



COMMENTAIRE EN LIGNE
LE COMMENTAIRE JURIDIQUE
EN OPEN ACCESS

COMMENTAIRE

Art. 75a LDP

Un commentaire de Camilla Jacquemoud

Edité par Andreas Glaser / Nadja Braun Binder / Corsin Bisaz / Bénédicte Tornay
Schaller

État du traitement : 11.05.2023

PDF créé le : 06.10.2026

DOI: 10.17176/20230511-114230-0

PROPOSITION DE CITATION

Camilla Jacquemoud, Kommentierung zu Art. 75a BPR, in: Andreas Glaser/Nadja Braun Binder/Corsin Bisaz/Bénédicte Tornay Schaller (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte

Citation abrégée: OK-Jacquemoud, N. XXX zu Art. 75a BPR.

Art. 75a Votation populaire

¹ Pour soumettre une initiative au vote populaire, le Conseil fédéral dispose d'un délai de dix mois à compter du vote final de l'Assemblée fédérale, mais au maximum de dix mois après l'échéance des délais légaux réservés au Parlement pour examiner l'initiative populaire.

² Si le comité retire son initiative à titre conditionnel en faveur du contre-projet indirect et que celui-ci est rejeté en votation populaire, le Conseil fédéral soumet l'initiative populaire au vote du peuple et des cantons dans un délai de dix mois à compter de la date de validation du résultat de la votation sur le contre-projet selon l'art. 15, al. 1.

³ Lorsqu'une initiative conçue en termes généraux est acceptée, la modification constitutionnelle y afférente, rédigée de toutes pièces, est soumise au vote du peuple et des cantons dans les dix mois qui suivent le vote final de l'Assemblée fédérale.

^{3bis} Les délais prévus aux al. 1 à 3 sont prolongés de six mois, lorsque le moment où ils commencent à courir se situe entre dix et trois mois avant le prochain renouvellement intégral du Conseil national.

⁴ Le traitement d'une initiative populaire par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ainsi que les délais y relatifs sont régis par la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement.

TABLE DES MATIÈRES

I. HISTORIQUE.....	4
A. Des délais de traitement (depuis 1892).....	4
1. Introduction (1892)	4
2. Extension et division de la matière (1950 ; 1962 ; 1978).....	4
3. Réduction (1997)	5
B. ...aux délais de votation (depuis 1997).....	6
1. Introduction (1997).....	6
2. Extension (2003).....	6
3. Modalités en cas de retrait conditionnel d'une initiative, délai de vote sur la mise en œuvre d'une initiative rédigée en termes généraux, toilettage (2010)	7
4. Prolongation des délais lors des années électorales (2015).....	8
II. IMPORTANCE DE LA DISPOSITION.....	8
A. Généralités	8
1. Contexte	8
2. Fonction	10
3. Nature et sanction des délais de l'art. 75a LDP	10
4. Ecoulement des délais de l'art. 75a LDP	12
a. Règles applicables	12
b. Computation	13
c. Prolongation	13
d. Suspension	13
e. Interruption	16
B. Droit cantonal comparé	16
III. COMMENTAIRE.....	18
A. Délai pour soumettre au vote une initiative (alinéa 1er).....	18
1. Objet (« soumettre une initiative au vote populaire »).....	18
2. Point de départ	19
a. Point de départ principal : terme effectif du traitement parlementaire (« vote final de l'Assemblée fédérale »).....	19
b. Point de départ subsidiaire : terme fictif du traitement parlementaire (« échéance des délais légaux réservés au Parlement pour examiner l'initiative »)	21
c. Point de départ complémentaire : arrêté du Conseil fédéral refusant ou révoquant la validation du résultat d'une votation (non écrit)	22
3. Durée (« dix mois »).....	22
B. Délai pour soumettre au vote une initiative conditionnellement retirée en cas de rejet du contre-projet indirect (alinéa 2).....	23
1. Objet (« soumet[tre] l'initiative [...] au vote [lorsque le contre-projet indirect est rejeté] »)	23
2. Point de départ	24
a. Point de départ ordinaire : validation exécutive du rejet du contre-projet indirect (« date de validation du résultat de la votation sur le contre-projet »)	24
b. Point de départ extraordinaire : confirmation judiciaire rétrospective du rejet du contre-projet indirect (non écrit).....	25
c. Point de départ complémentaire : arrêté du Conseil fédéral refusant ou révoquant la validation du résultat d'une votation (non écrit)	26
3. Durée (« dix mois »).....	26
C. Délai pour soumettre au vote la mise en œuvre d'une initiative conçue en termes généraux (alinéa 3)	26
1. Objet (« [soumettre au vote] la modification constitutionnelle [...] afférente [à une initiative conçue en termes généraux] »).....	26
2. Point de départ (« vote final de l'Assemblée fédérale »).....	27
a. Point de départ ordinaire : terme effectif du traitement parlementaire (« vote final de l'Assemblée fédérale »).....	27

b. Point de départ complémentaire : arrêté du Conseil fédéral refusant ou révoquant la validation du résultat d'une votation (non écrit)	28
3. Durée (« dix mois »).....	28
D. Prolongation des délais (alinéa 3bis).....	28
E. Délais de traitement de l'initiative : renvoi à la loi sur le parlement (alinéa 4).....	30
BIBLIOGRAPHIE.....	31

I. HISTORIQUE

- 1 La fixation au Conseil fédéral d'un délai pour présenter au vote les initiatives et les modifications constitutionnelles leur faisant suite date de la révision de la loi sur les droits politiques et de l'ancienne loi sur les rapports entre les conseils (LREC) du 21 juin 1996, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1997 (I.B.)¹. Auparavant, les législations successives réglementant la procédure d'initiative populaire comprenaient seulement des règles relatives aux délais de traitement parlementaire des initiatives (I.A.). Les délais de votation de l'art. 75a LDP ayant pour point de départ la fin du traitement de l'initiative par l'Assemblée fédérale ou l'échéance des délais impartis pour ce faire², il est néanmoins utile de brièvement les situer dans cet historique plus général des délais de traitement des initiatives³.

A. Des délais de traitement (depuis 1892)...

1. Introduction (1892)

- 2 Dès son origine (1891), la disposition constitutionnelle instituant le droit d'initiative tendant à une révision partielle de la Constitution n'impartit aucun délai aux autorités pour se prononcer sur l'initiative et la soumettre au vote (art. 121 aCst.). Il en va de même de la réglementation constitutionnelle de l'initiative tendant à une révision totale de la Constitution (art. 120 aCst. ; cpr ég. art. 113 aCst. 1848⁴). Ce silence se retrouve aujourd'hui encore aux articles 138–139 Cst.
- 3 La première réglementation légale des modalités du droit d'initiative, par l'intermédiaire de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale⁵, impartit en revanche à l'Assemblée fédérale un délai d'**une année** pour déterminer si elle approuve ou rejette les initiatives tendant à la révision partielle de la Constitution qui ont abouti (art. 7 et 8). Par comparaison, la législation ne prévoit aucun délai pour soumettre au vote lesdites initiatives une fois celles-ci traitées par l'Assemblée fédérale. Quant aux initiatives tendant à la révision totale de la Constitution, elles doivent « sans autre » être soumises au vote, la loi ne fixant pas de délai déterminé à cet égard (art. 6).

2. Extension et division de la matière (1950 ; 1962 ; 1978)

- 4 Au cours du XX^e siècle, le délai de traitement des initiatives est allongé à plusieurs reprises. En 1950, l'Assemblée fédérale le prolonge à **2 ans** en matière d'initiative formulée en termes généraux (art. 7) et à **3 ans** lorsqu'elle se trouve saisie d'une initiative rédigée de toutes pièces (art. 8)⁶. Contrairement au Conseil fédéral, qui proposait de renoncer à un délai fixe au profit d'une réglementation plus souple, susceptible de couvrir tant les temps de crise que les situations ordinaires⁷, les Chambres maintiennent le principe d'un délai fixe. Il ressort néanmoins des débats que leurs membres étaient conscients que des situations exceptionnelles pouvaient mettre à l'épreuve le respect de ce délai⁸. La nouvelle n'introduit toujours pas de délai de votation, se limitant à préciser que l'initiative est soumise «

1. Loi fédérale du 23.3.1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils [LREC] ; RS 171.11).

2. N. 73 ss.

3. Pour un historique détaillé des délais de traitement par l'Assemblée fédérale : Aubert, Evolution, p. 1 ss ; Füezesséry/Häusler, Art. 100 ParlG N. 1 ss ; Seferovic, N. 125 ss.

4. Cf. ég. Häusler, Art. 96 ParlG N. 1.

5. RO 12 p. 742.

6. RO 1951 p. 17.

7. Message 1948, p. 920.

8. Cf. en part. Intervention Häberlin, BO 1949 CN p. 741 ; Intervention Antognini, BO 1950 CE p. 635.

sans retard » au vote « si les deux conseils n'arrivent pas à prendre, dans le délai légal, une décision concordante » (art. 9).

- 5 En 1962, l'adoption de la nouvelle loi fédérale sur les initiatives populaires⁹ s'accompagne d'une **division de la matière** : les prescriptions relatives au traitement des initiatives par l'Assemblée fédérale sont insérées dans la nouvelle LREC (art. 25 ss), à laquelle la loi sur les initiatives renvoie (art. 6), conservant pour sa part seulement les règles de procédure concernant directement les citoyens (puis citoyennes)¹⁰.
- 6 Les délais légaux de traitement des initiatives connaissent une seconde extension en 1976, à l'occasion de l'adoption de la LDP (entrée en vigueur en 1978) : ils passent de 2 à **3 ans** pour les initiatives rédigées en termes généraux et de 3 à **4 ans** pour celles rédigées de toutes pièces (art. 26–27 LREC)¹¹. Depuis 1974, l'Assemblée fédérale dispose en outre de la possibilité de prolonger ces délais d'une année « lorsque les décisions des conseils diffèrent au sujet d'un contre-projet ou d'un acte législatif en étroit rapport avec l'initiative populaire » (art. 29 al. 4 LREC)¹². Au total, le traitement d'une initiative peut ainsi s'étendre sur une période de 4¹³, respectivement 5 ans¹⁴, sans compter le temps nécessaire au Conseil fédéral pour la mettre au vote, lequel ne fait toujours pas l'objet d'une réglementation.

3. Réduction (1997)

- 7 La révision de la LDP et de la LREC en 1996 (entrée en vigueur en 1997)¹⁵ change complètement de paradigme. Trouvant son origine notamment dans une motion de la commission des institutions politiques du Conseil national datant de 1988¹⁶, elle constitue une réaction au délai jugé trop long – souvent 6, 7 ans, parfois même plus¹⁷ – dans lequel les scrutins sur les initiatives prennent place¹⁸.
- 8 Contrairement aux révisions précédentes, celle de 1996 raccourcit en conséquence les délais de traitement des initiatives : l'Assemblée fédérale dispose désormais d'un délai de **2 ans** pour se prononcer sur les initiatives rédigées en termes généraux et de **30 mois** pour se prononcer sur celles rédigées de toutes pièces (art. 26–27 LREC). Ce dernier délai est susceptible d'être **prolongé d'une année** « si l'un des conseils au moins a pris une décision sur un contre-projet ou sur un acte législatif qui a un rapport étroit avec l'initiative populaire » (art. 27 al. 5^{bis} LREC)¹⁹.

9. Loi fédérale du 23.3.1962 concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires relatives à la révision de la constitution (RO 1962 p. 827).

10. Cf. Message 1960, p. 1492. Cf. ég. Message 1975, p. 1342.

11. RO 1978 p. 688.

12. RO 1974 p. 1051.

13. Selon la doctrine majoritaire, l'initiative rédigée en termes généraux ne peut toutefois se voir opposer un contre-projet direct (BSK-Diezig/Epiney, Art. 139 BV N. 51 ; CR-Dubey, Art. 139 Cst. N. 104 ; SGK-Ehrenzeller/Nobs, Art. 139 BV N. 69). Seul un contre-projet indirect, dont l'admissibilité dans ce contexte est en principe admise (SGK-Ehrenzeller/Nobs, Art. 139 BV N. 70), est donc susceptible de provoquer une prolongation du délai.

14. Cf. ég. Aubert, Evolution, p. 9.

15. RO 1997 p. 753.

16. Motion « Initiatives populaires. Temps de traitement » (88.235). Cf. Aubert, Evolution, p. 10 ; Füezesséry, Art. 97 ParlG nbp 7.

17. Cf. Intervention Borel, BO 1995 CN p. 441 ; Füezesséry, Art. 97 N. 7, indiquant que le record (8 ans et 9 mois) est détenu par l'initiative « Pour une saine assurance-maladie » (FF 1995 I p. 290).

18. Interventions Borel et Fritschi, BO 1995 CN p. 441, 463 ; Message 1993, p. 408 s. ; Füezesséry, Art. 97 ParlG N. 7.

19. Le déplacement de la règle relative à la prolongation de l'art. 29 al. 4 LREC, applicable à toutes les initiatives, à l'art. 27 al. 5^{bis} LREC, applicable aux initiatives rédigées de toutes pièces, et l'allègement de sa condition d'application datent de 1986 déjà (RO 1986 p. 1712).

- 9 Cette réglementation des délais de traitement parlementaire est reprise lors du remplacement de la LREC par la LParl du 13 décembre 2002²⁰. Les délais susmentionnés sont ainsi toujours en vigueur à l'heure actuelle (art. 96, 100, 103, 105 LParl)²¹.

B. ...aux délais de votation (depuis 1997)

1. Introduction (1997)

- 10 Outre réduire les délais de traitement des initiatives, la révision de 1996/1997 met en œuvre son objectif de raccourcir la durée totale du processus d'initiative en introduisant des délais supplémentaires.
- 11 D'une part, le Conseil fédéral dispose désormais d'un délai de **9 mois** pour soumettre l'initiative au vote. Ce délai court dès le vote final de l'Assemblée fédérale sur l'initiative, mais au plus tard à compter de l'échéance des délais de traitement légaux impartis à celle-ci (art. 74 al. 1 LDP dans sa teneur jusqu'au 31 décembre 2002). Aux yeux des Chambres, il tient compte du besoin du Conseil fédéral de bénéficier d'une certaine flexibilité pour répartir les différents objets prêts à passer en votation entre les termes à disposition ainsi que de l'absence de votation au mois de septembre en année électorale²². L'Assemblée fédérale peut le **prolonger, sans limite de temps expresse**, « [s]i un acte législatif (contre-projet indirect) est opposé à l'initiative » (art. 74 al. 2 LDP dans sa teneur jusqu'au 31 janvier 2010). Cette disposition vise à permettre aux autorités d'attendre de connaître le sort (cas échéant, en votation populaire) réservé au contre-projet indirect avant de présenter l'initiative au corps électoral²³.
- 12 D'autre part, en cas d'acceptation d'une initiative rédigée en termes généraux, l'Assemblée fédérale doit adopter la révision constitutionnelle correspondante dans un délai de **2 ans** (art. 26 al. 2 et 6 LREC). La modification constitutionnelle en question doit être soumise au vote dans un délai total de **30 mois** (art. 74 al. 3 LDP dans sa teneur jusqu'au 31 janvier 2010).

2. Extension (2003)

- 13 Au début des années 2000, deux initiatives populaires réclamant un raccourcissement drastique de la procédure de traitement des initiatives rédigées de toutes pièces (6, respectivement 12 mois au total) échouent au stade de la récolte de signature (initiative « Pour que les initiatives populaires soient soumises dans vote dans les six mois [...] »²⁴) ou du scrutin (initiative « Pour une démocratie directe plus rapide [...] »²⁵)²⁶.
- 14 C'est au contraire une extension à **10 mois** que va connaître le délai de votation sur une initiative lors d'une révision de la LDP en 2002, entrée en vigueur en 2003²⁷. Cette modification ne figurait pas dans

20. Loi du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (RS 171.10).

21. La prolongation possible en cas de contre-projet est applicable aux deux types d'initiative tendant à la révision partielle de la Constitution (art. 105 LParl). Un contre-projet direct étant exclu en matière d'initiative rédigée en termes généraux (nbp 13), seul un contre-projet indirect est susceptible de justifier une prolongation de délai pour le traitement de ce type d'initiative (cf. ég. Häusler, Art. 104 ParlG N. 5).

22. Interventions Seiler et Fritschi, BO 1995 CN p. 462 s. Cpr la proposition initiale de la CIP-N de fixer le délai à 6 mois, BO 1995 CN p. 462.

23. Intervention Seiler, BO 1995 CN p. 463 ; CIP-E, Rapport 2009, p. 3155.

24. ChF, Constat d'expiration du délai de l'initiative populaire fédérale « pour que les initiatives populaires soient soumises au vote dans les six mois et que le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale soient forclos », FF 2001 p. 1.

25. CF, Arrêté constatant le résultat de la votation populaire du 12.3.2000, FF 2000 p. 2814.

26. A ce sujet, cf. ég. Seferovic, N. 128.

27. RO 2002 p. 3193.

le projet du Conseil fédéral²⁸. C'est la Commission des institutions politiques du Conseil national qui l'a intégrée à la révision, sans en exposer la raison lors des débats parlementaires. Seule la Chancellerie fédérale de l'époque s'est exprimée à son sujet, évoquant la correction d'une inégalité (« *Unebenheit* »), sans toutefois expliciter celle-ci²⁹.

3. Modalités en cas de retrait conditionnel d'une initiative, délai de vote sur la mise en œuvre d'une initiative rédigée en termes généraux, toilettage (2010)

- 15 Les délais de votation connaissent un nouveau développement lors de la révision de la LDP du 25 septembre 2009 (entrée en vigueur le 1^{er} février 2010) introduisant le droit de retirer une initiative à la condition que le contre-projet indirect adopté par l'Assemblée fédérale ne soit pas rejeté en votation populaire (art. 73a al. 1 LDP)³⁰. Ce nouvel instrument nécessite en effet de préciser le délai de votation sur l'initiative applicable lorsque le rejet du contre-projet indirect empêche le retrait conditionnel de prendre effet (art. 73a al. 3 LDP *a contrario*), rendant ainsi actuelle l'obligation des autorités de soumettre l'initiative au vote³¹. En pareille hypothèse, la législation impartit désormais au Conseil fédéral un délai de **10 mois** également, courant dès la validation du résultat de la votation sur le contre-projet selon l'art. 15 al. 1 LDP (art. 75a al. 2 LDP). L'ancien art. 74 al. 2 LDP, qui permettait à l'Assemblée fédérale de prolonger le délai de votation sur une initiative lorsqu'un contre-projet indirect était opposé à l'initiative³², est pour sa part abrogé³³.
- 16 C'est aussi lors de cette révision que les Chambres alignent le délai de votation sur un projet de **mise en œuvre d'une initiative rédigée en termes généraux** avec les autres délais : alors que ce délai était fixé globalement à 30 mois pour le traitement et la votation, courant dès le dépôt de l'initiative³⁴, il s'agit désormais d'un délai de **10 mois**, courant dès le vote final de l'Assemblée fédérale sur la révision (art. 75a al. 3 LDP). Présentée comme une simple réorganisation de la matière³⁵, cette révision entraîne en réalité une extension du délai fixé au processus de mise en œuvre. L'Assemblée fédérale dispose en effet toujours de 2 ans³⁶, soit 24 mois, pour élaborer le projet de mise en œuvre (art. 104 al. 1 LParl), auxquels s'ajoutent les 10 mois impartis au Conseil fédéral pour organiser la votation. Au total, le traitement et la mise au vote d'un projet de mise en œuvre peut ainsi s'étendre non plus sur 30, mais sur 34 mois.
- 17 Enfin, la révision de 2009/2010 apporte un toilettage (véritablement) formel à la disposition régissant les délais de mise au vote. La réglementation en question porte désormais le titre de « Votation populaire » plutôt que de « Traitement » – le premier exprimant plus précisément son contenu que le second³⁷ – et se trouve à l'art. 75a LDP et non plus à l'art. 74 LDP (abrogé) – dans la logique plus ou moins chronologique du Titre 5 de la LDP³⁸.

28. Cf. ég. Aubert, *Evolution*, p. 13.

29. Intervention Huber, BO 2002 CN p. 333.

30. RO 2009 p. 271.

31. CIP-E, Rapport 2009, p. 3156.

32. N. 8.

33. Il est remplacé par la possibilité de prolonger le délai de traitement d'une initiative d'une année supplémentaire (en sus de la prolongation d'une année prévue à l'art. 105 al. 1 LParl) si un contre-projet indirect se trouve en procédure d'élimination des divergences (art. 105 al. 1^{bis} LParl). Cette disposition est toutefois abrogée trois ans plus tard (RO 2013 p. 3687). A ce sujet : Intervention Cramer, BO 2013 CE p. 83 ; CIP-E, Rapport 2009, p. 3156 s. ; Füzesséry, Art. 105 ParlG N. 5.

34. N. 12.

35. Cf. Intervention Lombardi, BO 2009 CE p. 919.

36. N. 12.

37. Intervention Lombardi, BO 2009 CE p. 919.

38. Cf. Intervention Lombardi, BO 2009 CE p. 920.

4. Prolongation des délais lors des années électorales (2015)

- 18 Le dernier amendement de l'art. 75a LDP à ce jour³⁹ date de la révision de la LDP de 2014 consacrée à la procédure d'élection au Conseil national⁴⁰. Alors que le projet présenté par le Conseil fédéral ne proposait aucun changement en matière de délais de votation, le Conseil national décide, en première lecture et sans que la proposition ne porte à débat, de prolonger les différents délais de l'art. 75a LDP à 12 mois⁴¹. Plutôt que de se rallier à cette modification, le Conseil des Etats adopte une réglementation alternative proposée par sa Commission des institutions politiques, qui consiste à **prolonger de 6 mois les délais de votation** lorsque le moment où ils commencent à courir se situe entre 10 et 3 mois avant le prochain renouvellement intégral du Conseil national⁴². Cette version s'impose finalement également devant le Conseil national⁴³ et entre en vigueur le 1^{er} mars 2015 (art. 75a al. 3^{bis} LDP). Les débats aux Chambres ne permettent toutefois pas de saisir les critères employés par la CIP-E pour délimiter concrètement en mois la période pertinente pour la prolongation ainsi que la durée de celle-ci⁴⁴.

II. IMPORTANCE DE LA DISPOSITION

A. Généralités

1. Contexte

- 19 Le processus d'initiative populaire comprend plusieurs phases. Après le lancement (art. 68–69 LDP), la récolte des signatures et le dépôt de l'initiative (art. 71 LDP), la Chancellerie fédérale constate l'aboutissement de celle-ci (art. 72 LDP), puis il appartient au Conseil fédéral de soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral ainsi qu'un message à son sujet (art. 97 LParl). S'ouvre ensuite une phase parlementaire de traitement de l'initiative, à l'issue de laquelle l'Assemblée fédérale statue sur la validité et l'opportunité de l'initiative ainsi que, cas échéant, sur l'adoption d'un contre-projet direct ou indirect (art. 100 ss LParl).
- 20 Si l'initiative n'est pas retirée (art. 73–73a LDP), la garantie du droit d'initiative (art. 34 al. 1 Cst.) impose ensuite aux autorités de **soumettre les initiatives qui ont abouti et sont valables au vote** du peuple (initiative tendant à la révision totale de la Constitution [art. 138 al. 2 Cst.], initiative rédigée en termes généraux [art. 139 al. 4 2^e phr. Cst.]⁴⁵), respectivement du peuple et des cantons (initiative rédigée de toutes pièces [art. 139 al. 5 1^{re} phr. Cst.])⁴⁶. La jurisprudence relative aux initiatives cantonales, mais dont la substance est pertinente au niveau fédéral également, précise que la votation doit avoir lieu dans un **délai raisonnable**, de façon à ce que l'initiative préserve son actualité⁴⁷. De même, la garantie du droit d'initiative impose de **mettre en œuvre dans un délai raisonnable** les

39. A noter qu'une proposition de révision ultérieure, qui concernait le *dies a quo* du délai de l'art. 75a al. 1 LDP, est devenue sans objet avec l'abandon de la proposition de révision de la LParl dont elle dépendait, laquelle consistait à supprimer le vote final sur les initiatives populaires (cf. CIP-N, Rapport 2017, p. 23 ss ; CF, Avis 2017, p. 6496 s. ; Intervention Romano, BO 2017 CN p. 2085).

40. RO 2015 p. 543.

41. BO 2014 CN p. 437.

42. BO 2014 CE p. 474 (cf. en part. Intervention Stöckli).

43. BO 2014 CN p. 1511.

44. Cpr N. 112, 117.

45. Si l'Assemblée fédérale approuve une initiative rédigée en termes généraux, elle ne doit pas la soumettre au vote, mais entamer l'élaboration d'un projet de modification constitutionnelle dans le sens de l'initiative (art. 139 al. 4 1^{re} phr. Cst., art. 103 al. 2 *a contrario* et 104 al. 1 LParl).

46. Dubey, Droits II, N. 5149 s., 5176 ; Braun Binder/Glaser, p. 603.

47. ATF 108 Ia 165 c. 2, JdT 1984 I 107 ; 104 Ia 240 c. 3, JdT 1980 I 504 ; Attinger, p. 57 ; Bisaz, N. 542 ; Tornay, p. 130 s.

initiatives rédigées en termes généraux acceptées en élaborant la révision constitutionnelle qu'elles réclament (art. 139 al. 4 1^{re} et 3^e phr. Cst.)⁴⁸.

- 21 Au niveau fédéral, la tâche d'ordonner et d'organiser les votations est confiée au **Conseil fédéral** (art. 10 ss LDP, cf. ég. art. 58, 59^c et 73 al. 2 LDP). Il lui revient en particulier de fixer les dates des votations et de répartir les objets soumis au vote entre ces différentes dates (art. 10 al. 1^{bis} LDP)⁴⁹.
- 22 C'est dans ce contexte que s'inscrit l'art. 75a LDP. Son objet est de **concrétiser les modalités temporelles** de l'obligation de soumettre au vote, respectivement de mettre en œuvre les initiatives dans un délai raisonnable. Pour ce faire, il impartit au Conseil fédéral un délai déterminé (en principe 10 mois) pour soumettre au vote une initiative populaire (al. 1–2)⁵⁰ ou une révision constitutionnelle faisant suite à une initiative formulée en termes généraux (al. 3)⁵¹. Seul le délai de votation au sens strict, c'est-à-dire courant dès la fin (effective ou fictive⁵²) de la période de traitement parlementaire, a son siège à l'art. 75a LDP. Les délais impartis à l'Assemblée fédérale pour se prononcer sur une initiative populaire et, cas échéant, élaborer un projets de mise en œuvre sont, quant à eux, réglementés aux art. 97 ss LParl, auxquels l'art. 75a al. 4 LDP renvoie expressément⁵³.
- 23 L'art. 75a LDP se situe au Titre 5 de la LDP, consacré à l'initiative populaire et dont l'ordre des dispositions suit plus ou moins le déroulement de la procédure correspondante. *A contrario*, il n'est pas applicable à la votation sur un objet faisant l'objet d'un référendum facultatif ou obligatoire, y compris lorsqu'il s'agit d'une révision constitutionnelle initiée par l'Assemblée fédérale. A rigueur de texte, le Titre 5 s'applique indistinctement à **toutes les formes d'initiative**. Cela étant, les dispositions de ce titre ont avant tout été conçues pour les initiatives visant une révision partielle de la Constitution⁵⁴. Certaines de ces dispositions ne sont dès lors pas adaptées et, en conséquence, pas applicables aux initiatives tendant à la révision totale de la Constitution. Lorsqu'elles ne sont pas incompatibles avec ce type d'initiative, les règles du Titre 5 demeurent en revanche pertinentes, cas échéant de façon adaptée aux particularités de l'initiative visant une révision constitutionnelle totale⁵⁵. Tel est à notre sens le cas de l'art. 75a al. 1 (délai de votation sur une initiative) et 3^{bis} (prolongation de ce délai) LDP⁵⁶.
- 24 Il ressort de ce qui précède que l'art. 75a LDP fait partie du système de mise en œuvre du droit d'initiative populaire. C'est la raison pour laquelle il bénéficie à notre sens de la protection offerte par la garantie des droits politiques (art. 34 al. 1 Cst.). Cette garantie requiert en effet que « l'ensemble des règles qui instituent et organisent les droits politiques soient observées »⁵⁷. Cela étant, la violation de l'art. 75a LDP ne s'accompagnant d'aucune sanction concrète et n'étant pas susceptible d'être soulevée devant un tribunal⁵⁸, cette **protection fondamentale** demeure théorique. En l'état de la législation, elle n'a pas d'incidence concrète en pratique.

48. Cf. p. ex. ATF 141 I 186 c. 5.3, JdT 2016 I 28.

49. Biaggini, Art. 139 BV N. 21 ; Braun Binder/Glaser, p. 595 ; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 863, 2443. Pour un exemple : CF, Arrêté fédéral du 23.6.2022 relatif à la votation populaire du 25.9.2022, FF 2022 p. 1598.

50. N. 59 ss, 85 ss.

51. N. 99 ss.

52. N. 67 ss.

53. N. 119 ss.

54. Biaggini, Art. 138 BV N. 5 ; CR-Dubey, Art. 138 Cst. N. 40 ; SGK-Ehrenzeller/Nobs, Art. 138 BV N. 10 ; BSK-Epiney/Diezig, Art. 138 BV N. 18 ; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 750 ; Wildhaber, Art. 119/120 Cst. 1874 N. 31.

55. Biaggini, Art. 138 BV N. 5 ; SGK-Ehrenzeller/Nobs, Art. 138 BV N. 10 ; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 750 ; Wildhaber, Art. 119/120 Cst. 1874 N. 31. Cpr CR-Dubey, Art. 138 Cst. N. 40 et BSK-Epiney/Diezig, Art. 138 BV N. 18, pour lesquels les dispositions de la LDP sont applicables seulement par analogie à la révision totale de la Constitution.

56. Cpr N. 88 au sujet de l'al. 2 et N. 100 au sujet de l'al. 3.

57. CR-Martenet/von Büren, Art. 34 Cst. N. 19.

58. N. 29, 32.

2. Fonction

- 25 Les délais de traitement et de votation sur une initiative ou sa mise en œuvre concrétisent le droit d'initiative en pondérant **plusieurs intérêts démocratiques divergents** de façon à assurer leur prise en compte respective dans le respect du principe de proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.)⁵⁹.
- 26 D'une part, il existe un intérêt à ce que le corps électoral statue rapidement sur l'initiative afin d'assurer l'actualité du sujet⁶⁰, laquelle dépend des conditions juridiques et factuelles dans lesquelles l'initiative prend place⁶¹. En effet, les comités d'initiative sont *de facto* quasiment contraints de renoncer à l'initiative lorsqu'un grand nombre d'années se sont écoulées depuis son lancement⁶². A cela s'ajoute que plus l'on tarde à soumettre au vote une initiative, plus le corps électoral se transforme et se distingue du corps électoral ayant contribué à l'aboutissement de l'initiative⁶³. Un délai excessivement long entre le dépôt d'une initiative et le vote sur cette initiative peut ainsi revenir à **vider le droit d'initiative de sa substance** et, ce faisant, à violer la garantie des droits politiques (art. 34 al. 1 Cst.)⁶⁴.
- 27 D'autre part, les autorités ont un intérêt à disposer de suffisamment de temps pour se prononcer sur les initiatives et les soumettre au vote⁶⁵. Outre le traitement parlementaire au sens strict (cf. art. 139 al. 4 1^{re} et 3^e phr. et 5 2^e phr., 173 al. 1 let. f Cst.)⁶⁶, non visé par l'art. 75a LDP (cpr al. 4), ce temps doit couvrir la période nécessaire pour organiser et tenir le vote de façon à **garantir la libre formation et l'expression fidèle et sûre de la volonté populaire** (art. 34 al. 2 Cst.). Cette tâche comprend non seulement une dimension matérielle (annonce, préparation du matériel, etc.), mais également intellectuelle. Le Conseil fédéral doit en effet répartir les objets de vote sur les différentes dates à disposition – 3 ou 4 par année, fixées d'avance (art. 2a ODP⁶⁷)⁶⁸ – en tenant compte de différents facteurs susceptibles d'influencer la libre formation et l'expression fidèle et sûre de la votation populaire, notamment le temps nécessaire au débat (art. 10 al. 1^{bis} LDP), la complexité, le caractère contradictoire ou encore la propension à animer le débat des différents objets⁶⁹.

3. Nature et sanction des délais de l'art. 75a LDP

- 28 Les délais de traitement parlementaire d'une initiative sont fréquemment qualifiés soit de **délais de péremption** – à l'échéance desquels le parlement est forclos et ne peut plus délibérer sur l'initiative et un contre-projet –, soit de **délais d'ordre** – dont la violation n'entraîne en tant que telle aucune conséquence juridique, mais peut dans certains cas équivaloir à un refus injustifié de statuer⁷⁰. La jurisprudence laisse aux cantons la liberté de prévoir ou non des délais et, cas échéant, d'en faire des délais d'une nature ou de l'autre⁷¹. Au niveau fédéral, les délais de traitement des art. 100 et 103 (*cum* 105) LParl sont des délais de péremption : si l'Assemblée fédérale n'a pas pris de décision dans ces

59. Intervention Fritschi, BO 1995 CN p. 463 ; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 830 ; Füzesséry/Häusler, Art. 100 ParlG N. 13 ; Tornay, p. 131 ; Wildhaber, Art. 121/122 Cst. 1874 N. 78.

60. N. 20.

61. Wili, p. 19. Cf. ég. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 830 ; Wildhaber, Art. 121/122 Cst. 1874 N. 78.

62. Cf. ég. Message 1948, p. 819 ss.

63. Cf. Message 1993, p. 434.

64. Bisaz, N. 542 ; Fleiner/Giacometti, p. 723 ; Kölz, p. 36.

65. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 830 ; Tschannen, p. 55 ss.

66. Au sujet de l'intérêt à disposer de suffisamment de temps pour cette phase : Füzesséry/Häusler, Art. 100 ParlG N. 13 s.

67. Ordonnance du 24.5.1978 sur les droits politiques (RS 161.11).

68. N. 82.

69. Braun Binder/Glaser, p. 595 ; Wili, p. 19 s.

70. Cf. p. ex. Attinger, p. 58 ; Bisaz, N. 544 ; Kölz, p. 35 s.

71. N. 58. Cf. ATF 108 Ia 165 c. 2c, 2e, JdT 1984 I 107 ; ATF 104 Ia 240 c. 3a, 3c, JdT 1980 I 504 ; ATF 101 Ia 492 c. 3, 6 ; ATF 100 Ia 53 c. 5b ; TF du 10.2.1987, ZBl 88 (1987) p. 463–468, c. 3, 3a, 3b.

délais, le Conseil fédéral soumet l'initiative au vote (art. 106 LParl). Par comparaison, le délai imparti à l'Assemblée fédérale pour élaborer une modification constitutionnelle à la suite d'une initiative rédigée en termes généraux (art. 104 al. 1 LParl) est un délai d'ordre (cf. ég. art. 75a al. 3 LDP).

- 29 La distinction entre délais d'ordre et de péremption est toutefois **peu adaptée** pour qualifier les délais de votation (sur une initiative, respectivement une modification constitutionnelle y faisant suite) de l'art. 75a LDP. En effet, il n'y a aucun sens à retenir que, passé le délai, le droit du Conseil fédéral de soumettre l'initiative ou sa mise en œuvre au scrutin se périm⁷² : la votation est la finalité de la procédure d'initiative. Pour autant, selon le présent commentaire, les délais de votation ne constituent pas de simples délais d'ordre. L'interprétation de l'art. 75a LDP conduit bien plus à retenir qu'il s'agit de **délais contraignants**⁷³.
- 30 D'abord, les trois alinéas de l'art. 75a LDP fixant des délais (al. 1–3) sont **formulés** de façon catégorique : ils ne contiennent aucune précision du type « en principe ». Une seule hypothèse de prolongation du délai est expressément réglementée (art. 75a al. 3^{bis} LDP). Ensuite, bien qu'on ne trouve pas de trace de discussion sur la nature des délais dans les **travaux préparatoires**, les débats ne réservent à aucun moment la possibilité pour le Conseil fédéral de dépasser lesdits délais⁷⁴. Au contraire, les Chambres partent, nous semble-t-il, du principe que le Conseil fédéral est tenu de respecter ces délais. Cela ressort notamment de leurs décisions ultérieures d'étendre les délais de votation de 9 à 10 mois⁷⁵ et de prévoir une prolongation automatique de 6 mois en cas d'année électorale⁷⁶ (art. 75a al. 3^{bis} LDP). Si les délais de l'art. 75a LDP n'étaient que des délais d'ordre, de tels aménagements seraient superflus. Il en ressort que l'Assemblée fédérale a opté pour une réglementation bien définie du cadre temporel applicable au traitement et à la mise au vote des initiatives. L'**objectif** de la fixation de délais au Conseil fédéral – imposer une cadence dans la mise au vote des initiatives – plaide également contre une qualification comme délai d'ordre. Enfin, il serait peu cohérent que les délais fixés au Conseil fédéral ne soient pas contraignants, tandis que ceux impartis à l'Assemblée fédérale le sont⁷⁷.
- 31 Le **non-respect des délais de votation** de 10, respectivement 16 mois, contrevient ainsi à l'art. 75a LDP⁷⁸ et à la garantie des droits politiques (art. 34 al. 1 Cst.)⁷⁹. Il faut néanmoins réserver les hypothèses dans lesquelles un dépassement du délai se fonde sur une base légale⁸⁰, respecte les principes de l'intérêt public et de la proportionnalité et préserve la substance du délai (art. 5, 9 Cst.). Il s'agit alors d'une concrétisation alternative des modalités du droit d'initiative⁸¹. Comme nous y reviendrons⁸², le présent commentaire considère que la suspension du délai peut, dans certaines circonstances, se fonder directement sur la LDP⁸³.

72. *Mutatis mutandis* au sujet du délai imparti à un parlement pour élaborer un projet de mise en œuvre : Bisaz, N. 551 s.

73. Du même avis : Wirz/Jakob/Kunz, p. 160.

74. N. 10 ss.

75. N. 13 s.

76. N. 18.

77. N. 28.

78. Cf. ég. Braun Binder/Glaser, p. 602.

79. N. 20. Cf. ég. TF du 10.2.1987, ZBl 88 (1987) p. 463–468, c. 3 (en matière cantonale).

80. Sur la question de savoir si les art. 185 al. 3 Cst., 6 et 7 LEp (LF du 28.9.2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme [RS 818.101]) ou encore 34 al. 2 Cst. constituent une base légale suffisante pour autoriser un tel dépassement : Braun Binder/Glaser, p. 602 ss (les développements sont plus précisément consacrés à l'hypothèse d'un report de la date de votation entraînant un dépassement du délai, mais sont à notre sens *mutatis mutandis* pertinents lorsque la fixation initiale de la date de votation ne respecte pas le délai). *Mutatis mutandis* au sujet des délais de traitement parlementaire : Biaggini, Fristenstillstand, p. 282 ss.

81. En général sur la concrétisation et la restriction des droits politiques : Dubey, Droits I, N. 468, 486 ; CR-Martenet/von Büren, Art. 34 Cst. N. 63 s. Dans le contexte de l'urgence, cf. en part. Braun Binder/Glaser, p. 600 ; Markić, p. 158 s.

82. N. 43 ss.

- 32 Cela étant, la nature contraignante des délais de l'art. 75a LDP ne s'accompagne d'**aucune sanction**. D'une part, le dépassement d'un délai n'entraîne (ne peut entraîner) aucun inconvénient pour le Conseil fédéral⁸⁴. D'autre part, les citoyennes et citoyens n'ont aucune voie de droit judiciaire à leur disposition pour soulever la violation de leurs droits politiques en pareilles circonstances. L'art. 189 al. 4 Cst. exclut en effet de porter devant le Tribunal fédéral les actes du Conseil fédéral, sauf exception prévue par la loi. Même s'il s'agit en l'espèce à proprement parler d'une omission (la non-soumission d'un objet au vote dans un certain délai), celle-ci concerne néanmoins un acte relevant de la compétence du Conseil fédéral. Or, en l'état du droit, la logique de l'art. 189 al. 4 Cst. exclut toute protection juridique concernant les compétences du Conseil fédéral en matière de droits politiques⁸⁵. Faute de disposition légale instaurant une exception à cette règle, le Tribunal fédéral ne peut entrer en matière sur des recours contre le déni de justice (art. 94 LTF⁸⁶) que constituerait un retard ou un refus injustifié d'ordonner la votation. A notre connaissance, la question ne s'est toutefois jamais posée, de sorte qu'il n'existe pas de jurisprudence en la matière.

4. Ecoulement des délais de l'art. 75a LDP

a. Règles applicables

- 33 A l'exception d'un motif de prolongation déterminé (al. 3^{bis}), l'art. 75a LDP ne contient **aucune règle** relative à l'écoulement des délais qu'il fixe. La LDP ne contient pas non plus de règle générale sur la computation⁸⁷, la prolongation⁸⁸, la suspension⁸⁹ et l'interruption⁹⁰ des délais.
- 34 Selon le présent commentaire, la **loi fédérale sur la procédure administrative**⁹¹, qui contient des règles sur les délais (art. 20 ss PA), n'est **pas applicable** aux délais de l'art. 75a LDP. Certes, l'application de la PA à la matière des droits politiques fédéraux n'est pas exclue, même s'il ne s'agit pas d'une « affair[e] administrativ[e] » (art. 1 al. 1 PA) au sens strict⁹². Certes également, on pourrait arguer que le Conseil fédéral (art. 1 al. 2 let. a PA) prend une décision (de portée générale) lorsqu'il fixe les objets d'une votation (art. 10 al. 1^{bis} LDP). L'acte sauvegardant les délais de l'art. 75a LDP n'est toutefois pas la fixation de l'ordre du jour d'une votation, mais bien le scrutin en lui-même, soit un acte d'une nature propre⁹³. Un scrutin n'étant pas assimilable à une décision administrative (cpr art. 5 PA), sa procédure n'est pas assujettie aux règles de procédure de la PA.
- 35 Pour les mêmes motifs, la **Convention européenne sur la computation des délais**⁹⁴, qui s'applique à la computation des délais notamment « en matière [...] administrative », ne nous semble **pas régir les délais de votation** sur une initiative ou sa mise en œuvre.
- 36 Dans ces circonstances et en l'absence de règle de droit édicté applicable, ce sont dans les **principes généraux du droit** qu'il convient à notre sens de rechercher des règles permettant de régir l'écoulement des délais de l'art. 75a LDP⁹⁵.

83. *Mutatis mutandis* à propos de la suspension des délais de récolte des signatures : Biaggini, Fristenstillstand, p. 285 s.

84. N. 29.

85. Biaggini, Art. 189 BV N. 19 ; CR-Chaix, Art. 189 Cst. N. 35 ; Martenet/Lammers, p. 318 s.

86. Loi du 17.6.2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110).

87. N. 37.

88. N. 38 ss.

89. N. 41 ss.

90. N. 50 ss.

91. LF du 20.12.1968 sur la procédure administrative (RS 172.021).

92. Cf. p. ex. ATF 100 Ib 1 c. 2.

93. Cpr ég. Dubey, Autorité, p. 18.

94. RS 0.221.122.3.

b. Computation

- 37 Les trois délais de l'art. 75a LDP (al. 1, 2 et 3) sont des délais fixés en mois. Conformément à un principe général (cpr p. ex. art. 77 al. 1 ch. 3 CO, art. 142 al. 2 CPC, art. 110 al. 6 CP, art. 4 ch. 2 Convention européenne sur la convention des délais), ils **se calculent en quantième** : le délai expire le jour du dernier mois correspondant au jour où il a commencé à courir ou, faute d'une date correspondante, le dernier jour du dernier mois. Si le délai de 10 mois commence à courir le 22 décembre (*dies a quo*), il expire donc le 22 octobre (*dies ad quem*).

c. Prolongation

- 38 L'art. 75a al. 3^{bis} LDP prévoit expressément un motif de prolongation des délais des al. 1–3 : lorsque le délai commence à courir entre 10 et 3 mois **avant le prochain renouvellement intégral du Conseil national**, il est prolongé de 6 mois⁹⁶.
- 39 Selon le présent commentaire, il faut y voir une **réglementation exhaustive** de la prolongation des délais de l'art. 75a LDP. Le silence de la LDP sur d'éventuels autres motifs de prolongation est en effet qualifié. A l'appui de cette conclusion plaident non seulement un argument *a contrario* en relation avec le texte de l'art. 75a al. 3^{bis} LDP, mais également la comparaison avec les délais de traitement fixés dans la LParl (art. 97 ss LParl), pour lesquels les motifs de prolongation sont aussi délimités de façon précise (art. 97 al. 2, 105 al. 1 LParl). Par ailleurs, si les travaux préparatoires ne réservent ni n'excluent expressément l'admissibilité d'autres motifs de prolongation, l'évolution générale des règles sur les délais de traitement et de votation⁹⁷ tend plutôt à démontrer que le cadre temporel est précisément défini par la loi⁹⁸ et qu'aucune place ne subsiste pour d'autres motifs de prolongation. Enfin, du point de vue téléologique, le législateur a déjà pris en compte l'intérêt du Conseil fédéral à disposer de suffisamment de temps pour organiser la votation en accordant un délai relativement long, si on le compare au temps effectivement employé en pratique⁹⁹.
- 40 Aucune autre disposition ne réservant une prolongation des délais de l'art. 75a LDP, celle-ci est **exclue**, même si l'Assemblée fédérale et/ou le comité d'initiative y consentent¹⁰⁰. C'est en effet un principe général qu'un délai légal ne peut être prolongé (p. ex. art. 144 CPC, art. 89 al. 1 CPP). Autre est en revanche la question de savoir si les délais de l'art. 75a LDP peuvent être suspendus¹⁰¹.

d. Suspension

- 41 La prolongation de délai se distingue de la suspension de délai. Si toutes deux reportent l'échéance du délai, la prolongation allonge celui-ci, tandis que la suspension marque une pause dans son écoulement. Cela étant, si la personne ou l'autorité à laquelle un délai est imparti peut accomplir des démarches en vue de la sauvegarde du délai pendant la suspension, celle-ci s'apparente dans les faits à une prolongation, puisque les jours de suspension augmentent alors d'autant la durée du délai¹⁰². A l'inverse, lorsque le temps suspendu correspond à une période pendant laquelle l'accomplissement des démarches visant la sauvegarde du délai (en l'occurrence, l'organisation et la tenue d'une votation)

95. Sur l'existence de règles générales du droit (notamment en matière de délais) en droit public procédural : Dubey/Zufferey, N. 338 ss.

96. N. 111 ss.

97. N. 10 ss.

98. Eg. N. 30.

99. N. 82.

100. Cpr § 78a al. 3, 5 GPR/BL (Basellandschaftliches Gesetz über die politischen Rechte vom 7.9.1981 [SGS/BL 120]), qui réserve expressément l'hypothèse dans laquelle le comité d'initiative donne son accord. Dans le même sens : Bisaz, N. 549.

101. N. 41 ss.

102. Biaggini, Fristenstillstand, p. 280 (à propos des délais de traitement des initiatives).

est entravé, la suspension n'équivaut pas à une prolongation : **le temps utile à disposition pour accomplir les démarches reste le même qu'initialement fixé par le délai**¹⁰³.

- 42 La LDP ne contient aucune règle expresse – ni générale, ni propre à l'art. 75a LDP –, relative à la suspension des délais¹⁰⁴. Selon le présent commentaire, dès lors que la réglementation de la prolongation des délais prévue à l'art. 75a al. 3^{bis} est exhaustive¹⁰⁵, une suspension de ces délais qui reviendrait dans les faits à prolonger ceux-ci est exclue.
- 43 En revanche, le silence qualifié de l'art. 75a LDP sur les motifs de prolongation de délai ne s'oppose à notre sens pas à admettre que la loi présente une **lacune s'agissant de la (véritable) suspension des délais**¹⁰⁶. Contrairement à la question de la prolongation, le texte de l'art. 75a LDP, sans exclure ni réserver une suspension, n'en régleme aucun aspect. Comme nous l'avons exposé¹⁰⁷, son objectif est de préserver un équilibre entre l'intérêt à préserver l'actualité d'une initiative et l'intérêt à donner au Conseil fédéral suffisamment de temps pour préparer matériellement et intellectuellement la votation et la tenir. Cet intérêt est en particulier au service de la garantie de la libre formation et de l'expression fidèle et sûre de la volonté populaire (art. 34 al. 2 Cst.). Or, si le Conseil fédéral ne dispose pas de ce temps ou que des scrutins ne peuvent prendre place dans le cadre temporel ordinaire (art. 2a ODP), cet équilibre est bouleversé. Enfin, rien n'indique une volonté historique du législateur d'exclure une suspension du délai dans certaines circonstances extraordinaires¹⁰⁸.
- 44 Il est difficile de combler de façon générale, *modo legislatoris*, une telle lacune en anticipant toutes les hypothèses et circonstances de suspension. Dans l'intérêt de la sécurité du droit, une révision législative dans ce sens serait préférable¹⁰⁹. Une suspension des délais doit en tout état respecter les **principes généraux d'activité de l'Etat** (art. 5, 8 et 9 Cst.). Ainsi, elle ne peut pas avoir pour objectif ou pour effet de désavantager ou d'avantager une initiative par rapport à une autre : en tant que traitement différencié, elle doit reposer sur un motif objectif et sérieux et concerner de la même façon tous les objets se situant dans un même cadre temporel (art. 8 al. 1 Cst.). Elle doit de surcroît être apte et nécessaire à atteindre l'objectif visé (art. 5 al. 2 Cst.), soit permettre au Conseil fédéral de bénéficier utilement de l'entier du délai de 10 ou 16 mois pour organiser et tenir la votation.
- 45 Une suspension fondée sur la LDP ne peut dès lors entrer en ligne de compte que dans une **situation entravant l'organisation et/ou la tenue de la votation**. Cela peut par exemple être le cas lorsque le pays est en guerre, connaît une panne généralisée, voire lorsque des mesures de lutte sanitaire indispensables rendent impossible le vote et/ou le dépouillement. La seule survenance de ces

103. A ce sujet (au sujet de la récolte des signatures), cf. ég. Biaggini, Fristenstillstand, p. 285.

104. *Mutatis mutandis* à propos des délais de récolte des signatures : Biaggini, Fristenstillstand, p. 285.

105. N. 39.

106. *Mutatis mutandis* à propos des délais de récolte des signatures : Biaggini, Fristenstillstand, p. 285. Cpr Braun Binder/Glaser, p. 602, qui ne réservent pas l'hypothèse dans laquelle le dépassement du délai resterait admissible sur la base de l'art. 75a LDP.

107. N. 25 ss.

108. Biaggini, Fristenstillstand, p. 285. Cpr au contraire, à propos toutefois du délai de traitement des initiatives fixé par l'ancienne loi sur les initiatives (N. 4), l'intervention du rapporteur Antognini (BO 1950 CE p. 635) : « La loi doit régler les situations normales; les situations exceptionnelles échappent à toute prévision et lorsqu'elles se vérifient, elles trouvent en elles-mêmes les éléments de force majeure qui justifient la dérogation aux principes établis par la loi ».

109. Les Chambres ont d'ailleurs accepté une motion chargeant le Conseil fédéral de « régl[er] dans une loi ordinaire la suspension des délais applicables dans l'exercice des droits politiques, ainsi que la question du report de votations populaires et d'élections » (cf. CIP-N, Rapport 2021). Cf. ég. CIP-E, Rapport 2022 ; Braun Binder/Glaser, p. 613 nbp 104. Le Conseil fédéral a annoncé le 22.2.2023 avoir défini les grandes lignes du projet, qui lui permettra de déplacer une votation populaire ou d'y renoncer. Le communiqué de presse ne fait en revanche pas mention de règles relatives à la suspension des délais. Le projet, dont l'élaboration est confiée à la Chancellerie fédérale, devrait être mis en consultation d'ici fin 2023 (<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-93248.html> [dernière consultation le 12.3.2023]).

circonstances n'est toutefois pas suffisante. Encore faut-il qu'elles entraînent effectivement et concrètement une entrave.

- 46 L'**effet concret** et la **durée** de la suspension devrait d'ailleurs dépendre du type d'entrave(s) : touche(nt)-elle(s) l'organisation de la votation, sa tenue ou les deux aspects ? A titre d'exemple, si un évènement (guerre, panne généralisée, pandémie, etc.) empêche la tenue d'un scrutin alors que le délai légal de votation est en train de toucher à sa fin, l'on peut retenir que ce délai est suspendu jusqu'à la prochaine date de scrutin possible. En revanche, la seule impossibilité de tenir une votation ne dispense pas les autorités de s'activer en vue de la préparation du prochain scrutin possible, lorsque les démarches préparatoires ne sont pas entravées. Ainsi, si un évènement empêche momentanément la tenue d'un scrutin, mais que le Conseil fédéral dispose encore de suffisamment de temps pour soumettre l'initiative au vote à une date ultérieure et qu'il en mesure de procéder aux démarches préparatoires à cette fin, il n'y a pas lieu de considérer que le délai est suspendu.
- 47 Une appréciation de la suspension pour 2 mois des délais de votation de l'art. 75a LDP ordonnée par le Conseil fédéral le 20 mars 2020 en réaction à la **pandémie de Covid-19** (art. 1 al. 1 let. c Ordonnance du 20 mars 2020 sur la suspension des délais applicables aux initiatives populaires fédérales et aux demandes de référendum au niveau fédéral¹¹⁰) permet d'illustrer ce qui précède. Concrètement, cette suspension concernait seulement l'initiative « Pour une immigration modérée (initiative de limitation) », dont le délai légal de votation aurait dû arriver à échéance le 20 octobre 2020¹¹¹ et se trouvait dès lors prolongé jusqu'au 20 décembre 2020¹¹². Le Conseil fédéral avait initialement fixé la date de votation populaire sur cette initiative le 17 mai 2020, mais, toujours à cause de la pandémie de Covid-19, a annulé la tenue de ce scrutin¹¹³ et a exclu la tenue de votations populaires jusqu'au 31 mai 2020 (art. 2 al. 1 let. b Ordonnance sur la suspension des délais)¹¹⁴. Le 29 avril 2020 déjà, il a décidé que la votation aurait finalement eu lieu le 27 septembre 2020¹¹⁵, soit encore dans le délai de 10 mois dès le vote de l'Assemblée fédérale¹¹⁶.
- 48 Même si le Conseil fédéral a finalement été en mesure de respecter le délai de votation comme s'il n'avait pas prononcé de suspension, l'on peut, dans la perspective de potentielles futures situations de crise, se montrer critique envers la démarche qui consiste à suspendre « préventivement »¹¹⁷ ce délai. Le 20 mars 2020, au moment de l'annulation du scrutin du 17 mai 2020, le Conseil fédéral disposait en effet encore de 7 mois pour planifier et organiser la tenue d'une nouvelle votation, laquelle pouvait avoir lieu dès après le 31 mai 2020, ce qui laissait à disposition une période de presque 5 mois (jusqu'au 20 octobre 2020) pour tenir la votation. Outre la date ordinaire du 27 septembre 2020 (art. 2a al. 1 let. c ODP), le Conseil fédéral avait la possibilité de fixer pendant cette période des dates de votation supplémentaires pour des motifs prépondérants (art. 2a al. 2 ODP). Dans ces circonstances, la suspension du délai pendant 2 mois n'était pas nécessaire et contrevenait pour cette raison au **principe de proportionnalité** (art. 5 al. 2 Cst.)¹¹⁸.

110. RS 161.16.

111. Le vote final de l'Assemblée fédérale ayant eu lieu le 20.12.2019 (FF 2019 p. 8179).

112. Cf. ég. Biaggini, Fristenstillstand, p. 280 nbp 16.

113. CF, Arrêté du 18.3.2020 sur la renonciation à la tenue de la votation populaire du 17.5.2020, FF 2020 p. 2381. Critiques à ce sujet : Braun Binder/Glaser, p. 608 ss.

114. Cf. ég. Biaggini, Fristenstillstand, p. 280.

115. CF, Communiqué de presse du 29.4.2020. Cf. ég. CF, Arrêté du 1.7.2020 relatif à la votation populaire du 27.9.2020, FF 2020 p. 5755.

116. Cf. ég. Braun Binder/Glaser, p. 608 ss.

117. Cpr ég. Braun Binder/Glaser, p. 612, à propos du report d'une votation comme restriction préventive de l'exercice des droits politiques.

118. *Mutatis mutandis* au sujet du report du scrutin du 17.5.2020 : Braun Binder/Glaser, p. 610 ss.

- 49 Selon l'interprétation proposée par le présent commentaire, une suspension des délais de l'art. 75a LDP qui resterait dans le cadre décrit ci-dessus ne nécessite **pas de base légale supplémentaire**, puisqu'elle peut se fonder sur la LDP, complétée de façon admissible¹¹⁹. Autre – et exorbitante à l'objet de ce commentaire – est la question de savoir si d'autres bases légales permettent de suspendre les délais en question¹²⁰.

e. Interruption

- 50 Les délais de l'art. 75a LDP s'écoulent en principe **sans interruption** jusqu'à l'accomplissement de l'acte qu'ils visent, c'est-à-dire la tenue d'une votation populaire (sur une initiative [al. 1–2], respectivement sur une modification constitutionnelle adoptée pour donner suite à une initiative [al. 3]).
- 51 Il faut toutefois réserver l'hypothèse – rare, mais pas exclue¹²¹ – dans laquelle le scrutin en question est ultérieurement **annulé**. En pareille situation, il faut retenir qu'un nouveau délai (complet) de votation commence à courir¹²². En d'autres termes, le scrutin annulé déploie alors l'effet d'un acte interruptif du délai initial de votation.
- 52 De même, lorsqu'une initiative est retirée à la condition qu'un contre-projet indirect entre en force (art. 73a al. 2 LDP), que le peuple rejette le contre-projet à l'issue d'une votation dont le résultat est validé (art. 15 LDP), faisant partir le délai de vote sur l'initiative de l'art. 75a al. 2 LDP, mais que **le scrutin sur le contre-projet fait ultérieurement l'objet d'une « demande en révision » rétrospective**, cette demande doit à notre sens interrompre le délai de vote sur l'initiative¹²³.

B. Droit cantonal comparé

- 53 La plupart des cantons connaissent une réglementation des délais de votation sur les initiatives voire, lorsque ceux-ci doivent faire l'objet d'un vote, sur les projets de mise en œuvre des initiatives rédigées en termes généraux acceptées¹²⁴. L'on distingue schématiquement **trois systèmes**¹²⁵ :
- 54 Certains cantons fixent un **délai de votation « absolu »**, *i.e.* qui court dès le dépôt ou le constat de l'aboutissement de l'initiative (art. 29–30 Cst./ZH¹²⁶ *cum* § 132, 137 GPR/ZH¹²⁷ ; art. 28 al. 3 Cst./UR¹²⁸ ; art. 64 Cst./OW¹²⁹ ; art. 55 Cst./NW¹³⁰ ; art. 119 al. 1, 124, 125 LEDP/FR¹³¹ ; art. 32 al. 1–2 Cst./

119. *Mutatis mutandis* : Biaggini, Fristenstillstand, p. 285 s.

120. Pour une discussion au sujet des art. 185 al. 3 Cst. et 6–7 LEp, dans le contexte de la pandémie de Covid-19 : Biaggini, Fristenstillstand, p. 281 ss, 284 s. ; Braun Binder/Glaser, p. 602 s. (au sujet du report de votations).

121. Cf. ATF 145 I 207. Cf. ég. ATF 138 I 61 c. 8.7.

122. N. 76 ss, 96, 108 sur le *dies a quo*. C'est également l'avis donné par le Conseil fédéral en réponse à aux motions 19.3451 « Revotons sur l'initiative populaire "Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage" ! » (Jean-Luc Addor), 19.3757 (Gerhard Pfister) et 19.3946 (Pirmin Bischof) « Réexamen par le Parlement de l'initiative populaire "Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage" ».

123. N. 94.

124. En détail sur les législations cantonales concernant cette seconde hypothèse, cf. Fuhrer, p.54 ss.

125. Les règles dans les cantons de Glaris et Appenzell Rhodes-Intérieures sont à part en raison de la présentation des initiatives à la *Landsgemeinde* (art. 59 al. 3 Cst./GL [Constitution du canton de Glaris du 1.5.1988 ; RS 131.217] ; art. 7bis Cst./AI [Constitution du Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures du 24.11.1872 [RS 131.224.2)]).

126. Constitution du Canton de Zurich du 27.2.2005 (RS 131.211).

127. Zürcher Gesetz vom 1.9.2003 über die politischen Rechte (LS/ZH 161).

128. Constitution du canton d'Uri du 28.10.1984 (RS 131.214).

129. Constitution du canton d'Obwald du 19.5.1968 (RS 131.216.1).

130. Constitution du canton de Nidwald du 10.10.1965 (RS 131.216.2).

131. Loi fribourgeoise du 6.4.2001 sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1).

- SO¹³² ; § 24a IRG/BS¹³³ ; § 29 Cst./BL¹³⁴ ; art. 15 Cst./GR¹³⁵ ; § 66 GPR/AG¹³⁶ ; art. 82 al. 1 Cst./VD¹³⁷ ; art. 33 al. 2, 100 al. 2 Cst./VS¹³⁸).
- 55 Dans d'autres cantons, le délai de votation est « **relatif** » : il court dès la fin du traitement de l'initiative par le parlement, à l'instar des délais de l'art. 75a al. 1 et 3 LDP (§ 35 al. 5, 79 al. 2 Cst./ZG¹³⁹ ; § 81 al. 2, 82 al. 2, 83 al. 3 StWG/TG¹⁴⁰).
- 56 Enfin, quelques cantons ne connaissent **pas de délai de votation**. Ils peuvent en revanche impartir aux autorités des délais pour traiter l'initiative et/ou élaborer un projet de mise en œuvre (art. 59 al. 4 Cst./BE¹⁴¹ *cum* art. 149 ss LDP/BE¹⁴² ; § 33 Cst./SZ¹⁴³ ; art. 55 al. 3 Cst./AR¹⁴⁴ ; art. 44 ss RIG/SG¹⁴⁵ ; art. 62–63 Cst./GE¹⁴⁶ ; art. 76 Cst./JU¹⁴⁷).
- 57 Plusieurs cantons **combinent** par ailleurs des éléments de différents systèmes. Dans le canton de Lucerne par exemple, un délai de votation absolu de 6 mois régit l'initiative visant la révision totale de la constitution cantonale (§ 82l KRG/LU¹⁴⁸, cpr § 82a en matière de référendum obligatoire et facultatif). A Schaffhouse et Neuchâtel, un délai de vote relatif (art. 77 al. 4 Wahlgesetz/SH¹⁴⁹ ; art. 109 al. 4, 110 al. 5 LDP/NE¹⁵⁰) se double d'un délai absolu lorsque l'initiative vise la révision totale de la constitution cantonale (art. 79 Wahlgesetz/SH ; art. 108 al. 1 LDP/NE). Quant au canton du Tessin, il fixe un délai absolu de votation de 2 ans dès la publication de l'aboutissement de l'initiative (respectivement de 60 jours lorsque l'initiative porte sur la révision totale de la Constitution) et un délai relatif de 60 jours dès la conclusion des délibérations (art. 46, 90 Cst./TI¹⁵¹)¹⁵².
- 58 Comme en matière de délais de traitement, il appartient au droit cantonal de déterminer si les délais de votation sont des délais contraignants ou d'ordre¹⁵³. Certains cantons prévoient expressément, à certaines conditions, leur prolongation (art. 117 al. 2 LEDP/FR ; § 24a al. 1 et 4 IRG/BS ; art. 15 Cst./GR ; art. 82 al. 2 Cst./VD ; art. 33 al. 2 Cst./VS), voire leur suspension (§ 24a al. 3 IRG/BS). Au surplus, en l'absence de qualification expresse (ce qui est fréquent), la doctrine relève que la jurisprudence a plutôt tendance (dans le contexte des délais de traitement) à retenir qu'il s'agit de délais d'ordre¹⁵⁴.

132. Constitution du canton de Soleure du 8.6.1986 (RS 131.221).

133. Baselstädtisches Gesetz vom 16.1.1991 betreffend Initiative und Referendum (SG/BS 131.100).

134. Constitution du canton de Bâle-Campagne du 17.5.1984 (RS 131.222.2).

135. Constitution du canton des Grisons des 18.5 et 14.9.2003 (RS 131.226).

136. Aargauer Gesetz über die politischen Rechte vom 24.4.1988 (SAR 131.12).

137. Constitution du Canton de Vaud du 14.4.2003 (RS 131.231).

138. Constitution du Canton du Valais du 8.3.1907 (RS 131.232).

139. Constitution du canton de Zoug du 31.1.1894 (RS 131.218).

140. Thurgauer Gesetz vom 12.2.2014 über das Stimm- und Wahlrecht (RB/TG 161.1).

141. Constitution du Canton de Berne du 6.6.1993 (RS 131.212).

142. Loi bernoise du 5.6.2012 sur les droits politiques (RSB 141.1).

143. Constitution du canton de Schwytz du 24.11.2010 (RS 131.215).

144. Constitution du Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures du 30.4.1995 (RS 131.224.1).

145. St. Galler Gesetz vom 27.11.1967 über Referendum und Initiative (sGS/SG 125.1).

146. Constitution de la République et Canton de Genève du 14.10.2012 (RS 131.234).

147. Constitution de la République et Canton du Jura du 20.3.1977 (RS 131.235).

148. Luzerner Gesetz vom 28.6.1976 über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (SRL 30).

149. Schaffhauser Gesetz vom 15.3.1904 über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (RB SH 160.100).

150. Loi neuchâteloise du 17.10.1984 sur les droits politiques (RSN 141).

151. Constitution de la République et Canton du Tessin du 14.12.1997 (RS 131.229).

152. Cf. ég. Corti, p. 418.

153. ATF 108 Ia 165 c. 2c, 2e, JdT 1984 I 107 ; ATF 104 Ia 240 c. 3a, 3c, JdT 1980 I 504 ; ATF 101 Ia 492 c. 3, 6 ; ATF 100 Ia 53 c. 5b ; TF du 10.2.1987, ZBl 88 (1987) 463–468, c. 3, 3a, 3b ; Attinger, p. 58 ; Tornay, p. 130.

154. Attinger, p. 58 ; Bisaz, N. 545 (critique) ; Tornay, p. 131 ; Wildhaber, Art. 121/122 Cst. 1874 N. 79. Cf. p. ex. TF 1P.145/2005 du 17.3.2005 c. 2.5 à propos de l'art. 46 al. 1 Cst./TI.

III. COMMENTAIRE

A. Délai pour soumettre au vote une initiative (alinéa 1^{er})

1. Objet (« soumettre une initiative au vote populaire »)

- 59 L'art. 75a al. 1 LDP impartit au Conseil fédéral un délai de 10 mois¹⁵⁵ dès le vote final de l'Assemblée fédérale sur l'initiative¹⁵⁶ ou l'échéance des délais qui lui sont impartis pour ce faire¹⁵⁷ pour **soumettre au vote une initiative populaire**.
- 60 L'objet du délai de l'art. 75a al. 1 LDP est ainsi la **conduite d'une votation**, c'est-à-dire d'une « procédure au cours de laquelle les [citoyennes et] citoyens actifs qui composent le corps électoral (peuple) décident de l'adoption ou du rejet d'une proposition »¹⁵⁸, en l'occurrence d'une initiative populaire, sous la forme d'un scrutin¹⁵⁹.
- 61 Le délai concerne exclusivement la phase du processus d'initiative **postérieure au traitement parlementaire**¹⁶⁰. En principe, l'Assemblée fédérale ordonne la soumission au vote d'une initiative populaire dans l'arrêté fédéral déclarant l'initiative valable et exprimant une recommandation à son sujet (art. 98, 100, 103 LParl)¹⁶¹. La situation dans laquelle les Chambres n'ont pas adopté d'arrêté fédéral relatif à l'initiative dans le délai imparti (art. 100, 103, 106 LParl)¹⁶² fait toutefois exception. Dans ce cas, il appartient exceptionnellement au Conseil fédéral de suppléer cette lacune en ordonnant le principe même de la votation (art. 106 LParl).
- 62 Dans un cas comme dans l'autre, il appartient ensuite au **Conseil fédéral** d'agir en vue du respect du délai de vote. En tant qu'autorité exécutive (art. 174 Cst.), il **fixe le jour de la votation** (art. 10 al. 1^{bis} LDP) et **procède aux démarches préparatoires** (art. 11 LDP) qui permettent aux cantons d'exécuter la votation sur leurs territoires respectifs (cf. art. 10 al. 2 LDP). En principe, il fixe les objets qui feront l'objet de la prochaine votation sous la forme d'un arrêté et délègue à la Chancellerie fédérale le soin de prendre toutes les mesures nécessaires pour la votation¹⁶³.
- 63 Le délai est respecté **lorsque la votation a effectivement lieu** avant son échéance. La seule fixation de la date de la votation ne suffit donc pas encore à le sauvegarder. Si la votation a lieu et est ultérieurement annulée¹⁶⁴, elle interrompt le délai¹⁶⁵. L'initiative doit alors à nouveau être soumise au vote (sous réserve de son retrait) et un nouveau délai de 10 mois commence à courir conformément à l'art. 75a al. 1 LDP¹⁶⁶.
- 64 Selon le présent commentaire, **toutes les initiatives** valables (art. 139 al. 3 Cst., art. 75 LDP) et qui ne sont pas retirées (art. 73–73a LDP) sont visées par le délai de l'art. 75a al. 1 LDP, y compris celles tendant à la révision totale de la Constitution fédérale (art. 138 Cst.)¹⁶⁷. Les initiatives tendant à la

155. N. 80 ss.

156. N. 67 ss.

157. N. 73 ss.

158. Dubey, Droits II, N. 4839.

159. Cf. Dubey, Droits II, N. 4840.

160. Eg. N. 67.

161. Pour un exemple : AF, Arrêté fédéral du 18.3.2022 relatif à l'initiative populaire « Non à l'élevage intensif en Suisse (initiative sur l'élevage intensif) », FF 2022 p. 700 : « L'initiative populaire [...] est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons » (art. 1 al. 1).

162. N. 73 ss.

163. Cf. p. ex. CF, Arrêté fédéral du 23.6.2022 relatif à la votation populaire du 25.9.2022, FF 2022 p. 1598.

164. A propos de l'annulation rétrospective du scrutin : ATF 145 I 207. Cf. ég. ATF 138 I 61 c. 8.7.

165. N. 51.

166. Sur son point de départ : N. 76 ss.

révision totale de la Constitution (art. 138 al. 2 Cst.) ainsi que les initiatives rédigées en termes généraux (art. 139 al. 4 2^e phr. Cst.) doivent être soumises au vote du peuple, tandis que les initiatives rédigées de toutes pièces doivent être soumises au vote du peuple et des cantons (art. 139 al. 5 1^{re} phr. Cst.).

- 65 Compte tenu de l'obligation de les soumettre au vote simultanément aux initiatives auxquelles ils s'opposent (art. 139b Cst., art. 76 LDP)¹⁶⁸, les **contre-projets directs**, c'est-à-dire les révisions constitutionnelles alternatives à l'initiative proposées par l'Assemblée fédérale¹⁶⁹, sont indirectement visés par le délai de votation de l'art. 75a LDP lorsque l'initiative est maintenue malgré leur adoption, même s'ils font l'objet d'un arrêté fédéral distinct de celui concernant l'initiative (cf. art. 101 al. 2 LParl)¹⁷⁰. L'art. 75a al. 1 LDP ne fixe en revanche aucun délai de vote sur le contre-projet direct en tant que tel¹⁷¹. Lorsque l'initiative est retirée et que seul le contre-projet direct subsiste, celui-ci n'est pas assujéti au délai de vote de 10 mois. *De lege ferenda*, un délai de vote similaire à celui de l'art. 75a al. 1 LDP éviterait qu'un retard substantiel ne fasse perdre sa raison d'être au contre-projet¹⁷².
- 66 Les **contre-projets indirects**, qui proposent également une réglementation alternative à l'initiative, mais sous la forme d'un acte infra-constitutionnel qui ne se trouve pas nécessairement dans un rapport formel d'exclusion avec l'initiative¹⁷³, ne sont pas non plus assujéti au délai de l'art. 75a al. 1 LDP. Si un référendum aboutit contre un contre-projet indirect, ni la Constitution, ni la loi ne fixent un délai dans lequel le vote doit avoir lieu¹⁷⁴. Lorsque l'initiative est maintenue malgré le contre-projet indirect, le Conseil fédéral a une pression pour soumettre celui-ci au vote rapidement, afin que le scrutin sur l'initiative, qui doit avoir lieu dans les 10 mois (art. 75a al. 1 LDP), ait lieu une fois le sort du contre-projet tranché. Cette pression fait en revanche défaut lorsque l'initiative est retirée, de façon définitive ou à la condition que le contre-projet indirect soit définitivement adopté (art. 73a al. 2 LDP)¹⁷⁵.

2. Point de départ

a. Point de départ principal : terme effectif du traitement parlementaire (« vote final de l'Assemblée fédérale »)

- 67 Le délai de l'art. 75a al. 1 LDP commence en principe à courir à l'issue de la **phase parlementaire** de traitement de l'initiative, soit dès le vote final de l'Assemblée fédérale sur l'arrêté fédéral relatif à l'initiative (art. 81 al. 1 let. c LParl). Cet arrêté statue sur la validité de l'initiative (art. 1) et sur la recommandation de vote à son sujet (lorsqu'elle est rédigée de toutes pièces), respectivement sur son approbation¹⁷⁶ ou son rejet (lorsqu'elle est rédigée en termes généraux) (art. 2).
- 68 Le vote final sur l'arrêté fédéral relatif à l'initiative a lieu, le même jour dans les deux Chambres, lorsque le Conseil national et le Conseil des Etats ont pris des **décisions concordantes sur**

167. N. 23.

168. CR-Dubey/Jacquemoud, Art. 139b Cst. N. 23.

169. CR-Dubey, Art. 139 Cst. N. 115 ; Albrecht, p. 8, 17, 44.

170. Cf. CR-Dubey/Jacquemoud, Art. 139b N. 23 ; Häusler, Art. 101 ParlG N. 14.

171. Eg. N. 23.

172. Cpr N. 20, 26.

173. CR-Dubey, Art. 139 Cst. N. 118 ; Albrecht, p. 80 s.

174. Cf. ég. Biaggini, Art. 139 BV N. 26.

175. Cpr N. 85 ss.

176. N.B. : celle-ci ne fait toutefois pas partir un délai de votation sur l'initiative, mais un délai d'élaboration du projet de mise en œuvre (art. 104 al. 1 LParl).

l'initiative (art. 81 al. 1^{bis} LParl), après avoir chacun délibéré en première lecture (art. 74 LParl) et, cas échéant, avoir éliminé leurs divergences (art. 89 ss LParl)¹⁷⁷.

- 69 Il se peut néanmoins que les Chambres ne **parviennent pas à prendre de décisions concordantes** sur l'initiative. Si l'une des Chambres rejette la proposition de conciliation concernant la recommandation de vote au sujet d'une **initiative rédigée de toutes pièces**, l'art. 98 al. 3 LParl précise que seul l'art. 2 de l'arrêté fédéral, concernant dite recommandation de vote, est biffé. Dans ce cas, il nous semble qu'un vote final sur l'arrêté (art. 81 al. 1 let. c LParl), concernant exclusivement la validité de l'initiative (art. 1) peut avoir lieu¹⁷⁸.
- 70 Bien que cela nous semble plus être le fruit d'une omission corrigeable par une application analogique qu'un choix délibéré, à rigueur de texte, l'art. 98 al. 3 LParl ne concerne pas l'approbation ou le rejet d'une **initiative rédigée en termes généraux** (cpr « recommandation de vote », « proposition de conciliation »). La procédure d'élimination des divergences à ce sujet connaît une particularité : si l'une des Chambres décide pour une seconde fois de rejeter l'initiative, ce second refus est réputé définitif (art. 95 let. e LParl). Dans ce contexte, si l'on considère que le mécanisme de l'art. 98 al. 3 LParl n'est pas applicable, Nico Häusler relève que le texte de l'art. 81 LParl exclut un vote final sur l'initiative, puisqu'il suppose que les deux Chambres aient adopté l'acte soumis au vote final (art. 81 al. 1 let. c LParl), de surcroît en prenant des décisions concordantes à son sujet (art. 81 al. 1^{bis} LParl)¹⁷⁹.
- 71 Or, si l'on s'en tient à la lettre de l'art. 75a al. 1 LDP, en l'absence de vote final, le délai de l'art. 75a al. 1 LDP commencerait à courir seulement à l'échéance des délais de traitement impartis à l'Assemblée fédérale (art. 103, 105 LParl). Une telle conclusion est toutefois contraire à la logique (systématique et téléologique) de l'article, qui veut qu'une décision finale de l'Assemblée fédérale fasse partir le délai de vote. Elle résulte vraisemblablement plus d'une omission, explicable par la quasi-absence de pratique relative au traitement des initiatives rédigées en termes généraux¹⁸⁰, que d'un silence qualifié. Par conséquent, selon le présent commentaire, si la pratique renonce à appliquer par analogie l'art. 98 al. 3 LParl au rejet d'une initiative rédigée en termes généraux et à conduire un vote final sur la validité de l'initiative, le **(second) refus d'un conseil scellant définitivement le sort de l'initiative** (art. 95 let. e LParl) doit entraîner le départ du délai de l'art. 75a al. 1 LDP¹⁸¹. En pareilles circonstances, il n'y a pas lieu d'attendre l'échéance du délai de traitement impartie à l'Assemblée fédérale (art. 103 al. 1, 105 LParl).
- 72 Enfin, malgré l'exigence selon laquelle le vote final a lieu une fois que les Chambres ont pris des décisions concordantes, il est possible que les Chambres prennent finalement des **décisions divergentes lors de ce vote final**, l'une acceptant l'arrêté fédéral contenant une recommandation et l'autre le refusant (art. 81 al. 3 LParl)¹⁸². Dans ce cas, les Chambres sont réputées avoir renoncé à

177. Sur les particularités de la procédure parlementaire : Füzesséry/Häusler, Art. 100 ParlG N. 9.

178. On peut toutefois se demander si tel est le cas lorsque les Chambres divergent non seulement sur la recommandation de vote, mais également sur la validité de l'initiative. L'art. 98 al. 2 LParl prévoit dans ce cas que l'initiative ou la partie concernée est réputée valable si le conseil qui en a reconnu la validité confirme sa décision. L'absence de toute décision concordante des conseils pourrait ainsi s'opposer à l'application de l'art. 81 LParl (cpr toutefois Füzesséry, Art. 98 ParlG N. 20 ss, qui n'aborde pas cette hypothèse). Cas échéant, le délai de l'art. 75a al. 1 LDP devrait courir dès le rejet de la proposition de conciliation sur la recommandation de vote (*mutatis mutandis* N. 71).

179. Cf. Häusler, Art. 103 ParlG N. 6. Le refus récent de supprimer l'exigence d'un vote final sur les initiatives n'y change à notre sens rien, car il ressort des travaux préparatoires que les discussions ont été menées dans l'optique des procédures concernant une initiative rédigée de toutes pièces (CIP-N, Rapport 2017, p. 23 ss ; CF, Avis 2017, p. 6496 s. ; Intervention Romano, BO 2017 CN p. 2085).

180. Cf. Grisel, N. 535 ; Seferovic, N. 152.

181. Du même avis : Häusler, Art. 103 ParlG N. 6.

182. Cf. p. ex. vote final du 13.12.2013 sur l'initiative « Pour que les pédophiles ne travaillent plus avec des enfants » (12.076) ; vote final du 15.6.2012 sur l'initiative « contre les rémunérations abusives » (08.080).

donner une recommandation de vote, ce qui est contraire à leur obligation constitutionnelle de se prononcer (art. 139 al. 4 et 5 Cst.)¹⁸³. Afin de préserver le droit des citoyennes et citoyens de se prononcer rapidement sur une initiative¹⁸⁴, cette situation n'en met pas moins définitivement un terme à la phase parlementaire et fait partir le délai de vote de l'art. 75a LDP, même si les délais de traitement parlementaire (art. 100, 103, 105 LParl) ne sont pas encore écoulés¹⁸⁵.

b. Point de départ subsidiaire : terme fictif du traitement parlementaire (« échéance des délais légaux réservés au Parlement pour examiner l'initiative »)

- 73 La fin effective du traitement parlementaire de l'initiative marque le point de départ du délai de vote sur l'initiative seulement si elle intervient dans les **délais légaux de traitement parlementaire** (art. 100, 103, 105 LParl)¹⁸⁶. Si l'Assemblée fédérale ne parvient pas à traiter l'initiative, respectivement à prendre une décision concordante à son sujet dans les délais impartis, le Conseil fédéral est tenu d'ordonner la votation populaire sans attendre sa décision (art. 106 LParl)¹⁸⁷.
- 74 Dans une telle situation, l'art. 75a al. 1 LDP dote le délai de vote sur une initiative d'un **point de départ subsidiaire** au vote final de l'Assemblée fédérale : l'échéance du délai légal de traitement parlementaire de l'initiative. Plutôt que la fin effective du traitement parlementaire, c'est alors sa **fin fictive**, intervenant par l'effet de péremption, qui marque le point de départ du délai de 10 mois. Ce système limite et rend prévisible la durée totale maximale (délai de traitement parlementaire [art. 100 ou 103 al. 1 LParl], cas échéant prolongé [art. 105 LParl] + délai de vote [art. 75a al. 1 LDP], cas échéant prolongé [art. 75a al. 3^{bis} LDP]) qui peut s'écouler entre le dépôt d'une initiative et le scrutin sur cette initiative¹⁸⁸.
- 75 En matière d'**initiative tendant à la révision totale de la Constitution**, l'art. 96 LParl dispose seulement que l'Assemblée fédérale soumet l'initiative au vote du peuple, sans fixer expressément de délai à cette fin. A notre sens, il serait néanmoins contraire à la garantie des droits politiques (art. 34 al. 1 Cst.)¹⁸⁹ d'en inférer que l'Assemblée fédérale n'est pas tenue de traiter l'initiative dans un délai raisonnable. Comme le retient la majeure partie de la doctrine, l'Assemblée fédérale ne devrait en tout cas pas dépasser un délai de 2 ans, qui correspond à celui imparti pour le traitement des initiatives rédigées en termes généraux (art. 103 al. 1 LParl)¹⁹⁰. Selon le présent commentaire, l'échéance d'un tel délai devrait en conséquence également marquer le point de départ subsidiaire du délai de l'art. 75a al. 1 LDP. A défaut, un retard ou un refus injustifié de l'Assemblée fédérale de traiter l'initiative aurait pour effet d'empêcher pour une durée indéterminée le vote sur l'initiative.

183. A ce sujet (et critiques) : Füzesséry/Häusler, Art. 100 ParlG N. 10. Le Parlement a toutefois récemment encore refusé de supprimer l'exigence d'un vote final sur les initiatives populaires (CIP-N, Rapport 2017, p. 23 ss ; CF, Avis 2017, p. 6496 s. ; Intervention Romano, BO 2017 CN p. 2085).

184. N. 20, 26.

185. Cpr Füzesséry, Art. 106 ParlG N. 15, qui considère que cette conséquence ressort certes de l'art. 75a al. 1 LDP, mais pas de l'art. 106 LParl.

186. N. 119 ss.

187. Füzesséry, Art. 106 ParlG N. 8 ; Füzesséry/Häusler, Art. 100 ParlG N. 11 ; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 829.

188. N. 124.

189. N. 20.

190. N. 123. CR-Dubey, Art. 138 Cst. N. 49 ; BSK-Epiney/Diezig, Art. 138 BV N. 20 ; SGK-Ehrenzeller/Nobs, Art. 138 BV N. 20 ; Häusler, Art. 106 ParlG N. 6. Dans un sens proche : Biaggini, Art. 138 BV N. 6.

c. Point de départ complémentaire : arrêté du Conseil fédéral refusant ou révoquant la validation du résultat d'une votation (non écrit)

- 76 Comme on l'a vu¹⁹¹, il est envisageable qu'une votation portant sur une initiative soit **annulée**, ce qui provoque le départ d'un nouveau délai de votation au sens de l'art. 75a al. 1 LDP.
- 77 L'art. 75a LDP ne régleme nte pas la question de savoir quel est le point de départ de ce nouveau délai de vote. Selon le présent commentaire, il faut y voir une **lacune proprement dite**, due au fait que le législateur n'avait pas anticipé cette question. Pour combler cette lacune, il convient à notre sens de tenir compte de la procédure suivie après l'annulation du scrutin, laquelle dépend à son tour des motifs ayant conduit à cette annulation¹⁹².
- 78 Ainsi, si une **nouvelle procédure parlementaire** au sujet de l'initiative a lieu¹⁹³, les règles de l'art. 75a al. 1 sur le *dies a quo*¹⁹⁴ peuvent sans autre s'appliquer *mutatis mutandis* puisqu'un nouveau vote final devrait avoir lieu dans un délai déterminé¹⁹⁵.
- 79 **Lorsque la procédure parlementaire n'est pas reconduite**, il convient de déterminer si le délai recommence à courir dès la décision judiciaire annulant la votation ou, après l'annulation matérielle, dès l'arrêté du Conseil fédéral refusant ou révoquant¹⁹⁶ la validation du résultat (art. 15 LDP). Même si elle présente le risque que le Conseil fédéral tarde à agir, la seconde solution nous paraît plus adéquate¹⁹⁷. La validation est en effet l'acte qui constate de manière obligatoire et définitive le résultat de la votation¹⁹⁸. C'est avec son refus ou sa révocation que la procédure prend formellement fin. Au surplus, ce point de départ fait écho à l'art. 75a al. 2 LDP, dont le *dies a quo* est la date de la validation du résultat de la votation sur le contre-projet indirect et non la date du scrutin¹⁹⁹.

3. Durée (« dix mois »)

- 80 Le délai de vote sur une initiative de l'art. 75a al. 1 LDP court sur une durée de 10 mois, qui se compute en quantième²⁰⁰. Pour rappel²⁰¹, seules les **démarches post-parlementaires**, d'organisation matérielle et intellectuelle du scrutin, doivent être accomplies à ce stade.
- 81 Dès lors que le délai commence à courir dès le vote final de l'Assemblée fédérale lorsque celui-ci intervient dans les délais légaux de la LParl²⁰², le Conseil fédéral ne bénéficie pas, en sus des 10 mois impartis par l'art. 75a al. 1 LDP, de l'éventuel solde du délai de traitement fixé par la LParl.
- 82 Compte tenu du calendrier des dates de votation à disposition (4 par année hors année électorale) (art. 2a ODP) et de l'obligation de fixer les objets d'une votation au minimum 4 mois en avance (art. 10 al.

191. N. 63.

192. Sur l'admissibilité de la conduite d'une nouvelle procédure parlementaire : Jacquemoud, Annulation.

193. N.B. : dans le cas de l'initiative « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage », le Conseil fédéral n'a pas formellement soumis à nouveau la question à l'Assemblée fédérale, mais lui a présenté un message additionnel sur un sujet connexe (cf. Message 2019).

194. N. 67 ss.

195. N.B. : autre est la question de savoir si ce délai devrait être réduit par rapport aux délais « ordinaires » fixés par la LParl.

196. P. ex. CF, Arrêté du 29.6.2019 portant annulation de la validation du résultat de la votation populaire du 28.2.2016 sur l'initiative populaire « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage », FF 2019 p. 4421.

197. Le Conseil fédéral semble également prendre son arrêté de validation comme point de départ du nouveau délai (cf. avis en réponse aux motions 19.3451 « Revotons sur l'initiative populaire "Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage" » (Jean-Luc Addor), 19.3757 (Gerhard Pfister) et 19.3946 (Pirmin Bischof) « Réexamen par le Parlement de l'initiative populaire "Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage" »).

198. Dubey, Autorité, p. 15.

199. N. 90 ss.

200. N. 37.

201. N. 61 s.

1^{bis} LDP), le Conseil fédéral bénéficie en principe concrètement de **2 dates à choix** pour soumettre l'initiative au vote²⁰³. Dans les faits, la moyenne du délai courant entre le vote final de l'Assemblée fédérale et le scrutin s'élève à **environ 6,3 mois** en ce qui concerne les initiatives ayant fait l'objet d'une votation depuis 2010 (hors cas de délai prolongé selon l'art. 75a al. 3^{bis} LDP)²⁰⁴.

- 83 A l'intérieur de ce délai, le Conseil fédéral est libre de faire usage du **pouvoir d'appréciation** que son statut d'autorité exécutive suprême de la Confédération (art. 174 Cst.) lui confère pour fixer la date de la votation sur une initiative. Il n'a pas à recevoir d'instruction de l'Assemblée fédérale à ce sujet. Il doit néanmoins préserver la libre formation et l'expression fidèle et sûre de la volonté populaire (art. 34 al. 2 Cst.), ce qui suppose qu'il exerce sa tâche en tenant compte de la complexité, du caractère contradictoire ou encore de la propension à animer le débat des différents objets à soumettre au vote²⁰⁵.
- 84 La durée du délai est **prolongée** de 6 mois qu'il commence à courir pendant une période déterminée avant le renouvellement intégral du Conseil national (art. 75 al. 3^{bis} LParl)²⁰⁶. Selon le présent commentaire, elle peut très exceptionnellement être suspendue²⁰⁷.

B. Délai pour soumettre au vote une initiative conditionnellement retirée en cas de rejet du contre-projet indirect (alinéa 2)

1. Objet (« soumet[tre] l'initiative [...] au vote [lorsque le contre-projet indirect est rejeté] »)

- 85 Comme celui de l'art. 75a al. 1 LDP, le délai de l'art. 75a al. 2 LDP a pour objet la soumission au vote d'une initiative. L'on peut en conséquence renvoyer aux développements qui précèdent sur cette notion²⁰⁸. L'art. 75a al. 2 LDP vise cependant le **contexte spécial dans lequel le peuple rejette un contre-projet indirect**²⁰⁹, alors que le comité d'initiative avait **retiré l'initiative à la condition que ce contre-projet n'échoue pas** en votation populaire (art. 73a al. 2 LDP). Dans un tel cas, le retrait de l'initiative ne déploie aucun effet, puisque la condition à laquelle il est soumis ne s'est pas réalisée (art. 73a al. 3 LDP *a contrario*). Si le comité d'initiative ne décide pas finalement de retirer inconditionnellement l'initiative (art. 73 al. 1 LDP)²¹⁰, les autorités restent tenues de soumettre celle-ci au vote²¹¹.
- 86 Dans de telles circonstances, faire courir le délai de votation sur une initiative conditionnellement retirée à partir du vote final de l'Assemblée fédérale, comme le prévoit l'art. 75a al. 1 LDP, présenterait **le risque que ce délai arrive à échéance avant que le sort du contre-projet indirect et, avec lui de l'initiative, soit scellé**, compte tenu du délai de référendum de 100 jours (art. 141 al. 1 let. a Cst.)

202. N. 67 ss.

203. Wirz/Jakob/Kunz, p. 163.

204. Le calcul se base sur les données et dates fournies par la Chancellerie fédérale : https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_7.html (dernière consultation le 12.3.2023). Entre le 1.1.2010 et le 31.12.2022, 58 initiatives ont fait l'objet d'une votation, dont 4 sont concernées par la règle de l'art. 75 al. 3^{bis} LDP et donc exclues du calcul (cpr N. 118). Le délai moyen de soumission au vote sans ces initiatives s'élève à 192,07 jours (arrondi), soit 6,31 mois (arrondi). En incluant ces initiatives dans le calcul, la moyenne s'élève à env. 6,6 mois (durée moyenne de 200,38 jours [arrondi] x 0,0328767).

205. Biaggini, Art. 171 BV N. 8a ; Braun Binder/Glaser, p. 595 ; Wili, p. 19 s. Cf. ég. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N. 2443. Au sujet d'une motion qui demandait au Conseil fédéral de soumettre au vote deux initiatives dans un ordre déterminé : CF, Avis 2011 ; CER-E, Rapport 2011.

206. N. 111 ss.

207. N. 41 ss.

208. N. 60 ss.

209. N. 66.

210. CIP-E, Rapport 2009, p. 3156.

211. N. 20.

et de l'obligation d'annoncer une votation au minimum 4 mois en avance (art. 10 al. 1^{bis} LDP)²¹². C'est la raison pour laquelle l'art. 75a al. 2 LDP dispose que le délai commence seulement à courir à la date de validation du résultat de la votation rejetant le contre-projet indirect²¹³.

- 87 Le texte de l'art. 75a al. 2 LDP vise la soumission de l'initiative « au vote du peuple et des cantons ». Or, seule l'**initiative rédigée de toutes pièces** est soumise à une exigence de double majorité (art. 139 al. 5 Cst.). L'art. 75a al. 2 LDP nous semble pourtant également s'appliquer à l'**initiative rédigée en termes généraux** (soumise au vote du seul peuple). Selon l'opinion dominante, il n'est pas exclu d'opposer un contre-projet indirect à une telle initiative²¹⁴. Par conséquent, il devrait également être admissible de retirer l'initiative de façon conditionnelle. Le texte de l'art. 73a LDP ne l'exclut d'ailleurs pas. Au surplus, les travaux préparatoires relatifs à l'introduction du retrait conditionnel de l'initiative ne démontrent pas une volonté de l'Assemblée fédérale d'exclure ce mécanisme en présence d'une initiative rédigée en termes généraux²¹⁵. Dans ce contexte, le texte restrictif de l'art. 75a al. 2 LDP nous semble seulement être le fruit d'une omission imputable au peu d'occurrences de l'initiative rédigée en termes généraux en pratique²¹⁶ et au déroulement rapide des travaux législatifs²¹⁷.
- 88 S'agissant en revanche de l'**initiative tendant à la révision totale de la Constitution**, la doctrine majoritaire à ce jour exclut qu'elle contienne des propositions matérielles²¹⁸. Dans ce contexte, l'Assemblée fédérale ne peut proposer d'alternative à une telle initiative, y compris sous la forme indirecte, ce qui exclut un retrait conditionnel de l'initiative²¹⁹. La règle de l'art. 75a al. 2 LDP est dès lors sans pertinence pour ce type d'initiative.
- 89 Enfin, il faut relever que l'art. 75a al. 2 LDP, pas plus que la Constitution, ne soumet le **vote sur le contre-projet indirect** à un délai²²⁰. Selon le présent commentaire, le Conseil fédéral ne doit pas moins s'en tenir à un délai raisonnable pour préserver la garantie d'initiative (art. 34 al. 1 Cst.). En effet, plus le vote sur le contre-projet tarde, plus le vote qui devra avoir lieu sur l'initiative en cas de rejet de ce contre-projet tarde, ce qui peut vider l'initiative de sa substance²²¹. *De lege ferenda*, il conviendrait à notre sens, à tout le moins lorsque l'initiative a été conditionnellement retirée, de fixer un délai de vote sur le contre-projet indirect identique à ceux de l'art. 75a LDP (10 mois).

2. Point de départ

a. Point de départ ordinaire : validation exécutive du rejet du contre-projet indirect (« date de validation du résultat de la votation sur le contre-projet »)

- 90 Le délai de vote de l'art. 75a al. 2 LDP court dès la validation des résultats du scrutin rejetant le contre-projet indirect. Cet acte constitue un arrêté constatatoire du Conseil fédéral²²². Il intervient

212. CIP-E, Rapport 2009, p. 3150, 3156.

213. N. 90 ss.

214. SGK-Ehrenzeller/Nobs, Art. 139 BV N. 70. Excluant seulement le contre-projet direct : Biaggini, Art. 139 BV N. 17b ; CR-Dubey, Art. 139 Cst. N. 108 ; BSK-Epiney/Diezig, Art. 139 BV N. 51.

215. Cf. BO 2009 CE p. 694 ss, CN p. 1628 ss ; CIP-E, Rapport 2009, p. 3143 ; CF, Avis 2009, p. 3161.

216. Cf. Grisel, N. 535 ; Seferovic, N. 152.

217. Initiative parlementaire déposée le 18.12.2008, rapport de la CIP-E le 12.5.2009, vote final le 25.9.2009.

218. Biaggini, Art. 138 BV N. 7 ; CR-Dubey, Art. 138 Cst. N. 22 ss ; BSK-Epiney/Diezig, Art. 138 BV N. 14 s. ; Grisel, N. 454 s. *Contra* : Petit Comm.-Aubert, Art. 138 Cst. N. 13. Plus nuancés : SGK-Ehrenzeller/Nobs, Art. 138 BV N. 16.

219. CR-Dubey, Art. 138 BV N. 44, 48.

220. Eg. N. 66. Cf. ég. Biaggini, Art. 139 BV N. 26.

221. N. 20.

222. Cf. p. ex. CF, Arrêté du 29.6.2019 portant annulation de la validation du résultat de la votation populaire du 28.2.2016 sur l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage», FF 2019 p. 4421. En détail : Dubey, Autorité, p. 15 s.

seulement une fois que d'éventuels recours relatifs au scrutin, qui doivent être interjetés dans les 3 jours (art. 77 al. 2 LDP), ont été liquidés (art. 15 al. 1 LDP).

- 91 Faire partir le délai de l'arrêté de validation et non de la date du scrutin lui-même vise à **éviter que le rejet du contre-projet indirect soit annulé** alors que la votation sur l'initiative est en cours de préparation, voire a déjà eu lieu. Dès lors que l'effet de l'initiative dépend de l'échec du contre-projet indirect (art. 73a al. 3 LDP), ce mécanisme est indispensable du point de vue de la sécurité du droit et de la garantie de la libre formation et de l'expression fidèle et sûre de la volonté populaire (art. 34 al. 2 Cst.). On ne saurait en effet demander aux citoyennes et citoyens de se prononcer sur une initiative dont l'effet du retrait n'est pas définitivement tranché.

b. Point de départ extraordinaire : confirmation judiciaire rétrospective du rejet du contre-projet indirect (non écrit)

- 92 Selon le présent commentaire, si le **scrutin sur le contre-projet indirect** fait exceptionnellement l'objet d'un **contrôle judiciaire « rétrospectif »**²²³, *i.e.* postérieur à la validation des résultats selon l'art. 15 LDP, alors que le vote sur l'initiative n'a pas encore eu lieu, la protection de la libre formation et de l'expression fidèle et sûre de la volonté populaire (art. 34 al. 2 Cst.) ainsi que de la sécurité juridique imposent de **surseoir à la votation sur l'initiative** tant que le sort du scrutin sur le contre-projet indirect n'est pas tranché²²⁴. L'art. 75a al. 2 LDP présente à cet égard une lacune à laquelle le législateur ne pouvait être attentif et que la voie de droit développée par le Tribunal fédéral impose de combler.
- 93 Si le scrutin sur le contre-projet est effectivement **annulé**, l'obligation des autorités de soumettre l'initiative au vote dépend désormais (à nouveau) du sort du contre-projet, de sorte que le délai de l'art. 75a al. 2 LDP est interrompu.
- 94 Si, au contraire, la demande d'annulation est **rejetée**, on peut se demander si le Conseil fédéral doit disposer d'un nouveau délai complet de 10 mois pour soumettre l'initiative au vote ou s'il faut tenir compte du délai déjà écoulé jusqu'à l'introduction de la demande en révision. Compte tenu de l'obligation d'annoncer l'objet d'une votation au moins 4 mois en avance (art. 10 al. 1^{bis} LDP) et du temps nécessaire pour organiser la votation, il nous semble plus adéquat de faire partir un nouveau délai complet de 10 mois. En d'autres termes, l'introduction d'une demande « en révision » du scrutin sur le contre-projet indirect interrompt le cours du délai de l'art. 75a al. 2 LDP²²⁵, tandis que le rejet de la demande marque le *dies a quo* d'un **nouveau délai de votation**.
- 95 Par comparaison, une fois qu'elle a eu lieu, la votation sur une initiative dont le retrait conditionnel n'a pas pris effet en raison de l'échec du contre-projet indirect est un motif qui devrait s'opposer à une annulation « rétrospective » du scrutin sur le contre-projet indirect. En effet, le Tribunal fédéral subordonne l'annulation d'un scrutin dans ce contexte à plusieurs conditions, dont la protection de la sécurité juridique²²⁶, laquelle serait atteinte dès lors que l'annulation du scrutin sur le contre-projet devrait entraîner celle du scrutin sur l'initiative.

223. Le Tribunal fédéral l'admet très exceptionnellement sur la base des art. 29 al. 1 et 29a Cst. en complément des voies de recours de la LDP (ATF 145 I 207 ; ATF 138 I 61).

224. Cpr N. 86.

225. Cpr N. 52.

226. ATF 145 I 207 c. 1.3, 4.1.

c. Point de départ complémentaire : arrêté du Conseil fédéral refusant ou révoquant la validation du résultat d'une votation (non écrit)

- 96 Enfin, comme l'art. 75a al. 1 LDP²²⁷, en cas d'**annulation du scrutin sur l'initiative** (dont le retrait n'est pas entré en force en raison de l'échec du contre-projet indirect), l'art. 75a al. 2 LDP doit être complété en ce sens que, si la procédure parlementaire n'est pas renouvelée, l'arrêté du Conseil fédéral refusant ou révoquant la validation du résultat (art. 15 LDP) marque le point de départ d'un nouveau délai de vote de 10 mois sur l'initiative.

3. Durée (« dix mois »)

- 97 La validation du résultat du vote sur le contre-projet indirect fait courir un délai de vote de **10 mois**. On ne déduit donc pas rétrospectivement du délai de vote la durée qui s'est écoulée entre le vote final de l'Assemblée fédérale sur l'initiative et le retrait conditionnel de celle-ci.
- 98 Tous les contre-projets indirects à la faveur desquels une initiative a été conditionnellement retirée étant entrés en force²²⁸, il n'est pas possible d'indiquer en pratique la durée moyenne d'organisation d'un scrutin postérieur au rejet du contre-projet indirect. *Prima facie*, dès lors qu'il s'agit dans ces cas également d'organiser une votation sur une révision constitutionnelle, il n'y toutefois a pas de raison qu'elle diffère sensiblement de la durée moyenne d'organisation du scrutin sur l'initiative dans un cas « ordinaire »²²⁹.

C. Délai pour soumettre au vote la mise en œuvre d'une initiative conçue en termes généraux (alinéa 3)

1. Objet (« [soumettre au vote] la modification constitutionnelle [...] afférente [à une initiative conçue en termes généraux] »)

- 99 Le délai de l'art. 75a al. 3 LDP porte également sur la conduite d'une votation populaire, dont les modalités sont les mêmes que les votations visées par l'art. 75a al. 1 et 2²³⁰, mais dont l'objet est la **modification constitutionnelle qui fait suite à l'approbation d'une initiative conçue en termes généraux** et non l'initiative elle-même.
- 10 L'art. 75a al. 3 LDP s'applique exclusivement aux modifications constitutionnelles ponctuelles faisant suite à des initiatives rédigées en termes généraux. Il ne vise donc **pas la révision constitutionnelle totale** élaborée à la suite d'une initiative acceptée dans ce sens (art. 138 *cum* 193 al. 1 Cst.), qui doit également faire l'objet d'un vote du peuple et des cantons (art. 140 al. 1 let. a Cst.)²³¹.
- 10 Pour rappel, l'initiative conçue en termes généraux indique le sens d'une révision constitutionnelle souhaitée, sans formuler définitivement le texte de cette révision²³². Si l'Assemblée fédérale l'approuve, elle élabore directement la révision constitutionnelle y afférente (art. 139 al. 4 1^{re} phr Cst.), qui doit refléter « strictement le contenu et les objectifs de l'initiative » (art. 104 al. 2 LParl). Si elle la rejette, elle la soumet au vote du peuple (art. 139 al. 4 2^e phr *cum* 140 al. 2 let. b Cst.). Si celui-ci l'approuve, l'Assemblée fédérale a l'obligation d'élaborer la révision constitutionnelle demandée par l'initiative (art. 139 al. 4 3^e phr. Cst.). S'agissant d'une révision constitutionnelle, la mise en œuvre

227. N. 76 ss.

228. Selon les données mises à disposition sur le site de la Chancellerie fédérale : (dernière consultation le 12.3.2023).

229. N. 82.

230. N. 60 ss.

231. Sur la procédure en question, cf. p. ex. CR-Dubey, Art. 138 Cst. N. 51 ss.

232. CR Cst.-Dubey, Art. 139 Cst. N. 41 ss.

élaborée par l'Assemblée fédérale est soumise au **référendum obligatoire** et doit être approuvée par le peuple et les cantons (art. 140 al. 1 let. a Cst.).

- 10 La mise en œuvre de l'initiative rédigée en termes généraux dans un délai raisonnable est protégée
 2 par la garantie des droits politiques (art. 34 al. 1 Cst.)²³³. Le délai de l'art. 75a al. 3 LDP se rapporte à la **phase post-parlementaire** de ce processus. Pour sa part, l'Assemblée fédérale dispose d'un délai de 2 ans à compter de l'approbation de l'initiative pour élaborer la révision constitutionnelle (art. 104 al. 1 LParl)²³⁴. La loi ne prévoit toutefois pas de mécanisme permettant de sanctionner un retard ou un refus de légiférer de l'Assemblée fédérale (cpr art. 189 al. 4 Cst.).
- 10 Conformément à une exigence constitutionnelle (art. 156 al. 3 let. b Cst.), la législation prévoit en
 3 revanche un mécanisme assurant qu'un arrêté soit pris sur la mise en œuvre lorsque seules des **divergences entre les Chambres** tiennent en échec son adoption par l'Assemblée fédérale. L'art. 104 al. 3 LParl dispose dans ce sens que « [s]i les conseils ne parviennent pas à s'entendre sur un projet commun de révision partielle, ou si l'un des conseils, ou les deux, rejettent le projet, les décisions qu'ils ont prises l'un et l'autre lors de la dernière délibération sont soumises au vote du peuple et des cantons ». Cette disposition s'applique lorsque les Chambres ont chacune adopté un projet d'arrêté²³⁵, mais que l'une d'elle rejette la proposition de la conférence de conciliation (cpr art. 93 al. 2 LParl) ou que l'une (ou les deux) rejette(nt) le projet de révision lors du vote final sur celui-ci (cpr art. 1 al. 3 LParl)²³⁶.
- 10 Lorsque l'une ou l'autre de ces situations survient, il revient au peuple et aux cantons de départager
 4 les projets adoptés par l'une et l'autre Chambre lors de leurs dernières délibérations de détail sous la forme d'un **vote sur ces deux variantes**²³⁷. Indépendamment de la question de savoir quel doit être l'objet exact ainsi que les modalités de ce vote, qui dépasse l'objet du présent commentaire²³⁸, le délai de l'art. 75a al. 3 LDP devrait à notre sens également s'y appliquer, à tout le moins par analogie, dès lors qu'il en va d'un vote relatif à une modification constitutionnelle faisant suite à une initiative conçue en termes généraux.

2. Point de départ (« vote final de l'Assemblée fédérale »)

a. Point de départ ordinaire : terme effectif du traitement parlementaire (« vote final de l'Assemblée fédérale »)

- 10 Le délai de vote sur une modification constitutionnelle faisant suite à une initiative rédigée en termes
 5 généraux court dès le **vote final de l'Assemblée fédérale** (art. 81 LParl)²³⁹ approuvant la révision en question (art. 75a al. 3 LDP). Ce *dies a quo* est valable également lorsque l'une ou l'autre Chambre refuse le projet d'arrêté visant la révision constitutionnelle lors de ce vote final (art. 104 al. 3 LParl).

233. N. 20.

234. N. 125.

235. *A contrario*, l'art. 104 al. 3 LParl ne permet pas de suppléer le refus de l'un ou l'autre conseil d'entrer en matière sur un projet de révision (cf. art. 74 al. 1, cpr al. 3 LParl) ou d'adopter ce projet lors du vote sur l'ensemble (cf. art. 74 al. 4 LParl).

236. Cf. CIP-N, Rapport 2001, p. 3410 s. ; Häusler, Art. 104 ParlG N. 6 s.

237. CIP-N, Rapport 2001, p. 3410 s. ; Häusler, Art. 104 ParlG N. 6.

238. On peut en effet se demander si le vote vise seulement à départager les deux variantes, un second scrutin populaire étant ensuite organisé pour déterminer si la révision constitutionnelle est approuvée ou s'il doit permettre au peuple et aux cantons de se prononcer simultanément sur le principe d'une révision constitutionnelle, ce qui nous semble préférable (ég. dans ce sens : CR-Dubey, Art. 139 Cst. nbp 293). Il est en tout état exclu de retenir que le principe de la révision constitutionnelle est acquis. L'art. 140 al. 1 let. a Cst. exige en effet de soumettre cette question au vote du peuple et des cantons. La seule approbation de l'initiative rédigée en termes généraux, qui est le fait du seul peuple, voire seulement de l'AF, est insuffisante.

239. N. 68.

- 10 En revanche, dans l'hypothèse où l'art. 104 al. 3 LParl s'applique à la suite du rejet par un conseil de la proposition de la conférence de conciliation, aucun vote final n'a lieu au sujet du projet d'arrêté de révision constitutionnelle. Dans ce cas, il convient à notre sens de combler une lacune de l'art. 75a al. 3 LDP en retenant que le délai de 2 ans court dès le vote conduisant au **rejet de la proposition de conciliation**²⁴⁰.
- 10 Compte tenu de l'absence de mécanisme permettant d'obliger l'Assemblée fédérale à adopter une révision constitutionnelle²⁴¹ et de l'absence de compétence propre du Conseil fédéral pour adopter lui-même celle-ci²⁴², le Conseil fédéral ne peut en toute logique pas non plus lors ordonner une votation sur un objet inexistant (cpr art. 106 LParl). C'est la raison pour laquelle, contrairement à l'al. 1^{er}²⁴³, l'art. 75a al. 3 LDP ne prévoit **aucun dies a quo subsidiaire**.

b. Point de départ complémentaire : arrêté du Conseil fédéral refusant ou révoquant la validation du résultat d'une votation (non écrit)

- 10 Enfin, comme les votations sur les initiatives²⁴⁴, la votation sur la modification constitutionnelle mettant en œuvre une initiative rédigée en termes généraux est très exceptionnellement susceptible d'être **annulée**. Cas échéant, c'est à notre sens l'arrêté du Conseil fédéral refusant ou révoquant la validation du résultat (art. 15 LDP) qui marque le point de départ d'un nouveau délai de vote de 10 mois.

3. Durée (« dix mois »)

- 10 Comme pour les autres délais de l'art. 75a LDP²⁴⁵, le Conseil fédéral dispose d'une durée de **10 mois** pour organiser et tenir la votation populaire. L'éventuel temps non employé par l'Assemblée fédérale sur le délai de 2 ans qui lui est imparti pour élaborer la révision constitutionnelle n'augmente pas le délai à disposition du Conseil fédéral.
- 11 Faute de pratique dans ce sens²⁴⁶, il n'est pas possible d'indiquer la durée moyenne du temps qui s'écoule en pratique entre le vote final de l'Assemblée fédérale et la votation. A nouveau²⁴⁷, il n'y a toutefois pas de raison qu'elle diffère sensiblement de la durée moyenne d'organisation du scrutin sur l'initiative dans un cas « ordinaire »²⁴⁸.

D. Prolongation des délais (alinéa 3^{bis})

- 11 Tandis que les trois premiers alinéas de l'art. 75a fixent des délais de vote, l'al. 3^{bis} régit, à notre sens de façon exhaustive²⁴⁹, la prolongation de ces délais. Il subordonne celle-ci à la condition que le *dies a quo* du délai concerné (défini par les alinéas 1–3 dûment interprétés²⁵⁰) intervienne pendant une **période déterminée précédant le prochain renouvellement intégral du Conseil national**, à savoir **entre 10 et 3 mois** avant l'élection.
- 11 Bien que cette disposition n'ait pas fait l'objet de commentaires lors de son adoption en 2014²⁵¹, l'on comprend que sa *ratio* est de tenir compte du fait qu'une année électorale ne comporte pas 4, mais

240. *Mutatis mutandis* : N. 71.

241. N. 102.

242. Au sujet des compétences législatives du Conseil fédéral cpr art. 182 al. 1 *cum* 164 al. 1 Cst.

243. N. 73 ss.

244. N. 76 ss, 96.

245. N. 80 ss, 97 ss.

246. A ce jour, une seule révision constitutionnelle de ce type a fait l'objet d'une votation, cf. Grisel, N. 535, pt 6.

247. Cpr N. 98.

248. N. 82.

249. N. 39 ss.

seulement 3 dates de votations populaires (art. 2a al. 3 ODP)²⁵², ce qui restreint les dates à disposition du Conseil fédéral pour soumettre l'initiative au vote. On peut également imaginer une volonté de soulager la Chancellerie fédérale pendant cette période. Les critères ayant conduit à la délimitation de la période déterminante pour entraîner la prolongation nous sont en revanche inconnus. Par ailleurs, il faut relever que la nécessité de disposer de suffisamment de temps et de dates de votation en année électorale avait déjà été prise en compte lors de la fixation initiale à 9 mois du délai « ordinaire » de votation²⁵³.

- 11 Le **renouvellement intégral du Conseil national** désigne l'élection tous les 4 ans de l'ensemble des députées et députés composant cette Chambre (art. 149 al. 2 Cst.), par opposition à une éventuelle élection de remplacement (art. 51 LDP) ou complémentaire (art. 56 LDP).
- 11 Le Conseil national est également intégralement renouvelé, avant l'expiration de la période de législature de 4 ans, si le peuple approuve le principe d'une révision totale de la Constitution (art. 193 al. 3 Cst.)²⁵⁴. La loi ne régit pas les modalités temporelles de ce **renouvellement intégral ponctuel**. Contrairement au renouvellement périodique, il présente un caractère imprévisible. Il n'est dès lors pas pris en compte par la règle selon laquelle il y a en principe 4 scrutins par année (art. 2a al. 1 et 3 ODP). Si nécessaire, il devrait par conséquent prendre place à une date de scrutin supplémentaire et non empiéter sur les autres objets qui doivent faire l'objet d'un vote. A notre sens, il n'est dès lors pas visé par l'art. 75a al. 3^{bis} LDP. Cela ressort d'ailleurs déjà du texte de la disposition, qui implique une périodicité en se rapportant au « prochain » renouvellement, et de sa logique, qui consiste à fixer la prolongation de délai en fonction d'une date prévisible.
- 11 Le renouvellement intégral périodique du Conseil national a lieu (tous les 4 ans), l'avant-dernier dimanche du mois d'octobre (art. 19 al. 1 LDP)²⁵⁵. La période déterminante pour la prolongation, entre 10 et 3 mois avant le renouvellement, court ainsi toujours d'un jour du mois de **décembre** de l'année précédant l'élection à un jour du mois de **juillet** de l'année électorale²⁵⁶. Elle s'étend donc sur **7 mois**.
- 11 Tous les délais qui commencent à courir pendant cette période sont **automatiquement prolongés**.
- 6 Aucune décision du Conseil fédéral ou de l'Assemblée fédérale dans ce sens n'est nécessaire. La durée de la prolongation est de 6 mois, portant ainsi le délai total à **16 mois**.
- 11 *De lege ferenda*, il sied de relever que ce système de prolongation automatique de même durée pour tous les délais commençant à courir entre 10 et 3 mois avant l'élection n'atteint pas son objectif présumé de permettre au Conseil fédéral de disposer d'autant de choix que d'ordinaire pour fixer la date de votation sur l'initiative²⁵⁷. Hors année électorale, le Conseil fédéral a en principe le choix entre 2 dates de votation pour soumettre l'initiative au vote²⁵⁸. Or, le mécanisme de l'art. 75a al. 3^{bis} LDP **ne préserve pas cet équilibre**²⁵⁹ :

- Lors que le délai de votation **commence à courir juste avant la période de suspension** (*i.e.* juste avant le jour déterminant du mois de décembre), le Conseil fédéral n'a qu'une **seule date de**

251. N. 18.

250. N. 67 ss, 90 ss, 105 ss.

252. Intervention Lombardi, BO 2009 CE p. 919.

253. N. 11. Cf. Intervention Fritschi, BO 1995 CN p. 463.

254. Cf. ég. CR-Lammers, Art. 149 Cst. N. 30 et Art. 193 Cst. N. 19 ss.

255. Un calendrier des prochaines dates sur les 20 prochaines années est mis à disposition par la Chancellerie fédérale (https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/vab_1_3_3_1.html [dernière consultation le 12.3.2023]). Les prochains renouvellements intégraux auront en principe lieu les 22.10.2023, 24.10.2027, 19.10.2031 et 21.10.2035.

256. Pour les prochaines élections et pour autant que les dispositions applicables demeurent en l'état, il s'agira ainsi de la période courant du 22.12.2022 au 22.7.2023, du 24.12.2026 au 24.7.2027, du 19.12.2030 au 19.7.2031 et du 21.12.2034 au 21.7.2035.

votation à disposition. Si l'Assemblée fédérale avait par exemple procédé au vote final sur une initiative le dernier jour de sa session d'hiver 2022, soit le 16 décembre 2022, le délai de vote sur cette initiative n'aurait pas été prolongé, la période déterminante pour la prolongation débutant le 22 décembre 2022 compte tenu du renouvellement intégral du Conseil national le 22 octobre 2023. Le Conseil fédéral aurait en conséquence disposé d'un délai courant jusqu'au 16 octobre 2023 pour soumettre l'initiative au vote. Compte tenu de l'obligation d'annoncer une votation au minimum 4 mois en avance (art. 10 al. 1^{bis} LDP) et du calendrier des dates de scrutin concrétisant l'art. 2a ODP, le vote sur l'initiative n'aurait pu avoir lieu qu'à une seule date de votation, à savoir le 18 juin 2023.

- A l'inverse, lorsque le délai **commence à courir pendant la période de suspension** (*i.e.* jusqu'au jour déterminant du mois de juillet), ce ne sont plus 2, mais bien 3, voire 4 dates qui sont disponibles pour la votation. Si l'Assemblée fédérale adopte par exemple un arrêté sur une initiative le 17 mars 2023, le délai de vote sur l'initiative court jusqu'au 17 juillet 2024 compte tenu de la prolongation, ce qui laisse à disposition du Conseil fédéral les 3 dates suivantes pour fixer la votation : le 26 novembre 2023, le 3 mars 2024 et le 9 juin 2024. Si le vote final intervient le 16 juin 2023, le délai court jusqu'au 16 octobre 2024, offrant au Conseil fédéral la possibilité d'ordonner le vote le 26 novembre 2023, le 3 mars 2024, le 9 juin 2024 ou le 22 septembre 2024.

- 11 En d'autres termes, le système actuel n'empêche pas la perte d'une date de votation dans certaines
8 circonstances et offre une, voire deux dates de votation supplémentaires dans d'autres circonstances. Cela étant, il faut relever que, pour les 4 initiatives qui ont été concernées par une prolongation du délai à ce jour, la durée moyenne entre le vote final et le scrutin s'élève à env. **10,3 mois**²⁶⁰. Le système actuel n'a donc, pour l'heure en tout cas, pas conduit à des abus.

E. Délais de traitement de l'initiative : renvoi à la loi sur le parlement (alinéa 4)

- 11 L'art. 75a LDP se conclut par un renvoi à la LParl s'agissant du traitement d'une initiative par le
9 Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ainsi que des délais y relatifs. Cette division de la matière est un choix historique du législateur²⁶¹. Les délais de traitement parlementaire d'une initiative sont néanmoins déterminants pour l'application de l'art. 75a al. 1 LDP, dès lors que **leur échéance constitue le point de départ subsidiaire du délai de vote sur une initiative**²⁶².
- 12 Le traitement d'une initiative par le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale fait l'objet d'un chapitre
0 complet (3) d'un titre (5) de la LParl (art. 96–106).
- 12 Comme on l'a vu²⁶³, **l'initiative visant la révision totale de la Constitution** n'est pas soumise à des
1 délais exprès (art. 96 LParl). Elle n'en doit pas moins être traitée dans un délai raisonnable, qui ne devrait en tout cas pas dépasser 2 ans, par analogie avec ce qui est prévu en matière d'initiatives rédigées en termes généraux (art. 103 al. 1 LParl)²⁶⁴.

259. Les dates des exemples qui suivent se fondent sur les dates de fin des sessions parlementaires (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/sessions/dates> [dernière consultation le 12.3.2023]), auxquelles le vote final intervient en principe, ainsi que sur le calendrier des dates des futures votations publié par la Chancellerie fédérale (nbp 255).

257. N. 112.

258. N. 82.

260. Il s'agit des initiatives « Davantage de logements abordables » (FF 2020 p. 4293) (317 jours), « Pour un financement équitable des transports » (FF 2016 p. 6559) (346 jours), « Pour le renvoi effectif des étrangers criminels » (FF 2016 p. 3557) (338 jours) et « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage » (FF 2019 p. 4421) (249 jours). La moyenne en jours s'élève à 312,5, ce qui correspond à 10,27 mois (arrondi) (312,5 x 0,0328767).

261. N. 5.

262. N. 73 ss.

263. N. 75.

- 12 En matière d'**initiative visant la révision partielle de la Constitution**, l'art. 97 al. 1 let. a LParl
 2 impartit au Conseil fédéral un délai d'un an à compter du dépôt de l'initiative pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral ainsi qu'un message à son sujet. Le délai est prolongé de 6 mois si le Conseil fédéral élabore un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire (art. 97 LParl).
- 12 L'Assemblée fédérale dispose pour sa part d'un délai de 30 mois dès le dépôt d'une **initiative rédigée**
 3 **de toutes pièces** pour décider si elle recommande de l'accepter ou de la rejeter (art. 100 LParl), respectivement de 2 ans dès le dépôt d'une **initiative rédigée en termes généraux** pour déterminer si elle l'approuve ou la rejette (art. 103 al. 1 LParl). Sur décision de l'Assemblée fédérale, ces délais peuvent être prolongés d'une année si l'un des conseils « a pris une décision sur un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire » (art. 105 al. 1 LParl).
- 12 Au total, les délais suivants peuvent ainsi s'écouler entre le dépôt de l'initiative et le vote à son sujet :

4 *En matière d'initiative rédigée de toutes pièces :*

- Si l'Assemblée fédérale ne prolonge pas le délai de traitement en raison d'un contre-projet : **40 mois** (30 mois de délai de traitement + 10 mois de délai de vote), voire **46 mois** (40 mois + 6 mois de prolongation) si le délai commence à courir entre 10 et 3 mois avant le prochain renouvellement intégral du Conseil national.
- Si l'Assemblée fédérale prolonge le délai de traitement en raison d'un contre-projet : **52 mois** (30 mois de délai de traitement + 1 an, soit 12 mois, de prolongation + 10 mois de délai de vote), voire **58 mois** (52 mois + 6 mois de prolongation) si le délai commence à courir entre 10 et 3 mois avant le prochain renouvellement intégral du Conseil national.

En matière d'initiative rédigée en termes généraux :

- Si l'Assemblée fédérale ne prolonge pas le délai de traitement en raison d'un contre-projet : **34 mois** (2 ans, soit 24 mois, de délai de traitement + 10 mois de délai de vote), voire **40 mois** (34 mois + 6 mois de prolongation) si le délai commence à courir entre 10 et 3 mois avant le prochain renouvellement intégral du Conseil national.
 - Si l'Assemblée fédérale prolonge le délai de traitement en raison d'un contre-projet (indirect) : **46 mois** (2 ans, soit 24 mois, de délai de traitement + 1 an, soit 12 mois, de prolongation + 10 mois de délai de vote), voire **52 mois** (46 mois + 6 mois de prolongation) si le délai commence à courir entre 10 et 3 mois avant le prochain renouvellement intégral du Conseil national.
- 12 S'agissant enfin de la **mise en œuvre d'une initiative rédigée en termes généraux approuvée**, le
 5 Conseil fédéral dispose également d'un délai d'un an à compter de l'approbation pour soumettre un projet et un message à l'Assemblée fédérale (art. 97 al. 1 let. b LParl), laquelle se voit impartir un délai de 2 ans dès l'approbation pour élaborer l'acte. Comme on l'a vu²⁶⁵, le non-respect de ce délai n'entraîne toutefois aucune conséquence concrète.

BIBLIOGRAPHIE

Albrecht Christoph, *Gegenvorschläge zu Volksinitiativen – Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren*, St-Gall 2003.

264. CR-Dubey, Art. 138 Cst. N. 49 ; BSK-Epiney/Diezig, Art. 138 BV N. 20 ; SGK-Ehrenzeller/Nobs, Art. 138 BV N. 20 ; Häusler, Art. 106 ParlG N. 6. Dans un sens proche : Biaggini, Art. 138 BV N. 6.

265. N. 107.

Attinger Patrizia, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, Zurich 2016.

Aubert Jean-François, Commentaire de l'art. 138 Cst., in : Aubert Jean-François/Mahon Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999, Zurich et al. 2003 (Petit Comm.-Aubert).

Aubert Jean-François, L'évolution historique de la réglementation fédérale des délais et des limites du droit d'initiative, in : Auer Andreas (édit.), Sans délais et sans limites ? L'initiative populaire à la croisée des chemins, Bâle et al. 2001, p. 1–18 (Aubert, Evolution).

Biaggini Giovanni, Der coronavirusbedingte Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren – eine Fallstudie zur Tragfähigkeit von Art. 185 Abs. 3 BV, ZBl 121 (2020), p. 277–287 (Biaggini, Fristenstillstand).

Biaggini Giovanni, Kommentierung zu Art. 138, 139, 171 und 189 BV, in : Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2^e éd., Zurich 2017.

Bisaz Corsin, Direktdemokratische Instrumente als Anträge aus dem Volk an das Volk – Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz, Zurich 2020.

Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen – Eine Analyse ausgehend von Erfahrungen im Zuge der Corona-Pandemie, ZBl 122 (2021), p. 591–613.

Chaix François, Commentaire de l'art. 189 Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021 (CR-Chaix).

Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats, Rapport du 1.11.2011 au sujet de la motion « Initiatives populaires sur l'épargne-logement. Ordre des objets soumis à votation » (11.3759), consultable sous <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20113759> (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport ordre des objets soumis à votation).

Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, Rapport du 18.10.2022 au sujet de la motion « Protection des droits démocratiques et amélioration de la « préparation numérique » » (20.3314), consultable sous https://www.parlament.ch/centers/kb/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=4U7YAJRAVM7Q-1-51838 (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport protection droits démocratiques).

Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, Rapport du 12.5.2009 au sujet de l'initiative parlementaire « Retrait conditionnel d'une initiative populaire en cas d'adoption d'un contre-projet indirect » (08.515), FF 2009 p. 3143, consultable sous <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/699/fr> (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport retrait conditionnel d'une initiative).

Commissions des institutions politiques du Conseil national, Rapport du 18.2.2021 au sujet de la motion « Protection des droits démocratiques et amélioration de la « préparation numérique » » (20.3419), consultable sous https://www.parlament.ch/centers/kb/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=4U7YAJRAVM7Q-1-49222 (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport protection droits démocratiques).

Commissions des institutions politiques du Conseil national, Rapport du 18.8.2017 au sujet de l'initiative parlementaire « Modifications diverses du droit parlementaire » (16.457), FF 2017 p. 6425, consultable sous <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/1995/fr> (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport révision LParl 2017).

Commissions des institutions politiques du Conseil national, Rapport du 1.3.2001 au sujet de l'initiative parlementaire concernant une loi sur le parlement (01.401), FF 2001 p. 3298, consultable

sous <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/639/fr> (dernière consultation le 12.3.2023) (Rapport LParl).

Conseil fédéral, Message additionnel du 14.8.2019 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (Imposition équilibrée des couples et de la famille, FF 2019 p. 5547, consultable sous <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/2067/fr> (dernière consultation le 12.3.2023) (Message additionnel imposition des couples).

Conseil fédéral, Avis du 11.10.2017 sur le rapport CIP-N au sujet de l'initiative parlementaire « Modifications diverses du droit parlementaire du 18 août 2017 » (16.457), FF 2017 p. 6493, consultable sous <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/1999/fr> (dernière consultation le 12.3.2023) (Avis rapport CIP-N révision LParl 2017).

Conseil fédéral, Avis du 7.9.2011 au sujet de la motion « Initiatives populaires sur l'épargne-logement. Ordre des objets soumis à votation » (11.3759), consultable sous <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20113759> (dernière consultation le 12.3.2023) (Avis ordre des objets soumis à votation).

Conseil fédéral, Avis du 20.5.2009 sur le rapport CIP-E au sujet de l'initiative parlementaire « Retrait conditionnel d'une initiative populaire en cas d'adoption d'un contre-projet indirect » (08.515), FF 2009 p. 3161, consultable sous <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/701/fr> (dernière consultation le 12.3.2023) (Avis rapport CIP-E retrait conditionnel d'une initiative).

Conseil fédéral, Message du 1.9.1993 concernant une révision partielle de la législation fédérale sur les droits politiques, FF 1993 III p. 405, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1993/3_445_405_309/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Message révision LDP 1993).

Conseil fédéral, Message du 9.4.1975 concernant une loi fédérale sur les droits politiques, FF 1975 I p. 1337, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1975/1_1317_1337_1313/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Message LDP).

Conseil fédéral, Message du 25.4.1960 à l'appui d'une refonte de la loi sur le mode de procéder pour les initiatives populaires et les votations relatives à la révision de la constitution, FF 1960 I p. 1491, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1960/1_1431_1491_713/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Message refonte loi sur les initiatives 1960).

Conseil fédéral, Message du 16.11.1948 à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi sur le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale, FF 1948 III p. 913, consultable sous https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1948/3_909_913_/fr (dernière consultation le 12.3.2023) (Message révision loi sur les initiatives 1948).

Corti Guido, I termini per la trattazione delle iniziative popolari e par l'organizzazione degli scrutini, *Rivista ticinese di diritto* 2011, p. 415–435.

Dubey Jacques, Commentaire des art. 138 et 139 Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), *Commentaire romand, Constitution fédérale*, Bâle 2021 (CR-Dubey).

Dubey Jacques, *Droits fondamentaux*, vol. I : Notion, garantie, restriction et juridiction et vol. II : Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018 (Dubey, *Droits I/II*).

Dubey Jacques, Quelle autorité pour la chose votée ? – A propos du contrôle (dit « rétrospectif ») de la régularité d'une votation fédérale, après le délai de recours et la validation du résultat (1C_176/2011 du 20 décembre 2011 [...]), in : Belser Eva Maria/Waldmann Bernhard (édit.), *Mehr oder weniger Staat ?*, *Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag*, Berne 2015, p. 1–27 (Dubey, *Autorité*).

Dubey Jacques/Jacquemoud Camilla, Commentaire de l'art. 139b Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021 (CR-Dubey/Jacquemoud).

Dubey Jacques/Zufferey Jean-Baptiste, Droit administratif général, Bâle 2014.

Ehrenzeller Bernhard/Nobs Roger, Kommentierung zu Art. 138 BV, in : Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (édit.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3^e éd., Zurich et al. 2014 (SGK-Ehrenzeller/Nobs).

Ehrenzeller Bernhard/Nobs Roger/Gertsch Gabriel, Kommentierung zu Art. 139 BV, in : Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (édit.), St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3^e éd., Zurich et al. 2014 (SGK-Ehrenzeller/Nobs).

Epiney Astrid/Diezig Stefan, Kommentierung zu Art. 138–139 BV, in : Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (édit.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Bâle 2015 (BSK-Epiney/Diezig).

Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich 1949.

Fuhrer Corina, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, Zurich et al. 2019.

Füzesséry Alexandre, Kommentierung zu Art. 97–98, 105–106 ParlG, in : Graf Martin/Theiler Cornelia/von Wyss Moritz (édit.), Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Bâle 2014.

Füzesséry Alexandre/Häusler Nico, Kommentierung zu Art. 100 ParlG, in : Graf Martin/Theiler Cornelia/von Wyss Moritz (édit.), Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Bâle 2014.

Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2^e éd., Zurich 2023.

Häusler Nico, Kommentierung zu Art. 96, 101, 103–104 ParlG, in : Graf Martin/Theiler Cornelia/von Wyss Moritz (édit.), Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Bâle 2014.

Jacquemoud Camilla, L'annulation du scrutin fédéral sur l'initiative « Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage » – Commentaire de l'ATF 145 I 207, <http://www.lawinside.ch/763/> (dernière consultation le 12.3.2023) (Jacquemoud, Annulation).

Kölz Alfred, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts – Darstellung und kritische Betrachtung, ZBl 83 (1982), p. 2–49 (Kölz, Volksinitiative).

Lammers Guillaume, Commentaire des art. 149 et 193 Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021 (CR-Lammers).

Markić Luka, Einschränkungen der politischen Rechte in Notsituationen, in : Lehner Irina *et al.* (édit.), Recht in der Krise, Zurich 2022, p. 155–168.

Martenet Vincent/Lammers Guillaume, L'accès au juge en matière de droits politiques fédéraux, in : Zufferey Jean-Baptiste/Dubey Jacques/Previtali Adriano (édit.), L'Homme et son droit, Mélanges en l'honneur de Marco Borghi, Zurich 2011, p. 313–329.

Martenet Vincent/von Büren Théophile, Commentaire de l'art. 34 Cst., in : Martenet Vincent/Dubey Jacques (édit.), Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021 (CR-Martenet/von Büren).

Seferovic Goran, Volksinitiative zwischen Recht und Politik – Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Berne 2018.

Tornay Bénédicte, La démocratie directe saisie par le juge – L’empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Genève et al. 2008.

Tschannen Pierre, Die « Maulkorbinitiative » und die Qualität der politischen Entscheidungsfindung, *in* : Auer Andreas (édit.), Sans délais et sans limites ? L’initiative populaire à la croisée des chemins, Bâle/Genève/Munich 2001, p. 43–60.

Wildhaber Luzius, Commentaire des art. 119/120 et 121/122 Cst. 1874, *in* : Aubert Jean-François et al. (édit.), Commentaire de la Constitution fédérale du 29.5.1874, Bâle et al. 1987–1996 (CR-Wildhaber).

Wili Hans-Urs, « Gutes entsteht nicht, wo viele herrschen»...? – Zu Entwicklungen der Volksinitiative 1975–2015, LeGes 1/2017, p. 11–26.

Wirz Felix/Jakob Stefan/Kunz Stefan, Volksinitiativen professionell vorbereiten, LeGes 2/2012, p. 159–168.