

Les initiatives populaires cantonales – tendances récentes 2009–2013

Nicolas Schmitt¹ | Traditionnellement, l'Institut du Fédéralisme propose chaque année dans la revue *LeGes* un aperçu touchant une question relative au droit cantonal. Cette année, il s'agit des initiatives populaires déposées dans les cantons. Ce thème nous est familier, puisque l'Institut publie une Newsletter présentant les enjeux des votations cantonales chaque fois que celles-ci se déroulent, soit quelque quatre fois par année².

Le but de cette étude n'est pas de fonder une nouvelle théorie légitimant la démocratie directe au niveau cantonal. Tout a été dit à ce propos³. Il s'agit plutôt d'examiner de manière empirique la manière dont les choses se passent, surtout récemment, notre recherche se focalisant sur la période s'étendant de 2009 à 2013. La démocratie directe dans les cantons suit-elle certaines règles immuables, même non écrites, ou alors les cantons s'en donnent-ils à cœur joie en exploitant une de leurs plus importantes compétences, à savoir l'aménagement de leur système institutionnel ?

Sommaire

- 1 Du point de vue législatif
- 2 Dimension démocratique
- 3 Dimension quantitative
- 4 Les conditions mises aux initiatives cantonales
- 5 Les conditions mises aux initiatives populaires lancées au niveau fédéral
- 6 Les thèmes marquants des initiatives cantonales dans la période 2009–2013
- 7 Conclusion en forme de feu d'artifice

1 Du point de vue législatif

En matière de démocratie directe, le droit fédéral oblige les cantons uniquement à prévoir le référendum obligatoire en matière constitutionnelle. Toujours au niveau fédéral, la Confédération ne connaît que l'initiative visant à la modification de la Constitution (Cst.). L'initiative dite « générale » a vécu⁴. En revanche, les cantons se sont montrés infiniment plus généreux en la matière, notamment pour ce qui concerne les initiatives.

Les tableaux suivants présentent les initiatives proposées dans les cantons, avec un petit calcul déterminant le pourcentage des citoyens ayant le droit de déposer une initiative⁵, ce que l'on pourrait qualifier pompeusement de « quotient démocratique » des cantons.

Canton	Genre d'initiative ⁶	Source constitutionnelle	Nombre de signatures	Population du canton	Pourcentage
AG	<ul style="list-style-type: none"> – Totalrevision der Verfassung – Erlass, Änderung und Aufhebung einzelner Verfassungsbestimmungen oder eines Gesetzes. 	Art. 64	3000	484 088	0,61
	Allgemeine Anregung oder ausgearbeitete Vorlagen (nicht für die Totalrevision der Verfassung).				
AI	<ul style="list-style-type: none"> – Abänderung der Verfassung – Erlass, Abänderung oder Aufhebung von Gesetzen. 	Art. 7bis	Jeder Stimmberechtigte (also: 1)	14 137	0,007
	Allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf (nicht für die Totalrevision der Verfassung).				
AR	<ul style="list-style-type: none"> – Totalrevision oder Teilrevision der Verfassung, – Erlass, Aufhebung oder Änderung von Gesetzen und von Beschlüssen, die der Volksabstimmung unterstehen. 	Art. 51	300	45 602	0,65
	Allgemeine Anregung oder ausgearbeitete Vorlagen (nicht für die Totalrevision der Verfassung).	Art. 52			
BE	<ul style="list-style-type: none"> – Révision totale ou partielle de la Constitution; – adoption, abrogation ou modification d'une loi; – dénonciation ou ouverture de négociations en vue de la conclusion ou de la modification d'un traité intercantonal ou international, lorsqu'il est soumis à la votation facultative ou obligatoire; – élaboration d'un arrêté du Grand Conseil soumis à la votation facultative ou obligatoire. 	Art. 58	30 000 15 000	853 602	3,51 1,75
	Conçue en termes généraux ou sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces (sauf pour la révision totale de la Constitution ou l'élaboration d'un arrêté du Grand Conseil).				
BL	<p>Formulierte oder nichtformulierte Begehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen.</p> <p>Das Begehren auf Totalrevision der Verfassung darf weder Richtlinien noch einen Entwurf enthalten.</p>	§ 28	1500	220 923	0,67

BS	Unformulierte oder formulierte Initiative auf Erlass, Aufhebung oder Änderung von Verfassungsbestimmungen, von Gesetzesbestimmungen oder referendumsfähigen Grossratsbeschlüssen. Totalrevision der Verfassung: nur unformuliert.	§ 47	3000	124 497	2,4
FR	Révision partielle ou totale de la Constitution, adoption, modification ou abrogation d'une loi.	Art. 41 & 42	6000	233 105	2,57
	Projet rédigé de toutes pièces ou conçu en termes généraux.				
GE	Constitutionnelle formulée ou non formulée.	Art. 56	4 % des titulaires des droits politiques	279 417	4
	Législative formulée ou non formulée.	Art. 57	3 % des titulaires des droits politiques		3
GL	Anträge zuhanden der Landsgemeinde.	Art. 57 I	Jeder Stimmberechtigte (also 1)	30 795	0,0032
GR	Total- oder Teilrevision der Kantonsverfassung. Allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf (ausser für Totalrevision der Kantonsverfassung oder Ausarbeitung eines Beschlusses).	Art. 12 I, 13	4000 oder ein Siebtel der Gemeinden	160 390	2,49
	– Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder eines gemäss Verfassung der Volksabstimmung unterliegenden Beschlusses; – Einreichung einer Standesinitiative an die Bundesversammlung. Allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf.	Art. 12 II, 13	3000 oder ein Achtel der Gemeinden		1,87
JU	Conçue en termes généraux ou rédigée de toutes pièces, demandant l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions constitutionnelles ou de lois.	Art. 75 I	2000 (ou 8 communes)	61 722	3,24

LU	Totalrevision oder Änderung einzelner Teile der Kantonsverfassung.	Art. 20	5000	320 628	1,56
	Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes.	Art. 21	4000		1,24
	Allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf.	Art. 22			
NE	Adoption, modification ou abrogation d'un acte du Grand Conseil qui est lui-même exposé à un référendum populaire facultatif, sous forme de projet rédigé ou d'une proposition générale.	Art. 40	4500	132 652	3,39
	Révision totale de la Constitution	Art. 101	10 000		7,53
	Révision partielle de la Constitution, sous forme d'un projet rédigé ou d'une proposition générale.	Art. 102	6000		4,52
NW	Gesamtrevision der Kantonsverfassung.	Art. 54 IV 1.	1000	36 398	2,74
	Teilrevision der Kantonsverfassung.	Art. 54 IV 2.	500		1,37
	Erlass, Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes.	Art. 54 IV 3.	250		0,68
	Allgemeine Anregung oder ausgearbeitete Vorlage (ausser für die Gesamtrevision der Verfassung) ⁷	Art. 54 I			
OW	Gesamtrevision oder Teilrevision der Kantonsverfassung.	Art. 61 I lit. a	500	31 131	1,60
	Erlass, Aufhebung oder Änderung eines Gesetzes oder eines der fakultativen Abstimmung unterstehenden Finanzbeschlusses.	Art. 61 I lit. b	500		1,60
	Dem Kanton nach Art. 93 Abs. 2 BV zustehendes Standesinitiativrecht.	Art. 61 I lit. c	500		1,60
	Eine <i>Volksmotion</i> kommt zu Stande, wenn ein Stimmberechtigter oder ein Gemeinderat den Erlass, die Aufhebung oder die Änderung eines Gesetzes oder eines der fakultativen Abstimmung unterstehenden Finanzbeschlusses verlangt und das Begehren vom Kantonsrat unterstützt wird.	Art. 61 II	1		0,003
	Allgemeine Anregung oder ausgearbeitete Vorlage (ausser für die Gesamtrevision der Verfassung).	Art. 62 I			

SG	Gesamtrevision der Kantonsverfassung; Teilrevision der Kantonsverfassung in Form der allgemeinen Anregung oder des ausformulierten Entwurfs.	Art. 41	8000	377 489	2,11
	Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes (ausformulierter Entwurf)	Art. 42	6000		1,59
	Rechtsetzungsauftrag (allgemeine Anregung) (Einheitsinitiative); Der Kantonsrat erfüllt den Rechtsetzungsauftrag durch eine Teilrevision der Kantonsverfassung oder durch Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes.	Art. 43	4000		1,06
SH	<ul style="list-style-type: none"> – Total- oder Teilrevision der Verfassung, – Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes, – Kündigung oder Aufnahme von Verhandlungen über Abschluss oder Änderung eines internationalen oder interkantonalen Vertrages, soweit er der Volksabstimmung untersteht, – Einreichen einer Standesinitiative. 	Art. 27	1000	59 199	1,69
	Allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf (ausser für die Totalrevision der Verfassung).				
SO	<ul style="list-style-type: none"> – Total- oder Teilrevision der Verfassung; – Erlass, Aufhebung oder Änderung eines Gesetzes; – Erlass eines Beschlusses des Kantonsrates⁸; – Einreichung einer Standesinitiative. <p>Ein Begehren auf Totalrevision der Verfassung darf weder Richtlinien noch einen Entwurf enthalten.</p>	Art. 29, 30	5000	207 443	2,41
	Anregung oder ausgearbeitete Vorlage; nur als Anregung für die Globalbudgetinitiative.				

SZ	<ul style="list-style-type: none"> – Total- oder Teilrevision der Kantonsverfassung; – Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes; – Aufnahme von Verhandlungen über Abschluss oder Änderung einer internationalen oder interkantonalen Vereinbarung mit Verfassungs- oder Gesetzesrang oder Kündigung einer solchen Vereinbarung. 	Art. 28	2000	120 856	1,65
	Allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf (ausser für Totalrevision der Kantonsverfassung)	Art. 29			
TG	<p>Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen.</p> <p>Allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf.</p>	Art. 26	4000	197 944	2,02
TI	Accettazione, elaborazione, modificazione o abrogazione di una legge o di un decreto legislativo.	Art. 37	7000	250 320	2,8
	Forma elaborata o generica.	Art. 39			
	Revisione totale della Costituzione.	Art. 83 I	10 000		4
	Revisione parziale della Costituzione.	Art. 85 II	10 000		4
	Forma elaborata o generica (revisione totale della Costituzione : solo revisione parziale).	Art. 87 I			
UR	<ul style="list-style-type: none"> – Erlass, Änderung oder Aufhebung von Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsbestimmungen; – Abberufung einer Behörde oder Einreichung einer Standesinitiative beim Bund. 	Art. 27	600	31 938	1,88
	Ausgearbeiteter Entwurf oder allgemeine Anregung (ausser für Totalrevision der Kantonsverfassung).	Art. 28			

VD	– Révision totale ou partielle de la Constitution;	Art. 78, 79	18 000	498 089	3,61
	– adoption, modification ou abrogation d'une loi;		12 000		2,40
	– ouverture de négociations en vue de la conclusion ou de la révision ainsi que la dénonciation d'un traité international ou d'un concordat, lorsqu'il est sujet au référendum facultatif ou soumis au référendum obligatoire;				
	– adoption, modification ou abrogation d'un décret du Grand Conseil sujet au référendum facultatif.				
	Proposition conçue en termes généraux ou projet rédigé de toutes pièces (sauf pour la révision totale de la Constitution).				
VS	Elaboration, adoption, modification ou abrogation d'une loi, d'un décret ou de toute décision susceptible de référendum, à l'exception des lois, décrets et décisions votés par le peuple depuis moins de quatre ans, des décisions déjà exécutées et des décrets dont la validité est inférieure à un an. – rédigée de toutes pièces – conçue en termes généraux	Art. 33 Art. 34 Art. 35	4000	252 134	1,58
	Révision totale ou partielle de la Constitution.	Art. 100	6000		2,38
	Révision partielle sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces.	Art. 102			
ZG	Erlass, Aufhebung oder Änderung eines Gesetzes oder eines Kantonsratsbeschlusses sowie Einreichung einer Standesinitiative beim Bund ¹⁰ . Allgemeine Anregung oder formulierter Entwurf.	Art. 35	2000	87 120	2,3
	Die Verfassungsrevision wird auf dem Weg der Gesetzgebung vorgenommen. Die Vorschriften über die Gesetzesinitiative gelten für die Verfassungsinitiative.	Art. 79			

ZH	<ul style="list-style-type: none"> – Total- oder Teilrevision der Verfassung; – Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes; – Erlass, Änderung oder Aufhebung eines dem Referendum unterstehenden Kantonsratsbeschlusses; – Einreichung einer Standesinitiative; – Aufnahme von Verhandlungen über Abschluss oder Änderung eines interkantonalen oder internationalen Vertrages, der dem Referendum untersteht, oder Kündigung eines solchen Vertrages. 	Art. 23, 24	6000 (Volksinitiative)	1 057 472	0,56
	Allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf (ausser für die Totalrevision der Verfassung).	Art. 25			

Un néophyte pourrait imaginer que chaque constitution cantonale contient une disposition définissant très prosaïquement le nombre de signatures requis pour faire aboutir une initiative. Ce serait méconnaître la puissance créatrice des cantons chaque fois que le fédéralisme leur donne toute latitude pour exprimer leur individualisme et leur sens de la diversité.

Ainsi, on va trouver – première grande différence – des cantons qui prévoient une distinction dans le nombre de signatures entre l’initiative constitutionnelle et l’initiative législative (BE, GE, GR, LU, NE, NW, SG, TI, VD, VS et ZH) et d’autres qui exigent le même nombre de signatures pour les deux initiatives. Neuchâtel et Nidwald requièrent même un nombre de signatures différent pour la modification totale et pour la modification partielle de la Constitution.

Ces différences peuvent s’exprimer dans un seul article constitutionnel, mais on en trouve parfois deux. Le canton d’Obwald prévoit des dispositions différentes, mais avec au final le même nombre de signatures requis. Il en va de même au Tessin pour l’initiative constitutionnelle. Quant au canton de Zoug, il renvoie pour l’initiative constitutionnelle (art. 79 cst. ZG) à l’initiative législative (art. 35 cst. ZG).

Une autre subtilité existe. La plupart des cantons disposent qu’une initiative peut être déposée sous la forme d’une proposition conçue en termes généraux ou d’un projet rédigé de toutes pièces, cette dernière proposition ne s’appliquant pas à la révision totale de la constitution cantonale. Un certain nombre de cantons ne prévoient pas explicitement cette restriction (FR, GE, JU, LU, TG, ZG), ce qui pourrait laisser supposer qu’un groupe de citoyens puisse proposer au vote une nouvelle constitution entièrement rédigée.

De nouvelles différences résultent de la diversité des objets pouvant faire l'objet d'une initiative. Certes, la majorité des cantons évoque très classiquement la constitution et les lois, mais certains incluent aussi explicitement les arrêtés («*Beschlüsse*», «*decreto legislativo*»), qu'il s'agisse des arrêtés pouvant être soumis au vote populaire ou qu'ils soient décrits de manière différente (AR, BE, BS, GR, NE, SO, TI, UR, VS, ZG, ZH). Certains cantons prévoient également le dépôt d'une initiative d'un canton au niveau fédéral (GR, SH, SO, OW, ZG, ZH) et d'autres enfin ont rédigé une liste plus longue comportant notamment des éléments touchant aux relations internationales du canton (BE, SH, SZ, VD, ZH).

Pour compliquer encore le tableau, certains cantons s'offrent des spécialités sémantiques. A Glaris, canton à *Landsgemeinde*, on ne parle pas d'initiatives, mais uniquement de propositions soumises à la *Landsgemeinde*. A Obwald aussi, on ne parle pas d'initiatives mais de *Volksbegehren* ; ce canton connaît également la *Volksmotion*, comme d'autres cantons d'ailleurs, qui l'intègrent ou non avec les initiatives populaires (FR p. ex. art. 47 cst., SO art. 34 cst., SH art. 31 cst. pas intégrée). Le canton de Saint-Gall parle de *Rechtsetzungsauftrag* et de *Einheitsinitiative*. Celui de Soleure de *Globalbudgetinitiative* et Zurich de *Einzelinitiative*. De son côté, le Valais connaît une formulation alambiquée pour restreindre le droit d'initiative « à l'exception des lois, décrets et décisions votés par le peuple depuis moins de quatre ans, des décisions déjà exécutées et des décrets dont la validité est inférieure à un an ».

Une dernière spécificité tient à l'existence – ou pas – d'initiatives visant la révocation d'une autorité. Une telle procédure existe – avec toutes les variations que l'on peut imaginer – dans six cantons. Neuchâtel envisage de l'introduire¹¹ alors que Lucerne vient de la supprimer dans sa nouvelle constitution du 17 juin 2007. Le canton d'Uri la mentionne au titre des initiatives populaire « classiques », alors que les autres cantons connaissant cette institution (BE, SH, SO, TG et TI) lui réservent une disposition constitutionnelle spécifique, juste avant la ou les dispositions relatives à l'initiative populaire, le Tessin lui consacrant un article tout à fait différent.

Toutes ces variétés font que l'on trouve dans la pratique 26 variations différentes sur un thème pourtant commun : l'initiative populaire.

2 Dimension démocratique

Le tableau ci-dessous permet de connaître le pourcentage de citoyens suisses du canton pouvant lancer une initiative populaire¹². On pourrait en déduire que plus ce pourcentage est petit et plus le canton est démocratique, mais c'est sans doute une constatation trop empirique pour avoir une réelle portée scientifique. Il faut dire que quelques rares cantons confient à une seule personne la possibilité de

lancer une telle initiative, ce qui représente évidemment un pourcentage microscopique des citoyens.

Pourcentage des électeurs requis pour lancer une initiative :

Canton	Type d'initiative	Année cst.	Pourcentage
ZH	<i>Einzelinitiative</i>	2005	0,00009
GL	<i>Antrag zuhanden der Landsgemeinde</i>	1988	0,0032
AI	Constitutionnelle ET législative	1872	0,007
ZH	Constitutionnelle ET législative + autres	2005	0,56
AG	Constitutionnelle ET législative	1980	0,61
AR	Constitutionnelle ET législative	1995	0,65
BL	Constitutionnelle ET législative	1984	0,67
NW	Législative	1965	0,68
SG	<i>Einheitsinitiative</i>	2001	1,06
LU	Législative	2007	1,24
NW	Révision partielle de la cConstitution	1965	1,37
LU	Constitutionnelle	2007	1,56
VS	Législative + autres	1907	1,58
SG	Législative	2001	1,59
OW	Constitutionnelle ET législative + autres	1968	1,60
SZ	Constitutionnelle ET législative + autres	2010	1,65
SH	Constitutionnelle ET législative + autres	2002	1,69
BE	Législative + autres	1993	1,75
GR	Législative + autres	2003	1,87
CH	Constitutionnelle uniquement	1999	1,92
UR	Constitutionnelle ET législative	1984	1,88
TG	Constitutionnelle ET législative	1987	2,02
MOYENNE			2,07

Canton	Type d'initiative	Année cst.	Pourcentage
SG	Constitutionnelle	2001	2,11
ZG	Constitutionnelle ET législative + autres	1894	2,30
VS	Constitutionnelle	1907	2,38
BS	Constitutionnelle ET législative	2005	2,40
VD	Législative + autres	2003	2,40
SO	Constitutionnelle ET législative + autres	1986	2,41
GR	Constitutionnelle	2003	2,49
FR	Constitutionnelle ET législative	2004	2,57
NW	Révision totale de la constitution	1965	2,74
TI	Législative	1997	2,80
GE	Législative	2012	3,00
JU	Constitutionnelle ET législative	1977	3,24
NE	Législative + autres	2000	3,39
BE	Constitutionnelle	1993	3,51
VD	Constitutionnelle	2003	3,61
GE	Constitutionnelle	2012	4,00
TI	Constitutionnelle	1997	4,00
NE	Révision partielle de la constitution	2000	4,52
NE	Révision totale de la constitution	2000	7,53

Ce tableau permet de procéder à un certain nombre de constatations, dont deux semblent particulièrement intéressantes : l'existence d'un *Röstigraben* et l'absence d'une volonté de rendre plus difficile l'exercice du droit d'initiative au fil du temps.

D'un point de vue strictement arithmétique, le canton le plus généreux est Zurich et le moins généreux Neuchâtel. Si l'on excepte les trois cas d'initiatives individuelles, le pourcentage va de 0,56 % pour Zurich (toutes initiatives confondues) à 7,53 % pour la modification totale de la constitution à Neuchâtel, soit une proportion treize fois plus grande de citoyens (8 fois pour la modification partielle).

Cela dit, une bonne partie des cantons, c'est-à-dire 18, se situe entre 1,56 % et 2,57 %.

Géographiquement, une surprise nous attend. La révision de la constitution est généralement soumise à des conditions plus strictes que la révision législative. Il est toutefois frappant de constater que les 12 situations les plus restrictives concernent 11 cantons latins (si l'on inclut BE avec sa minorité francophone dans ce groupe). En revanche, dans les 12 situations les plus généreuses, on ne trouve pas un seul canton latin. Il y a là comme un parfum de *Röstigraben* de la démocratie directe.

En revanche, il semble impossible de trouver une corrélation entre le pourcentage et la date d'adoption de la constitution. On trouve des constitutions récentes (LU 2007 et ZH 2005) dans les plus généreuses, alors que deux autres textes récents (VD 2003 et GE 2012) figurent parmi les plus restrictifs. Les trois constitutions qui n'ont pas encore fait l'objet d'une révision totale, bien que les dispositions en cause aient pu subir des modifications partielles, (AI 1872, VS 1907, ZG 1894) sont dans la moyenne, tenu compte du fait qu'Appenzell Rhodes-Intérieures connaît l'initiative individuelle qui fausse un peu les calculs. En tous les cas, il apparaît clairement que les inquiétudes qui sont régulièrement exprimées dans les milieux concernés sur le fait que les initiatives populaires soient trop largement ouvertes¹³, ces inquiétudes n'ont pas été transcrites dans des normes constitutionnelles plus strictes.

A noter finalement que certains cantons font mention d'autres signataires possibles, comme les *Behörden* à Zurich et les communes aux Grisons, un canton dans lequel les communes jouissent traditionnellement d'une position privilégiée.

3 Dimension quantitative

Après ces quelques réflexions constitutionnelles et démocratiques, il est temps de voir concrètement ce qui s'est passé dans les cantons au cours de ces cinq dernières années.

Entre 2009 et 2013 (soit sur une période relativement représentative de 5 ans), ce ne sont pas moins de 86 initiatives législatives et 38 initiatives constitutionnelles qui ont été soumises au vote dans les cantons¹⁴. Sur ces 124 textes, 29 ont été acceptés, ce qui représente un taux de réussite d'un peu moins d'un quart¹⁵. Dans 97 cas, les autorités cantonales ont recommandé le rejet de l'initiative et dans 26 cas un contre-projet a été élaboré.

Pour les deux premiers scrutins de 2014, la tendance semble confirmée. Le 9 février, 2 initiatives sur 4 ont été acceptées, et le 18 mai 2 sur 9, ce qui représente toujours un taux de réussite moyen de quelque 30 %.

Dans le même laps de temps, mais au niveau fédéral cette fois, 19 initiatives populaires ont fait l'objet d'une votation, parmi lesquelles 14 ont été rejetées et 5 acceptées¹⁶, ce qui correspond à un taux de réussite légèrement supérieur à un tiers, paradoxalement plus élevé que dans les cantons, surtout si l'on pense qu'il n'existe au niveau fédéral que l'initiative constitutionnelle¹⁷, alors que les cantons, au-delà de l'initiative constitutionnelle qui leur est imposée par la Constitution fédérale¹⁸, connaissent toute une panoplie d'initiatives différentes¹⁹.

Statistique des initiatives populaires²⁰ au niveau cantonal dans la période 2009-2013²¹

Canton ²²	Nombre total	Acceptées	Succès en % (arrondi)	Initiatives législatives		Initiatives constitutionnelles		Recommandation du Conseil d'Etat		Contre-projets du Parlement
				Total	(Rédigées de toute pièce/ en termes généraux)	Total	(Rédigées de toute pièce/termes généraux)	Acceptation	Rejet	
AG	7	1	14	4	(2/2)	3	(3/0)	3	4	0
AR	4	2	50	3	(3/0)	1	(0/1)	0	2	1
BL	10	3	30	9	(3/6)	1	(1/0)	1	9	4
BS	13	2	15	10	(3/7)	3	(2/1)	1	11	3
BE	4	0	0	1	(1/0)	3	(3/0)	1	3	4
FR	1	0	0	1	(0/1)	0	(0/0)	0	1	0
GE	4	3	75	3	(3/0)	1	(1/0)	1	3	2
GR	4	2	50	1	(1/0)	3	(2/1)	2	1	1
JU	1	1	100	1	(0/1)	0	(0/0)	0	1	0
IU	10	0	0	6	(1/5)	4	(1/3)	0	9	1
NE	4	0	0	2	(2/0)	2	(1/1)	0	4	2
NW	3	0	0	2	(1/1)	1	(0/1)	0	3	2
OW	1	0	0	1	(0/1)	0	(0/0)	0	1	1
SH	5	2	40	4	(2/2)	1	(1/0)	0	3	0
SZ	3	0	0	3	(1/2)	0	(0/0)	0	3	0
SO	6	3	50	5	(3/2)	1	(1/0)	1	5	0
SG	4	1	25	3	(2/1)	1	(1/0)	0	1	0
TG	5	1	20	3	(0/3)	2	(2/0)	1	4	2
TI	5	2	40	3	(3/0)	2	(2/0)	0	5	1
UR	3	0	0	0	(0/0)	3	(3/0)	1	2	1
VD	4	1	25	2	(2/0)	2	(2/0)	1	1	1
ZG	5	2	40	3	(1/2)	2	(2/0)	1	4	0
ZH	18	3	17	16	(12/4)	2	(2/0)	1	17	0
Total	124	29		86	(46/40)	38	(30/8)	15	97	26

4 Les conditions mises aux initiatives cantonales

Il apparaît clairement que dans le laps de temps étudié ce sont dans les cantons de Zurich, Lucerne, Bâle-Ville et Bâle-Campagne que le plus grand nombre d'initiatives populaires a été soumis au vote. Trois d'entre eux figurent d'ailleurs parmi les plus « réceptifs » aux droits populaires, ce qui traduit une certaine relation entre ouverture législative et réalité chiffrée.

Le Valais a pendant longtemps représenté un contre-exemple. Depuis 2005, les citoyens du canton n'ont pas eu à voter sur une initiative populaire, alors qu'il est de tous les cantons latins celui qui offre les conditions les moins contraignantes pour le lancement d'une telle initiative. Mais cette situation est peut-être simplement due au manque de tonus dans la vie politique du canton. Toutefois, les Valaisans ont voté le 9 février 2014 sur une initiative populaire cantonale « pour un salaire minimum légal », qu'ils ont d'ailleurs largement refusée.

Une étude réalisée par l'*Institut für Politikwissenschaft* de Berne rappelle la « valse des quorums », non seulement entre les cantons (p. ex. entre le plus élevé à NE et le plus bas à AG), mais également à l'intérieur d'un canton au fur et à mesure que l'augmentation de la population résidente vient contrarier des dispositions constitutionnelles parfois anciennes²³. Le canton de Genève est le premier – et pour l'instant le seul – à avoir tenté de corriger cette situation avec l'instauration d'un quorum fixe respectivement de 3 % et de 4 % pour les initiatives législatives et les initiatives constitutionnelles²⁴.

En prenant en compte tous les cantons, l'étude mentionnée a conclu qu'il n'existe pas de corrélation entre les conditions mises au dépôt d'une initiative dans les cantons (nombre de signatures et délai de récolte de ces dernières, un point que nous n'avons pas étudié de notre côté) et le nombre d'initiatives déposées²⁵. Une telle affirmation comporte incontestablement une part de vérité, puisque le lancement d'une initiative représente un acte politique, parfois un acte de propagande ou de revendication, et au-delà de toutes les procédures possibles et imaginables, le paysage politique plus ou moins serein du canton peut expliquer un nombre plus ou moins élevé d'initiatives populaires, d'une manière irrationnelle qui échappe aux données quantitatives. Par ailleurs, le nombre d'initiatives peut logiquement dépendre du nombre d'habitants des cantons, les plus peuplés lançant plus d'initiatives que les moins peuplés ; en la matière la Suisse connaît une diversité extraordinaire avec des cantons comptant de 14 000 citoyens (AI) à plus d'un million (ZH). Mais cela dit, la conclusion de l'étude susmentionnée mérite d'être nuancée, ne serait-ce que parce que trois cantons parmi les quatre qui ont déposé le plus d'initiatives figurent précisément parmi ceux qui sont les plus réceptifs aux droits populaires (0,56 % à ZH, 0,67 % à BL et 1,24 % à LU, BS faisant

exception avec 2,40 %). Par ailleurs, ces quatre cantons comprennent le plus peuplé de Suisse et trois autres relativement peuplés.

5 Les conditions mises aux initiatives populaires lancées au niveau fédéral

Au niveau fédéral, l'aboutissement d'une initiative présuppose la récolte de 100 000 signatures dans un délai de 18 mois suivant la publication officielle du texte de l'initiative (art. 138, al. 1, et 139, al. 1, Cst.). Si l'on tient compte de l'accroissement de la population (le nombre des électeurs était de 5 189 672 en 2013²⁶), le quota d'une initiative populaire au niveau fédéral représente actuellement 1,92 % des citoyens, ce qui – chose intéressante – se rapproche beaucoup de la moyenne cantonale.

A l'heure où nous écrivons ces lignes, 4 initiatives populaires fédérales sont prêtes à passer en votation, 12 sont en discussion devant le Parlement, 6 sont en suspens devant le Conseil fédéral et 11 en sont encore au stade de la récolte des signatures²⁷.

6 Les thèmes marquants²⁸ des initiatives cantonales dans la période 2009–2013

Quand on regarde de plus près les initiatives populaires lancées dans les cantons, on peut se demander s'il est possible de tirer des parallèles entre les développements aux niveaux fédéral et cantonal. Existe-t-il un effet « boule de neige » entre les initiatives cantonales ? Celles-ci suivent-elles l'actualité fédérale ? Une réponse précise est difficile à apporter, car un examen de toutes les initiatives cantonales va plutôt révéler une double tendance : si, globalement, elles partent dans de nombreuses directions (ce qui reflète les vastes compétences des cantons), elles sont parfois étrangement concentrées dans des domaines spécifiques (ce qui reflète le fait que les initiatives sont souvent lancées par certains partis ou *lobbys*). Cela dit, nous n'avons pas étendu la recherche aux groupes, partis et autres individus qui ont lancé les initiatives. Une telle étude se serait heurtée aux spécificités cantonales avec les risques d'erreur que cela implique (*qui est vraiment derrière une initiative ?*) et elle aurait peut-être amené à des réflexions de politique politicienne qui n'ont pas leur place ici.

6.1 Dix-sept initiatives au niveau cantonal avaient pour thème la politique de formation

Selon l'art. 62, al. 1, Cst. l'instruction publique est du ressort des cantons. A ce titre, tout ce qui touche à la formation appartient aux compétences les plus fondamentales des cantons, et il n'est dès lors pas surprenant que ce domaine soit celui qui inspire le plus les divers mouvements dans les cantons.

AR	2009-05-17	Wiedereinführung von Schulnoten ab der 4. Klasse (Noteninitiative)
GR	2009-05-17	Volksinitiative «ethik.initiative» ²⁹
GE	2009-05-17	Initiative 134 « Pour un cycle qui oriente »
SG	2009-09-27	Einheitsinitiative «Für die Schaffung eines Berufsbildungsfonds (Lehrstelleninitiative)»
TG	2010-03-07	Volksinitiative «Ja! Freie Schulwahl für alle»
SH	2010-11-28	Initiative «Schaffhausen ohne HarmoS»
SG	2011-02-13	Verfassungsinitiative «Freie Schulwahl auf der Oberstufe»
ZH	2011-05-15	Volksinitiative «JA zur Mundart im Kindergarten»
BS	2011-05-15	Initiative «JA zum Dialekt»
VD	2011-09-04	Initiative « Ecole 2010 : sauver l'école »
ZG	2012-03-11	Verfassungsinitiative «Für das Notenobligatorium und gegen Schulexperimente ohne Noten»
ZG	2012-03-11	Gesetzesinitiative «Wiedereinführung von Noten ab der 2. Klasse»
ZH	2012-06-17	Volksinitiative «JA! Freie Schulwahl für alle ab der 4. Klasse!»
BL	2012-11-25	Formulierte Gesetzesinitiative «Ja zur guten Schule Baselland: überfüllte Klassen reduzieren»
BL	2012-11-25	Nichtformulierte Volksinitiative «Ja zur guten Schule Baselland: Betreuung der Schüler/-innen optimieren»
BL	2012-11-25	Nichtformulierte Volksinitiative «Keine Zwangsverschiebungen an Baselbieter Sekundarschulen»
LU	2013-09-22	Volksinitiative «Für Mundart im Kindergarten»

En mai 2006, la « Constitution scolaire » (*Bildungsverfassung*) a été adoptée pour tous les cantons. Par la suite, le 1^{er} août 2009, le concordat sur l'harmonisation scolaire (HarmoS) est entré en vigueur, dix cantons l'ayant adopté. Les cantons signataires disposent d'un délai de six ans pour le mettre en œuvre, soit au début de l'année scolaire 2015/2016. Comme son nom le laisse supposer, le concordat implique seulement une harmonisation, et pas une unification de la politique de formation, de sorte que les cantons conservent une large marge de manœuvre en la matière.

Dans ce contexte, les initiatives cantonales semblent surtout trahir une certaine défiance vis-à-vis de l'harmonisation, ainsi qu'une volonté de retour au *Kantönligeist*, ce qui se traduit notamment par une volonté de revaloriser – voire d'institutionnaliser – le dialecte.

Illustration de ce phénomène, le 18 mai 2014, l'initiative cantonale «JA für Mundart im Kindergarten» a été acceptée dans le canton d'Argovie.

6.2 Sept initiatives au niveau cantonal avaient pour objet la politique familiale, en particulier l'accueil des enfants

L'accueil des enfants peut être considéré comme une sous-catégorie de l'instruction publique, et il s'agit ici à nouveau d'une importante compétence cantonale.

SH	2009-09-27	Volksinitiative «Schluss mit der Diskriminierung der klassischen Familie»
ZH	2010-06-13	Volksinitiative «Kinderbetreuung ja»
BS	2011-02-13	Kantonale Initiative «Tagesschulen für mehr Chancengleichheit» (Tagesschul-Initiative 2)
SO	2011-02-13	Volksinitiative «Familienfreundliche Tagesstrukturen in den Solothurner Gemeinden»
NE	2011-06-19	Initiative « Pour un nombre approprié de structures d'accueil de qualité »
GE	2012-06-17	Initiative 143 « Pour une véritable politique d'accueil de la Petite enfance »
BE	2012-09-23	Initiative « Des impôts équitables – pour les familles » ³⁰

Une initiative en ce sens est pendante à Zurich : « Un accueil des enfants supportable pour tous » (*Bezahlbare Kinderbetreuung für alle*)³¹ ; en revanche, il convient de noter en 2013 d'une part, le rejet de l'initiative populaire fédérale « Initiative pour les familles : déductions fiscales aussi pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants », et, d'autre part, le rejet en procédure référendaire de l'arrêté fédéral sur la politique familiale.

6.3 Dix initiatives au niveau cantonal étaient consacrées à la politique énergétique, en particulier aux énergies alternatives

Au terme de l'art. 89 Cst., la Confédération et les cantons sont en charge de l'approvisionnement en énergie. Dans ce contexte, il est intéressant de noter que près de la moitié des cantons ont lancé des initiatives relatives à ce sujet, ce qui traduit bien leur volonté de ne pas laisser la Confédération seule en charge de cette question. A ce titre, pour les deux premiers scrutins de 2014 déjà, deux initiatives cantonales ont été consacrées aux énergies alternatives (BE: *Volksinitiative* « Mühleberg à l'arrêt » ; SG: *Einheitsinitiative* «Energiewende – St. Gallen kann es») ; d'autres initiatives sont en préparation, par exemple à Bâle-Ville «Basel Erneuerbar für eine sichere, saubere und günstige Energieversorgung»³².

AG	2009-05-17	Aargauische Volksinitiative «Für eine Energiepolitik mit Weitsicht»
SZ	2009-11-29	Initiative «Für eine aktive Schwyzer Energiepolitik – Mehr Energieeffizienz und erneuerbare Energien»
NW	2010-09-26	Änderung des Gesetzes über das Kantonale Elektrizitätswerk Nidwalden (EWN-Gesetz) für einen schrittweisen Ausstieg aus der Atomenergie
BL	2010-09-26	Initiative «Weg vom Öl – hin zu erneuerbaren Energien»
BE	2011-05-15	Projet populaire « Pour une politique énergétique sans bureaucratie et sans nouvel impôt »
TG	2011-05-15	Volksinitiative «Ja zu effizienter und erneuerbarer Energie – natürlich Thurgau!»
TI	2011-06-05	Iniziativa popolare – Per un AET ³³ senza carbone!
SZ	2011-11-27	Volksinitiative «Sonnen- und Holzenergie für unsere Kinder»
BE	2013-03-03	Initiative populaire « Berne renouvelable »
GR	2013-09-22	Kantonale Volksinitiative «Ja zu sauberem Strom ohne Kohlekraft»

Séisme environnemental et politique, la catastrophe nucléaire de Fukushima – qui est dans toutes les mémoires – a eu lieu le 11 mars 2011. Deux mois plus tard, le 25 mai 2011, le Conseil fédéral a fait part de sa décision relative à une sortie à moyen terme de l'énergie nucléaire. En septembre 2011, le Conseil des Etats s'est rangé à l'avis du Conseil fédéral. Et pourtant, au moins *six initiatives* au niveau cantonal avaient été déposées *avant* la catastrophe de Fukushima (avant même la période étudiée ici).

6.4 Dix initiatives au niveau cantonal visaient les impôts à forfait

Les cantons disposent d'une large souveraineté fiscale. Mais ce qui surprend en la matière, c'est l'acharnement avec lequel l'impôt à forfait a été combattu, au détriment de toute autre question relative à un domaine pourtant vaste. Mais ce combat n'a pas été vain : en 2009, l'impôt à forfait a été supprimé à Zurich par le biais d'une initiative populaire. Depuis lors, s'il a été confirmé dans sept cantons, il a été supprimé dans cinq autres, et Genève doit encore se prononcer.

ZH	2009-02-08	Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)»
TG	2011-05-15	Volksinitiative «Abschaffung der Pauschalsteuer – Schweizer und Ausländer gleich behandeln»
SH	2011-09-25	Initiative «Schluss mit Steuerprivilegien für ausländische Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)»
AR	2012-03-11	Volksinitiative «Abschaffung der Pauschalbesteuerung – SchweizerInnen und AusländerInnen gleich behandeln!»
LU	2012-03-11	Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für ausländische Millionärinnen und Millionäre! Abschaffung der Pauschalbesteuerung»
BL	2012-09-23	Formulierte Gesetzesinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien»
BE	2012-09-23	Initiative « Des impôts équitables – pour les familles » ³⁴
NE	2012-11-25	L'initiative législative populaire cantonale « Pour une participation des grandes fortune limitée dans le temps »
NW	2013-03-03	Volksinitiative über die Teilrevision des Steuergesetzes in Bezug auf die Abschaffung der Pauschalsteuer (Schluss mit Steuerprivilegien für ausländische Millionäre)
ZH	2013-06-09	Kantonale Volksinitiative «Gegen Steuergeschenke für Superreiche; für einen starken Kanton Zürich (Bonzensteuer)»

Sur le même thème, une initiative fédérale est actuellement pendante devant l'Assemblée fédérale : « Halte aux privilèges fiscaux des millionnaires (abolition des forfaits fiscaux) ». Au niveau cantonal, une initiative est également pendante à Genève: « Pas de cadeaux aux millionnaires: Initiative pour la suppression des forfaits fiscaux »³⁵.

En 2010, une initiative populaire a échoué au niveau fédéral (Initiative populaire « Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale [Initiative pour des impôts équitables] ») et en 2012 l'Assemblée fédérale a entrepris des adaptations de la législation topique³⁶.

6.5 Neuf initiatives au niveau cantonal faisaient des propositions relatives à la politique des transports et aux transports en commun

Aux termes des art. 83 et 87 Cst., la législation sur le transport ferroviaire, les téléphériques, la navigation, l'aviation et la navigation spatiale relève de la compétence de la Confédération. Celle-ci s'occupe également des routes nationales (art. 83). Les cantons conservent dès lors toute une série de compétences en la matière, ce qui se reflète bien dans les thèmes des initiatives votées : on y trouve pêle-mêle l'encouragement des transports en commun, le train, le vélo, la mobilité douce, les parkings et la construction de routes et de tunnels.

ZH	2009-05-17	Volksinitiative «Halbstündliche S-Bahn für Alle; Für eine halbstündliche Bedienung aller S-Bahnstrecken des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) im Kanton Zürich»
ZH	2010-09-26	Initiative «Schienen für Zürich; Rahmenkredit für den Ausbau der Bahnlinie Zürich-Winterthur»
BS	2010-11-28	Initiative zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs im Kanton Basel-Stadt (Städte-Initiative)
LU	2011-02-13	Volksinitiative «Mehr fürs Velo»
GE	2011-05-15	Initiative 144 « Pour la mobilité douce (initiative des villes) »
UR	2011-05-15	Volksinitiative «Für mehr Sicherheit im Gotthardstrassentunnel und eine starke Urner Volkswirtschaft»
BS	2012-02-05	Initiative «Ja zu Parkraum auf privatem Grund»
GE	2013-03-03	Initiative populaire 146 « Stop aux hausses des tarifs des Transports public genevois (TPG)! »
TI	2013-06-09	Iniziativa popolare: «Circonvallazione del Basso Malcantone tutta in galleria: che sia il popolo a scegliere!»

6.6 Sept initiatives au niveau cantonal se concentraient sur le tabagisme ou son corollaire, l'interdiction de fumer

La santé fait elle aussi partie des plus importantes compétences cantonales. Comme pour la fiscalité, il est intéressant de constater qu'en la matière les initiatives se sont focalisées sur *une* question essentielle : l'interdiction de fumer, que ce soit pour la renforcer ou au contraire pour l'atténuer, preuve que les cantons ne sont pas entièrement satisfaits de la législation fédérale.

BL	2009-05-17	Formulierte Gesetzesinitiative «Schutz vor Passivrauchen»
TG	2009-05-17	Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen»
SG	2009-09-27	Gesetzesinitiative «Schutz vor dem Passivrauchen für alle»
SG	2009-09-27	Gesetzesinitiative «Freiheitliches Rauchergesetz für den Kanton St. Gallen»
SO	2010-06-13	Volksinitiative «Für ein liberales Gesundheitsgesetz und ein vernünftiges Rauchverbot»
BS	2011-11-27	Ja zum Nichtraucherschutz ohne kantonale Sonderregelung
AR	2013-03-03	Volksinitiative «Für gleich lange Spiesse beim Nichtraucherschutz»

Il faut noter que la loi fédérale sur la protection contre le tabagisme passif (RO 2009 6285) a été adoptée le 3 octobre 2008. Les citoyens n'ayant pas revoté sur ce qui a été décidé, l'initiative populaire fédérale « Lutte contre la fumée passive » a été rejetée en 2012.

Le thème reste d'actualité : à Bâle-Ville par exemple, une initiative populaire intitulée «Ja zum Passivraucherschutz mit Augenmass» en est au stade de la récolte des signatures³⁷.

6.7 Burqa/Niqab

Il s'agit ici d'un thème délicat surtout dans un contexte de démocratie directe, la Suisse s'étant déjà singularisée par l'acceptation au niveau fédéral de son étrange initiative « Interdiction des minarets ». Certains cantons ont tenté eux aussi de s'engouffrer dans la brèche, mais l'aventure n'est pas facile.

Bâle-Ville : une initiative cantonale «Für ein Kantonales Vermummungsverbot im öffentlichen Raum (Vermummungsverbots-Initiative)» a abouti le 2 juin 2013, mais elle a été jugée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle dans un arrêt rendu le 4 février 2014³⁸.

Thurgovie : l'initiative populaire lancée le 4 novembre 2011 «Vermummungsverbot im öffentlichen Raum» a été retirée.

Tessin : plus de chance dans ce canton pour l'initiative populaire constitutionnelle «Divieto di dissimulazione del viso nei luoghi pubblici» qui a été acceptée en votation populaire le 22 septembre 2013 à 65,4 % des voix. Les autorités cantonales s'opposaient à l'inscription de cette interdiction dans la constitution et ont déposé un contre-projet prévoyant une disposition identique, mais dans la loi sur la police. Le contre-projet a lui aussi été accepté, mais à la question subsidiaire les électeurs ont donné la préférence à l'initiative. La modification de la constitution cantonale doit encore obtenir le *nihil obstat* de l'Assemblée fédérale et faire l'objet d'une loi d'application.

6.8 Seul un petit nombre d'initiatives concerne des sujets purement « locaux »

Il est amusant de constater qu'en lisant le libellé de la grande majorité des initiatives, celles-ci pourraient s'appliquer indifféremment à n'importe quel canton : «Schutz vor dem Passivrauchen für alle» ou «Mehr fürs Velo». Ou alors ces initiatives reflètent des thématiques nationales. Finalement – ce qui peut surprendre – rares sont les initiatives touchant des domaines purement spécifiques à un canton. On en trouve quelques exemples dans les deux Bâle.

BS	2010-03-07	Volksinitiative «Für die Umzonung des Landhofs: Der Landhof bleibt zu 85 % grün»
BL	2010-06-13	Volksinitiative «Verantwortliche Basler Chemie- und Pharmafirmen müssen Trinkwasseruntersuchung und -aufbereitung selber bezahlen»
BL	2010-06-13	Nichtformulierte Volksinitiative «Totalsanierung der Chemiemülldeponien in Muttenz»
BL	2013-03-03	Volksinitiative (allgemeine Anregung) «Ja zu Wildenstein und Schloss Bottmingen»
BS	2013-09-22	Kantonale Initiative «CentralParkBasel»

Toujours sur les rives du Rhin, une initiative intitulée «Grossbasler Rheinuferweg jetzt!» a été rejetée dans le canton de Bâle-Ville lors de la votation du 18 mai 2014.

En ce qui concerne les thématiques, il convient encore de relever qu'en dépit de l'acceptation de l'initiative populaire fédérale « Contre l'immigration de masse » en 2014, on ne trouve pas d'initiative cantonale récente sur ce thème.

7 Conclusion en forme de feu d'artifice

Quand on se penche sur les initiatives populaires cantonales, de manière générale, puis de manière concrète au cours des cinq dernières années, on peut se réjouir de découvrir un véritable feu d'artifice politico-législatif qui témoigne de la richesse du fédéralisme suisse. Les dispositions constitutionnelles autorisant la démocratie directe au niveau cantonal sont d'une variété infinie, il n'y a pas deux cantons qui ont les mêmes et l'usage qui en est fait est aussi intense que varié. Par ailleurs, le seuil permettant de déposer une initiative reste très bas (quelque 2 % des votants), ce qui fait de l'initiative cantonale un instrument largement utilisé et non sans un certain succès, puisqu'un petit 30 % des initiatives déposées sont acceptées.

La seule interrogation en la matière vient du fait que les initiatives sur lesquelles les électeurs et électrices ont été amenés à voter dans les cantons sont souvent liées à des problématiques plus générales que spécifiquement cantonales. Elles semblent souvent marquer une certaine volonté de rupture, ce qui laisse supposer que l'instrument, en dépit de la facilité avec laquelle il peut être utilisé, l'est plus par des mouvements bien organisés que par des citoyens en quête d'une amélioration purement locale.

Nicolas Schmitt est collaborateur scientifique supérieur à l'Université de Fribourg, e-mail : nicolas.schmitt@unifr.ch

Notes

- 1 Dr. en droit, collaborateur scientifique supérieur à l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg. L'auteur tient à remercier Angelika Spiess et Julien Borlat pour leur aide précieuse.
- 2 www.unifr.ch/ius/federalism_fr/prestations/newsletter, visité le 2.6.2014 ; pour les lecteurs étrangers, il faut préciser que cette période de trois mois n'est pas fixée par la loi mais tient au nombre d'objets que la démocratie directe soumet au vote en Suisse. Si l'on attend plus que trois mois, les citoyens seraient débordés.
- 3 Notamment : Grisel, Étienne, 1997, Initiative et référendum populaires – Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, 2^{ème} édition, Berne; plus récemment : Good Andrea et al. (Hrsg.), 2013, Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Politik und Recht (Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag), Berne; même en anglais: Linder, Wolf, 2010, Swiss democracy : possible solutions to conflict in multicultural societies, 3rd ed., Basingstoke.
- 4 Lors de la révision de la Constitution en 1999, une nouvelle forme d'initiative, appelée « populaire générale » a été réclamée ; celle-ci permettait « de demander l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions constitutionnelles ou législatives », mais uniquement sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux. Cette initiative a été créée par la votation populaire du 9 février 2003 ; elle sera cependant supprimée le 27 septembre 2009, soit seulement six ans après sa création, sans jamais avoir été utilisée. Cf. Papadopoulos, Yanniss, 1997, Les processus de décision fédéraux en Suisse, Paris/Montréal, p. 151s.
- 5 Pour la statistique de la population, les étrangers n'ont pas été pris en compte ; Table : Population résidente permanente et non permanente selon les niveaux géographiques institutionnels, le sexe, la nationalité et l'âge (visité en mai 2014) : www.pxweb.bfs.admin.ch/Dialog/varval.asp?ma=px-f-01-2A01&path=../Database/French_01%20-%20Population/01.2%20-%20Etat%20et%20mouvement%20de%20la%20population/&lang=2&prod=01&openChild=true&secprod=2. Le résultat est commenté sous 2 infra.
- 6 Liste des textes pertinents : AG: Verfassung des Kantons Aargau, vom 25. Juni 1980; sGS 110.000; AI: Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzell I. Rh., vom 24. Wintermonat 1872; GS 101.000; AR: Verfassung des Kantons Appenzell A. Rh., vom 30. April 1995; AGS 111.1; BE : Constitution du canton de Berne, du 6 juin 1993 ; RSB 101.1 ; BL: Verfassung des Kantons Basel-Landschaft, vom 17. Mai 1984; GS 100; BS: Verfassung des Kantons Basel-Stadt, vom 23. März 2005; GS 111.100 ; FR : Constitution du canton de Fribourg, du 16 mai 2004 ; RSF/SGF 10.1 ; GE : Constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) du 14 octobre 2012 ; RSG A 2 00 ; GL: Verfassung des Kantons Glarus, vom 1. Mai 1988; sGS I A/1/1; GR: Verfassung des Kantons Graubünden; vom 18. Mai 2003 / 14. September 2003; GS 110.100; JU : Constitution de la République et Canton du Jura, du 20 mars 1977 ; RSJ 101 ; LU: Verfassung des Kantons Luzern, vom 17. Juni 2007; SRL Nr. 1 ; NE : Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000 ; RSN 101 ; NW: Verfassung des Kantons Nidwalden, vom 10. Oktober 1965; nGS 111; OW: Verfassung des Kantons Obwalden (Kantonsverfassung), vom 19. Mai 1968; GS 101.0; SG: Verfassung des Kantons St.Gallen, vom 10. Juni 2001; sGS 111.1; SH: Verfassung des Kantons Schaffhausen, vom 17. Juni 2002; SR 101.000; SO: Verfassung des Kantons Solothurn (KV), vom 8. Juni 1986; GS 111.1; SZ: Verfassung des Kantons Schwyz, vom 24. November 2010; SRSZ 100.100; TG: Verfassung des Kantons Thurgau, vom 16. März 1987; GS 101 ; TI: Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino, del 14 dicembre 1997; RL 1.1.1.1 ; UR: Verfassung des Kantons Uri, vom 28. Oktober 1984; GS 1.1101 ; VD : Constitution du Canton de Vaud (Cst-VD), du 14 avril 2003 ; RSV 101.01 ; VS : Constitution du canton du Valais, du 8 mars 1907 ; RSV 101.1 ; ZG: Verfassung des Kantons Zug, vom 31. Januar 1894; GS 111.1; ZH: Verfassung des Kantons Zürich, vom 27. Februar 2005; GS 101.
- 7 A noter que l'art. 54a de la Constitution NW consacre le droit à des contre-projets populaires.
- 8 Ne sont pas admises les initiatives concernant des décisions («Beschlüsse») au sens de l'art. 37, sauf la «Globalbudgetinitiative» de l'art 33a.
- 9 Cette limitation n'est pas explicite mais se déduit de la systématique de la disposition.
- 10 Sont exceptées les décisions («Beschlüsse») qui relèvent exclusivement de la compétence du législatif («Kantonsrat»).
- 11 Cf. à ce propos l'avis de droit de Mahon, Pascal, Destitution des autorités et révocation des membres des autorités exécutives, législatives et judiciaires dans le canton de Neuchâtel; http://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2014/14605_com_Annexe.pdf (consulté le 25.06.2014).
- 12 Il faut noter que les chiffres auraient été quelque peu différents en prenant pour base la population résidente des cantons, certains d'entre eux abritant une importante population étrangère.
- 13 Cf. par exemple un article de l'Hebdo mis en ligne le 20 janvier 2014 : <http://www.hebdo.ch/les-blogs/la-r%C3%A9daction-en-ligne/trop-dinitiatives-populaires-la-question-fait-d%C3%A9bat>.
- 14 Il n'est pas inutile de rappeler qu'un nombre considérable d'initiatives n'est jamais soumis à votation. Ainsi, dans le canton de Bâle-Ville, outre les treize initiatives qui ont fait l'objet d'une votation, neuf initiatives n'ont pas abouti pendant la période de cinq ans considérée, car le quorum et/ou le délai imparti pour la récolte des signatures n'a pas été respecté ; de surcroît, quatorze autres initiatives ont

- abouti mais ont été retirées : www.staatskanzlei.bs.ch/politische-rechte/initiativen.html, visité le 12.5.2014.
- 15 En ce qui concerne l'efficacité des initiatives populaires, le Zentrum für Demokratie Aarau (ZdA) effectue une étude sous la conduite d'Andreas Auer (www.zdaarau.ch/de/forschung/fsp2/schweiz.php, visité le 12.5.2014).
 - 16 www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/22/lexi.topic.1.html, visité le 12.5.2014.
 - 17 L'instrument de l'initiative législative a été rejeté par le Parlement 2006/2007 (www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2008/2907.pdf, visité le 12.5.2014).
 - 18 Art. 51 al. 1 Cst.
 - 19 Hangartner, Yvo/Kley, Andreas, 2000, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen, Zürich, p. 808 ss., 865 ss; cf. également le tableau supra.
 - 20 Seules ont été prises en considération les initiatives législatives et constitutionnelles qui avaient une dimension normative. D'autres types d'initiatives n'ont pas été retenus, comme les propositions faites à la Landsgemeinde à AI et GL, les initiatives administratives à BS, les initiatives des autorités à ZH ou l'initiative pour lancer une initiative fédérale à SH et dans plusieurs autres cantons.
 - 21 Source : Centre for Research on Direct Democracy (c2d), une division de Centre pour la Démocratie d'Aarau (ZDA) (www.c2d.ch/index.php, visité le 12.5.2014).
 - 22 Le canton du Valais ne figure pas dans le tableau du fait qu'il n'y a pas eu de votations relatives à une initiative cantonale entre 2009 et 2013 : www.vs.ch/Navig/navig.asp?MenuID=15318&Language=de, visité le 13.5.2014.
 - 23 Swissinfo, article du 17.12.2013 concernant le rapport entre quorum et nombre d'initiatives (avec graphique) : www.swissinfo.ch/ger/politik_schweiz/Brauchen_Volksinitiativen_hoehere_Huerden.html?cid=37370620, visité le 12.5.2014.
 - 24 Art. 56 ss Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012.
 - 25 Gerny, Daniel, article dans la NZZ du 29.10.2013, «Wer im Aargau unterschreibt, bewirkt mehr» à propos du Stutzer Index mettant en relation d'une part les conditions requises pour le dépôt d'une initiative quant au quorum et au délai et d'autre part le nombre des initiatives déposées (avec graphique).
 - 26 www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03/blank/key/stimmbeteiligung.html, visité le 12.5.2014.
 - 27 www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_1_3_1_1.html, visité le 13.5.2014.
 - 28 Nous utilisons une classification approximative, dans la mesure où elle repose sur la base de données de c2d. Pour des informations beaucoup plus complètes relatives à ces initiatives, il convient de se reporter à la Newsletter de l'Institut du fédéralisme consacrée aux votations cantonales : www.unifr.ch/ius/federalism_de/dienstleistungen/newsletter/kant_abstimmungen.
 - 29 Initiative cantonale «ethik.initiative» et contre-projet du Grand Conseil (révision partielle de la loi sur l'école primaire du canton des Grisons : «Modèle 1+1»).
 - 30 Les électeurs et électrices se prononcent sur une révision partielle de la loi sur les impôts. L'initiative demande l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune ainsi que le relèvement de la déduction pour enfant. En même temps, elle demande l'abolition de l'imposition d'après la dépense (imposition forfaitaire) et l'atténuation du frein à l'impôt sur la fortune (Message du Grand Conseil du canton de Berne).
 - 31 www.statistik.zh.ch/internet/justiz_innere/statistik/de/wahlen_abstimmungen/initiativen.html
 - 32 www.staatskanzlei.bs.ch/politische-rechte/initiativen/laufend.html, visité le 26.5.2014.
 - 33 AET (azienda elettrica ticinese) signifie centrale électrique.
 - 34 Cf. note 27.
 - 35 www.ge.ch/legislation/initiatives/main.html, visité le 26.5.2014.
 - 36 Cf. un article détaillé dans la Neue Zürcher Zeitung du 7.10.2014.
 - 37 www.staatskanzlei.bs.ch/politische-rechte/initiativen/laufend.html, visité le 26.5.2014.
 - 38 Arrêt VG.2013.1 (AG.2014.75) du 4.2.2014.

Zusammenfassung

Im vorliegenden Artikel geht es darum, die Institution der direkten Demokratie in den Kantonen und deren Anwendung während der vergangenen fünf Jahre rein empirisch zu untersuchen. In Bezug auf die rechtlichen Aspekte haben die Kantone diese politische Einrichtung äusserst variantenreich umgesetzt, was von der Vielfalt des Föderalismus zeugt. Aus demokratischer Perspektive betrachtet gibt es in Bezug auf das Quorum, das nötig ist, um eine Initiative zu lancieren, unter den Kantonen grosse Differenzen: Die lateinischen Kantone sind dabei restriktiver als die deutschsprachigen Kantone. Die Befürchtungen, die manchmal im Zusammenhang mit einer Explosion der Anzahl Initiativen geäussert werden, haben sich offenbar (noch?) nicht auf die Verfassung ausgewirkt. Was die Statistik betrifft, werden etwa dreissig Prozent der Initiativen angenommen. Das ist keine geringe Zahl! Thematisch konzentrieren sich die Initiativen logischerweise auf Bereiche, in denen die Kantone am meisten Kompetenzen haben. Erstaunlich ist aber, dass es inhaltlich öfter um nationale als um lokal-spezifische Themen geht.