

18/07/2016 |

Initiative populaire

Parmi les [droits populaires](#) qui sont le noyau de la [démocratie](#) directe, l'initiative populaire permet à un certain nombre de citoyens ayant le [droit de vote](#) de faire une proposition, elle-même appelée parfois initiative (initiative de crise, initiative des Alpes, par exemple) qui sera soumise au verdict du peuple et aura force de loi si celui-ci l'accepte. Comme dans le cas du [référendum populaire](#), il s'agit d'abord d'un instrument d'opposition, contre une majorité politique et des autorités dont on se méfie. Mais le référendum tend à maintenir le statu quo, alors que l'initiative vise à introduire un changement, dans la Constitution, sur le plan législatif ou dans un domaine relevant de la compétence d'une autorité élue.

Historiquement, le droit d'initiative remonte à la Constitution française de 1793 (dite "de l'an I" ou "montagnarde"). En Suisse, il fut préparé par la pratique massive et décisive des [pétitions](#), qui prélude à la Régénération. Il fit son apparition entre 1831 et 1838 dans plusieurs [constitutions cantonales](#), dont il permettait de demander la révision totale (Argovie, Bâle-Campagne, Thurgovie, Schaffhouse, Lucerne et Saint-Gall). Il fut inscrit en 1848 dans la [Constitution fédérale](#): une demande de révision totale présentée par 50 000 citoyens devait être soumise au peuple; en cas d'acceptation par la majorité des votants (ou "majorité du peuple"), le Parlement devait être réélu (art. 113). En outre, il était stipulé (art. 6) que la Confédération accordait sa garantie aux constitutions cantonales à condition qu'elles puissent être révisées à la demande des citoyens. Sur le plan fédéral, les demandes de révision totale ont été rares. Celles de 1851 et de 1865-1866 ne recueillirent pas assez de signatures, de même que l'"initiative printemps" en 2003. Celle de 1880 pour un monopole des billets de banque (considérée par les Chambres comme une demande de révision totale, puisque la demande de révision partielle n'était pas encore légale à cette époque) fut rejetée par le peuple. Celle de 1934, la seule formellement correcte, présentée par des milieux d'extrême-droite surtout dans le but de provoquer de nouvelles élections, fut clairement refusée en 1935.

Au début, l'initiative populaire telle qu'elle était inscrite dans les constitutions cantonales n'en autorisait qu'une révision totale (même si la formulation était ambiguë). Le canton de Vaud fut le premier, en 1845, à élargir explicitement ce droit à "toute proposition". La possibilité de demander une révision partielle et surtout l'initiative législative (introduite en Argovie en 1852, à Bâle-Campagne en 1863, à Zurich, à Soleure et en Thurgovie en 1869) s'imposèrent peu à peu dans tous les cantons (notamment, dès 1860, sous la pression du [mouvement démocratique](#); en dernier lieu à Fribourg en 1921). Même des villes et de grandes communes introduisirent les initiatives populaires (Berne en 1887, Zurich en 1891). Certains cantons et communes étendirent le champ de l'initiative au domaine électoral ([Droit de révocation](#)) et aux affaires administratives.

Sur le plan fédéral, cette évolution se heurta d'abord à une résistance plus coriace. Après l'échec du projet de 1872, qui allait jusqu'à prévoir l'initiative législative, la Constitution de 1874 s'en tint aux dispositions de 1848. Cependant, des voix s'élevaient pour que l'on admît l'initiative visant une révision partielle et l'on passa même par-dessus l'absence de base légale dans les campagnes de 1878-1880 sur la réintroduction de la peine de mort et sur le monopole des billets de banque. Finalement, une motion déposée en 1884 par Josef Zemp et d'autres politiciens conservateurs catholiques aboutit à introduire dans la Constitution (art. 121, adopté en 1891) la révision partielle par voie d'initiative populaire, sous forme d'une proposition conçue en termes généraux ou d'un projet rédigé de toutes pièces (la première exige la majorité du peuple, le second celle du peuple et des cantons). Plusieurs fois proposée (par des cantons en 1904, par des motions en 1918 et 1930, par des initiatives populaire en 1958 et parlementaire en 1986), l'initiative législative fut toujours repoussée, jusqu'à l'adoption en 2003 de l'initiative populaire générale (art. 139a de la Constitution de 1999), qui permettait de demander l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions constitutionnelles ou législatives, sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux (la mise au point des détails incombant au Parlement). Elle a été abrogée en 2009 déjà.

Le nombre de signatures exigées (d'abord fixé à 50 000, porté à 100 000 en 1977) correspondait à 7,6% du corps électoral en 1891, mais à 1,3% seulement en 1976 (conséquence notamment du suffrage féminin introduit entre-temps), à 2,6% en 1977 et à 2,1% en 2000. Le développement du vote par correspondance dans les années 1990 a rendu plus difficile la récolte des signatures, qui se pratiquait usuellement à la sortie des bureaux de vote. La loi fédérale de 1976 sur les droits politiques (LDP) a limité à dix-huit mois la durée de la récolte (auparavant libre). Le Parlement avait une année pour examiner le texte, selon la loi de procédure de 1892; régulièrement dépassé, ce délai fut d'abord porté en 1950 à deux ans pour les propositions conçues en termes généraux et à trois ans pour les projets rédigés de toutes pièces, puis fixé à trois et quatre ans par la LDP de 1976, enfin à vingt-quatre et trente mois par les révisions de 1996 et 1999.

Une initiative populaire passe par plusieurs étapes. Tout d'abord un comité (d'association, de parti ou réuni pour l'occasion) formule un texte qui, depuis l'entrée en vigueur de la LDP, doit être contrôlé par la Chancellerie fédérale. Si les dispositions légales sont respectées (titre, contenu des listes à signer), l'initiative est publiée dans la *Feuille fédérale*, avec les noms des initiants, et la récolte des signatures peut commencer. Quand elle est achevée, les listes sont vérifiées par les communes, puis remises à la Chancellerie fédérale, qui constate formellement l'aboutissement. Puis vient l'examen par le Conseil fédéral et le Parlement. Ce dernier vérifie la conformité avec les exigences constitutionnelles (art. 139): unité de forme et de matière, respect des règles impératives du droit international. Rares sont les textes déclarés nuls: citons l'initiative populaire pacifiste de Samuel Chevallier (1955), celle du PdT contre la vie chère et l'inflation (1977), celle du PS sur les dépenses militaires (1995), celle de l'Action nationale, puis des Démocrates suisses sur la politique d'asile (1996). Selon une pratique qui s'est imposée après la Deuxième Guerre mondiale, il arrive souvent qu'au cours de la phase parlementaire, des compromis soient négociés, sous la forme d'un contre-projet direct ou indirect; les initiants peuvent alors, s'ils sont satisfaits, retirer leur proposition. Le premier retrait remonte à 1908 (loi sur l'utilisation des forces hydrauliques), mais le procédé n'est réglementé que depuis 1950. La LDP de 1976 finit par exiger la mention sur toute liste à signer de la faculté de retrait qui est laissée aux initiants. Si le texte est maintenu ou si l'alternative négociée implique une modification de la Constitution, on passe à la votation. La présentation simultanée d'une initiative et de son contre-projet favorisa longtemps les partisans du statu quo, qui pouvaient refuser l'une et l'autre, tandis que les forces favorables au changement se divisaient entre les deux propositions concurrentes. En 1974 par exemple, une minorité de deux votants sur cinq se prononça contre une assurance maladie plus sociale, mais elle l'emporta sur la majorité, dont les voix s'étaient réparties entre initiative et contre-projet. L'introduction du double oui en 1987 permit enfin un choix plus ouvert.

Quatorze mois déjà après son entrée en vigueur, l'article sur la révision partielle de la Constitution fédérale par voie d'initiative populaire trouva une première application avec le dépôt d'un texte visant à interdire l'abattage rituel. Soumise au peuple sans délai, la proposition fut adoptée en août 1893, pour des motifs mêlant protection des animaux et antisémitisme. En dépit de ce succès inaugural, le recours à l'initiative resta très rare pendant près de quarante ans. Il devint plus fréquent lors de la crise économique mondiale et surtout dans les années 1950 (questions financières, sociales et militaires), après avoir connu une éclipse pendant la guerre et l'immédiat après-guerre. S'il décrivit dans la première décennie de la formule magique, il se multiplia dès les années 1970, dans un contexte où, à gauche comme à droite, la [démocratie de concordance](#) se voyait de plus en plus critiquée. Presque deux tiers des initiatives ont été déposées entre 1971 et 2010, presque un cinquième entre 1991 et 2000.

Initiatives populaires 1891-2010

Période	abouties	acceptées	refusées	retirées
1891-1900	5	1	4	0
1901-1910	4	1	2	1
1911-1920	8	2	1	0
1921-1930	8	2	11	1

Période	abouties	acceptées	refusées	retirées
1931-1940	21	0	6	5
1941-1950	11	1	6	8
1951-1960	23	0	9	12
1961-1970	16	0	7	8
1971-1980	40	0	22	11
1981-1990	45	3	26	14
1991-2000	57	2	32	9
2001-2010	42	6	30	12
Total	280	18	156	81

Sources: U. Klöti et al., éd., *Manuel de la politique suisse, 1999, 588*; Chancellerie fédérale

Initiatives acceptées 1891-2014

Votation	Sujet	Voix favorables
1893	Interdiction de l'abattage rituel	60,0%
1908	Interdiction de l'absinthe	63,5%
1918	Election proportionnelle du Conseil national	66,4%
1920	Interdiction des maisons de jeux	55,2%
1921	Référendum en matière de traités internationaux	71,3%
1928	Maintien des kursaals	51,9%
1949	Retour à la démocratie directe	50,7%
1982	Surveillance des prix	56,1%
1987	Protection des marais	57,8%
1990	Moratoire nucléaire	54,5%
1993	Initiative 1 ^{er} août	83,8%
1994	Initiative des Alpes	51,9%
2002	Adhésion à l'ONU	54,6%
2004	Internement à vie	56,2%
2005	Moratoire sur les OGM	55,7%
2008	Imprescriptibilité des actes de pornographie infantine	51,9%
2009	Initiative anti-minarets	57,5%
2010	Initiative sur le renvoi des étrangers criminels	52,3%
2012	Initiative sur les résidences secondaires	50,6%
2013	Initiative contre les rémunérations abusives	67,9%
2014	Initiative contre l'immigration de masse	50,3%

Sources: HistStat; Chancellerie fédérale

Le peuple a rejeté environ 90% des initiatives qui lui ont été soumises. Parmi celles qu'il a acceptées, trois ont eu un impact décisif sur l'évolution du système politique suisse (élection proportionnelle du Conseil national, référendum en matière de traités internationaux, retour à la démocratie directe). Les textes refusés ou retirés ont aussi une efficacité, dans la mesure où ils incitent les autorités à élaborer des contre-projets directs ou indirects. Mais comme ils abordent souvent des thèmes actuels, on peut se demander si les réformes nécessaires n'auraient pas été entreprises de toute façon. Les avantages et les inconvénients de l'initiative populaire, comme ceux du référendum, ont souvent été débattus. Parmi les effets positifs, on cite la prise de

conscience des problèmes au sein de l'opinion publique, l'ouverture du système à des revendications habituellement filtrées par les autorités, les partis et les fédérations (qui sont contraints de revoir leurs priorités), la légitimité accrue conférée à l'action de l'Etat, le sentiment de satisfaction des citoyens ayant la possibilité de s'exprimer. D'un autre côté, on a vite signalé les dangers d'une institution qui pourrait servir d'instrument aux mains de démagogues ou donner une influence excessive à de petits groupes bien organisés. On a contesté que l'initiative populaire permette vraiment de réagir plus rapidement face aux nouveaux problèmes, car son usage répété empêche peut-être les autorités d'élaborer des réformes à long terme. A cet égard, on a aussi critiqué la pression politique qui oblige les initiants à formuler leurs idées le plus rapidement possible dans un texte très condensé, à en fixer le contenu définitivement avant même le débat public, puis à engager des moyens considérables dans la récolte des signatures et dans les campagnes de soutien.

Fonds d'archives

- Base de données sur les initiatives populaires, Chancellerie fédérale

Sources imprimées

- *Vox: analyses des votations fédérales*, 1-, 1977-

Bibliographie

- J.-D. Delley, *L'initiative populaire en Suisse*, 1978
- O. Sigg, *Die eidgenössischen Volksinitiativen, 1892-1939*, 1978
- H. Werder, *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit*, 1978
- E. Grisel, *Initiative et référendum populaires*, 1987 (³2004)
- R. Epple-Gass, *Friedensbewegung und direkte Demokratie in der Schweiz*, 1988
- H.-U. Wili, «Jux populi? Vox Dei?», in *RDS, N.S.*, 110 I, 1991, 485-519
- S. Möckli, *Direkte Demokratie*, 1994
- G. Kirchgässner et al., *Die direkte Demokratie*, 1999
- U. Klöti et al., éd., *Manuel de la politique suisse*, 1999 (⁴2006)
- A. Trechsel, U. Serdült, *Kaleidoskop Volksrechte*, 1999
- G. Rohner *Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund, 1848-2010*, 2012

Auteur(e): Bernard Degen / PM