

# UNE TROMPEUSE INITIATIVE

Le 11 septembre, le peuple sera appelé à se prononcer, de manière assez impromptue, sur l'initiative dite « pour le retour à la démocratie directe ». Cette initiative que le Conseil national a repoussée par 110 voix contre 13 et le Conseil des Etats par 19 voix contre 1, propose d'apporter à la Constitution fédérale deux modifications importantes dont l'une vise les arrêtés fédéraux de portée générale, dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard, et l'autre les arrêtés fédéraux mis en vigueur d'urgence qui dérogent à la Constitution (droit de nécessité). Les premiers seraient soumis facultativement au referendum et les seconds obligatoirement. Les arrêtés fédéraux mis en vigueur d'urgence et dérogeant à la Constitution qui ne trouveraient pas grâce aux yeux du peuple perdraient leur validité un an après leur entrée en vigueur.

A première vue, ces propositions paraissent viser au renforcement de la démocratie, en donnant au peuple le dernier mot. Mais on ne saurait nier que tout Etat démocratique peut être contraint d'affronter des situations qui exigent des décisions rapides, dans des délais qui ne permettent pas une consultation populaire. C'est pourquoi l'alinéa 2 de l'article 89 de la Constitution avait primitivement la teneur suivante :

« Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par huit cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence. »

Il ressort donc de ce texte que les arrêtés qui avaient un caractère d'urgence étaient implicitement soustraits à la décision populaire. C'était aux Chambres qu'il appartenait de se prononcer sur le caractère d'urgence. Au début, seuls étaient considérés comme urgents les arrêtés qui, de toute évidence, devaient être pris rapidement. La notion d'urgence était strictement interprétée. Par la suite, par commodité surtout, on assouplit cette notion pour justifier l'élimination du peuple. Le Conseil fédéral le reconnaît d'ailleurs sans ambages dans son message de février 1948 : « On doit reconnaître, avoue-t-il, que les arrêtés fédéraux munis de la clause d'urgence n'étaient pas tous pressants au point qu'il eût été impossible d'attendre l'expiration du délai de referendum et, le cas échéant, de procéder à la votation populaire... On a parfois attendu, avant de prendre certaines mesures, jusqu'au moment où il était impossible de temporiser plus longtemps. Dans certains cas, on se tira d'affaire en interprétant extensivement la notion d'urgence en ce sens qu'elle s'appliquait non seulement quand il était impossible d'ajourner la promulgation d'un arrêté, mais encore quand l'arrêté était matériellement inévitable. »

Dans ces conditions, on comprend que l'on ait tenté à plusieurs reprises déjà de mettre un frein à l'abus de la clause d'urgence. Rappelons, en particulier, l'initiative lancée en 1938, par le Mouvement des lignes directrices. Cette initiative engagea le Conseil fédéral à présenter un contre-projet. Le Comité d'action ayant retiré son initiative, le contre-projet gouvernemental, après avoir été quelque peu remanié par les Chambres, fut accepté par le peuple le 22 janvier 1939, par 346.024 contre 155.032 voix. Il avait la teneur suivante :

« Les arrêtés fédéraux de portée générale, dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun délai, peu-

vent être déclarés urgents par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils. Dans ce cas, la votation populaire ne peut pas être demandée. La durée d'application des arrêtés fédéraux urgents doit être limitée. »

Ainsi donc les dispositions qui sont contestées par les promoteurs de l'initiative pour le retour à la démocratie directe ont à peine dix ans. Leur suppression est d'autant moins justifiée qu'elles ont fait leurs preuves. Depuis assez longtemps, l'abus de la clause d'urgence a pratiquement cessé.

Et puis, si l'on peut abuser de la clause d'urgence, on peut aussi faire un usage abusif des droits populaires et paralyser ainsi le fonctionnement de la démocratie. En restreignant davantage encore, comme le demandent les promoteurs de cette initiative, l'emploi de la clause d'urgence, on risquerait d'émousser dangereusement cet instrument, si bien que l'Etat serait dans l'impossibilité d'agir lorsque le temps presse réellement. Ce danger est d'autant plus grand qu'il est aujourd'hui facile de réunir les 30.000 signatures qui sont nécessaires pour qu'un referendum aboutisse. Dans son rapport, le Conseil fédéral donne à entendre que les modifications proposées par l'initiative provoqueraient une insécurité paralysante en matière de droit, insécurité dont seuls les adversaires de la démocratie profiteraient.

L'innovation qui consiste à soumettre au peuple dans le délai d'un an tous les arrêtés mis en vigueur d'urgence qui dérogent à la Constitution entraînerait également de graves conséquences. Cette revendication n'est démocratique qu'en apparence ; mais en vérité, elle dévoile les intentions profondes de ceux qui l'ont formulée. On ne sait que trop que certains milieux n'ont jamais pu se faire au régime des pleins pouvoirs en vigueur pendant la dernière guerre. S'il est de mode de jeter le décri sur ce système, il n'en reste pas moins que c'est à lui que l'on doit l'élimination des criants abus qui avaient caractérisé la période de la première guerre mondiale. La spéculation n'a-t-elle pas été jugulée, du moins pour l'essentiel ? N'est-ce pas en vertu de ce régime