

lyse d'une situation précaire et qui se détériore assez rapidement. Certes, le malaise dont on parle souvent en Suisse est une maladie grave, certes nombreuses et variées en sont les causes, mais l'excès de votations en est peut-être la principale.

Une dernière observation: la dépolitisation, c'est-à-dire le danger que les partis politiques soient petit à petit dépassés par des associations économiques ou d'autre nature, par des groupes ayant un but très limité, sans une vision générale sur la politique fédérale dans son entier. On pourrait se demander s'il ne conviendrait pas d'inscrire dans la constitution le principe d'un pourcentage qui assurerait une certaine souplesse, 2 pour cent par exemple pour le référendum et 3 pour cent pour l'initiative. La situation est bien plus difficile dans les communes tessinoises (le quart des citoyens!). Le problème se posera un jour: le droit de vote accordé aux femmes a incité sept cantons à modifier leurs dispositions en la matière et à soutenir cette proposition du Conseil fédéral. Demain, le droit de vote à 18 ans sera peut-être une autre raison de soutenir une proposition analogue.

Je voudrais encore souligner un fait: en 1848, en 1874, en 1891, on a fixé ces limites à 50 000 et à 30 000 signatures. C'était alors une proportion sage et logique et personne n'a jamais considéré ces limites comme excessives mais le nombre d'électeurs a passé de 650 000 à 3,7 millions et il faut bien admettre que ce n'est qu'en augmentant le nombre de signatures qu'on interprétera le mieux l'intention de ceux qui ont élaboré la constitution. On ne fait que maintenir une juste mesure qui répond à l'évolution démographique du pays.

En conclusion, je me permets de soumettre à votre bienveillante attention les trois réflexions suivantes qu'il faut évidemment considérer avec un certain esprit de relativité, car les simplifications sont toujours très dangereuses. La première: la prolifération des partis engendre la prolifération des initiatives et des référendums et celle-ci engendre l'abstentionnisme. La deuxième: la nécessité de regrouper plusieurs questions conduit à la concentration des votations sur un même dimanche; or cette concentration produit de la confusion et, dans ce cas, les consultations populaires sont difficiles et parfois superficielles. La troisième: la tendance presque spontanée à proposer quelque chose de nouveau, de s'opposer à des lois votées par le Parlement, de même que les facilités actuelles, engendrent l'intérêt de groupes apolitiques; c'est le phénomène très grave de la dépolitisation.

Je conclus: la majorité de la commission vous propose d'entrer en matière en acceptant la formulation du Conseil des Etats et de rejeter, par conséquent, les deux propositions de minorité à savoir celle de M. Aubert de ne pas entrer en matière et celle de M. Reiniger visant à renvoyer le projet au Conseil fédéral.

On doit prendre acte enfin du fait que notre collègue Oehler retire son initiative déposée le 11 décembre 1974. A ce propos vous avez reçu le rapport écrit de notre président M. Eggi.

Puisque j'ai la parole, je peux déclarer au nom du groupe radical-démocratique qu'il adhère à l'unanimité moins une exception aux propositions de la majorité de la commission.

M. Aubert, rapporteur de la minorité: Je parle au nom d'une forte minorité. Nous étions 11 contre 13 à recommander la non-entrée en matière sur le premier et sur le deuxième projet.

J'ai divisé mon exposé en deux parties. Je vous parlerai d'abord du référendum législatif, puis de l'initiative constitutionnelle.

Non-entrée en matière en ce qui concerne le référendum législatif, pas d'augmentation de 30 000 à 50 000 signatures. Mesdames et Messieurs, j'ai rarement vu un projet aussi pauvrement motivé que celui qui nous est mainte-

nant proposé. Il n'a presque rien pour lui, il n'a que l'arithmétique et de cela je parlerai tout à l'heure.

M. le rapporteur de langue française vient de nous dire: «Je renonce à vous proposer une statistique.» Il a bien fait, la statistique lui donnait tort. Je vous rappelle que, dans le dernier quart du XIXe siècle, de 1874 à 1899, il y a eu 25 référendums. Durant les vingt-cinq années qui viennent de s'écouler, il n'y a eu que 23 référendums. Dans les dix dernières années, 8 référendums seulement. Les chiffres deviennent encore plus révélateurs, si l'on met en rapport le nombre effectif de référendums avec le nombre de lois et d'arrêtés qui y étaient exposés. Dans le dernier quart du XIXe siècle, 25 référendums sur 200 actes; durant les vingt-cinq dernières années, 23 référendums sur 600 actes; durant les dix dernières années, 8 référendums sur 250 actes. Au siècle dernier, 12 actes sur 100 étaient frappés d'une demande de référendum; ces vingt-cinq dernières années, 4 actes sur 100; ces dix dernières années, 3 actes sur 100. Douze, quatre, trois! Et c'est cela qui vous fait peur! Ce n'est pas possible! Je ne comprends pas qu'on puisse argumenter ainsi.

Si vous considérez maintenant le nombre de signatures qui ont été recueillies par les demandes de référendums, ces derniers temps, vous verrez que celles qui souffriraient de la règle que vous nous proposez, c'est l'IDA et c'est la loi sur l'aménagement du territoire, qui n'atteignent pas 50 000 signatures. Toutes les autres, Denner sur le tabac, Denner sur le chocolat, la Migros sur le sucre, dépassaient largement 50 000 signatures. Récemment, le code civil (filiation) n'a même pas atteint 30 000 signatures. Or j'estime, quoi qu'on puisse penser du fond, qu'il était parfaitement normal que le peuple se prononce sur l'aménagement du territoire, normal aussi – j'en regrette le résultat – qu'il se prononce sur l'aide au tiers monde. Il eût même été normal qu'il se prononce sur la filiation. Et ce sont ces votes, Messieurs de la majorité, que vous voulez rendre impossibles désormais.

J'ajoute encore, par surabondance de motifs, que les demandes de référendums n'entraînent aucune fatigue pour notre Parlement, parce que le référendum vient après que le Parlement a délibéré. Il n'y a de travail supplémentaire pour nous que si le peuple dit non et que nous devons remettre l'ouvrage sur le métier; mais il me paraît que le peuple tout entier peut nous donner du travail.

Quant à la fatigue du corps électoral lui-même, je vous rappelle que, si ce corps est sollicité, c'est parce que le Parlement, le premier, a fait des lois et des arrêtés.

En résumé, et je conclus ainsi ma première partie: Il n'y a pas de raison de soutenir ce projet. Je dois dire que je suis plein d'étonnement, quand je pense que M. Furgler le cautionne, lui pour qui j'ai tant d'admiration. Je suis étonné aussi, mais pas tout à fait surpris, d'entendre M. le rapporteur de langue française. En général, il a beaucoup de fougue, lorsqu'il défend un projet; mais aujourd'hui, on le sentait si peu convaincu qu'il parlait d'une voix résignée. C'est un projet qui ne vaut rien!

Je passe maintenant à l'initiative constitutionnelle. On vous demande d'élever le nombre de signatures de 50 000 à 100 000. Je vous propose, au nom de plusieurs collègues, de refuser, ici aussi, l'entrée en matière.

J'aimerais que vous compreniez le raisonnement – si l'on peut utiliser ce substantif – ou plutôt les associations d'idées qui ont conduit l'administration fédérale, le Conseil fédéral et la majorité de la commission, ainsi que le Conseil des Etats d'ailleurs, aux conclusions qui sont les leurs. Cela tient en quatre maillons. On dit d'abord: «Il y a plus d'électeurs aujourd'hui qu'autrefois; il est donc plus facile de réunir des signatures.» Ensuite on dit: «S'il est plus facile de réunir des signatures, il y aura davantage d'initiatives.» On ajoute: «S'il y a davantage d'initiatives, on va fatiguer le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale et le peuple.» Enfin, on conclut en disant: «Si le peuple tombe dans l'abstentionnisme, c'est parce qu'on l'a fatigué.»

Ces quatre maillons me paraissent également contestables.

1. On dit que, le nombre des électeurs ayant augmenté, il est plus facile de recueillir des signatures. C'est vrai, c'est plus facile pour certains, pour les partis politiques, pour les organisations économiques, pour tous les groupements fortement structurés, pour toutes les entreprises comme la coopérative Migros ou Denner. Ceux-là n'auront aucune peine à réunir 100 000 signatures et ils l'ont déjà prouvé. Mais ce n'est pas plus facile pour ceux qui, aujourd'hui encore, récoltent des signatures à la force des chevilles, si j'ose dire, qui font du porte-à-porte ou qui battent la semelle sur les places publiques. Pour ceux-là, pour les inorganisés – je pense à des étudiants, à des groupes marginaux – il n'est pas plus facile qu'autrefois de réunir 50 000 signatures.

2. On dit que les initiatives se multiplient parce qu'il est plus facile de récolter des signatures. Je reconnais que les initiatives sont plus nombreuses aujourd'hui qu'au tournant du siècle. Il y a eu 13 initiatives populaires pendant les vingt-cinq premières années de l'institution, de 1891 à 1915. Au cours des vingt-cinq dernières années, il y en a eu 65, soit cinq fois plus. Je ne peux pas nier le phénomène, mais j'en nie l'explication. Ce n'est pas parce que la récolte des signatures est facile qu'on lance plus d'initiatives. C'est parce que notre peuple, à tort ou à raison, éprouve de l'incertitude, de l'inquiétude, et ressent en tout cas le besoin de s'adresser à ses concitoyens et de leur poser des questions. Au fond, en Suisse, on pose de plus en plus de questions. Cela n'est d'ailleurs pas propre à notre époque. Nous avons déjà connu cette situation dans les années de crise. C'est ainsi qu'au cours des années 1934-1936, la densité des initiatives populaires était tout à fait comparable à celle d'aujourd'hui. La maladie n'est pas dans les initiatives. Elle est plutôt dans l'état général du peuple suisse et ce n'est pas en raccourcissant le thermomètre que vous la guérez. D'ailleurs, elle se guérit d'elle-même. Le nombre le plus élevé d'initiatives a été enregistré en 1974. Il y en a eu huit, c'était beaucoup. Mais, en 1975 et en 1976, il n'y en a eu plus que quatre – à moins qu'entre Noël et Nouvel-An, on nous apporte encore quelques paquets de signatures. Huit initiatives en 1974, quatre les deux années suivantes. La température redescend, mais ce n'est pas l'artifice que vous nous proposez aujourd'hui qui la maintiendra basse.

3. On nous dit que la multiplication des initiatives va fatiguer l'administration, le gouvernement, le Parlement, le peuple. L'administration et le gouvernement? Mais ces initiatives portent sur des questions importantes, je pense à la participation, à la population étrangère, au service civil, à l'interruption de grossesse, à la protection des locataires. Ces questions devraient être, de toute façon, étudiées. Le Parlement? Nous pourrions toujours réduire son travail en abrégant nos débats. Alors, le peuple? C'est de lui que je voudrais surtout parler. On nous dit qu'on fatigue le peuple. Il a voté quatre dimanches en 1976, trois dimanches en 1975, deux en 1974, trois en 1973, quatre en 1972, c'est vrai. Mais il avait voté cinq fois en 1958, sept fois même en 1952, et il n'en est pas mort. D'ailleurs, il faut regarder les chiffres de plus près. Au cours des cinq dernières années, le peuple s'est prononcé à quinze reprises sur 38 questions au total, neuf fois sur une initiative populaire, cinq fois à la suite d'un référendum législatif, donc sur un projet qui venait du Parlement, et 24 fois sur 38, le peuple a dû se déranger parce que le gouvernement et le parlement avaient fait quelque chose.

On parle de la prolifération des lois. Je ne suis pas de ceux qui disent qu'il y en a trop; qu'on nous montre d'abord celles qui étaient inutiles. Je dis simplement que, si vous trouvez qu'il est coupable de questionner le peuple, vous devez chercher le coupable où il est. Il est là, sur la banc de l'administration. Il est ici, sur le banc du gouvernement. Il est dans cet hémicycle. Ne le cherchons pas ailleurs, n'attribuons pas à autrui ce qui nous est im-

putable à nous-mêmes. Si nous voulons épargner le peuple, commençons par réduire le nombre des motions et des postulats, demandons par exemple 30 ou 40 signatures pour chaque motion et chaque postulat.

4. On dit que c'est la fatigue du peuple qui est la cause de l'abstentionnisme. L'abstentionnisme est un grand problème. Mais il n'est pas dû à la fréquence des consultations populaires. Il faut en rechercher les causes ailleurs. On s'abstient parce qu'on ne comprend plus les questions. On s'abstient parce qu'on trouve que les questions posées ne sont pas celles qu'on aurait dû poser. Voilà les vraies causes de l'abstentionnisme. En tout cas, je trouve qu'il est paradoxal de vouloir lutter contre l'abstentionnisme en réduisant au silence et en muselant la vraie, la seule opposition de ce pays, celle qui lance les initiatives.

Vous avez, Monsieur le conseiller fédéral et Messieurs les membres de la majorité, invoqué un seul argument, un pauvre petit argument à l'appui de votre proposition. C'est l'argument arithmétique. C'est tout ce que vous savez faire. Vous dites qu'au XIXe siècle, il fallait 50 000 signatures pour 600 000 électeurs. Vous dites qu'aujourd'hui il y a 3 600 000 électeurs et que, pour maintenir la proportion, il faut argumenter le nombre des signatures. Bel argument, en vérité!

D'abord, ceux qui ont fait la révision de 1874 et celle de 1891 n'ont justement pas voulu de proportion. Ils ont estimé que le nombre qu'ils fixaient suffisait pour décourager les farceurs. Je vous assure que 50 000 signatures les retiennent encore aujourd'hui.

Ensuite, vous n'êtes même pas convaincus de la justesse de votre argument, parce que, si vous l'étiez vraiment, vous seriez allés au bout de votre raisonnement et vous demanderiez aujourd'hui non pas 100 000, mais 300 000 signatures. Moi, je réclame 300 000 signatures, au nom de la logique arithmétique. Mais vous n'avez pas osé faire cela, Messieurs.

D'ailleurs, avec l'arithmétique, on peut faire n'importe quoi. Je puis vous en faire ici la démonstration: en 1848, il y avait en Suisse 2,2 millions d'habitants et sept conseillers fédéraux. Aujourd'hui, il y a 6,2 millions d'habitants. Je demande donc dix-neuf conseillers fédéraux. Ou disons quinze, cela suffit. Voilà votre arithmétique!

Enfin, cette arithmétique, vous l'avez toujours eue pour vous. Vous l'avez en 1916, vous l'avez en 1936, en 1956, pourquoi vous en avisez-vous seulement en 1976? Je ne peux me défendre d'une idée pénible, c'est que vous avez envie – enfin, peut-être pas vous mais d'autres sûrement – de faire payer aux femmes leur entrée sur la scène politique.

Je conclus cette deuxième partie en vous rappelant que notre Conseil, il n'y a pas si longtemps, a pris une mesure raisonnable, acceptable, en limitant la récolte des signatures à un délai de dix-huit mois. Très bien, mais cela suffit. Vous n'allez pas encore doubler cette restriction d'une autre règle dont le caractère schématique et mécanique cache si mal l'indigence!

Je vous recommande de refuser l'entrée en matière sur les deux projets.

Reiniger, Berichterstatter der Minderheit I: Sämtliche Unterzeichner des Eventualantrages der Minderheit I haben auch den von Herrn Aubert begründeten Hauptantrag der Minderheit unterzeichnet, d. h. dass sie grundsätzlich gegen eine Heraufsetzung der Unterschriftenzahl für Referendum und Initiative sind. Sie sind es jedoch nicht in der absoluten Art und Weise wie Herr Aubert, sondern sie würden allenfalls zu einem Kompromiss Hand bieten, der vereinfachend wie folgt umschrieben werden könnte: Ja zur Erhöhung der politischen Rechte durch Heraufsetzung der Unterschriftenzahl für Referendum und Initiative, wenn gleichzeitig ein Ausbau der demokratischen Rechte in anderer Richtung erfolgt, der diesen Abbau, diese Erhöhung mindestens wettmacht. Als Möglichkeit eines solchen Ausbaus sehen wir die Einführung der Gesetzes-