

08.515

**Initiative parlementaire
Retrait conditionnel d'une initiative populaire
en cas d'adoption d'un contre-projet indirect**

**Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil des Etats**

du 12 mai 2009

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

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

12 mai 2009

Pour la commission:

Le président, Hansheiri Inderkum

Condensé

L'art. 73 de la loi fédérale sur les droits politiques dispose que toute initiative populaire peut être retirée par le comité d'initiative. Différentes raisons peuvent inciter un comité d'initiative à effectuer cette démarche. Par exemple, l'objet de l'initiative peut avoir perdu de son actualité ou sembler n'avoir plus aucune chance d'être accepté en votation populaire. Le plus souvent, toutefois, une initiative populaire est retirée parce que l'Assemblée fédérale a élaboré un contre-projet direct – c'est-à-dire une modification de la Constitution – ou un contre-projet indirect – au niveau de la loi.

Si le Parlement a élaboré un contre-projet indirect (au niveau de la loi) qui donne satisfaction au comité d'initiative, ce dernier risque de se retrouver face à un dilemme: retirer son initiative en faveur d'un contre-projet qui risque d'être rejeté, ou la maintenir par sécurité. Il arrive en effet fréquemment que les contre-projets indirects prévoient une clause selon laquelle ils ne seront publiés qu'après le retrait de l'initiative populaire ou son rejet en votation populaire. Le législateur entend éviter ainsi qu'une modification de la loi n'entre en vigueur en risquant de perdre peu après sa base constitutionnelle, à cause du résultat d'une votation populaire sur une initiative populaire. Le délai référendaire pour le contre-projet indirect commence donc à courir seulement après le retrait ou le rejet de l'initiative populaire. Cela signifie que les auteurs de l'initiative doivent décider de la retirer à un moment où le sort du contre-projet indirect, qui pourrait leur donner satisfaction, n'est pas encore scellé. En conséquence, ceux qui ne veulent courir aucun risque ont tout intérêt à ne pas retirer leur initiative.

Les modifications proposées par le présent projet visent à permettre aux comités d'initiative de retirer leur initiative populaire à condition que le contre-projet indirect entre effectivement en vigueur. Dès lors qu'un comité d'initiative opte pour ce retrait conditionnel, le délai référendaire commence à courir pour le contre-projet indirect. Si le référendum est demandé et que le contre-projet soit rejeté en votation populaire, un vote sur l'initiative populaire est quand même organisé. Dans tous les autres cas, l'initiative est réputée définitivement retirée dès qu'il n'existe plus aucun obstacle juridique à l'entrée en vigueur du contre-projet indirect.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Initiative parlementaire 08.515 Retrait conditionnel d'une initiative populaire en cas d'adoption d'un contre-projet indirect

Le 18 décembre 2008, le conseiller aux Etats Filippo Lombardi (PDC/TI) a déposé une initiative parlementaire sous la forme d'un texte rédigé visant à permettre le retrait conditionnel d'une initiative populaire. Dans son développement, il indique que le Parlement, lors de l'élaboration de contre-projets indirects (législatifs) à des initiatives populaires, s'est trouvé à plusieurs reprises confronté au dilemme suivant: le comité d'initiative serait prêt à retirer son initiative en faveur du contre-projet indirect, mais il craint qu'un référendum demandé éventuellement par le camp opposé ne fasse ensuite échouer le contre-projet, ce qui laisserait les auteurs de l'initiative les mains vides.

Président de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE), M. Lombardi a connu un tel cas dans la réalité. Sur proposition de la CEATE, le Conseil des Etats a décidé, le 1^{er} octobre 2008, de recommander au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative populaire «Eaux vivantes (Initiative pour la renaturation)» (07.060) [BO 2008 E 795]. A la même date, le conseil a adopté, au vote sur l'ensemble, par 36 voix contre 0, une modification de la loi fédérale sur la protection des eaux, élaborée par la CEATE (07.492 Iv. pa. «Protection et utilisation des eaux»). La CEATE du Conseil des Etats avait conçu cette modification de la loi comme un contre-projet indirect à l'initiative populaire. La disposition finale du projet de la commission prévoit que la loi sera publiée dans la Feuille fédérale dès lors que l'initiative populaire «Eaux vivantes (Initiative pour la renaturation)» aura été retirée ou rejetée; en conséquence, le délai référendaire commencera à courir à partir de cette date. Le projet est actuellement pendant devant le Conseil national.

Si le projet en question était adopté par les deux conseils, il pourrait être dans l'intérêt aussi bien du Parlement que du comité d'initiative de retirer l'initiative. Ainsi, tant les autorités que le comité d'initiative pourraient faire l'économie d'une votation populaire. Toutefois, le comité d'initiative prendrait alors un gros risque: en admettant qu'il retire son initiative populaire, la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux serait publiée et le délai référendaire commencerait à courir. Si le référendum était demandé et que la révision de la loi fût rejetée en votation populaire, le comité ne pourrait plus relancer son initiative. Accepter la proposition de compromis du Parlement n'aurait donc pas été payant et le comité d'initiative se retrouverait «le bec dans l'eau».

C'est ici qu'intervient l'auteur de la présente initiative: la modification de la loi fédérale sur les droits politiques qu'il propose vise à permettre à un comité d'initiative de demander le retrait conditionnel d'une initiative populaire si l'Assemblée fédérale a adopté un contre-projet indirect (législatif). En présence d'un tel contre-projet, un comité devrait pouvoir demander le retrait conditionnel de son initiative populaire sans risque. A la suite du retrait, le contre-projet serait publié et le délai référendaire commencerait à courir. Si le référendum n'était pas demandé ou si le

contre-projet était accepté en votation populaire, le retrait de l'initiative populaire serait confirmé. Le cas échéant, les auteurs de l'initiative pourraient même considérer le succès du contre-projet indirect comme le leur. En revanche, si le référendum était demandé et que le contre-projet fût rejeté en votation populaire, l'initiative populaire serait quand même soumise au verdict des urnes.

1.2 Elaboration rapide du projet afin de pouvoir appliquer la modification à l'initiative populaire «Eaux vivantes»

Le 15 janvier 2009, la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil des Etats a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire déposée par M. Lombardi. L'exemple que ce dernier avait utilisé à l'appui de son intervention, soit l'initiative populaire «Eaux vivantes», a convaincu la commission qu'il y avait lieu d'agir dans ce cas précis. La CIP du Conseil des Etats était même d'avis qu'une telle situation ne manquerait sûrement pas de se reproduire, vu la quantité et la variété des contre-projets indirects que l'Assemblée fédérale élabore depuis quelques années. Comme il est important, dans ce domaine, d'organiser la procédure de sorte que tous les participants puissent exprimer librement leur volonté, sans avoir à prendre de décisions cornéliennes, la commission a estimé finalement qu'il était nécessaire d'agir sur un plan général et a donc donné suite à l'unanimité à l'initiative parlementaire. Le 19 février 2009, la CIP du Conseil national s'est ralliée à cette décision par 23 voix contre 1.

Puisqu'elle est confrontée à un cas concret, la commission considère qu'il serait souhaitable d'adopter rapidement les modifications proposées de sorte qu'elles puissent déployer leurs effets sur le cas en question. C'est la raison pour laquelle la CIP a établi un calendrier serré pour l'élaboration du projet.

1.3 Adoption de l'avant-projet en vue de la procédure de consultation

Le 27 mars 2009, la CIP du Conseil des Etats a adopté, à l'unanimité, un avant-projet visant à modifier la loi fédérale sur les droits politiques, ainsi que le rapport explicatif y afférent, en vue de l'envoyer en procédure de consultation. La commission a approuvé en outre la liste des participants à ladite procédure prévus par la loi. Conformément à l'art. 7, al. 3, let. a, de la loi sur la consultation, un délai raccourci a été fixé afin que le calendrier imposé par l'urgence d'agir puisse être respecté.

1.4 Résultats de la procédure de consultation et adoption du projet à l'intention des conseils

La CIP du Conseil des Etats a pris acte des résultats de la procédure de consultation à sa séance du 12 mai 2009. Elle avait reçu 44 réponses. La majorité des participants (32, dont 19 cantons, le PS et le PEV) se déclarent favorables aux modifications proposées. Ils y voient un avantage pour toutes les parties, qu'il s'agisse des comités d'initiative, du Parlement ou des citoyens ayant le droit de vote. D'après eux, ces

changements permettraient d'éviter qu'une initiative populaire soit maintenue par simple mesure de précaution, tout en évitant de contraindre les opposants à demander, par précaution également, l'organisation d'un référendum.

De leur côté, 11 participants (dont 6 cantons, l'UDC et le PLR) ont critiqué le projet. Ils déplorent l'urgence dans laquelle les modifications proposées ont été élaborées, ainsi que le fait qu'elles visent un cas particulier. A leurs yeux, le projet complexifie inutilement le système des droits populaires. Certains doutent qu'un retrait conditionnel ait même un sens, arguant que, en cas d'échec du contre-projet indirect en votation populaire, l'initiative serait probablement repoussée elle aussi. Un canton estime en outre qu'il n'y aurait aucun problème si l'Assemblée fédérale publiait immédiatement le contre-projet indirect, sans attendre la décision concernant l'initiative populaire.

La CIP est toutefois convaincue que, vu la popularité dont jouit l'instrument du contre-projet indirect au Parlement, il se trouvera toujours des situations où le retrait conditionnel se révélera utile. Les expériences faites en relation avec plusieurs initiatives concernant la protection des eaux montrent que le retrait conditionnel aurait été le bienvenu dans certains cas. Par ailleurs, quelques participants semblent ignorer qu'un contre-projet indirect ne doit pas nécessairement être «plus modéré» qu'une initiative populaire. Généralement, il s'agit en effet de chercher au niveau de la loi des solutions aux questions soulevées par les auteurs de l'initiative, ce qui fournit l'occasion de régler aussi d'autres points normatifs, qui ne figurent pas dans l'initiative. C'est pourquoi il est tout à fait possible que le contre-projet indirect soit rejeté en votation populaire et que l'initiative populaire soit acceptée. L'Assemblée fédérale choisit souvent de publier le contre-projet indirect seulement après que l'initiative populaire a été rejetée ou retirée. Cette façon de procéder se justifie par différentes raisons. D'une part, une modification de loi ne risque ainsi pas de devenir obsolète parce que la Constitution est modifiée juste après qu'elle a été décidée. D'autre part, si une majorité du Parlement s'accommode souvent très bien du statu quo, elle préférera néanmoins toujours une solution élaborée par ses soins à une modification constitutionnelle proposée par les auteurs d'une initiative.

Contrairement aux objections formulées par certains participants, la question du retrait ne se pose pas de la même manière en présence de contre-projets directs, soit au niveau de la Constitution. Les initiatives populaires et les contre-projets directs sont en effet toujours soumis simultanément au vote du peuple. En l'occurrence, un retrait conditionnel ne saurait être possible, sans compter qu'il n'apporterait rien aux auteurs de l'initiative puisque le système du double oui et de la question subsidiaire élimine tout risque pour eux.

En ce qui concerne les délais de traitement des initiatives populaires, la commission juge qu'elle n'a pas changé la situation au détriment des comités d'initiative, ainsi que le prétendent certains participants. Au contraire, elle a remplacé la possibilité de prolonger à l'infini le délai dans lequel la votation populaire doit avoir lieu, prévue à l'art. 74, al. 2, LDP, par celle de proroger d'un an supplémentaire au plus le délai imparti à l'Assemblée fédérale pour traiter l'initiative. En revanche, la commission pense qu'il est important que le Parlement puisse décider de prolonger ce délai uniquement lorsque des projets sont pendants devant lui, raison pour laquelle elle ne saurait se rallier à l'opinion du Groupement suisse pour les régions de montagne, qui préconise de pouvoir le faire avant même que le contre-projet formulé ne soit prêt à être examiné par le Parlement. Si le Conseil fédéral a besoin de davantage de temps

pour élaborer un contre-projet indirect, il bénéficie déjà de la possibilité de porter ce délai à 18 mois en vertu de l'art. 97, al. 2, de la loi sur le Parlement.

Çà et là, quelques objections ont été émises quant à l'aspect rédactionnel du projet. Ainsi, d'aucuns ont noté qu'il conviendrait d'ajouter, à l'art. 68 LDP, un renvoi à l'art. 73a, au lieu de renvoyer uniquement à l'art. 73. A cet égard, il y a lieu de relever que l'art. 73 constitue la disposition générale applicable au retrait d'initiatives populaires, tandis que l'art. 73a n'en est qu'une spécification. En conséquence, les conditions fixées à l'art. 73, al. 1 et 2, LDP s'appliquent également aux retraits conditionnels – ce qui répond aux questions des cantons de Vaud et du Valais. Quant à la question du canton de Berne portant sur l'existence d'un «modèle de formulaire» pour le retrait d'initiatives populaires, il convient de se référer à l'ordonnance sur les droits politiques, qui contient précisément un tel modèle parmi ses annexes. Du reste, cette ordonnance devra être munie d'un modèle supplémentaire, destiné au «retrait conditionnel». Enfin, la commission fait remarquer que la solution la plus logique, qui est aussi la plus courante, consisterait à appliquer les modifications proposées aux initiatives qui sont déjà pendantes devant l'Assemblée fédérale.

Au vu de ce qui précède, la commission a adopté le projet à l'intention du conseil, à l'unanimité, sans le modifier.

2 Situation initiale

2.1 Contre-projets directs et contre-projets indirects

En Suisse, les institutions de la démocratie directe permettent un dialogue soutenu entre autorités et citoyens. Les autorités présentent leurs propositions au peuple, par exemple en cas de votation référendaire, ou réagissent aux propositions émanant du peuple, par exemple en cas d'initiative populaire. Pour que ce dialogue puisse s'établir dans le respect des différentes opinions, les autorités disposent de plusieurs possibilités lorsqu'il s'agit de répondre à une initiative populaire. Si le Parlement n'approuve pas la solution préconisée par celle-ci, mais qu'il reconnaît le besoin d'agir, il peut lui opposer un contre-projet direct ou un contre-projet indirect. Ces deux instruments sont à distinguer l'un de l'autre. Alors que le rapport entre l'initiative populaire et le contre-projet direct est réglé au niveau de la Constitution (art. 139 et 139b Cst.), la notion de «contre-projet indirect», bien qu'elle soit inscrite dans la loi fédérale sur les droits politiques, peut se voir attribuer les sens les plus divers dans la pratique politique.

2.2 Contre-projet direct

L'art. 139, al. 3, de la Constitution fédérale prévoit que l'Assemblée fédérale peut opposer un contre-projet à une initiative populaire, ce qui sera alors fait dans le cadre d'une votation populaire. Le peuple et les cantons ont la possibilité d'accepter les deux projets. C'est en réponse à la question subsidiaire qu'ils peuvent indiquer le projet auquel ils donnent la préférence au cas où les deux seraient acceptés (art. 139b Cst.). Un contre-projet de ce type, émanant du Parlement, intervient toujours au niveau de la Constitution et est soumis au vote obligatoire du peuple et des cantons. Il est alors appelé contre-projet «direct», parce qu'il peut être opposé à

une initiative populaire en votation populaire si l'initiative n'a pas été retirée. Cette procédure a fait ses preuves et nul n'est besoin de légiférer à son sujet.

2.3 **Contre-projet indirect et «projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire»**

La notion de «contre-projet indirect» se rencontre uniquement dans la loi fédérale sur les droits politiques (LDP; RS 161.1). A l'art. 74, al. 2, le «contre-projet indirect» désigne un «acte législatif opposé à l'initiative». Le législateur n'utilise cette notion qu'en relation avec la possibilité de prolonger le délai (dix mois) dans lequel la votation populaire sur l'initiative populaire doit avoir lieu. Un tel contre-projet, «indirect», s'entend donc au niveau de la loi; en conséquence, il ne peut jamais être opposé directement à une initiative populaire. Il est sujet au référendum et, si le référendum est demandé, seule la majorité du peuple est requise.

Quant à la loi sur le Parlement (LParl), elle utilise l'expression «projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire» (art. 97, al. 2, et art. 105, al. 1, LParl; RS 171.10). Les deux dispositions concernées portent sur la possibilité de prolonger le délai imparti pour traiter une initiative populaire lorsqu'un tel projet existe.

C'est à dessein que la notion de «contre-projet indirect», vue dans la LDP, n'est pas utilisée dans la LParl.

D'une part, il s'agit ici uniquement de *projets* d'acte qui peuvent éventuellement devenir des contre-projets indirects au sens politique, si les deux conseils finissent par les adopter. Ces dispositions de la LParl visent à permettre aux autorités de coordonner dans le temps leurs activités législatives avec l'initiative populaire, afin que le peuple et les cantons puissent voter sur l'initiative populaire en connaissant les résultats desdites activités. Il est possible qu'un projet d'acte ayant un lien thématique avec une initiative populaire provoque la prolongation du délai, puis qu'il tombe à l'eau au terme de la procédure parlementaire. Dans un tel cas, il n'y a donc pas de «contre-projet indirect». Cette information revêt une certaine importance pour les citoyens, appelés à se prononcer sur l'initiative populaire.

D'autre part, un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire peut très bien être un acte non soumis au référendum, comme un arrêté fédéral ou une ordonnance de l'Assemblée fédérale. Dans ce contexte, sont également à prendre en considération les modifications constitutionnelles qui ne sont pas directement liées à l'initiative populaire.

Les dispositions relatives au «contre-projet indirect» dans la LDP et au «projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire» dans la LParl concernent donc respectivement le délai dans lequel la votation populaire sur une initiative populaire doit avoir lieu et le délai qui est imparti aux autorités pour traiter une initiative populaire. Il s'agit du *seul* lien juridique entre ces actes ou projets d'acte et les initiatives populaires. Le délai prévu par la LDP est censé permettre à l'Assemblée fédérale d'achever ses travaux sur un grand contre-projet législatif avant que soit organisée la votation sur une initiative populaire à propos de laquelle les conseils se sont déjà mis d'accord. La règle inscrite dans la LDP ne se réfère ainsi qu'aux projets de niveau législatif. En revanche, les prolongations de délai prévues par la LParl se réfèrent au traitement des initiatives par le Conseil fédéral et le Parlement, si bien qu'elles peuvent concerner des projets d'acte de tous niveaux.

2.4 Retrait d'une demande de référendum ou d'une initiative populaire

Tandis qu'une demande de référendum fédéral ne peut être retirée (art. 59b LDP), toute initiative populaire peut l'être, et sans réserve (art. 68, al. 1, let. c, en relation avec art. 73, al. 1, LDP).

Il convient de relever que l'art. 4, al. 3, de la loi fédérale du 23 mars 1962 concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires relatives à la révision de la Constitution (loi sur les initiatives populaires), abrogée en 1976, prévoyait déjà une possibilité de retrait conditionnel pour une initiative populaire, la clause concernée consistant dans l'autorisation de retirer l'initiative *en faveur d'un contre-projet de l'Assemblée fédérale ou purement et simplement*. Force est de constater que la présente initiative parlementaire reprend donc une idée qui ne date pas d'hier. D'une manière générale, la possibilité de retirer une initiative populaire s'est concrétisée à partir de 1908 (FF 1908 IV 609), en relation avec un contre-projet direct, du 26 juin 1908, à l'initiative populaire concernant l'utilisation des forces hydrauliques (FF 1907 II 669), lequel a été adopté par le peuple et les cantons après le retrait de ladite initiative (FF 1908 VI 29).

2.5 Evolution de la pratique du retrait en cas de contre-projet indirect

Afin que les Chambres fédérales ne deviennent pas le jouet de comités d'initiative variables, les projets de niveau législatif de ce type ont été généralement dotés, depuis la multiplication intentionnelle des contre-projets «matériels» (ainsi qu'ils étaient appelés alors) ou «indirects», d'une disposition conditionnelle de publication, selon laquelle le contre-projet indirect devait être publié dans la Feuille fédérale (déclenchant ainsi le décompte du délai référendaire) après le retrait de l'initiative populaire ou son rejet par le peuple et les cantons.¹

¹ *Exemples*: la loi fédérale du 6 octobre 1954 sur la Centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale (RO 1955 271), élaborée en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire concernant un contrôle de l'administration fédérale (FF 1953 III 435, 1955 I 308); la loi fédérale du 30 juin 1972 sur le matériel de guerre (RO 1973 107), élaborée en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire pour un contrôle renforcé des industries d'armement et pour l'interdiction d'exportation d'armes (FF 1970 II 1544, 1972 II 1448); la loi fédérale du 24 juin 1977 sur la protection de la grossesse et le caractère punissable de son interruption (FF 1977 III 92), élaborée en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire pour la solution du délai (avortement non punissable pendant 12 semaines) (FF 1976 I 847, 1977 III 874); la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (RO 2004 4719), élaborée en tant que contre-projet indirect aux initiatives populaires «Moratoire-plus» (FF 1998 1222, 1999 8148) et «Sortir du nucléaire» (FF 1998 1227, 1999 8144); la modification du 21 décembre 2007 de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN) (Procédure cantonale/Recours devant un tribunal cantonal) (FF 2008 45 et 5589), élaborée en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire «pour des naturalisations démocratiques», rejetée le 1^{er} juin 2008 par le peuple et les cantons (FF 2004 2261, 2006 835, 2008 5599).

Cependant, cette clause relative à la publication différée et au déclenchement du décompte du délai référendaire n'a pas toujours été appliquée.² En effet, l'expérience n'ayant pas tardé à démontrer que cette façon de faire n'améliorait pas les chances de voir les initiatives populaires retirées, certains auteurs d'initiatives populaires ont préféré soumettre leur texte à la votation populaire même après que le contre-projet eut passé avec succès l'épreuve du référendum. Non seulement ils n'avaient rien à perdre, mais parfois ils avaient même à y gagner, et sans courir le moindre risque.

Toutefois, il est surtout apparu que le déclenchement du décompte du délai référendaire pour le contre-projet indirect avant que la situation de l'initiative populaire à l'origine de ce déclenchement n'ait été clarifiée, pouvait causer des problèmes juridiques: si le contre-projet indirect législatif et l'initiative populaire se contredisent en tout ou en partie, le contre-projet risque de ne pas pouvoir être mis en œuvre, ou pas entièrement, en cas d'acceptation de l'initiative populaire. Par ailleurs, si le délai référendaire pour le contre-projet indirect en contradiction avec l'initiative populaire commence à courir avant que la situation de celle-ci n'ait été clarifiée – soit qu'elle ait été retirée, soit qu'elle ait été rejetée ou acceptée par le peuple et les cantons –, les opposants à la révision de la loi (et donc au contre-projet indirect) devront collecter des signatures pour demander le référendum, lequel se révélera ensuite sans objet en cas d'acceptation de l'initiative populaire.

2.6 Problèmes découlant de l'impossibilité du retrait conditionnel

2.6.1 Exemples des initiatives concernant la protection des eaux

La présente initiative parlementaire a été déposée parce que les auteurs de l'initiative populaire «Eaux vivantes» n'étaient pas très enclins à la retirer. Peut-être convient-il de préciser que leurs propres expériences dans ce domaine ne les incitent guère à le faire: il s'agit en effet de la troisième initiative populaire déposée par la Fédération suisse de pêche, et pour la troisième fois les autorités lui opposent un contre-projet indirect. Pour commencer, en réponse à l'initiative populaire du 27 octobre 1967 pour la protection des eaux contre la pollution (FF 1967 II 1369), l'Assemblée fédérale a adopté, le 8 octobre 1971, la loi sur la protection des eaux (RO 1972 958). Les auteurs de l'initiative l'ont alors retirée (FF 1972 I 1140) et ont eu la chance qu'aucun référendum ne soit demandé contre ladite loi. Ensuite, le 10 mai 1983, c'est l'initiative populaire «pour la sauvegarde de nos eaux» qui a été déposée (FF 1983 II 364). Cette fois encore, le Parlement a répondu par un projet législatif en adoptant le 24 janvier 1991 une révision de la loi fédérale sur la protection des eaux

² *Exemples:* l'arrêté fédéral du 6 octobre 1978 concernant la loi sur l'énergie atomique (FF 1978 II 895, 1979 I 369; RO 1979 816), élaboré en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire «pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques» (FF 1976 II 1096, 1979 II 13), et la révision du 16 décembre 1983 de la réglementation des vacances dans le code des obligations (durée minimale des vacances par année dans les dispositions régissant le contrat de travail, RO 1984 580), élaborée en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire «pour une extension de la durée des vacances payées» (FF 1978 II 922, 1979 III 729, 1985 I 1536).

(RO 1992 1860). Là, les auteurs de l'initiative ont été plus prudents, car ils n'ont pas retiré leur initiative. Bien leur en a pris, puisque le référendum a effectivement été demandé contre cette révision (FF 1991 II 1532). Un vote a eu lieu le même jour sur les deux projets, l'initiative populaire ayant été rejetée et la révision de la loi, adoptée (FF 1992 V 451 et 447).

Et voilà qu'aujourd'hui les auteurs de l'initiative populaire «Eaux vivantes» doivent eux aussi décider s'ils vont retirer leur initiative en faveur d'un contre-projet indirect (cf. ch. 1.1).

2.6.2 Problème général

Le problème a été illustré ci-dessus au moyen de l'exemple de la protection des eaux, mais il est en réalité général. En principe, le Parlement a deux possibilités. D'une part, il peut tenter de clarifier la situation du contre-projet indirect avant le verdict des urnes concernant l'initiative populaire et, ainsi, déclencher aussi vite que possible le décompte du délai référendaire. D'autre part, et c'est la solution la plus souvent choisie, il peut faire en sorte que le délai référendaire pour le contre-projet indirect ne commence à courir qu'une fois connu le sort de l'initiative populaire.

Dans certains cas, la première possibilité peut être envisagée pour des motifs politiques, mais elle comporte parfois des inconvénients, ainsi qu'il l'a été démontré plus haut: lorsqu'il est établi assez tôt que le contre-projet indirect pourra entrer en vigueur ou non, les auteurs de l'initiative populaire sont moins enclins à la retirer, car ils n'ont rien à perdre. Cet état de fait peut conduire à ce qu'une modification législative, contre laquelle un comité a peut-être demandé le référendum et investi les moyens appropriés, ne peut entrer en vigueur avant d'être étayée par une modification de la Constitution acceptée par le peuple et les cantons. Il en va quelque peu différemment si le contre-projet indirect et l'initiative populaire ne se contredisent pas, ou seulement en partie, mais qu'ils se complètent. Il peut alors se révéler pertinent de ne pas lier la publication du contre-projet à l'initiative populaire.

La seconde possibilité, soit de publier le contre-projet indirect après avoir clarifié le sort de l'initiative populaire, présente l'avantage suivant: il ne s'agit plus de voter sur une modification législative dont la base constitutionnelle ne sera disponible qu'après coup. Toutefois, cette manière de procéder risque de réduire à néant les efforts du comité d'initiative, ainsi qu'on l'a vu, dans la mesure où n'importe quel groupe d'opposants peut ensuite, après le retrait ou l'échec de l'initiative populaire, annihiler la bonne volonté du Parlement en demandant un référendum. Le comité d'initiative a donc tout intérêt à faire preuve de prudence et à maintenir son initiative.

En conséquence, le législateur doit mettre en balance les attentes fondées de toutes les personnes ayant le droit de vote, quelle que soit leur conviction. Il s'agit d'éviter qu'une initiative populaire ne soit maintenue par mesure de précaution, tout en évitant aussi de contraindre les opposants à demander, par précaution également, la tenue d'un référendum.

3 Grandes lignes du projet

3.1 Institution de la possibilité du retrait conditionnel

Il convient de donner désormais au comité d'initiative la possibilité de retirer son initiative à la condition suspensive que le contre-projet indirect entre effectivement en vigueur. De la sorte, le comité ne court pas le risque de voir le retrait de son texte déboucher sur le maintien de la situation juridique antérieure; le retrait peut aussi être effectué simplement en faveur du contre-projet indirect, autrement dit en faveur d'une modification du droit décidée par le Parlement, qui n'a pas encore franchi le cap du délai référendaire.

Au cas où l'instrument du retrait conditionnel serait utilisé, il faudrait prolonger le délai dans lequel le Conseil fédéral doit soumettre une initiative au vote populaire (art. 74, al. 1, LDP). Si le retrait d'une initiative populaire est déclaré conditionnel, il devient automatiquement effectif dès que l'entrée en vigueur du contre-projet indirect est constatée. C'est le cas:

- a. dès que le délai référendaire a expiré, si le référendum n'a pas été demandé;
- b. dès que le non-aboutissement d'une demande de référendum a été dûment constaté;
- c. dès qu'il a été dûment constaté que la demande de référendum a abouti et que le contre-projet indirect a été accepté en votation populaire.

En vue de l'établissement du calendrier des votations, et donc pour toutes les parties en présence (autorités fédérales, cantonales et communales, partis politiques, associations et organisations concernées, telles que comités d'initiative et opposants), il est de la plus haute importance que le retrait conditionnel d'une initiative populaire soit confirmé le plus tôt possible. Il suffit, pour la concrétisation immédiate de ce retrait, que la date de l'entrée en vigueur du contre-projet indirect soit fixée; il n'est pas nécessaire que la modification législative soit déjà en vigueur, mais il importe qu'aucun obstacle juridique ne puisse désormais empêcher son entrée en vigueur. Ce point peut revêtir une importance non négligeable lorsqu'un contre-projet indirect législatif a été accepté, mais qu'il nécessite encore l'élaboration de dispositions d'exécution d'une certaine ampleur avant de pouvoir être mis en œuvre.

3.2 Solution satisfaisante pour toutes les parties concernées

La possibilité du retrait conditionnel d'une initiative populaire représente une solution satisfaisante pour toutes les parties concernées. Le comité d'initiative est gagnant puisqu'il peut, d'une part, accepter un compromis du Parlement sans risquer de se retrouver les mains vides et, d'autre part, éviter une campagne de votation coûteuse en faveur de l'initiative populaire. De son côté, le Parlement est lui aussi gagnant puisqu'il voit augmenter les chances de son compromis d'être accepté par le comité d'initiative et peut ainsi éviter les frais engendrés par une votation sur une initiative populaire. En outre, il ne pourra plus être reproché à la majorité du Parlement d'avoir lancé un contre-projet indirect pour des raisons purement tactiques, pour ensuite – après que le comité d'initiative aura retiré celle-ci – le défendre seulement du bout des lèvres en cas de votation référendaire, voire le combattre.

Si les comités d'initiative retirent de plus en plus souvent des initiatives populaires en faveur de contre-projets indirects, les partisans du statu quo en bénéficient également. Dans la situation actuelle, ceux-ci peuvent se voir contraints de collecter des signatures indépendamment du fait que le délai référendaire pour le contre-projet indirect commence à courir avant ou après la votation sur l'initiative populaire. Dans les deux cas, il s'agit pour eux de lutter aussi bien contre le projet de loi que contre l'initiative populaire.

Autre élément important, enfin: le point de vue des personnes ayant le droit de vote. Pour elles également, la possibilité du retrait conditionnel d'une initiative populaire en faveur du contre-projet indirect est la bienvenue en termes de clarté. Par exemple, si un citoyen, parmi les trois options – soit le statu quo, le contre-projet indirect et l'initiative populaire –, donne sa préférence, dans l'ordre, au contre-projet indirect, à l'initiative populaire et au statu quo, il se trouve aujourd'hui confronté à un dilemme eu égard à la pratique la plus répandue, qui veut que le vote porte d'abord sur l'initiative populaire. Est-il préférable pour lui de rejeter l'initiative populaire, parce qu'elle n'est pas son premier choix, en espérant que le référendum ne sera pas demandé contre le contre-projet? Ou bien doit-il plutôt accepter l'initiative populaire parce qu'il craint que le contre-projet indirect ne passe pas la rampe?

La modification de la loi fédérale sur les droits politiques qui est proposée permettra aux auteurs de l'initiative de clarifier les choses suffisamment tôt.

4 **Commentaire par article**

4.1 **Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1)**

Art. 68, al. 1, let. c

Actuellement, le retrait sans réserve est le seul autorisé, et la loi le précise déjà en relation avec la forme que doivent revêtir les listes au moyen desquelles les auteurs d'une initiative populaire recueillent des signatures (art. 68, al. 1, let. c). La condition voulant que chaque liste de signatures, pour être valable, doive contenir une clause de retrait doit demeurer inchangée. La seule différence est que ce retrait peut désormais faire l'objet d'une réserve, mais pas à n'importe quelles conditions: en sa qualité de législateur ordinaire, l'Assemblée fédérale doit demeurer seule responsable de la cohérence de l'ordre juridique; elle ne doit pas risquer de devenir le jouet d'un comité d'initiative. La solution la plus simple consiste donc à regrouper ces considérations en renvoyant à l'art. 73, qui règle les modalités du retrait.

Art. 73a (nouveau) Retrait inconditionnel et retrait conditionnel

L'art. 73a (nouveau) indique les conditions régissant la possibilité nouvellement introduite du retrait conditionnel.

Le retrait ne doit pas être soumis à n'importe quelle condition ou obligation. La règle générale prévoit d'ailleurs qu'il *ne puisse en principe être assorti de conditions* («retrait inconditionnel»). Seule exception: le retrait peut être demandé à la condition expresse que le *contre-projet indirect* ne soit pas rejeté en votation populaire («retrait conditionnel»).

Le retrait est en principe *inconditionnel*, notamment lorsque l'initiative est opposée à un contre-projet direct, qui sera à coup sûr soumis au vote du peuple et des cantons dès le vote final des Chambres fédérales. Le retrait sans conditions est envisageable en outre dans les cas où, sur un plan purement factuel, la nouvelle façon de faire des autorités satisfait les auteurs de l'initiative, ou bien dans les cas où le comité qui est à l'origine de l'initiative populaire estime que celle-ci – par exemple parce que les circonstances ont complètement changé entre-temps – n'a plus aucune chance de passer en votation populaire (al. 1).

Désormais, le retrait peut aussi être *conditionnel*, mais dans un cadre bien *précis* (al. 2): il devient immédiatement effectif dès l'instant où il n'existe plus aucun obstacle juridique (référendum ou votation populaire) à l'entrée en vigueur du contre-projet indirect (al. 3). Ce qui importe ici, c'est qu'un tel contre-projet indirect – concrètement, une modification législative – soit adopté au plus tard à la date du vote final sur l'initiative populaire (al. 2). Dans le cas contraire, les partisans du retrait risqueraient de poser d'autres conditions.

Art. 74, al. 2

Selon l'art. 74, al. 2, si un acte législatif (contre-projet indirect) est opposé à l'initiative, l'Assemblée fédérale peut prolonger le délai dans lequel la votation populaire doit avoir lieu. Cette disposition a fait son entrée dans la loi fédérale sur les droits politiques lors de la révision partielle du 21 juin 1996 (RO 1997 753), sans être débattue, à la suite du dépôt d'une proposition individuelle au Conseil national. Elle vise à ménager une plus grande marge de manœuvre à l'Assemblée fédérale dans l'élaboration de contre-projets indirects. Si l'Assemblée fédérale prépare des contre-projets législatifs qui sont volumineux ou politiquement complexes, elle doit pouvoir les mettre au point avant que l'initiative populaire soit soumise à la votation (BO 1995 N 463). Il s'agit donc d'un délai supplémentaire, qui s'ajoute à la possibilité prévue par l'art. 105, al. 1, LParl (RS 171.10) de proroger d'un an le délai imparti pour traiter l'initiative devant le Parlement.

L'Assemblée fédérale a envisagé d'appliquer cette disposition dans certains cas, par exemple pour l'initiative populaire 00.046 «La santé à un prix abordable». Après s'être prononcé sur l'initiative le 27 novembre 2002, le Conseil des Etats a décidé de prolonger le délai dans lequel la votation populaire devait être organisée, de sorte que le Parlement puisse achever l'examen du projet 00.079, relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (BO 2002 E 987). Pour sa part, sur proposition de sa commission, le Conseil national a refusé cette prolongation du délai le 5 décembre 2002 (BO 2002 N 1969). En revanche, les deux conseils ont adopté, à la session de printemps 2002, la prolongation du délai pour l'initiative populaire 00.086 «Pour une offre appropriée en matière de formation professionnelle», alors que l'Assemblée fédérale préparait une nouvelle loi sur la formation professionnelle dont l'adoption par les conseils était prévue pour la même année (BO 2002 N 397, BO 2002 E 248).

Si la possibilité du retrait conditionnel d'une initiative populaire est introduite, il convient de considérer aussi les cas où l'Assemblée fédérale n'a pas clos la procédure d'élimination des divergences sur un contre-projet indirect. La question se pose en effet de savoir alors quand les auteurs de l'initiative doivent décider le retrait conditionnel, car, dans ces cas-là, après le vote final sur l'initiative populaire, lorsque le comité d'initiative doit normalement décider le retrait, le résultat du contre-

projet indirect au Parlement n'est pas encore connu. Le rapport entre l'art. 73a (nouveau) et l'actuel art. 74, al. 2, pose donc un problème.

En tout état de cause, l'art. 74, al. 2, LDP est problématique à différents égards. Premièrement, ses dispositions sont vagues en ce qui concerne le stade auquel le contre-projet indirect doit se trouver pour qu'il y ait lieu de reporter la votation populaire. Deuxièmement, la durée maximale de la prolongation n'est pas fixée. En théorie, l'Assemblée fédérale pourrait donc, précisément lorsqu'elle a commencé à élaborer une loi, différer de plusieurs années l'organisation de la votation populaire sur une initiative populaire déjà traitée. Le système des délais impartis pour traiter les initiatives populaires peut ainsi être court-circuité.

Voilà pourquoi une nouvelle disposition est proposée, qui vise à résoudre le problème des procédures d'élimination des divergences en cours sur des contre-projets indirects. L'art. 74, al. 2, LDP doit donc être abrogé et remplacé par une formulation plus précise, à insérer dans l'art. 105 LParl, qui règle déjà la possibilité de proroger d'un an le délai impartit pour traiter l'initiative.

Art. 74, al. 2^{bis} (nouveau)

L'alinéa selon lequel le Conseil fédéral dispose, pour soumettre une initiative au vote populaire, d'un délai de dix mois à compter du vote final des Chambres fédérales pour examiner l'initiative populaire (art. 74, al. 1, LDP), contribue à protéger les intérêts des auteurs de l'initiative. Il convient d'ajouter ici que, en cas de retrait conditionnel d'une initiative populaire, ce délai ne commence à courir que lorsque le contre-projet indirect a été rejeté en votation populaire et que le Conseil fédéral a validé ce résultat. A ce moment-là encore, autrement dit même après le rejet du contre-projet indirect en votation populaire, les auteurs d'une initiative ont la possibilité de la retirer en vertu de l'art. 73, al. 1, LDP.

Comme, d'une part, les contre-projets indirects touchent le niveau législatif et que, en conséquence, ils sont sujets au référendum et comme, d'autre part, la Constitution prévoit que le référendum *facultatif* soit demandé dans les 100 jours (art. 141, al. 1, Cst.), la votation sur l'initiative populaire ne peut être organisée dans un délai de dix mois, surtout si un référendum contre le contre-projet indirect aboutit et si son résultat est serré, voire contesté, ou si aucune votation sur une initiative populaire ne peut être organisée pendant au moins six mois parce qu'il s'agit d'une année électorale. Le bon déroulement de la procédure d'organisation d'une votation fédérale exige en effet, en fonction de l'ensemble des conditions constitutionnelles, légales et pratiques, au moins 13½ semaines (cf. FF 2001 6061, avec détails). Par ailleurs, le Conseil fédéral doit fixer les objets soumis au verdict des urnes au minimum quatre mois avant le jour de ladite votation (art. 10 LDP).

Art. 90a (nouveau)

Il ne serait pas très opportun de modifier des dispositions peu satisfaisantes sans permettre aux initiatives populaires qui sont actuellement pendantes de bénéficier également de ces modifications, d'autant plus que ces dernières tirent précisément leur origine d'une initiative populaire en cours. La même disposition transitoire doit être inscrite à l'art. 173, ch. 7, de la LParl.

Art. 105, al. 1^{bis} (nouveau)

Aux termes de l'art. 105, al. 1, LParl, si l'un des conseils a pris une décision sur un contre-projet direct ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire, l'Assemblée fédérale peut proroger d'un an le délai imparti pour traiter l'initiative. L'idée qui est sous-entendue ici est la suivante: l'Assemblée fédérale doit pouvoir achever ses travaux concernant un contre-projet direct ou indirect avant de se prononcer sur l'initiative populaire et avant que cette dernière soit soumise à la votation populaire. Le peuple et les cantons ainsi que les députés doivent pouvoir voter en connaissant les résultats des travaux de l'Assemblée fédérale. Or, il y a – cf. plus haut – des contre-projets indirects dont l'élaboration prend beaucoup de temps et pour lesquels la procédure d'élimination des divergences n'est pas terminée à l'expiration du nouveau délai. Dans de tels cas, l'Assemblée fédérale pouvait jusqu'à présent recourir à la disposition de l'art. 74, al. 2, LDP, qui lui permettait de prolonger le délai dans lequel la votation populaire devait avoir lieu.

Comme il l'est indiqué ci-dessus, la formulation imprécise de cette disposition de la LDP pose de sérieux problèmes du point de vue des principes de la démocratie. Plutôt que de permettre de reporter la votation populaire après le vote final des conseils sur l'initiative concernée, il serait en effet plus pertinent de permettre de prolonger davantage le délai d'examen parlementaire, à des conditions rigoureusement définies. Il est donc proposé ici que l'Assemblée fédérale puisse prolonger d'un an supplémentaire au plus le délai imparti pour traiter une initiative populaire si un projet d'acte de niveau législatif ayant un rapport étroit avec l'initiative populaire se trouve encore en procédure d'élimination des divergences. Contrairement à la teneur actuelle de l'art. 74, al. 2, LDP, il est désormais précisé qu'il ne peut s'agir que de projets de lois qui se trouvent déjà en procédure d'élimination des divergences, autrement dit sur lesquels les deux conseils se sont déjà prononcés une fois. En l'occurrence, et contrairement à la disposition de la LDP, ce n'est pas l'organisation de la votation populaire qui est reportée, mais le délai d'examen parlementaire qui est prolongé. Cette nouvelle disposition présente un avantage: la décision sur l'initiative populaire ne doit pas être prise avant que le contre-projet indirect soit exempt de toute divergence. Théoriquement, cet aspect peut avoir de l'importance pour les députés si, par exemple, ils prennent leur décision sur l'initiative populaire en fonction des résultats des délibérations relatives au contre-projet. A l'inverse de la disposition de l'art. 74, al. 2, LDP en vigueur, celle qui est proposée ici, dans la LParl, découle de la logique selon laquelle le contre-projet indirect doit être exempt de toute divergence avant qu'une décision soit prise sur l'initiative populaire. Cela ne doit pourtant pas empêcher à l'avenir l'Assemblée fédérale de se prononcer sur une initiative populaire alors qu'elle examine encore un contre-projet indirect. Toutefois, elle n'aura alors plus la possibilité de reporter l'organisation de la votation populaire. Et même la possibilité du retrait conditionnel par les auteurs de l'initiative ne serait alors plus envisageable. Si les deux conseils se sont mis d'accord à propos de l'initiative populaire, le vote final a lieu et le Conseil fédéral dispose, conformément à l'art. 74, al. 1, LDP, d'un délai de dix mois pour la soumettre au vote populaire.

Au contraire de la première prolongation de délai, visée à l'art. 105, al. 1, LParl, la seconde prolongation ne peut être appliquée qu'aux projets d'actes de niveau législatif. Si l'Assemblée fédérale entend adopter un contre-projet indirect de niveau inférieur, la prolongation d'un an doit suffire.

La nouvelle disposition proposée ici, dans la LParl, ne pose aucun problème par rapport à la nouvelle possibilité du retrait conditionnel d'une initiative populaire. L'introduction d'une deuxième possibilité de prolonger le délai d'examen parlementaire devrait notamment donner au Parlement le temps d'éliminer les divergences sur les contre-projets les plus volumineux avant la dernière date possible pour le vote final sur l'initiative populaire.

5 Conséquences

5.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

Les modifications proposées n'ont ni de conséquences financières, ni d'effet sur l'état du personnel, à moins que le nombre accru des retraits d'initiatives populaires ne réduise le travail occasionné par certaines votations populaires.

5.2 Mise en œuvre

Le déroulement de la procédure est défini précisément dans la LDP et tous les délais doivent être fixés de manière qu'ils puissent être respectés. La mise en œuvre proprement dite est du seul ressort de la Confédération.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité

Les modifications proposées concernent l'exercice du droit d'initiative garanti par l'art. 136, al. 2, Cst. Conformément à l'art. 39, al. 1, Cst., la Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral.

6.2 Forme de l'acte

Aux termes de l'art. 164, al. 1, let. a, Cst., les dispositions fondamentales relatives à l'exercice des droits politiques doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.