

Faut-il guillotiner certaines initiatives?

Alex Dépraz

10 septembre 2010

DP 1882

Permalien

Comme les cantons, la Confédération devrait invalider les initiatives contraires au droit supérieur

La décision a été publiée dans la Feuille fédérale du 24 août 2010 (http://www.admin.ch/ch/f/ff/2010/index0_33.html). La Chancellerie fédérale a autorisé (<http://www.admin.ch/ch/f/ff/2010/4975.pdf>) la récolte des signatures pour l'initiative populaire fédérale (<http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis392.html>) « *Peine de mort en cas d'assassinat en concours avec un abus sexuel* ». Le délai de signatures court jusqu'au 24 février 2012. Le comité d'initiative a annoncé son intention de retirer le texte. Selon la loi (http://www.admin.ch/ch/f/rs/161_1/a73.html), la décision de retrait doit être prise par la majorité des membres du Comité et communiquée à l'autorité. En l'état, on en reste au stade de l'intention. L'initiative reste donc en suspens et rien n'empêche à ce stade la récolte des signatures pour le rétablissement de l'échafaud.

En effet, l'examen « préliminaire » (http://www.admin.ch/ch/f/rs/161_1/a69.html) de la Chancellerie fédérale ne porte que sur la forme et pas sur le fond. La récolte des signatures serait aussi autorisée si l'initiative était fantaisiste ou irréalisable: il suffit que son texte ne soit pas trompeur et que le comité d'initiative soit composé de 7 membres au moins pour lancer la machine.

Les autorités ne se penchent sur le fond qu'une fois qu'une initiative a récolté les 100'000 paraphes exigés par la Constitution. C'est l'autorité suprême (<http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/a148.html>) – le Parlement – qui donne son feu vert pour que l'initiative soit soumise au vote du peuple et des cantons. Dernier avatar du populisme pénal (*DP 1740* ([../articles/9587](http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/a148.html))), l'initiative pour la peine de mort n'arrivera – espérons-le – jamais à ce stade.

Si tel était le cas, le Parlement serait une nouvelle fois confronté à un dilemme. D'une part, la Constitution ne lui permet d'invalider une initiative que si elle est contraire aux « règles impératives du droit international » (art. 139 (<http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/a139.html>)); d'autre part, la même charte fondamentale oblige la Confédération – et donc le Parlement – à respecter le droit international (art. 5 (<http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/a5.html>) et 190 (<http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/a190.html>)). Il est douteux que l'interdiction de la peine de mort – même si heureusement elle s'étend toujours plus – fasse partie des règles impératives du droit international. En revanche, il ne fait aucun doute que la Suisse violerait certaines de ses obligations internationales parmi les plus importantes si elle venait à actionner à nouveau la guillotine.

Et si – comme il l'a fait par exemple pour l'initiative contre la construction de minarets – le Parlement n'invalide pas une initiative même si elle est manifestement contraire aux obligations internationales de la Suisse, ce sont le peuple et les cantons qui se retrouvent dans une impasse en devant se prononcer sur un texte qui pourrait ne jamais être appliqué. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une autorité ne doit pas appliquer une disposition du droit interne si elle est contraire au droit international. Comme l'interdiction de construire des minarets, une disposition constitutionnelle rétablissant la peine de mort ne pourrait donc vraisemblablement pas être appliquée.

Cette solution n'est pas satisfaisante sous deux aspects. Sur le fond, les

critères d'invalidation d'une initiative ne permettent pas d'éviter qu'une initiative contraire au droit international soit soumise au vote et adoptée. Sur le plan de la procédure, l'Assemblée fédérale, organe politique, hésite à invalider pour des raisons juridiques une initiative qui bénéficie d'un fort soutien populaire. En mars 2010, le Conseil fédéral avait tenté de noyer le poisson dans un imposant rapport (<http://www.admin.ch/ch/f/ff/2010/2067.pdf>) sur les relations entre droit interne et droit international. L'actualité de la fin d'été démontre qu'il y a nécessité d'agir.

Depuis toujours, les cantons et les communes sont confrontés à cette même difficulté. Personne ne conteste qu'une initiative populaire cantonale ou communale doit respecter l'entier du droit fédéral et pas seulement les règles fondamentales. Cela ne va pas sans difficultés au vu de l'importance croissante du droit fédéral. Quant à la procédure, l'examen se fait en principe par le Parlement après la récolte des signatures. Mais, ce sont les juges du Tribunal fédéral qui ont le dernier mot en cas de litige.

Vaud envisage (<http://www.vd.ch/fr/actualite/consultations/>) un changement de système après que la validité de plusieurs initiatives récentes a été âprement discutée au sein du Grand Conseil. Ce débat juridique qui tourne souvent en combat politique pourrait être confié au Conseil d'Etat. Mais ce contrôle aurait toujours lieu *a posteriori*. Le Conseil d'Etat craint qu'un contrôle avant la récolte de signatures n'empêche l'exercice du droit d'initiative de rester réactif. Le problème est délicat car la récolte des signatures est également un moyen d'expression en soi. Citons l'exemple de l'initiative vaudoise pour une caisse-maladie unique dont la nullité avait été confirmée par le Tribunal fédéral (http://relevancy.bger.ch/php/aza/http/index.php?lang=fr&type=highlight_simple_query&page=1&from_date=&to_date=&sort=relevance&insertion_date=&top_subcollection_aza=all&query_words=initiative+populaire+vaud+caisse-maladie&rank=1&azaclir=aza&highlight_docid=aza%3A%2F%2F23-12-2004-1P-383-2004&number_of_ranks=11476).

Devant les difficultés croissantes de compatibilité avec le droit supérieur que posent les initiatives, l'instauration d'un contrôle *a priori* paraît toutefois un moindre mal. Les autorités devraient se prononcer sur cette question juridique dans des brefs délais. Comme souvent en matière de droits populaires, les cantons – à l'exemple du canton de Vaud – pourraient servir de laboratoire avant une adaptation du système fédéral dans lequel le débat se pose en des termes semblables.

Une initiative parlementaire de la conseillère nationale vaudoise Isabelle Moret demande que la question de la validité d'une initiative soit tranchée par un tribunal avant la récolte des signatures. C'est un premier pas dans la bonne direction. Le deuxième, indispensable lui aussi, serait d'exiger que les initiatives populaires respectent les engagements internationaux de la Suisse et pas seulement le droit international impératif.

Poser des limites au droit d'initiative ne revient pas à censurer le débat public: en démocratie, l'expression des opinions ne se limite heureusement pas à l'exercice du droit de vote. C'est au contraire respecter le peuple en tant qu'organe suprême de décision que de ne pas lui soumettre une décision qui le conduirait dans une impasse. Tant le gouvernement que le Parlement doivent respecter le droit international qu'ils ont eux-mêmes adopté: il n'y a

pas de raison que le peuple échappe à cette règle lorsqu'il souhaite légiférer.

Rétroliens