

**Zeitschrift:** Domaine public

**Herausgeber:** Domaine public

**Band:** - (2011)

**Heft:** 1909

**Artikel:** Validation des initiatives populaires: le besoin de réforme demeure

**Autor:** Mahaim, Raphaël

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1025734>

### **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:** 29.03.2025

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

# Validation des initiatives populaires: le besoin de réforme demeure

Raphaël Mahaim • 21 avril 2011 • URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/17297>

## Face aux provocations populistes, la réponse politique et juridique est difficile à trouver

Le Conseil national ne veut pas d'un changement en profondeur de la procédure de validation des initiatives populaires. Il l'a exprimé clairement en refusant une initiative législative <sup>20</sup> visant à déplacer cet examen avant la récolte de signatures et à le confier à une instance judiciaire. Il préfère s'en remettre aux solutions préconisées par le Conseil fédéral dans son Rapport additionnel au rapport du 5 mars 2010 sur la relation entre droit international et droit interne <sup>21</sup> rendu public le 31 mars dernier.

Le problème est désormais bien connu de tous les observateurs attentifs de la vie politique suisse. Plusieurs initiatives difficilement compatibles avec le droit international ont été acceptées ces dernières années. Leur mise en œuvre est à tout le moins délicate, voire franchement périlleuse. En vertu de la Constitution fédérale <sup>22</sup>, seules les initiatives contraires au droit international impératif («*jus cogens*») doivent être invalidées par le Parlement. Un conflit avec d'autres normes du droit international n'est pas considéré comme un motif d'invalidation.

L'Assemblée fédérale a interprété cette notion de «*droit international impératif*» de

manière extraordinairement étroite. Selon sa pratique, les règles reconnues comme faisant partie du droit international impératif peuvent se compter sur les doigts d'une seule main. Les exemples cités habituellement sont l'interdiction du génocide, de la torture et de l'esclavage. Vraisemblablement, le Parlement n'aurait pas annulé une initiative visant à rétablir la peine de mort en Suisse.

Cette situation pose une difficulté institutionnelle majeure. La procédure actuelle revient à autoriser des votes au sujet des normes dont on sait à l'avance que la mise en œuvre pleine et entière sera impossible. On berce ainsi le corps électoral dans la douce illusion qu'il est seul maître à bord, alors qu'il n'en est rien en réalité. Si le problème n'est pas très aigu avec certains engagements internationaux qui ne protègent pas directement les particuliers, il devient criant avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Tout justiciable a un droit inaliénable à saisir la justice – au besoin jusqu'à Strasbourg – pour faire respecter ses droits fondamentaux garantis par la CEDH. On comprend sans peine que le conflit est insoluble pour les initiatives en porte-à-faux avec celle-ci: soit on dilue radicalement le texte voté par le souverain afin de le rendre CEDH-compatible, s'exposant ainsi à l'ire des initiants; soit on

tolère une disposition constitutionnelle qu'un particulier concerné peut contester devant les tribunaux avec de bonnes chances de succès, au moins auprès des juges de Strasbourg.

Les mouvements populistes ont parfaitement saisi la portée de cette faiblesse du système. Ils exploitent cette «*faible institutionnelle*» en pleine connaissance de cause. Une initiative populaire contraire au droit international est présentée comme l'expression d'une *vox populi* sanctifiée et mythifiée, seule garante du respect de la souveraineté populaire. Pendant la campagne de votation, les objections liées à sa compatibilité avec le droit supérieur sont taxées d'attaques contre la démocratie directe. Après une éventuelle acceptation par le peuple, et si des difficultés de mise en œuvre se posent, les initiants peuvent hurler au loup et invoquer le non-respect de la volonté populaire exprimée dans les urnes.

Face à l'ampleur du problème, les propositions de réforme du Conseil fédéral peinent à convaincre. Le contrôle de la validité resterait le fait du Parlement et serait toujours opéré *a posteriori*, après la récolte de signatures. Seules deux nouvelles mesures sont avancées.

D'une part, il s'agirait d'élargir les motifs matériels d'annulation des

initiatives, ce qui supposerait une révision constitutionnelle. Devraient être annulées les initiatives qui sont contraires à «*l'essence des droits fondamentaux constitutionnels*». Cette conception, héritée d'un droit allemand construit en réaction au nazisme, part du principe que la Constitution contient des valeurs intangibles, des *immanente Schranken*, auxquelles le constituant lui-même ne peut pas toucher. Etranger à la tradition suisse, un tel système revient à établir une hiérarchie entre normes constitutionnelles.

En soi, la proposition n'est pas inintéressante. Mais elle posera de délicates questions d'interprétation. On peut douter que la Parlement soit le lieu idoine pour délimiter sereinement le noyau dur des règles constitutionnelles inviolables. En outre, le cercle de ces règles sera très étroit. D'après le Conseil fédéral, cette réglementation devrait permettre d'invalider une initiative demandant le rétablissement de la peine de mort. Mais une initiative telle que celle interdisant les minarets serait validée. Le problème de la compatibilité avec la CEDH

resterait donc entier.

D'autre part, l'administration fédérale – en l'occurrence l'Office fédéral de la justice et le département fédéral des affaires étrangères – obtiendrait la compétence d'examiner préalablement la validité des initiatives populaires sous l'angle matériel. Le résultat de son examen serait inscrit sur les listes de récolte de signature, servant ainsi «*d'avertissement*» à l'intention des électeurs signataires.

Cette variante très peu contraignante du contrôle *a priori* souffre de deux défauts. Il est tout d'abord discutable de confier un tel examen matériel à l'administration fédérale en raison de sa faible légitimité. En l'absence de voie de recours, c'est donner une trop lourde responsabilité à une poignée de juristes qui n'ont nullement le statut de magistrat, et qui les placerait dans une position délicate vis-à-vis du gouvernement. En outre, on peut prédire que ce type d'avertissement sur les listes de récolte de signatures n'exercera aucun effet préventif face à des initiatives incompatibles avec le droit supérieur. Cela pourrait au contraire donner encore

davantage de poids aux mouvements populistes qui pourraient alors montrer du doigt les «*méchants juristes de l'administration fossoyeurs des droits démocratiques*». Au moins cette proposition ne nécessite-t-elle pas de révision de la Constitution.

On peut penser qu'il n'est pas responsable de refiler la «*patate chaude*» aux juges de Strasbourg, comme dans le cas des minarets. Mais la question est-elle soluble? Le conflit entre droits populaires et droits fondamentaux garantis par la CEDH ne peut être réglé en droit constitutionnel suisse qu si l'on trouve un compromis politique susceptible d'obtenir une double majorité du peuple et des cantons. En attendant se multiplient les situations d'imbroglio juridique qui ne profitent ni au citoyen, ni au justiciable, mais seulement aux mouvements populistes. Et ceux-ci avancent masqués. Ils se sont bien gardés de proposer de dénoncer la CEDH, trop conscients du risque politique que cela impliquerait; ils préfèrent exploiter jusqu'à l'écoeurement la faille institutionnelle du système actuel.

## Publication des revenus des parlementaires: nouveau refus

Federico Franchini • 25 avril 2011 • URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/17329>

**Transparence ou indépendance du système politique?**

Réunions discrètes entre élites politiques et économiques comme à Rive-Reine <sup>2</sup>, financements

occultes des partis <sup>3</sup>, une activité de lobby <sup>4</sup> très marquée sous la Coupole: la vie politique suisse ne brille pas par sa transparence.