

# Ce droit d'initiative qui fait peur

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

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **74 (1982)**

Heft 9-10

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-386115>

## **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.

# Ce droit d'initiative qui fait peur

Par Jean-Daniel Delley

Curieuse histoire que nous conte le professeur Hans Huber dans un récent article<sup>1</sup>.

Il était une fois l'initiative populaire, ce droit démocratique qui, parmi d'autres institutions, caractérise le système politique suisse. Revendiqué par des «gens de tendance dogmatique» et par «des partis minoritaires qui se croyaient sous-représentés au Conseil national», le droit d'initiative n'a pas tenu ses promesses, à savoir servir de contre-poids à l'opposition contre le radicalisme majoritaire au parlement. Dans un premier temps le nombre des initiatives déposées est modeste et, jusqu'à aujourd'hui, seules sept d'entre elles ont trouvé grâce devant le peuple et les cantons. Les contre-projets présentés par les Chambres fédérales n'ont guère eu plus de succès.

Bref, jusque là le droit d'initiative est acceptable et conforme à l'Etat de droit, bien que, dans une démocratie de concordance où toutes les forces politiques importantes sont associées à l'exercice du pouvoir, Hans Huber n'en voie plus guère l'utilité.

## Tout se gâte

C'est depuis la fin de la seconde guerre mondiale que les choses se détériorent. Les initiatives se succèdent alors à un rythme accéléré; elles deviennent des produits qu'on offre sur le marché, dans tous les sens du terme: voir les stands qui fleurissent dans les rues le samedi. Il y a même des initiatives qui se concurrencent sur le même sujet.

Huber considère que cette «inflation» de demandes nuit à la capacité de gouvernement: le Conseil fédéral, le parlement et l'administration sont distraits de tâches plus urgentes et plus importantes, le calendrier des votations est encombré, l'abstentionnisme croît. Les initiants, s'ils ont à supporter les coûts financiers de la récolte des signatures et de leur publicité, ne se préoccupent guère des charges qu'ils imposent à la collectivité et aux partis et organisations, dans le cadre de la votation populaire.

D'ailleurs, se demande Hans Huber, pourquoi continue-t-on de lancer des initiatives populaires à tour de bras, alors que les chances de succès se révèlent à l'expérience extrêmement minces? C'est que l'opération «initiative» est particulièrement séduisante; elle permet de mettre à l'ordre

<sup>1</sup> «Über den Initiativenbetrieb und über Ausführungsgesetze zu Volksinitiativen» dans *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*, Bâle, 1982

du jour un problème que les partis, les organisations ou le parlement négligent de traiter. La question de savoir si l'initiative aura de bonnes chances de succès en votation ou si elle va susciter un contre-projet, cette question est secondaire aux yeux des initiants. L'important est de tirer la sonnette d'alarme, de mettre en branle un processus dont on se soucie peu de l'issue finale. Ainsi le droit d'initiative serait détourné de son but et par là-même contribuerait à transformer le système politique tout entier.

### **L'Etat de droit en péril**

Mais il y a plus grave encore. L'initiative populaire en tant qu'institution constitutionnelle n'est pas seulement définie par des dispositions formelles, telles que le nombre de signatures à récolter ou le délai à respecter pour cette récolte. Selon Hans Huber l'initiative populaire est liée à la révision de la constitution, un point c'est tout; elle doit donc respecter la distinction entre la constitution et la loi – ne pas formuler des demandes qui sont du domaine de la loi – et la place qui lui est assignée dans le cadre des institutions helvétiques. Si le droit d'initiative en tant que tel n'est pas contraire à l'ordre juridique démocratique, c'est l'usage qui en est fait actuellement qui met en péril l'Etat de droit. Certaines initiatives mal rédigées, mal pensées, mal définies et non dépourvues de malveillance sont contraires à l'ordre constitutionnel; par leur contenu ou par leur esprit elles portent atteintes à l'Etat de droit dans son ensemble ou du moins à certains de ses principes. Hélas, note Hans Huber, face à cette situation les autorités manquent de fermeté et d'esprit de décision.

D'ailleurs ces multiples coups de boutoir que représentent les initiatives ne sont-ils pas un danger pour le prestige, la valeur et, en définitive, la légitimité de la constitution? En bref, pour bien faire et pour trouver grâce aux yeux de cet Etat de droit constamment appelé à la rescousse mais jamais explicité, il faudrait un nombre raisonnable d'initiatives – mais qui définirait la raison? – sur des sujets de portée constitutionnelle exclusivement – mais qui apprécierait la portée? – soigneusement formulées et strictement délimitées – qui jugerait de la formulation? – et qui aient quelque chance de trouver l'appui populaire au moment de la votation.

### **Des exemples, enfin**

Tout cela est bien abstrait, direz-vous. Hans Huber nous propose trois exemples récents. L'initiative pour l'égalité entre hommes et femmes tout d'abord. Ses auteurs l'ont retirée, fort heureusement: exiger que la législation d'application soit édictée en cinq ans relevait du défi. Mais la disposition constitutionnelle adoptée par le peuple et les cantons est elle aussi problématique; dans quelle mesure, en l'absence d'une loi spécifique, le juge pourra-t-il statuer sur une inégalité de salaire par exemple sans toucher gravement à la liberté contractuelle? Rappelons pour le lecteur que le législateur a clairement prévu cette possibilité.



Le cas de l'initiative «pour un avenir sans centrales nucléaires» est plus grave. Figurez-vous des initiants qui proposent l'interdiction de toute nouvelle centrale nucléaire, de toute usine de retraitement et de tout dépôt de déchets dans le cadre d'un article constitutionnel qui donne à la Confédération la compétence en matière atomique, compétence voulue en son temps pour permettre l'approvisionnement du pays en énergie. Contradiction donc.

Mais c'est l'initiative «pour un véritable service civil» qui dépasse toutes les bornes. Alors que la constitution dispose que «tout Suisse est tenu au service militaire», voilà qu'on ajoute la possibilité de choisir un service civil. Contradiction encore, confusion des principes. Et Hans Huber de se demander si les autorités fédérales doivent se contenter de l'espoir d'un échec en votation populaire pour de telles initiatives. Poser la question n'est-ce pas déjà y répondre?

### **Un air connu**

Les préoccupations exprimées par Hans Huber ne sont pas nouvelles. Le droit d'initiative a mis longtemps à obtenir son brevet de respectabilité; la doctrine juridique dominante l'a d'abord considéré avec méfiance. Pour Numa Droz par exemple, 1891, date de l'introduction de ce droit, marque le début de l'ère de la démagogie dans l'histoire de la Suisse moderne. Au parlement, chaque fois qu'une initiative a fait peur, des voix se sont élevées pour demander que les limitations soient apportées au droit d'initiative.

Cette possibilité pour un groupe de citoyens de mobiliser d'autres citoyens sur une revendication et d'obliger les autorités à examiner la demande, à prendre position et finalement à la soumettre au suffrage populaire, cette possibilité a toujours agacé les conservateurs. Pour eux les affaires politiques sont d'abord le travail des spécialistes: la démocratie parlementaire est la mieux à même de diriger la société, de définir l'intérêt général, à l'abri des sautes d'humeur, des débordements possibles d'un peuple plus sensible à la passion qu'à la raison. Le Conseil fédéral, après la guerre, n'a-t-il pas justifié son refus de soumettre à la votation sept initiatives déposées entre 1931 et 1936 par l'atmosphère passionnelle qui régnait à cette époque et qui n'aurait pas permis aux citoyens de se prononcer sereinement?

### **Rappel**

Hans Huber a été juge fédéral et professeur de droit durant de longues années. Par son activité de publiciste, par les nombreux avis de droit qu'il a eu à rédiger, il a marqué la vie politique et influencé la doctrine juridique dans ce pays.

Ces titres de gloire ne suffisent pourtant pas pour imposer une conception de la constitution contraire à l'histoire et à la réalité contemporaine de la Suisse.

La constitution est certes la norme fondamentale de la Confédération. Elle n'est pas pour autant une vache sacrée. Nous ne connaissons pas de limites matérielles à sa révision; chez nous pas de super-constitution, pas de noyau intangible à l'exemple de l'Allemagne ou de la France.

Le droit d'initiative est une institution qui permet de concurrencer le parlement dans son activité de législateur; il est une brèche dans son monopole de la représentation légitime du peuple. On peut concevoir que cet état de fait provoque l'agacement; il faut alors proposer de supprimer l'institution et non se réfugier derrière une argumentation pseudo-juridique, quasi théologique, comme le fait Hans Huber.

La constitution est la norme juridique fondamentale; elle n'est pas pour autant un modèle de logique, bien au contraire. La constitution est truffée de contradictions – énumération de principes, de programmes et de droits qui, dans leur concrétisation, entrent en collision –: comment aménager le territoire sans toucher à la propriété privée, comment mener une politique sociale sans limiter la liberté du commerce et de l'industrie? A ce titre l'usage de l'initiative populaire ne provoque pas de perturbations particulières.

La Suisse n'a jamais connu de tribunal constitutionnel – contrôle de la conformité des lois à la constitution –. Elle ne va pas maintenant tolérer que des juristes, même éminents, disent ce qui est digne de figurer dans sa charte. C'est l'affaire du peuple et des cantons.