

Les initiatives populaires dans les cantons de Zurich, Bâle-Ville et Genève entre 1995 et 2010 : une remarquable efficacité

Andreas Auer | *L'initiative populaire dans les cantons de ZH, BS et GE fait preuve d'une grande efficacité. Elle est souvent utilisée, et elle influence fortement le contenu de la législation cantonale. La fonction législative du parlement s'en trouve directement affectée. Au plan fédéral, on sait que les lois sont toujours faites par l'Assemblée fédérale, pour être éventuellement défaites par le peuple. Dans les cantons, les lois sont souvent faites, aussitôt refaites et parfois aussi défaites par le peuple. Les parlements sont certes, dans les cantons aussi, les acteurs principaux du processus législatif. Mais ils ne le dominent pas au même titre que l'Assemblée fédérale est en mesure de le faire, loin s'en faut.*

Sommaire

- 1 Introduction
- 2 Jalons historiques
- 3 Aménagement institutionnel
 - 3.1 Auteurs
 - 3.2 Objet et forme
 - 3.3 Contre-projet
 - 3.4 Délais
 - 3.5 Référendum constructif
 - 3.6 Limites
- 4 Usage
- 5 A propos des finalités des initiatives populaires
- 6 Conclusion

1 Introduction

Le droit cantonal est toujours et encore le parent pauvre des analyses scientifiques du système politique de la Suisse. Il en va ainsi notamment avec les appréciations, critiques ou autres, de la démocratie directe et en particulier avec l'institution de l'initiative populaire. Celle-ci se trouve actuellement au cœur d'un débat passionnant et passionné qui a été déclenché par le succès spectaculaire d'une série de propositions à visées plus ou moins populistes : l'internement à vie des délinquants sexuels, l'interdiction des minarets, l'expulsion d'étrangers criminels. Dans l'évaluation des effets de l'initiative populaire, tout ou presque tourne autour du droit fédéral et du droit international.

La présente contribution veut corriger le tir et ouvrir une fenêtre sur le fonctionnement de l'initiative populaire au niveau cantonal. Une toute petite fenêtre à vrai dire, tant il est vrai que le choix des trois cantons de ZH, BS et GE est dicté

bêtement par le manque de temps pour étudier la question posée, comme elle devrait l'être, dans tous les cantons. Même si ces trois cantons ont beaucoup de choses en commun – l'urbanisation avec deux cantons-villes, l'importance économique, la structure politique, le poids du protestantisme, le charme et la beauté si l'on veut – ils ne sont pas du tout représentatifs pour ce qui est du thème est du jour, tant il est vrai que les initiatives populaires y sont pratiquées avec une intensité et un succès que seulement deux autres cantons – BL et BE – parviennent à atteindre et qui se situe très largement au-dessus de la moyenne (Vatter 2002, 337/338).

Le choix de la période 1995-2010 s'explique par l'existence de plusieurs études qui ont analysé les initiatives populaires cantonales, leurs utilisations et leurs succès pour les périodes antérieures (Gross/Klages 1995, 283-322, prennent en considération les années 1869-1995 ; Trechsel 1970-1995 ; Vatter 2002 examine les années 1981-1996).

Après un très bref rappel de quelques jalons historiques (I), je commencerai par résumer et comparer l'aménagement institutionnel de l'initiative populaire dans les trois cantons cibles (II). La banque des données du c2d – dont il faut rappeler qu'elle contient toutes les votations populaires dans tous les pays du monde depuis 1791 et qu'elle est librement accessible¹ – fournit les éléments pour retracer l'usage concret qui a été fait de cet instrument depuis 1995 à 2010 (III). Sur cette base, il sera possible d'aborder une problématique qui ne semble plus être la même au niveau fédéral et dans les cantons : celle des finalités poursuivies par les initiatives populaires (IV).

2 Jalons historiques

La Constitution fédérale de 1848 exigeait que les constitutions cantonales « *puissent être révisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demandent* » (art. 6 let. c). Était visée l'institution de l'initiative populaire constitutionnelle sous sa forme indirecte, dans laquelle le vote sur le projet de révision est précédé d'un vote préalable du peuple sur le principe de cette révision. Pourtant, dans les trois cantons, plusieurs décennies ont dû s'écouler jusqu'à ce que cette institution soit formellement consacrée. ZH ne l'a fait qu'en 1865, BS en 1875 et à GE il a fallu attendre 1891. C'est qu'au moment de la création de l'Etat fédéral, ces trois cantons étaient régis par des constitutions plus anciennes, ZH par celle de 1831, BS par celle de 1833 et GE par celle, toujours en vigueur, de 1847.

A ZH, l'initiative populaire législative a été consacrée par la Constitution de 1869. De l'avis de ses auteurs à l'Assemblée constituante, l'initiative devait jouer le rôle « d'une épée de Damoclès suspendue au-dessus du parlement pour le forcer

à se soumettre à la volonté populaire » (Kölz 2003, 43, 60). L'institution n'a pas beaucoup changé lors de la révision totale de la Constitution de 2005 (Schuhmacher 2007, 269 ss.).

À BS, l'institution de l'initiative populaire a d'abord été proposée par l'opposition radicale avant de trouver ancrage dans la Constitution de 1875 (Kölz 2003, 345-347). La nouvelle Constitution de 2005 l'a quelque peu élargie (Wullschlegler 2008, 155-161).

À GE, l'initiative populaire est apparue en 1891 seulement, dans le sillage du référendum législatif. L'institution de l'initiative a subi une refonte complète en 1993 (Grodecki 2008, 45-70 ; Auer 1987, 7/8, 17); elle est actuellement rediscutée au sein de l'Assemblée constituante.

3 Aménagement institutionnel

3.1 Auteurs

L'initiative est populaire, parce qu'elle peut être lancée par une fraction déterminée du corps électoral. Ce dernier se compose de façon identique des citoyennes et des citoyens suisses âgés de 18 ans au moins qui sont domiciliés dans le canton (Cst/ZH 22 ; Cst/BS 40-1 ; Cst/GE 41, 43a-c), soit quelque 850'000 personnes à ZH, 110'000 personnes à BS et 235'000 personnes à GE.

Le nombre de signatures nécessaires à l'aboutissement d'une initiative populaire est à ZH de 6000, ce qui correspond à 0.7% des électeurs, à BS de 3000 (2.8%) et à GE 10'000 (4.3%). ZH connaît en parallèle l'institution de l'initiative individuelle, qui permet à chaque citoyen de proposer une norme, pourvu qu'il trouve un appui provisoire auprès de 60 députés et que le parlement y consente (Cst/ZH 24c ; 31).

3.2 Objet et forme

Dans les trois cantons, l'initiative peut porter sur la *révision totale ou partielle de la constitution cantonale*, comme l'exige la Constitution fédérale (art. 51 ; Cst/ZH 23a ; Cst/BS 47-1 ; Cst/GE 65A). Si à ZH et BS l'initiative populaire tendant à la révision totale ne peut revêtir que la forme d'une proposition générale, ce qui signifie qu'elle ne déclenche qu'un vote préalable sur le principe de cette révision (Cst/ZH 25-1 ; Cst/BS 47-2), à GE un projet rédigé est également possible (Cst/GE 65A). Pour la révision partielle en revanche, les deux formes sont à disposition, étant entendu que l'initiative non formulée est conçue comme une initiative dite unique, où le choix du niveau normatif de concrétisation incombe au parlement (Cst/ZH 25-4 ; Cst/BS 49-4 ; Cst/GE 65). Ce qui s'est donc avéré impossible en droit fédéral³ est monnaie courante dans les cantons.

L'*initiative législative* existe dans tous les cantons, donc également dans les trois qui nous occupent, comme projet rédigé et comme simple vœu (Cst/ZH 23b ; Cst/BS 47-1 ; Cst/GE 65B). La loi se caractérise par sa procédure d'adoption, et notamment par sa soumission au référendum facultatif. ZH et BS s'efforcent d'en définir également le contenu, en exigeant qu'elle contienne des règles de droit importantes dans des domaines spécifiques (Cst/ZH 38 ; Cst/BS 83), alors que GE ne connaît pas de définition matérielle de la loi. Nous verrons que le droit de demander l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une loi constitue l'instrument démocratique le plus utilisé et le plus efficace dans les cantons.

Par une initiative administrative, le peuple peut demander l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un acte parlementaire de nature administrative qui est soumis au référendum. A ZH et BE, cette institution est ancrée explicitement dans la constitution cantonale (Cst/ZH 23c ; Cst/GE 47-1) ; à GE, elle résulte de la notion large de la loi, qui englobe toutes les compétences des députés, y compris donc celles qui sont de nature administrative.

Outre ces formes classiques, le droit d'initiative zurichois porte sur des objets spécifiques, comme le dépôt d'une initiative cantonale (Cst/ZH 23d), la conclusion, la modification ou la dénonciation d'un traité ou d'un concordat (Cst/ZH 23e).

3.3 Contre-projet

Les trois cantons autorisent explicitement le parlement à opposer un contre-projet aux initiatives populaires. Sont visés les seuls *contre-projets directs*, à savoir ceux qui sont soumis au peuple en même temps que l'initiative à laquelle ils répondent.

A ZH et à BS, le contre-projet peut être opposé aux initiatives populaires, rédigées ou non, de même qu'aux projets que le parlement a rédigés suite à une initiative non formulée ; il peut même l'être au cas où le parlement a accepté l'initiative ou le projet de concrétisation (Cst/ZH 30 ; Cst/BS 50). La forme juridique doit cependant être la même que celle du projet principal, par quoi l'on se réfère non pas au niveau normatif, mais au caractère rédigé ou non de l'initiative (Schumacher 2007, Art. 30 no 16-20). Il s'ensuit qu'à une initiative non formulée le Grand Conseil ne peut opposer qu'un contre-projet non formulé, la même règle valant pour les initiatives rédigées de toutes pièces. En revanche, rien ne l'empêche de répondre à une initiative constitutionnelle par un contre-projet législatif, et vice-versa.

A GE en revanche, le Grand Conseil ne peut proposer un contre-projet direct qu'au cas où il refuse l'initiative, et il doit lui donner la même forme et le même genre que celle-ci (Cst/GE 67). Il est donc moins libre que son pendant bâlois et zurichois, car il doit respecter et le niveau normatif et la nature de l'initiative.

Par *contre-projet indirect* l'on désigne les actes normatifs qui sont élaborés par le parlement, voire par l'exécutif, en réponse à une initiative, dans l'espoir que celle-ci sera retirée par ses auteurs ou rejetée par le peuple, mais qui ne sont pas soumis simultanément au vote de ce dernier. S'il fait rarement l'objet d'une réglementation normative explicite, le phénomène n'en est pas moins admis dans son principe, étant donné que le lancement d'une initiative populaire ne prive pas le gouvernement et le parlement de leur droit de proposer, dans les mêmes domaines, l'adoption de normes ou de décisions.

3.4 Délais

Le *délai pour récolter les signatures* est de 6 mois à ZH, de 18 mois à BS et de 4 mois à GE. Le *délai de traitement* des initiatives peut se rapporter aux décisions du parlement ou au vote populaire. A ZH, le vote populaire doit avoir lieu dans les 18 mois si le parlement rejette une initiative non formulée, dans les 30 mois dès le dépôt d'une initiative et dans les 36 mois en cas de contre-projet (Cst/ZH 29 et 30). A BS, les délais sont prévus par la loi : 18 mois jusqu'au vote populaire sur les initiatives rédigées et les initiatives non rédigées que le parlement refuse ; 24 mois en cas de contre-projet ; 3 ans si le peuple ou le parlement accepte une initiative non formulée (art. 24 de la loi sur l'initiative et le référendum de 1991). A GE, le Grand Conseil a 9 mois pour décider de la validité de l'initiative, 18 mois pour statuer sur sa prise en considération et 30 mois pour la concrétiser soit par une loi si elle n'est pas formulée ou par un contre-projet ; si le peuple approuve une initiative non formulée, le délai est de 12 mois (Cst/GE 67A ; 68-3).

Table 1
Formes institutionnelles et exigences des initiatives populaires dans les cantons

Canton	Initiative constitutionnelle	Initiative législative	Initiative administrative	Nombre des signatures	Nombre des signatures 2010	Nombre des votants	Nombre des votants 2010	Nombre des signatures (%)	Nombre des signatures (%) 2010	Délai de récolte (mois)	Délai de traitement max. (mois)
ZH	oui	oui	oui	10'000 (1978)	6'000	682'900 (1978)	851'600	1.5%	0.7%	6	36
BS	oui	oui	oui	4'000 (1975)	3'000	143'000 (1975)	107'800	2.8%	2.8%	18	36
GE	oui	oui	(oui)	10'000 (1977)	10'000	178'400 (1977)	235'000	5.6%	4.3%	4	30

Sources: www.c2d.ch (années diverses); CC/ZH, GPR/ZH; CC/BS, IRG/BS; CC/GE, LEDP/GE; propres calculs

3.5 Référendum constructif

A ZH, l'institution du référendum constructif permet à 3000 citoyens d'opposer à un projet législatif parlementaire, dans les 60 jours dès sa publication officielle, une contreproposition sous la forme d'un projet rédigé (Cst/ZH 35). Il s'agit d'un référendum parce qu'il s'oppose à une norme parlementaire qui doit donc être confirmée par le peuple pour pouvoir entrer en vigueur.

Mais l'institution se rapproche de l'initiative populaire en ce qu'elle propose une alternative nouvelle et confère donc aux électeurs référendaires un rôle proactif. Elle s'en rapproche aussi en ce qu'elle apparaît en quelque sorte comme un pendant au contre-projet que le parlement peut opposer à une initiative populaire (Schumacher 2007, Art. 35, no 4-6). Dès lors, s'il s'agit de mesurer l'influence directe des électeurs sur la législation, le référendum constructif doit être pris en considération au même titre que l'initiative populaire.

3.6 Limites

Les initiatives cantonales de même que le référendum constructif zurichois (Rüssli 2011, 246-261) sont soumis à des *limites matérielles* dont le non respect entraîne l'invalidité sur laquelle il appartient en dernière instance au Tribunal fédéral de statuer (Cst. 189-1f).

A ZH, les initiatives doivent respecter l'unité de la matière, se conformer au droit supérieur et ne pas être manifestement inexécutables, faute de quoi le parlement les déclare entièrement ou partiellement invalides par une décision prise à la majorité de 2/3 des membres présents (Cst/ZH 28)³.

A BS, les exigences matérielles sont les mêmes, le contrôle pouvant être effectué soit par le parlement, dont la décision est susceptible de recours au Tribunal constitutionnel, soit directement par ce dernier lorsque le parlement lui transmet l'affaire (Cst/BS 48-1, 921-1g et 116-1b ; Wullschleger 2008, 158, 176).

A GE, les conditions de validité sont le respect de l'unité de la forme, de l'unité de genre et de l'unité de la matière, la conformité au droit supérieur et l'exécutabilité ; le contrôle est exercé par le Grand Conseil (Cst/GE 66).

4 Usage

Quelle utilisation les électeurs des trois cantons font-ils du droit d'initiative que la constitution leur accorde ? Mesurer la fréquence des initiatives populaires qui sont lancées, qui ont abouti, qui ont été soumises au vote et qui ont été acceptées par le peuple sera donc le premier indicateur de la pratique cantonale en matière d'initiatives populaires.

Table 2

Canton	Initiatives lancées	Non- aboutissement	Retraits	Invalidation	Initiatives soumises au vote	Initiatives constitutionnelles	Initiatives législatives	Initiatives administratives	Contre-projets	Initiatives acceptées (%)
ZH	55	1	21	2	31 (7)	5(0)	26(7)	0	9(6)	23%
BS	56	19	15	0	22 (7)	1(0)	21(7)	0	6(5)	32%
GE	70	25	7	7	31 (13)	8(6)	23(7)	0	12(9)	42%
CH	116	37	19	2	58 (6)	58(6)	--	--	8(2)	10%

Source: www.c2d.ch

Les chiffres en parenthèses indiquent les initiatives/contreprojets acceptés

La première information qui ressort de ce tableau est que les électeurs cantonaux ont souvent l'occasion de se prononcer sur des initiatives populaires : il y eut 31 votes sur des initiatives à ZH et GE, 22 à BS contre 58 au niveau fédéral au cours de la même période (1995-2010). Si l'on met ces chiffres en rapport avec le nombre d'électeurs, il apparaît que les initiants bâlois sont, et de loin, les plus actifs (1 vote sur 4'800 électeurs), suivi de ceux de GE (1/7'580) et ZH (1/26'000) et, loin derrière, les électeurs fédéraux (1/86'200).

Nombreuses sont également les initiatives qui sont lancées, mais qui ne parviennent pas au stade du vote populaire. Si le nombre requis de signatures n'est pas atteint dans le délai prescrit, l'autorité compétente constate le *non aboutissement* des initiatives : tel était le cas à GE pour 25 initiatives, à BS pour 19 et à ZH pour une seule. Comme au plan fédéral, un tiers environ des initiatives n'aboutissent donc pas, sauf à ZH. Cette surprenante divergence tient d'une part au fait qu'à ZH le nombre requis de signatures par rapport à la population est bien plus réduit que dans les autres cantons. Mais il s'explique aussi par la pratique administrative, longtemps observée, de n'enregistrer officiellement les initiatives qu'à partir du moment où elles ont abouti.

Fréquents sont aussi les cas où les initiatives ont abouti, mais sont ensuite *retraitées* par leurs auteurs : ZH 21, BS 15 et GE 7. Comment expliquer la relative rareté des retraits genevois ? Que les initiants au bord du Rhône sont plus tenaces, plus combattifs, plus têtus peut-être que leurs collègues rhénans et limmatiens ? Ou que les contreprojets à ZH et BS atteignent davantage leur objectif premier, qui est le retrait des initiatives ? Enfin, certaines initiatives sont *invalidées* par le juge : ZH 2, GE 7, BS 0. Cette fois, c'est les Bâlois qui remportent la palme, sachant apparemment mieux rédiger leurs initiatives que les Genevois et autres Zurichois. Tout ça pour dire qu'il y eut pas moins de 55 processus d'initiative qui ont été mis en route à ZH, 56 à BS et 70 à GE, soit au total 179 au cours des quinze dernières années. Et le phénomène tend à s'accroître : à ce jour, il y a, dans le canton de ZH, pas moins de 17 initiatives populaires qui sont pendantes, 13 ayant abouti et 4 étant au stade de la récolte de signatures. A BS, le nombre d'initiatives qui sont en suspens est actuellement de dix et à GE de huit.

Parmi les différents types d'initiatives qui ont été soumises au peuple, le plus populaire est, et de loin, l'*initiative législative* : 26 initiatives sur 31 à ZH, 21 sur 22 à BS et 23 sur 31 à GE visaient formellement le niveau de la loi. En comparaison, l'initiative constitutionnelle est presque insignifiante, sauf à GE où un petit tiers des initiatives revêt cette forme : un indice qu'au bout du Léman la constitution joue, pour une raison ou une autre, un rôle plus important que dans les deux autres cantons. Quant à l'initiative administrative, elle n'a tout simplement jamais été utilisée au cours de la période prise en considération : autant dire qu'elle ne sert à rien.

L'institution du *contre-projet* est très présente dans les trois cantons. Environ un tiers des initiatives populaires se voient confrontées à une alternative normative votée par le parlement et soumise simultanément au peuple. Que la marge du parlement soit moins large à GE que dans les deux autres cantons pour ce qui est de l'élaboration d'un contre-projet direct ne semble pas avoir freiné son élan. Le contre-projet indirect en revanche ne joue pas dans les cantons un rôle aussi crucial qu'au plan fédéral. S'il en est ainsi, c'est que le droit d'initiative et donc du contre-projet direct y sont bien plus développés à tous les niveaux normatifs, laissant au parlement plus de souplesse dans sa réponse à l'initiative.

Il en va de même avec l'institution du *référendum constructif* à ZH, que les partis semblent avoir découvert depuis peu. J'en ai compté six depuis que l'institution existe, soit depuis 2006. Lors du scrutin du 15 mai 2011, les électeurs ont pu se prononcer sur pas moins de trois contrepropositions populaires se rapportant à deux objets référendaires : elles ont toutes été rejetées.

Si le taux du *succès direct* des initiatives populaires fédérales se situe autour des 10%, il est nettement plus élevé dans les cantons : 23% à ZH, 32% à BS et même 42% à GE ! Quant aux contre-projets, leur réussite devant les électeurs est frappante : pas moins de 2 sur 3 à ZH, 3 sur 4 à GE et même 5 sur 6 à BS sont couronnés de succès. En additionnant les initiatives et les contreprojets acceptés par le peuple, on arrive à 41% à ZH, 48% à BS et même à 70% à GE. C'est dire que plus de deux tiers des initiatives populaires à GE et près de la moitié dans les deux autres cantons conduisent directement ou indirectement à un changement normatif. La législation populaire n'est pas un vain mot dans les cantons suisses.

Les chiffres zurichois sont corrigés vers le haut si l'on inclut les initiatives individuelles, dont trois ont été soumises au vote au cours des années de référence : toutes ont trouvé grâce devant les électeurs. Enfin, que la palme d'or en matière de succès des initiatives populaires revienne à GE est d'autant plus remarquable que le délai pour récolter les signatures y est nettement plus court et que le nombre de signatures requis y est nettement plus élevé qu'à BS et ZH.

Dans le canton de ZH, la plus grande partie des initiatives populaires, soit 21 sur 31, couvre *les thèmes* des finances publiques, des transports et de la politique sociale, ce dernier thème étant nettement dominant. A BS, les finances publiques sortent tout juste du lot, les autres initiatives se partageant assez équitablement les transports, l'environnement, la politique sociale et la formation. A GE personne ne s'étonnera que le logement soit bien couvert par les initiatives populaires, encore que les finances publiques le soient également, suivies de près par le social et la formation.

Il se confirme donc que, dans les trois cantons, c'est le paradigme de la répartition, à savoir les impôts, le social, la santé et le logement, qui domine l'usage du droit d'initiative (Vatter 2002, 288).

Table 3

Canton	Initiatives soumises au vote	Régime politique	Politique étrangère	Politique de sécurité	Economie	Agriculture	Finances publiques	Energie	Transports et infrastructures	Environnement naturel et bâti	Politique sociale	Formation et recherche	Culture, religion, médias
ZH	31/7	3/0	—	1/0	1/0	—	6/2	—	5/1	3/1	10/3	1/0	1/0
BS	22/7	2/1	—	1/1	2/0	—	5/1	—	3/0	3/2	3/2	3/0	—
GE	31/13	3/1	—	1/0	1/0	—	7/3	2/2	2/0	6/2	4/3	4/2	1/0
CH	58/6	2/0	5/1	8/1	5/0	2/1	5/0	4/0	4/0	12/1	28/2	4/1	4/2

Source: www.czd.ch

Légende: le premier chiffre indique les initiatives qui ont été soumises au vote, le second celles qui ont été acceptées. Une initiative peut toucher plusieurs thèmes à la fois.

Enfin, l'inexistence ou la rareté des initiatives cantonales dans des thèmes tels que politique étrangère, agriculture et énergie s'explique bien entendu par l'absence de compétences cantonales en ces matières. Les initiatives fédérales en revanche n'ont que faire de la répartition des compétences, étant donné que leur rang constitutionnel permet de la modifier.

5 A propos des finalités des initiatives populaires

L'initiative populaire est un instrument de démocratie directe qui confère à une fraction déterminée du corps électoral le droit de déclencher la procédure qui peut conduire à l'adoption, à la révision ou à l'abrogation d'un acte étatique, le plus souvent normatif. Le premier but de l'initiative est donc la *modification du droit en vigueur* : un nouvel article constitutionnel, la modification d'une loi, le changement d'une décision.

Sur ce plan, l'initiative populaire dans les trois cantons a fait la preuve d'une *redoutable efficacité*. Elle est souvent utilisée, et elle influence fortement le contenu de la législation cantonale. La fonction législative du parlement s'en trouve directement affectée. Au plan fédéral on sait que les lois sont toujours faites par l'Assemblée fédérale, pour être éventuellement défaites par le peuple. Dans les cantons, les lois sont souvent faites, aussitôt refaites et parfois aussi défaites par le peuple. Les parlements sont certes, dans les cantons aussi, les acteurs principaux du processus législatif. Mais ils ne le dominent pas au même titre que l'Assemblée fédérale est en mesure de le faire, loin s'en faut.

Les auteurs d'initiatives populaires peuvent cependant poursuivre d'autres objectifs que le changement du droit en vigueur. Même si, pour remplir les conditions de validité, la volonté d'un tel changement doit résulter du texte de l'initiative, elle peut n'être que prétexte pour atteindre un autre but.

Ainsi par exemple, il est bien connu que le lancement d'une initiative peut être un facteur important de mobilisation. *Mobilisation interne* lorsqu'il agit en premier lieu de stimuler les partisans et les sympathisants : la récolte de signatures, la promotion des idées, la critique des arguments opposés permettent en effet de se regrouper, de se compter et de se renforcer. N'oublions pas que les partis politiques sont en Suisse les enfants des droits populaires (telle est la thèse classique développée naguère par Gruner, 1981, 25.). *Mobilisation externe* lorsqu'il s'agit de porter un thème qui est négligé par les autorités devant les media et l'opinion publique : une Suisse sans armée (1989), la sortie du nucléaire (1990, 2011), transports publics gratuits (1991). *Mobilisation des électeurs* enfin lorsqu'une initiative est lancée pour élargir l'assise d'un parti, notamment, mais pas seulement, en vue des prochaines élections (sur les différentes fonctions de l'initiative

populaire voir notamment Bernauer/Jahn/Kuhn/Walter, 2009, 236-240; Linder, 2005, 264-270; mais aussi les ouvrages plus anciens de Sigg, 1977, 64 ss.; Werder, 1978, 154 ss. et Delley, 1978, 75 ss.).

Au plan fédéral, l'initiative populaire en est venue, ces dernières années, à remplir d'autres fonctions et poursuivre d'autres finalités qui ont tendance à reléguer au second plan son but premier, à savoir le changement du droit positif. Elle est ainsi devenue un instrument central de la campagne électorale. Les élections au Conseil national qui ont lieu durant l'automne qui précède les années bissextiles provoquent une véritable vague d'initiatives, certaines étant lancées deux ans avant cette échéance électorale afin que le vote ait lieu en pleine campagne, d'autres sont initiées au cours des mois qui précèdent l'élection afin que les autorités soient obligées de s'en saisir, d'autres enfin sont simplement annoncées afin que les media le relèvent.

A cinq mois des élections d'octobre 2011, pas moins de 26 initiatives fédérales en sont au stade de la récolte de signatures, cinq sont en suspens devant le Conseil fédéral et onze sont pendantes devant les Chambres, alors que trois ont fait l'objet d'un vote moins d'un an avant ces élections⁴. Tous les partis s'essayaient au maniement de l'arme de l'initiative populaire en vue de cette échéance électorale, certains il est vrai avec plus de succès que d'autres : les impôts équitables et cleantech pour le PS, l'économie verte pour les Verts, la lutte contre la bureaucratie pour le PLR, la famille pour le PDC, l'expulsion d'étrangers criminels, l'élection du Conseil fédéral par le peuple et les déductions fiscales pour l'UDC.

Table 4

Canton	Elections/ initiatives	Elections/ initiatives	Elections/ initiatives	Elections/ initiatives	Elections/ initiatives	Initiatives par an (moyenne)	Initiatives déposées total
ZH	1999(4/4)	2003(2/0)	2007(7/2)	2011(7/0)	4.68	62	
BS	1996(4/1)	2000(5/0)	2004(4/1)	2008(5/3)	3.33	50	
GE	1997(4/0)	2001(4/3)	2005(6/1)	2009(3/0)	2.73	41	

Sources: www.c2d.ch, Statistisches Amt des Kantons Zürich ; www.grosserrat.bs.ch; www.geneve.ch/legislation/initiatives.

Dans les trois cantons, le phénomène des initiatives comme moteurs des campagnes électorales existe également, mais de façon moins prononcée qu'au plan fédéral. Dans l'année qui précède les élections du Kantonsrat zurichois de 2007 et de 2011, le nombre d'initiatives lancées était supérieur à la moyenne annuelle. A BS aussi, les années électorales de 1996, 2000, 2004 et 2008 ont vu un nombre d'initiatives plus important que les autres années. A GE enfin, une même constatation s'impose pour les élections de 1997, 2001 et 2005, moins en revanche pour celles de 2009. Comme instrument de mobilisation électorale, les initiatives cantonales accusent donc un retard sur celles au plan fédéral.

Enfin, il est une autre finalité récente des initiatives populaires au plan fédéral qui n'en est qu'à ses balbutiements dans les cantons : celle du agenda setting. Les initiatives fédérales ne se limitent plus à enrichir ponctuellement et à compléter occasionnellement les thèmes de l'actualité politique dont traitent les autorités, les partis et les media. Désormais elles les imposent. Depuis quelques années, nous sautons, nous chancelons, nous chavirons littéralement d'une initiative populaire à l'autre : internement à vie des délinquants sexuels (2004), manipulations génétiques (2005), naturalisations démocratiques, imprescriptibilité des actes de pornographie infantile (2008), interdiction des minarets (2009), renvois des étrangers criminels (2010) et bientôt élection populaire du Conseil fédéral, rémunérations abusives, salaires minimum et autres sorties du nucléaire. Ce n'est plus le gouvernement, ce n'est plus le parlement, ce sont bien plutôt les initiateurs et ceux qui s'en servent qui composent le menu politique du jour. Les initiatives populaires ont fini par occuper le terrain que les autorités élues ont trop longtemps déserté pour définir à elles seules, ou presque, le contenu et le rythme de l'activité étatique.

6 Conclusion

La préoccupation principale des organisateurs de la Journée scientifique 2011 de la Société suisse de législation était d'évaluer les effets qu'exercent les initiatives populaires sur le législateur. Cette approche traduit implicitement une conception particulière de la démocratie directe que l'analyse de la situation dans les cantons me semble contredire. Elle oppose en effet l'instrument de l'initiative populaire et le législateur. Ici le peuple qui propose et là l'organe législatif qui est mis à rude épreuve. Il y a là comme l'ombre d'une conception qui considère les droits populaires comme une intrusion dans un domaine réservé au parlement, voire à l'administration, réchauffant la vieille querelle entre démocratie directe et démocratie représentative.

Si en droit fédéral cette approche peut se comprendre, sans toutefois se justifier, par l'absence de l'initiative législative, avec la conséquence que le législateur subit occasionnellement les effets indirects de l'initiative constitutionnelle, elle tombe à plat en droit public cantonal où non seulement l'initiative législative existe, mais où elle constitue et de loin l'instrument de la démocratie directe le plus « populaire », c'est-à-dire le plus fréquemment utilisé, et le plus fréquemment utilisé avec succès. Opposer l'initiative populaire au législateur n'a tout simplement pas de sens, parce que le législateur cantonal c'est le peuple non seulement en fin de la procédure législative, à travers le référendum, mais souvent également au début de cette procédure, précisément à travers l'initiative. Il y a certes, dans les cantons aussi, y compris les deux à *Landsgemeinde*, un parlement qui joue un rôle central dans la procédure législative, mais il agit, travaille et légifère sous haute et étroite surveillance.

De sorte qu'en droit cantonal, la vraie question n'est pas l'influence de l'initiative populaire sur le législateur, mais l'influence du parlement sur le processus de législation populaire. C'est la fréquence et le succès des motions, mandats et autres initiatives parlementaires, sans oublier les contreprojets et les référendums extraordinaires, et leur influence sur la législation populaire qu'il conviendrait donc de mesurer et de commenter.

Andreas Auer, Professeur à l'Université de Zurich, Directeur du Centre d'études sur la démocratie Aarau (ZDA), E-Mail: andreas.auer@rwi.uzh.ch

Notes

- 1 www.c2d.ch
- 2 Introduite en 2003, l'initiative dite générale a été rayée de la Constitution fédérale en 2009.
- 3 Dans son arrêt 1C.92/2010 du 6 juillet 2010, le Tribunal fédéral a confirmé sa jurisprudence antérieure (ATF 105 la 11, 14) selon laquelle les électrices zurichoises ne subissent pas d'atteinte à leurs droits politiques si une initiative dont l'invalidité n'a pas recueilli la majorité qualifiée de 2/3 au parlement, est soumise au peuple. Pour une critique de cette jurisprudence Auer/Malinverni/Hottelier (2006, no 840, 841); pour une critique de la règle zurichoise, Biaggini (2011, S. 265).
- 4 www.admin.ch

Bibliographie

- Auer, Andreas, 1987, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, Lausanne.
- Auer, Andreas/Malinverni, Giorgio/Hottelier, Michel, 2006, Droit constitutionnel suisse, vol. I L'Etat, 2e éd. Berne.
- Bernauer, Thomas/Jahn, Detlef/Kuhn, Patrick/Walter, Stefanie, 2009, Einführung in die Politikwissenschaft, Baden-Baden.
- Biaggini, Giovanni, 2011, Bemerkingen der Redaktion zum Urteil des Bundesgerichts (I. öffentlich-rechtliche Abteilung) vom 6. Juli 2010, 1C_92/2010, ZBl 2011, S. 262 ff.
- Delley, Jean-Daniel, 1978, L'initiative populaire en Suisse, Genève.

- Grodecki, Stéphane, 2008, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Genève.
- Gross, Andreas/Klages, Andreas, 1995, Die Volksinitiative in den Kantonen am Beispiel des Kantons Zürich, in : Auer, Andreas (éd.), Les origines de la démocratie directe en Suisse, Genève, 267 ss.
- Gruner, Erich, 1981, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz, Basel.
- Kölz, Alfred, 2004, Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte : Ihre Grundlagen in Bund und Kantonen seit 1848, Zürich.
- Linder, Wolf, 2005, Schweizerische Demokratie, Bern.
- Rüssli, Markus, 2011, Die Einheit der Materie beim konstruktiven Referendum, erläutert am Beispiel zweier Urteile des Bundesgerichts, ZBl 2011, S. 246 ff.
- Schuhmacher, Christian, 2007, Art. 23-37, in: Häner, Isabelle/Rüssli, Markus/Schwarzenbach, Evi (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich.
- Sigg, Oswald, 1977, Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892-1939, Bern.
- Trechsel, Alexander, 2000, Feuerwerk Volksrechte: Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996, Basel.
- Vatter, Adrian, 2002, Kantonale Demokratien im Vergleich, Opladen.
- Werder, Hans, 1978, Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern.
- Wullschleger, Stephan, 2008, Bürgerrecht und Volksrechte, in: Buser, Denise (Hrsg.), Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel.

Zusammenfassung

In den Kantonen Zürich, Basel-Landschaft und Genf ist die Volksinitiative ein Instrument von grosser Wirksamkeit. Sie wird häufig genutzt und beeinflusst den Inhalt der kantonalen Gesetzgebung stark. Dies wirkt sich direkt auf die gesetzgebende Tätigkeit des Parlaments aus. Auf Bundesebene werden bekanntlich die Gesetze immer von der Bundesversammlung gemacht. Allenfalls werden sie dann vom Volk abgelehnt. In den Kantonen werden die Gesetze oft vom Volk gemacht, vom Volk rasch revidiert und manchmal auch vom Volk abgelehnt. Die Parlamente sind zwar auch in den Kantonen die Hauptakteure im Gesetzgebungsprozess. Doch die Macht, die sie in diesem Prozess haben, ist mit derjenigen der Bundesversammlung nicht zu vergleichen, bei Weitem nicht.