

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** 32 (1995)  
**Heft:** 1208

**Artikel:** Unité de la matière : sous le juridisme, la grogne  
**Autor:** Delley, Jean-Daniel  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1015451>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 13.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Sous le juridisme, la grogne

## UNITÉ DE LA MATIÈRE

Constitution fédérale

Article 121, alinéa 3

*Si, par la voie de l'initiative populaire, plusieurs dispositions différentes sont présentées pour être révisées ou pour être introduites dans la Constitution fédérale, chacune d'elles doit former l'objet d'une demande distincte.*

(Remarque: le terme «disposition» est impropre; c'est de «matière» qu'il s'agit).

Loi fédérale sur les droits politiques

Article 75

*1. Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas le principe de l'unité de la matière (...), l'Assemblée fédérale la déclare nulle.*

*2. L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties de l'initiative.*

(*jd*) Le Conseil des Etats a déclaré irrecevable l'initiative socialiste demandant la réduction de moitié des dépenses militaires. Selon lui, elle ne respecte pas la règle de l'unité de la matière. Bien sûr, cette décision peut se prévaloir d'une exigence constitutionnelle et repose sur un discours juridique étayé. Mais l'opinion contraire fut également soutenue en droit et d'éminents juristes la partagent.

C'est que le sens de cette règle prête à la controverse. Durant de longues années, le parlement l'a interprétée de manière libérale, en faveur des initiants. Maintenant il change d'avis: plus de rigueur. Une règle qui dépend de l'humeur de son interprète n'est pas bonne.

### Des citoyens «imprévisibles»

Ce retournement s'explique. Au fond, la plupart des députés ne portent pas particulièrement les droits populaires dans leur cœur. Et c'est normal, puisque ces derniers permettent de court-circuiter la fonction de représentation: une concurrence peu appréciée en quelque sorte. Cet amour modéré tourne aujourd'hui à la grogne. L'usage accru de la démocratie directe a toujours reflété une baisse de confiance du souverain dans les partis et les élus, une insatisfaction diffuse dans des périodes de tension ou de transition. Le peuple devient alors plus imprévisible, en acceptant par exemple l'initiative de Rothenturm ou celle des Alpes. Les autorités craignent que le souverain prête l'oreille aux sirènes populistes: ce fut le cas avant et pendant le second conflit mondial, périodes pendant lesquelles les droits populaires furent sévèrement limités.

### Un rôle pour le Tribunal fédéral

Cette crainte renaît-elle aujourd'hui? Elle expliquerait cette volonté du parlement de serrer la vis. Par ailleurs les socialistes, au chapitre de la défense nationale, énervent souverainement leurs partenaires gouvernementaux. Après le soutien relativement important obtenu pour la suppression de l'armée, avec l'abstention bienveillante des socialistes, voilà que la gauche remet ça à propos du budget militaire. L'occasion est belle de manifester sa mauvaise humeur.

A l'évidence, la règle de l'unité de la matière est mal définie. Laisser le soin au parlement d'en préciser les contours, c'est ouvrir la porte aux règlements de compte politiques. Malsain. Mais est-il possible de mieux expliciter cette règle? Et ne vaudrait-il pas mieux laisser le soin de trancher au Tribunal fédéral, dont on peut attendre plus de constance et plus de sérénité? ■

## Théorie et pratique

La règle de l'unité de la matière vise à garantir l'expression libre et claire de la volonté des citoyens, aussi bien au moment de la récolte des signatures que lors de la votation: l'électeur doit pouvoir se déterminer de telle manière que son approbation porte sur tous les objectifs contenus dans l'initiative et qu'il ne soit pas obligé d'appuyer deux ou plusieurs objectifs dont l'un lui déplairait.

Cette définition n'est pas satisfaisante. En effet, rien n'empêche le citoyen de rejeter une initiative dont l'un des buts ne lui convient pas.

Longtemps, la pratique de l'Assemblée fédérale fut très indulgente. Ainsi elle admit la recevabilité de deux initiatives socialistes – en 1899 et 1939 – qui proposaient à la fois l'élection populaire du Conseil fédéral et l'augmentation du nombre des membres du collège gouvernemental. Il en fut de même d'une initiative visant à faciliter la naturalisation des étrangers nés en Suisse et l'expulsion des étrangers indésirables; dans ce cas, le parlement scinda l'initiative en deux pour la votation populaire.

### Deux poids deux mesures

L'initiative Chevallier fut déclarée irrecevable non par défaut d'unité de la matière mais parce que considérée comme irréalisable: déposée en décembre 1954, elle demandait une réduction des dépenses militaires de l'ordre de 50% pour 1955 ou 1956 au plus tard et l'affectation des sommes économisées à des fins sociales, en Suisse et à l'étranger.

Enfin, le seul véritable exemple d'irrecevabilité pour absence d'unité date de 1977. Il concerne une initiative du parti du travail «contre la vie chère et l'inflation», un véritable programme économique à la logique marxiste, devant lequel les députés sont restés insensibles.

La doctrine considère que la règle de l'unité de la matière s'applique également aux projets émanant du parlement. Or ces derniers sont nombreux qui ne respectent pas cette règle; ainsi de la réouverture des casinos, dont l'approbation par le peuple impliquait également l'affectation des ressources nouvelles à des tâches sociales. Deux poids, deux mesures. Car personne ne peut remettre à l'ordre le législateur lorsqu'il prend des libertés avec cette règle. ■