Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP
Office fédéral de la justice
Domaine de direction Droit public

Mesures visant à améliorer la compatibilité du droit international et du droit interne

(modification de la Constitution et de la loi fédérale sur les droits politiques) :

- examen matériel préliminaire des initiatives populaires
- extension des limites matérielles des révisions constitutionnelles à l'essence des droits fondamentaux

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

Novembre 2013

Table des matières

1 Objet du projet mis en consultation 3

2 Déroulement de la procédure de consultation 4

3 Avis reçus 4

4 Appréciation générale du projet 4

5 Analyse du problème et nécessité d'une réforme 5

6 Appréciation concrète du projet A : Examen matériel préliminaire des initiatives populaires 6

6.1 Efficacité 6
6.2 Objet de l'examen et mention 7
6.3 Autorités administratives comme organes chargés de l'examen 8
6.4 Déroulement de la procédure d'examen préliminaire 8
6.5 Autres remarques 9

6.5.1 Limitation des droits populaires 9

6.5.2 Absence de voie de droit et de moyen de recours 9

6.5.3 Remarques ponctuelles 9

7 Appréciation concrète du projet B (élargissement des motifs d'invalidité à l'essence des droits fondamentaux) 10

7.1 Efficacité 10
7.2 Imprécision des notions 11
7.3 Limitation des droits populaires 11
7.4 Autres remarques 11
7.5 Propositions alternatives 12

8 Appréciation concrète du projet C: Compatibilité de l'initiative populaire avec l'essence des droits fondamentaux comme objet de l'examen préliminaire 12

9 Coordination des projets A-C (ordre des votations) 13

1 Objet du projet mis en consultation

En réponse à deux motions (11.3468 et 11.3751), le projet mis en consultation comprend les deux mesures suivantes:

- Premièrement, une modification de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1) vise à introduire *un examen matériel préliminaire des initiatives populaires*. Cet examen préliminaire par des autorités administratives – mené conjointement par l'Office fédéral de la justice (OFJ) et la Direction du droit international public (DDIP) – a lieu avant la récolte des signatures. Le comité d'initiative et les citoyens sont informés très tôt d'une éventuelle contradiction entre l'initiative et le droit international public. Si les autorités chargées de l'examen reconnaissent un conflit de normes, le comité d'initiative est libre d'adapter son texte ou bien d'ouvrir la récolte des signatures sans le modifier. Dans ce sens, l'avis juridique des autorités administratives n'est pas contraignant. Le comité d'initiative doit toutefois mentionner le résultat de cet examen matériel sur les listes de signatures. L'examen préliminaire n'empiète en rien sur la compétence de l'Assemblée fédérale de se prononcer sur la validité des initiatives populaires ayant abouti.
- Deuxièmement, une révision de la Constitution vise à faire de l'*essence des droits fondamentaux* – qui s'ajoute ainsi aux règles impératives du droit international public – une *limite à la révision de la Constitution*. Une initiative populaire violant ces valeurs fondamentales de la Constitution doit être déclarée nulle par l'Assemblée fédérale. L'essence des droits fondamentaux recouvre des droits fondamentaux importants garantis par le droit international, si bien que cette seconde mesure est susceptible d'améliorer la compatibilité entre droit international et droit interne.

Les trois mesures proposées sont divisées en trois projets (A, B et C), mais seront soumises à l'Assemblée fédérale, le cas échéant, dans le même message. Le projet A contient la procédure d'examen matériel préliminaire (modification de la loi)[1]; le projet B contient le motif de nullité supplémentaire pour les initiatives populaires (modification de la Constitution)[2]. Cette division offre la possibilité au Parlement et, le cas échéant, au peuple et aux cantons, d'adopter les deux mesures ou de n'en accepter qu'une. Si aussi bien le projet A que le projet B sont acceptés, il faudra enfin se décider sur le projet C. Ce projet C prévoit d'élargir le champ de l'examen matériel préliminaire afin d'y inclure la compatibilité de l'initiative populaire avec l'essence des droits fondamentaux[3]. Les participants à la procédure de consultation ont été expressément invités à se prononcer également sur l'ordre possible des votations sur les projets A, B et C.

---

1 Projet A: sont proposées des modifications des normes suivantes de la LDP: art. 68, al. 1, let. b et f (nouvelle), art. 69, al. 4 à 7 (nouveaux) et art. 80, al. 3.

2 Projet B : sont proposées des modifications des normes constitutionnelles suivantes: art 139, al. 3, art. 193, al. 4 et art. 194, al. 2.

3 Projet C : sont proposées des modifications des normes suivantes de la LDP: art. 69, al. 4 et art. 75, al. 1.

2 Déroulement de la procédure de consultation

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation le 15 mars 2013; elle a duré jusqu'au 28 juin 2013. 63 organisations ont été invitées à s'exprimer, soit les 26 cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux, les treize partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif fédéral, trois associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national, huit associations faîtières de l'économie œuvrant au niveau national ainsi que dix autres parties intéressées.

3 Avis reçus

44 organisations sur les 63 invitées ont livré une prise de position (y compris les déclarations de renonciation): tous les (26) cantons, ainsi que sept partis[4], quatre associations faîtières de l'économie[5] et deux autres intéressés[6]; ont explicitement renoncé à répondre le Tribunal fédéral[7] et le Tribunal administratif fédéral, une association faîtière des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national[8] et deux associations faîtières de l'économie œuvrant au niveau national[9].

Huit participants qui n'ont pas été individuellement invités se sont également exprimés sur le projet[10].

Au total, 52 réponses ont été livrées (voir à ce sujet les annexes 1 et 2 comprenant un tableau des organisations invitées et des réponses reçues). 47 réponses portent sur le contenu des projets.

4 Appréciation générale du projet

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'appréciation générale des 52 participants concernant le projet mis en consultation.

Appréciation générale	Nombre	Participants
Approbation sans réserve ou approbation avec peu de réserves	**13**	**11 cantons** (AG, BL, GL, JU, NE, SH, SO, UR, VD, VS, ZH) **2 Partis** (PBD, PEV)

4 UDC, PLR, PDC, PBD, PS, PEV, Les Verts.

5 USAM, Union suisse des paysans, USS, Travail.Suisse.

6 JDS et Université de Lausanne.

7 En complément à sa déclaration de renonciation, le Tribunal fédéral a indiqué qu'en cas de litige concret après l'acceptation de l'initiative par le peuple et les Etats, il ne serait le cas échéant pas lié par l'examen préliminaire de l'administration fédérale.

8 UVS.

9 Union patronale suisse et SEC Suisse.

10 Centre Patronal, foraus, ASIN, Amnesty International, humanrights.ch, Conseil suisse pour la paix et deux particuliers (Wüthrich et Riesen).

Approbation du projet A ou du projet B seulement ou approbation avec des réserves importantes	**11**	**5 cantons** (AR, BE[11], BS, LU, TI) **2 partis** (PDC, PS) **4 autres** (Union suisse des paysans, JDS, Travail.Suisse, Université de Lausanne)
Rejet des deux projets	**23**	**10 cantons** (AI, FR, GE, GR, NW, OW, SG, SZ, TG, ZG) **3 partis** (PLR, Les Verts, UDC) **10 autres** (Amnesty International, ASIN, Centre Patronal, foraus, humanrights.ch, Conseil suisse pour la paix, USS, USAM, 2 particuliers)
Renonciation explicite à prendre position	**5**	**5 autres** (TF, TAF, SEC Suisse, Union patronale suisse, UVS)

Les explications ci-dessous résument les avis reçus. Par souci de clarté, le rapport ne restitue pas tous les arguments et motivations. Il s'agit d'un compte-rendu des déclarations essentielles. Pour les détails, on renvoie aux réponses à la consultation, qui peuvent être téléchargées sur le site Internet de l'OFJ[12].

5 Analyse du problème et nécessité d'une réforme

La plupart des participants qui s'expriment à ce sujet admettent certains problèmes dans le traitement des initiatives qui violent le droit international. Cependant, les participants sont divisés s'agissant de la nécessité d'une réforme.

Dix participants nient la nécessité d'une réforme[13]. Ils motivent généralement ce refus par le fait que les règles et la pratique actuelles ont fait leurs preuves (mise en œuvre des initiatives populaires conforme au droit international; si nécessaire nouvelle négociation ou dénonciation des traités internationaux en conflit avec l'initiative). De plus, les initiatives violant le droit international seraient rares.

Quinze participants admettent explicitement ou tacitement la nécessité d'une réforme, mais souvent sans nommer concrètement les mesures nécessaires[14]. En revanche, certains de ces participants fondamentalement favorables à une réforme critiquent les mesures concrètes proposées. Ainsi, cinq d'entre eux (en principe favorables à une réforme) rejettent le projet A[15]; trois rejettent le projet B[16].

---

11 Ce canton ne s'est pas exprimé sur le projet B.

12 Voir <http://www.ofj.admin.ch>, «Thèmes» / «Etat & Citoyen» / «Législation» / «Droit international et initiatives populaires».

13 UDC / AI, GR, OW, SZ, TG, ZG / ASIN, Centre patronal, USAM.

14 PDC, PS / AG, BE, GL, JU, LU, VD / Amnesty International, foraus, humanrights.ch, Conseil suisse pour la paix, USS, Travail.Suisse, Université de Lausanne.

15 Amnesty International, foraus, humanrights.ch, Conseil suisse pour la paix, USS.

16 Amnesty International, foraus, USS.

6 Appréciation concrète du projet A (examen matériel préliminaire des initiatives populaires)

Quatre partis, treize cantons et trois autres participants sont favorables au projet A[17]. Cependant, trois partis, treize cantons et neuf autres participants le rejettent[18].

6.1 Efficacité

Six participants considèrent que le projet est apte à améliorer la transparence pendant la procédure en matière d'initiative populaire et, partant, à faciliter la formation de l'opinion des citoyens[19]. Un participant est certes globalement critique envers le projet, mais qualifie l'examen matériel préliminaire de prestation utile pour les auteurs de l'initiative[20].

Neuf participants expriment – avec diverses motivations – des doutes plus ou moins importants quant à l'aptitude du projet à améliorer la relation entre le droit issu des initiatives populaires et le droit international[21]. Selon treize participants, le projet est inefficace parce que l'avis juridique résultant de l'examen préliminaire ne lie pas le comité d'initiative[22]. Cinq participants attirent l'attention sur le fait que l'examen matériel préliminaire n'aura aucun effet si les comités d'initiative violent intentionnellement le droit international ou, du moins, s'accommodent d'une telle violation[23]. Selon deux avis, l'examen matériel préliminaire pourrait même favoriser le dépôt d'initiatives populaires violant le droit international[24]. Un canton craint que l'avis négatif des autorités puisse être utilisé à des fins de propagande[25]. Pour certaines, il se peut en outre que les citoyens soient désorientés par l'avis juridique de l'autorité plutôt que soutenus dans la formation de leur opinion[26]. Deux participants redoutent des effets secondaires indésirables parce que l'avis juridique offrira probablement une grande publicité aux revendications du comité d'initiative avant même le début de la récolte des signatures[27].

Les autres remarques ponctuelles quant à l'efficacité du projet concernent les aspects suivants: l'un relève la problématique de la persistance du comité d'initiative sur son texte malgré un conflit avec le droit international[28]. Par ailleurs, deux participants se demandent si les comités d'initiative et les citoyens sont vraiment réceptifs aux arguments juridiques et s'ils

---

17 PBD (qui milite toutefois pour un rôle fortement accru de l'Assemblée fédérale dans l'examen matériel préliminaire), PDC, PEV, PS / AG, AR, BL, BS, GL, JU, NE, SH, SO, UR, VD, VS, ZH / Union suisse des paysans, JDS, Université de Lausanne.

18 PLR, Les Verts, UDC / AI, BE, FR, GE, GR, LU, NW, OW, SG, SZ, TI, TG, ZG / Amnesty International, ASIN, Centre Patronal, foraus, humanrights.ch, Conseil suisse pour la paix, USS, USAM, Travail.Suisse.

19 AG, FR, GL, JU, SO / Université de Lausanne.

20 LU.

21 PDC, Les Verts, UDC / GE, SZ, TI / JDS, humanrights.ch, Conseil suisse pour la paix.

22 Les Verts, UDC (qui rejette le projet dans son ensemble) / BE, GE, LU, NW, SG / Amnesty International, Centre Patronal, foraus, humanrights.ch, USAM, Travail.Suisse.

23 PDC / AR, BE, BS, NW.

24 PDC / USS.

25 BE.

26 Centre patronal, humanrights.ch, USAM, Conseil suisse pour la paix.

27 Centre patronal, USS.

28 SH.

porteront l'attention nécessaire à la mention résumant l'avis juridique[29]. Selon l'appréciation d'un participant (qui a salué l'examen matériel préliminaire), le projet n'empêchera pas les comités d'initiative de déposer des initiatives violant le droit international[30]. Enfin, un autre voit dans le projet A un avantage dans la mesure où une mention critique donnerait une plus grande légitimité à une éventuelle déclaration de nullité par l'Assemblée fédérale après l'aboutissement de l'initiative[31].

6.2 Objet de l'examen et mention

Un parti salue le fait que l'examen porte aussi bien sur les règles impératives que sur les règles non impératives du droit international[32]. Par contre, huit participants s'opposent à ce que l'examen porte également sur les règles non impératives du droit international[33]. Concrètement, ils motivent cette position comme suit: lorsqu'elle valide une initiative, l'Assemblée fédérale examine seulement sa compatibilité avec les règles impératives du droit international; si l'objet de l'examen préliminaire est plus large, cela pourrait mener à des malentendus chez les citoyens parce que la différence entre les règles impératives et les règles non impératives du droit international n'est pas notoire; les règles non impératives du droit international comprendraient aussi des traités purement techniques, d'importance moindre.

Six participants relèvent de manière critique que les questions de compatibilité d'une initiative populaire avec le droit international sont souvent controversées, même dans la doctrine spécialisée[34]. La controverse résulte entre autres de la difficulté à examiner la conformité d'un texte constitutionnel relativement ouvert; en effet, certaines questions relatives à la compatibilité avec le droit international ne se laissent résoudre que dans le cadre de la mise en œuvre législative. Un parti fait remarquer que le droit international couvre des domaines de plus en plus larges et qu'il y aura par conséquent toujours plus de motifs de violation du droit international[35].

Selon cinq cantons et un autre participant, il serait cohérent d'examiner toutes les conditions de validité dans le cadre de l'examen préliminaire et, partant, d'étendre le champ de l'examen aux principes de l'unité de la matière et de la forme[36]. Un canton va encore plus loin et propose d'examiner aussi les questions de technique législative[37].

Concernant la mention à imprimer sur les listes de signatures, seules quelques remarques ponctuelles ont été émises (voir aussi le ch. 6.5.3 ci-dessous). D'après une prise de position, la mention n'est pas suffisamment nuancée[38]. Trois cantons s'expriment de manière critique sur la mention prévue, en particulier quant à son efficacité[39].

---

29 BE et BS (ce canton connaît une procédure d'examen préliminaire similaire au projet A).

30 JDS.

31 SH.

32 PDC.

33 PLR, UDC / AI, FR, SG, SZ, ZG / foraus.

34 UDC / AI, GE, TG / JDS, Travail.Suisse.

35 UDC.

36 BS, JU, SG, SO, VS / foraus.

37 VS.

38 SG.

39 GR, NW, TI.

6.3 Autorités administratives comme organes chargés de l'examen

Quatorze participants contestent, avec diverses motivations, l'aptitude de l'OFJ et de la DDIP comme organes chargés de l'examen. Trois d'entre eux se réfèrent à l'absence de responsabilité politique et de «pouvoir décisionnel juridique» de ces autorités administratives[40]. Selon une autre motivation, les autorités administratives sont soumises à de multiples pressions externes (comme les médias) ou internes (par le Conseil fédéral)[41]. Pour certains participants à la procédure de consultation, il est inadmissible de confier des tâches «politiques» à des offices fédéraux; cela pourrait susciter l'impression qu'ils agissent sur les instructions du Conseil fédéral[42]. D'après un canton, il n'appartient pas à l'administration d'apprécier la validité des initiatives»[43]. Enfin, certains soulignent le risque qu'une décision contraire du Conseil fédéral (dans le cadre de son message) ou de l'Assemblée fédérale (dans le cadre de sa déclaration de validité) désavoue l'OFJ et la DDIP[44].

Quelques participants proposent de confier l'examen à d'autres organes: il reviendrait par exemple au Conseil fédéral de rendre l'avis juridique ou de confirmer l'avis rendu par l'autorité administrative[45]. Cependant, ils relèvent aussi la problématique liée à la compétence du gouvernement: la collaboration avec le comité d'initiative pourrait devenir plus difficile et le Conseil fédéral restreindrait sa marge de manœuvre dans la rédaction du message relatif à l'initiative populaire. Deux participants sont d'avis qu'un organe du Parlement disposerait d'une plus grande légitimité et serait ainsi plus approprié que les autorités administratives[46]. Selon une autre proposition, seule la Chancellerie fédérale devrait procéder à l'examen matériel préliminaire (sans le concours de l'OFJ et de la DDIP)[47].

6.4 Déroulement de la procédure d'examen préliminaire

Plusieurs critiques concernent également le déroulement de la procédure préliminaire, esquissé dans le rapport explicatif. La procédure est lourde, engage inutilement des ressources à un stade très précoce et cause un surplus de bureaucratie. La collaboration de deux offices fédéraux (de deux départements différents) avec la Chancellerie fédérale et la prestation prévue à l'endroit du comité d'initiative ne sont guère praticables[48]. Des insécurités juridiques pourraient survenir si des divergences internes à l'administration venaient à être connues du public[49]. Un participant considère problématique l'escalade jusqu'au Conseil fédéral prévue en cas de divergence d'opinions, car il ne s'agit pas d'une décision politique, mais juridique[50]. Enfin, deux cantons attirent l'attention sur le risque que les autorités administratives soient

---

40 PLR / GR / USAM.

41 JU.

42 AI, BS / foraus, USS.

43 SG.

44 PS / Amnesty International, Centre Patronal, humanrights.ch, Conseil suisse pour la paix.

45 JU / Travail.Suisse.

46 PBD, PLR.

47 ZH (avec propositions de dispositions correspondantes).

48 UDC / BE, GR, LU, OW, SH, ZG.

49 ZG.

50 BE.

instrumentalisées par les comités d'initiative; un parti considère en revanche que ce risque est faible[51].

6.5 Autres remarques

6.5.1 Limitation des droits populaires

Pour huit participants, l'examen matériel préliminaire limite trop fortement les droits populaires; il pourrait même être qualifié de prise d'influence sur la population ou de mise sous tutelle de cette dernière[52]. Un canton qualifie l'initiative populaire d'instrument de «participation politique sans implication directe des autorités étatiques». Par conséquent, il est permis de se demander si l'examen matériel préliminaire entre véritablement dans les attributions de l'Etat[53]. En revanche, trois participants sont d'avis que l'examen matériel préliminaire constitue seulement une atteinte légère (admissible) au droit d'initiative puisqu'il n'a pas d'effet contraignant[54]. Selon un parti, la procédure prévue est même susceptible de renforcer le droit d'initiative[55].

6.5.2 Absence de voie de droit ou de moyen de recours

Cinq participants considèrent comme problématique l'absence de voie de droit contre l'avis juridique des autorités. La compatibilité de l'absence de voie de droit avec la garantie de l'accès au juge selon l'art. 29a Cst est incertaine[56].

Six participants préfèreraient qu'une voie de droit permette de soumettre l'avis juridique des autorités à une autorité judiciaire (le Tribunal fédéral) pour un examen de conformité au droit ou que le Tribunal fédéral procède lui-même à l'examen préliminaire (voir ég. le ch. 6.3 ci-dessus sur l'aptitude des organes chargés de l'examen)[57].

6.5.3 Remarques ponctuelles

Un canton considère que l'introduction de l'examen matériel préliminaire au niveau fédéral pourrait accentuer la pression sur les cantons afin qu'ils mettent en place une procédure similaire applicable aux initiatives populaires cantonales. Pour ce canton, il est important que les comités d'initiative répondent eux-mêmes du texte de l'initiative. L'examen matériel préliminaire remettrait en question cette responsabilité personnelle[58].

D'après un canton, le dialogue souhaité entre les autorités et le comité d'initiative n'aura pas lieu[59], alors qu'un autre canton approuve expressément ce dialogue[60].

---

51 LU, GR / PS.

52 AI, GR, NW, SZ, TG, TI / PLR, UDC.

53 ZG.

54 AR, JU, NE.

55 PS.

56 SG / Amnesty International, Union suisse des paysans, Centre Patronal, foraus.

57 Les Verts / GE, NW / humanrights.ch, Conseil suisse pour la paix, Travail.Suisse.

58 GR. Dans le même sens, PS.

59 TI.

60 AR.

Un participant critique la multiplication des mentions à imprimer sur les listes de signatures. Notamment, il juge inutile l'impression de l'adresse Internet de la Feuille fédérale et l'impression de la mention standard. La publication de l'avis juridique des autorités sur Internet et un communiqué de presse suffiraient. Le même participant souhaiterait également que l'on vérifie la nécessité de créer trois postes à plein temps pour l'examen matériel soit vérifié et si possible que l'on réduise ce chiffre[61].

Aujourd'hui, l'OFJ et la DDIP sont déjà en mesure d'examiner la conformité d'une initiative populaire au droit international dans le cadre d'un examen sans formalités. Mais il doit incomber en fin de compte au Conseil fédéral de décider de la suite à donner au rapport correspondant[62].

Enfin, un canton s'oppose au projet, mais saluerait l'introduction d'une procédure d'examen préliminaire (avec force contraignante et soumise à une voie de droit judiciaire), qui serait similaire à la procédure que ce canton pratique lui-même[63].

7 Appréciation concrète du projet B (élargissement des motifs d'invalidité à l'essence des droits fondamentaux)

Deux partis et quinze cantons soutiennent le projet B[64]. Cinq partis, dix cantons et dix autres participants le rejettent[65].

7.1 Efficacité

Plusieurs participants objectent que le projet B n'est pas (assez) efficace. En effet, malgré le motif d'invalidité supplémentaire (violation de l'essence des droits fondamentaux), il aurait tout de même fallu déclarer valides des initiatives récentes violant la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101)[66]. L'absence d'effet utile est également motivée par le fait que l'essence des droits fondamentaux se recoupe en grande partie avec les règles impératives du droit international[67]. Un participant fait remarquer que les initiatives populaires violant la CEDH devraient déjà être déclarées nulles par l'Assemblée fédérale aujourd'hui, sur la base de l'art. 139, al. 3, Cst., car les garanties de la CEDH font partie du *jus cogens* régional[68].

Trois participants sont d'avis contraire et considèrent le projet B comme suffisamment efficace pour améliorer la compatibilité du droit issu des initiatives populaires avec le droit interna-

---

61 Union suisse des paysans.

62 AI.

63 SG.

64 PBD, PEV / AG, AR, BL, BS, GL, JU, LU, NE, SH, SO, TI, UR, VD, VS, ZH.

65 PDC, PLR, Les Verts, PS, UDC / AI, FR, GE, GR, NW, OW, SG, SZ, TG, ZG / Amnesty International, ASIN, Centre Patronal, JDS, foraus, humanrights.ch., Conseil suisse pour la paix, USS, USAM, Université de Lausanne. BE ne s'est pas exprimé sur le projet B.

66 PLR, Les Verts, PS / AR, GE, JU, ZG / Amnesty International, Bauernverband, JDS, foraus, humanrights.ch, Conseil suisse pour la paix, USS, Université de Lausanne.

67 PS / JU / JDS, foraus.

68 USS.

tional[69]. Un canton souligne la fonction capitale de l'essence des droits fondamentaux dans l'Etat de droit, raison pour laquelle elle devrait jouir d'une protection spéciale[70]. Deux participants voient dans le projet B des effets positifs potentiels pour les cantons, car ceux-ci peinent également à traiter les contradictions entre le droit interne et le droit international[71].

7.2 Imprécision des notions

Plusieurs réponses relèvent de manière critique que la notion d'essence des droits fondamentaux n'est pas appropriée en tant que nouveau motif d'invalidité parce que sa portée n'est pas claire et que les avis sont déjà divisés lorsqu'il s'agit de déterminer quels droits fondamentaux ont un noyau essentiel[72]. Le caractère dynamique de la notion et le fait que plusieurs autorités (autorités administratives, Conseil fédéral, Assemblée fédérale et Tribunal fédéral) contribuent à son évolution sont également considérés comme problématiques. Il en résulterait un risque de conflits d'interprétation[73]: une interprétation étroite prétériterait l'objectif d'améliorer la compatibilité des initiatives populaires avec le droit international; une acception large viderait, elle, le droit d'initiative de son contenu[74].

7.3 Limitation des droits populaires

Sept participants considèrent que le projet B limite excessivement (de manière inacceptable) les droits populaires (le droit d'initiative)[75]. Deux de ces participants identifient une tendance à l'élargissement de la notion d'essence des droits fondamentaux, ce qui accentuerait encore la limitation des droits populaires[76]. Pour trois participants, il est important que la démocratie directe puisse s'appliquer justement aux aspects juridiquement délicats d'une initiative et que le peuple ne soit pas empêché de se prononcer sur ces questions[77].

7.4 Autres remarques

Quelques remarques concernent les aspects suivants du projet B: un canton relève, sous forme de critique, que l'implication de l'Assemblée fédérale transforme toujours plus la définition de l'essence des droits fondamentaux en une question politique (plutôt que juridique)[78]. Pour un autre, le motif d'invalidité supplémentaire crée une hiérarchie non souhaitable entre les règles constitutionnelles[79]. Un canton craint que le constat des autorités quant à la (non-) violation de l'essence des droits fondamentaux puisse être utilisé abusivement sur le plan

---

69 LU, NE, SO.

70 AG.

71 AG, GL.

72 PLR, PS / AR, GE, GR, SG, SZ, TI, VD, ZG / Centre Patronal, foraus, Université de Lausanne.

73 Amnesty International, foraus, humanrights.ch, Conseil suisse pour la paix.

74 PLR.

75 PLR, UDC / GR, NW, TG, SZ / ASIN.

76 UDC / SZ.

77 PDC / Centre patronal, USAM.

78 BS.

79 Centre patronal.

politique[80]. Selon l'appréciation d'un participant, l'extension des motifs d'invalidité à l'essence des droits fondamentaux aurait un effet purement déclaratoire parce que l'art. 36, al. 4, Cst. est déjà considéré aujourd'hui comme une limite absolue aux atteintes aux droits fondamentaux[81].

7.5 Propositions alternatives

Certains participants proposent des alternatives ou des compléments en lien avec le projet B: un canton propose que la liste des noyaux intangibles des droits fondamentaux soit fixée dans la loi[82]. Selon un autre canton, cette liste devrait être inscrite dans la Constitution elle-même[83]. Deux participants proposent que l'interdiction de la discrimination fonctionne désormais comme une limite à la révision de la Constitution[84]. Un participant propose que, sur la base du droit constitutionnel en vigueur, la notion de règles impératives du droit international (art. 139, al. 3, Cst.) soit interprétée de manière plus large et qu'y soient aussi incluses les conventions internationales multilatérales en matière de droits de l'homme qui ne peuvent matériellement ou juridiquement pas être dénoncées et qui représentent le consensus mondial ou européen minimal quant aux droits et aux libertés individuels à protéger absolument[85]. Un participant saluerait l'invalidation d'initiatives populaires violant manifestement les droits de l'homme garantis par le droit international[86].

Enfin, certains proposent, au lieu d'élargir les motifs d'invalidité des initiatives populaires, de hiérarchiser le droit international et d'édicter des règles de conflit applicables à la relation entre le droit international et le droit interne[87] ou d'inscrire dans la Constitution la primauté de principe du droit interne sur le droit international[88].

8 Appréciation concrète du projet C (compatibilité de l'initiative populaire avec l'essence des droits fondamentaux comme objet de l'examen préliminaire)

Seuls quelques participants se sont exprimés sur le projet C (voir la description de ce projet C au ch. 1 ci-dessus). Globalement, le projet C est soutenu seulement par les participants approuvant aussi les projets A et B[89]. A l'inverse, les participants critiques envers les projets A et B rejettent le projet C[90].

---

80 NE.

81 USS.

82 FR.

83 VS.

84 Amnesty International, Travail.Suisse.

85 humanrights.ch (avec référence aux explications du Prof. Eva Maria Besler dans la newsletter du Centre suisse de compétence pour les droits humains, publiée sur Internet: <http://www.csdh.ch>).

86 Université de Lausanne.

87 PLR.

88 UDC.

89 PEV / AG, GL, JU, VD, VS / Union suisse des paysans.

90 PDC, Les Verts, PS, UDC / LU, NW, TG, ZG / Amnesty International, USAM.

9 Coordination des projets A, B et C (ordre des votations)

L'ordre possible des votations[91] sur les projets A, B et C a également suscité peu de réactions. Du reste, cette question se pose seulement si l'Assemblée fédérale adopte les trois projets.

Dans le rapport explicatif, le Conseil fédéral favorisait soit un premier vote sur le projet de loi (projet A), au cas où un référendum serait déposé avec succès contre ce projet, soit un vote simultané sur les projets législatif et constitutionnel (projet B) et ensuite (le cas échéant) la votation sur le projet C. Alternativement, il aurait été possible, conformément à la hiérarchie des normes, de voter tout d'abord sur le projet constitutionnel et seulement après sur le(s) projet(s) de loi. Quatre cantons soutiennent l'ordre des votations favorisé par le Conseil fédéral[92]. Trois cantons s'expriment en faveur de l'alternative[93]. Quatre autres cantons soumettent différentes propositions quant à la coordination des projets A, B et C et à l'ordre des votations[94].

91 Décrit en détail au ch. 1.2.7 du rapport explicatif de janvier 2013.

92 BL, NE, UR, VS.

93 AR, BE, FR.

94 AG, GL, ZG, ZH.

Anhang 1 / Annexe 1 / Allegato 1

Verzeichnis der Eingaben

Liste des organisations ayant répondu

Elenco dei partecipanti

1. Kantone / Cantons / Cantoni:	
AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.- Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.- Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
NE	Neuenburg / Neuchâtel
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese

1. **Kantone / Cantons / Cantoni:**	
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

2. **Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici:**	
BDP PBD PBD	Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz Parti bourgeois-démocratique suisse Partito Borghese-Democratico Svizzero
CVP PDC PPD	Christlichdemokratische Volkspartei Parti démocrate-chrétien Partito Popolare Democratico
EVP PEV PEV	Evangelische Volkspartei Parti évangélique suisse Partito evangelico svizzero
FDP PLR PLR	Die Liberalen Les Libéraux-Radicaux I Liberali
Grüne Les Verts I Verdi	Grüne Partei der Schweiz Parti écologiste suisse Partito ecologista svizzero
SP PS PS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito Socialista Svizzero
SVP UDC UDC	Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre Unione Democratica di Centro

3. **Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht / Tribunal fédéral et Tribunal administratif fédéral / Tribunale federale e Tribunale amministrativo federale:**	
BGer	Bundesgericht
TF	Tribunal fédéral
TF	Tribunale federale
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
TAF	Tribunal administratif fédéral
TAF	Tribunale amministrativo federale

4. **Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna:**	
SSV	Schweizerischer Städteverband
UVS	Union des villes suisses
UCS	Unione delle città svizzere

5. **Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dell'economia:**	
KV Schweiz	Kaufmännischer Verband Schweiz
SEC Suisse	Société suisse des employés de commerce
SIC Svizzera	Società svizzera degli impiegati di commercio
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
UPS	Union patronale suisse
SAGV	Unione svizzera degli imprenditori
SBV	Schweiz. Bauernverband
USP	Union suisse des paysans
USC	Unione svizzera dei contadini

5. **Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dell'economia:**	
SGB USS USS	Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindicale svizzera
SGV USAM USAM	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri
Travail.Suisse	

6. **Weitere Interessierte / autres intéressés / altri interessati :**	
AUNS ASIN ASNI	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz Action pour une Suisse indépendante et neutre Azione per una Svizzera neutrale e indipendente
Amnesty International	Schweizer Sketion Section suisse Sezione svizzera
Centre patronal	
DJS JDS GDS	Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz Juristes démocrates de Suisse Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri
foraus	Forum Aussenpolitik Forum de politique étrangère Forum di politica estera
humanrights.ch / MERS	Menschenrechte Schweiz Association suisse pour les droits humains

6. Weitere Interessierte / autres intéressés / altri interessati :	
SFR	Schweizerischer Friedensrat Conseil suisse pour la paix Consiglio svizzera per la pace
	Faculté de droit et des sciences criminelles, Université de Lausanne
Privatpersonen / particuliers	F. Riesen M. Wüthrich

Anhang 2 / Annexe 2 / Allegato 2

Liste der Vernehmlassungsadressaten

Liste des destinataires

Elenco dei destinatari

1. **Kantonsregierungen / Gouvernements cantonaux / Governi cantonali:**	
	Alle Kantonsregierungen Tous les gouvernements cantonaux Tutti i governi cantonali
KdK CdC CdC	Konferenz der Kantonsregierungen Conférence des gouvernements cantonaux Conferenza dei Governi cantonali

2. **Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici:**	
BDP PBD PBD	Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz Parti bourgeois-démocratique suisse Partito Borghese-Democratico Svizzero
CVP PDC PPD	Christlichdemokratische Volkspartei Parti démocrate-chrétien Partito Popolare Democratico
CSP-OW	Christlich-soziale Partei Obwalden
	Christlichsoziale Volkspartei Oberwallis
EVP PEV PEV	Evangelische Volkspartei Parti évangélique suisse Partito evangelico svizzero

2. **Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici:**	
FDP PLR PLR	Die Liberalen Les Libéraux-Radicaux I Liberali
Grüne Les Verts I Verdi	Grüne Partei der Schweiz Parti écologiste suisse Partito ecologista svizzero
GB AVeS AVeS	Grünes Bündnis (Mitglied GPS) Alliance verte Alleanza Verde
GLP PVL	Grünliberale Partei Parti vert'libéral
Lega	Lega dei Ticinesi
MCR	Mouvement citoyens romand
SP PS PS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito Socialista Svizzero
SVP UDC UDC	Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre Unione Democratica di Centro

3. **Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht / Tribunal fédéral et Tribunal administratif fédéral / Tribunale federale e Tribunale amministrativo federale:**	
BGer TF TF	Bundesgericht Tribunal fédéral Tribunale federale
BVGer TAF TAF	Bundesverwaltungsgericht Tribunal administratif fédéral Tribunale amministrativo federale

4. **Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna:**	
SAB SAB SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete Groupement suisse pour les régions de montagne Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SGmV ACS ACS	Schweizerischer Gemeindeverband Association des communes suisses Associazione dei Comuni Svizzeri
SSV UVS UCS	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere

5. **Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali del l'economia:**	
economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere
SGV USAM USAM	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri
SAV UPS SAGV	Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori
SBV USP USC	Schweiz. Bauernverband Union suisse des paysans Unione svizzera dei contadini

5. Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali del l'economia:	
SBankV ASB ASB	Schweizerische Bankiervereinigung Association suisse des banquiers Associazione svizzera dei banchieri
SGB USS USS	Schweiz. Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera
KV Schweiz SEC Suisse SIC Svizzera	Kaufmännischer Verband Schweiz Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio
Travail.Suisse	

6. Weitere Interessierte / autres intéressés / altri interessati	
DJS JDS GDS	Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz Juristes démocrates de Suisse Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri
SAV FSA FSA	Schweizerischer Anwaltsverband Fédération suisse des avocats Federazione Svizzera degli Avvocati
SVR ASM ASM	Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire Associazione svizzera dei magistrati
SKMR CSDH CSDU	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte Centre de compétence suisse pour les droits humains Centro di competenza Svizzero per i Diritti Umani
	Juristische Fakultät der **Universität Basel**
	Rechtswissenschaftliche Fakultät der **Universität Bern**

6. Weitere Interessierte / autres intéressés / altri interessati	
	Rechtswissenschaftliche Fakultät der **Universität Freiburg**
	Faculté de droit de **l'Université de Genève**
	Faculté de droit et des sciences criminelles de **l'Université de Lausanne**
	Rechtswissenschaftliche Fakultät der **Universität Luzern**
	Faculté de droit de **l'Université de Neuchâtel**
	Law School der **Universität St. Gallen**
	Rechtswissenschaftliche Fakultät der **Universität Zürich**