Réforme de la constitution fédérale : les droits populaires dans le collimateur

Autor(en): **Delley, Jean-Daniel**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): **33 (1996)**

Heft 1241

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-1025257

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

RÉFORME DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

Les droits populaires dans le collimateur

On ne parle plus de révision totale, comme dans les années 70, mais plus modestement de réforme de la Constitution. Pour ne pas cumuler les oppositions, le Conseil fédéral soumet à la consultation un projet qui se limite à la réécriture et au toilettage d'un texte vieillot. Il propose néanmoins deux réformes substantielles – les droits populaires et la justice – remettant à plus tard celles du gouvernement et du fédéralisme.

TOMBÉ EN DÉSUÉTUDE

La traite foraine était un impôt frappant la fortune des personnes quittant leur territoire de résidence (émigration, mariage). Elle constituait une véritable restriction à la liberté de circulation, une pénalité pour celles et ceux qui osaient quitter leur communauté.

(*jd*) Le projet de nouvelle constitution présenté par la commission Furgler avait suscité un écho positif dans l'opinion, mais par contre des réactions très critiques de la part des cantons et des organisations économiques. En effet, il apportait une dose d'innovation – droits sociaux, droits populaires, relations Confédération-cantons – difficilement acceptable par les intérêts multiples qui traversent ce pays.

Tirant la leçon de cet échec, le Conseil fédéral invite maintenant à une démarche plus progressive, par étape. Réécrivons d'abord notre charte fondamentale dans un langage compréhensible, puis abordons les questions de fond dont les solutions, lorsqu'elles auront été trouvées, viendront s'intégrer dans la nouvelle Constitution. A défaut d'une révolution permanente, la Suisse devrait entrer en réforme permanente. Ou, pour reprendre la métaphore artisanale du Conseil fédéral, entreprendre un grand jeu de construction où les pièces viennent s'ajouter les unes aux autres pour former une œuvre. Mais sans qu'on sache quand l'œuvre sera achevée.

Charabia constitutionnel

La Constitution de 1848, révisée en 1874, est proprement illisible pour la grande majorité des Helvètes. Si elle suscite la délectation des experts en interprétation juridique, elle fait le désespoir des étudiants en droit. Nombre de dispositions renvoient à une histoire ancienne qui ne fait plus sens aujourd'hui. Qui sait ce que signifie la «traite foraine», interdite par les articles 63 et 64? Les textes relatifs à l'armée et à la défense fleurent bon la guerre du Sonderbund et insistent lourdement sur les conflits potentiels entre cantons. Quant au thème de l'alcool, il remplit deux pleines pages de la Constitution, trois articles totalisant 18 alinéas, une véritable obsession dans ce pays, penserait Candide.

Par ailleurs l'ordonnancement chaotique des articles reflète les adjonctions permanentes apportées à la Constitution et rend fort difficile la recherche des dispositions relatives à un domaine particulier. Par ailleurs, si la Constitution se montre prolixe sur des objets mineurs ou obsolètes, elle reste muette dans des matières d'importance. Ainsi le Tribunal fédéral, au fil de ses décisions, a considérablement élargi le catalogue des droits fondamentaux. Il s'agit donc d'actualiser le texte constitutionnel.

A cet égard, le projet tient la route: agréable à lire, clairement structuré, même s'il est parfois un peu sec et réducteur (cf DP 1233).

Fausse priorité

Malgré les limites clairement fixées à la révision par le parlement – lisibilité et mise à

Le redimensionnement en bref

Ce qui subsiste:

L'initiative populaire rédigée pour la révision totale ou partielle de la Constitution. Mais elle doit être appuyée par 200000 citoyens.

Le référendum obligatoire du peuple et des cantons pour la révision de la Constitution.

Le référendum facultatif sur les lois. Mais il doit être appuyé par 100 000 citoyens.

Ce qui est nouveau:

L'initiative populaire générale. Appuyée par 100 000 signatures au moins, elle demande en termes généraux la modification de la Constitution ou de la loi. C'est l'Assemblée fédérale qui concrétise la demande.

Le référendum facultatif administratif et financier. Un tiers des membres du Conseil national et du Conseil des Etats peuvent décider de soumettre au référendum facultatif des décisions du parlement non soumises au référendum législatif.

Le référendum facultatif en matière internationale. Tous les traités qui contiennent des règles de droit ou qui obligent à adopter des lois sont soumis au référendum facultatif. Par contre l'arrêté d'approbation de ces traités peut déléguer à l'Assemblée fédérale la compétence de soustraire au référendum la législation d'application.

Le projet contient encore quelques innovations, notamment la présentation d'alternatives par les autorités et le rôle du Tribunal fédéral dans la procédure de recevabilité des initiatives populaires, sur lesquelles nous reviendrons.

jour – le Conseil fédéral a cru bon de charger le projet de deux grandes réformes substantielles, les droits populaires et la justice. Nous ne discuterons pas le besoin de changements institutionnels; le débat est d'ailleurs en cours au sujet du gouvernement, du parlement, de la péréquation financière, du fédéralisme notamment. Mais pourquoi d'abord les droits populaires?

Cette priorité est tout sauf habile. Placer la démocratie directe au premier rang des réformes à réaliser, c'est faire accroire qu'elle est, plus que d'autres institutions, responsable des dysfonctionnements du système politique. C'est ausi éveiller le soupçon que les autorités veulent d'abord discipliner les droits populaires avant de risquer d'autres réformes institutionnelles et un rapprochement de la Suisse avec l'Europe. Une stratégie qui risque de se révéler contre-productive. N'en déplaise au Conseil fédéral, c'est surtout la structure gouvernementale, les méthodes de travail du parlement, les rapports entre l'Etat central et les cantons, et notamment leurs relations financières, qui ont pris des rides. L'inflation référendaire, si souvent dénoncée, n'est qu'un mythe (cf tableau ci-dessous). Le taux de succès des autorités reste stable, élevé même dans le cas du référendum obligatoire, même si certains échecs récents furent particulièrement douloureux (EEE, casques bleus, naturalisation facilitée).

Le bon grain et l'ivraie

Le commentaire du projet reflète d'ailleurs le malaise des autorités dans un domaine qu'il sait hautement sensible. Que de précautions de langage pour qualifier les innovations envisagées. Il s'agit tout à la fois de sauvegarder et d'adapter les droits populaires, de les renforcer et de les renouveler, de les affiner, les remodeler, les revitaliser. En clair, le projet propose un élargissement et des restrictions. Et au total le bilan n'est guère positif.

Une innovation de taille

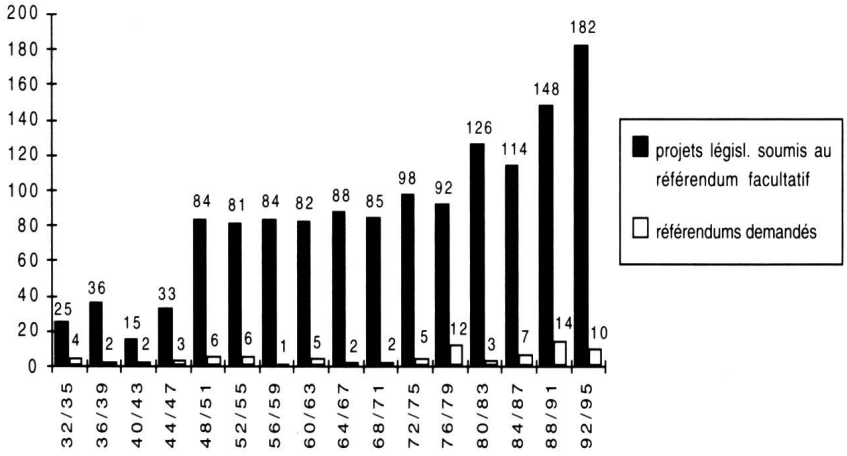
Elargissement d'abord. L'initiative générale constitue une véritable amélioration de la participation populaire. Elle permettra enfin de formuler des propositions législatives sans emprunter obligatoirement le périlleux et long détour de la révision constitutionnelle. Elle pourra aussi faire office de référendum abrogatif: grâce à elle il sera possible de proposer la modification d'une loi en vigueur qui ne donnerait pas satisfaction.

Innovation positive également, le référendum administratif et financier. C'est une vieille connaissance du droit constitutionnel qui refait surface, puisque le Constituant du siècle passé l'avait bel et bien prévu pour les actes de grande portée et qu'il a été supprimé à tort par le parlement en 1962. Mais un droit n'est populaire que si l'initiative d'en faire usage vient d'une partie du corps électoral et d'elle seule. Réserver cette initiative à une fraction du parlement, c'est introduire dans nos institutions un élément plébiscitaire non seulement détestable mais qui leur est étranger.

L'élargissement n'est qu'apparent à propos du référendum facultatif sur les traités internationaux. Apparent parce que le référendum n'est que très rarement lancé contre ce type d'acte, alors qu'il est plus fréquent contre les lois d'exécution des traités. Or le projet veut précisément supprimer le référendum contre ces dernières. C'est comme si les lois cantonales d'application du droit fédéral ne pouvaient plus faire l'objet d'un référendum dans les cantons. Alors que souvent les traités internationaux comme les lois fédérales laissent une marge d'interpétation importante, ce qui confère un enjeu politique non négligeable à leur application

Beaucoup d'ambiguïtés donc dans ce qui est présenté comme un élargissement. Pas d'équivoque par contre au sujet du relèvement du nombre de signatures nécessaire pour l'exercice des droits populaires. Après l'adaptation réalisée en 1977, il s'agit de mettre la barre plus haut. Toutes les démonstrations en forme de règle de trois n'y changent rien: la croissance du corps électoral ne peut justifier à elle seule une élévation du nombre des signatures exigé, toutes choses n'étant pas égales. Malgré les moyens modernes de communication – on serait presque tenté de dire à cause d'eux – la récolte des signatures est une opération difficile. L'exercice des droits populaires ne doit pas se limiter aux grandes émotions de l'opinion mais permettre aussi l'émergence d'idées neuves portées par des mouvements restreints; il ne doit pas devenir le domaine réservé des organisations puissantes et riches. ■

VOTRE AVIS INTÉRESSE LES AUTORITÉS

Au sujet de cette réforme, Arnold Koller désire un vaste débat public. La consultation élargie se termine en février. Il est donc encore temps de commander les documents – projet de Constitution, exposé des motifs – auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne.

Nombre de référendums demandés par rapport à l'ensemble des décisions législatives du Parlement