

06.053

**Message  
concernant l'introduction de l'initiative populaire générale  
et d'autres modifications de la législation fédérale  
sur les droits politiques**

du 31 mai 2006

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message:

- un projet de loi fédérale sur l'introduction de l'initiative populaire générale;
- un projet d'arrêté fédéral portant mise en vigueur intégrale de la révision des droits populaires du 4 octobre 2002, et
- un projet de loi fédérale sur la révision de la législation sur les droits politiques,

en vous demandant de les adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

31 mai 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger  
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Condensé

*Le 9 février 2003, le peuple suisse et tous les cantons ont plébiscité l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002 relatif à la révision des droits populaires. Les Chambres fédérales ont fait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2003 celles des dispositions constitutionnelles pour lesquelles il n'y avait pas besoin de normes d'exécution particulières.*

*Les projets d'actes législatifs que vous trouverez plus loin visent donc au premier chef à concrétiser ce nouveau droit populaire qu'est l'initiative populaire générale, laquelle présente, par rapport à l'initiative populaire conçue en termes généraux que nous connaissions jusqu'à présent, les particularités inscrites dans la Constitution que voici:*

*Elle permet à 100 000 citoyens et citoyennes autorisés à voter de demander désormais l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions législatives en plus de l'adoption, de la modification ou de l'abrogation de dispositions constitutionnelles, à charge pour l'Assemblée fédérale de dire à quel niveau, législatif ou constitutionnel voire aux deux, leur demande sera satisfaite.*

*L'Assemblée fédérale pourra opposer un contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale, mais contrairement à ce qui se passe dans le cas de l'initiative populaire dite rédigée, elle ne pourra le faire que si elle s'est déclarée préalablement d'accord avec l'initiative populaire générale.*

*L'Assemblée fédérale sera chargée d'édicter des dispositions qui empêcheront qu'une initiative populaire générale, pourtant approuvée par le peuple, ne reste lettre morte parce que les deux conseils n'auraient pas réussi à s'entendre.*

*Le comité d'initiative, s'il estime que l'Assemblée fédérale n'a pas respecté le contenu ou les objectifs de l'initiative populaire générale, pourra désormais faire recours au Tribunal fédéral.*

*Les règles actuelles de la consultation populaire ne changeront guère:*

- a. toute modification de la Constitution préparée par l'Assemblée fédérale sur la base d'une initiative populaire générale fera obligatoirement l'objet d'une votation populaire et devra, pour être valable, avoir été acceptée par la majorité du peuple et par la majorité des cantons (double majorité);*
- b. si elle oppose un contre-projet de nature constitutionnelle à une modification de la Constitution résultant d'une initiative populaire générale, l'Assemblée fédérale soumettra les deux textes au verdict du peuple, avec la question subsidiaire (système des trois questions); l'emportera le texte qui aura été accepté par la majorité du peuple et par la majorité des cantons;*
- c. la modification d'une loi préparée par l'Assemblée fédérale, et a fortiori toute nouvelle loi fédérale résultant d'une initiative populaire générale, pourra faire l'objet d'un référendum (référendum facultatif). Aucun scrutin ne sera nécessaire si l'Assemblée fédérale est d'accord avec le projet et si le référendum n'a pas été demandé.*

---

*Désormais encore, l'Assemblée fédérale pourra opposer un contre-projet de nature législative à un acte – également de nature législative – devant mettre en œuvre une initiative populaire générale. Dans ce cas-là, la votation populaire aura obligatoirement lieu; les deux textes seront soumis au vote du peuple uniquement.*

*Il va s'agir de régler un grand nombre d'étapes au fur et à mesure de la procédure, dont la complexité est encore accentuée par:*

- a. le bicaméralisme: les deux Chambres ont l'obligation de s'accorder sur la manière de mettre l'initiative en œuvre ou de la rejeter. Il pourra y avoir de non-décision;*
- b. la possibilité de présenter un double projet: les Chambres peuvent préparer un contre-projet à côté de l'acte de mise en œuvre de l'initiative, et de même nature (constitutionnelle ou législative) que lui;*
- c. les majorités requises: selon la nature (constitutionnelle ou législative) de l'acte de mise en œuvre de l'initiative, qu'il existe ou non un contre-projet et que l'initiative ait été retirée ou non, c'est soit la majorité simple (du peuple uniquement), soit la double majorité (du peuple et des cantons) qui sera requise;*
- d. la possibilité de recourir devant le Tribunal fédéral, laquelle exige des étapes supplémentaires de la procédure.*

*Ceci étant, parce qu'elle est un droit populaire, l'initiative populaire générale doit rester simple, facile à comprendre et à utiliser. Voilà pourquoi le projet que nous vous soumettons renonce autant que faire se peut à entrer dans les moindres détails de la procédure lorsqu'il y a conflit entre l'objectif qui voudrait qu'on y entrât et celui de veiller à ce que les droits populaires soient faciles à comprendre.*

*Le but de l'arrêté fédéral portant mise en vigueur intégrale de la révision des droits populaires du 4 octobre 2002 est, quant à lui, de faire entrer en vigueur les dispositions de la Constitution fédérale que le peuple et les cantons ont approuvées le 9 février 2003 mais qui nécessitaient des normes d'exécution particulières. Ces dispositions devraient entrer en vigueur en même temps que la législation correspondante, raison pour laquelle nous vous demandons de déléguer au Conseil fédéral la fixation de leur date d'entrée en vigueur.*

*Vous trouverez enfin d'autres modifications de la loi fédérale sur les droits politiques (qui n'ont rien à voir avec l'introduction de l'initiative populaire générale) et de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger, que nous vous proposons ici et maintenant parce qu'elles nous ont été suggérées par les cantons à la suite d'expériences qu'ils ont faites ces dernières années à l'occasion des votations et des élections fédérales. Il s'agit:*

- de préciser ce que l'on entend par vote par procuration;*
- de régler ce que vont faire les cantons, puisque sont achevées la première étape des essais pilotes sur le vote électronique et leur évaluation;*

- 
- *d'accorder une certaine protection aux informations officielles figurant dans la brochure d'explications du Conseil fédéral, face aux informations de tiers pouvant être appelées sur Internet à partir des liens mentionnés dans cette même brochure;*
  - *de limiter aux seuls cantons où les élections fédérales ont lieu selon le système proportionnel la fourniture, par la Chancellerie fédérale, d'une notice explicative destinée aux électeurs;*
  - *enfin d'autoriser les cantons où les élections fédérales ont lieu selon le système majoritaire à limiter le nombre de candidats en cas d'élection tacite.*

*Pour terminer, il faut encore adapter la loi sur les droits politiques des Suisses de l'étranger dans la perspective du vote électronique.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>5002</b>
<b>1 Loi fédérale sur l'introduction de l'initiative populaire générale: les grandes lignes du projet</b>	<b>5007</b>
1.1 Contexte	5007
1.2 L'initiative populaire générale: diagramme de la procédure	5010
1.3 Résultats de la consultation	5011
1.4 Trois questions fondamentales de procédure	5012
1.4.1 Quand une initiative populaire générale doit-elle pouvoir être retirée?	5012
1.4.2 Que faire pour que les clauses référendaires soient compréhensibles?	5013
1.4.3 Comment faut-il fixer les délais du traitement de la mise en œuvre des initiatives populaires générales?	5014
<b>2 Loi fédérale sur l'introduction de l'initiative populaire générale: explications des dispositions proposées</b>	<b>5014</b>
2.1 Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)	5014
2.2 Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)	5020
2.3 Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)	5033
2.3.1 Introduction	5033
2.3.2 Systématique générale	5034
2.3.3 Explications des dispositions proposées	5034
2.3.4 Dispositions générales de la loi sur le Tribunal fédéral	5036
2.3.5 Issue du recours	5037
2.4 Droit transitoire	5038
2.5 Référendum et entrée en vigueur	5038
<b>3 Arrêté fédéral portant mise en vigueur intégrale de la révision des droits populaires du 4 octobre 2002</b>	<b>5038</b>
<b>4 Loi fédérale sur la révision de la législation sur les droits politiques</b>	<b>5038</b>
4.1 Généralités	5038
4.2 Résultats de la procédure de consultation	5039
4.3 Loi fédérale sur les droits politiques (LDP): explications des dispositions proposées	5041
4.4 Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (LDPSE)	5045
4.4.1 Harmonisation du registre des électeurs à l'étranger, condition <i>sine qua non</i> pour que les Suisses de l'étranger puissent voter par voie électronique	5045
4.4.2 Explications des dispositions proposées	5047
4.5 Référendum et entrée en vigueur	5047
<b>5 Conséquences</b>	<b>5048</b>
5.1 Conséquences pour la Confédération	5048
5.2 Conséquences pour les cantons et les communes	5048
5.3 Conséquences économiques	5049

<b>6 Programme de la législature</b>	<b>5049</b>
<b>7 Bases juridiques</b>	<b>5049</b>
7.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	5049
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	5050
7.3 Forme de l'acte à adopter	5050
7.4 Frein aux dépenses	5050
7.5 Compatibilité avec la loi sur les subventions	5050
7.6 Délégation de compétences législatives	5050
<b>Annexes</b>	
1 Combinaisons possibles (pas de retrait et après un retrait de l'initiative populaire générale)	5051
2 Initiative populaire générale. Composition des actes de mise en œuvre de l'initiative au cas par cas	5055
<b>Loi fédérale sur l'introduction de l'initiative populaire générale (Projet)</b>	<b>5073</b>
<b>Arrêté fédéral portant mise en vigueur intégrale de la révision des droits populaires du 4 octobre 2002 (Projet)</b>	<b>5083</b>
<b>Loi fédérale sur la révision de la législation sur les droits politiques (Projet)</b>	<b>5085</b>

# Message

## 1 **Loi fédérale sur l'introduction de l'initiative populaire générale: les grandes lignes du projet**

### 1.1 **Contexte**

#### *Genèse*

Le 9 février 2003, le peuple suisse et la totalité des cantons ont plébiscité par 934 005 voix contre 393 638, malgré une participation de 29 % (FF 2003 2784), l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002 relatif à la révision des droits populaires (FF 2002 6026). Les Chambres fédérales ont fait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2003 celles des dispositions constitutionnelles pour lesquelles il n'y avait pas besoin de normes d'exécution particulières (RO 2003 1949).

Cette dernière révision des droits populaires consacre notamment l'arrivée sur la scène politique d'un nouveau type d'initiative populaire: l'initiative populaire générale.

Les projets d'actes législatifs que vous trouverez plus loin visent donc au premier chef à la concrétiser. L'initiative populaire générale présente, par rapport à l'initiative populaire conçue en termes généraux que nous connaissions jusqu'à présent, les particularités inscrites dans la Constitution que voici:

Elle permet à 100 000 citoyens et citoyennes autorisés à voter de demander désormais l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions législatives en plus de l'adoption, de la modification ou de l'abrogation de dispositions constitutionnelles (cf. art. 139a, al. 1, de la Constitution [Cst.]), à charge pour l'Assemblée fédérale de dire à quel niveau, législatif ou constitutionnel voire aux deux, leur demande sera satisfaite (cf. art. 139a, al. 3, Cst.).

L'Assemblée fédérale pourra opposer un contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale qu'elle aura elle-même préparé (cf. art. 139a, al. 4, Cst.), mais contrairement à ce qui se passe dans le cas de l'initiative populaire dite rédigée, elle ne pourra le faire que si elle s'est déclarée d'accord avec l'initiative populaire générale (cf. art. 139a, al. 4 et 5, Cst.).

L'Assemblée fédérale sera chargée d'édicter des dispositions qui empêcheront qu'une initiative populaire générale, pourtant approuvée par le peuple, ne reste lettre morte parce que les deux conseils n'auraient pas réussi à s'entendre (cf. art. 156, al. 3, let. b, Cst.).

Le comité qui est l'auteur de l'initiative populaire générale pourra désormais s'adresser au Tribunal fédéral s'il estime que l'Assemblée fédérale n'a pas respecté le contenu ou les objectifs de l'initiative (cf. art. 189, al. 1<sup>bis</sup>, Cst.).

Les *règles actuelles de la consultation populaire* ne changeront guère:

- a. toute modification de la Constitution préparée par l'Assemblée fédérale sur la base d'une initiative populaire générale fera *obligatoirement l'objet d'une votation populaire* et devra, pour être valable, avoir été acceptée par la majorité du peuple et par la majorité des cantons (double majorité);

- b. si elle oppose un *contre-projet* de nature constitutionnelle à une modification de la Constitution résultant d'une initiative populaire générale, l'Assemblée fédérale soumettra les deux textes au verdict du peuple, avec la question subsidiaire (système des trois questions); l'emportera le texte qui aura été accepté par la majorité du peuple et par la majorité des cantons;
- c. la modification d'une loi préparée par l'Assemblée fédérale et toute nouvelle loi fédérale résultant d'une initiative populaire générale pourront faire l'objet d'un référendum (*référéndum facultatif*). Aucun scrutin ne sera nécessaire si l'Assemblée fédérale est d'accord avec le projet et si le référendum n'a pas été demandé.

Désormais l'Assemblée fédérale pourra opposer un *contre-projet* de nature législative préparé par elle à un acte – de nature législative également et toujours préparé par elle – devant mettre en œuvre une initiative populaire générale. Dans ce cas-là, la votation populaire aura *obligatoirement* lieu; les deux textes seront soumis au verdict du peuple, mais la double majorité ne sera plus nécessaire: l'emportera le texte qui aura obtenu le plus de voix (majorité simple; cf. art. 139a, al. 4, 2<sup>e</sup> phrase, Cst.).

#### *Initiative populaire rédigée et initiative populaire générale: comparaison*

L'initiative populaire rédigée présente certes un avantage pour le comité qui en est l'auteur puisque ce dernier est maître, comme le nom de l'initiative l'indique, du texte de la disposition constitutionnelle qu'il appelle de ses vœux. En revanche, elle a souvent été utilisée jusqu'à présent pour faire passer des objets qui ont en fait leur place non pas dans la Constitution, mais dans la loi ou dans une ordonnance. C'est dans ces cas-là que l'initiative populaire générale constituera une alternative à l'initiative populaire rédigée.

L'initiative populaire générale sera particulièrement indiquée dans les cas suivants:

- a. lorsqu'il s'agira d'inscrire dans la loi des précisions clairement délimitées (sur la protection des travailleurs par exemple ou sur la limitation de la vitesse dans les quartiers habités), sachant qu'elles reposent déjà sur une base constitutionnelle;
- b. lorsqu'il s'agira de modifier ou d'abroger après-coup une disposition spécifique d'une loi;
- c. lorsqu'il s'agira de modifier des actes de mise en œuvre de traités internationaux;
- d. lorsqu'il s'agira d'inscrire dans la loi un principe qui a de grandes chances d'être accepté par les Chambres fédérales.

L'initiative populaire générale permettra enfin de faire des propositions plus complexes, devant être insérées aussi bien dans la Constitution que dans la loi. Dans ce cas-là, la procédure sera évidemment plus longue.

L'initiative populaire générale est donc à la fois une initiative constitutionnelle et une initiative législative. La procédure comprendra un grand nombre d'étapes qu'il va s'agir de régler. Sa complexité est encore accentuée par:

- a. le *bicaméralisme*: les deux Chambres ont l'obligation de s'accorder sur la manière de mettre l'initiative en œuvre ou de la rejeter. Il ne pourra y avoir de non-décision;



- b. la possibilité de présenter un *double projet*: les Chambres peuvent préparer un contre-projet à côté de l'acte de mise en œuvre de l'initiative, et de même nature (constitutionnelle ou législative) que lui;
- c. les majorités requises: selon la nature (constitutionnelle ou législative) de l'acte de mise en œuvre de l'initiative, qu'il existe ou non un contre-projet et que l'initiative ait été retirée ou non, c'est soit la majorité simple (du peuple uniquement), soit la double majorité (du peuple et des cantons) qui sera requise;
- d. la possibilité de *recourir devant le Tribunal fédéral*, laquelle exige des étapes supplémentaires de la procédure.

Ceci étant, parce qu'elle est un droit populaire, l'initiative populaire générale doit rester simple, facile à comprendre et à utiliser. Voilà pourquoi le projet que nous vous soumettons renonce autant que faire se peut à entrer dans les moindres détails de la procédure lorsqu'il y a conflit entre l'objectif qui voudrait qu'on y entrât et celui de veiller à ce que les droits populaires soient faciles à comprendre.

Le législateur n'a *guère les coudées franches pour mettre en oeuvre les dispositions constitutionnelles acceptées en 2003 vu que le caractère complexe de la législation d'exécution est par avance inscrit dans le texte constitutionnel*; nulle simplification n'est donc vraiment possible.

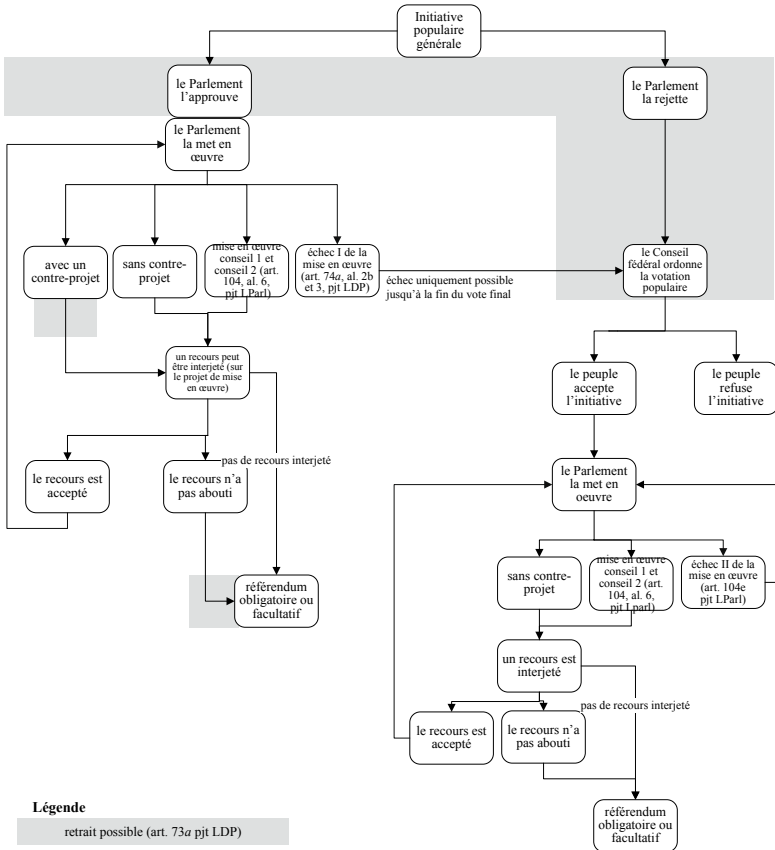
La complexité du projet et son caractère difficilement compréhensible doivent être toutefois relativisés, vu *l'importance (plutôt mince) que les nombreuses dispositions législatives qui pourraient en sortir auront dans la pratique*. Car si les Suisses utilisent plus souvent l'instrument de l'initiative populaire générale que d'aucuns l'imaginent aujourd'hui, les situations éminemment complexes qui pourraient en résulter seront rarissimes:

- a. la possibilité pour l'Assemblée fédérale (possibilité prévue par la Constitution) d'opposer un *contre-projet* à un acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale soulèvera des questions de procédure complexes et nécessitera un règlement tout aussi complexe. Tout d'abord, l'Assemblée fédérale ne pourra rédiger de contre-projet que si elle a préalablement approuvé l'initiative en question. Rien ne dit du reste qu'elle approuvera à l'avenir plus souvent les initiatives populaires qu'elle ne l'a fait par le passé, c'est-à-dire très rarement. Et plus rare encore devrait être le cas où, ayant approuvé l'initiative et mis au point un acte la mettant en œuvre, elle voudra de surcroît lui opposer un contre-projet. Jusqu'à présent, sous l'empire du droit actuel, elle n'a opposé de contre-projet à une initiative rédigée que lorsqu'elle n'était pas d'accord avec l'initiative (alors même qu'elle aurait pu le faire sans nécessairement la rejeter);
- b. la Constitution *interdit que la mise en œuvre d'une initiative populaire générale qui a été approuvée par le peuple n'échoue par suite de divergences entre les deux conseils*, ce qui complexifie considérablement la transposition de ce principe dans la loi. Or, il est rare, dans la pratique, qu'un acte de l'Assemblée fédérale connaisse un échec lors de la votation finale. Plus rare encore devrait donc être l'échec d'un acte mettant en œuvre une initiative populaire générale approuvée par le peuple. La pression politique devrait en effet être telle que les membres des conseils voudront éviter d'être accusés de s'être opposés à la volonté du peuple récemment exprimée.

Toutefois, ce n'est pas parce que beaucoup des propositions qui vous sont faites plus loin auront vraisemblablement une importance limitée dans la pratique que nous devrions nous abstenir de vous les faire. L'exercice des droits politiques ne saurait en effet être empêché faute de réglementations ou à cause de réglementations imprécises. *Même si certains cas de figure semblent fort peu probables, nous nous devons de traiter les principaux. Il y va de la crédibilité de nos institutions politiques.*

## 1.2 L'initiative populaire générale: diagramme de la procédure

Voici, présentée sous la forme d'un diagramme, les étapes du traitement d'une initiative populaire générale:



### 1.3

### Résultats de la consultation

La consultation qui a eu lieu de la mi-novembre 2004 à la fin février 2005 a permis aux cantons, aux partis politiques, aux associations faitières de l'économie et aux autres organisations intéressées de donner leur avis sur un avant-projet de réforme des droits populaires. Tous les cantons, huit des quinze partis politiques représentés aux Chambres fédérales, cinq des huit associations économiques concernées, le Tribunal fédéral, l'Association des villes suisses, l'Association des Communes Suisses et l'organisation des Suisses de l'étranger se sont exprimés. Deux autres partis, quatre autres associations économiques et une autre organisation intéressée se sont également manifestés. Le Parti socialiste suisse, economiesuisse et l'Union patronale suisse ont renoncé expressément à donner leur avis.

Au total, l'avant-projet de réforme des droits populaires (introduction de l'initiative populaire générale) a été approuvé par 19 cantons contre 5, par 4 partis contre 3, par toutes les 6 associations faitières et par 2 organisations intéressées. 5 cantons (Zurich, Lucerne, Bâle-Ville, Appenzell Rhodes-Intérieures et Vaud) et 3 partis (l'UDC, l'UDF et le PCS) s'y sont toutefois opposés. Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures exige même que la réforme soit annulée; les autres opposants précités (Zurich, Lucerne, Bâle-Ville, Vaud, l'UDC, l'UDF et le PCS) réclament des simplifications en profondeur, même si tous n'entendent pas par là la même chose. Même certains milieux qui approuvent le projet dénoncent sa complexité, estimant que le seuil de tolérance est atteint mais reconnaissant que le mandat constitutionnel n'autorise pas d'autre choix.

Voici ce que cela donne dans le détail:

On retrouve à peu près les mêmes proportions que précédemment pour ce qui est de l'aspect réalisable (15 contre 4) ou de la densité normative (18 contre 5) du projet, qu'il soit pris dans son ensemble ou par catégories de questions. Seuls 3 cantons demandent qu'on aille plus loin: Bâle-Ville souhaite que le droit de recourir contre une décision de l'Assemblée fédérale pour retard injustifié dans le cas de l'initiative populaire fédérale soit expressément inscrit dans la loi; Vaud aimerait que le droit de recours soit plus détaillé s'il y a plusieurs actes de mise en œuvre de l'initiative populaire générale; Neuchâtel enfin propose qu'il soit rappelé expressément que l'acte de mise en œuvre d'une initiative populaire générale non accompagné d'un contre-projet peut faire uniquement l'objet d'un référendum facultatif.

L'approbation très large des deux projets contraste avec les prises de position souvent très tranchées des opposants, avec la résignation et le scepticisme face à la complexité de la matière.

Tous les cercles consultés ou presque demandent une simplification du système. La plupart des propositions faites pourraient fonctionner s'il n'y avait qu'une seule Chambre, mais il y en a deux, et qui plus est égales en droits. Il n'en demeure pas moins que certaines propositions peuvent être reprises et permettront quelques simplifications.

Certains cantons (les Grisons, le Tessin, Neuchâtel), certains partis (le PRD et le PEV) et certaines associations (l'USAM, le CP, la FER) refusant d'accorder un droit de recours aux groupes parlementaires, nous pouvons donc le biffer. N'aura plus dans ces conditions le droit de recourir que le *comité d'initiative*. Il en résulte que la double publication de l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale dans la Feuille fédérale (la première fois pour l'ouverture du délai de recours, la seconde

fois pour l'ouverture du délai référendaire) ne sera plus nécessaire. Il suffira d'envoyer directement au comité d'initiative une copie de l'arrêté fédéral et le résultat des délibérations des Chambres, en lui indiquant la voie de recours possible (art. 74a, al. 4, pjt LDP). Le canton de Zurich et l'UDC, qui tous les deux réclamaient une simplification réelle de l'avant-projet et notamment le biffage de la double publication dans la Feuille fédérale, auront donc toute raison d'être satisfaits.

Une autre simplification que réclament encore le canton de Zurich et l'UDC à propos du retrait de l'initiative populaire générale n'est, elle, pas possible à cause de l'exigence de la forme requise par un Parlement bicaméral qui pratique l'élimination des divergences, ce qui n'est la même chose qu'un Parlement monocaméral qui adopte un projet en seconde lecture.

En revanche, l'unique publication de l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale dans la Feuille fédérale aura des incidences sur les clauses référendaires, lesquelles se réduiront à la clause adéquate en fin de parcours, mais ce, pour autant que le *Conseil fédéral soit chargé*, par l'arrêté fédéral sur la mise en œuvre de l'initiative populaire générale, d'ajouter ladite clause référendaire (cf. ch. 1.4.2).

## 1.4 Trois questions fondamentales de procédure

### 1.4.1 Quand une initiative populaire générale doit-elle pouvoir être retirée?

La mise en œuvre d'une initiative populaire générale passe par plusieurs étapes selon le cas, conditionnant du même coup la question de savoir à quel stade elle doit pouvoir être retirée:

Nul comité d'initiative ne pourra plus retirer son initiative populaire générale dès lors que l'Assemblée fédérale l'aura approuvée. Il devra cependant pouvoir la retirer si l'Assemblée fédérale, bien qu'elle l'ait approuvée, ne parvient pas à voter sa mise en œuvre.

Il faut aussi que tout *retrait soit impossible* dès lors qu'une votation populaire aura été fixée ou que le délai référendaire commencera à courir, car il y va de la crédibilité des autorités (Assemblée fédérale et Conseil fédéral), des partis politiques et des électeurs ainsi que des coûts superflus y liés.

Enfin et par-dessus tout, aucune initiative populaire générale ne pourra plus être retirée si elle a été acceptée par le *peuple*, car on considère qu'elle n'est plus alors l'émanation d'un groupe de personnes (le comité) mais celle de la majorité du peuple suisse qui, en l'acceptant, l'a faite sienne et dont la volonté doit impérativement être respectée; autrement dit, l'initiative doit être mise en œuvre (art. 148, al. 1, Cst.).

Hormis les cas cités, il semble justifié *d'autoriser le retrait d'une initiative populaire générale dans toute la mesure du possible*, même si on peut se demander si un comité ne viole pas le principe de la bonne foi et égratigne la dignité du Tribunal fédéral s'il retire son initiative après avoir requis de lui qu'il examine la conformité de la mise en œuvre proposée avec ce que lui, comité, en attend. A l'opposé, aucune consultation du peuple sur une initiative populaire générale ne devrait plus avoir lieu si le comité ne soutient plus son initiative. C'est encore plus vrai pour l'initiative que ses auteurs retireraient après que le Tribunal fédéral eut accepté leur recours contre

l'acte de mise en œuvre, forçant du même coup l'Assemblée fédérale à remanier ce dernier. Et même au cas où le Tribunal fédéral refuserait leur recours, la loi ne devrait pas les empêcher de retirer leur initiative si l'on peut ainsi éviter un scrutin populaire.

Il importe peu que le comité ne puisse plus retirer son initiative à un moment de la procédure et qu'il puisse à nouveau la retirer par la suite. Le phénomène, inhérent à l'initiative populaire générale elle-même, veut que le retrait soit possible avant ou après la décision du Tribunal fédéral, car dès lors qu'elles ont approuvé l'initiative, les Chambres fédérales s'emparent de l'affaire qui devient alors la leur. Le comité ne peut plus retirer ce qui a cessé d'être à lui. Par contre, si les Chambres ne parviennent pas à voter un acte mettant en œuvre l'initiative, il est normal, en toute bonne foi, que le comité puisse à nouveau décider de ce qu'il adviendra d'elle.

#### 1.4.2 **Que faire pour que les clauses référendaires soient compréhensibles?**

Retirer une initiative populaire générale accompagnée d'un contre-projet aura les conséquences suivantes:

- Mise en œuvre, par un acte de nature *constitutionnelle*, de l'initiative accompagnée d'un contre-projet: dans ce cas-là, le retrait provoquera obligatoirement une votation populaire à l'issue de laquelle il suffira que la double majorité du peuple et des cantons soit atteinte pour que le contre-projet soit accepté; autrement dit, ne figurera sur les bulletins de vote qu'une seule question et non pas trois, contrairement à ce qui se passe lorsqu'un projet est accompagné d'un contre-projet.
- Mise en œuvre, par un acte de nature *législatif*, de l'initiative accompagnée d'un contre-projet: dans ce cas-là, le retrait donnera au peuple la possibilité de demander le référendum, donc le référendum sera *facultatif*, et portera sur le *contre-projet uniquement*. Il n'y aura pas, dans ces conditions, de votation *obligatoire* avec des bulletins à trois questions. La clause référendaire ne sera pas la même s'il y a retrait ou s'il n'y a pas retrait.

Si les Chambres fédérales devaient, comme elles l'ont fait jusqu'ici, insérer elles-mêmes la clause référendaire dans un arrêté fédéral unique, elles devraient à chaque fois tenir compte de chaque cas possible (maintien ou retrait de l'initiative?), ce qui n'est pas une mince affaire, car ladite clause devient vite très compliquée. C'est la raison pour laquelle il leur faudra, dans la mesure du possible, adopter séparément les arrêtés sur l'acte de mise en œuvre et sur le contre-projet. C'est la seule façon de former des catégories et un type de formules en fonction de chacune d'elles (annexe 2; cf. encore l'annexe 1).

Une fois la situation (procédure de recours devant le Tribunal fédéral et échéance du délai de retrait) clarifiée [cf. art. 104d pjt LParl], l'information sur le type du référendum (référendum obligatoire ou facultatif) sera ajoutée, pour le bien général, à la clause référendaire voulue dans l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale avant que cet acte ne soit publié dans la Feuille fédérale.

### 1.4.3

## **Comment faut-il fixer les délais du traitement de la mise en œuvre des initiatives populaires générales?**

Le projet de loi qui vous est proposé ici fixe des délais à chaque étape de la procédure. Nous aurions pu procéder autrement et fixer un délai global maximal valable pour le traitement de toute initiative populaire générale, mais dans ce cas-là ce sont les Chambres fédérales qui devraient fixer elles-mêmes les délais, étape par étape. Or cette dernière solution, qui semble simple de prime abord, est en fait difficile à appliquer. Les Chambres devraient en effet estimer dès le début dans chaque cas, sans risquer de trop se tromper, la durée probable de chacune des étapes de la procédure qui concernent des acteurs aussi différents que le comité d'initiative, le Conseil fédéral, le Conseil national, le Conseil des Etats, le Tribunal fédéral, enfin le peuple et les cantons, et prévoir de surcroît des réserves. Ces comptes d'apothicaire, en les détournant de leur vrai travail, gêneraient plus le système bicaméral qu'ils ne le serviraient.

## 2

### **Loi fédérale sur l'introduction de l'initiative populaire générale: explications des dispositions proposées**

### 2.1

#### **Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)<sup>1</sup>**

*Art. 58 pjt LDP, titre*

Le chapitre premier du titre quatrième ne comprend qu'un seul article, l'art. 58. Autrement dit, le titre du chapitre tient lieu de titre de l'article. Il faut donc, conformément aux directives sur la technique législative, biffer le titre actuel.

*Section 2 Référendum demandé par le peuple*

Le titre actuel de cette section 2 («Référendum populaire») n'est guère compréhensible. Seul le titre de la section 3: «Référendum demandé par les cantons» permet, par déduction, d'en comprendre le sens. D'où notre proposition, qui en reprenant la syntaxe du titre de la section 3, fait apparaître la symétrie.

*Art. 73 pjt LDP*

Retrait d'une initiative populaire rédigée

L'arrivée de l'initiative populaire générale signifie la disparition de l'initiative populaire conçue en termes généraux. Le présent article ne règle donc que le retrait de l'initiative populaire dite rédigée (ou: revêtant la forme d'un projet rédigé, cf. art. 100 LParl). Le délai sera de 20 jours, car le temps est compté jusqu'à l'éventuelle tenue d'une consultation populaire sur une initiative populaire rédigée: une fois passé le vote final des Chambres fédérales, le Conseil fédéral disposera de dix mois pour soumettre une initiative populaire rédigée au verdict du peuple et des cantons. En général, il dispose d'une date par trimestre pour le faire (FF 2001 6058). Or, il est tenu de fixer quatre mois avant le jour de la votation les objets qui feront l'objet de la votation (art. 10, al. 1<sup>bis</sup>, LDP). Et auparavant, le comité d'initiative

<sup>1</sup> RS 161.1

devra encore pouvoir maintenir ou retirer son initiative. Voilà pourquoi le gouvernement disposera tout au plus de deux dates pour le scrutin populaire. C'est l'intervalle minimum qu'il devra respecter pour empêcher que plusieurs initiatives populaires qui pourraient se contredire sur un ou plusieurs points ne passent devant le peuple le même jour. Voilà pourquoi encore, si l'on veut que cet intervalle soit respecté, on ne peut donner que peu de temps au comité d'initiative pour décider ou non de retirer son initiative. Vingt jours après le vote final des Chambres devraient toutefois lui suffire.

*Art. 73a (nouveau) pjt LDP*

Retrait d'une initiative populaire générale

Par rapport au retrait de l'initiative populaire conçue en termes généraux que nous connaissions jusqu'à présent, le retrait de la nouvelle initiative populaire générale sera régi par quelques règles de plus:

*Al. 1, let. a:* le comité d'initiative ne pourra plus retirer l'initiative populaire générale que l'Assemblée fédérale aura approuvée voire pour laquelle elle se sera mise à préparer un acte de mise en œuvre. Cette disposition permettra de tenir l'Assemblée fédérale à l'écart des jeux d'intérêt et des calculs stratégiques du comité d'initiative et empêchera qu'il ne la désavoue lorsqu'elle travaillera à mettre en œuvre l'initiative populaire générale dont il est l'auteur.

*Al. 1, let. b:* comme c'est le cas pour l'initiative populaire rédigée, il ne sera plus possible au comité de retirer une initiative populaire générale dès lors que le Conseil fédéral aura fixé la date à laquelle elle sera soumise au verdict du peuple parce que l'Assemblée fédérale ne l'aura pas approuvée.

*Al. 2, let. a:* le comité d'initiative pourra retirer l'initiative populaire générale si l'Assemblée fédérale adopte en plus une autre variante (appelée: contre-projet) en même temps que l'acte la mettant en œuvre. Dans ce cas-là, il est fort possible qu'il la retire, évitant par là même peut-être la tenue d'une votation populaire. N'ayant alors plus de raison d'être, l'acte de mise en œuvre de l'initiative tombera (art. 73a, al. 5, pjt LDP). Deux cas seront alors à envisager:

- I. le contre-projet qui restera, s'il est de nature constitutionnelle, sera soumis obligatoirement et lui seul au vote du peuple et des cantons;
- II. le contre-projet qui restera, s'il est de nature législative, pourra uniquement faire l'objet d'un référendum (référendum facultatif); s'il n'est pas demandé ou n'aboutit pas, il n'y aura pas de votation populaire.

*Al. 2, let. b:* bien que l'initiative ait été approuvée par l'Assemblée fédérale, sa mise en œuvre pourra échouer si les deux Chambres refusent le projet d'acte de mise en œuvre dans le cadre du vote sur l'ensemble ou encore si, en cas de divergences entre elles, celle qui refuse le projet confirme son refus dans le cadre du vote sur l'ensemble (art. 74a, al. 2, let. b, et 3 pjt LDP et art. 95 LParl). Cela reviendra à dire que, dans l'un ou l'autre cas, de manière explicite ou implicite, l'Assemblée fédérale, parce qu'elle revient sur sa décision, n'approuve plus l'initiative, ce qui rendra la votation populaire nécessaire (comme elle est nécessaire dans le cas où elle ne l'a pas approuvée). Le comité doit pouvoir, ici encore, retirer son initiative. Toutefois, il ne pourra plus la retirer si elle a été acceptée par le peuple (al. 3). Dans ce cas, l'Assemblée fédérale devra élaborer un nouvel acte. (art. 104e pjt LParl).

*Al. 2, let. c:* voici une exception à l'al. 1: si, parce que son recours devant le Tribunal fédéral n'a pas abouti, un comité ne tient plus guère à l'initiative dont il est l'auteur, vu par exemple qu'elle s'est avérée trop mal conçue, il n'y a aucune raison de l'empêcher de la retirer et d'obliger le peuple à se rendre aux urnes en cas d'initiative de nature constitutionnelle. Autrement dit, le retrait devrait être ici encore possible. Rien n'empêcherait du reste l'Assemblée fédérale, si elle le voulait, d'adopter, même en cas de retrait, l'acte de mise en œuvre de nature constitutionnelle ou de nature législative de l'initiative qu'elle a préparé, pour autant qu'il y ait consensus sur la question, et, selon la nature de l'acte, de déclarer dans l'arrêté fédéral qui suivrait qu'il est soumis ou sujet au référendum (obligatoire dans le premier cas, facultatif dans le second).

*Al. 3:* si une initiative populaire générale a été acceptée par le peuple, le comité d'initiative perd définitivement la capacité d'en disposer, laquelle appartient désormais au peuple. La mise en œuvre d'une initiative populaire générale *acceptée* par le peuple fait qu'elle ne peut être retirée.

*Al. 4:* en revanche, si le comité d'initiative obtient par la suite à nouveau la possibilité de retirer son initiative populaire générale parce que l'Assemblée fédérale n'est pas parvenue à s'accorder sur un acte de mise en œuvre alors même qu'elle avait approuvé l'initiative, la Chancellerie fédérale l'en informera et lui fixera un délai court mais raisonnable de 20 jours à compter de la date de la notification pour qu'il lui fasse part de sa décision. Elle ne peut lui accorder davantage de temps, vu qu'une consultation populaire devra obligatoirement avoir lieu dans les dix mois qui suivront l'échec de la mise en œuvre (cf. les explications de l'art. 73 pjt LDP).

#### *Art. 73b (nouveau) pjt LDP* Déclaration de retrait

L'art. 73b pjt LDP reprend l'art. 73, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, de la LDP actuelle. La disposition fait désormais l'objet d'un article à part, car elle vaut aussi bien pour l'initiative populaire rédigée que pour l'initiative populaire générale.

#### *Art. 74 pjt LDP* Traitement d'une initiative populaire rédigée

Les modifications de *l'al. 1* sont de nature rédactionnelle: cet alinéa reprend l'al. 4 actuel et renvoie à la loi sur le Parlement et non plus à feue la loi sur les rapports entre les conseils.

Les *al. 2 et 3* correspondent aux al. 1 et 2 actuels, mais se limitent au cas de l'initiative populaire rédigée

L'art. 74, al. 2, LDP actuel ne fixe pas de délai impératif au traitement d'une initiative populaire lorsqu'un contre-projet indirect lui est opposé, autrement dit il n'empêche pas que les choses traînent en longueur. Désormais donc, l'Assemblée fédérale pourra, aussi si elle décide d'opposer un contre-projet indirect à l'initiative rédigée, proroger le délai dans lequel la votation populaire devra avoir lieu d'un maximum douze mois de plus que le délai de prorogation prévu à l'art. 102a pjt LParl (art. 74, al. 3, pjt LDP). La quasi-définition qui est donnée du contre-projet indirect est à mettre en rapport avec l'art. 99a, al. 2, pjt LParl (art. 105, al. 1 actuel, LParl).

L'art. 74, al. 3, LDP actuel n'a plus de raison d'être puisque l'initiative conçue en termes généraux a fait place à l'initiative populaire générale.



Les règles du traitement d'une initiative de ce type font désormais l'objet, elles aussi, d'un article à part. Nous avons construit les art. 74 (traitement d'une initiative populaire rédigée) et 74a (traitement d'une initiative populaire générale) autant que possible de manière symétrique.

L'art. 156, al. 3, let. b, Cst. exige du législateur qu'il garantisse qu'une initiative populaire générale approuvée par le *peuple* soit mise en œuvre. Cette restriction «initiative ... approuvée par le peuple» ne veut pas dire a contrario que l'*Assemblée fédérale* soit dispensée de mettre en œuvre l'initiative populaire générale qu'elle a approuvée. Pour rappel, il y a trente ans, il s'en était failli de peu que la mise en œuvre de l'initiative dite de Münchenstein n'échoue. Depuis lors, la critique n'a pas épargné l'initiative populaire conçue en termes généraux, qui a disparu depuis, et le succès de la réforme des droits populaires acceptée le 9 février 2003 n'y est pas étranger.

L'art. 74a, al. 1, pjt LDP renvoie aux dispositions procédurières de la nouvelle loi sur le Parlement.

L'al. 2 garantit que la consultation populaire aura lieu dans les dix mois qui suivront le *rejet* de l'initiative populaire générale par les Chambres (let. a) ou au plus tard à l'échéance du délai qui leur aura été imparti pour la traiter (let. b). Si, après l'avoir approuvée, elles ne parviennent pas à la mettre en œuvre (les cas d'espèce sont mentionnés à l'al. 3), on considérera qu'elles sont revenues sur leur décision de l'approuver et qu'elles l'annulent, autrement dit qu'elles rejettent l'initiative.

L'al. 2, let. b, doit empêcher qu'on ne tourne en rond. Si l'*Assemblée fédérale* a approuvé une initiative populaire générale, mais qu'elle ne parvienne pas à adopter, dans le délai imparti, un acte la mettant en œuvre (que ce soit parce qu'elle n'a pas respecté le calendrier, en raison de l'existence de divergences insurmontables entre les deux Chambres ou encore parce qu'une Chambre confirme son refus (cf. au ch. 2.2 les explications de l'art. 74, al. 3 et 4, et des art. 90 et 104e pjt LParl), la suite des opérations sera la même qu'en cas de rejet pur et simple de l'initiative populaire générale par l'Assemblée fédérale: le Conseil fédéral devra organiser un scrutin populaire dans les dix mois qui suivront sur le texte de l'initiative. Si le peuple accepte alors l'initiative, les Chambres devront impérativement assurer sa mise en œuvre (art. 156, al. 3, let. b, Cst.); si le peuple refuse l'initiative, l'initiative populaire générale aura vécu.

Al. 4: la Chancellerie notifiera au comité d'initiative les décisions des Chambres fédérales. Si ces dernières ont adopté un contre-projet, elle lui notifiera qu'il a 20 jours pour retirer son initiative populaire générale s'il le souhaite (art. 73a, al. 2, phrase introductive et let. a, et 4, pjt LDP). Elle déclenchera en même temps le délai de 30 jours dont il disposera pour déposer un recours au Tribunal fédéral (art. 101a LTF). Cet al. 4 *n'ouvre* donc *pas* la possibilité au comité de déposer un recours devant le Tribunal fédéral en cas d'*échec* de la mise en œuvre de l'initiative. Voilà pourquoi l'indication des voies de recours se limitera, en présence d'un ou de plusieurs actes de mise en œuvre de l'initiative, à l'informer qu'il pourra recourir devant le Tribunal fédéral, mais pas dans le cas de l'échec susmentionné.

L'al. 5 fixe le délai (de dix mois) dont le Conseil fédéral dispose pour organiser les consultations populaires obligatoires. Si le Parlement a adopté un acte de mise en œuvre de l'initiative, cet acte peut tout d'abord faire l'objet d'un recours devant le

Tribunal fédéral. Si le comité n'a pas recouru ou si son recours n'a pas abouti, il y aura, conformément à la Constitution, obligatoirement une consultation populaire;

- que l'acte de mise en œuvre (avec ou sans contre-projet) soit de nature *constitutionnelle*, ou
- qu'il soit de nature *législatif* s'il existe un *contre-projet* et que l'initiative *n'ait pas été retirée*.

En revanche, si l'initiative populaire générale a été retirée, le contre-projet opposé à l'acte de nature législative pourra faire l'objet d'un référendum (référendum *facultatif*). Confronté à un acte de mise en œuvre de nature législative accompagné d'un contre-projet, un comité d'initiative devra donc décider de retirer ou non son initiative sans savoir si le contre-projet sera combattu ou non par un référendum.

Il faut qu'on sache dans quel délai la votation populaire, si votation populaire il doit y avoir, aura lieu lorsqu'il n'y aura pas eu de recours de la part du comité ou que le recours n'aura pas abouti: c'est la raison d'être de cet alinéa.

L'al. 6 règle le cas où une initiative populaire générale sera mise en œuvre à la fois par un acte de nature constitutionnelle et par un acte de nature législative. L'Assemblée fédérale devra adopter tous ces actes ensemble et en même temps en raison de la possibilité, pour le comité, de recourir devant le Tribunal fédéral (art. 104, al. 5, pjt LParl et art. 74a, al. 4, pjt LDP). Par contre, le peuple et les cantons devront se prononcer d'abord sur les actes de nature *constitutionnelle* (acte de mise en œuvre et contre-projet éventuel). S'ils les refusent, les actes de mise en œuvre de nature législative qui étaient supposés les concrétiser n'auront plus de raison d'être (cf. annexes 1 et 2: cas n<sup>os</sup> 3, 6, 7, 8a, 8b et 11). Quant aux actes de mise en œuvre de nature législative devant concrétiser des actes de mises en œuvre de nature constitutionnelle qui auront été acceptés par le peuple et les cantons, ils pourront faire l'objet d'un référendum (référendum facultatif). Si le référendum est demandé contre eux, une seconde consultation populaire aura lieu. L'alternative qui consisterait à voter en même temps sur *tous* les actes en question et à faire dépendre la validité d'un acte de nature législative de l'acceptation d'un acte de nature constitutionnelle est irréalisable: en effet, en cas d'actes de nature constitutionnelle et de contre-projets de nature législative, on pourrait obtenir des majorités croisées (une norme légale pourrait se retrouver sans base constitutionnelle et une norme constitutionnelle sans concrétisation dans la loi). Libeller les questions auxquelles les électeurs doivent répondre tiendrait du casse-tête, sans parler du fait qu'une même question pourrait mentionner des actes de niveau différent (FF 1981 II 839). La liberté et l'authenticité du vote pourraient s'en trouver affectées.

Théoriquement, on pourrait prévoir une votation populaire groupée pour laquelle on se limiterait à soumettre au peuple un acte de mise en œuvre de l'initiative de nature constitutionnelle avec un acte de mise en œuvre de nature législative, pour peu qu'il y ait un rapport étroit entre eux. Nous renonçons à le faire car nous ne voulons pas risquer que la procédure fasse le jeu des intérêts politiques ni mettre en danger la reconnaissance quasi-totale des mécanismes de décision de la démocratie semi-directe.

La meilleure solution consiste donc à procéder à la votation en deux temps.

Nous avons renoncé à dessein à proposer une norme légale obligeant le Conseil fédéral à ordonner également la votation dans les dix mois au cas où il faudrait d'abord voter sur un acte de mise en œuvre de l'initiative de nature constitutionnelle

avant de voter sur un acte de mise en œuvre de nature législative accompagné d'un contre-projet (ici, rappelons-le, le référendum serait obligatoire), car l'acte de mise en œuvre au niveau législatif serait caduc dès lors qu'aucun acte de niveau constitutionnel ne serait accepté.

Il serait envisageable en soi de présenter au peuple les deux types d'actes de mise en œuvre de l'initiative les uns après les autres en offrant en plus et à part la possibilité de former un recours contre l'acte de mise en œuvre de nature législative. Cela compliquerait toutefois la tâche du Tribunal fédéral et pourrait retarder la mise en œuvre des actes. Nous renonçons à le faire pour ces deux raisons.

*Art. 75, al. 3, pjt LDP*

L'art. 75, al. 3, LDP a fait l'objet d'une adaptation de nature rédactionnelle en raison de l'appellation du nouveau type d'initiative populaire. Il faut veiller en effet à bien distinguer les trois types d'initiative populaire.

*Art. 76, titre et al. 1 et 3 pjt LDP*

La *procédure* applicable lors du vote sur une initiative populaire accompagnée d'un contre-projet (schéma des trois questions, double oui autorisé), visée à l'art. 139b Cst. reste fondamentalement la même. Ce qui change provient de l'*application* de la procédure à l'initiative populaire générale (cf. art. 139b, al. 1, let. a, Cst.).

L'article n'avait pas jusqu'à présent de *titre*: nous lui en avons donné un.

*Al. 1*: si l'Assemblée fédérale approuve l'initiative et adopte un acte la mettant en œuvre, elle peut lui opposer un contre-projet (cf. art. 139a, al 3 à 5, Cst.). Voilà pourquoi il faut élargir l'art. 76, al. 1, let. a, LDP: le premier projet d'une votation à trois questions sera soit une initiative populaire *rédiguée* ou alors *l'acte de mise en œuvre* d'une initiative populaire *générale*. L'*al. 3* sur la question subsidiaire doit être adapté en conséquence.

Une initiative populaire générale pourra être mise en œuvre soit par une modification de la *Constitution* (acte de nature constitutionnelle), soit par une modification de la *loi* (acte de nature législative) (cf. art. 139a, al. 3, Cst.). S'il existe un contre-projet, la question subsidiaire sera tranchée (si nécessaire d'après le modèle de la somme des pourcentages visé à l'art. 139b, al. 3, Cst.) par *le peuple et les cantons* en cas de modifications constitutionnelles, par *le peuple seul* en cas de modifications législatives (cf. art. 140, al. 2, let. abis, Cst.).

Le terme de «troisième question» que l'on trouve à l'art. 76, al. 3, LDP sera remplacé par celui de «question subsidiaire», qui figure déjà dans la Constitution à l'art. 139b, al. 2 et 3.

*Art. 74, al. 3 et 4, 2<sup>e</sup> phrase, pjt LParl*

A l'al. 3, les projets d'acte mettant en œuvre une initiative populaire générale sont ajoutés à la liste des objets devant faire l'objet de délibérations sur lesquels l'entrée en matière est acquise de plein droit, car une non-entrée en matière contreviendrait à l'obligation faite par la Constitution de mettre en œuvre l'initiative populaire générale une fois qu'elle a été approuvée par le peuple (art. 139a, al. 5, et 156, al. 3, let. b, Cst.). Une telle lacune serait incompatible avec le respect des principes de la bonne foi qu'impose la Constitution (art. 5, al. 3, et 9 Cst.).

*Al. 4:* on pourrait imaginer de ne pas soumettre au vote sur l'ensemble les actes de mise en œuvre d'une initiative populaire générale approuvée par le peuple; cela rendrait certes l'art. 104e pjt LParl superflu et le recours au Tribunal fédéral pour déni de justice inutile, mais cela entraverait aussi la formation démocratique de l'opinion dans un des deux conseils: en effet, les majorités changeantes créant une mosaïque de décisions partielles incohérentes, un des deux conseils serait privé de la possibilité de confirmer démocratiquement le résultat de ses délibérations lors du vote sur l'ensemble ou encore de le refuser, revenant au statut *ante*. On comprend mal comment un conseil pourrait et devrait défendre par la suite, lors de la campagne précédant la votation, une décision issue de majorités nées du pur hasard et à laquelle il n'aurait jamais donné sa bénédiction démocratique.

*Art. 90 pjt LParl*

Classement d'un projet d'acte

Pour ne pas compromettre la mise en œuvre d'une initiative populaire générale approuvée par le *peuple*, il faut prévoir une exception au principe selon lequel les commissions chargées de l'examen préalable peuvent proposer conjointement aux conseils de classer un projet d'acte pendant la procédure d'élimination des divergences.

Par contre, pour autant que l'*Assemblée fédérale* ait approuvé l'initiative populaire générale, les deux Conseils pourront décider, si leurs commissions chargées de l'examen préalable en font conjointement la demande, de classer un projet d'acte pendant la procédure d'élimination des divergences (art. 90 pjt LParlG); si le comité d'initiative ne retire pas son initiative (cf. art. 73a, al. 2, let. b, pjt LDP), celle-ci devra alors être soumise au peuple dans les dix mois qui suivront (cf. art. 74a, al. 2, let. b, et 3, let. c, pjt LDP).

Si l'Assemblée fédérale a approuvé l'initiative populaire générale et qu'elle classe ensuite un projet d'acte devant la mettre en œuvre, cela voudra dire qu'elle revient sur la décision par laquelle elle l'avait approuvée et cela déclenchera la (première) *votation populaire*. Ce retour sur sa décision ne pourra donc *pas faire l'objet d'un recours*.

*Art. 93, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase (nouvelle), pjt LParl*

La logique est la même que pour l'art. 90 pjt LParl: si le projet d'acte met en œuvre une initiative populaire générale, il ne pourra être classé et la norme fixée au nouvel art. 104, al. 6, pjt LParl sera applicable.

*Art. 95, let. e, pjt LParl*

Les nouvelles dispositions constitutionnelles imposent une modification de nature purement formelle: «initiative populaire conçue en termes généraux» doit être remplacé par «initiative populaire générale».

*Chapitre 3*

*Systematique:*

Les particularités des dispositions approuvées lors de la votation sur la réforme des droits populaires font qu'il est impossible de régler l'élaboration du message du Conseil fédéral (actuel art. 97 LParl) ou le délai de traitement de l'initiative (actuels art. 105 et 106 LParl) dans des dispositions communes aux deux types d'initiatives populaires. L'initiative populaire conçue en termes généraux et l'initiative populaire générale présentent en effet des différences d'une nature telle que l'actuelle systématique de la loi ne peut être maintenue. Si l'initiative populaire revêtant la forme d'un projet rédigé et l'initiative populaire revêtant la forme d'une proposition conçue en termes généraux avaient en commun de viser une révision partielle de la Constitution, cela ne sera plus forcément le cas à l'avenir puisque l'initiative populaire générale permettra également de réviser ou d'exiger une loi. Par conséquent, il faut revoir toute la distribution des sections: on trouvera les dispositions communes à l'initiative populaire rédigée et à l'initiative populaire générale dans la section 2, les dispositions propres à l'initiative populaire rédigée dans la section 3 et les dispositions propres à l'initiative populaire générale dans la section 4.

*Art. 97 pjt LParl*

Il est abrogé. Les dispositions du message du Conseil fédéral qui concernent l'initiative populaire générale, laquelle pourra être traitée en plusieurs étapes selon la complexité de la mise en œuvre et la procédure choisie, doivent être rédigées (art. 103 pjt LParl) selon une approche si différente de celles qui régissent l'initiative populaire rédigée (art. 99a pjt LParl) qu'il serait aberrant de les regrouper dans l'art. 97 LParl. Cette disposition doit donc être abrogée.

*Art. 98, titre et al. 1, pjt LParl*

*Validité des initiatives*

La modification apportée à l'al. 1 est de nature rédactionnelle. Comme les normes constitutionnelles régissant l'initiative populaire rédigée et celles régissant l'initiative populaire générale (causes de nullité y comprises) sont fixées dans des articles différents, il faut adapter en conséquence les renvois dans la LParl. Du point de vue de la systématique, les dispositions concernant la déclaration de nullité d'une initiative populaire doivent précéder les dispositions sur le caractère péremptoire des délais de la procédure; ces dernières seront fixées désormais aux art. 100, al. 2 (pour l'initiative rédigée) et 103, al. 4 (pour l'initiative populaire générale).

Cet article reprend intégralement le contenu de l'actuel art. 97, al. 1, let. a, 2 et 3, LParl. Comme les dispositions sur le traitement de l'initiative populaire rédigée et les dispositions sur le traitement de l'initiative populaire générale prévoient des procédures différentes, elles doivent être dissociées.

## Art. 100 pjt LParl

## Recommandation en vue de la votation populaire

*Systématique:* jusqu'à présent, les dispositions sur le délai d'établissement de la recommandation de vote (art. 100 LParl), sur les conditions et les modalités d'adoption d'un contre-projet (art. 101 LParl) et sur la procédure de décision relative à la recommandation de vote et au contre-projet (art. 102 LParl) figuraient dans trois articles différents. Cette structure était pertinente puisque la Constitution ne permettait à l'Assemblée fédérale d'opposer un contre-projet à une initiative populaire revêtant la forme d'un projet rédigé que si elle recommandait le rejet de cette initiative (ancien art. 139, al. 5, 3<sup>e</sup> phrase, Cst.). Or cette restriction a été abolie par la réforme des droits populaires acceptée par le peuple et les cantons le 9 février 2003 (nouvel art. 139, al. 3, Cst.).

La question de l'adoption ou non d'un contre-projet se pose donc désormais de nouveau pour toute initiative populaire rédigée.

L'art. 100, al. 1, pjt LParl est le même que l'unique alinéa actuel de l'art. 100 LParl; il reprend l'art. 139, al. 3, Cst. Ni ce dernier ni l'art. 100, al. 1, pjt LParl n'ont pour but d'empêcher qu'une initiative populaire soit soumise au verdict du peuple et des cantons sans recommandation de l'Assemblée fédérale. Du reste, c'est déjà chose possible si les deux conseils ne peuvent se mettre d'accord (cf. art. 156, al. 2, Cst.) ou s'ils n'ont pas réussi à le faire dans le délai imparti (cf. art. 106 LParl). Le cas s'est déjà produit (cf. FF 1977 II 417s. et 1982 III 1073s.).

Al. 2: cette disposition remplace l'actuel art. 106 LParl. Les délais de traitement des initiatives sont des délais *péremptoires* depuis 1973, année à laquelle la Conférence des présidents de groupe avait déposé une initiative parlementaire demandant l'introduction, dans la loi d'alors sur les rapports entre les conseils, d'une disposition (art. 29, al. 4) permettant de prolonger le délai de traitement des initiatives au motif que ce délai avait un «effet de forclusion»<sup>3</sup>. Cette interprétation n'avait du reste soulevé aucune objection lors des débats en plénum<sup>4</sup>. Le caractère péremptoire du délai de traitement d'une initiative populaire est aujourd'hui considéré comme admis autant par le Parlement<sup>5</sup> que par la doctrine<sup>6</sup> et la jurisprudence<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> FF 1973 II 818 s.

<sup>4</sup> BO 1973 N 1671, E 27 s.

<sup>5</sup> cf. BO 1982 E 414 et 421 à 424; FF 1982 III 1073 s.

<sup>6</sup> cf. Hans Brühwiler, Die neue Verfahrensordnung der Bundesversammlung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 64 (1963) 57 à 68, ici: 58 s., note 6; Jean-François Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967, I 154, n° 397.

<sup>7</sup> ATF 100 Ia 53 cons. 5a p. 54

*Art. 101, al. 1 et 2, pjt LParl*

L'*al. 1* du projet reprend l'essence de l'actuel art. 101, al. 1, pjt LParl, mais il supprime l'élément qui faisait référence à la recommandation préalable du rejet de l'initiative par l'Assemblée fédérale puisque la nouvelle norme constitutionnelle ne conditionne plus la présentation d'un contre-projet à l'adoption d'une recommandation de rejet (cf. nouvel art. 139, al. 3, 3<sup>e</sup> phrase, Cst. par rapport à l'ancien art. 139, al. 5, 3<sup>e</sup> phrase, Cst.). Désormais, l'Assemblée – et c'est justifié – peut adopter un contre-projet sans forcément recommander le rejet de l'initiative (ce qui pourrait se produire du fait, par exemple, que les deux conseils ne se sont pas entendus sur une recommandation de vote).

La modification de l'*al. 2* est de nature purement rédactionnelle.

*Art. 102 pjt LParl*

Recommandation en vue de la votation populaire en cas de contre-projet

Pour empêcher une façon de faire illogique, l'art. 102 pjt LParl prévoit que si l'Assemblée fédérale recommande au peuple d'accepter à la fois l'initiative et le contre-projet, cela implique, de par la loi, qu'elle lui recommande de donner la préférence au contre-projet à la question subsidiaire; il prévoit aussi que le contre-projet soit caduc si l'Assemblée fédérale n'en a pas recommandé l'acceptation, soit parce que les deux conseils en ont recommandé le rejet, soit parce qu'ils n'ont arrêté aucune recommandation (par suite de divergences insurmontables entre eux par exemple). Cette disposition ne restreint en aucune façon les droits matériels conférés à l'Assemblée fédérale par la Constitution; un même organe ne peut à la fois élaborer un projet et en recommander le rejet. La disposition en question s'impose cependant pour briser le cercle vicieux des décisions contraires (avec le risque de non-décision que cela comporte) sur lequel le système bicaméral pourrait déboucher (majorités différentes dans les deux conseils).

*Art. 102a (nouveau) pjt LParl*

Prorogation du délai de traitement de l'initiative

L'art. 102a reprend pour l'initiative populaire rédigée les règles générales de prorogation du délai fixées dans l'actuel art. 105 LParl. Dans le cas de l'initiative populaire générale, les cas de figure sont plus nombreux et empêchent qu'on puisse reprendre ces règles telles quelles.

*Art. 103 (nouveau) pjt LParl*

Décision de principe

L'art. 103 pjt LParl répond à l'art. 99a pjt LParl applicable à l'initiative populaire rédigée, et il remplace, dans le cas de l'initiative populaire générale, l'actuel art. 97, al. 1, let. b, LParl. Si une initiative populaire générale a abouti, le Conseil fédéral établira, dans les neuf mois, un message à l'adresse de l'Assemblée fédérale, qu'il accompagnera d'un projet d'arrêté fédéral sur la suite à donner à ladite initiative. Dans l'avant-projet que nous avions envoyé en consultation, nous avions proposé que le Conseil fédéral puisse choisir l'une des trois options suivantes: proposer, dans les neuf mois, à l'Assemblée fédérale de rejeter l'initiative; lui proposer de l'approuver et lui soumettre, dans les neuf mois toujours, les grandes lignes de la mise en œuvre de l'initiative; lui proposer encore de l'approuver et lui soumettre, dans les 24 mois, un projet d'acte de mise en œuvre de l'initiative, avec ou sans

contre-projet (cf. art. 102*b*, al. 1 à 3, de l'avant-projet LParl envoyé en consultation). Les délais avaient été choisis de sorte que, par rapport au délai de deux ans qui figure à l'art. 103 actuel LParl pour l'initiative populaire conçue en termes généraux, il n'y ait en fin de compte aucun retard dans la procédure législative jusqu'à la décision de principe (approbation ou rejet) prise par le Parlement. Cette façon de faire n'a pas plu à tous les cantons ni à tous les partis et elle n'a pas plu du tout aux milieux économiques, qui ont avancé qu'elle était beaucoup trop compliquée et trop difficile à comprendre. Vu le souhait général de simplifier le système, nous y renonçons donc. Dans ces conditions, toute initiative populaire générale devra être traitée en deux phases: sur proposition du Conseil fédéral, qui aura neuf mois pour la lui soumettre (al. 1), l'Assemblée fédérale approuvera l'initiative ou la rejettera, et ce, dans les neuf mois qui suivent (al. 2); ce n'est que lorsque l'Assemblée fédérale aura approuvé l'initiative ou que le peuple l'aura acceptée que le Conseil fédéral élaborera une proposition d'acte de mise en œuvre; il aura quinze mois pour ce faire après la décision du Parlement (art. 104, al. 1, pjt LParl) ou 24 mois après le oui du peuple (art. 104, al. 2, pjt LParl).

Ni le Conseil fédéral ni les Chambres ne devraient avoir besoin de beaucoup de temps pour décider d'approuver ou de rejeter une initiative populaire, car il ne s'agira pas d'entrer dans les détails, mais simplement de rendre sur elle un jugement politique global: l'initiative populaire générale vaut-elle la peine d'être mise en œuvre ou faut-il la rejeter? Les deux Chambres auront neuf mois pour adopter une décision de principe sur la question à partir du moment où elles auront reçu le message du Conseil fédéral.

*Al. 3:* à l'avenir encore, les Chambres fédérales devront pouvoir commencer à délibérer *avant* de disposer du projet d'arrêté fédéral et du message (art. 97, al. 3 actuel, LParl).

La décision de principe que l'Assemblée fédérale prendra sur l'initiative populaire générale revêtira la forme d'un arrêté fédéral (art. 163, al. 2, Cst. et art. 29 LParl); le Conseil fédéral devra préparer le projet d'arrêté et le joindre à son message (art. 103, al. 1, pjt LParl).

Si les Chambres fédérales ont décidé d'approuver l'initiative, le Conseil fédéral aura quinze mois à partir de cette date pour leur soumettre un projet d'acte de mise en œuvre de ladite initiative. Ce délai est très court, vu qu'il y aura encore une procédure de consultation dans l'intervalle, mais il pourra être tenu. Il faut certes un certain temps aux deux Chambres pour décider d'approuver une initiative contre l'avis du Conseil fédéral, mais une décision positive prise par le conseil prioritaire donnera pour ainsi dire le coup d'envoi aux travaux préparatoires du gouvernement. De plus, le Conseil fédéral connaîtra déjà le sujet puisqu'il l'aura étudié neuf mois plus tôt pour rédiger le premier message (art. 103, al. 1, pjt LParl).

*Al. 4:* le traitement de l'initiative populaire générale pourra se faire en plusieurs étapes et ce sera même souvent le scénario le plus probable. Or, les délais ne peuvent avoir de caractère péremptoire à toutes les étapes de la procédure sous peine de compromettre l'objectif même d'une mise en œuvre effective de l'initiative populaire générale une fois qu'elle aura été approuvée. Il faut donc préciser dans la loi les limites du caractère péremptoire: l'effet péremptoire du délai vaudra uniquement pour le droit des autorités de prendre position et non pour leur devoir de mettre en œuvre l'initiative. Comme le droit de prendre position porte aussi bien sur l'ini-



tiative populaire rédigée que sur l'initiative populaire générale, l'art. 103, al. 4, pjt LParl peut renvoyer à l'art. 100, al. 2, pjt LParl.

*Art. 104 pjt LParl*

Mise en œuvre

Toute initiative populaire générale sera traitée en *deux phases*. Tout d'abord le Conseil fédéral proposera à l'Assemblée fédérale de l'approuver ou de la rejeter (décision de principe). Ensuite, si elle l'a approuvée ou si, faute d'approbation par elle, le peuple l'a acceptée, il préparera à son adresse un ou plusieurs actes de mise en œuvre de l'initiative et (uniquement si elle a dit oui à l'initiative) éventuellement un contre-projet. Cette façon stricte de procéder pourra parfois durer un certain temps, mais elle présente l'avantage d'être prévisible pour tous les protagonistes (cf. les explications de l'art. 103 pjt LParl).

*Al. 1:* pour mettre au point un ou plusieurs projets d'actes de mise en œuvre de l'initiative après le oui de l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral disposera tout au plus de quinze mois, même s'il présente un contre-projet. Or la rédaction d'un acte prend bien plus de temps que l'esquisse d'une idée; de plus, contrairement à l'initiative populaire rédigée qui est intouchable (cf. l'art. 99 LParl qui subsiste), le texte qui ressortira de la rédaction fera normalement l'objet d'une *consultation*, à laquelle participeront les cantons, les partis politiques, les associations faitières de l'économie voire d'autres milieux concernés (art. 147 Cst.). Malgré tout, il va falloir rédiger des *dispositions de mise en œuvre* de l'initiative, et qui plus est d'un possible contre-projet, dans les quinze mois qui suivront parce que le oui du Parlement à l'initiative populaire générale mûrit lentement dans le système bicaméral, la tendance se dessinant des mois à l'avance.

*Al. 2:* si le peuple a accepté l'initiative, le Conseil fédéral disposera d'un délai de 24 mois pour établir un ou plusieurs actes de mise en œuvre de l'initiative populaire générale. L'approbation de l'initiative par le peuple (de l'initiative uniquement et pas encore celle du ou des projets d'acte la mettant en œuvre!) suppose que l'Assemblée fédérale en ait préalablement recommandé le rejet (art. 74a, al. 2, let. a, pjt LDP), et donc qu'elle n'ait pas encore préparé les dispositions qui la mettront en œuvre (cf. art. 139a, al. 5, Cst.). Si le système bicaméral permet d'avoir une idée de la décision que prendra l'Assemblée fédérale au fur et à mesure des délibérations, de trimestre en trimestre, la décision du peuple, elle, échappera quasiment aux pronostics; il sera donc difficile de savoir à l'avance s'il faut ou non rédiger un ou plusieurs actes de mise en œuvre. Ce ou ces derniers devront donc être élaborés «à chaud» et il faudra encore organiser une procédure de consultation, tous travaux qui demandent du temps. Voilà pourquoi il y a lieu de prévoir un délai de 24 mois.

Deux solutions possibles au problème des délais partiels ont été examinées avant d'être abandonnées:

Impartir un *délai maximal de six ans par exemple* pour traiter une initiative populaire générale n'est guère réaliste; en effet, le Parlement devrait, pour chaque initiative, établir un budget-temps en fonction des aléas de la procédure, ce qui n'a aucun sens (cf. ch. 1.4.3).

On pourrait encore imaginer une disposition légale par laquelle *seul le Parlement se fixerait un délai*, que ce soit lui qui ait approuvé l'initiative populaire générale ou que ce soit le peuple qui l'ait acceptée. Ce système appelle toutefois quelques questions, par exemple la suivante: que se passera-t-il si la mise en œuvre perdure jus-

qu'à ce que l'initiative cesse d'avoir une raison d'être et n'intéresse plus ses auteurs? Le Parlement pourrait alors reposer la question au peuple, mais que penser de la valeur d'une telle consultation? L'Assemblée fédérale pourrait aussi renoncer à mettre en œuvre l'initiative. Saisi, le Tribunal fédéral pourrait alors décider d'appliquer la «*clausula rebus sic stantibus*» comme cela se fait en droit civil. Enfin, l'Assemblée fédérale pourrait édicter, à la place, une loi «*vide*» de sens, qui mettrait néanmoins, officiellement tout du moins, en œuvre le sens et le but de l'initiative. Même si ce dernier cas devait être extrêmement rare, la crédibilité des autorités aurait fort à pâtir de ces deux pseudo-solutions. Même faible, la manifestation d'un Parlement qui s'imposerait lui-même un délai sera toujours préférable à aucune manifestation du tout.

Les Chambres fédérales devront elles aussi s'accommoder de *délais de mise en œuvre serrés*, car il faut déjà compter entre six et dix ans, si l'on calcule les délais au plus juste, entre le dépôt d'une initiative populaire générale et sa mise en œuvre (phase de l'adoption de la décision de principe: neuf mois pour le message du Conseil fédéral, neuf mois pour les délibérations parlementaires, éventuellement dix mois pour la votation populaire; phase de mise en œuvre: quinze mois pour le message du Conseil fédéral, 24 mois pour les délibérations parlementaires, x mois de prorogation; phase d'examen: six mois pour le recours devant le Tribunal fédéral et l'arrêt rendu par lui, quatre mois pour le référendum, dix mois pour la votation populaire, trois mois pour la validation du résultat). Tout retard risquerait donc de rendre l'initiative populaire générale moins attrayante que l'initiative populaire rédigée – comme c'est le cas d'ailleurs pour l'initiative populaire conçue en termes généraux –, ce qui viderait la réforme des droits populaires de sa substance.

*Al. 3:* le délai de 24 mois prévu ici et dont disposera l'Assemblée fédérale après la présentation du message et du ou des projets d'acte de mise en œuvre par le Conseil fédéral lui imposera cependant un rythme de travail beaucoup moins soutenu que le délai fixé à l'actuel art. 74, al. 3, LDP. Cet article impose en effet aux autorités fédérales, tous pouvoirs confondus, un délai total de 30 mois pour transposer dans des normes constitutionnelles une initiative populaire conçue en termes généraux qui a été acceptée par le peuple. Ce léger assouplissement se justifiera dans la mesure où l'initiative populaire générale peut exiger la modification non seulement de normes constitutionnelles, mais aussi de *normes légales* (voire *des deux à la fois*), ce qui rend la tâche bien plus ardue. Dans certains cas, l'élaboration des normes mettant en œuvre l'initiative pourra exiger des interventions si complexes et si diverses sur la législation existante qu'il est même illusoire d'espérer pouvoir respecter le délai de 24 mois.

Désormais, on le sait, l'Assemblée fédérale pourra opposer un *contre-projet* à l'acte de mise en œuvre de l'initiative qu'elle aura préparé (cf. le nouvel art. 139a, al. 4, Cst. par rapport à l'ancien art. 139, al. 4 et 5, Cst.).

*Al. 4:* l'al. 4 permettra, dans les cas cités, de prolonger le délai, mais ce ne sera possible *qu'une seule fois*. La complexité de la mise en œuvre pourra varier considérablement selon le contenu de l'initiative et selon le domaine concerné du droit. Ainsi, l'initiative «Égalité des droits entre hommes et femmes» aurait exigé un travail législatif beaucoup plus conséquent que l'initiative «Pro vitesse 130/100» si ces deux initiatives avaient été lancées sous la forme d'une initiative populaire générale.

On peut imaginer en outre que la mise en œuvre de certaines initiatives populaires générales n'affecte pas qu'un seul niveau du droit (al. 5 et art. 74a, al. 6, pjt LDP). Ce sont là autant de raisons pour lesquelles il serait mal venu de fixer dans la loi une règle rigide sous la forme d'un délai maximal. L'expérience a d'ailleurs montré que quand il y avait un délai légal maximal les protagonistes l'utilisaient jusqu'au bout alors même que le processus aurait pu être accéléré. Il sera beaucoup plus profitable, à ce stade de la procédure, que l'Assemblée fédérale s'autodiscipline; après deux ans de délibérations, elle sera à même d'apprécier l'ampleur des divergences et la charge qu'imposera la suite des travaux. La loi doit donc lui permettre de définir elle-même le délai supplémentaire dont elle entend disposer.

*Al. 5:* l'al. 5 prévoit que si plusieurs actes mettent en œuvre une initiative populaire générale ils seront soumis en même temps au vote final dans chaque conseil. Ils seront également présentés ensemble au comité d'initiative dans la notification qui lui sera adressée pour qu'il lui interjette ou non un recours devant le Tribunal fédéral ou qu'il retire ou non son initiative (art. 73a, al. 4, et 74a, al. 4, pjt LDP). Le principe de l'économie impose cette façon de faire jusqu'à l'étape du référendum: des actes de mise en œuvre de nature différente (constitutionnelle ou législative) seront soumis au peuple dans l'ordre énoncé à l'art. 74a, al. 6, pjt LDP.

Présenter les actes ensemble n'empêchera pas évidemment le comité d'initiative de pouvoir attaquer un seul de ces actes devant le Tribunal fédéral. Si c'est uniquement l'acte de nature législative qu'il attaque, donc pas l'acte de nature constitutionnelle sur lequel il repose, le Conseil fédéral ne pourra pas soumettre l'acte de nature constitutionnelle au vote à ce stade.

Il devra attendre que le peuple et les cantons se soient prononcés sur tous les actes de nature constitutionnelle du tout à mettre en œuvre (et qu'ils les aient adoptés!). Ce n'est qu'à l'issue de cette phase que le délai de la demande de référendum contre les actes de nature législative commencera à courir (art. 74a, al. 6, pjt LDP).

Comment faudra-t-il procéder en présence de plusieurs actes de mise en œuvre dont le premier modifie une norme constitutionnelle, le deuxième et le troisième une norme légale, lorsque le deuxième est assorti d'un contre-projet et qu'aucun accord n'a été obtenu sur le troisième lors de la procédure d'élimination des divergences, si bien que deux textes (projets adoptés par chaque conseil lors de leur dernière délibération, cf. al. 6) doivent être mis en votation? Dans un tel scénario, tous les projets d'acte, au final, devront obligatoirement être mis en votation. Dans le premier cas, le projet, de nature constitutionnelle, devra réunir la majorité des voix des votants et des voix des cantons; dans les deux autres cas, les deux projets en concurrence, de nature législative, devront réunir uniquement la majorité des voix des votants; la question subsidiaire les départagera au cas où ils auraient été acceptés l'un et l'autre (système des trois questions; cf. encore l'annexe 1).

*Al. 6:* le nouvel art. 156, al. 3, let. b, Cst. exige que la loi prévoie de garantir, en cas de divergences entre les deux conseils, qu'un arrêté sera pris sur la mise en œuvre d'une initiative populaire générale qui aura été approuvée par le peuple, autrement dit il exige que cette initiative soit effectivement mise en œuvre. Nous avons proposé dans l'avant-projet envoyé en consultation que si la proposition de conciliation était rejetée par l'un des conseils ou que si le projet d'acte de mise en œuvre de l'initiative était rejeté par l'un des conseils, voire par les deux, lors du vote final, les projets d'actes adoptés par chaque conseil lors du vote sur l'ensemble soient soumis à la votation populaire d'après le schéma des trois questions (cf. art. 76 pjt LDP),

tout contre-projet devenant alors caduc. Cette procédure reprenait la trame de l'actuel art. 104, al. 3, LParl; elle n'était donc pas totalement nouvelle. Cela n'a pas empêché les cantons de Zurich, de Nidwald et de Vaud, ni l'UDC et le Centre patronal de la critiquer lors de la consultation au motif qu'elle était, ont-ils dit, beaucoup trop compliquée. Les solutions de remplacement proposées par eux ne permettent toutefois pas de s'en sortir. Il existe un moyen simple de répondre à ces critiques: nous proposons ici qu'on revienne tout bonnement à la solution proposée par l'actuel art. 104, al. 3, LParl (voir à ce sujet les explications dans: FF 2001 3409 s.). En effet, en reprenant les décisions prises par l'un et l'autre des conseils lors de leur dernière délibération, avant la tentative de conciliation, on part déjà d'une ébauche de compromis. Si l'on avait retenu la solution du vote sur l'ensemble, cela aurait encouragé les conseils à se profiler davantage en adoptant des positions extrêmes.

L'échec est du reste possible déjà au moment du vote des Chambres *sur l'ensemble*: dans ce cas-là, il n'y aura pas de versions intégrales pouvant être mises au vote. L'art. 104e pjt LParl prévoit que, dans cette situation, l'Assemblée fédérale élaborera un nouvel acte.

L'al. 6 sera appliqué si le peuple a accepté l'initiative populaire générale, mais aussi si l'Assemblée fédérale l'a approuvée. Dans le premier cas, il n'y pas d'alternative (qui empêcherait qu'elle ne capote). Dans le second par contre, on évitera que les versions de chacun des conseils doivent passer devant le peuple, ce qui pourrait en effet s'avérer problématique, si les commissions des deux conseils chargées de l'examen préalable proposent conjointement à leur conseil de classer le projet d'acte, lors de l'élimination des divergences (art. 90 pjt LParl). Le peuple devra alors répondre à la question cruciale [Acceptez-vous l'initiative populaire générale «...»?] (art. 74a, al. 2, let. b, et 3, let. c, pjt LDP), ce qui serait peut-être plus judicieux que de lui présenter la version travaillée par chacun des conseils.

L'al. 6 doit en outre répondre à la question de la forme sous laquelle les décisions des deux conseils seront rédigées. En effet, la procédure parlementaire achevée, il n'y aura pas d'acte adopté par les deux conseils lors du vote final. Il appartiendra par conséquent à la commission parlementaire de rédaction de mettre bout à bout les actes des deux conseils et de les compléter par les recommandations de vote correspondantes. Des exemples d'actes qui pourraient être ainsi confectionnés figurent à l'annexe 2 (ch. II et III, cas nos 9 à 14) du présent message.

On pourrait enfin imaginer que la loi prévoit un *renvoi* automatique du projet au Conseil fédéral au cas où les conseils ne pourraient, lors de l'élimination des divergences, se mettre d'accord sur un acte de mise en œuvre. Le projet qui vous est soumis n'envisage pas cette possibilité car, loin de favoriser la mise en œuvre de l'initiative populaire générale, elle aurait pour effet de la *différer*.

*Art. 104a (nouveau) pjt LParl*

Recommandation en vue de la votation  
populaire en cas de contre-projet

Un contre-projet direct est un acte de même nature (constitutionnelle ou législative) que l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale auquel on l'oppose. Dans une démocratie semi-directe, il faut éviter de mélanger les contre-projets directs et les contre-projets indirects. Le droit suisse ne consacre en effet quasiment aucune disposition aux limites matérielles de la Constitution et les articles constitutionnels ne proviennent pas d'une source unique. Ces deux raisons font qu'il est impératif d'opérer une distinction tranchée au niveau formel (à défaut d'être tran-

chée au niveau matériel): pour être acceptée, une modification de la Constitution requiert la majorité des cantons en plus de la majorité des votants alors qu'on n'a pas le droit de l'exiger pour la modification d'une loi ni en cas de primo-référendum poussant plus loin la procédure. Mélanger les deux formes dans le cas d'une initiative populaire générale revient à effacer ce qui la distingue de l'initiative populaire rédigée (cf. les explications de l'art. 104, al. 6, pjt LParl) et du même coup porte atteinte au consensus qui veut qu'à chaque type d'acte (constitutionnel ou législatif) corresponde un mode d'acceptation précis (majorité double ou majorité simple) pour que l'acte puisse entrer en vigueur.

L'al. 1 fixe, pour l'initiative populaire générale, une norme comparable à celle que fixe l'art. 102, al. 1, pjt LParl pour l'initiative populaire rédigée. Elle vise à briser le cercle vicieux des décisions contraires (avec le risque de non-décision que cela comporte), le système bicaméral ne pouvant exclure d'emblée une telle dérive (cf. les explications de l'art. 102 pjt LParl).

Comme l'Assemblée fédérale ne peut opposer de contre-projet à l'initiative populaire générale que si elle a approuvé le principe de cette initiative (art. 139a, al. 3 et 4, Cst.), auquel cas elle édictera l'acte la mettant en œuvre, le contre-projet n'a pas à se conformer – c'est logique et c'est précisément le but – aux exigences de l'initiative (cf. les explications de l'art. 82, let. d, pjt LTF). Le contre-projet opposé à l'acte qui met en œuvre une initiative populaire générale est un acte *autonome* des Chambres fédérales; en effet, rien, pas même une initiative populaire en suspens, ne peut, juridiquement, empêcher l'Assemblée fédérale de proposer sa propre solution législative sur un sujet d'actualité (JAAC 44.75 ch. 3). Par conséquent, un comité d'initiative ne pourra déposer de recours devant le Tribunal fédéral contre un contre-projet de l'Assemblée fédérale au motif qu'il ne met pas en œuvre comme il le souhaite l'initiative populaire générale dont il est l'auteur.

La procédure de vote sur le projet d'acte de mise en œuvre d'une initiative populaire pourvue d'un contre-projet doit être analogue à la procédure qui régit l'initiative populaire rédigée. Dans le cas de cette dernière, l'initiative et le contre-projet sont adoptés sous la forme d'un arrêté fédéral unique. Cette pratique ressort de l'art. 76, al. 1, LDP et du ch. II, al. 2, let. c, al. 1, des dispositions finales de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à la nouvelle Constitution fédérale (l'art. 121<sup>bis</sup>, al. 1, aCst. dit: «sur le même bulletin de vote»). Elle se justifie parfaitement puisqu'une initiative populaire et un contre-projet ne peuvent entrer en vigueur simultanément. D'où la nécessité de la question subsidiaire lors de la votation! Si l'initiative populaire et le contre-projet faisaient l'objet d'arrêtés fédéraux distincts, ils seraient mis au vote l'un après l'autre, ce qui serait plus simple pour les leaders d'opinion comme pour les électeurs. Le fait d'adopter une initiative populaire rédigée et son contre-projet sous la forme d'un *arrêté fédéral unique* prévient toute application arbitraire de la procédure de vote mettant en opposition directe deux textes qui seront départagés par la question subsidiaire en cas de double oui, et il permet d'éviter que le choix entre la mise au vote simultanée d'une initiative et d'un contre-projet qui seront départagés au besoin par la question subsidiaire et la mise au vote séparée des deux projets ne soit dicté par des considérations d'opportunité politique.

Ce qui vaut pour l'initiative populaire rédigée accompagnée d'un contre-projet vaut par analogie pour l'initiative populaire générale accompagnée elle aussi d'un contre-projet. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que l'examen, par l'Assemblée fédérale, de l'initiative populaire rédigée et de l'initiative populaire générale n'obéissent pas aux mêmes règles. Le texte d'une initiative populaire *rédigée* ne peut en effet donner

lieu ni à une discussion article par article ni à un vote sur l'ensemble (les Chambres ne peuvent le modifier; elles ne peuvent qu'émettre une recommandation à l'adresse des votants). Dans le cas de l'initiative populaire *générale*, par contre, l'acte de mise en œuvre fera l'objet d'un processus de décision complet de la part des Chambres, ce qui est une condition *sine qua non* de la procédure de recours ([marge de manœuvre créative] art. 74a, al. 4, pjt LDP, et 104b pjt LParl; art. 20, al. 4, 82, let. d, 88, al. 1, let. b, et 101a pjt LTF; art. 104c pjt LParl) et de la procédure en cas de désaccord entre les conseils sur la mise en œuvre de l'initiative (art. 104, al. 6, pjt LParl). Si l'acte de mise en œuvre de l'initiative et le contre-projet étaient regroupés dès le départ dans un projet d'acte unique, le vote sur l'ensemble et le vote final porteraient sur le tout. Par conséquent, la mise en œuvre de l'initiative risquerait de capoter du seul fait que les conseils ont des divergences insurmontables à propos du contre-projet, alors même qu'ils se seraient entendus sur le projet d'acte de mise en œuvre. Il faut éviter cette impasse.

Dans les débats parlementaires, la meilleure solution consistera à mettre séparément en délibération, puis aux voix, l'acte de mise en œuvre et le contre-projet.

Le vote final des Chambres comprendra un texte (annexe 1, cas n<sup>os</sup> 1, 2, 9 et 10), deux textes (annexe 1, cas n<sup>os</sup> 3, 4 et 5), trois textes (annexe 1, cas n<sup>os</sup> 7, 8a et 8b) ou quatre textes (annexe 1, cas n<sup>os</sup> 6 et 11). Les modèles se trouvent à l'*annexe 2*.

Il sera capital que la loi fixe sans équivoque dans quels cas de figure les actes de l'Assemblée fédérale exigeront un scrutin populaire où le peuple sera confronté au schéma des deux questions accompagnées de la question subsidiaire (double oui autorisé et question subsidiaire).

Tous les scénarios auront ceci en commun qu'il faudra plus d'un vote final pour clore les délibérations parlementaires lorsqu'il existera un contre-projet.

#### *Art. 104b (nouveau) pjt LParl*

#### Représentation de l'Assemblée fédérale en cas de recours

Le Tribunal fédéral permettra à l'Assemblée fédérale d'être entendue par écrit si le comité d'initiative dépose devant lui un recours contre l'acte de mise en œuvre d'une initiative populaire générale qu'elle propose. La procédure ordinaire de l'Assemblée fédérale est en effet inopérante dans ce cas-ci, car les Chambres devront prendre position *rapidement*. En outre, les considérations qui priment ne seront pas d'ordre politique, mais *juridique*. L'organe qui représentera l'Assemblée fédérale doit être de petite taille, mais néanmoins représentatif; il doit être de plus *commun aux deux conseils*, car *l'un et l'autre ont les mêmes droits*. L'art. 153, al. 2 et 3, Cst. précise que la loi peut prévoir des commissions conjointes (aux deux conseils) et leur déléguer certaines compétences, dont acte.

Deux possibilités s'offraient:

- les collèges présidentiels des deux conseils, siégeant ensemble;
- une commission, commune aux deux conseils et comprenant les deux commissions chargées de l'examen préalable *in corpore* ou un certain nombre de membres de chacune d'entre elles.

Nous avons opté pour la première. Le collège présidentiel de chaque conseil, on le sait, se compose du président, du premier vice-président et du second vice-président (art. 34 LParl). Ces six députés consacrent une très grande partie de leur temps à

leur mandat de parlementaire. Ils ont en outre à leur disposition suffisamment d'employés des Services du Parlement, ce qui les rend aptes à rendre rapidement de temps à autre un avis entre les sessions. L'organe que nous proposons semble aussi convenir dans le cas d'espèce, vu que les deux présidents des conseils représentent déjà l'institution parlementaire dans d'autres activités. L'art. 19 LParl leur attribue du reste indirectement une fonction de ce type.

L'art. 46, al. 2, LParl précise que les décisions des commissions communes aux deux conseils sont adoptées à la majorité des votants de l'un et l'autre conseil. Il sera aussi applicable lorsque les conseils devront arrêter l'avis qu'ils entendent remettre au Tribunal fédéral. C'est ainsi, par exemple, que trois conseillers nationaux disant oui ne l'emporteront pas sur deux conseillers aux Etats disant non et un s'abstenant de prendre position.

*Art. 104c (nouveau) pjt LParl*                      Mise au point de l'acte

*Al. 1:* le recours formé au Tribunal fédéral pour non-respect du contenu et des objectifs de l'initiative populaire générale sera régi par la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF) (cf. ch. 2.3).

La LParl, par contre, devra régler les conséquences de l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral sur ce recours, y compris – et surtout – dans les cas où le Tribunal fédéral déclarerait nul l'acte de mise en œuvre faute de respecter le contenu et les objectifs de l'initiative populaire générale. En pareil cas, l'Assemblée fédérale sera *contrainte* de réexaminer l'acte de mise en œuvre. L'entrée en matière sera, là aussi, acquise de plein droit; si elle ne l'était pas, le mandat constitutionnel assigné au législateur de pourvoir à la mise en œuvre effective d'une initiative populaire générale approuvée par le peuple (art. 156, al. 3, let. b, Cst.) ne pourrait pas être respecté.

*Al. 2:* l'Assemblée fédérale reverra l'acte de mise en œuvre à la lumière des objections du Tribunal fédéral selon une procédure obéissant aux mêmes règles que la procédure applicable à la première délibération. Les art. 71 à 95 LParl seront applicables, ce qui signifie qu'il faudra déterminer de nouveau lequel des conseils sera prioritaire et reprendre toute la procédure depuis le début, comme la première fois.

*Al. 3:* les commissions chargées de l'examen préalable pourront proposer à leur conseil de limiter les délibérations à certaines dispositions si les objections du Tribunal fédéral n'ont porté que sur certains points. Si les délibérations sont limitées à certaines dispositions, aucune proposition ne pourra être plus déposée sur les autres dispositions, ce qui limitera le droit d'amendement.

*Art. 104d (nouveau) pjt LParl*                      Publication dans la Feuille fédérale

La publication dans la Feuille fédérale ne surviendra qu'*après* l'expiration du délai de recours ou qu'*après* la clôture définitive et entrée en force, par le Tribunal fédéral, de la ou des procédures de recours (recours rejetés, recours déclarés irrecevables ou causes rayées du rôle); elle déclenchera le *délai référendaire* pour les actes de mise en œuvre de nature législative qui seront dépourvus de contre-projet ou qui ne revêtiront pas la forme de deux projets d'actes concurrents (cf. art. 104, al. 6, pjt LParl). Pour les projets d'acte de mise en œuvre de nature législative qui seront assortis d'un contre-projet ou qui revêtiront la forme de deux projets d'actes concurrents, et pour les projets d'acte de mise en œuvre de nature constitutionnelle, la

publication dans la Feuille fédérale indiquera que le projet est *prêt à être soumis au vote du peuple (et des cantons)* (cf. ch. 1.4.2).

Il va sans dire que les actes déclarés nuls par le Tribunal fédéral ne pourront être publiés ni soumis tels quels au vote du peuple (cf. les explications de l'art. 104c pjt LParl).

*Art. 104e (nouveau) pjt LParl*                      Rejet de l'acte de mise en œuvre d'une initiative populaire générale acceptée par le peuple

La nouvelle norme fixée à l'art. 156, al. 3, Cst. exige, on l'a dit, qu'une initiative populaire générale approuvée par le peuple soit mise en œuvre. L'art. 104e pjt LParl dit donc ce qui se passera si le peuple a approuvé l'initiative populaire générale, mais que sa mise en œuvre ait échoué. Il s'agit ici uniquement de régler le cas où l'acte de mise en œuvre serait rejeté par au moins un conseil au terme de la discussion article par article, lors du vote sur l'ensemble. Les autres cas seront régis par l'art. 104, al. 6, pjt LParl.

Dans la doctrine, on trouve l'idée selon laquelle le Parlement est tenu de rédiger un projet correspondant et qu'en cas de divergences des conseils, il n'a pas le droit de le biffer de l'ordre du jour, mais qu'il doit bien plus délibérer jusqu'à ce qu'il ait trouvé un compromis<sup>8</sup>. D'aucuns<sup>9</sup> pensent même que cela doit se faire dans les délais impartis par la loi.

Les options les plus diverses ont été envisagées pour arriver à une solution acceptable:

- traiter l'objet en priorité absolue lors de la législature suivante. Le fait que la fin d'une législature ne constitue pas, dans l'esprit de beaucoup, une césure significative plaide toutefois contre cette option. En outre, l'urgence d'un dossier est déterminée plutôt en fonction de considérations politiques. Une telle règle relèverait donc au mieux de la «soft law»;
- imposer au Conseil fédéral l'obligation de transposer dans une ordonnance, à titre provisoire et pour combler le vide créé par l'absence d'acte de mise en œuvre de l'Assemblée fédérale, l'initiative populaire générale approuvée par le peuple. La constitutionnalité d'une telle solution est toutefois discutable. Selon les art. 164 et 194 Cst., en effet, les modifications législatives ou constitutionnelles requises par une initiative populaire générale doivent être édictées par l'Assemblée fédérale. Cette compétence ne saurait être déléguée au Conseil fédéral par la loi. En outre, il est peu probable que le Tribunal fédéral puisse être saisi sur des règles de mise en œuvre élaborées par le Conseil fédéral. La question se pose par ailleurs de savoir si une telle solution aurait l'effet souhaité, à savoir favoriser la recherche, au Parlement, d'un texte consensuel à soumettre au référendum (soit obligatoire, soit facultatif). Or, les ordonnances du Conseil fédéral ne peuvent pas faire l'objet d'un référen-

<sup>8</sup> Etienne Grisel, *Initiative et référendum populaires*, Traité de la démocratie directe en droit suisse, 2<sup>e</sup> édition, Berne 1997, p. 211, n<sup>o</sup> 531. Luzius Wildhaber, Art. 121/122, in: Jean-François Aubert *et al.* (éd.), *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle/Zurich/Berne 1987 ss, n<sup>o</sup> 158.

<sup>9</sup> Yvo Hangartner/Andreas Kley, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 2000, p. 356s., n<sup>os</sup> 869s.



dum. Le fait de s'en remettre constamment au Conseil fédéral pour l'élaboration de règles de mise en œuvre «provisoires» pourrait donc offrir une échappatoire bienvenue;

- utiliser l'instrument du *recours pour retard non justifié*. Cet instrument existe de toute façon, la possibilité de former recours au Tribunal fédéral pour retard non justifié étant une conséquence de la possibilité de saisir cette instance sur la mise en œuvre d'une initiative populaire générale (art. 189, al. 1<sup>bis</sup>, Cst.). Si l'inadéquation de la mise en œuvre peut être invoquée, l'absence de mise en œuvre, *a fortiori*, peut l'être aussi.

La Constitution exige que l'initiative populaire générale soit mise en œuvre dès lors qu'elle a été approuvée par le peuple (art. 156, al. 3, let. b, Cst.). Les deux conseils devront par conséquent *reprendre leurs travaux depuis le début* s'ils ne parviennent pas à s'entendre sur un acte de mise en œuvre commun.

Pour éviter autant que possible qu'une décision fortuite n'oblige à reprendre toute la procédure depuis le début, ce qui demanderait beaucoup de temps, l'art. 104e pjt LParl prévoit que le conseil qui a rejeté le projet lors du vote sur l'ensemble confirme son refus lors d'un second vote, comme c'est le cas pour d'autres projets (cf. actuel art. 95, let. b, LParl).

## **2.3 Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)**

### **2.3.1 Introduction**

L'Assemblée fédérale disposera d'une marge de manœuvre considérable lorsqu'il s'agira de mettre en œuvre une initiative populaire générale. Elle devra en particulier dire comment se fera la mise en œuvre (par une modification constitutionnelle ou par la loi), mais aussi la mettre en œuvre. Un élément viendra consolider le droit d'initiative sous cette forme, c'est le droit – pour le comité d'initiative – de recourir devant le Tribunal fédéral (en vertu de l'art. 189, al. 1<sup>bis</sup>, Cst.) au cas où il estimerait que les Chambres fédérales n'ont pas mis en œuvre son initiative comme il le souhaitait (recours introduit pour non-respect du contenu et des objectifs de l'initiative populaire générale concernée). Le Tribunal fédéral sera alors – depuis qu'il connaît des contestations pour violation des dispositions fédérales et cantonales sur les droits politiques (art. 189, al. 1, let. f, Cst. et 82, let. c, et 88, al. 1, let. b, LTF) – amené à interférer une nouvelle fois, et qui plus est davantage, dans la réalisation du droit d'initiative.

Cette procédure de recours doit être transcrite en détail dans la loi (précisément dans la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, LTF, cf. FF 2005 3829) et aménagée dans le droit de la procédure, auquel se réfère le Tribunal fédéral. Car, contrairement à la LTF, ni la loi fédérale sur les droits politiques (LDP) ni la loi sur le Parlement (LParl) ne contiennent de dispositions sur la procédure; elles se limitent à mentionner les renvois correspondants.

Il sera crucial pour la suite des délibérations parlementaires que le Tribunal fédéral motive dûment et le plus précisément possible l'arrêt par lequel il aura donné raison au comité ayant recouru. Il ne s'exprimera toutefois que sur le projet attaqué et ne pourra prendre la place du législateur. En d'autres termes, il ne lui appartiendra pas

de dire comment une disposition devrait être reformulée pour, selon lui, correspondre aux objectifs de l'initiative générale (cf. le ch. 2.3.5).

### 2.3.2 Systématique générale

Le nouveau recours devant le Tribunal fédéral pour non-respect du contenu et des objectifs d'une initiative populaire générale (recours visé à l'art. 189, al. 1<sup>bis</sup>, Cst.) est un recours de droit public au sens des art. 82ss LTF; il doit donc figurer à la section 3 du chap. 3 de la LTF. Il s'agit d'y inscrire en particulier la possibilité en soi de faire recours contre les actes de mise en œuvre d'une initiative populaire générale que l'Assemblée fédérale aura adoptés (art. 82, let. d, pjt LTF), la qualité pour recourir (art. 89 pjt LTF) et le délai imparti au comité d'initiative pour recourir (art. 101a pjt LTF).

### 2.3.3 Explications des dispositions proposées

*Art. 20, al. 4 (nouveau), pjt LTF*

L'importance du nouveau recours pour non-respect du contenu et des objectifs d'une initiative populaire générale par l'Assemblée fédérale justifie qu'on précise la composition de la cour dans la loi, à savoir cinq juges dans le cas d'espèce. A noter que l'avant-projet envoyé en consultation prévoyait une cour à sept juges, plus apte à assurer une représentation politique complète et à aborder les éléments décisifs en détail. Instituer ici une cour à cinq juges n'empêchera pas la procédure simplifiée à un ou trois juges dans les cas prévus aux art. 108 et 109 LTF (cf. ATF 118 la 124 cons. 1 p. 125).

*Art. 82, let. d (nouvelle), pjt LTF*

Le nouvel art. 82, let. d, pjt LTF inscrit le recours visé à l'art. 189, al. 1<sup>bis</sup>, Cst. et l'objet du recours dans le droit de la procédure. L'objet du litige ne pourra être que *l'acte de mise en œuvre* de l'initiative incriminée, dont le Tribunal fédéral devra vérifier s'il respecte ou non le *contenu* et les *objectifs* de l'initiative populaire générale. Par conséquent, ce même Tribunal fédéral ne pourra pas contrôler la *procédure* parlementaire. Il ne sera pas possible non plus d'attaquer un éventuel *contre-projet* devant le Tribunal fédéral (cf. les explications de l'art. 104a pjt LParl). L'art. 189, al. 1<sup>bis</sup>, Cst. (révision des droits populaires) constitue, pour l'Assemblée fédérale, la seule exception à l'art. 189, al. 4, Cst. (réforme de la justice); il doit donc être interprété de manière restrictive. Voilà pourquoi il faut le mentionner ici dans une lettre à part (la let. d) de l'art. 82 LTF, sachant qu'il n'a rien à voir avec les let. a à c qui précèdent.

*Art. 88, al. 1, let. b, pjt LTF*

L'art. 88 LTF actuel ne mentionne pas l'Assemblée fédérale parmi les autorités précédentes en matière de droits politiques car il n'avait jusqu'ici aucune raison de le faire. Cela va toutefois changer avec l'entrée en vigueur de toutes les modifications de la Cst. sur la réforme des droits populaires, y compris l'art. 189, al. 1<sup>bis</sup>,

Cst. Pour ce faire, il suffit d'ajouter une let. c à l'art. 88, al. 1. L'art. 86 LTF qui traite des autorités précédentes en général ne sera par contre pas touché.

*Art. 89, al. 4 (nouveau), pjt LTF*

L'art. 89, al. 4, pjt LTF mentionne qui sera en droit de déposer un recours. Dans les questions portant sur le droit de vote des citoyens, le droit de recours appartient en général à quiconque a le droit de vote (cf. art. 89, al. 3, LTF). Cette façon de procéder est certes conforme à la pratique du Tribunal fédéral en matière de recours ayant trait aux élections et aux votations cantonales (cf. ATF 129 I 185 cons. 1.3), mais elle ne peut faire l'affaire ici car si tout citoyen pouvait faire recours, l'initiative populaire générale perdrait tout intérêt, sa mise en œuvre exigeant beaucoup trop de temps. En outre, comme on l'a vu dans l'avant-projet, toute extension de la qualité pour recourir à d'autres milieux que le comité d'initiative entraînerait inmanquablement une deuxième publication de l'acte de mise en œuvre de l'initiative dans la Feuille fédérale, avec toutes les complications que cela impliquerait. C'est un point de l'avant-projet qui a été très critiqué lors de la consultation.

On ne peut du reste guère comparer une initiative populaire fédérale générale à une initiative cantonale, qui, pour aboutir, a besoin de beaucoup moins de signatures et qui n'est traitée que par un organe parlementaire (le parlement du canton), d'où moins de complications et un gain de temps important. Il faut donc exclure ici que tout citoyen et toute citoyenne aient le droit de faire recours. En revanche, il faut accorder ce droit au comité d'initiative et à lui seul, dont les membres peuvent déjà, en vertu de l'art. 80, al. 3, LDP, former un recours de droit administratif contre la modification du titre imposée par la Chancellerie fédérale. Par contre, vu les oppositions très fortes qui se sont manifestées durant la consultation (cf. ch. 1.3), nous ne vous proposons plus de donner la qualité pour recourir aux groupes parlementaires de l'Assemblée fédérale à la suite des délibérations qui auront lieu sur la mise en œuvre de l'initiative populaire générale.

Le comité d'initiative devant être le seul à pouvoir former un recours devant le Tribunal fédéral, le recours en question ne sera plus le recours populaire qui avait été projeté.

Il faut inscrire expressément dans la loi le fait que la restriction du droit de recours en matière de droits politiques se limite à la possibilité, pour un comité d'initiative, à former un recours devant le Tribunal fédéral pour non-respect par l'Assemblée fédérale du contenu et des objectifs de l'initiative populaire générale dont il est l'auteur.

*Art. 101a (nouveau) pjt LTF*

Recours contre les actes de mise en œuvre  
d'une initiative populaire générale

L'art. 101a pjt LTF fixe le délai du recours: il sera de 30 jours à compter de la date à laquelle la Chancellerie fédérale aura notifié les décisions de l'Assemblée fédérale au comité d'initiative (cf. art. 74a, al. 4, pjt LDP). Il est le même que le délai de recours général qui figure aux art. 100, al. 1, et 101 LTF.

### 2.3.4

## Dispositions générales de la loi sur le Tribunal fédéral

En plus des dispositions sur l'introduction du nouveau recours que nous venons de mentionner, le droit de la procédure figurant dans la LTF s'applique aussi au recours formulé contre l'acte de mise en œuvre d'une initiative populaire générale. En voici quelques exemples:

*Représentation des parties* (art. 40 LTF): les dispositions sur le recours de droit public ne mentionnent pas le monopole de l'avocat ni sa nécessité. Par conséquent, n'importe qui pourra représenter une personne habilitée à introduire un recours contre l'acte de mise en œuvre d'une initiative populaire générale. Les Chambres fédérales seront représentées par les collègues présidentiels des deux conseils (cf. art. 104b pjt LParl).

*Mémoires*: l'art. 42 LTF sera applicable en cas de recours interjeté contre l'acte de mise en œuvre d'une initiative populaire générale. Les Chambres fédérales seront représentées par les collègues présidentiels des deux conseils (cf. art. 104b pjt LParl).

*Déni de justice et retard injustifié*: si, dans le cadre des recours concernant le droit de vote des citoyens et de ceux qui ont trait aux élections et aux votations cantonales, tous recours visés à l'art. 85, let. a, de l'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ) [RS 3 521 544s], il est possible de contester, pour déni de justice ou retard injustifié, les décisions des organes des cantons qui enfreignent le droit d'initiative<sup>10</sup>, il sera aussi possible, grâce au recours dont il est question ici, de recourir contre l'Assemblée fédérale pour retard injustifié dans le traitement d'une initiative populaire générale, donc pour non-respect du délai fixé dans la loi sur le Parlement (cf. l'art. 94 LTF).

Les autres dispositions sur la procédure, visées aux art. 102ss et 108ss LTF (p. ex. les mesures provisionnelles [art. 104 LTF] ou les mesures ayant un effet suspensif [art. 103 LTF]), seront applicables au recours formé contre un acte de mise en œuvre d'une initiative populaire générale pour autant qu'elles soient pertinentes dans le cas d'espèce.

*Notification de l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral*: l'arrêt de la Haute cour sera notifié, en vertu de l'art. 60 LTF, au comité d'initiative, aux Chambres fédérales et à la Chancellerie fédérale. Cette dernière aura besoin d'un original pour, sans perdre de temps, inviter le comité à lui faire savoir s'il souhaite (ou non) retirer son initiative (cf. art. 73a, al. 2, let. c, pjt LDP); elle en aura encore besoin pour proposer immédiatement au Conseil fédéral une date à laquelle la votation populaire pourra avoir lieu. En effet, le délai de dix mois dont ce dernier disposera pour l'organiser lui laisse une marge de manœuvre déjà très étroite (cf. explications de l'art. 73 pjt LDP).

<sup>10</sup> cf. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 88 (1987) 463; ATF 100 Ia 53.

### 2.3.5

### Issue du recours

L'issue du recours appelle quelques remarques. Il n'y a rien à dire si le Tribunal fédéral n'entre pas en matière ou s'il rejette le recours. La procédure continuera son cours, autrement dit, l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale et un contre-projet éventuel, tous deux de nature constitutionnelle ou l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale et un contre-projet, tous deux de nature législative, seront soumis au vote soit du peuple et des cantons, soit du peuple en vertu des art. 74a, al. 5 et 6, et 76 LDP. Un acte de mise en œuvre de nature législative, ou un contre-projet lui aussi de nature législative qui resterait au cas où le comité aurait retiré son initiative, seront, eux, sujets au référendum (cf. annexe 1).

Il appartiendra au législateur de déterminer si, lorsqu'il admet le recours du comité d'initiative, le Tribunal devra prononcer un arrêt en constatation ou un arrêt en annulation de l'acte de mise en œuvre de l'initiative adopté par les Chambres. Politiquement parlant, il n'y a guère de différence puisque les Chambres devront aussi donner suite à un arrêt en constatation. Néanmoins, le Conseil fédéral préférera l'annulation formelle de l'acte de mise en œuvre, car elle aura l'avantage d'être claire et correcte sur le plan de la procédure, vu qu'elle relancera la procédure parlementaire. Le Tribunal fédéral aura assuré la pleine responsabilité d'un arrêt clair et les Chambres fédérales n'auront pas besoin de ressortir une version de toute façon dépassée.

Si le Tribunal fédéral arrive à la conclusion que l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale ne respecte pas le contenu ni les objectifs de l'initiative, l'acte en question, de l'avis même de la Commission des institutions politiques du Conseil des États, retournera à l'Assemblée fédérale, qui remettra le travail sur le métier (FF 2001 4590, notamment 4611 et 4625). Il sera justifié que le Tribunal fédéral admette le recours dans le dispositif et qu'il annule la totalité de l'acte de mise en œuvre incriminé comme il annule sur recours un acte cantonal qui ne met pas en œuvre une initiative cantonale conçue en termes généraux (cf. ATF 115 Ia 148). Selon le cas, il annulera une disposition particulière ou une partie de cette disposition. Une fois que le Parlement aura procédé aux corrections nécessaires, l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale tiendra la route et pourra être soumis au peuple ou faire l'objet d'un référendum. Cela ne signifie toutefois pas que seule la disposition annulée fera l'objet de la nouvelle délibération sur l'acte de mise en œuvre; les autres parties de ce dernier, non annulées, pourront faire l'objet d'amendements de la part des députés. Si le Tribunal fédéral annule l'acte en entier, la procédure parlementaire repartira de l'étape qui avait précédé le vote final (cf. art. 104c, al. 2, pjt LParl). L'Assemblée fédérale reprendra ses délibérations, conformément à l'art. 104c pjt LParl. Ceci étant, le Tribunal fédéral devra indiquer le plus précisément possible les dispositions ou les parties de dispositions de l'acte incriminé, mais aussi les prescriptions qui, appliquées avec d'autres prescriptions, ne respectent pas le contenu ni les objectifs de l'initiative populaire générale (cf. ch. 2.3.1). Les Chambres fédérales pourront ainsi concentrer leur attention sur les carences constatées par la Haute cour et y remédier plus rapidement (cf. art. 104c, al. 3, pjt LParl).

## **2.4 Droit transitoire**

Des initiatives populaires conçues en termes généraux pourront être lancées jusqu'au moment où la législation d'exécution de l'initiative populaire générale entrera en vigueur. Si à ce moment-là, certaines d'entre elles se trouvent au stade de la récolte des signatures ou sont encore pendantes, on continuera à les traiter jusqu'au bout d'après l'ancien droit. Par contre, ne pourra plus être lancée à ce moment-là que la récolte de signatures appuyant des initiatives populaires fédérales correspondant au nouveau droit.

## **2.5 Référendum et entrée en vigueur**

Le plus simple est de déléguer au Conseil fédéral l'entrée en vigueur de la législation d'exécution de l'initiative populaire générale de sorte que le nouveau droit puisse s'appliquer dès que possible, une fois le délai référendaire échu ou la votation populaire gagnée.

## **3 Arrêté fédéral portant mise en vigueur intégrale de la révision des droits populaires du 4 octobre 2002**

En adoptant l'arrêté fédéral du 19 juin 2003 portant mise en vigueur des dispositions directement applicables de l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002 relatif à la révision des droits populaires (RO 2003 1953, ch. I), les Chambres fédérales ont fait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2003 la plus grande partie des dispositions constitutionnelles acceptées par le peuple et par les cantons le 9 février 2003 (RO 2003 1949), à savoir les art. 138, al. 1, 139, 139b, al. 2 et 3, 141, al. 1, phrase introductive, let. d, ch. 3, et al. 2, 141a et 156, al. 3, let. a et d.

Restent à faire entrer en vigueur les art. 139a, 139b, al. 1, 140, al. 2, let. <sup>abis</sup> et b, 156, al. 3, let. b et c, et 189, al. 1<sup>bis</sup>, de la Constitution (art. 1) et ce, le plus tôt possible et en même temps que la législation d'exécution afférente. Voilà pourquoi la compétence de fixer la date de leur entrée en vigueur est déléguée au Conseil fédéral (art. 2, al. 2).

Il ne faudra pas oublier non plus, à ce moment-là, de biffer l'art. 139, al. 1 à 4 et 6, première phrase, Cst. (cf. RO 2003 1953 ch. II), car sans cela on aurait deux articles portant le même numéro, mais de teneur différente.

## **4 Loi fédérale sur la révision de la législation sur les droits politiques**

### **4.1 Généralités**

Nous profitons de la révision partielle de la LDP pour vous proposer également quelques simplifications de la procédure (cf. ch. 4.3). Nos propositions sont issues des remarques que certains cantons nous ont faites à propos de récentes votations populaires fédérales ou de l'élection des députés du Conseil national. Il s'agit:

- de préciser ce qu'on entend par «*procuration*» quand on parle de vote (art. 5, al. 6, pjt LDP);
- de savoir ce qui va se passer pour les cantons dès lors qu'ils auront achevé les essais pilotes sur le *vote électronique* et que leur évaluation sera connue (art. 8a, al. 1<sup>bis</sup> et 3, pjt LDP);
- de protéger les informations officielles figurant dans la brochure des Explications du Conseil fédéral en refusant d'y faire figurer des *liens électroniques* qui renverraient à des publications sur Internet dont le contenu serait illicite (art. 11, al. 2, 5<sup>e</sup> phrase, pjt LDP);
- de limiter l'établissement, par la Chancellerie fédérale, d'une *notice explicative sur la manière d'élire les députés du Conseil national* aux cantons où ils sont élus selon le système proportionnel (art. 34 pjt LDP);
- enfin, d'autoriser les *cantons qui élisent leurs députés du Conseil national au vote majoritaire à restreindre les possibilités de vote* si l'élection est tacite (art. 47 et 50 pjt LDP).

Il est encore indiqué d'adapter la loi dans la perspective du *vote électronique des Suisses de l'étranger* (cf. ch. 4.4).

## 4.2 Résultats de la procédure de consultation

La consultation ayant pour objet la révision de la législation fédérale sur les droits politiques a eu lieu en même temps que la consultation ayant pour objet le projet de loi fédérale sur l'introduction de l'initiative populaire générale. Les noms des milieux consultés figurent au ch. 1.3.

La révision de la législation fédérale sur les droits politiques a, dans l'ensemble, été bien accueillie (23 avis favorables contre 1 avis défavorable). Seul un canton (Bâle-Campagne) s'y oppose alors que quinze estiment que la révision tient la route. Il en est allé de même pour les partis politiques (4 pour, 0 contre) et les milieux économiques (4 pour, 0 contre également). Il faut toutefois relativiser le résultat total puisque un bon nombre de cantons (Zurich, Uri, Schwyz, Glaris, Zoug, Bâle-Ville, le Tessin et le Valais) et de partis (l'UDC, le PSS, le PLS et le PES), de même qu'économiesuisse et l'Union patronale suisse, n'ont pas jugé utile de s'exprimer sur la question. Et ceux qui se sont manifestés ont souvent émis des avis opposés.

En *détail*, cela donne ceci:

- a. les milieux consultés, hormis quelques-uns qui se sont abstenus, jugent unanimement que le projet tient la route (16 contre 0) et ils jugent sa densité normative acceptable (17 contre 0). Certains d'entre eux ont même émis des vœux qui allaient au-delà de ce qui était proposé, parfois par suite d'une méprise (cas de Bâle-Ville sur la *procuration*), ou qui étaient diamétralement opposés (cas de Berne qui souhaite que le délai de remise du matériel de vote soit rallongé alors que Saint-Gall souhaite qu'il soit raccourci), ou encore qui n'ont, dans le projet actuel, plus de raison d'être (cas du Tessin qui demandait l'élimination du renvoi aux sous-apparentements à l'art. 33, al. 1, LDP);

- b. les avis sont par contre beaucoup plus tranchés sur les propositions de modifier le droit régissant l'élection des députés du Conseil national dans les cantons où elle a lieu selon le système proportionnel: 16 cantons contre 2 demandent l'interdiction des sous-apparetements; à l'inverse, tous les partis (7 contre 0) s'y opposent et souhaitent conserver le système en place afin que les jeunes, les femmes et les régions du pays soient mieux représentés. Les milieux économiques sont partagés sur la question (2 contre 2). Presque tous les cantons (17 contre 1), 1 parti contre 1 et 2 associations économiques contre 1 s'opposent encore à ce que l'on dispense les partis enregistrés de récolter des signatures à l'appui des listes car ils craignent une inflation de ces dernières, un raccourcissement de fait du temps de préparation de l'élection et une explosion des coûts. Le canton de Zurich demande que la Confédération examine la possibilité de reprendre la méthode de Pukelsheim (dite du «diviseur doublement proportionnel et de l'arrondi standard») qu'il va appliquer lors des prochaines élections cantonales et qui fait tomber les apparetements de parti à parti. La consultation a mis nettement en évidence qu'actuellement aucune proposition ni visant à alléger ni visant à alourdir la procédure d'annonce des candidats dans le vote à la proportionnelle n'est susceptible d'avoir la majorité. Abolir sans contrepartie l'obligation de recueillir un nombre minimum de signatures à l'appui d'une liste de candidats (art. 24, al. 3, let. b, LDP) n'a aucune chance de passer la rampe au Conseil des Etats. Au Conseil national, c'est l'abrogation des sous-apparetements, combinée à l'abolition qui précède, qui n'a aucune chance. Dans une situation comme celle-ci, toute tentative de changer quoi que ce soit mettrait en péril le projet dans son entier. Nous avons donc renoncé totalement à modifier les art. 24, al. 3, let. b, 31, 32, 33, al. 1<sup>bis</sup>, et 37, al. 2<sup>bis</sup>.
- c. en proposant aux cantons de centraliser leur registre électoral des Suisses de l'étranger, nous avons reçu leur soutien: 28 sont pour, 3 contre (Obwald, Bâle-Campagne et la Thurgovie. Les cantons de Berne, de Soleure et du Tessin faisant dépendre leur accord de l'introduction généralisée du vote électronique, les cantons sceptiques ou attentistes sont en fait au nombre de 6. Comme ils comptent plus de 900 communes à eux six, on peut considérer qu'environ un tiers des communes du pays (qui sont un peu plus de 2800 au total) adoptent un certain scepticisme à l'égard du projet. En réalité, le oui au projet a largement dépendu du fait qu'un canton accorde (et si oui dans quelle mesure) ou non le droit de vote cantonal aux Suisses de l'étranger qui lui sont rattachés, et donc de ce qu'il est en droit d'attendre de la mesure, en plus de ce qu'elle lui coûtera. Ce dernier élément a toute son importance pour les cantons qui accordent le droit de vote communal en plus du droit de vote cantonal à nos compatriotes à l'étranger: un registre électoral centralisé leur sera inutile, parce qu'ils ont déjà atteint la masse critique, le jour où nos compatriotes à l'étranger pourront voter par Internet;
- d. les propositions de modifier le droit régissant l'élection des députés du Conseil national au système majoritaire ont suscité peu de réactions. Des cantons concernés, seuls Glaris et Uri se sont abstenus de tout commentaire, une votation cantonale ayant balayé dans le second des propositions du même type (élection tacite, choix du système électoral par le canton). D'autres, du groupe des cantons connaissant le système de la représentation



proportionnelle, considèrent qu'il appartient de toute façon aux Etats concernés de régler cette affaire eux-mêmes, d'où leur retenue. Les autres cantons utilisant le système proportionnel, donc non directement concernés par le projet, l'ont approuvé sans grand enthousiasme (10 contre 2), comme l'ont fait du reste les partis politiques (3 contre 0) et les milieux économiques (3 contre 0).

La proposition faite par le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, à savoir que la Chancellerie fédérale établisse, séparément pour chacune des deux catégories de cantons, une brève notice explicative qui aurait été remise aux électeurs avec les bulletins électoraux a été critiquée par d'autres cantons connaissant l'élection des députés du Conseil national au système majoritaire qui n'en voient pas l'utilité, le système électoral en question étant selon eux facile à comprendre. Les économies, qui sont au programme de toutes les collectivités publiques, parlent en faveur du canton d'Uri qui propose qu'on laisse tomber l'art. 18a de l'avant-projet LDP et que la Chancellerie fédérale n'établisse (plus exactement: ne continue d'établir) de notice explicative qu'à l'adresse des cantons où l'élection a lieu à la proportionnelle.

### **4.3 Loi fédérale sur les droits politiques (LDP): explications des dispositions proposées**

#### *Art. 5, al. 6, pjt LDP*

Sauf pour l'électeur qui est dans l'incapacité d'écrire, le terme de *vote par procuration* ne signifie pas qu'une personne ait le droit de voter à la place d'une autre personne, mais uniquement qu'elle soit autorisée par elle à déposer dans l'urne le bulletin de vote qu'elle ne pourra pas y déposer elle-même et qu'elle lui aura remis pour qu'elle l'y dépose. La formulation que nous proposons ici avait déjà été approuvée par le Conseil national en 2002 sur proposition de la Commission des institutions politiques (BO 2002 N 335–337), mais le Conseil des Etats l'avait ensuite biffée (BO 2002 E 336). Or l'élection du Conseil national en 2003 a montré que même les secrétaires communaux n'étaient pas d'accord entre eux sur *la manière de comprendre* le terme en question (BO 2003 N Annexe 226). Nous le précisons donc ici. La seconde phrase précise l'exception qui ne vaut que pour l'électeur qui serait dans l'incapacité d'écrire de sa main; elle reprend la syntaxe et les termes de l'art. 61, al. 1<sup>bis</sup>, LDP.

#### *Art. 8a, al. 1<sup>bis</sup> et 3*

Dans un rapport daté du 31 mai 2006<sup>11</sup>, le Conseil fédéral a présenté les résultats de l'évaluation des essais pilotes effectués lors de votations fédérales par les cantons de Genève, de Neuchâtel et de Zurich sur la faisabilité du vote électronique en vertu de l'art. 8a LDP. Les cinq essais, qui ont eu lieu le 24 septembre et 26 novembre 2004 dans le canton de Genève, le 25 septembre 2005 dans le canton de Neuchâtel, et le 27 novembre 2005 dans les cantons de Neuchâtel et de Zurich, se sont déroulés sans panne ni incident et ont tous été parfaitement concluants.

<sup>11</sup> FF 2006 5205

En déduire que le vote électronique est possible partout et qu'il ne comporte pas de risques est néanmoins prématuré. Il nous semble plus raisonnable de continuer à œuvrer étape par étape, comme nous l'avons préconisé dans le premier rapport sur la question (rapport qui date du 9 janvier 2002<sup>12</sup>). Nous poursuivrons sur le chemin de la première étape (celle des essais contrôlés) en glanant de nouvelles expériences, expériences que devraient pouvoir continuer à faire les trois cantons pionniers qui ont considérablement investi et se sont investis dans le vote électronique. D'autres cantons que cela intéresserait devraient pouvoir participer aux essais, mais sans aucune aide financière de la Confédération. Nous veillerons tout particulièrement à ne pas créer de fracture électronique entre les cantons, grands ou petits, urbains ou ruraux. Très conscient du fait que des abus ou des irrégularités qui se produiraient à l'étranger dans ce secteur pourraient entamer la confiance que nos concitoyens accordent au vote électronique, voire remettre en question la crédibilité des résultats d'une élection fédérale ou de votations populaires fédérales, le Conseil fédéral veillera à ce qu'aucun essai ne concerne plus de 10 % du corps électoral fédéral lors de la prochaine législature.

*Al. Ibis:* jusqu'ici, les cantons pilotes qui souhaitaient effectuer un essai pilote dans le cadre d'une votation populaire fédérale ont eu à chaque fois besoin de l'autorisation du Conseil fédéral. Désormais, le Conseil fédéral devrait pouvoir autoriser ceux d'entre eux qui effectuent des essais depuis un certain temps (on entend par là ceux qui ont au moins à leur actif cinq essais successifs et qui se sont déroulés sans panne, lors de votations fédérales) à les poursuivre pendant une période déterminée, en les limitant, s'il le juge utile, à un endroit, à une date ou à un objet donnés. C'est lui qui fixera la longueur de la période et les conditions au cas par cas. Cette sorte de *frein à main* est la copie d'un mécanisme sur le vote par procuration qui a fait ses preuves à plusieurs reprises depuis le plébiscite du 23 juin 1974 sur le Jura jusqu'à la votation dans le district bernois de Laufon sur le rattachement de ce dernier au canton de Bâle-Campagne (RO 1974 887 et 2215, 1975 1295, 1978 580, 1983 750, 1989 1780 et 1994 2424 ch. II).

*Al. 3:* le suivi scientifique n'étant plus nécessaire pendant la phase d'essais élargie, on pourra donc le supprimer, aussi pour des raisons financières. S'il le juge nécessaire, le Conseil fédéral pourra toujours continuer à relever des données sur l'utilisation du vote électronique par les électeurs et à assurer le suivi scientifique de certains essais. Il pourra alors invoquer la compétence de régler les détails et les modalités que lui donne l'art. 8a, al. 4, LDP. Autrement dit, le suivi scientifique du vote électronique ne disparaîtra pas forcément avec l'abrogation de cet al. 3; il ne sera par contre plus obligatoire puisqu'il ne sera plus imposé par la loi. Le Conseil fédéral communiquera les résultats des essais élargis à l'Assemblée fédérale en temps opportun.

*Art. 11, al. 2, 5<sup>e</sup> phrase, pjt LDP*

Depuis quelque temps, le Conseil fédéral fait figurer l'adresse électronique des autorités fédérales à la dernière page de la brochure des Explications et parfois aussi celles d'autres pages de l'administration fédérale à consulter sur Internet. Il a même

<sup>12</sup> FF 2002 612

mentionné les adresses électroniques de comités d'initiative ou de comités référendaires<sup>13</sup>.

La mention de liens ou d'autres renvois à des sources électroniques (par exemple d'une adresse SMS d'où un électeur peut se faire envoyer des informations sur son téléphone portable) peut néanmoins être problématique, car l'information électronique peut facilement être modifiée et prendre dans certains cas un caractère illicite. On sait en effet que les pages d'Internet peuvent être actualisées en permanence et qu'un lien peut tout soudainement renvoyer à des pages dont le contenu a été modifié après-coup. En acceptant de mentionner des renvois à des sources électroniques dans les Explications du Conseil fédéral, la Chancellerie fédérale donnerait du même coup un chèque en blanc aux auteurs de ces sources.

Or le principe de la *transparence*, mais aussi le principe de la *proportionnalité*, exigent que l'information que reçoit l'électeur et qu'il recevra encore soit correcte et que l'informateur soit mentionné nommément. Voilà pourquoi il faudra mentionner sur la page des *Explications du Conseil fédéral* où les comités (d'initiative ou référendaires) exposent leurs arguments qu'ils assurent l'entière *responsabilité de la page*. Les responsables en question devront en outre déclarer par écrit à la Chancellerie fédérale que les sources électroniques mentionnées ni ne contiennent d'indications illicites ni n'aiguillent l'internaute vers des publications au contenu illicite. Les deux mesures citées permettront d'éviter les manipulations consistant par exemple à détourner après-coup un lien vers un autre lien ayant par exemple un caractère raciste, d'éviter encore que l'internaute qui cliquera par la suite (une fois la votation terminée) sur un lien électronique mentionné dans les Explications du Conseil fédéral publiées sur Internet ne tombe sur des allégations à caractère raciste ou ne soit amené de fil en aiguille, par le jeu des renvois successifs, à tomber sur des allégations de ce type.

#### *Art. 34 pjt LDP* Notice explicative

Les députés du Conseil national ne sont pas élus partout de la même façon: dans certains cantons, dont le nombre reste petit mais qui croît (Uri, Obwald, Nidwald, Glaris et deux Appenzell), ils sont élus au *système majoritaire*. Ailleurs, ils sont élus à la *proportionnelle*, qui est autrement plus complexe. C'est la raison pour laquelle il faut, dans ce dernier cas, expliquer aux électeurs des cantons concernés (les

<sup>13</sup> Cf. les brochures des Explications du Conseil fédéral à propos des votations populaires fédérales du 21 mai 2000 (p. 9 et 15), du 3 mars 2002 (p. 15), du 22 septembre 2002 (p. 15), du 18 mai 2003 (p. 34, 49 et 51) et du 8 février 2004 (p. 17), toutes consultables aux adresses suivantes:  
<http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20000521/explic/f-pp0900.pdf>,  
[http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20020303/explic/uno1\\_24F.pdf](http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20020303/explic/uno1_24F.pdf),  
<http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20020922/explic/f-pp0132.pdf>,  
<http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20030518/explic/f-pp3000-3700.pdf>,  
<http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20030518/explic/f-pp4600-5300.pdf>,  
<http://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20040208/explic/referendumkomitee2.pdf>.  
Par contre, la Chancellerie fédérale a refusé au comité de l'initiative populaire fédérale intitulée «Moratoire sur les antennes de téléphonie mobile» (FF 2002 1950, cf. encore: <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2002/1950.pdf>) le droit de mentionner l'adresse Internet [www.antennenmoratorium.ch](http://www.antennenmoratorium.ch) sous le titre de l'initiative. Car l'art. 69, al. 2, LDP précise qu'il incombe à la Chancellerie fédérale de modifier le titre d'une initiative populaire fédérale qui contiendrait des éléments de publicité commerciale ou personnelle afin qu'il n'y ait pas, plus tard, de distorsion de la concurrence par le truchement du bulletin de vote.

20 autres) ce qu'implique le fait de mentionner ou non le nom d'un parti sur le bulletin de vote, leur expliquer encore ce que sont les suffrages complémentaires, le cumul, le biffage ou le panachage des noms des candidats.

Un des six cantons susnommés avait proposé qu'avant tout renouvellement intégral du Conseil national, la Chancellerie fédérale établisse, séparément pour les cantons connaissant l'élection selon le système proportionnel et pour les cantons connaissant l'élection selon le système majoritaire, une brève notice explicative qui serait remise aux électeurs avec les bulletins électoraux (cf. art. 18a et 34 de l'avant-projet LDP). Il n'a pas été suivi, pour des raisons financières, par les cinq autres du groupe, qui ont retourné que l'élection au système majoritaire dans des circonscriptions uniques était facile à comprendre, que leurs électeurs savaient comment s'y prendre, qu'ils n'avaient donc pas besoin, eux, d'une telle brochure. Nous précisons par conséquent à l'art. 34 pjt LDP que seuls les électeurs des cantons où l'élection a lieu selon le système proportionnel recevront une notice explicative.

*Art. 47, al. 2 et 50 pjt LDP*

Alors que l'élection à la proportionnelle des députés du Conseil national se fait de la même façon dans les 20 cantons qui la pratiquent et qui élisent plusieurs députés, quelques-uns des six cantons qui n'ont qu'un seul député à élire et qui l'élisent au vote majoritaire souhaitent avoir le choix entre deux procédures.

Deux d'entre eux (Obwald et Nidwald) connaissent la *possibilité de l'élection tacite*, qui présuppose néanmoins l'existence d'une candidature: si, au trentième jour (délai actuel) qui précède l'élection, elle n'a reçu qu'une seule candidature valable, l'autorité cantonale déclare cette personne élue sans que les électeurs aient besoin de se rendre aux urnes. Les quatre autres cantons *ne prévoyant pas la possibilité de l'élection tacite*, ils ne connaissent pas non plus la procédure d'annonce qui vient d'être mentionnée.

Dans ces six cantons, l'élection du député au Conseil national a lieu souvent en même temps qu'une votation populaire cantonale. Les cantons doivent alors envoyer le matériel de vote pour la votation au minimum 21 jours avant la date du scrutin mais ils ne sont tenus d'envoyer le matériel de vote pour l'élection que dix jours avant cette date. A leur demande expresse, nous proposons donc qu'ils puissent prévoir que l'élection de leur député sera tacite s'il n'ont reçu qu'une seule candidature valable au cinquantième (et non plus au trentième!) jour qui précédera l'élection (art. 47, al. 2, LDP). Cela leur permettra de respecter les délais d'expédition du matériel de vote pour la votation même si l'élection du député au Conseil national (en cas de pluricandidatures) devait quand même avoir lieu le même jour que la votation cantonale.

Les cantons pouvant élire tacitement leur seul député au Conseil national ont un autre souhait: ils aimeraient que l'annonce obligatoire des candidatures leur permette, comme elle permet aux cantons élisant leurs députés à la proportionnelle, d'exclure toute candidature non annoncée (*numerus clausus*). Dans ces conditions, ils pourraient, eux aussi, faire confectionner des bulletins électoraux avec impression sur lesquels les électeurs n'auraient plus qu'à cocher la case située en face du nom du candidat de leur choix. Tout suffrage rajouté à la main et accordé à une personne dont le nom ne figurerait pas sur le bulletin avec impression serait alors nul. Le nouvel art. 50 pjt LDP propose les modifications souhaitées.

#### *Art. 80, al. 2, pjt LDP*

Le complément proposé est la conséquence de l'introduction du registre des partis politiques (art. 76a LDP) dans la loi, suite à la révision partielle du 21 juin 2002 de la LDP, conséquence encore de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002 sur le registre des partis politiques (RS 161.15). A la suite d'un litige, le Tribunal fédéral s'était déclaré compétent le 6 juin 2003 (ATF 129 II 305–308 cons. 1.1). Par souci d'exactitude et pour que le citoyen puisse en prendre connaissance, il faut mentionner cette compétence du Tribunal fédéral de manière explicite dans la loi, ce que nous proposons de faire à l'art. 80, al. 2, pjt LDP.

Dans la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral, ce recours tombe dans la catégorie des *recours de droit public* (art. 82ss LTF).

L'art. 80, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, reprend ce qui, après avoir été largement expliqué (FF 2001 6071, BO 2002 N 338, E 337), avait été inscrit délibérément par les Chambres dans la LDP, qui y était demeuré du 1<sup>er</sup> janvier 2003 au 31 décembre 2006 (RO 2002 3198), mais qui, par erreur – le message du Conseil fédéral sur la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF 2001 4313 ch. 2), avec un texte de loi raccourci, date du 28 février 2001; il est donc antérieur à la révision du 21 juin 2002 que nous avons mentionnée – et sans réel débat parlementaire (cf. BO 2003 E 913, 2004 N 1615) avait été «perdu en route» lors de l'adoption de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; FF 2005 3866 ch. 2) et qui, par conséquent, disparaîtra avec l'entrée en vigueur de la LTF.

## **4.4 Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (LDPSE)**

### **4.4.1 Harmonisation du registre des électeurs à l'étranger, condition *sine qua non* pour que les Suisses de l'étranger puissent voter par voie électronique**

Depuis l'octroi, en 1992, du droit de vote par correspondance aux Suisses de l'étranger, le nombre de nos compatriotes vivant à l'étranger, mais inscrits dans le registre des électeurs d'une commune de Suisse, n'a cessé d'augmenter. Les statistiques des Suisses de l'étranger révèlent que 634 216 de nos compatriotes étaient immatriculés à nos représentations à la date du 31 décembre 2005 et que, fin 2005, ils étaient 102 036, soit 21 % des 485 104 Suisses et Suissesses de plus de 18 ans vivant hors de nos frontières, à figurer sur le registre des électeurs d'une commune de Suisse dans le but d'exercer leurs droits politiques. De plus, une enquête commandée par l'Organisation des Suisses de l'étranger (ASO) et par swissinfo/RSI, et menée par l'Institut démographique GfS de Berne au début de l'année 2003 confirme que nos compatriotes vivant à l'étranger s'intéressent de près à la vie politique du pays et souhaitent y participer. A cette occasion, 69 % des personnes interrogées sur le vote électronique ont dit oui à son introduction.

Il va sans dire que nous avons tout à gagner de permettre aux Suisses de l'étranger de voter par Internet. A l'heure actuelle en effet, le matériel de vote leur est expédié par voie postale (terrestre ou aérienne). Aux termes de l'art. 10 de l'ordonnance sur les droits politiques des Suisses de l'étranger (ODPSE, RS 161.51), de l'art. 11, al. 3, LDP et de l'art. 2b de l'ordonnance sur les droits politiques (ODP, RS 161.11), les autorités suisses sont tenues de le leur expédier suffisamment tôt pour qu'ils

puissent voter. Or, elles n'ont aucune influence sur la vitesse à laquelle les *postes des pays étrangers* l'acheminent. Il arrive donc souvent que les destinataires se plaignent voire qu'ils fassent recours parce qu'ils n'ont pas pu voter, le matériel en question leur étant parvenu trop tard. Le vote électronique pourrait, on le voit, supprimer les problèmes de ce type. Il permettrait encore aux cantons et aux communes de faire des économies puisqu'ils ne devraient plus supporter les frais d'expédition à l'étranger. On en est pour l'heure encore loin; il faudra attendre la phase finale de la mise en place du vote électronique où la signature électronique ou toute procédure semblable remplaceront les mesures de sécurité actuelles qui se fondent sur des éléments non électroniques (rupture de média). Il ne faut pas perdre de vue non plus que les électeurs suisses de l'étranger forment le groupe cible qui est *le plus difficile* à intégrer dans le projet, d'une part parce qu'ils habitent partout dans le monde; d'autre part, parce qu'ils peuvent exercer leur droit de vote soit dans l'une des communes de Suisse où ils ont habité avant de quitter le pays, soit dans leur commune d'origine ou une de leurs communes d'origine (cf. art. 5 de la loi fédérale du 19 décembre 1975 sur les droits politiques des Suisses de l'étranger [LDPSE], RS 161.5).

On comprend que, dans ces conditions, les cantons doivent centraliser leur registre électoral des Suisses de l'étranger, lesquels y trouveront également leur compte. Il n'est pas judicieux que la Confédération le fasse à la place des cantons, car lors de *votations où une modification de la Constitution fédérale est en jeu*, les voix des Suisses de l'étranger sont comptées évidemment pour déterminer la majorité simple (des votants), mais elles servent aussi à déterminer si la *double majorité*, celle du peuple et celle des cantons, est acquise (art. 142, al. 2 et 3, Cst.). Dans le cas de l'élection du Conseil national, leurs voix servent à élire la députation que *le canton où ils exercent le droit de vote* enverra à Berne (cf. art. 149, al. 3 et 4, Cst.).

Pour que les Suisses de l'étranger aient accès au vote électronique, il faut que toutes les communes où des Suisses de l'étranger votent sachent ce qu'est le vote électronique et qu'elles disposent du support technique qui assure son fonctionnement. Or c'est pratiquement impossible, vu le grand nombre de petites communes que compte le pays comparé à d'autres: plus de 2000 des quelque 2800 communes actuelles comptent en effet moins de 5000 habitants, ce qui signifie que dans ces communes-là l'administration est réduite à sa plus simple expression; il est d'ailleurs rare qu'elles dénombrent plus d'une ou de deux douzaines d'électeurs suisses habitant à l'étranger. Enfin il est probable qu'elles n'aient pas les moyens de se doter du support électronique que le vote électronique nécessite. Tous ces arguments parlent donc ici en faveur de la création, dans chaque canton – à *l'administration cantonale centrale ou à l'administration communale du chef-lieu* – d'un registre électoral unique des Suisses de l'étranger.

#### 4.4.2

### Explications des dispositions proposées

*Art. 5, al. 2, LDPSE*

Cette disposition n'a plus de raison d'être puisque l'art. 5b institue des registres électoraux cantonaux des Suisses de l'étranger.

*Art. 5b (nouveau) pjt LDPSE*

Registres électoraux des Suisses de l'étranger

*Al. 1:* la loi actuelle (art. 5, al. 2, LDPSE) précise que les cantons sont autorisés à limiter le nombre de communes – une ou plusieurs – dans lesquelles les Suisses de l'étranger peuvent exercer leurs droits politiques et dans lesquelles sont établis les registres des électeurs. Certains cantons (Genève, Neuchâtel, Bâle-Ville et Appenzell Rhodes-Intérieures) sont déjà dotés d'un registre centralisé; d'autres (Lucerne et Vaud, mais aussi en partie Saint-Gall) ont opté également pour une solution centralisée. Quant aux cantons restants – ils sont les plus nombreux –, ils laissent encore aux communes le soin de tenir le registre des électeurs vivant à l'étranger.

L'art. 39, al. 1, Cst. précise que la Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral. Autrement dit, elle est habilitée à imposer aux cantons, pour ce qui la concerne, un système de registre centralisé des électeurs suisses vivant à l'étranger si la preuve de la nécessité est faite. De plus, l'égalité de tous devant la loi ne permettrait pas à un canton d'exclure très longtemps les électeurs vivant à l'étranger qui figurent sur ses registres de cette nouvelle forme d'exercice des droits populaires que constitue le vote électronique, sous prétexte qu'il n'a pas de registre centralisé.

Pour ce qui est de l'endroit où ce registre cantonal centralisé sera hébergé, l'art. 5b, al. 1, pjt LDPSE prévoit deux possibilités: à l'administration cantonale centrale ou à l'administration communale du chef-lieu. Aux cantons de choisir.

*Al. 2:* les cantons pourront continuer à laisser les communes tenir, chacune pour soi, le registre en question à condition que le registre soit tenu à jour de manière électronique dans tout le canton et qu'il ait été harmonisé. En d'autres termes, les communes pourront continuer à enregistrer les données des personnes concernées et à les gérer pour autant que le canton ait en permanence un droit de regard sur ces données et qu'il puisse les transférer à son niveau quand bon lui semble. C'est par exemple ce que le canton de Zurich prévoit de faire dans le cadre du projet de vote électronique.

Ceci dit, rien n'empêchera un canton de charger un autre canton d'administrer (de manière centralisée) les données sur ses électeurs vivant à l'étranger.

#### 4.5

### Référendum et entrée en vigueur

Le Conseil fédéral sera chargé de faire entrer en vigueur ces dispositions législatives de sorte que le nouveau droit puisse être appliqué aussi vite que possible, une fois le délai référendaire échu ou la votation populaire gagnée.

## **5 Conséquences**

### **5.1 Conséquences pour la Confédération**

Il est impossible de dire aujourd'hui avec précision quelles conséquences chacune des mesures proposées aura à terme. Citons néanmoins la Commission des institutions politiques du Conseil des États qui a écrit ceci dans son rapport du 2 avril 2001 sur la réforme des droits populaires<sup>14</sup>: «Il est improbable que les modifications constitutionnelles proposées impliquent de lourdes dépenses. Le projet a en effet été conçu de telle sorte que ces réformes n'entraîneront pas de hausse du nombre des votations populaires, et donc pas de coûts supplémentaires».

L'introduction de l'initiative populaire générale n'induirait pas de coûts supplémentaires directs prévisibles pour la Confédération. Il pourrait toutefois en résulter des coûts supplémentaires indirects (salariaux et administratifs par exemple) pour le Parlement et pour le Tribunal fédéral en raison de la complexité de la procédure. Cela n'est pas nouveau mais dû à la révision de la Constitution que le peuple et les cantons ont acceptée le 9 février 2003.

Quant aux autres modifications que nous proposons, elles n'induiront pas de coûts supplémentaires directs pour la Confédération, à l'exception de l'introduction par étapes du vote électronique où l'on estime que les travaux de coordination (coûts salariaux et autres) coûteront à chaque fois 350 000 francs par an (cf. le rapport sur les projets pilotes de vote électronique du 31 mai 2006<sup>15</sup>).

### **5.2 Conséquences pour les cantons et les communes**

L'introduction de l'initiative populaire générale n'induirait pas de coûts supplémentaires directs pour les cantons ni pour les communes.

Les projets de vote électronique sont conçus pour que les cantons qui le désirent et qui ne sont pas des cantons pilotes puissent utiliser le vote électronique sans attendre. Ils ne recevront toutefois pas d'argent de la Confédération lorsqu'ils décideront de l'introduire sur leur territoire, et la Confédération se réserve le droit de contrôler son utilisation pour des scrutins fédéraux. Ceci étant, il serait bon que le vote électronique se développe de manière naturelle:

- les cantons qui remplissent aujourd'hui les conditions techniques devront pouvoir utiliser le vote électronique sans perte de temps donc d'argent;
- les cantons qui souhaitent l'introduire prochainement sur leur territoire pourront profiter des expériences des cantons pilotes, à charge pour chacun d'eux de prévoir les mesures organisationnelles nécessaires et d'établir un calendrier des opérations;
- enfin, aucun canton ne sera tenu d'introduire le vote électronique sur son territoire; il n'en résultera pour lui aucun désavantage financier direct.

<sup>14</sup> FF 2001 4590, ici 4626

<sup>15</sup> ch. 5.4.4, FF 2006 5205



Il est difficile par contre d'estimer ce qu'il en coûtera aux cantons d'instituer – s'ils ne l'ont déjà fait – un registre électoral central des Suisses de l'étranger sur leur territoire, car chacun d'eux est un cas particulier (nombre de communes, registre centralisé ou non). En outre, il se peut qu'ils souhaitent attendre le moment propice (la réorganisation de leur système informatique par exemple, voire l'harmonisation des registres officiels de personnes<sup>16</sup>) pour y procéder, le but étant de ne pas faire des dépenses inconsidérées.

Pour ce qui est des économies potentielles à long terme et du détail des coûts, nous vous renvoyons au rapport sur les projets pilotes de vote électronique du 31 mai 2006<sup>17</sup>.

### **5.3 Conséquences économiques**

Il ne faut guère s'attendre à ce que l'initiative populaire générale se substitue à l'initiative populaire rédigée pas plus qu'il ne faut s'attendre, vu la complexité de la procédure, à ce qu'une initiative populaire générale – et notamment une initiative populaire générale qui aura une incidence sur l'économie – soit mise en œuvre rapidement.

Ce que nous proposons au sujet du vote électronique permettra à chaque canton de définir lui-même à quel rythme il introduira ledit vote sur son territoire – pour autant qu'il le souhaite – et ce qu'il lui en coûtera alors.

A l'heure actuelle, la Suisse est dans le peloton de tête des pays qui testent voire utilisent déjà le vote électronique. Le savoir (et le savoir-faire) qui est le sien en la matière pourrait s'avérer un atout non négligeable pour l'économie toute entière et renforcer indirectement l'attrait de notre place économique. Enfin, les options arrêtées par les cantons, tant techniques qu'organisationnelles, sont autant de possibilités qui sont susceptibles d'intéresser des Etats étrangers.

## **6 Programme de la législation**

Le projet a été annoncé dans le Rapport sur le Programme de la législation 2003–2007<sup>18</sup>.

### **7 Bases juridiques**

#### **7.1 Constitutionnalité et conformité aux lois**

La réforme des droits populaires qui vous est soumise ici s'appuie sur les art. 139a, 139b, al. 1, 140, al. 2, let. a<sup>bis</sup> et b, 156, al. 3, let. b, et 189, al. 1<sup>bis</sup>, Cst. que le peuple et les cantons suisses ont acceptés le 9 février 2003.

<sup>16</sup> Cf. le message sur l'harmonisation de registres officiels de personnes, FF 2006 439.

<sup>17</sup> Ch. 5.3.3, FF 2006 5205

<sup>18</sup> FF 2004 1035 et 1083s.

Les propositions de modifier l'élection du Conseil national et les votations populaires fédérales et d'instaurer l'obligation, pour les cantons, de créer un registre électoral central des Suisses de l'étranger s'appuient, elles, sur l'art. 39, al. 1, Cst.

## **7.2                    Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Le projet qui vous est soumis ici n'a aucune incidence sur les engagements de la Suisse envers les pays étrangers.

## **7.3                    Forme de l'acte à adopter**

Le projet qui vous est soumis ici est de nature purement législative. En effet, l'art. 164, al. 1, let. a, Cst. précise que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit, et notamment celles qui ont trait à l'exercice des droits politiques, seront obligatoirement édictées sous la forme d'une loi fédérale.

## **7.4                    Frein aux dépenses**

Le projet qui vous est soumis ici n'implique pas de dépenses qui seraient assujetties au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

## **7.5                    Compatibilité avec la loi sur les subventions**

Le projet qui vous est soumis ici ne prévoit pas d'aides financières ni de subventions.

## **7.6                    Délégation de compétences législatives**

Le projet qui vous est soumis ici ne prévoit pas de délégation de compétences législatives.

## Combinaisons possibles (pas de retrait et après un retrait de l'initiative populaire générale)


N°	SANS retrait					APRES un retrait					
	Catégorie	Acte	Ref. oblig.	Ref. facult.	Double majorité (peuple et cantons)	Majorité du peuple uniquement	Ref. oblig.	Ref. facult.	Double majorité (peuple et cantons)	Majorité du peuple uniquement	Pas de votation populaire
1	Acte de mise en œuvre (AMO) commun aux 2 conseils, de nature constitutionnelle (Cst), sans contre-projet	AMO-Cst									
2		AMO-lég									
3	Actes de mise en œuvre communs aux 2 conseils, de nature constitutionnelle et de nature législative, sans contre-projet	AMO-Cst									
		AMO-lég									
4	Acte de mise en œuvre commun aux 2 conseils, de nature constitutionnelle, avec un contre-projet direct (CPD)	AMO-Cst									
		CPD-Cst									

SANS retrait		APRES un retrait									
N°	Catégorie	Acte	Réf. oblig.	Réf. facult.	Double majorité (peuple et cantons)	Majorité du peuple uniquement	Réf. oblig.	Réf. facult.	Double majorité (peuple et cantons)	Majorité du peuple uniquement	Pas de votation populaire
5	Acte de mise en œuvre commun aux 2 conseils, de nature législative, avec un contre-projet direct	AMO-lég									
		CPD-lég									
6	Actes de mise en œuvre communs aux 2 conseils, de nature constitutionnelle et de nature législative, avec un contre-projet constitutionnel direct et un contre-projet législatif direct	AMO-Cst									
		CPD-Cst									
		AMO-lég									
		CPD-lég									
7	Actes de mise en œuvre communs aux 2 conseils, de nature constitutionnelle et de nature législative, avec un contre-projet constitutionnel direct	AMO-Cst									
		CPD-Cst									
		AMO-lég									

N°	SANS retrait					APRES un retrait					
	Catégorie	Acte	Réf. oblig.	Réf. facult.	Double majorité (peuple et cantons)	Majorité du peuple uniquement	Réf. oblig.	Réf. facult.	Double majorité (peuple et cantons)	Majorité du peuple uniquement	Pas de votation populaire
8a	Actes de mise en œuvre communs aux 2 conseils, de nature constitutionnelle et de nature législative, avec un contre-projet législatif direct; l'AMO de nature constitutionnelle est approuvé (il est indispensable à la mise en œuvre de la loi).	AMO-Cst									
		AMO-lég									
		CPD-lég									
8b	Actes de mise en œuvre communs aux 2 conseils, de nature constitutionnelle et de nature législative, avec un contre-projet législatif direct; l'AMO de nature constitutionnelle est refusé (il n'est pas indispensable à la mise en œuvre de la loi).	AMO-Cst									
		AMO-lég									
		CPD-lég									
9	Actes de mise en œuvre séparés: un de nature constitutionnelle dans chaque conseil	AMO-Cst1									
		AMO-Cst2									
10	Actes de mise en œuvre séparés: un de nature législative dans chaque conseil	AMO-lég1									
		AMO-lég2									

SANS retrait		APRES un retrait					APRES un retrait					
N°	Catégorie	Acte	Réf. oblig.	Réf. facult.	Double majorité (peuple et cantons)	Majorité du peuple uniquement	Réf. oblig.	Réf. facult.	Double majorité (peuple et cantons)	Majorité du peuple uniquement	Pas de votation populaire	
11	Actes de mise en œuvre séparés: un de nature constitutionnelle et un de nature législative dans chaque conseil	AMO-Cst1										
		AMO-Cst2										
		AMO-lég1										
		AMO-lég2										
12	Actes de mise en œuvre séparés: dans un conseil, de nature constitutionnelle; dans l'autre, de nature législative	AMO-Cst1										
		AMO-lég2										
1												
2												
3												

Légende:

 champ gris encadré de noir: votation populaire où le bulletin de vote mentionnera les trois questions (double oui admis; question subsidiaire)

AMO Acte(s) de mise en œuvre

CPD Contre-projet direct

Cst. de nature constitutionnelle

lég

de nature législative

1 1<sup>er</sup> conseil (CN ou CE)

2 2<sup>e</sup> conseil (l'autre)

## Initiative populaire générale. Composition des actes de mise en œuvre de l'initiative au cas par cas

### I. Les deux conseils sont d'accord sur la mise en œuvre de l'initiative populaire générale (cas nos 1 à 5)

#### A. Titre

	Niveau constitutionnel	législatif
<b>Contenu</b>		
<b>Acte de mise en œuvre</b>	Arrêté fédéral relatif à la modification de la Constitution sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)	Loi fédérale sur ... (ou si la loi existe déjà: Loi fédérale sur ..., Modification du ...) (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)
<b>Contre-projet direct</b>	Arrêté fédéral relatif à la modification de la Constitution sur ... (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)	Loi fédérale sur ... (ou si la loi existe déjà: Loi fédérale sur ..., Modification du ...) (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)

#### B. Préambule

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

	Niveau constitutionnel	législatif
<b>Contenu</b>		
<b>Acte de mise en œuvre</b>	vu l'art. 139a, al. 3, de la Constitution, pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...» <sup>a</sup> ,	
<b>Contre-projet direct</b>	vu l'art. 139a, al. 4, de la Constitution,	vu les art. ... et 139a, al. 4, de la Constitution,
		pour opposer un contre-projet direct
	à l'arrêté fédéral relatif à la modification de la Constitution sur ...	à la loi fédérale sur ... (ou: à la loi fédérale sur ..., Modification du ...)
	(acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale),	

vu le message du Conseil fédéral du ...<sup>b</sup>,

*arrête:*

...

<sup>a</sup> La teneur de l'initiative populaire générale figure en annexe.

<sup>b</sup> FF ...

## C. Acte

	Niveau constitutionnel	législatif
<b>Contenu</b>		
<b>Acte de mise en œuvre</b>	I	I
	La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:	Art. ...
	Art. ...	...
	...	Art. ...
<b>Contre-projet direct</b>	I	I
	La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:	Art. ...
	Art. ...	...
	...	Art. ...

## D. Référendum et entrée en vigueur

	Niveau constitutionnel	législatif
<b>Contenu</b>		
<b>Acte de mise en œuvre sans contre-projet direct</b>	II	Art. x Référendum et entrée en vigueur
	<sup>1</sup> Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.	<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum (référendum facultatif). <i>Elle ne sera publiée dans la Feuille fédérale que si le peuple et les cantons ont accepté la modification de la Constitution sur ...</i> <sup>c</sup>
	<sup>2</sup> Il est caduc si l'initiative populaire générale «...» est retirée.	<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur. <sup>3</sup> La présente loi est caduque si l'initiative populaire générale est retirée <i>ou si l'arrêté fédéral relatif à la modification de la Constitution sur ... est refusé par le peuple ou par les cantons</i> <sup>d</sup> .
<b>Acte de mise en œuvre accompagné d'un contre-projet direct</b>	II	Art. x Référendum et entrée en vigueur
	<sup>1</sup> Le présent arrêté fédéral est soumis, avec l'arrêté fédéral relatif à ... (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»), au référendum (référendum obligatoire) prévu par l'art. 139a, al. 4, Cst. Ces deux arrêtés seront soumis en même temps au vote du peuple et des cantons selon le schéma des deux questions accompagnées de la	<sup>1</sup> La présente loi est soumise, avec la loi fédérale sur ... (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»), au référendum (référendum facultatif) prévu par l'art. 139a, al. 4, Cst. Ces deux lois seront soumises en même temps au vote du peuple selon le schéma des deux questions accompagnées de



	Niveau constitutionnel	législatif
<b>Contenu</b>	<p>question subsidiaire (art. 139<i>b</i> Cst. et 76 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques<sup>e</sup>) pour autant que l'initiative populaire générale ne soit pas retirée.</p> <p><sup>2</sup> Le présent arrêté est caduc si l'initiative populaire générale «...» est retirée.</p>	<p>la question subsidiaire (art. 76 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques<sup>e</sup>) pour autant que l'initiative populaire générale ne soit pas retirée.</p> <p><sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.</p> <p><sup>3</sup> La présente loi est caduque si l'initiative populaire générale «...» est retirée.</p>
<b>Contre-projet direct</b>	<p>II</p> <p><sup>1</sup> Le présent arrêté fédéral est soumis, avec l'arrêté fédéral relatif à ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»), au référendum (référendum obligatoire) prévu par l'art. 139<i>a</i>, al. 4, Cst. Ces deux arrêtés seront soumis en même temps au vote du peuple et des cantons selon le schéma des deux questions accompagnées de la question subsidiaire (art. 139<i>b</i> Cst. et 76 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques<sup>e</sup>) pour autant que l'initiative populaire générale ne soit pas retirée.</p> <p><sup>2</sup> Le présent arrêté est soumis au référendum (référendum obligatoire) prévu par l'art. 140, al. 1, let. a, Cst. si l'initiative populaire générale «...» est retirée.</p>	<p>Art. x Référendum et entrée en vigueur</p> <p><sup>1</sup> La présente loi est soumise, avec la loi fédérale sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»), au référendum (référendum obligatoire) prévu par l'art. 139<i>a</i>, al. 4, Cst. Ces deux lois seront soumises en même temps au vote du peuple selon le schéma des deux questions accompagnées de la question subsidiaire (art. 76 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques<sup>e</sup>) pour autant que l'initiative populaire générale ne soit pas retirée.</p> <p><sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.</p>

- <sup>c</sup> Cette deuxième phrase en italique ne sera ajoutée que si l'initiative populaire générale doit être mise en œuvre aux deux niveaux (constitutionnel et législatif).
- <sup>d</sup> Cette partie de la phrase en italique ne sera ajoutée que si la mise en œuvre de l'initiative populaire générale doit être opérée aussi bien au niveau constitutionnel qu'au niveau législatif, ce qui sera notamment le cas lorsque le contre-projet législatif s'appuiera sur la même base constitutionnelle que l'acte législatif de mise en œuvre de l'initiative.
- <sup>e</sup> RS 161.1

## E. Recommandations de vote

	Niveau constitutionnel	législatif
<b>Contenu</b>		
<b>Acte de mise en œuvre sans contre-projet direct</b>	<i>(Sont implicites avec l'adoption de l'acte)</i>	<i>(Sont implicites avec l'adoption de l'acte)</i>
<b>Acte de mise en œuvre accompagné d'un contre-projet direct</b>	III L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter le présent arrêté, mais de dire, à la question subsidiaire, qu'ils préfèrent l'arrêté fédéral relatif à la modification de la Constitution sur ... (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...») qui leur est soumis en même temps.	II L'Assemblée fédérale recommande au peuple d'accepter la présente loi, mais de dire à la question subsidiaire, qu'il préfère la loi fédérale sur ... (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...») qui lui est soumise en même temps.
<b>Contre-projet direct</b>	III L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter le présent arrêté et de dire, à la question subsidiaire, qu'ils le préfèrent à l'arrêté fédéral relatif à la modification de la Constitution sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...») qui leur est soumis en même temps.	II L'Assemblée fédérale recommande au peuple d'accepter la présente loi et de dire, à la question subsidiaire, qu'il la préfère à la loi fédérale sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...») qui lui est soumise en même temps.

## Appendice: libellé des questions figurant sur le bulletin de vote

	Niveau constitutionnel	législatif
<b>Contenu</b>		
<b>Acte de mise en œuvre sans contre-projet direct</b>	Acceptez-vous l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)?	Acceptez-vous la loi fédérale du ... sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)?
<b>Acte de mise en œuvre accompagné d'un contre-projet direct</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acceptez-vous l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)?</li> <li>2. Acceptez-vous l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)?</li> <li>3. Si le peuple et les cantons acceptent à la fois l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...») et l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»), est-ce l'acte de mise en œuvre ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acceptez-vous la loi fédérale du ... sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)?</li> <li>2. Acceptez-vous la loi fédérale du ... sur ... (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)?</li> <li>3. Si le peuple accepte à la fois la loi fédérale du ... sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...») et la loi fédérale du ... sur ... (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»), est-ce l'acte de mise en œuvre ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur?</li> </ol>
<b>Contre-projet direct seul</b>	Acceptez-vous l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)?	Acceptez-vous la loi fédérale du ... sur ... (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)?

## II. L'initiative populaire générale a été acceptée par le peuple, mais l'élimination des divergences entre les deux Chambres sur le projet d'acte de mise en œuvre a échoué ou ledit projet a été rejeté par l'un des conseils, voire par les deux, lors du vote final (mise en œuvre uniquement au niveau constitutionnel ou au niveau législatif, [cas nos 9 et 10]).

### A. Titre

	Niveau constitutionnel	législatif
<b>Contenu</b>		
<b>Acte de mise en œuvre</b>	Arrêté fédéral relatif à la modification de la Constitution sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)	Loi fédérale sur ... (ou si la loi existe déjà: Loi fédérale sur ..., Modification du ...) (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)

### B. Préambule

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

	Niveau constitutionnel	législatif
<b>Contenu</b>		
<b>Acte de mise en œuvre</b>	vu l'art. 139a, al. 5, de la Constitution,	vu les art. ... et 139a, al. 5, de la Constitution,

vu l'art. 104, al. 6, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>f</sup>,  
pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»<sup>a</sup>,  
vu le message du Conseil fédéral du ...,

*arrête:*

...

<sup>f</sup> RS 171.10. – Cette mention n'est nécessaire que pour les actes de mise en œuvre où les versions non concordantes du Conseil national et du Conseil des États doivent être opposées l'une à l'autre. Ce sera le cas d'initiatives populaires générales qui auront été acceptées par le peuple, mais pour lesquelles l'élimination des divergences entre les deux conseils à propos du projet d'acte de mise en œuvre aura échoué ou pour lesquelles un conseil voire les deux auront rejeté ledit projet lors du vote final (art. 104, al. 6, pjt LParl et 74a, al. 2, let. b, pjt LDP).

<sup>a</sup> La teneur de l'initiative populaire générale figure en annexe.

## C. Acte, référendum, entrée en vigueur et recommandations de vote

	Niveau constitutionnel	législatif
<b>Contenu</b>		
<b>Acte de mise en œuvre</b>	<p>I</p> <p>Arrêté du Conseil national du ... La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit: Art. ... ...</p> <p>II</p> <p>Arrêté du Conseil des États du ... La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit: Art. ... ...</p> <p>III</p> <p>L'arrêté du Conseil national et l'arrêté du Conseil des États seront soumis en même temps au vote du peuple et des cantons selon le schéma des deux questions accompagnées de la question subsidiaire (art. 76 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques<sup>e</sup>).</p> <p>IV</p> <p>Le Conseil national recommande au peuple et aux cantons d'accepter sa variante (ch. I de l'arrêté fédéral) et de dire, à la question subsidiaire, qu'ils la préfèrent à la variante du Conseil des États (ch. II de l'arrêté fédéral) qui leur est soumise en même temps.</p> <p>V</p> <p>Le Conseil des États recommande au peuple et aux cantons d'accepter sa variante (ch. II de l'arrêté fédéral) et de dire, à la question subsidiaire, qu'ils la préfèrent à la variante du Conseil national (ch. I de l'arrêté fédéral) qui leur est soumise en même temps.</p>	<p>I</p> <p>Arrêté du Conseil national du ... <b>Loi fédérale du ... sur ...</b> <i>L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,</i> vu les art. ... et 139a, al. 3, de la Constitution, vu l'art. 104, al. 6, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>f</sup>, pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»<sup>a</sup>, vu le message du Conseil fédéral du ..., <i>arrête:</i> Art. ... ...</p> <p>Art. x Référendum et entrée en vigueur</p> <p><sup>1</sup> La présente loi est soumise, avec la loi fédérale ... (variante du Conseil des États pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»), au référendum (référendum obligatoire) prévu par l'art. 139a, al. 4, Cst.</p> <p><sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.</p> <p>II</p> <p>Arrêté du Conseil des États du ... <b>Loi fédérale du ... sur ...</b> <i>L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,</i> vu les art. ... et 139a, al. 3, de la Constitution, vu l'art. 104, al. 6, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>f</sup>, pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»<sup>a</sup>, vu le message du Conseil fédéral du ..., <i>arrête:</i> Art. ... ...</p>

Niveau constitutionnel	législatif
<p><b>Contenu</b></p> <p><b>Acte de mise en œuvre</b></p>	<p>Art. x Référendum et entrée en vigueur</p> <p><sup>1</sup> La présente loi est soumise, avec la loi fédérale ... (variante du Conseil national pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»), au référendum (référendum obligatoire) prévu par l'art. 139a, al. 4, Cst.</p> <p><sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.</p> <p>III</p> <p>L'arrêté du Conseil national et l'arrêté du Conseil des États seront soumis en même temps au vote du peuple selon le schéma des deux questions accompagnées de la question subsidiaire (art. 76 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques<sup>e</sup>).</p> <p>IV</p> <p>Le Conseil national recommande au peuple d'accepter sa variante (ch. I de l'arrêté fédéral) et de dire, à la question subsidiaire, qu'il la préfère à la variante du Conseil des États (ch. II de l'arrêté fédéral) qui lui est soumise en même temps.</p> <p>V</p> <p>Le Conseil des États recommande au peuple d'accepter sa variante (ch. II de l'arrêté fédéral) et de dire, à la question subsidiaire, qu'il la préfère à la variante du Conseil national (ch. I de l'arrêté fédéral) qui lui est soumise en même temps.</p>

<sup>e</sup> **RS 161.1**

<sup>f</sup> **RS 171.10.** – Cette mention n'est nécessaire que pour les actes de mise en œuvre où les versions non concordantes du Conseil national et du Conseil des États doivent être opposées l'une à l'autre. Ce sera le cas d'initiatives populaires générales qui auront été acceptées par le peuple, mais pour lesquelles l'élimination des divergences entre les deux Conseils à propos du projet d'acte de mise en œuvre aura échoué ou pour lesquelles un Conseil voire les deux auront rejeté ledit projet lors du vote final (art. 104, al. 6, pjt LParl et 74a, al. 2, let. b, pjt LDP).

<sup>a</sup> La teneur de l'initiative populaire générale figure en annexe.

## Appendice: libellé des questions figurant sur le bulletin de vote

	Niveau constitutionnel	législatif
<b>Contenu</b>		
<b>Acte de mise en œuvre</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Acceptez-vous l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (variante du Conseil national pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»)?</li><li>2. Acceptez-vous l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (variante du Conseil des États pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»)?</li><li>3. Si le peuple et les cantons acceptent à la fois l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (variante du Conseil national pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...») et l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (variante du Conseil des États pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»), est-ce la variante du Conseil national ou celle du Conseil des États qui doit entrer en vigueur?</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Acceptez-vous la loi fédérale du ... sur ... (variante du Conseil national pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»)?</li><li>2. Acceptez-vous la loi fédérale du ... sur ... (variante du Conseil des États pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»)?</li><li>3. Si le peuple accepte à la fois la loi fédérale du ... sur ... (variante du Conseil national pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...») et la loi fédérale du ... sur ... (variante du Conseil des États pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»), est-ce la variante du Conseil national ou celle du Conseil des États qui doit entrer en vigueur?</li></ol>

**III. L'initiative populaire générale a été acceptée par le peuple, mais l'élimination des divergences entre les deux Chambres sur le projet d'acte de mise en œuvre a échoué ou encore ledit projet a été rejeté par l'un des conseils, voire par les deux, lors du vote final (mise en œuvre aussi bien au niveau constitutionnel qu'au niveau législatif, [cas n° 11, le cas n° 12 étant voisin\*]).**

**Arrêté fédéral  
relatif à des modifications de la Constitution et  
de la législation fédérale sur ...  
(mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'art. 139a, al. 5, de la Constitution,

vu l'art. 104, al. 6, de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>f</sup>,

pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»<sup>a</sup>,

vu le message du Conseil fédéral du ...,

*arrête:*

I

Arrêté du Conseil national du ...

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:

Art. ...

...

II

Arrêté du Conseil des États du ...

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:

Art. ...

...

III

Arrêté du Conseil national du ...

**Loi fédérale du ... sur ...**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les art. ... et 139a, al. 3, de la Constitution,

vu l'art. 104, al. 6, de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>f</sup>,

pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»<sup>a</sup>,

vu le message du Conseil fédéral du ...,

*arrête:*

Art. ...

...

Art. x Référendum et entrée en vigueur

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum (référendum facultatif). Elle ne sera publiée dans la Feuille fédérale que si le peuple et les cantons ont accepté la modification de la Constitution sur ... (variante du Conseil national pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»).

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

\* Voir la note de bas de page à la fin du ch. III.



## IV

Arrêté du Conseil des États du ...

### **Loi fédérale du ... sur ...**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les art. ... et 139a, al. 3, de la Constitution,  
vu l'art. 104, al. 6, de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>f</sup>,  
pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»<sup>a</sup>,  
vu le message du Conseil fédéral du ...,

*arrête:*

Art. ...

...

Art. x Référendum et entrée en vigueur

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au référendum (référendum facultatif). Elle ne sera publiée dans la Feuille fédérale que si le peuple et les cantons ont accepté la modification de la Constitution sur ... (variante du Conseil des États pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»).

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

## V

L'arrêté du Conseil national et l'arrêté du Conseil des États relatifs à la modification de la Constitution (ch. I et II du présent arrêté fédéral) seront soumis en même temps au vote du peuple et des cantons selon le schéma des deux questions accompagnées de la question subsidiaire (art. 76 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques<sup>e</sup>).

## VI

Le Conseil national recommande au peuple et aux cantons d'accepter sa variante (ch. I du présent arrêté fédéral) et de dire, à la question subsidiaire, qu'ils la préfèrent à la variante du Conseil des États (ch. II du présent arrêté fédéral) qui leur est soumise en même temps.

## VII

Le Conseil des États recommande au peuple et aux cantons d'accepter sa variante (ch. II du présent arrêté fédéral) et de dire, à la question subsidiaire, qu'ils la préfèrent à la variante du Conseil national (ch. I du présent arrêté fédéral) qui leur est soumise en même temps.

- \* Le modèle du cas n° 11 vaut aussi pour le cas n° 12, aux quelques adaptations près que voici:

Ch. III Arrêté du Conseil national du ...

Art. x Référendum et entrée en vigueur

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au référendum (référendum facultatif). Elle ne sera publiée dans la Feuille fédérale que si le peuple ou les cantons ont refusé la modification de la Constitution sur ... (variante du Conseil des États pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»).

Ch. IV Arrêté du Conseil des États du ...

Art. x Référendum et entrée en vigueur

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au référendum (référendum facultatif). Elle ne sera publiée dans la Feuille fédérale que si le peuple ou les cantons ont refusé la modification de la Constitution sur ... (variante du Conseil national pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»).

## Appendice: libellé des questions figurant sur le bulletin de vote

1. Acceptez-vous l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (variante du Conseil national pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»)?
2. Acceptez-vous l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (variante du Conseil des États pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»)?
3. Si le peuple et les cantons acceptent à la fois l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (variante du Conseil national pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...») et l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (variante du Conseil des États pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...»), est-ce la variante du Conseil national ou celle du Conseil des États qui doit entrer en vigueur?

**IV. L'initiative populaire générale doit être mise en œuvre par un acte de mise en œuvre et par un contre-projet direct qui sont l'un et l'autre au niveau constitutionnel et au niveau législatif (cas n° 6) ou par un acte de mise en œuvre au niveau constitutionnel et au niveau législatif et par un contre-projet direct qui est au niveau législatif (cas nos 7, 8a [dépendance] et 8b [pas de dépendance]).**

**A. Titre**

	Niveau constitutionnel	législatif
<b>Contenu</b>		
<b>Acte de mise en œuvre</b>	Arrêté fédéral relatif à la modification de la Constitution sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)	Loi fédérale sur ... (ou si la loi existe déjà: Loi fédérale sur ..., Modification du ...) (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)
<b>Contre-projet direct</b>	Arrêté fédéral relatif à la modification de la Constitution sur ... (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)	Loi fédérale sur ... (ou si la loi existe déjà: Loi fédérale sur ..., Modification du ...) (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»)

**B. Préambule**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

	Niveau constitutionnel	législatif
<b>Contenu</b>		
<b>Acte de mise en œuvre</b>	vu l'art. 139a, al. 3, de la Constitution, pour mettre en œuvre l'initiative populaire générale «...» <sup>a</sup> ,	
<b>Contre-projet direct</b>	vu l'art. 139a, al. 4, de la Constitution	vu les art. ... et 139a, al. 4, de la Constitution,
	pour opposer un contre-projet direct	
	à l'arrêté fédéral ... relatif à la modification de la Constitution sur ...	à la loi fédérale sur ... (ou: à la loi fédérale sur ..., Modification du ...)
	(acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale),	

vu le message du Conseil fédéral du ...<sup>b</sup>,

*arrête:*

...

## C. Acte

	Niveau constitutionnel	législatif
<b>Contenu</b>		
<b>Acte de mise en œuvre</b>	I	I
	La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:	Art. ...
	Art. ...	...
	...	Art. ...
...	...	...
<b>Contre-projet direct</b>	I	I
	La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:	Art. ...
	Art. ...	...
	...	Art. ...
...	...	...

## D. Référendum et entrée en vigueur

	Niveau constitutionnel	législatif
<b>Contenu</b>		
<b>Acte de mise en œuvre sans contre-projet direct</b>	(cas nos 8a et 8b)	(cas n° 7)
	II	Art. x Référendum et entrée en vigueur
	<sup>1</sup> Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.	<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum (référendum facultatif). <i>Elle ne sera publiée dans la Feuille fédérale que si le peuple et les cantons ont accepté la modification de la Constitution sur ...</i> <sup>c</sup>
	<sup>2</sup> Il est caduc si l'initiative populaire générale «...» est retirée.	<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur. <sup>3</sup> La présente loi est caduque si l'initiative populaire générale a été retirée ou si l'arrêté fédéral sur la modification de la Constitution sur ... a été refusé par le peuple ou les cantons <sup>d</sup> .
<b>Acte de mise en œuvre accompagné d'un contre-projet direct</b>	(cas n° 6)	(cas n° 8a)
	II	Art. x Référendum et entrée en vigueur
	<sup>1</sup> Le présent arrêté fédéral est soumis, avec l'arrêté fédéral relatif à ... (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»), au référendum (référendum obligatoire) prévu par l'art. 139a, al. 4, Cst. Ces deux arrêtés seront soumis en même	<sup>1</sup> La présente loi est soumise, avec la loi fédérale sur ... (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»), au référendum (référendum obligatoire) prévu par l'art. 139a, al. 4, Cst. Ces deux lois seront

	Niveau constitutionnel	législatif
<b>Contenu</b>	<p>temps au vote du peuple et des cantons selon le schéma des deux questions accompagnées de la question subsidiaire (art. 139b Cst. et 76 de la loi fédérale sur les droits politiques<sup>e</sup>) pour autant que l'initiative populaire générale n'ait pas été retirée.</p> <p><sup>2</sup> Le présent arrêté est caduc si l'initiative populaire générale «...» a été retirée.</p>	<p>soumises en même temps au vote du peuple selon le schéma des deux questions accompagnées de la question subsidiaire (art. 76 de la loi fédérale sur les droits politiques<sup>e</sup>) <i>pour autant que l'initiative populaire générale n'ait pas été retirée et que l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...») ait été accepté par le peuple et les cantons</i><sup>d</sup>.</p> <p><sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.</p> <p><sup>3</sup> La présente loi est caduque si l'initiative populaire générale «...» a été retirée ou si l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...») a été refusé par le peuple ou les cantons.</p>
<b>Contre-projet direct</b>	<p>(cas n<sup>os</sup> 6 et 7)</p> <p>II</p> <p><sup>1</sup> Le présent arrêté fédéral est soumis, avec l'arrêté fédéral sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»), au référendum (référendum obligatoire) prévu par l'art. 139a, al. 4, Cst. Ces deux arrêtés seront soumis en même temps au vote du peuple et des cantons selon le schéma des deux questions accompagnées de la question subsidiaire (art. 139b Cst. et 76 de la loi fédérale sur les droits politiques<sup>e</sup>) pour autant que l'initiative populaire générale n'ait pas été retirée.</p> <p><sup>2</sup> Le présent arrêté est soumis au référendum (référendum obligatoire) prévu par l'art. 140, al. 1, let. a, Cst. si l'initiative populaire générale «...» a été retirée.</p>	<p>(cas n<sup>o</sup> 8a)</p> <p>Art. x Référendum et entrée en vigueur</p> <p><sup>1</sup> La présente loi est soumise, avec la loi fédérale sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»), au référendum (référendum obligatoire) prévu par l'art. 139a, al. 4, Cst. Ces deux lois seront soumises en même temps au vote du peuple selon le schéma des deux questions accompagnées de la question subsidiaire (art. 76 de la loi fédérale sur les droits politiques<sup>e</sup>) <i>pour autant que l'initiative populaire générale n'ait pas été retirée et que l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...») ait été accepté par le peuple et les cantons</i><sup>d</sup>.</p> <p><sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.</p> <p><sup>3</sup> La présente loi est caduque si l'initiative populaire générale «...» a été retirée ou si l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...») a été refusé par le peuple ou les cantons.</p>

Niveau constitutionnel	législatif
Contenu	<p>(cas n<sup>os</sup> 6 et 8b)</p> <p>Art. x Référendum et entrée en vigueur</p> <p><sup>1</sup> La présente loi est soumise, avec la loi fédérale sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...»), au référendum (référendum obligatoire) prévu par l'art. 139a, al. 4, Cst. Ces deux lois seront soumises en même temps au vote du peuple selon le schéma des deux questions accompagnées de la question subsidiaire (art. 76 de la loi fédérale sur les droits politiques<sup>e</sup>) pour autant que l'initiative populaire générale n'ait pas été retirée <i>et que l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...») ait été accepté par le peuple et les cantons</i><sup>d</sup>.</p> <p><sup>2</sup> La présente loi est publiée dans la Feuille fédérale et elle est sujette au référendum (référendum facultatif) si l'initiative populaire générale a été retirée ou si l'arrêté fédéral du ... relatif à la modification de la Constitution sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...») a été <i>refusé</i> par le peuple ou les cantons <i>et que l'arrêté fédéral du ... relatif à ... (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...») a été accepté par le peuple et les cantons</i><sup>g</sup>.</p> <p><sup>3</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.</p>

<sup>g</sup> Cette partie de phrase en italique ne s'applique qu'au cas n<sup>o</sup> 6.

## E. Recommandations de vote

	Niveau constitutionnel	législatif
<b>Contenu</b>		
<b>Acte de mise en œuvre sans contre-projet direct</b>	<i>(Sont implicites avec l'adoption de l'acte)</i>	<i>(Sont implicites avec l'adoption de l'acte)</i>
<b>Acte de mise en œuvre accompagné d'un contre-projet direct</b>	<p>III</p> <p>L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter le présent arrêté, mais de dire, à la question subsidiaire, qu'ils préfèrent l'arrêté fédéral relatif à la modification de la Constitution sur ... (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...») qui leur est soumis en même temps.</p>	<p>II</p> <p>L'Assemblée fédérale recommande au peuple d'accepter la présente loi, mais de dire à la question subsidiaire, qu'il préfère la loi fédérale sur ... (contre-projet à l'acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...») qui lui est soumise en même temps.</p>
<b>Contre-projet direct</b>	<p>III</p> <p>L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter le présent arrêté et de dire, à la question subsidiaire, qu'ils le préfèrent à l'arrêté fédéral relatif à la modification de la Constitution sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...») qui leur est soumis en même temps.</p>	<p>II</p> <p>L'Assemblée fédérale recommande au peuple d'accepter la présente loi et de dire, à la question subsidiaire, qu'il la préfère à la loi fédérale sur ... (acte de mise en œuvre de l'initiative populaire générale «...») qui lui est soumise en même temps.</p>

