

Olivier Bigler

La révision totale de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 : entre droit, politique et histoire, les enjeux de l'écriture constitutionnelle

Olivier Bigler

Licencié en relations internationales

Titulaire d'une maîtrise académique en droit

La révision totale de la Constitution fédérale du 29 mai 1874

Entre droit, politique et histoire, les enjeux de
l'écriture constitutionnelle

Thèse de doctorat
de la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel
soutenue le 25 juin 2013

sous la direction de

Pascal Mahon, professeur ordinaire de droit constitutionnel suisse et comparé

et de

Bernard Voutat, professeur ordinaire, membre du jury de thèse

Christine Guy-Ecabert, professeure extraordinaire, membre du jury de thèse

Tous droits réservés pour tous pays. L'œuvre et ses parties sont protégées par la loi.
Toute utilisation en dehors des limites de la loi est strictement interdite.

Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel

www.unine.ch

Mots-clés :

Droit constitutionnel, Écriture constitutionnelle, révision de la Constitution, Politique, Experts, Histoire

Constitutionnal law, Constitution-making, Revision of the Swiss federal Constitution, Politics, Experts, History

Consacrée à l'écriture constitutionnelle et à ses enjeux juridiques, politiques et historiques, cette thèse retrace en particulier le long processus de la révision totale de la Constitution du 29 mai 1874. En vigueur jusqu'au 31 décembre 1999, la Constitution du 29 mai 1874 a bénéficié d'une durée de vie remarquable, puisqu'elle a connu la fin du XIX^e siècle et tous les aléas du XX^e. Bien que ses défauts fussent connus et discutés de longue date, elle s'est avérée extrêmement difficile à réviser totalement, malgré sa procédure de révision totale, souple et simple. Partant de ce paradoxe, cette thèse retrace les grandes questions juridiques, politiques et historiques liés à la révision totale de la Constitution. Elle interroge le rôle prépondérant joué par les experts à cette occasion, dont le rôle est à la croisée de ces questions.

Notre travail est structuré en deux parties : la première est consacrée au cadre théorique de l'écriture constitutionnelle et la seconde, au processus de révision totale proprement dit.

Après une introduction méthodologique, la première partie décrit la notion d'écriture constitutionnelle, soit son objet, ses modes ses normes et ses limites. Ensuite, elle retrace le long cheminement historique du cadre juridique de la révision totale de la Constitution du 29 mai 1874.

La seconde partie de notre travail traite de la révision de la Constitution du 29 mai 1874, en parlant des travaux préliminaires, de la phase préparlementaire et des débats parlementaires. L'avancement des travaux d'écriture constitutionnelle est présenté dans son contexte intellectuel, à savoir les débats en doctrine autour de la révision totale.

La conclusion de la thèse commence par décrire l'épilogue des réformes initiées dans le cadre du projet de révision totale (volets A, B et C). Ensuite, elle expose trois résultats de notre recherche. Tout d'abord, le paradoxe qui veut qu'un système juridiquement facile à réviser soit stable politiquement. Ce résultat est surprenant, car il renverse l'idée généralement reçue que le droit stabilise le jeu politique.

Ensuite, les liens matériels entre droit et politique existant dans l'écriture constitutionnelle sont exposés, en particulier la signification politique cachée derrière des aspects de technique juridique comme la systématique, la densité normative et le langage constitutionnel.

Enfin, les liens personnels entre droit et politique, à savoir le rôle joué par les experts est questionné. Les recherches entreprises dans le cadre de ce travail ont démontré le rôle de premier plan joué par les experts, et en particulier l'expertise académique.

Cet état de fait autorise deux lectures diamétralement opposées. On peut voir la contribution de l'expertise comme une confiscation du débat public, par une entreprise de dépolitisation des travaux de révision totale. Au contraire, l'assistance fournies par les experts peut aussi être appréciée comme étant indispensable à la

réussite de ces travaux.

Ne pouvant trancher cette question, nous ne pouvons que laisser le débat ouvert, en renvoyer le lecteur à sa propre appréciation. Nous nous réjouissons d'or et déjà de tout commentaire sur ce travail et sur cette problématique en particulier par courriel (olivier.bigler@unine.ch).

Neuchâtel, le 9 août 2013

Olivier Bigler

Pour Mapi

REMERCIEMENTS

Ce travail n'aurait jamais pu s'achever sans l'amitié, le soutien, les remarques et les encouragements de très nombreuses personnes.

Tout d'abord, je remercie très chaleureusement Pascal Mahon pour la confiance et la qualité de son travail d'encadrement durant ces années. Merci aussi à Bernard Voutat, dont l'enthousiasme n'a d'égal que sa curiosité scientifique. Je remercie également Christine Guy-Ecabert, pour le soin et la qualité de son travail de juré de thèse.

Je remercie également Bernhard Ehrenzeller, Andreas Gross, Arnold Koller, Wolf Linder, Heinrich Koller, Luzius Mader, Georg Müller, René Rhinow et Luzius Wildhaber pour leur participation à la journée d'étude du 25 janvier 2013, consacrée à la révision totale de la Constitution fédérale. Les débats à cette occasion ont substantiellement enrichi la perspective de ce travail. Je renvoie le lecteur intéressé à la deuxième édition de la revue LEGES en 2013, où ces praticiens ont publié une partie de leur expérience.

Marc Renkens et Nicolas Freymond doivent aussi être nommés ici, pour le plaisir que j'ai eu à collaborer avec eux. J'ai eu l'immense privilège de bénéficier des précieux commentaires de M. le prof. honoraire Jean-François Aubert, ainsi que MM. Jean Perrenoud et Yanick Bussy, que je ne sais comment remercier. Je les remercie pour tout le temps et l'énergie consacrés à la relecture du manuscrit, étant entendu que j'assume l'entière responsabilité des inévitables coquilles ou défauts restants.

Je me dois aussi de nommer ici Emily Meller, David Freymond et Gabriel Bourquin (av.) pour leur indéfectible amitié.

Restent mes collègues et amis de l'université de Neuchâtel, notamment Anouk, Catherine, Etienne, Fanny, Lino, Héloïse, Jérôme, Josiane, Julien, Luc, Micael, Natacha, Olivier, Nicolas, Yann (« la récupération fait partie de l'entraînement... »). Ce travail n'aurait jamais pu arriver à son terme, sans le plaisir des discussions, des échanges, des verres et des pauses !

Le secrétariat de la Faculté doit aussi être nommé, pour sa gentillesse et sa disponibilité.

Pour conclure, mes remerciements vont à Marie-Pierre, pour son soutien, ses conseils et sa patience...

Nous sommes des nains, assis sur des épaules de géants. Si nous voyons plus de choses et plus lointaines qu'eux, ce n'est pas à cause de la perspicacité de notre vue, ni de notre grandeur, c'est parce que nous sommes élevés par eux.

attribué à Bernard de Chartres, moine du XII^e siècle

AVANT-PROPOS

Les propos attribués à Bernard de Chartres expliquent bien le fondement de toute démarche scientifique, qui est de s'appuyer sur le travail de ses prédécesseurs, afin de « voir plus loin ». Sans tomber dans une vision passéiste, ils expriment le besoin de réconcilier les certitudes du passé avec les défis à venir. Nous les avons choisis en tête de notre travail, pour illustrer un aspect propre à la manière dont écrit les Constitutions.

Réviser totalement une Constitution, nécessite le même état d'esprit, empreint de modestie, à la foi critique et respectueux.

Les Constitutions s'écrivent parfois en partant d'une page blanche. On connaît quelques Constitution fameuses, écrites à l'occasion d'épisodes tragiques de l'histoire. Dans sa chute, le tyran emporte avec lui les institutions qui le servaient. Il appartient alors à la Nation nouvellement constituée de rédiger une Charte fondamentale entièrement neuve.

Mais les Constitutions se révisent aussi. C'est-à-dire, qu'elles sont appelées à se réinventer, lorsqu'elles ont rendu de bons et loyaux services, dont on ne veut pas se débarrasser, mais que de nouveaux défis imposent au pouvoir constituant de « voir plus loin » que ne le pouvaient ses prédécesseurs.

Cette démarche est périlleuse pour le juriste, en particulier pour la doctrine publiciste. Habituee à étudier le droit positif, la Constitution telle qu'elle est. La doctrine est parfois bien empruntée pour se prononcer sur le droit constitutionnel désirable, la Constitution telle qu'elle devrait être. Dans ce dernier cas de figure, la doctrine publiciste joue alors le rôle d'expert. Par ce rôle, elle est appelée à se prononcer comme scientifique, sur des questions pour lesquels le droit en vigueur connu ne donne pas forcément de réponse. La limite entre droit et politique, si importante dans la méthodologie juridique peut devenir alors très floue. Le juriste se politise, à moins que ce ne soit le politicien qui se juridicise.

Pour rendre compte de ce phénomène, à l'œuvre durant la révision totale de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, la première partie de la thèse s'ouvre une partie théorique, consacrée à l'écriture constitutionnelle. Afin de poser le cadre méthodologique la première partie aborde un certains nombre de remarques, nécessaires pour distinguer dans un premier temps le droit et la politique, afin de pouvoir en étudier les liens dans un second temps. Cette première partie traite avant tout de propos liminaires à notre étude, dont le lecteur pressé peut s'économiser la lecture, s'il le souhaite, pour se concentrer sur les aspects propres au droit constitutionnel à proprement parler.

Le cadre théorique explore aussi la notion de Constitution et de l'évolution historique débouchant sur la révision totale de la Constitution du 29 mai 1874. Il s'agit d'explicitier l'héritage des doctrines politiques d'une part, et de l'histoire de l'État fédéral d'autre part, sur l'écriture constitutionnelle suisse. Cette partie permet de décrire le cadre conceptuel de la doctrine publiciste.

La révision totale de la Constitution du 29 mai 1874 est ensuite présentée dans la seconde partie, selon les grandes étapes de tout projet législatif : travaux préliminaires, phase préparatoire et débats parlementaires. Toutefois, ces travaux sont accompagnés d'un intense travail de documentation à l'interne, au travers des recherches menées par le Groupe de travail Wahlen et de la commission Furgler. La doctrine publiciste examine également ces travaux et les commente, notamment au travers des contributions de la Revue de droit suisse. Cette phase exploratoire est

terminée, avec la décision de l'Assemblée fédérale de décréter la révision totale, mais de la limiter à une mise à jour de la Constitution. Une fois ce mandat donné au Conseil fédéral, s'ouvre le travail de rédaction par l'administration et un relatif désintérêt de la doctrine. Finalement, le projet est présenté au parlement, qui en débat pendant une année, afin de terminer les travaux de révision pour les cent-cinquante ans de l'État fédéral, en 1998.

La conclusion de la thèse commence par décrire l'épilogue des réformes initiées dans le cadre du projet de révision totale (volets A, B et C). Ensuite, elle expose trois résultats de notre recherche. Tout d'abord, le paradoxe qui veut qu'un système juridiquement facile à réviser soit stable politiquement. Ce résultat est surprenant, car il renverse l'idée généralement reçue que le droit stabilise le jeu politique.

Ensuite, les liens matériels entre droit et politique existant dans l'écriture constitutionnelle sont exposés, en particulier la signification politique cachée derrière des aspects de technique juridique comme la systématique, la densité normative et le langage constitutionnel.

Finalement, les liens personnels entre droit et politique, à savoir le rôle joué par les experts est questionné. Les recherches entreprises dans le cadre de ce travail ont démontré le rôle de premier plan joué par les experts, et en particulier l'expertise académique. Cet état de fait autorise deux lectures diamétralement opposées. On peut voir la contribution de l'expertise comme une confiscation du débat public, par une entreprise de dépolitisation des travaux de révision totale. Au contraire, l'assistance fournies par les experts peut aussi être appréciée comme étant indispensable à la réussite de ces travaux. Ne pouvant trancher cette question, nous ne pouvons que laisser le débat ouvert.

Sommaire

LE CADRE THÉORIQUE DE LA RÉVISION TOTALE	25
I. INTRODUCTION ET REMARQUES MÉTHODOLOGIQUES	27
II. L'ÉCRITURE CONSTITUTIONNELLE	53
III. L'ÉCRITURE CONSTITUTIONNELLE AU COMMENCEMENT DE L'ÉTAT FÉDÉRAL	125
LA RÉVISION TOTALE DE LA CONSTITUTION DU 29 MAI 1874	217
I. LES TRAVAUX PRÉLIMINAIRES	219
II. LA PHASE PRÉPARLEMENTAIRE	315
III. LES DÉBATS PARLEMENTAIRES	357
CONCLUSION	397
I. ÉPILOGUE ET CONCLUSION	399
BIBLIOGRAPHIE	421
INDEX	487
ANNEXES	497

TABLE DES MATIÈRES

LE CADRE THÉORIQUE DE LA RÉVISION TOTALE	25
I. INTRODUCTION ET REMARQUES MÉTHODOLOGIQUES	27
1. Problématiques et présentation du plan de la thèse	28
2. La distinction entre droit et politique	29
2.1 Qu'est-ce que le droit?	30
2.1.1 Définir et distinguer le droit	30
2.1.2 Le droit comme postulat méthodologique	32
2.1.3 Le droit comme un savoir pratique	34
2.2 Qu'est-ce que la ou le politique?	37
3. Les liens matériels entre droit et politique	39
3.1 Les liens créés par la Constitution	39
3.1.1 Les liens historiques	40
3.1.2 Les liens fonctionnels	41
3.2 Les liens dans la révision totale de la Constitution de 1874	42
4. Les liens personnels entre droit et politique	43
4.1 La doctrine, comme acteur du droit	43
a) Définition et rôle de la doctrine	43
b) L'influence de la doctrine sur le processus législatif	45
4.2 L'expertise, comme acteur politique	46
a) Définition et cadre juridique de l'expertise	46
b) Les experts politiques	49
c) Les experts juristes	50
5. Présentation du plan de la thèse	51
5.1.1 Le cadre théorique de la révision totale	52
5.1.2 La révision totale de la Constitution de 1874	52
II. L'ÉCRITURE CONSTITUTIONNELLE	53
1. L'objet de l'écriture constitutionnelle	54
1.1 La notion d'écriture constitutionnelle	54
1.2 Les définitions de la Constitution	55
1.2.1 Le constitutionnalisme	56
1.2.2 L'approche objective	60
1.2.3 L'approche subjective	62
1.3 Les fonctions de la Constitution	63
1.3.1 La constitution du pouvoir de l'État	64
1.3.2 La limitation du pouvoir de l'État	65
1.3.3 La stabilisation du pouvoir de l'État	66
1.3.4 La légitimation du pouvoir de l'État	67
1.3.5 La participation au pouvoir de l'État	69

1.3.6	Les autres fonctions de la Constitution	70
2.	Les modes d'écritures constitutionnelles	71
2.1	Le mode de la rupture	72
2.1.1	Le principe de mutabilité	72
	a) <i>La réflexion autour du principe de mutabilité</i>	72
	b) <i>La recherche d'équilibre entre stabilité et ouverture</i>	74
2.1.2	L'étendue de la rupture	75
	a) <i>La révolution réticente</i>	76
	b) <i>La révolution assumée</i>	78
	c) <i>Le lien entre rupture et continuité</i>	80
2.2	Le mode de la légalité	80
2.2.1	La révision totale et la révision partielle	81
2.2.2	Opportunité et procédure de la révision totale	83
	a) <i>L'opportunité d'une révision totale</i>	83
	b) <i>La procédure de révision totale</i>	84
	c) <i>Le degré d'ouverture d'une révision totale</i>	87
	d) <i>La révision totale abrogatoire et non abrogatoire</i>	88
2.2.3	La révision totale matérielle	89
	a) <i>Définition et étendue</i>	89
	b) <i>Les obstacles à la révision totale matérielle</i>	90
2.2.4	La révision totale formelle avec des innovations ponctuelles	94
2.2.5	La révision totale formelle	95
2.2.6	La révision partielle	96
3.	Les organes de l'écriture constitutionnelle	98
3.1	Le pouvoir constituant	98
3.2	Le pouvoir constituant dérivé	99
4.	Les normes de l'écriture constitutionnelle	100
4.1	Les normes essentielles	100
4.1.1	Les normes instrumentales	101
	a) <i>Structure de la Confédération</i>	101
	b) <i>Organisation de la Confédération</i>	105
	c) <i>Révision de la Constitution et droit transitoire</i>	106
4.1.2	Les normes matérielles	107
	a) <i>Les normes programmatiques</i>	107
	b) <i>Les normes directement applicables juridiquement</i>	110
4.2	Les normes accidentelles	113
5.	Les limites de l'écriture constitutionnelle	116
5.1	Les maximes de rédaction	116
5.2	Les règles juridiques	117
5.2.1	Les limites juridiques générales en matière d'écriture constitutionnelle	118
	a) <i>Le principe de mutabilité</i>	118
	b) <i>Les limites hétéronomes à la révision</i>	119
5.2.2	Les limites spécifiques de la révision partielle	120
	a) <i>L'exécutabilité</i>	120
	b) <i>L'unité de la forme</i>	121
	c) <i>L'unité de la matière</i>	121
	d) <i>L'unité de rang</i>	123

III.	L'ÉCRITURE CONSTITUTIONNELLE AU COMMENCEMENT DE L'ÉTAT FÉDÉRAL	125
1.	Les premières codifications constitutionnelles fédérales	126
1.1	Vers la codification du droit constitutionnel	126
1.2	Un Pacte fédéral gelé dans une société en ébullition	135
2.	La Constitution du 12 septembre 1848	141
2.1	Les travaux préparatoires	141
2.2	La Diète fédérale et la révision de la Constitution	147
2.3	L'héritage politique et juridique de 1848	155
3.	La Constitution du 29 mai 1874	157
3.1	Les premiers essais de révision constitutionnelle en 1866	157
3.2	La première tentative de révision totale de 1872	162
3.3	La révision totale de 1874	175
4.	Vers la distinction entre révision partielle et révision totale	183
5.	La révision totale et la première moitié du XXe siècle	189
5.1	Les débats parlementaires au sortir de la Première Guerre mondiale	189
5.2	Les crises de l'Entre-deux-guerres et les mouvements révisionnistes	194
5.3	L'initiative populaire en vue de la révision totale de 1934	201
5.4	La Seconde Guerre mondiale	203
6.	L'initiative bâloise pour la révision totale de la Constitution	206
6.1	L'initiative et son contexte	206
6.1.1	Le contexte politique des pleins pouvoirs	206
6.1.2	L'initiative cantonale bâloise	208
6.1.3	Les réflexions scientifiques contemporaines à l'initiative bâloise	209
6.2	Le rapport du Conseil fédéral	211
6.3	Les débats à l'Assemblée fédérale	214

LA RÉVISION TOTALE DE LA CONSTITUTION DU 29 MAI 1874 217

I.	LES TRAVAUX PRÉLIMINAIRES	219
1.	Le dépôt des motions Obrecht et Dürrenmatt	220
1.1	Le contexte politique et les débats juridiques	220
1.2	Les motions Obrecht et Dürrenmatt	225
2.	Le groupe de travail Wahlen (1967-1973)	227
2.1	Composition et méthode du groupe de travail Wahlen	227
2.2	Le rapport final du groupe de travail Wahlen	230
2.3	Les réactions concernant les travaux du groupe de travail Wahlen	236
2.3.1	Les réactions du public	236
2.3.2	Le débat de la Revue de droit suisse	239

3.	La Commission Furgler (1974-1977)	246
3.1	Les débats scientifiques autour de la révision totale	246
3.1.1	Les contributions de la doctrine juridique et de la science politique	246
	a) <i>La contribution de la doctrine juridique</i>	246
	b) <i>La contribution de la science politique</i>	248
3.1.2	Les débats organisés par la Revue de droit suisse	251
3.2	L'organisation de la commission Furgler	256
3.3	Le rapport de la commission	259
4.	Le projet Furgler	260
4.1	Les caractéristiques principales du projet Furgler	260
4.2	Commentaires des parties du projet Furgler	261
4.2.1	Le préambule	261
4.2.2	Droits fondamentaux et principes directeurs de l'État	262
	a) <i>Remarques liminaires</i>	262
	b) <i>Les droits fondamentaux</i>	262
	c) <i>La constitution économique de 1874 et ses lacunes</i>	265
	d) <i>La constitution économique prévue par le projet Furgler</i>	267
4.2.3	Confédération et cantons	269
	a) <i>Le fédéralisme et ses lacunes</i>	269
	b) <i>Le fédéralisme coopératif</i>	271
4.2.4	Organisation de la Confédération	273
4.2.5	Révision de la Constitution	276
4.3	Les débats concernant le projet Furgler	277
4.3.1	Les débats en doctrine	277
	a) <i>Le colloque de l'université de Berne</i>	277
	b) <i>La Revue de droit suisse</i>	279
	c) <i>Une autre appréciation critique</i>	282
	d) <i>Les réponses aux critiques du projet Furgler</i>	282
4.3.2	La Neue Zürcher Zeitung	286
	a) <i>La notion d'État et de Constitution</i>	286
	b) <i>La menace sur le fédéralisme</i>	289
4.3.3	Publications liées au débat politique	290
	a) <i>Le Vorort</i>	290
	b) <i>Le projet alternatif du Parti radical</i>	290
	c) <i>Le Redressement national</i>	291
	d) <i>Le Service suisse d'information</i>	292
4.3.4	Le régime de la propriété prévu par le projet Furgler	293
4.3.5	Le régime de la liberté économique prévu par le projet Furgler	295
4.4	La procédure de consultation du projet Furgler	297
4.5	Appréciation personnelle	299
5.	La réponse du Conseil fédéral aux motions Obrecht et Dürrenmatt	300
5.1	Le rapport du Conseil fédéral du 6 novembre 1985	300
5.1.1	Le contexte politique du rapport	300
5.1.2	Le rapport et les raisons motivant une révision totale	301
	a) <i>Les défauts formels de la Constitution de 1874</i>	302
	b) <i>Les défauts matériels de la Constitution de 1874</i>	304
	c) <i>La procédure de révision totale</i>	308
5.2	L'essai de modèle du Département fédéral de justice et police	311

II.	LA PHASE PRÉPARLEMENTAIRE	315
1.	Le mandat de mise à jour	316
1.1	L'opinion de la doctrine avant le mandat de mise à jour	316
1.2	L'arrêté fédéral simple du 3 juin 1987	319
1.2.1	Les débats parlementaires et l'adoption de l'arrêté fédéral simple	319
1.2.2	La portée juridique de l'arrêté fédéral	327
2.	La doctrine: entre intérêt et fatigue	329
2.1	Le commentaire de la Constitution fédérale de 1874	330
2.2	La Revue de droit suisse	331
2.3	Le colloque de l'Institut suisse de droit comparé	332
2.4	Les projets privés de Constitution	332
2.5	La révision totale dans les mélanges	334
3.	Un changement de contexte politique	335
4.	L'avant-projet du 19 juin 1995	337
4.1	La rédaction de l'avant-projet	337
4.2	Le contenu matériel du projet 1995	340
4.3	La mise en consultation du projet	345
5.	Le projet du 20 novembre 1996	346
5.1	La mise à jour (volet A)	346
5.2	Les révisions sectorielles (volets B et C)	353
III.	LES DÉBATS PARLEMENTAIRES	357
1.	La mise à jour (volet A)	358
1.1	Les propositions des commissions parlementaires	358
1.1.1	Organisation des commissions de révisions parlementaires	358
1.1.2	La commission de révision du Conseil national	359
1.1.3	La commission de révision du Conseil des États	361
1.2	Les débats au Conseil national	365
1.2.1	Les délibérations comme premier Conseil (projet A2)	365
1.2.2	Les délibérations comme second Conseil (projet A1)	369
1.3	Les débats au Conseil des États	374
1.3.1	Les délibérations comme premier Conseil (projet A1)	375
1.3.2	Les délibérations comme second Conseil (projet A2)	379
1.4	La procédure de règlement des divergences	381
1.4.1	La deuxième lecture du Conseil des États	381
1.4.2	La deuxième lecture du Conseil national	383
1.4.3	La troisième lecture par le Conseil des États	385
1.4.4	La troisième lecture par le Conseil national	386
1.5	La Conférence de conciliation	387
2.	La réforme des droits populaires (volet B)	388
3.	La réforme de la justice (volet C)	389
3.1	Les propositions des commissions parlementaires	389
3.2	Les débats au Conseil des États	390

3.3	Les débats au Conseil national	391
3.4	La procédure de règlement des divergences	393
3.4.1	La deuxième lecture du Conseil des États	393
3.4.2	La deuxième lecture du Conseil national	394
3.4.3	La troisième lecture du Conseil des États	394
3.4.4	La troisième lecture du Conseil national	395
3.5	La Conférence de conciliation	395

CONCLUSION 397

I. ÉPILOGUE ET CONCLUSION 399

1. Épilogue de la révision totale de la Constitution de 1874 400

1.1	La votation sur le volet A	400
1.2	La votation sur le volet C	400
1.3	L'initiative printemps	401

2. Conclusions de notre travail 401

2.1	Le paradoxe du principe de mutabilité	401
2.2	Les liens matériels entre droit et politique dans l'écriture constitutionnelle .	402
2.2.1	L'écriture constitutionnelle et la révision totale	402
2.2.2	La systématique constitutionnelle	403
	a) <i>La systématique interne</i>	403
	b) <i>La systématique externe</i>	406
2.2.3	La densité normative des dispositions constitutionnelles	410
2.2.4	Le langage constitutionnel	413
2.3	Les liens personnels entre droit et politique	417
	a) <i>Le rôle de premier plan de la doctrine et de l'expertise académique</i>	417
	b) <i>La révision totale: démocratie ou technocratie?</i>	418

BIBLIOGRAPHIE 421

1. Feuille fédérale 422

2. Monographies 433

INDEX 487

ANNEXES 497

TABLE DES ABRÉVIATIONS

al.	alinéa(s)
AP	Avant-projet
art.	article(s)
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral
A 1803	Acte fédéral du 19 février 1803
AP 1872 (CE)	Avant-projet de la commission du Conseil des États chargé de la révision totale de la Constitution du 12 septembre 1848 du 19 mai 1871
AP 1872 (CN)	Avant-projet de la commission du Conseil national chargé de la révision totale de la Constitution du 12 septembre 1848 du 19 avril 1871
AP 1873 (CE)	Proposition de la commission du Conseil des États du 28 octobre 1873
AP 1873 (CF)	Propositions du Conseil fédéral du 16 juin 1873
AP 1873 (CN)	Propositions de la commission du Conseil national du 28 septembre 1873
AP 1934	<i>Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft</i> du 29 avril 1934
AP 1935 (lib.)	Entwurf zu einer Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft de 1935
AP 1935 (cons.)	Avant-projet de Constitution du 16 août 1935
AP 1959	<i>Die Bundesverfassung, wie sie sein könnte</i> du 12 février 1959
AP 1970	Avant-projet pour la révision totale de la Constitution fédérale en septembre 1970
AP 1974	Constitution fédérale de la Confédération suisse (s. d.)
AP 1975	<i>Modell einer «Kernverfassung»</i> du 17 janvier 1975
AP 1979	Projet alternatif du PRD du 22 juin 1979
AP 1984	Projet pour une nouvelle Constitution fédérale du 16 mai 1984
AP 1990	Projet pour une nouvelle Constitution fédérale du 14 juillet 1990
AP 1995	Projet pour une nouvelle Constitution fédérale du 23 mars 1995
AP 1996	<i>Vorschlag für eine revidierte und erneute Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft</i> , février 1996
BO/AF	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
BO/CE	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, délibérations du Conseil des États
BO/CN	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, délibérations du Conseil national

consid.	considérant(s)
CC	Code civil du 10 décembre 1907 (RS 210)
ch.	chiffre(s)
chap.	chapitre(s)
CO	Code des obligations du 30 mars 1911 (RS 220)
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311)
Cst. 1798	Constitution de la République helvétique du 12 avril 1798
Cst. 1848	Constitution du 18 septembre 1848
Cst. 1874	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874
Cst. 1999	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
D 1970	Directives concernant la procédure préliminaire en matière de législation, du 6 mai 1970
D 1974	Directives touchant l'institution et le mode de travail des commissions extraparlémentaires ainsi que la surveillance à exercer sur elles, du 3 juillet 1974
DFJP	Département fédéral de justice et police
disp. trans.	disposition(s) transitoire(s)
EM 1985	Essai de modèle du 30 octobre 1985, élaboré par le Département fédéral de justice et police
FF	Feuille fédérale
LBN	Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse (RS 951.11)
LDP	Loi fédérale du 17 décembre 1979 sur les droits politiques (RS 161.1)
lit.	<i>littera(e)</i>
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (RS 171.10)
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (RS 814.01).
LRC 1872	Loi fédérale du 5 mars 1872, concernant la révision de la Constitution fédérale du 12 septembre 1872
LRC 1874	Loi fédérale du 31 janvier 1874 concernant la révision de la Constitution fédérale
LREC	Loi fédérale 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) du 23 mars 1962 (RO 1962 811)
LTF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)
nCst. 1848	Révision de la Constitution de 1848 proposée dans la Loi fédérale sur la révision de la Constitution fédérale du 19 novembre 1865
n ^o	numéro(s)
nbp	note de bas de page
NZZ	<i>Neue Zürcher Zeitung</i>
OFJ	Office fédéral de la justice
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
p.	page
pp.	pages
P 1798	Plan d'une Constitution provisoire pour la République Helvétique ou Suisse, janvier 1798
P 1801	Projet de Constitution de Malmaison, du 30 mai 1801
P 1815	Pacte fédéral entre les XXII Cantons de la Suisse, du 7 août 1815
P 1832	<i>Bundesurkunde der schweizerischen Eidgenossenschaft</i> , (Pacte Rossi) du 15 décembre 1832
P 1848	Projet de Constitution fédérale pour la Confédération suisse, du 8 avril 1848
P 1872	Projet de Constitution fédérale de la Confédération suisse du 5 mars 1872
P 1977	Projet de Constitution de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale (avant-projet Furgler)
P 1995	Projet de mise à jour de la Constitution fédérale du 19 juin 1995
P 1995 (volet B)	Projet de réforme des droits populaires du 19 juin 1995
P 1995 (volet C)	Projet de réforme de la justice du 19 juin 1995
P 1996	Projet d'arrêté relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale du 20 novembre 1996
P 1996 (volet B)	Projet de réforme des droits populaires du 20 novembre 1996
P 1996 (volet C)	Projet de réforme de la justice du 20 novembre 1996
P 1997 (CE)	Projet de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil des États du 27 novembre 1997

P 1997 (CN)	Projet de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national du 21 novembre 1997
RDAF	Revue de droit administratif et fiscal
RDS	Revue de droit suisse
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RO	Recueil officiel des lois fédérales
s	et suivant(e)
<i>s. d.</i>	<i>sine datum</i>
ss	et suivant(e)s
TF	Tribunal fédéral
ZBl	<i>Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht</i>

LE CADRE THÉORIQUE DE LA RÉVISION TOTALE

I. INTRODUCTION ET REMARQUES MÉTHODOLOGIQUES

Ce chapitre commence par une courte présentation de la problématique générale de la thèse (1). Ensuite, nous réfléchissons sur la distinction entre droit et politique (2). Cette distinction est le point de départ de notre réflexion, consacrée aux liens qui unissent ces deux domaines distincts. Ces liens sont tout d'abord matériels (3): nous verrons que la Constitution a une double signification juridique et politique. Nous nous intéresserons aux liens personnels entre droit et politique, et en particulier à l'expertise juridique (4). Finalement, nous présenterons lapidairement le plan de notre travail (5).

1. Problématiques et présentation du plan de la thèse

1 **Une procédure singulière** — La Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 connaît une procédure singulière aux articles 192 ss Cst. 1999: la révision totale de la Constitution. Cette procédure s'avère paradoxale, car elle est en même temps révolutionnaire et conservatrice. Révolutionnaire, la révision totale de la Constitution permet de remettre en question l'ensemble de l'ordre constitutionnel, à la condition d'en respecter les dispositions pertinentes, qui sont très souples. Historiquement conservatrice, la révision totale s'est révélée comme une voie difficile dans laquelle les acteurs politiques hésitent à s'engager. Autrement dit, la révision totale de la Constitution se montre autant facile à initier que difficile à achever. Notre thèse vise à apporter des éléments de réponse à cette curiosité qui veut que, malgré ses normes très ouvertes en matière de révision, l'ordre constitutionnel suisse se caractérise par une très grande stabilité.

2 **Une procédure souple** — La révision totale de la Constitution fédérale est très simple à initier: par le peuple, il suffit de déposer 100 000 signatures demandant la révision totale dans un délai de 18 mois (art. 138 Cst. 1999). Une des Chambres de l'Assemblée fédérale peut également proposer une révision totale de la Constitution. Si l'autre Chambre accepte cette proposition, la révision totale est alors décrétée. Dans le cas contraire, le peuple arbitre entre le Conseil national et le Conseil des États à la majorité simple, sans compter les cantons (art. 193 Cst. 1999). La Constitution ne prévoit pas d'organe particulier dédié à l'écriture constitutionnelle, comme une Assemblée constituante. Au contraire, elle confie cette mission à l'Assemblée fédérale, à la façon du législateur ordinaire (art. 192 Cst. 1999). Elle ne lui fixe aucune limite autonome et elle lui permet d'aborder toutes les questions constitutionnelles sans tabous (art. 193 Cst. 1999). Comme en matière de révision partielle, la Constitution ne prévoit pas non plus de quorum ou de majorité qualifiée, mais elle exige une double majorité du peuple et des cantons (art. 195 Cst. 1999).

3 **Un ordre constitutionnel stable** — Les dispositions en matière de révision constitutionnelle de la Constitution de 1999 remontent à la première Constitution de 1848. Depuis, l'ordre constitutionnel suisse s'est avéré extrêmement stable, puisque les Constitutions de 1874 et de 1999 ont été écrites conformément au droit. Les deux régimes des pleins pouvoirs de 1914 et 1939 ont été normalisés par le retour aux institutions de la Constitution de 1874. La longévité de la Constitution de 1874 est exceptionnelle: cette Constitution a connu les deux Guerres mondiales et les pires crises économiques, déflationniste en 1931 et inflationniste en 1974. Elle a vu la révolution russe en 1914 et la chute du Mur de Berlin de 1989. Elle a connu les diligences postales, le télégraphe, le téléphone, le fax et Internet; elle a été le témoin de grands bouleversements et de changements sociaux: la grève générale de 1918, le droit de vote des femmes de 1971, la question du nucléaire avec l'accident de Tchernobyl en 1986 ou encore la prise de conscience du *Röstigraben*, en réponse au refus du peuple suisse d'adhérer à l'Espace économique européen en 1992.

4 **La révision totale de la Constitution du 29 mai 1874** — Derrière une procédure juridiquement simple, se cache un véritable casse-tête politique. La révision totale est sensible à toutes les aspirations politiques et le décret d'une révision totale

ouvre une boîte de Pandore: lors de la révision totale de 1999, des intérêts de toutes sortes se sont manifestés, des questions pendantes se sont à nouveau posées et des problèmes non résolus sont revenus sur le devant de la scène politique. Cette procédure est une occasion pour beaucoup de voix habituellement peu écoutées dans les milieux dirigeants de s'exprimer: les femmes, les jeunes, les cantons, les communes ou encore les minorités diverses. Dans ce contexte, dégager une solution permettant de rallier une majorité du peuple et des cantons est extrêmement compliqué et périlleux. Les travaux de révision totale sont caractérisés à la fois par une ampleur quantitative et qualitative exceptionnelle. Du préambule jusqu'aux dispositions transitoires, tous les articles constitutionnels sont potentiellement concernés. Les problèmes les plus techniques sont aussi abordés, comme la question du régime des finances ou de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Les solutions les plus sensibles du droit constitutionnel comme le droit à la vie ou le rôle de l'armée sont alors rediscutés.

Le rôle central des experts — Pour mener à bien une révision totale, le recours à des experts est indispensable. Par son ampleur et sa complexité, la révision totale ne peut être conduite uniquement par l'administration. Notre travail s'intéresse aussi au rôle central des experts, et plus particulièrement celui des experts-juristes. En effet, la révision totale a bénéficié largement de la coopération d'une partie de la doctrine constitutionnaliste, qui a participé étroitement aux travaux préparatoires, comme experts-juristes. L'influence des experts-juristes provient d'une part de leurs connaissances scientifiques, et d'autre part de leur longévité. En effet, la révision totale s'est échelonnée sur plus de trente ans; par conséquent, aucun homme politique ne pouvait avoir une vue d'ensemble, sur les travaux préparatoires et sur les débats politiques. Dans ce contexte, le rôle des experts ne s'est pas cantonné à un rôle juridique, celui de dire le droit. Nous allons démontrer que le rôle des experts a eu une dimension politique, en ce sens que l'opinion des experts a orienté les travaux de révision totale.

5

2. La distinction entre droit et politique

Plan — L'orientation juridique de la thèse et nos propres connaissances nous conduisent à aborder la définition du droit de manière plus détaillée que la définition du politique. Nous étudierons la question des difficultés à définir le droit, et par conséquent nous nous fonderons sur le droit comme un postulat méthodologique. Nous aborderons le droit comme un savoir pratique et nous évoquerons sa méthode et ses limites. Finalement, nous ne pouvons présenter une définition scientifique du politique, faute de compétence; nous nous contenterons d'explicitier les différents sens que le mot politique peut prendre dans ce travail.

6

2.1 Qu'est-ce que le droit ?

2.1.1 Définir et distinguer le droit

7

La difficulté à définir le droit — Pour pouvoir analyser le rapport entre droit et politique, il nous faut donc définir et surtout circonscrire le droit. La nature précise du droit nourrit de nombreuses controverses¹ et la question de savoir ce qu'est le droit demeure difficile. Abstrait, le droit ne peut être décrit par ses propriétés naturelles². Comme le remarquait HART, personne ne se demande ce qu'est la médecine et la chimie, mais cette question continue de diviser tous ceux qui s'intéressent au droit³. Il vaut la peine de citer ici AUBERT⁴:

«J'ai fait métier d'enseigner la Constitution pendant quarante ans, mais j'ai de la peine à définir le droit. J'ai siégé dans des assemblées pendant trente ans, mais j'ai du mal à montrer clairement ce que c'est que la politique».

8

Approcher le droit — N'étant pas au bénéfice des connaissances et de l'expérience d'AUBERT, nous sollicitons la compréhension du lecteur : nous ne pourrions définir le droit de manière précise et arrêtée⁵. Plutôt que de définir le droit, nous contenterons de présenter notre approche du droit. BOBBIO distingue trois étapes dans la théorie du droit : *le mode d'approche*, *la théorie du droit* et *l'idéologie du droit*⁶. Le mode d'approche définit la manière dont on aborde les questions que l'on se pose et révèle une orientation de la recherche plutôt qu'une autre. L'approche sociologique de MARX sera foncièrement différente de l'approche juridique de KELSEN. Le philosophe s'intéressera à la question de savoir *ce qu'est le droit*, alors que le juriste répondra à la question *ce qui est droit*⁷. Le mode d'approche influence bien évidemment la

1 La question de la place du droit naturel est âprement discutée entre les tenants de l'école positiviste et ceux de l'école du droit naturel. Pour les premiers, le droit naturel n'appartient pas au champ juridique. Il est tout au plus, une source d'inspiration historique. Pour ses défenseurs, le droit naturel appartient aux sources formelles du droit, voir GRZEGORCZYK, MICHAUT, TROPER, *Positivismes*, p. 19 ss.

2 TROPER, *Définition*, p. 101. On peut essayer de décrire quelque chose d'abstrait, mais on devient très vite normatif.

3 HART, *Concept*, p. 13, n° 1.

4 AUBERT, *Droit et politique*, p. 299, n° 1.

5 La revue française *Droits* a consacré deux volumes en 1989 à plus de cinquante définitions du droit : le droit comme « technique de direction publique des conduites humaines » (AMSELEK), « interprétation officielle de la réalité » (GRZEGORCZYK), « la chose attribuée et due à chacun » (HERVADA), « tout ce qu'approuve les juges » (D'ORS), « structure vivante, normative et factuelle à la fois » (PETEV), « limitation de ma liberté à la condition de la liberté d'autrui » (RENAUT), « façon de penser les rapports sociaux » (ROULAND), « la règle ou la mesure des choses » (SÉRIAUX) « objets auxquels peut s'intéresser la dogmatique [juridique] » (TROPER), ou encore « codage de la puissance publique légitime » (WILLKE).

6 BOBBIO, *Théorie du droit*, p. 24. La théorie constitue un « ensemble d'assertions liées entre elles, avec lesquelles un certain groupe de phénomènes est décrit, interprété, porté à un niveau plus élevé de généralisation, unifié dans un système cohérent ». L'idéologie relève d'une prise de position en face d'une réalité donnée, fondée sur un système de valeur.

7 CAILLOSSE, *Réflexions*, p. 52 ; POLLET, *Construction*, p. 69s ; SÉRIAUX, *Notion*, p. 85.

théorie du droit sur laquelle on se base. Nous nous baserons sur l'approche du droit par ses acteurs, autrement dit le « droit des juristes »⁸.

KELSEN et la nécessité de distinguer droit et politique — Parmi tous les principes et commandements moraux, religieux ou laïcs, les juristes s'attachent à distinguer certaines normes, qui ont force de loi, car elles sont de nature juridique. Comme les normes juridiques imposent des conséquences précises à des états de fait, elles restreignent la liberté des sujets de droit. La question de savoir si une norme est une norme juridique ou non a donc une très grande importance. Le juriste ne nie pas l'existence d'autres normes que les normes juridiques⁹. Il se contente de les distinguer strictement, comme l'a reconnu KELSEN, dans la préface de la seconde édition de la *Théorie pure du droit*¹⁰:

« Mes adversaires n'admettent pas que ces deux domaines [droit et politique] soient nettement séparés l'un de l'autre, car ils ne veulent pas renoncer à l'habitude bien enracinée d'invoquer l'autorité objective de la science du droit pour justifier des prétentions politiques qui ont un caractère essentiellement subjectif, même si en toute bonne foi elles correspondent à l'idéal d'une religion, d'une nation ou d'une classe ».

La politisation du droit et la juridicisation du politique — Cette distinction théorique entre droit et politique reste un idéal. Lorsque ces deux champs ne sont plus clairement séparés, on parle de « politisation du droit » ou de « juridicisation du politique ». Ces deux termes marquent l'influence mutuelle entre droit et politique et sont irrémédiablement liés. Du point de vue du débat sur l'écriture constitutionnelle, ils sont appelés pour dénoncer une tendance du constituant dérivé à privilégier les normes avec une densité normative faible, ce qui peut ébranler leur légitimité¹¹. Depuis les années nonante, ils nourrissent une nouvelle controverse institu-

8 Selon l'expression de DARBELLAY, *Droit et valeurs*, p. 104, n° 9. Il définit le droit des juristes comme « l'ensemble des règles obligatoires qui constitue le droit positif en vigueur », DARBELLAY, *Droit et valeurs*, p. 104, n° 9. C'est une définition que l'on retrouve chez BOBBIO, *Théorie du droit*, p. 26. L'adjectif positif vient du latin *ponere*, qui signifie poser, et exprime ce sur quoi l'on peut poser, compter, qui est assuré constant (dictionnaire LITTRÉ). Pour être un sujet d'étude, le droit doit reposer sur des bases scientifiques vérifiables, car, « aucun discours qui se prétend scientifique ne pourra s'offrir le luxe, s'il veut rester tel, de convaincre au moyen d'assertions invérifiables » autrement dit métaphysiques, comme le droit naturel, SÉRIAUX, *Notion*, p. 68.

9 Voir *infra* § 16.

10 KELSEN, *Théorie*, p. 17. Pour KELSEN, la confusion entre le politique et la science est la méthode typique de formation de l'idéologie, KELSEN, *Le gardien*, p. 121. Les réflexions sur le caractère juridique d'une norme sont intimement liées à la tradition romano-canonique et à la distinction entre les règles de droit et les règles bibliques, ARNAUD, *Le droit*, p. 11. Voir SCHMITT, pour l'opinion symétrique de la défense de l'autonomie du politique, SCHMITT, *Notion*, p. 110ss. Plus récemment, D'ORS se réjouit de ce que le droit soit limité et laisse une marge de manœuvre, D'ORS, *Droit*, p. 52.

11 KLEY, *Sakralisierung*, p. 95. Voir MOOR: « juridiciser les questions politiques semble souvent à certains leur enlever leur caractère conflictuel, permettre leur solution par référence quasiment déductive à des principes généraux, donc neutres et objectifs. En réalité, le résultat est inverse: on politise l'acte constitutionnel même, ce qui revient à en ébranler la légitimité » MOOR, *Constitutione*, p. 258. Comparer toutefois avec la « dépolitisation » de la révision totale, dénoncée par le politologue GERMANN, voir *infra* § 497 s.

tionnelle autour du pouvoir « d'avoir le dernier mot » entre différents organes fédéraux¹².

11 ~ **la juridicisation du politique** — Elle peut désigner deux choses. Tout d'abord, ce terme dénonce le rôle croissant du droit dans la régulation des rapports sociaux¹³. Avec comme corollaire une prépondérance des acteurs du droit — législateur, juge et doctrine¹⁴. Comme nous le verrons, cette croissance du droit a nourri la transformation de l'État libéral en État-providence et remonte à une critique sociale du constitutionnalisme¹⁵. Par ailleurs, la juridicisation du politique désigne également un intérêt renouvelé de la science politique pour les questions juridiques, que nous ne développerons pas dans ce travail¹⁶.

12 ~ **la politisation du droit** — Il s'agit d'une autre manière d'envisager la juridicisation du politique, basé sur une connotation péjorative que peut prendre le terme « politique », à savoir la politique comme conflit et concurrence pour le pouvoir. On s'inquiète de la politisation du droit, lorsque le droit perd sa normativité, son objectivité ou sa rationalité¹⁷. Il s'agit de s'interroger sur l'influence croissante des acteurs du droit et de la possibilité pour ceux-ci d'outrepasser leur rôle juridique pour devenir des acteurs politiques. Ce terme s'emploie pour décrédibiliser une norme juridique, qui, bien que juridiquement valable, sert (ou servirait) les intérêts particuliers de ses partisans¹⁸. Il s'emploie aussi pour dénoncer le rôle politique que pourraient jouer des juges constitutionnels¹⁹.

2.1.2 Le droit comme postulat méthodologique

13 **Postulat méthodologique: le droit comme droit positif** — Les juristes ont l'habitude d'appeler les normes juridiques qu'ils ont identifiées comme étant du « droit positif » ou « droit objectif ». Notons que l'essence même du droit est encore largement discutée et contestée, mais il existe un accord sur ce qu'est le droit positif²⁰.

12 KLEY, *Sakralisierung*, p. 95.

13 COMMAILLE, DUMOULIN, ROBERT, *Juridicisation*, p. 9.

14 CHEVALLIER, *Présentation*, p. 6.

15 Voir *infra* § 97 ss.

16 COMMAILLE, DUMOULIN, *Postface*, p. 211.

17 Parlant des politiques publiques, MORAND constate qu'« [en] descendant de son piédestal et en cherchant à pénétrer profondément dans les rapports sociaux pour orienter les comportements, le droit s'est radicalement écarté du modèle déterministe et mécaniste qui le sous-tendait. Il change d'allure, devient plus flexible, plus flou, plus complexe et beaucoup moins prévisible » MORAND, *Droit*, p. 189.

18 DIETH, *Politisiertes Recht*, p. 139; RHINOW, *Funktionen*, p. 183s. OGOREK cite l'aphorisme du renard libre dans un poulailler libre, qui est une critique du libéralisme sauvage. Comme le renard est libre de dévorer les poules lorsqu'il n'y a pas de surveillance d'un gardien, les puissants sont libres d'écraser les faibles sans intervention de l'État, OGOREK, *Leviathan*, p. 414s.

19 RYFFEL, *Recht*, p. 459.

20 On ne peut réduire le droit au seul droit positif. À côté des normes, le juge applique également des principes, qui proviennent de considérations morales ou d'équité, DWORKIN, *Les droits*, p. 80. Contrairement aux normes, les principes ne trouvent pas leur validité dans la législation et peuvent même se contredire. Le juge devra alors opérer une pesée d'intérêts pour rédiger son jugement, MORAND, *Valeurs*, p. 59 ss.

C'est la raison pour laquelle nous retenons la définition de Kelsen, comme base de travail ou postulat méthodologique²¹:

«Le droit apparaît comme un ordre social, comme un système de normes réglant la conduite mutuelle des hommes».

~ **le droit s'inscrit dans un ordre social** – Un individu isolé sur une île ne crée pas de droit, mais agit selon son libre arbitre²². Le droit est un phénomène social (*ubi societas, ibi ius*)²³. La relation entre le droit et l'État démocratique est très intime, car l'État démocratique se veut aussi un État de droit, c'est-à-dire qu'il repose sur le *principe de légalité*. Le principe de légalité est décrit à l'article 5 al. 1 Cst. 1999: «[le] droit est la base et la limite de l'activité de l'État»²⁴.

~ **le droit est un système** – Tout comportement humain est directement qualifié par le droit; ce qui est permis n'est pas interdit²⁵. Pour réglementer l'activité humaine, le droit se fonde sur une pluralité de règles. Herbert L. A. HART a démontré qu'elles sont de deux types²⁶. Les règles *primaires* concernent directement la vie des êtres humains. Elles admettent certaines choses et en interdisent d'autres. Les règles *secondaires* prescrivent la vie des règles primaires. Elles prévoient les procédures de

21 Kelsen, *Théorie*, p. 42. Cette définition provient d'un auteur clairement positiviste. Toutefois, elle fait l'objet d'un consensus, car aucun juriste jusnaturaliste ne nie l'existence du droit positif et ne sert de cadre de référence à la doctrine juridique, GRZEGORCZYK, MICHAUT, TROPER, *Positivism*, p. 23; JESTAZ, JAMIN, *Doctrine*, p. 176. Elle est encore reprise et complétée par la doctrine contemporaine. Comparer avec celle de LE ROY et SCHOENENBERGER: «[le] droit objectif est l'ensemble des règles générales et abstraites indiquant ce qui doit être fait dans un cas donné, édictées ou reconnues par un organe officiel, régissant l'organisation et le déroulement des relations sociales et dont le respect est en principe assuré par des moyens de contrainte organisée», ARNAUD, *Le droit*, p. 14; DARBELLAY, *Droit et valeurs*, p. 104, n° 9; FORSTMOSER, VOGT, *Einführung*, p. 38, n° 55; LE ROY, SCHOENENBERGER, *Introduction*, p. 6. Pour une définition basée sur une théorie jusnaturaliste, voir: «[le] droit est l'ensemble des règles qui servent à distinguer le juste de l'injuste – ou plus simplement, c'est la science du juste et de l'injuste», RAMBAUD, *Code*, p. 5.

22 Comme le relève DARBELLAY, on ne peut agir injustement ou justement par rapport à soi-même, DARBELLAY, *Droit et valeurs*, p. 100, n° 4.

23 Pour VOUTAT, le droit est une activité sociale dont la logique consiste à interpréter des normes en vue de leur application, VOUTAT, *Droit*, p. 58. WEBER montre que le droit peut légitimer un ordre social par la possibilité d'une contrainte d'une instance humaine spécialement instituée à cet effet, qui force au respect de l'ordre et châtie la violation, WEBER, *Économie*, p. 68. Dans ce sens, BURCKHARDT estime que la concrétisation de l'idée de droit nécessite la création du droit, l'application du droit et un système de contrainte, BURCKHARDT, *Rechtsgemeinschaft*, p. 235.

24 Selon BURDEAU, «la constitution est la règle par laquelle le souverain légitime le Pouvoir en adhérant à l'idée de droit qu'il représente et détermine en conséquence les conditions de son exercice», BURDEAU, *Traité*, t. 4, p. 49.

25 Kelsen, *Théorie*, p. 50. Cette qualification est opérée par les acteurs du droit: les juges, les juristes ou les professeurs de droit. Par elle, le droit existe en système indépendant du politique, DIETH, *Politisiertes Recht*, p. 6.

26 HART, *Concept*, p. 105, n° 78 s. Dans ce travail, nous utilisons «règle» ou «norme» de manière indifférente, conformément à l'usage courant, de cet avis: AMSELEK, *Le droit*, p. 7. BOBBIO distingue la règle de la norme. La première se base sur un lien de causalité, alors que la seconde se fonde sur un sentiment d'obligation, BOBBIO, *Théorie du droit*, p. 108. Kelsen fait également une distinction entre normes primaire et secondaire, mais avec un sens différent de HART. Les normes secondaires étant les exceptions des normes primaires, Kelsen, *Théorie*, p. 76.

création des règles primaires, leurs applications, leurs amendements et leurs abrogations. On ne peut parler de système juridique qu'en présence de ces deux types de règles. Dans un État démocratique, le système juridique est hiérarchisé: chaque norme doit être édictée conformément à la norme supérieure. Les ordonnances tiennent leur validité des lois et les lois de la Constitution²⁷.

16

~ **le droit est constitué de normes juridiques** — Toutes les normes ne relèvent pas du droit. Une norme peut relever des comportements sociaux ou des valeurs sociales. Toute norme exprime une valeur, morale pour les normes de la morale ou juridique pour les normes juridiques²⁸. On retrouve ici l'importance du travail des juristes, qui est de distinguer le droit des autres normes. Une norme peut influencer les comportements de deux manières: en interdisant un acte ou en le sollicitant²⁹. La norme juridique établit un lien entre un état de fait (condition) et une conséquence juridique³⁰. Si la norme est juridiquement valable, la conséquence doit être appliquée, selon les règles du syllogisme juridique³¹.

2.1.3 Le droit comme un savoir pratique

17

Le rapport entre le droit et les autres domaines du savoir — La détermination du sens juridique d'une norme a une très grande conséquence sur la méthodologie du droit. Dans son application rigoureuse du droit, le juriste ne voit pas la réalité comme elle est analysée dans d'autres domaines du savoir. Le juriste procède principalement de manière déductive, c'est-à-dire qu'il part du sens juridique de la norme qu'il souhaite appliquer à un cas particulier. D'autres domaines du savoir ont une démarche inverse; ils examinent la réalité pour en expliquer les règles³². Le savoir juri-

27 Kelsen se veut d'une extrême cohérence, puisque même la Constitution tient sa validité d'une norme fondamentale (*Grundnorm*) dont la science juridique ne sait rien, sinon qu'elle est juridiquement valable, Kelsen, *Théorie*, p. 124.

28 Kelsen, *Théorie*, p. 28.

29 Par exemple, un panneau interdit de marcher sur la pelouse, alors qu'un autre demande de jeter ses déchets dans une poubelle, Bobbio, *Théorie du droit*, p. 107.

30 Le Roy, Schoenenberger, *Introduction*, p. 379. Le lien entre la condition et la conséquence n'est pas un lien de causalité, décrit par les sciences naturelles. Par exemple, la loi de la gravitation prévoit que les corps s'attirent proportionnellement à leurs masses. En droit, la conséquence n'arrive jamais automatiquement et il faut un acte d'un particulier ou d'une autorité pour imputer la conséquence juridique à sa condition, Kelsen, *Théorie*, p. 35. Pour Kelsen et Hart, le droit naturel découle uniquement d'une confusion entre les lois naturelles et les lois juridiques, Hart, *Concept*, p. 225 s; Kelsen, *Théorie*, p. 55. Notons que le débat ne va pas s'arrêter prochainement. Parfois, des considérations de justice peuvent faire obstacle à l'application d'une règle de droit positif. Cette idée est prévue à l'article 2 CC, qui rappelle que l'abus manifeste d'un droit n'est pas protégé par la loi. Le droit positif suisse intègre l'idée que «le droit n'est pas la valeur ultime et qu'il doit être mis au service des exigences de la justice» Steinauer, *Titre*, p. 165, n° 461.

31 Selon l'adage romain *dura lex sed lex* (la loi est dure, mais c'est la loi). Comme l'explique Dworkin, lorsqu'une norme attache à un état de fait une conséquence juridique précise, la seule raison qui empêcherait cette conséquence juridique est une exception à la norme. Cette exception appartient à la norme elle-même et on ne peut exposer la norme sans ses exceptions, Dworkin, *Les droits*, p. 82.

32 Forstmoser, Vogt, *Einführung*, p. 3, n° 9; Le Roy, Schoenenberger, *Introduction*, p. 7. Caillosse regrette que la science politique adule le fait, au détriment des normes juridiques, dans son

dique apparaît comme un savoir pratique³³, qui déforme et qui simplifie le réel et qui procède par présomption³⁴. En effet, toute norme juridique ne s'adresse pas à une situation déterminée, mais à un nombre indéterminé de cas. Le langage normatif est condamné à schématiser la réalité et à la classer. En résumé, lors de l'application du droit, le juge est amené à prendre les faits en considération, mais dans un angle déterminé par le droit³⁵.

L'application rigoureuse du droit — Afin de bien distinguer les normes juridiques des autres, les juristes ont pris l'habitude dans l'application du droit de distinguer les considérations juridiques des autres considérations³⁶. Sont qualifiées de «politiques» toutes considérations extérieures au droit (des juristes) et qui ne trouvent pas leur place dans la méthode juridique traditionnelle d'application et d'interprétation du droit³⁷. Si le mérite revient à Kelsen d'avoir théorisé l'autonomie du système juridique, le plaidoyer le plus célèbre en faveur de l'application stricte du droit remonte à Montesquieu. Dans l'*Esprit des Lois*, ce dernier plaide pour que le juge ne soit que «la bouche de la loi», quand bien même la loi prévoirait une solution trop rigoureuse³⁸, afin de préserver la séparation des pouvoirs et l'application du droit indépendamment de toute considération de nature politique³⁹.

Le syllogisme juridique — L'application rigoureuse du droit est fondée sur le syllogisme juridique, ou judiciaire⁴⁰. Le syllogisme fonctionne en trois temps: il commence par l'identification d'une question générale, question brute, qu'on peut formuler de la manière suivante: Quelle est la situation juridique? ou *Quid juris?* L'analyse de cette question exigera préalablement d'identifier la ou les normes applicables, dans la majeure du syllogisme⁴¹. Ensuite, le juriste doit identifier les faits pertinents, à même de répondre à cette question, dans la mineure du syllogisme. De l'ap-

étude des politiques publiques, CAILLOSSE, *Réflexions*, p. 61.

33 Ainsi certaines grandes questions de la philosophie du droit sont encore sans réponses définitives; même des juristes bien expérimentés demeurent empruntés face à certaines questions fondamentales du droit, HART, *Concept*, p. 27, n° 13. Notons également que la science du droit est orientée essentiellement vers l'application du droit et que certains domaines du droit, tel que la création du droit (légistique) sont nettement moins connus, RICHLI, *Daumenregeln*, p. 114.

34 DARBELLAY, *Droit et valeurs*, p. 108, n° 13. SÉRIAUX fait remarquer que le droit, en raison de sa méthode déductive, se détache de l'expérience sensible et se place ainsi dans la sphère de la raison, SÉRIAUX, *Notion*, p. 69. Pour SEILER, le choix d'un angle de vue particulier n'est pas le fait du droit, mais est propre à toute démarche scientifique et en conditionne même les progrès, SEILER, *Gerichtsbarkeit*, p. 505.

35 FORSTMOSER, VOGT, *Einführung*, p. 198, n° 119.

36 Cette application stricte des normes juridiques aboutit à la distinction ferme entre droit et politique et constitue un système *autopoïétique*. Est qualifié d'autopoïétique, tout système qui possède une dynamique interne suffisamment riche pour se définir, se renouveler et se reproduire de manière autonome, DIETH, *Politisiertes Recht*, p. 6.

37 RHINOW, *Funktionen*, p. 184.

38 MONTESQUIEU, *Esprit*, p. 301. Cette conception est largement partagée au XIX^e siècle; selon le Conseil fédéral, «il n'appartient point au juge de faire la loi» (FF 1870 II 777, 813).

39 DIETH, *Politisiertes Recht*, p. 98; OGOREK, *Leviathan*, p. 412; SEILER, *Gerichtsbarkeit*, p. 472.

40 NOLL, *Rechtssetzung*, p. 257. L'application rigoureuse du droit donne une légitimité solide, dont peuvent se prévaloir les révolutionnaires, soucieux d'asseoir leur pouvoir, voir la Déclaration d'indépendance américaine, *infra* § 123.

41 TERCIER, ROTEN, *Recherche*, p. 278 ss, n°s 1110 et 1136 ss.

plication du droit au fait (subsomption) découle la conclusion, mécanique du syllogisme⁴². Ce postulat théorique se complique par l'importance du travail d'interprétation, nécessaire lorsqu'il existe un décalage entre les faits et le concept désigné par la norme⁴³. Dans l'application quotidienne du droit, il n'existe qu'un petit nombre de règles qui ne nécessitent pas d'interprétation⁴⁴; c'est la raison pour laquelle la théorie du droit a intégré la notion d'interprétation, dans le syllogisme juridique⁴⁵.

20

La validité des normes — Ce lien n'est toutefois possible que si la norme est juridiquement valable. Une norme est valable lorsqu'elle demande l'obéissance d'un groupe humain, à l'exclusion de toute autre norme⁴⁶. Une norme juridique ne détermine pas sa propre validité, celle-ci dépend de la validité des normes juridiques supérieures. Une norme est valable juridiquement si elle a été créée d'une manière particulière, conformément à d'autres normes juridiques⁴⁷. La création du droit est intimement liée à son application: le Parlement lorsqu'il adopte une loi, l'adopte en application des compétences constitutionnelles⁴⁸.

21

La densité normative — La densité normative détermine le degré de détail et de spécialisation d'une réglementation dans un domaine déterminé⁴⁹. Pour qu'une norme puisse être appliquée juridiquement, elle doit être justiciable, ou avoir une certaine densité normative, c'est-à-dire prévoir avec un certain degré de précision les conditions d'application (*Tatbestand*) et la conséquence juridique (*Rechtsfolge*) de la norme⁵⁰. La densité normative s'apprécie différemment selon la nature formelle de la norme. Les normes constitutionnelles entrent en principe moins dans les détails que la loi formelle et les ordonnances, qui complètent les lois.

42 Si le syllogisme est correctement posé, les faits pertinents convenablement identifiés, l'opération relève de la logique la plus pure et un ordinateur pourrait même être capable de tirer la conclusion, NOLL, *Rechtssetzung*, p. 256.

43 NOLL, *Rechtssetzung*, p. 254.

44 Lorsque le législateur recourt à des formules mathématiques ou à des expressions simples: «[la] majorité est fixée à 18 ans révolus» (art. 14 CC) «[toutes] les actions se prescrivent par dix ans, lorsque le droit fédéral n'en dispose pas autrement» (art. 127 CO), LE ROY, SCHOENENBERGER, *Introduction*, p. 413, note 1206.

45 LE ROY, SCHOENENBERGER, *Introduction*, p. 409. Notons qu'il ne s'agit pas d'application mécanique de la norme, même pour Kelsen qui reconnaît que le juge a une certaine forme de pouvoir, Kelsen, *Le gardien*, p. 75. Personne ne soutient sérieusement qu'il existe un ensemble de règles stockées dans un «entrepôt à concepts» et prêtes à être découvertes et appliquées par les juges, DWORKIN, *Les droits*, p. 71; NOLL, *Gesetzgebungslehre*, p. 15. Sur le lien entre interprétation et écriture constitutionnelle, voir *infra* § 567.

46 BURCKHARDT, *Rechtsgemeinschaft*, p. 166.

47 CHEVALLIER, *Droit*, p. 21; Kelsen, *Théorie*, p. 122. Voir la distinction entre norme primaire et secondaire faite par HART, voir *supra* § 15.

48 Kelsen, *Théorie*, p. 137. Voir également DWORKIN: «[un] arrêté de la ville de New Haven sur le stationnement est valide parce qu'il a été adopté par un conseil municipal, suivant les procédures et dans le cadre des compétences accordées par la loi sur les communes, prises par l'État du Connecticut, conformément aux procédures et selon les compétences établies par la Constitution de l'État du Connecticut, qui avait été elle-même adoptée en accord avec les exigences de la Constitution des États-Unis» DWORKIN, *Les droits*, p. 78.

49 OFJ, *Guide de législation*, p. 270, n° 636. Sur la signification politique de la densité normative en matière d'écriture constitutionnelle, voir *infra* § 877 ss.

50 BURCKHARDT, *Rechtsgemeinschaft*, p. 237.

Un exemple de syllogisme juridique: les bœufs de M. Heller — BURCKHARDT donne un exemple intéressant de syllogisme juridique, qui permet d'illustrer les différents points que nous venons d'évoquer. Soit la norme juridiquement valable (il est vrai que l'exemple remonte à 1927!) que celui qui traverse la frontière avec du bétail doit payer une taxe douanière de vingt francs par tête de bétail. L'état de fait est le suivant: Fritz Heller a fait traverser la frontière à trois bœufs. Par conséquent, M. Heller est tenu de payer soixante francs de taxe douanière. Pour BURCKHARDT, cette norme ayant une densité normative suffisante, ne nécessite pas d'interprétation. NOLL démontre qu'une interprétation est toujours nécessaire, quant à la norme, ou à la mineure du syllogisme⁵¹. Tout d'abord, en l'absence de consensus sur ce qu'est le bétail, le douanier doit interpréter la notion de bétail, pour démontrer qu'un bœuf est assimilable à du bétail. Ce qui ne pose pas de problème pour le bœuf en particulier, car on entend par bétail les plus gros animaux domestiques élevés à des fins économiques. Parfois, l'état de fait exige de préciser la règle de droit: si les bœufs de M. Heller ont été dépecés en vue de la boucherie, ou si M. Heller conduit une vache portante, il faut déterminer si le fœtus est inclus dans la taxe.

22

La double signification d'une norme juridique — Cet exemple permet de mettre en évidence qu'une norme juridique a une double signification. Tout d'abord, une norme renvoie à une réalité incontestée (*Kernbereich*). Par exemple, la norme «bétail» renvoie incontestablement aux «bœufs». Comme le droit se sert du langage courant, la norme a une signification sociale, que NOLL appelle les cas normaux (*Normalfälle*)⁵². Par exemple, le bétail recouvre habituellement les vaches ou les chevaux, mais pas les chiens, les chats ou les dauphins. Le problème vient des cas limites (*Grenzfälle*). L'autorité d'application du droit doit alors trancher sur la signification juridique et déterminer précisément le champ d'application de la norme. Ce faisant, elle donne à la norme une signification propre, un sens juridique (*juristische Sachverständ*). Par exemple, le douanier devra trancher si le cochon domestique de M. Heller, élevé non pour la boucherie, mais pour son intelligence et sa sensibilité, relève du bétail ou non.

23

2.2 Qu'est-ce que la ou le politique?

La polysémie du terme «politique» selon Aron — Après avoir cerné ce que nous entendions par «droit», il reste à préciser ce que nous entendons par «politique». Dans un contexte juridique, ce terme désigne génériquement tout ce qui n'est pas du droit. Un jugement est considéré comme politique par les juristes, lorsqu'il a été rédigé en tenant compte d'aspects étrangers au syllogisme juridique. Cette définition est insuffisante, car elle ne rend pas compte de la richesse de la polysémie du terme «politique». Raymond ARON y voit trois équivoques, l'action politique, les affaires publiques et les gouvernants et la société qu'ils commandent.

24

~ l'action politique — Tout d'abord, la politique est un nom féminin qui désigne une action d'un individu, d'un groupe ou d'un gouvernement (*policy* en

25

51 NOLL, *Rechtssetzung*, p. 254.

52 NOLL, *Gesetzgebungslehre*, p. 184.

anglais). On parle de « la politique de Richelieu »⁵³. Dans le langage de la Constitution, on parle d'une politique, pour désigner une compétence fédérale, accompagnée de tâches formulées de manière assez précise⁵⁴. Par extension, la politique désigne le domaine où s'exercent ces politiques et les conflits qui peuvent se produire (*politics* en anglais)⁵⁵. En français, l'équivoque vient du fait que les actions des acteurs s'exercent sur le même domaine, entraînant un jeu d'alliances et d'inimitiés. Dans le contexte de la Constitution fédérale, les cantons et la Confédération sont en concurrence pour exercer l'action politique, par exemple. Les cantons peuvent s'allier pour défendre leurs prérogatives face à la Confédération. Mais les cantons peuvent aussi être en concurrence entre eux, dans les domaines de leurs compétences. Nous pensons par exemple aux questions fiscales. Par conséquent, le domaine de l'action politique est un domaine très mouvant où les alliances et les conflits sont mouvants. Par extension de sens, la politique peut prendre une connotation négative (*verpolitisiert* en allemand), lorsque les acteurs politiques privilégient les luttes de pouvoirs à la recherche de solutions rationnelles aux problèmes de la collectivité⁵⁶.

26

~ **les affaires publiques** — Le mot « politique » n'est pas que de genre féminin, mais peut également prendre le genre masculin. Dans ce cas, il s'agit de la forme substantivée de l'adjectif « politique » qui signifie premièrement « ce qui a trait aux affaires publiques »⁵⁷. La Constitution fédérale parle de « droit politique », pour parler de la participation des citoyens aux affaires publiques (art. 34 Cst. 1999). Elle reconnaît les partis politiques pour leur contribution à la formation de l'opinion et la volonté populaire (art. 137 Cst. 1999). « Tant *le* politique que *la* politique décrivent une réa-

53 ARON, *Démocratie*, p. 21. Le dictionnaire LITTRÉ donne les exemples suivants: «[et] si jamais je règne, on verra la pratique d'une si salubre et noble politique», Pierre Corneille, *Nicomède*, III, 1. L'« art de la guerre, qui est l'art de détruire les hommes, comme la politique est celui de les tromper » Jean Le Rond D'Alembert, *Mélanges de littérature*, t. V, § VI. Pour DWORKIN, il s'agit d'un but à atteindre, d'une amélioration portant sur un aspect de la vie économique, politique ou sociale de la communauté, DWORKIN, *Les droits*, p. 79 s.

54 Voir les articles 89, 96, 99, 100 et 103 Cst. 1999. La question de savoir à partir d'où commence une politique peut être controversée politiquement. Le Conseil des États souhaitait intituler l'article 104 Cst. 1999 « politique agricole » au lieu d'« agriculture », BO/CE 1998 p. 856. Il a été décidé en commission de parler simplement d'agriculture, qui n'était qu'un secteur de la politique structurelle, AUBERT, *art. 104 Cst.*, p. 801, n° 9. Pour Aeby, il n'était pas nécessaire de maintenir une divergence pour si peu, même si la commission n'a pas compris la nuance (!): « mais il n'est pas toujours indispensable de tout comprendre dans un exercice tel que celui que nous menons depuis plus d'une année » Aeby, BO/CE 1998 p. 1160.

55 Voyez la célèbre citation de Karl von CLAUSEWITZ, *De la guerre*: «[la] guerre est le prolongement de la politique par d'autres moyens». Le terme peut prendre un sens péjoratif: l'« Afrique semble crouler sous les problèmes: guerre, maladies, crises politiques et sociales, dictatures » éditorial d'Ignacio RAMONET, du *Monde diplomatique*, février-mars 2005.

56 OGOREK, *Leviathan*, p. 410; RHINOW, *Funktionen*, p. 183. Comme le démontre RHINOW, celui qui dénonce la politisation d'une question a bien souvent des raisons politiques de le faire. MULLER démontre que les experts cultivent une idéologie de l'objectivité qu'ils opposent à la « politique politicienne ». L'idéologie de l'objectivité est un terme non péjoratif qui désigne d'une part la volonté délibérée d'atténuer les visions potentiellement conflictuelles entre les groupes d'experts, mais aussi la primauté du pragmatisme sur les constructions théoriques, MULLER J.-D., *Experts*, p. 48.

57 Pour RHINOW, le politique est la gestion et la résolution de problèmes qui ont trait au domaine public dont les solutions ne peuvent pas être trouvées par une action individuelle ou des solutions de marché, RHINOW, *Funktionen*, p. 182.

lité matérielle, mais également la connaissance de cette réalité⁵⁸. ARON compare le mot « politique » au mot « histoire » qui désigne tant la succession des sociétés humaines que la connaissance que nous avons de cette succession⁵⁹. Il explique ce double sens par le fait que la connaissance que nous avons du politique appartient pleinement à la réalité politique⁶⁰.

~ **les gouvernants et la société qu'ils commandent** — La dernière équivoque tient à ce que tant *le* politique que *la* politique peuvent désigner les institutions politiques d'une société (*polity* en anglais ou *politische Verfassung*⁶¹) ou la société dans son ensemble. Les institutions politiques comprennent notamment le gouvernement, le parlement ou encore les partis politiques⁶². Ces dernières exercent une forme d'autorité sur l'ensemble de la société, tout en étant influencées par elle. C'est pourquoi le terme de politique peut aller jusqu'à englober les actes de tous les citoyens⁶³. La Constitution fédérale exprime cette globalité dans son préambule (Le peuple et les cantons suisses [...] sachant que « la force la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres »...).

27

3. Les liens matériels entre droit et politique

Des domaines distincts, mais reliés — Droit et politique sont certes des domaines distincts, mais aussi intimement reliés entre eux. L'importance de la distinction entre droit et politique est bien connue, mais l'étude de la révision totale de la Constitution nécessite de s'intéresser aux liens matériels entre droit et politique. Le premier lien que nous voyons tient à la nature de la Constitution, qui n'est pas seulement un document juridique, mais aussi le produit de données politiques. Ensuite l'étude de la révision totale de 1874 montre que la réflexion autour de l'écriture constitutionnelle *de lege ferenda* ne peut se mener sans considérations politiques.

28

3.1 Les liens créés par la Constitution

La définition juridique de la Constitution — La Constitution est avant tout un document de nature juridique, qui prescrit un certain nombre de comporte-

29

58 Dans ce sens, nous avons déjà cité l'ouvrage d'ARISTOTE, *La politique*. Voir également la citation de Blaise PASCAL, dans *Les pensées* VI, 52, à ce sujet: « S'ils [Platon et Aristote] ont écrit de politique, c'était comme pour régler un hôpital de fous ».

59 ARON, *Démocratie*, p. 23.

60 « La conscience de la réalité est partie de la réalité même », ARON, *Démocratie*, p. 23; BURDEAU, *Traité*, t. 1, p. 140.

61 Selon la définition de TSCHANNEN « *Oberbegriff für die Organisationsgestalt des Staates* » TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 43, n° 2.

62 Voir Philippe DE SÉGUR, *Histoire de Napoléon et de la Grande-Armée pendant l'année 1812*, VIII, 10 « [et] ne sais-je pas, ajoute-t-il, que militairement Moscou ne vaut rien? Mais Moscou n'est point une position militaire, c'est une position politique; on m'y croit général, quand j'y suis empereur ».

63 Selon DIETH, toute action est politique: « *Handeln ist Politik, nur Tote politisieren nicht* » DIETH, *Politisierteres Recht*, p. 54. Il rappelle le lien entre la musique hippie et la contestation des années 60, DIETH, *Politisierteres Recht*, p. 84.

ment et qui est définie par une procédure de révision particulière (voir le titre 6 de la Constitution de 1999)⁶⁴. Par conséquent, la Constitution est un ensemble de normes juridiques, acceptées en votation populaire à la majorité double du peuple et des cantons⁶⁵. Bien qu'elle soit d'abord un document juridique, la Constitution noue des liens très nombreux avec le politique. Ces liens peuvent être *historiques*, comme lorsqu'on étudie les grandes conceptions théoriques derrière l'écriture constitutionnelle ou le processus politique de la révision totale. Les liens peuvent être aussi envisagés en examinant les *fonctions* que remplit la Constitution pour l'État⁶⁶.

3.1.1 Les liens historiques

30

La politique, matrice de la Constitution — Dans l'optique de la distinction entre droit et politique, nous retiendrons qu'il y a du politique «là où il y a une possibilité de choix»⁶⁷. En laissant le choix, le politique s'oppose à la norme juridique qui prescrit un comportement. La Constitution prévoit explicitement certaines possibilités de choix, qui se manifeste dans l'élection de députés par des citoyens (art 149 et 150 Cst. 1999) ou l'adoption d'une loi par ces mêmes députés (art. 164 Cst. 1999). Chaque décision politique cache une alchimie personnalisée d'intérêts privés ou publics, de valeurs conservatrices ou libérales, de sentiments moraux ou religieux, d'espoirs, de ressentiments, de ruses, ou de peurs. Au travers du processus politique, la Constitution permet d'amalgamer ces choix en normes de droit⁶⁸. Toute norme de droit constitutionnel remonte à des choix politiques, selon la formule de BURDEAU, «le droit est de la politique apaisée»⁶⁹.

31

La guerre du *Sonderbund* et la Constitution de 1848 — L'exemple le plus saillant de la politique comme matrice de la Constitution est l'écriture constitutionnelle de la rupture⁷⁰: lorsque des révolutionnaires imposent une nouvelle Constitution à la suite d'une crise profonde. Historiquement, l'écriture de la première Constitution en 1848 s'est faite après la victoire des cantons régénérés sur les cantons conservateurs⁷¹. La victoire des radicaux et des libéraux a permis de consacrer un choix politique essentiel pour la Suisse moderne, l'idée du principe de mutabilité. La défaite du *Sonderbund* met fin à la querelle sur une éventuelle révision du Pacte fédéral. L'acceptation par les cantons conservateurs des institutions de 1848 a permis d'«apaiser» les tensions et de les gérer conformément aux règles juridiques, sans devoir recourir à la force armée⁷².

64 Nous avons démontré qu'il était dans la nature du droit d'être organisé en système, c'est-à-dire en norme primaire et secondaire, voir *supra* § 15.

65 Voir le préambule de la Constitution de 1999 «[le] peuple et les cantons suisses (...) arrêtent la Constitution que voici...» et l'article 195 Cst. 1999. Nous anticipons ici quelque peu les deux définitions de la Constitution, matérielle et formelle, voir *infra* § 84 s.

66 La question de la fonction de la Constitution a donné lieu à des développements importants en doctrine, que nous présentons en lien avec l'écriture constitutionnelle, voir *infra* § 91 ss.

67 AUBERT, *Droit et politique*, p. 304, n° 8.

68 BURDEAU, *Traité*, t. 1, p. 37; HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 102.

69 BURDEAU, *Traité*, t. 1, p. 38.

70 Voir *infra* l'écriture constitutionnelle de la rupture § 107 ss.

71 Sur le contexte de l'écriture de la Constitution de 1848, voir *infra* § 260 ss.

72 L'article 14 Cst. 1848 prévoyait explicitement que les cantons s'abstiendraient de toute «voie de fait et de tout armement» pour régler leurs différends et qu'ils se soumettraient à la

La Constitution, cadre du jeu politique — Si le jeu politique crée le droit, il ne le fait pas librement. Chaque création d'une norme de droit est réglementée et conditionnée par une norme juridique supérieure⁷³. Ainsi, la création d'une législation cantonale est régie par une Constitution cantonale, elle-même soumise au droit fédéral, déterminé par la Constitution fédérale. Si l'organe constituant souverain fédéral est plus libre que les organes constituants cantonaux, lorsqu'il rédige une constitution ou qu'il la révisé, il évolue dans le cadre des engagements de droit international⁷⁴.

32

Les règles de révision constitutionnelles — Les règles en matière de révision constitutionnelle conditionnent à leur tour les rapports de force et le jeu politique. Ainsi, l'article 192 al. 2 Cst. 1999 prévoit que la révision totale se fait en principe selon la procédure législative. Cette disposition consacre la place de l'Assemblée fédérale comme pouvoir constituant dérivé et lui confère une importance particulière dans la révision totale. Jamais l'Assemblée fédérale n'a voulu se départir de sa prérogative. La révision pourrait changer singulièrement d'aspect, si elle était confiée à une Assemblée constituante *ad hoc*⁷⁵.

33

3.1.2 Les liens fonctionnels

La Constitution et les affaires publiques — La première fonction attendue de la Constitution est de constituer l'État, c'est-à-dire de créer et d'organiser la vie publique (*polity*). Pour ce faire, la Constitution crée des institutions, comme le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale. Elle en détermine le fonctionnement et en fixe les limites. La Constitution structure l'État et lui confère une existence. En démocratie, elle assigne des buts à ces institutions (art. 2 Cst. 1999). Les changements institutionnels peuvent avoir des effets significatifs sur la vie publique, comme l'introduction du droit de référendum en 1874 ou de l'élection à la proportionnelle au Conseil national en 1919.

34

La Constitution comme langage de l'action politique — La Constitution a également comme fonction de limiter le pouvoir de l'État. La Confédération ne peut

35

décision prise conformément « aux prescriptions fédérales ».

⁷³ AUBERT, *Droit et politique*, p. 305, n° 11. Sur le droit comme un système, voir *supra* § 15.

⁷⁴ La Constitution prévoit d'ailleurs que le droit international impératif est une limite à la révision constitutionnelle (art. 193 al. 4 et 194 al. 2 Cst. 1999). En droit international, une révolution ne peut remettre en cause les engagements déjà contractés valablement par un État partie, selon l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, « [une] partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution du traité ». En principe, la coutume internationale est opposable aux États, quand bien même ceux-ci n'auraient pas participé à sa formation, DUPUY, *Droit international*, p. 352, n° 325; NGUYEN, DAILLIER, PELLET, *Droit*, p. 329, n° 213; *contra*: MALANCZUK, *Law*, p. 45. La Cour internationale de justice a aussi reconnu l'existence de règles qui s'imposent à tous les États (*erga omnes*), *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, exceptions préliminaires*, arrêt, C.I.J. Recueil 1996, p. 616, n° 31: « [il] en résulte que les droits et obligations consacrés par la convention sont des droits et obligations *erga omnes*. La Cour constate que l'obligation qu'a ainsi chaque État de prévenir et de réprimer le crime de génocide n'est pas limitée territorialement par la convention ».

⁷⁵ La question d'une assemblée constituante a été à de nombreuses reprises discutées dans le débat sur l'écriture constitutionnelle fédérale, voir notamment la vedette d'index « assemblée constituante » et les références citées.

mener de politique sans en avoir la compétence constitutionnelle (art. 3 Cst. 1999). Par conséquent, son action dans un domaine particulier (*policy*) comme dans la recherche scientifique (art. 64 Cst. 1999) ou l'agriculture (art. 104 Cst. 1999) nécessite une base constitutionnelle. La rédaction de cette base constitutionnelle est l'objet de luttes politiques pour ceux qui craignent ou qui souhaitent l'action de l'État.

36

La Constitution comme enjeu de la lutte politique — Une autre fonction de la Constitution est d'intégrer des intérêts conflictuels dans la société. La Constitution est aussi marquée par les luttes des groupes politiques. En particulier, la Constitution de 1874 connaissait pour certaines de ses dispositions un niveau incroyablement élevé de détails. Cette densité normative exceptionnelle témoigne des luttes de pouvoir et de la méfiance, parfois, entre les acteurs politiques (*politics*).

3.2 Les liens dans la révision totale de la Constitution de 1874

37

Les motivations politiques de la révision totale de la Constitution de 1874 — Si on regarde certains moments clés de la révision totale de la Constitution, on s'aperçoit de l'importance des considérations politiques dans le destin de cette révision totale. Ces considérations peuvent être de plusieurs ordres, car le terme de politique est pluriel. On peut étudier les prises de positions des partis politiques ou des grands lobbys et leurs intérêts respectifs (*politics* et *policy*)⁷⁶. Ce n'est pas l'objet principal de notre travail. Nous nous concentrerons plus sur les considérations développées par la doctrine juridique et l'expertise académique. Elles ont trait à la place de la Constitution dans la société et à son rôle social.

38

L'origine de la révision totale (1964) — La révision totale de la Constitution de 1874 trouve son origine dans le constat posé par un professeur, Max Imboden⁷⁷. Le professeur bâlois décrivait un malaise suisse, qui semble-t-il, était largement partagé. D'un côté, la Constitution de 1874 et ses institutions étaient toujours en vigueur, mais elles étaient concurrencées par de nouvelles formes de pouvoirs. Le malaise provenait en partie de l'impression que la vie politique n'était qu'une forme de rituel et que les véritables décisions se prenaient ailleurs, dans des petits cénacles d'experts et d'hommes de l'ombre.

39

L'arrêté simple de 1987 — En votant l'arrêté simple de 1987, l'Assemblée fédérale décrétait la révision totale et demandait au Conseil fédéral de préparer un projet qui « mettrait à jour » le droit constitutionnel en vigueur. Il peut sembler étrange de limiter les réformes à un toilettage constitutionnel. Cette volonté s'explique par le souci de transparence: la Constitution, même pour les spécialistes, était devenue difficile d'accès. La révision totale avait comme objectif principal de rapprocher les institutions politiques des citoyens, selon une idée avancée par le professeur Kurt Eichenberger⁷⁸.

76 Voir notamment les prises de positions consécutives au projet Furgler, *infra* § 615 et les prises de position consécutives au projet de 1995, *infra* § 726.

77 Voir *infra* § 432.

78 Voir *infra* § 662.

Le système modulaire de 1995 — Le Conseiller fédéral Koller avait acquis la conviction qu'une révision totale limitée à des aspects formels ne valait pas la peine d'être entreprise. C'est la raison pour laquelle il proposa une révision totale formelle, accompagnée de réformes matérielles, sur le conseil de plusieurs experts-juristes⁷⁹. Suite à différentes crises politiques, l'affaire des fiches, la démission d'Élisabeth Kopp et le refus de l'adhésion à l'espace économique européen, la révision totale était vue comme un « moyen de faire de l'ordre dans sa propre maison » et d'entreprendre une tâche constructive pour le jubilé de l'État fédéral.

40

4. Les liens personnels entre droit et politique

Plan — Par liens personnels, nous entendons les personnes qui agissent dans les domaines du droit et de la politique. La révision totale a été réalisée grâce à une multitude d'acteurs, au sein de l'administration, du monde politique ou de la doctrine, agissant à la foi dans l'arène politique, au sein de l'administration, des commissions extra-parlementaire ou du parlement et étant reconnu comme doctrine dans le monde juridique.

41

4.1 La doctrine, comme acteur du droit

a) Définition et rôle de la doctrine

Les acteurs du droit — L'application du droit s'appuie sur un certain nombre d'acteurs, spécialistes du droit. Le premier groupe d'acteurs s'occupe de la création du droit (*Rechtssetzung*), comme les parlementaires. La création du droit suppose une pondération de jugements de valeur qui détermine des conditions d'application et une conséquence juridique attachée à ces conditions. Un deuxième groupe doit veiller à son application et à sa mise en œuvre (*Rechtsanwendung*), comme les juges⁸⁰. Finalement, le dernier groupe d'acteurs étudie, synthétise et analyse le droit, il s'agit de la doctrine juridique (*Lehre*). Les relations entre ces trois groupes d'acteurs sont décrites à l'article 1 al. 1 à 3 CC⁸¹:

42

«La loi régit toutes les matières auxquelles se rapportent la lettre ou l'esprit de l'une de ses dispositions. À défaut d'une disposition légale applicable, le juge prononce selon le droit coutumier et, à défaut d'une coutume, selon les règles qu'il établirait s'il avait à faire acte de législateur. Il s'inspire des solutions consacrées par la doctrine et la jurisprudence ».

79 Voir *infra* § 716.

80 BURCKHARDT, *Rechtsgemeinschaft*, p. 243. Se rattachant à un positivisme pur, BURCKHARDT estime que les tribunaux ne devraient jamais créer de droit, mais se contenter de l'appliquer, de manière logique. La création du droit et son application seraient donc idéalement opposées et complémentaires, BURCKHARDT, *Rechtsgemeinschaft*, p. 263.

81 Bien que la conception du législateur, des tribunaux et de la doctrine ne s'applique formellement qu'au domaine du droit privé fédéral, elle prévaut également dans les autres domaines du droit avec des correctifs, STEINAUER, *Titre*, p. 35, n° 106; WERRO, *art. 1 CC*, p. 20, n° 54.

43

Définition et rôle de la doctrine en général — Le terme de doctrine renvoie indifféremment à trois réalités: il s'agit d'un droit savant, une source matérielle du droit et un corps social composé de docteurs⁸². En droit suisse, la doctrine n'est pas une source formelle du droit, comme la jurisprudence⁸³. Le juge doit impérativement appliquer la loi pour répondre à la question juridique qu'il se pose. L'article 1 al. 3 CC demande au juge de s'inspirer des solutions consacrées par la doctrine, ce qui signifie qu'il n'est pas lié par elles et peut s'en écarter pour autant qu'il fasse valoir des motifs suffisants⁸⁴.

44

Les solutions consacrées par la doctrine — Le juge n'est pas formellement lié par les solutions consacrées par la doctrine. Ces solutions n'ont pour elles que leur pertinence et leur pouvoir de persuasion⁸⁵. La force de persuasion de la doctrine repose notamment sur sa capacité à établir un consensus, ni trop conservateur, ni trop novateur en toute transparence, sur la clarté du style et la pertinence des arguments ou encore sur son importance scientifique⁸⁶. Pour identifier ces solutions, le juge doit intervenir en deux temps⁸⁷: il doit d'abord rechercher si une solution l'emporte quantitativement, au point d'apparaître comme la doctrine majoritaire, voire unanime. Il ne peut se contenter d'en prendre connaissance, mais doit s'en inspirer, sans toutefois être lié par elle. C'est finalement sur une appréciation qualitative des arguments que le juge sera appelé à décider⁸⁸.

45

L'homogénéité de la doctrine — La doctrine est «l'ensemble des textes publiés par des auteurs sur des sujets de caractère juridique»⁸⁹. L'article 1 al. 3 CC ne vise que la science du droit⁹⁰. Si le juge doit se renseigner sur des aspects techniques, ceux-ci ont trait à des questions de fait. Lorsque des auteurs de philosophie ou de sociologie s'intéressent au droit, comme Kant, Marx, Weber, ils ne sont pas considérés comme de la doctrine. JESTAZ et JASMIN parlent à cet égard du divorce entre le droit et les sciences humaines⁹¹. Pour faire œuvre utile, la doctrine emploie le langage de la loi

82 JESTAZ, JAMIN, *Doctrine*, p. 10.

83 STEINAUER, *Titre*, p. 153, n° 436.

84 KRAMER, *Methodenlehre*, p. 243; STEINAUER, *Titre*, p. 153, n° 438. Cette solution apparaît également en droit français, comme le regrette SÉRIAUX. «[un] enseignement, aussi docte soit-il, ne saurait figurer comme tel parmi les sources de la juridicité: il n'oblige à rien, et si on l'adopte, c'est seulement parce qu'on l'aime bien» SÉRIAUX, *Notion*, p. 65.

85 KRAMER, *Methodenlehre*, p. 243.

86 KRAMER, *Methodenlehre*, p. 246.

87 STEINAUER, *Titre*, p. 156, n° 445 s.

88 KRAMER, *Methodenlehre*, p. 247; LE ROY, SCHOENENBERGER, *Introduction*, p. 208. Comme le remarque SÉRIAUX, il ne s'agit pas de savoir hurler avec les loups au bon moment, mais en définitive, seuls les savoirs éprouvés obtiennent reconnaissance, SÉRIAUX, *Notion*, p. 71 s.

89 TERCIER, ROTEN, *Recherche*, p. 155, n° 595. Ainsi, tout juriste qui émet une opinion peut être considéré comme doctrine, le cercle des juristes qui font autorité est plus restreint. Il s'agit de ceux qui ont pour vocation d'enseigner le droit ou de l'étudier de manière scientifique. Lorsqu'un avocat ou un magistrat se réfère à la doctrine, il se réfère d'abord à une opinion académique, GOBERT, *Doctrine*, p. 97. Toutefois, la limite entre les praticiens et les théoriciens du droit est floue. De nombreux juristes font le pont entre les deux camps; les premiers se réfèrent aux seconds, tandis que ces derniers écrivent pour les premiers. Car la doctrine a pour vocation de faire autorité, CHEVALLIER, *Les interprètes*, p. 260; PERROT, *La doctrine*, p. 182.

90 STEINAUER, *Titre*, p. 154, n° 441.

91 JESTAZ, JAMIN, *Doctrine*, p. 172s. Ceux-ci l'expliquent par la méthodologie juridique que nous avons décrite qui sépare strictement droit et non droit, la distinction procédurale entre droit et

et des instances qui l'appliquent. Elle le conceptualise, le commente ou le critique. Quand bien même la doctrine diverge sur les solutions à retenir, elle se déploie dans le même cadre commun⁹².

b) L'influence de la doctrine sur le processus législatif

L'implication matérielle de la doctrine dans le processus législatif —

46

Par son travail d'étude et de recherche, la doctrine peut dégager de nouvelles solutions matérielles, qui peuvent ensuite inspirer les acteurs du droit⁹³. Bien que la doctrine ne soit pas formellement toujours consultée, les autorités peuvent tenir compte des solutions que la doctrine préconise dans ses publications. Les messages du Conseil fédéral citent régulièrement l'avis de la doctrine. Celle-ci peut s'exprimer à travers différents canaux de publications, même non scientifiques (articles de revue, commentaires doctrinaux, tribune de lecteur). À l'origine même du processus législatif, la critique d'une situation sociale par la doctrine peut être entendue par les autorités et donner des impulsions à la création ou la modification du droit⁹⁴.

Les raisons juridiques de l'influence de la doctrine —

47

Pourquoi la doctrine juridique exerce-t-elle une influence matérielle et est-elle écoutée lors du processus politique, en dehors de toute consultation formelle? AUBERT l'explique par plusieurs raisons, liées en partie à la nature du droit. Tout d'abord, la collaboration des juristes s'avère importante dans le processus législatif sur le choix de la procédure à adopter⁹⁵. Ensuite, les juristes ont le monopole du droit, qui est le langage de l'État⁹⁶, selon le principe de légalité. Toutes les réformes doivent être traduites en langage juridique et l'assistance du juriste s'impose, comme scribe. Par ailleurs, tout texte législatif doit s'intégrer dans l'ensemble normatif hiérarchisé du droit. La première conséquence qui en découle est que l'avis des juristes est écouté pour s'assurer que le texte est conforme au droit supérieur⁹⁷.

Des raisons extrajuridiques de l'influence de la doctrine —

48

Au-delà de son rôle juridique traditionnel, la doctrine peut-être consultée à titre d'experts. Le choix d'un juriste plutôt que d'un autre ne peut pas s'expliquer que par des raisons

fait, qui encourage la doctrine à n'étudier que le droit, le légicentrisme ou des logiques institutionnelles ou académiques.

92 JESTAZ, JAMIN, *Doctrine*, p. 175.

93 Sur l'art de légiférer, voir *infra* § 506.

94 OFJ, *Guide de législation*, p. 36, n° 6.

95 Par exemple, l'adoption d'une nouvelle loi réclame-t-elle une base constitutionnelle nouvelle ou est-elle compatible avec les compétences de la Confédération actuelle? AUBERT, *Rôle du droit*, p. 26, n° 2. Lors de la révision du droit foncier rural, le Département fédéral de justice et police a modifié un avant-projet de loi pour tenir compte de l'avis du professeur Hans Huber, qui estimait que l'avant-projet n'avait pas une base constitutionnelle suffisante (FF 1966 I 898, 921s).

96 AUBERT, *Rôle du droit*, p. 29. Le langage juridique de l'État est une conséquence du principe de légalité, qui postule le respect de l'autonomie du droit par rapport au contexte politique, OGOREK, *Leviathan*, p. 414.

97 AUBERT, *Rôle du droit*, p. 32, n° 14. AUBERT cite ici l'intervention des experts-juristes dans les révisions totales des Constitutions cantonales, comme Eichenberger pour l'Argovie, Rhinow pour Bâle, Schweizer pour Glaris, Müller et Kälin pour Berne. On peut ajouter Mahon et Aubert pour Neuchâtel, ainsi que Mahon pour Vaud et Genève. Sur la notion du droit comme un système, voir *supra* § 15.

juridiques. Avant les qualités de juriste, AUBERT met en avant celle de citoyen, avec des idées politiques et des convictions morales et une conception de la justice⁹⁸. En plus des qualités personnelles, le statut de juriste est un statut prestigieux en Suisse. GERMANN a dirigé en 1985 une étude sur les experts et les commissions de la Confédération⁹⁹. FRUTIGER rappelait que les études de droit bénéficient d'un large prestige en Suisse et ouvrent de nombreuses portes¹⁰⁰. MULLER rapportait que 70% des experts eux-mêmes considéraient que le droit est la discipline la plus utile dans le monde de l'expertise fédérale. Toutefois, il ne faut pas assimiler la Berne fédérale à une technocratie juridique: l'influence de la doctrine semble être moindre que celle des fonctionnaires fédéraux, qui possédaient (et possèdent toujours) des pouvoirs considérables lors de la définition des mandats des commissions, dont ils exercent souvent des fonctions présidentielles¹⁰¹.

4.2 L'expertise, comme acteur politique

a) Définition et cadre juridique de l'expertise

Définition — Dans le langage politique suisse, le titre d'expert revient à un membre d'une commission extraparlamentaire, qui n'appartient pas à la hiérarchie administrative. L'expert est choisi pour répondre à un double besoin de légitimité et de compétences scientifiques. En matière de consultation préparlementaire, l'impartialité scientifique n'est pas opposée à l'affiliation partisane. Au contraire, elles se renforcent mutuellement: ainsi, les groupes d'intérêts auront tendance à chercher les experts scientifiques les plus reconnus pour obtenir la meilleure légitimité¹⁰². Dans le sens contraire, des experts s'affilient à des partis politiques et interviennent sans cacher leur appartenance partisane¹⁰³. Le compromis helvétique est souvent le fruit des délibérations des commissions d'experts et il semble acquis que des intérêts politiques y sont représentés¹⁰⁴.

L'indépendance des experts — Les experts ne sont pas liés par un rapport hiérarchique à la Confédération, mais en général par un rapport de mandat, de droit public ou de droit privé¹⁰⁵. Bien qu'il puisse représenter certains points de vue, il est attendu des experts qu'ils défendent un point de vue le plus objectif possible¹⁰⁶.

98 AUBERT, *Rôle du droit*, p. 33.

99 GERMANN, *Experts*.

100 FRUTIGER, *Caractéristique*, p. 18.

101 MULLER J.-D., *Experts*, p. 176s.

102 Ainsi, la Conférence des gouvernements cantonaux s'est appuyée sur le professeur Blaise Knapp, auteur de nombreuses contributions sur le fédéralisme, pour justifier ses prétentions, dans le cadre de la consultation sur la vision du fédéralisme du projet 1995, voir *infra* § 728 et 741.

103 Dans le cadre de la révision totale, nous pensons aux professeurs René Rhinow ou Jean-François Aubert.

104 La procédure de révision totale est également révélatrice à cet égard: la partie de mise à jour était confiée à l'administration, alors que les projets plus politiques comme la réforme des droits populaires ou de la justice étaient confiés à des commissions d'experts, MÜLLER G., *Nachführung*, p. 33. Voir notamment *infra* § 711 s.

105 EICHENBERGER, *art. 104 aCst.*, p. 3, n° 5.

106 EICHENBERGER, *art. 104 aCst.*, p. 3, n° 6; IMBODEN, *Bedeutung*, p. 522.

Les experts et la révision totale de la Constitution — Conformément à l'article 192 Cst. 1999, la révision de la Constitution se déroule en principe selon la procédure législative. C'est la raison pour laquelle le recours à l'expertise se retrouve tant dans la procédure législative que dans l'écriture constitutionnelle. Nous présenterons le droit applicable à l'expertise durant le processus de révision constitutionnelle, depuis les premières directives de 1970 jusqu'à la nouvelle Constitution de 1999.

51

Le rôle des experts dans les directives fédérales de 1970 — Par les *Directives fédérales en matière de législation* (ci-après D 1970) le Conseil fédéral codifia le recours aux experts, autorisé par l'article 104 Cst. 1874¹⁰⁷. Les directives prévoyaient deux possibilités d'expertises: la *commission d'étude* et la *commission d'experts*. Sur décision du département compétent, une *commission d'étude* peut être nommée pour collaborer à l'élaboration d'un avant-projet (ch. 2 ss des D 1970). Cette commission ne devrait pas comprendre plus de cinq membres. Une fois l'avant-projet rédigé, le département peut soumettre cet avant-projet à une *commission d'experts* (ch. 6 ss des D 1970). Le Conseil fédéral peut être informé et donner des instructions sur cette commission, qui ne devrait pas compter plus de vingt-cinq membres. La commission d'experts peut comprendre des membres de l'Assemblée fédérale¹⁰⁸. L'intervention des experts est également possible pour l'élaboration d'ordonnances (ch. 24 ss D 1970). L'expert doit être indépendant de l'administration. Son travail relève donc plutôt du mandat que du contrat de travail¹⁰⁹.

52

Le rôle des experts dans le droit en vigueur — Les directives fédérales ont été complétées et modifiées à de nombreuses reprises par deux types d'ordonnances: les premières se sont concentrées sur les commissions extraparlémentaires et les secondes sur les procédures de consultations¹¹⁰. Le droit en vigueur est fondé sur l'article 178 al. 3 Cst. 1999 prévoyant que la loi peut confier des tâches de l'administration à des tiers extérieurs à l'administration fédérale. Actuellement, selon l'article 7 LOGA, le Conseil fédéral dirige la phase préliminaire de la procédure législative¹¹¹.

53

107 *Directives concernant la procédure préliminaire en matière de législation* du 6 mai 1970, FF 1970 I 1002. Elles ont été complétées par les *Directives touchant l'institution et le mode de travail des commissions extra-parlementaires ainsi que la surveillance à exercer sur elles*, du 3 juillet 1974 (FF 1974 II 465).

108 Depuis le 22 septembre 2006, l'article 14 lit. c LParl interdit aux membres des commissions extra-parlementaires de siéger à l'Assemblée fédérale (FF 2006 3865).

109 EICHENBERGER, *art. 104 aCst.*, p. 2, n° 5.

110 Sur les commissions extra-parlementaires, voir l'ordonnance réglant les fonctions de commissions extra-parlementaires, d'autorités et de délégations de la Confédération, du 2 mars 1977, RO 1977 I 549, et l'ordonnance sur les indemnités versées aux membres des commissions, aux experts et aux personnes chargées d'assumer un autre mandat, du 1er octobre 1973, RO 1973 1559. Ces deux ordonnances ont été abrogées par l'ordonnance sur les commissions extra-parlementaires, les organes de directions et les représentants de la Confédération (ordonnance sur les commissions), du 3 juin 1996, RO 1996 II 1651. Cette dernière a été abrogée le 1er janvier 2010 par l'entrée en vigueur des modifications de l'OLOGA (RO 2009 6141). Concernant la procédure de consultation, voir la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (LCo), RO 2005 4099, RS 172.061, et l'ordonnance du 17 août 2005 sur la procédure de consultation (OCo), RO 2005 4103, RS 172.061.1, qui abroge l'ordonnance sur la procédure de consultation, du 17 juin 1991, RO 1991 II 1632.

111 Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, du 21 mars 1997 (LOGA),

L'administration exécute en principe elle-même les travaux législatifs préliminaires¹¹². Le soutien des experts est possible à plusieurs moments: le Conseil fédéral peut faire appel à des experts lors de ses séances (art. 18 LOGA). De même, l'administration peut procéder à des auditions (*hearings*) d'experts sur des questions particulièrement techniques¹¹³.

54

Les commissions extra-parlementaires — Les commissions extra-parlementaires sont « des groupes d'étude, des collèges d'experts et de conseillers ainsi que des organes d'exécution, qui assument des tâches pour le gouvernement et l'administration en vertu d'un mandat bien défini »¹¹⁴. Les commissions extra-parlementaires peuvent avoir un mandat d'étude ou alors un pouvoir décisionnel prévu dans une loi (art. 57a LOGA). Elles sont un lieu privilégié de rencontre pour les hommes de science et les détenteurs du pouvoir¹¹⁵. Des commissions extraparlamentaires conseillent en permanence le Conseil fédéral et l'administration fédérale dans l'accomplissement de leurs tâches. Elles peuvent être instituées lorsque l'accomplissement d'une tâche requiert un savoir dont l'administration fédérale ne dispose pas (art. 57b lit. a LOGA)¹¹⁶. L'administration peut alors mandater une *commission d'étude* (au sens large).

55

Les commissions d'étude — Au sens large, le terme de commission d'étude regroupe plusieurs notions, selon le degré d'aboutissement du projet législatif concerné. Au début du processus, on parlera plutôt de *groupe de travail*, puis de commission d'étude *au sens strict*, et finalement de commission *d'experts*. L'expertise d'une commission *permanente* est d'une autre nature¹¹⁷. Un *groupe de travail* intervient au début du processus législatif et comprend un nombre restreint de personnes, placé sous une direction interne à l'administration. La *commission d'étude* est nommée pour effectuer des travaux à caractère scientifique, comme des études préliminaires. La *commission d'experts* est nommée à un stade avancé de la phase préliminaire et est chargée d'élaborer des actes législatifs ou d'effectuer des études de détails. Elle est généralement composée de spécialistes extérieurs à l'administration. La *commission permanente* assiste le Conseil fédéral et le département. Elle a une activité de conseil et est chargée des travaux de préparation¹¹⁸. Les commissions d'étude au sens large ne sont pas

RO 1997 2022, RS 171.010. L'article 7 LOGA reprend l'ancien article 7 al. 2 LOA (Loi sur l'organisation de l'administration, du 19 septembre 1978, RO 1979 I 114).

112 OFJ, *Guide de législation*, p. 63, n° 49.

113 Par exemple, la révision du Code civil suisse en matière de droit de la famille de 1995 a été préparée avec des auditions d'experts, de médecins, de travailleurs sociaux, de psychologues, de sociologues et de thérapeutes de couple, RICHLI, *Daumenregeln*, p. 31.

114 FF 1974 II 467. Les commissions extra-parlementaires représentent un élément essentiel de l'administration fédérale, que GERMANN appelle « l'administration de milice », par analogie avec l'armée de milice ou le parlement de milice, GERMANN, *Experts*, p. 1.

115 GERMANN, *Hommes*, p. 68. Ce dernier rappelle que, de tout temps, le conseiller du prince s'est employé à diminuer l'incertitude du décideur politique, ou à légitimer ses décisions par son savoir.

116 C'est le cas lorsque la matière à légiférer demande des ressources en personnel, des connaissances spécialisées extérieures à l'administration ou lorsqu'un consensus et une représentativité suffisants ne peuvent pas être trouvés dans le cadre des travaux préliminaires, OFJ, *Guide de législation*, p. 63, n° 49.

117 OFJ, *Guide de législation*, p. 64, n° 51.

118 Des expertises peuvent également être fournies par des *commissions extraparlamentaires* (art. 57a à 57g LOGA et 8a à 8t annexes 2 et 3 OLOGA). Il s'agit de commissions qui ont pour but

seulement composées d'experts, mais peuvent comprendre des représentants de l'administration, des milieux concernés ou des cantons¹¹⁹. Ces commissions délibèrent principalement de questions techniques, mais elles doivent également négocier des compromis; l'influence des experts n'est jamais négligeable¹²⁰.

La représentativité des commissions d'étude — Alors que les Directives de 1970 ne prévoyaient pas de clause de représentativité, l'ordonnance sur les commissions de 1996 a introduit cette exigence aux articles 8 ss, repris dans l'OLOGA¹²¹. L'article 8c OLOGA prévoit que toute commission extraparlamentaire doit se composer d'au moins 30 % d'hommes ou de femmes, avec comme objectif d'atteindre la parité. Toute proportion inférieure doit être justifiée par écrit auprès de la Chancellerie fédérale. L'article 8c^{bis} souhaite quant à lui que chaque commission extraparlamentaire soit composée de représentants de toutes les communautés linguistiques. Une commission qui n'aurait pas de représentants de toutes les minorités linguistiques doit également se justifier par écrit auprès de la Chancellerie fédérale.

56

b) Les experts politiques

Définition — Les experts politiques interviennent pour défendre certains intérêts dans l'élaboration d'un projet¹²². La présence des experts politiques ne se justifie pas par leur impartialité, au contraire, il leur est demandé de représenter certaines opinions, afin d'augmenter les chances politiques d'un projet législatif en général ou de garantir la prise en compte de points de vue minoritaires¹²³. Au moment de la révision totale de la Constitution de 1874, la pratique des autorités admettait que des parlementaires siègent dans les commissions d'experts¹²⁴. Du point de vue de l'écriture constitutionnelle, la présence des experts politiques est généralement plus grande dans le mode révolutionnaire, parce que le contexte politique révolutionnaire est

57

de conseiller le Conseil fédéral et l'administration de manière permanente et qui peuvent prendre des décisions lorsque la loi fédérale les y autorise. Citons comme exemple la Commission fédérale des étrangers (RS 172.311.0), la Commission de prévention de la torture (RS 172.311.1), la Commission des achats de la Confédération (RS 172.311.2), ou la Commission des géomètres (RS 172.312.1). Ces commissions peuvent comprendre des experts non juristes et elles jouent ainsi un rôle important de travail interdisciplinaire dans la création du droit, RICHLI, *Daumenregeln*, p. 17.

119 RICHLI, *Daumenregeln*, p. 26.

120 RICHLI, *Daumenregeln*, p. 27.

121 En 1985, GERMANN constatait qu'une majorité d'experts considéraient que la représentativité de leur commission n'était pas satisfaisante. Les femmes, les jeunes, les Tessinois et les Romands étaient cités comme les groupes méritant une meilleure présence au sein des commissions, GERMANN, *Les commissions*, p. 202.

122 GROSSEN parle de « représentant d'intérêts », GROSSEN, *Organisation*, p. 362.

123 Le Conseil fédéral a voulu s'affranchir de cette règle pour la révision totale de la Constitution fédérale, afin de faciliter l'innovation. Contrairement à l'habitude en matière législative, les groupements économiques n'ont pas été formellement consultés par le groupe de travail Wahlen, voir *infra* § 452 et 456, ni représentés dans la commission Furgler, voir *infra* § 512.

124 Voir l'article 7 al. 2 D 1970. Dans les années 70, GROSSEN estimait, de manière un peu optimiste, que la présence des parlementaires n'était pas politisée: « ils (les parlementaires) savent se comporter en experts parmi les experts et en députés parmi les députés » GROSSEN, *Organisation*, p. 363.

troublé et parce que le besoin de légitimité prime sur celui des compétences juridiques¹²⁵.

58

Les catégories d'experts politiques — Parmi les catégories d'experts les plus souvent sollicitées, citons les gouvernements cantonaux, les secrétaires d'associations patronales ou encore les syndicalistes¹²⁶.

c) Les experts juristes

59

Distinction doctrine et experts juristes — Contrairement au mode révolutionnaire, le mode d'écriture constitutionnel de la légalité tend vers un certain perfectionnisme juridique¹²⁷. Ainsi, lorsqu'une révision constitutionnelle est entreprise, conformément à la Constitution en vigueur, l'apport des professionnels du droit est plus important. Il faut distinguer deux aspects de cet apport. En tant que doctrine, les juristes commentent et analyse les projets de révisions constitutionnelles. Ils préconisent aussi l'adoption de certaines solutions pour combler les lacunes du droit. C'est le rôle traditionnel de la doctrine que d'être une source matérielle du droit¹²⁸. Ensuite, les professionnels du droit peuvent intervenir comme experts juristes au sein des commissions extraparlémentaires.

60

La doctrine comme source auxiliaire du droit constitutionnel — Le recours à la doctrine comme source matérielle du droit est subsidiaire, c'est-à-dire qu'il est limité aux questions pour lesquelles le droit public suisse n'offre pas de réponse claire. IMBODEN parle de succédané institutionnel (*Institution-Ersatz*)¹²⁹. La doctrine peut s'exprimer à travers différents canaux de publications, même non scientifiques (articles de revue, commentaires doctrinaux, tribune de lecteur). À l'origine même du processus législatif, la critique d'une situation sociale par la doctrine peut être entendue par les autorités et donner une impulsion à la création ou la modification du droit¹³⁰. L'autorité de la doctrine, soit la propension des acteurs politiques à suivre ses recommandations, repose alors sur son pouvoir de persuasion. Rappelons que la doctrine est citée comme source du droit constitutionnel non écrit par le Parlement, dans la mesure où elle est unanime et qu'elle repose sur une pratique constante¹³¹. Bien que la doctrine ne soit pas formellement toujours consultée, les autorités peuvent tenir compte des solutions qu'elle préconise dans ses publications.

125 Sur le mode d'écriture révolutionnaire, voir *infra* § 107 ss. Parmi les membres de la commission de rédaction de la Constitution de 1848 figuraient des personnalités qui avaient joué un rôle de premier plan dans les luttes révolutionnaires de la Régénération, KÖLZ, *Histoire*, p. 603. Bien que formée essentiellement de juristes, elle ne comptait aucun grand publiciste de l'époque comme Troxler, Bornhauser, Kasthofer ou Snell, RAPPARD, *Constitution*, p. 110.

126 AUBERT, *Exposé*, p. 45, n° 60.

127 Sur la distinction entre le mode d'écriture constitutionnelle de la rupture et le mode de la légalité, voir *infra* § 107 ss.

128 IMBODEN, *Bedeutung*, p. 504. Sur le rôle de la doctrine comme source auxiliaire du droit, voir *supra* § 44.

129 IMBODEN, *Bedeutung*, p. 520. Notons que le savoir scientifique se manifeste assez souvent en cas de conflit; le scientifique est appelé à arbitrer des groupes opposés, GERMANN, *Les commissions*, p. 234.

130 OFJ, *Guide de législation*, p. 36, n° 6.

131 Voir *infra* la définition du droit constitutionnel non écrit § 682.

L'implication de la doctrine dans la révision totale de la Constitution fédérale — La doctrine juridique s'est impliquée dans le processus de réforme totale en jouant un rôle sans équivalent à l'étranger¹³² de deux manières¹³³. Tout d'abord, elle a joué un rôle externe, tantôt comme partisane du processus, observatrice ou opposante. La doctrine a accompagné le processus de ses prémisses jusqu'aux votations. Elle a plaidé en sa faveur, elle l'a examiné, elle l'a analysé et critiqué. Parallèlement à ce rôle externe, la doctrine s'est également massivement investie dans un rôle interne d'expertise. Du groupe de travail Wahlen aux débats parlementaires trente ans plus tard, en passant par les travaux de mise à jour de l'administration et la commission Furgler,¹³⁴ la doctrine est associée systématiquement à l'avancement des travaux.

61

Le rôle des experts juristes — Pour AUBERT, le rôle des experts juristes en matière de réforme des institutions est inconfortable¹³⁵. La détermination du droit désirable ne préoccupe pas les juristes autant que l'étude du droit positif. En revanche, la question du droit désirable peut intéresser les historiens, les politologues, les sociologues, les psychologues ou les statisticiens. La tâche des experts est toutefois facilitée lorsque la doctrine est unanime sur un sujet¹³⁶. Toutefois, la mission principale des juristes au sein des commissions d'experts consiste au rappel du système normatif hiérarchisé du droit. En effet, chaque norme juridique est destinée à s'intégrer dans un ensemble d'autres règles de droit¹³⁷. Le droit constitutionnel doit par exemple s'intégrer dans le droit international. Ensuite, les juristes doivent être attentifs à la cohérence du projet et pouvoir signaler ses défauts. Finalement, l'apport des juristes peut aussi être simplement de traduire dans des règles de droit la volonté de réforme.

62

5. Présentation du plan de la thèse

Contexte de la thèse — Notre thèse s'inscrit dans un projet de recherche financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), mené par les professeurs Bernard Voutat et Pascal Mahon. Ce projet vise à identifier les liens entre droit et politique durant la révision totale de la Constitution fédérale, notamment au travers de l'étude du rôle des experts-juristes. En effet, ce rôle dépasse la fonction dé-

63

132 SCHINDLER, *Funktion*, p. 11.

133 Ce double rôle — formel et matériel — est illustré par les rencontres des professeurs de droit public. À l'issue d'un congrès des professeurs suisses de droit public, ceux-ci ont communiqué à l'issue d'une rencontre le 23 avril 1966 leur intérêt et leur volonté de s'impliquer dans le processus, KLEY, *Tagungen*, p. 10. Sous l'angle interne, le 22 avril 1976 une session spéciale a été organisée entre experts impliqués dans le processus pour discuter des problématiques de la révision, KLEY, *Tagungen*, p. 23.

134 La doctrine cumule même les postes au sein de la commission Furgler. Kurt Eichenberger est présent dans quatre commissions, Jean-François Aubert dans trois commissions, comme Richard Bäuml, Max Imboden, Otto Kaufmann, Hans Marti, Wilhelm Oswald et Hans Stalder, KORFF, DELLEY, OSSIPOW, *Révision*, p. 88.

135 AUBERT, *Considération*, p. 296, n° 3.

136 AUBERT, *Considération*, p. 302, n° 21.

137 Dans le mode d'écriture constitutionnelle de la légalité, chaque règle de droit doit être édictée conformément à des règles de droit supérieur pour être juridiquement valable, AUBERT, *Droit et politique*, p. 305, n° 11; DWORKIN, *Les droits*, p. 78.

volue traditionnellement à la doctrine, qui est d'être une source auxiliaire du droit¹³⁸. Durant la révision totale, les experts-juristes interviennent au côté de l'administration et du parlement. Ils conseillent, critiquent, répondent aux questions et deviennent des acteurs politiques de la révision totale à part entière.

64

Structure de la thèse — Nous allons procéder en deux temps: tout d'abord, nous allons étudier le cadre théorique de la révision totale et dans un deuxième temps le processus de la révision totale de la Constitution de 1874.

5.1.1 Le cadre théorique de la révision totale

65

Présentation — Le cadre théorique de la révision totale comprend en introduction quelques remarques sur les questions juridiques liées à la rédaction d'une Constitution, que nous aborderons dans un chapitre consacré à l'écriture constitutionnelle. Ce chapitre traite de la notion de constitution, de ses fonctions, des procédures de révision et des limites de l'écriture constitutionnelle. Finalement, nous étudierons l'historique de l'écriture constitutionnelle suisse, au commencement de l'État fédéral.

5.1.2 La révision totale de la Constitution de 1874

66

Présentation — Nous avons divisé la révision totale de la Constitution en trois chapitres: la phase préliminaire, initiée formellement par le dépôt des motions Obrecht et Dürrenmatt. La phase préparlementaire est lancée par le décret de révision totale des Chambres fédérales de 1987. Quant à la phase parlementaire, elle aborde les débats concernant les projets du Conseil fédéral.

138 Sur le rôle traditionnellement reconnu à la doctrine, voir *supra* § 43 ss.

II. L'ÉCRITURE CONSTITUTIONNELLE

Ce chapitre est consacré aux aspects juridiques de la rédaction d'une Constitution, que nous appelons écriture constitutionnelle. Nous approfondirons son objet (1) ses modes (2) ses acteurs (3) ses normes (4) et ses limites (5).

1. L'objet de l'écriture constitutionnelle

67

Définition et fonction de la Constitution — Après avoir défini la notion d'écriture constitutionnelle (1.1), nous étudierons les définitions et les fonctions de la Constitution. Car, il existe une connexion intime entre la Constitution et les fonctions qu'on lui attribue¹. Comme en atteste la volonté du Conseil fédéral et de la doctrine de mettre à jour la Constitution pour lui permettre de mieux remplir son rôle². C'est la raison pour laquelle nous nous arrêterons sur sa définition (1.2) et ses fonctions (1.3).

1.1 La notion d'écriture constitutionnelle

68

Définition de l'écriture constitutionnelle — Par «écriture constitutionnelle» (*Verfassungsgebung*), nous entendons tout processus qui a pour but d'écrire ou de réviser une Constitution, conformément à un acte de volonté du pouvoir constituant ou du pouvoir constituant dérivé³.

69

Écriture constitutionnelle directe et indirecte — L'écriture constitutionnelle peut réviser la Constitution directement ou indirectement. Si une loi modifie directement la Constitution formelle, il s'agit d'une écriture constitutionnelle *directe*⁴. Si une loi porte atteinte à la situation juridique prévue par la Constitution, mais

1 «[What] a constitution is can hardly be distinguished from what a constitution does» CASTIGLIONE, *Political Theory*, p. 421. Pour HÄFELIN, l'écriture constitutionnelle peut se résumer autour de la question: «[was] kann der Verfassungsgeber zum Inhalt seiner Normen machen?» et plus particulièrement des tâches et des fonctions de la Constitution, HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 76.

2 Voir l'allocution magistrale du Conseiller aux États Aubert: «la vérité simple, normale, évidente, c'est que la Constitution, pour atteindre son but d'ordre, de justice et de paix, doit être compréhensible. Toute autre proposition n'est qu'une boutade médiocre. D'ailleurs, à ceux d'entre vous qui sont adeptes d'un gouvernement efficace, je rappellerai que l'ombre, dans une Constitution, loin d'être une vertu, signifie le doute, les arguties, les querelles d'experts, l'énergie dépensée dans de vaines controverses» BO/CE 1986 p. 788. En 1995, le Conseil fédéral estimait que la Constitution avait perdu sa fonction principale, à savoir la fonction directrice pour l'ensemble du pays, CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 8. Les fonctions d'orientation, de limitation des pouvoirs, de légitimation ont été ainsi invoquées, FF 1997 I 1, 12; MÜLLER G., *Nachführung*, p. 30; RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 11 s.

3 LÖWENSTEIN, *Änderung*, p. 65. Il n'y a pas de norme juridique positive sans acte créateur de cette norme, Kelsen, *Théorie*, p. 122. Ou, comme l'a dit SIEYÈS, «[une] Constitution suppose avant tout un pouvoir constituant» SIEYÈS, *Préliminaire*, p. 19. Sur la distinction entre pouvoir constituant et pouvoir constituant dérivé, voir *infra* § 167 et 170.

4 Par exemple, voir l'arrêté fédéral sur l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999, RO 2555.

sans modifier sa lettre, il s'agit d'une écriture constitutionnelle *indirecte*⁵. La Constitution du 29 mai 1874 connaissait un arrêté fédéral de nature constitutionnelle⁶.

Les manifestations simples de l'écriture constitutionnelle — LÖWENSTEIN s'est attaché à définir les formes que pouvait prendre l'écriture constitutionnelle⁷. On peut présenter la Constitution comme un ensemble de normes (a + b + c + d). Le cas le plus simple est l'ajout constitutionnel (*Verfassungsergänzung*) lorsqu'on ajoute une norme à la Constitution existante: (a + b + c + d) + e. L'abrogation constitutionnelle (*Verfassungsaufhebung*) est le contraire de l'ajout constitutionnel (a + b + c + d) – a. On parle de substitution constitutionnelle (*Verfassungssubstitution*) lorsque l'ajout constitutionnel et l'abrogation constitutionnelle se combinent {[a + b + c + d] – a} + e}. Toutes les manifestations composées de l'écriture constitutionnelle proviennent d'une combinaison de manifestations simples.

Les manifestations composées de l'écriture constitutionnelle — L'écriture constitutionnelle ne se limite pas le plus souvent aux manifestations simples, mais peut prendre des formes composées, directe ou indirecte. Comme les manifestations composées ne se restreignent pas à une seule norme, elles peuvent prendre la forme de révisions totales⁸. La réforme de la justice (volet C) est un ajout constitutionnel composé. Les arrêtés de 1914 et 1939 de l'Assemblée fédérale accordant les pleins pouvoirs au Conseil fédéral ont été également des manifestations composées, comprenant des ajouts et des abrogations constitutionnelles indirects. Comme exemple d'écriture constitutionnelle composée, citons encore les révisions totales abrogatoires⁹ de 1874 et 1999, que nous assimilons à des substitutions constitutionnelles indirectes.

1.2 Les définitions de la Constitution

Définir la Constitution — Les définitions modernes s'inscrivent dans la doctrine politique du constitutionnalisme et de ses revendications. C'est pourquoi, avant d'aborder les définitions modernes de la Constitution, il vaut la peine de s'arrêter sur l'héritage du constitutionnalisme (1.2.1). Ensuite, on peut définir la Constitution de deux manières: d'une part en partant de la réalité matérielle concrète qu'elle représente, c'est l'approche objective (1.2.2). Mais on peut aussi approcher la

5 LÖWENSTEIN, *Änderung*, p. 30. Voir par exemple le cas de l'article 165 al. 3 Cst. 1999 qui décrit la procédure législative pour une loi adoptée sans base constitutionnelle. Notons que, comme une révision constitutionnelle ordinaire, cette loi est soumise à la double majorité du peuple et des cantons (art 140 al. 1 lit. c Cst. 1999). Comme autre exemple d'écriture constitutionnelle indirecte, on peut citer le régime des pleins pouvoirs, adoptés en 1914 et en 1939. KLEY les assimile à des succédanés de constitution (*Ersatzverfassung*), KLEY, *Geschichte*, p. 196. Sur les régimes des pleins pouvoirs, voir *infra* § 363 et 396.

6 Il s'agissait de l'arrêté fédéral du 5 mars 1920 concernant l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations (FF 1920 1 511), qui a été soumis à l'approbation du peuple et des cantons. HANGARTNER pense que de nouvelles lois constitutionnelles seraient théoriquement possibles, HANGARTNER, *Vorbemerkungen*, p. 2850, n° 2.

7 LÖWENSTEIN, *Änderung*, p. 110 ss.

8 Sous la réserve du respect du critère de l'unité de la matière, voir *infra* § 132 ss.

9 Sur la notion de révision totale abrogatoire, voir *infra* § 147 ss.

Constitution en fonction de ce qu'elle représente pour l'État ou la société. Il s'agit alors d'une approche subjective (1.2.3).

1.2.1 Le constitutionnalisme

73

La constitution de l'État — Tout État a une constitution¹⁰ à savoir des règles d'organisation, même minimales (*ubi societas ibi jus*)¹¹. Une hypothétique absence de constitution matérielle ferait penser à un état anarchique — un « état de nature » dirait-on au XVII^e siècle. Des démocraties pluralistes aux pires des despotismes, on peut étudier le fonctionnement du gouvernement, de ses organes ou du pouvoir législatif. Contre la doctrine de l'ancien Régime, la doctrine constitutionnaliste revendique un sens précis à la Constitution,¹² afin d'éviter l'abus du pouvoir¹³. Dans notre travail, la majuscule (*Constitution*) signale l'acception particulière de ce mot¹⁴.

74

La doctrine de l'ancien Régime — D'inspiration hobbesienne, la doctrine de l'ancien Régime accorde au souverain tous les droits, selon l'adage *salus publica suprema lex esto* (que la sauvegarde du bien commun soit la loi suprême). Selon cette conception, le droit n'est qu'un moyen d'atteindre les buts décidés par le souverain¹⁵. Bien que la constitution matérielle du royaume prévoie l'existence des juges, ceux-ci n'ont pas d'indépendance et obéissent directement aux ordres du souverain, comme son administration.

75

La doctrine constitutionnaliste — La constitution au sens matériel ne suffit pas à garantir à elle seule la liberté des citoyens et l'existence d'une société véritablement pluraliste¹⁶. Cette dernière ne peut exister sans une limitation du souverain, par

10 BURDEAU, *Traité*, t. 4, p. 22. Les Anglo-saxons parlent de « *minimal sense* » WALUCHOW, *Constitutionalism*. Voir la définition de CASTIGLIONE : « *both the act and/or the norm that constitute a political body* » CASTIGLIONE, *Political Theory*, p. 418. Rappelons qu'en français, le terme de constitution peut également faire référence à ce qui fait la substance d'un corps, la manière dont il est composé, comme la constitution de l'air, la constitution du monde, des parties du corps humain. Il peut également désigner l'état général de l'organisation particulière de chaque individu, comme dans l'expression « avoir une solide constitution » (Dictionnaire LITTRÉ).

11 La constitution matérielle d'un groupe national est la manière dont s'agencent ses données physiques, ethniques, économiques voire psychologiques, BURDEAU, *Traité*, t. 4, p. 12. Le fait que le pouvoir en place se réclame de la souveraineté populaire n'indique rien sur la nature du régime. Toutes les sociétés modernes, démocratiques, fascistes ou communistes se prévalent de la souveraineté populaire, ARON, *Démocratie*, p. 56.

12 La Constitution, au sens de la doctrine constitutionnaliste, implique donc jugement de valeurs, AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 102, n° 249. Notons qu'en science politique, la Constitution est vue plutôt comme le produit des débats politiques et des procédés et leur signification pour les forces politiques, économiques et sociales, LORENZ, *Verfassung*, p. 13.

13 CASTIGLIONE, *Political Theory*, p. 417 ; RIKLIN, *Sinn*, p. 150.

14 Dans son traité de droit constitutionnel, AUBERT réserve la majuscule à la Constitution au sens formel, par opposition à la constitution matérielle, AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 102, n° 247. AUER, MALINVERNI et HOTTELLIER ne distinguent pas dans leur typographie les différents sens du mot constitution, AUER, MALINVERNI, HOTTELLIER, *Droit*, p. 476, n° 1335 ss.

15 OGOREK, *Leviathan*, p. 411.

16 BURDEAU, *Traité*, t. 4, p. 22. L'idée peut nous paraître évidente. Elle ne l'est pas au balbutiement de la doctrine constitutionnaliste. Pour sir J. Mackintosh, dans son *Discours sur l'étude du droit de la nature et des gens*, toute constitution protège la liberté, car la vie sous un gouvernement

une distribution et une balance des pouvoirs¹⁷. Pour cela, les constitutionnalistes prônent la rédaction d'une Constitution formellement différente des lois ordinaires, qui consacre un certain nombre de principes visant à garantir cette liberté. Cette Constitution doit demeurer au centre de la vie politique¹⁸. La voie traditionnelle de rédaction des Constitutions commence par l'élection d'une Constituante, qui a pour mission de rédiger *une Constitution écrite*, qui *limite le pouvoir des autorités*, qui est *légitimée par une origine citoyenne* et dont *la place dans l'ordre juridique est supérieure à celle des lois ordinaires*¹⁹.

Une Constitution écrite — Le constitutionnalisme a légué un sens particulier à la Constitution, qui n'est plus la simple organisation de l'État, mais «le résultat de la lutte du peuple pour posséder le droit souverain de régler lui-même les grandes questions de la vie publique»²⁰. Par conséquent, une Constitution doit offrir des garanties solides de séparation des pouvoirs et de respect des droits fondamentaux²¹. Selon l'adage romain *verba volant, scripta manent*, ces garanties prennent la plupart du temps la forme écrite²². Le principe de ces garanties écrites trouve son origine en Angleterre avec certains textes fameux comme la *Magna Charta* (1215), ou le *Bill of Rights* (1689)²³, qui reconnaissent certaines garanties contre l'absolutisme royal. Notons que la forme écrite s'impose particulièrement aux États fédéraux et que la création d'un État fédéral coïncide avec l'entrée en vigueur d'une Constitution écrite²⁴. Un État qui ignorerait ces garanties écrites ne saurait revendiquer une Constitution au regard de la doctrine constitutionnaliste.

Exemple de mise en œuvre — À quelques exceptions près, l'organisation politique des divers États européens est de nature coutumière jusqu'au XVIII^e siècle²⁵.

vaut mieux que l'état de nature décrit par HOBBS. La constitution du gouvernement peut protéger parfaitement ou imparfaitement la liberté, si le gouvernement agit despotiquement. Par conséquent, une vraie constitution demeure une constitution libre. Reproduit dans Vattel, *Droit*, p. 35.

17 LESCUYER attribue à CONSTANT l'idée de tout régler par la Constitution afin de garantir la liberté, CONSTANT, *Principes*, p. 31; LESCUYER, *Histoire*, p. 368, n° 289.

18 DUHAMEL, *Dictionnaire*, p. 212; EICHENBERGER, HUBER, *Conditions*, p. 15; WALUCHOW, *Constitutionalism*.

19 AUBERT, *La Constitution*, p. 21, n° 10; KLEIN, *Théorie*, p. 49. On parle de «méthode républicaine classique d'adoption des Constitutions» lorsque le régime en place est en crise profonde, une Assemblée constituante réécrit une nouvelle Constitution pour remplacer le pouvoir constitué, en dehors de la Constitution en vigueur, AUBERT, *La Constitution*, p. 25, n° 17; AUER, *Constitution*, p. 277, n° 21. Sur le mode d'écriture constitutionnelle de la rupture, voir *infra* § 108 ss. Notons que cette méthode était à l'œuvre dans les cantons régénérés, sous le Pacte fédéral, voir *infra* § 251.

20 FF 1943 I 629, 630.

21 EICHENBERGER, *Sinn*, p. 166; FROWEIN, *Elemente*, p. 74.

22 Dans l'arrêt *Marbury vs. Madison* du 3 février 1803, la Cour suprême américaine constate que les pouvoirs sont limités par la Constitution. Pour que ces limites ne soient jamais mal comprises ou oubliées, elles doivent être couchées sur le papier [5 U.S. 137, 176].

23 Bien que ces garanties s'inscrivent naturellement dans un document écrit, avec les autres dispositions constitutionnelles, cela n'est pas forcément toujours le cas, comme en témoigne l'exemple de la constitution anglaise, qui n'a pas la forme écrite.

24 Voir les exemples des États-Unis d'Amérique, de la Confédération suisse et de la Confédération d'Allemagne du Nord, AUBERT, *Rapport général*, p. 18.

25 En Angleterre, ces exceptions sont la *Magna Charta* de 1215, le *Bill of Rights* de 1688 et l'Acte

La revendication d'une Constitution écrite se situe au cœur de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789²⁶. Acculé par une situation financière catastrophique, le roi Louis XVI doit convoquer les États généraux du royaume, soit la noblesse, le clergé et le Tiers-État²⁷. À cette occasion, chaque corps intermédiaire présente son cahier de doléances. Les députés de la noblesse souhaitent rétablir ou maintenir la constitution, dans le sens de l'ordre naturel des choses politiques²⁸. Cette revendication ne satisfait pas les députés du tiers-État qui souhaitent obtenir de véritables garanties contre l'absolutisme royal, dans une Constitution écrite²⁹. Rassemblés non plus en États généraux, mais en Assemblée nationale, les députés décident de la rédaction d'une Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, avant d'en venir à la Constitution elle-même. C'est ce qu'affirme l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 :

« Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée n'a point de Constitution ».

78

Une Constitution qui limite le pouvoir des autorités — Nous avons vu que la Constitution ne consiste pas en une simple description du fonctionnement de l'État, mais doit prévoir des normes juridiques sur le fonctionnement du pouvoir. Dans le prolongement de la pensée de MONTESQUIEU, ces règles ont pour objectif avoué de limiter le pouvoir³⁰. Depuis, l'idée s'est imposée que la Constitution est l'instrument propre à limiter et à canaliser le pouvoir des autorités, en apportant aussi plus de transparence dans l'exercice du pouvoir³¹. VATTEL l'a explicité parmi les premiers en 1757 :

« Le règlement fondamental qui détermine la manière dont l'autorité publique doit être exercée est ce qui forme la constitution de l'État. En elle se voit la forme sous laquelle la Nation agit en qualité de corps politique, comment et par qui le peuple doit être gouverné, quels sont les droits et les devoirs de

d'établissement de 1701, BURDEAU, *Traité*, t. 4, p. 15.

26 RIKLIN, *Sieyes*, p. 52.

27 La première réunion des États généraux remonte à Philippe le Bel en 1302 ; ceux-ci n'avaient plus été convoqués depuis 1614. Divisés en trois ordres, la noblesse, le clergé et le Tiers-État, les États généraux siègent séparément, avec un pouvoir consultatif, BODINEAU, VERPEAUX, *Histoire*, p. 12.

28 BAKER, *Constitution*, p. 538 ; HALÉVI, *Déconstitution*, p. 15. Des règles constitutionnelles, l'ancien régime français n'en connaissait pas beaucoup : il s'agit essentiellement de la loi salique, venue des Francs saliens. Elle prévoit que la couronne de France se transmet de père en fils et que les corps intermédiaires entre le roi et le peuple sont formés de la noblesse, du clergé et du Tiers-État, BODINEAU, VERPEAUX, *Histoire*, p. 9 ss. Le terme de constitution dans ce sens recouvre l'idée d'organisation politique de l'État, BAKER, *Constitution*, p. 539.

29 BODINEAU, VERPEAUX, *Histoire*, p. 13. Voir également le pamphlet de l'abbé SIEYÈS, *Qu'est-ce que le Tiers-État ?* : « [si] nous manquons de constitution, il faut en faire une ; la nation seule en a le droit. Si nous avons une constitution, comme quelques-uns s'obstinent à le soutenir, et que par elle l'Assemblée nationale soit divisée, ainsi qu'ils le prétendent, en trois députations de trois ordres de citoyens, on ne peut pas, du moins, s'empêcher de voir qu'il y a de la part d'un de ces ordres une réclamation si forte qu'il est impossible de faire un pas de plus sans la juger » SIEYÈS, *Tiers-État*, p. 50.

30 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 82.

31 EICHENBERGER et HUBER, *Conditions*, p. 15.

ceux qui gouvernent ».

Exemple de mise en œuvre — Parmi les rédacteurs influents de la Constitution américaine, James MADISON reconnaît pleinement l'importance de la séparation des pouvoirs. Tout gouvernement qui concentrerait les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires dans les mêmes mains dégénérerait inmanquablement en tyrannie³². Les Pères fondateurs ont ainsi spécialement tenu compte du principe de séparation des pouvoirs lors de la rédaction de la Constitution américaine de 1787. Cette dernière contient sept articles, dont les trois premiers, les plus substantiels, traitent des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

79

Une Constitution qui vient du peuple — Qui détient la souveraineté? Le débat a fait rage entre le pape et l'empereur pendant le haut Moyen Âge, avant que les rois nationaux ne finissent par s'en emparer en leur territoire. Par sa part, la doctrine constitutionnaliste reconnaît la souveraineté uniquement au peuple³³. C'est la raison pour laquelle la souveraineté populaire est très souvent invoquée dans les préambules constitutionnels³⁴. Toutefois, cette revendication peut s'apparenter à une clause de style: car toutes les sociétés modernes, qu'elles soient démocratiques, fascistes ou communistes se réclament de la souveraineté populaire. La nature démocratique d'un régime se détermine d'abord en examinant la qualité du pouvoir constitué plutôt que celle du constituant³⁵.

80

Exemple de mise en œuvre — La notion de peuple peut prendre des significations différentes, selon qu'on pense en termes de démographie, d'anthropologie ou de géographie. La Constitution suisse de 1999 utilise le terme de peuple pour désigner les citoyens qui ont accepté la nouvelle Constitution (préambule), l'ensemble de la population résidente (art. 2) ou encore le corps électoral,³⁶ qui est l'ensemble des citoyens auxquels la Constitution reconnaît le droit de vote³⁷. Ce droit de vote peut s'exercer au travers d'élection, de référendum ou d'initiative³⁸.

81

32 HAMILTON, MADISON, JAY, *Papers*, p. 301. MADISON cite explicitement MONTESQUIEU qu'il considère comme un oracle du principe de séparation des pouvoirs.

33 AUER, *Constitution*, p. 277, n° 21; BATTELLI, *La révision totale*, p. 394. Il ne faut pas sous-estimer le caractère potentiellement subversif de ce qui nous semble aujourd'hui appartenir au registre de l'évidence. Pour RAPPARD, un lien de causalité existe entre les doctrines de la souveraineté populaire, du libéralisme et l'abrogation du Pacte fédéral en 1848, RAPPARD, *Constitution*, p. 97.

34 La Constitution américaine de 1787 commence par ces mots: «[we] the people of the United States...». La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 a un préambule similaire («[les] Représentants du Peuple Français...»). L'article 1 du titre III de la Constitution du 3 septembre 1791 prévoit que «la Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation».

35 ARON, *Démocratie*, p. 56. Même dans les pays démocratiques, AUER fait remarquer que dans l'histoire constitutionnelle, les premières Constitutions ne sont que rarement adoptées par le peuple. Ainsi la Constitution suisse du 12 septembre 1848 n'a été ratifiée que par les Cantons, et dans certains cantons, les abstentions furent comptées comme des voix positives, AUER, *Constitution*, p. 287, n° 36. Sur l'adoption de la Constitution du 12 septembre 1848 et en particulier sur la procédure dans les cantons, voir *infra* § 283.

36 AUBERT, *art. 1 Cst.*, p. 17, n° 15.

37 AUBERT, *Petite histoire*, p. 92, n° 98; AUER, *Problèmes fondamentaux*, p. 16, n° 8.

38 AUBERT, *Petite histoire*, p. 93, n° 99.

82

Une Constitution supérieure aux lois ordinaires — La supériorité de la Constitution ne tient ni à son contenu, ni au fait qu'elle fonde et structure l'État, ni à sa légitimité politique, mais uniquement à un critère formel³⁹. C'est parce que la Constitution n'est pas révisable selon la procédure législative ordinaire qu'elle a une valeur juridiquement supérieure aux lois ordinaires⁴⁰.

83

Exemple de mise en œuvre — La procédure de révision peut être alourdie par une majorité qualifiée, comme le prévoit la Constitution américaine. Elle exige la majorité des deux tiers du Congrès pour proposer une révision constitutionnelle. La supériorité procédurale de la Constitution sur les lois a d'autres conséquences. La Constitution américaine prévoit formellement sa supériorité sur le droit des États de l'union (art. 6, section 2 Cst.). Toutefois, elle ne dit rien dans le cas où des lois fédérales y seraient contraires. La supériorité de la Constitution sur le droit fédéral est une création du juge constitutionnel américain. Dans l'arrêt *Marbury vs Madison*, le juge Marshall a tranché en faveur du contrôle de la constitutionnalité du droit fédéral, dans un extrait célèbre⁴¹:

« Si donc les juges doivent tenir compte de la Constitution, et si la Constitution est supérieure à la loi ordinaire, c'est la Constitution, et non pas la loi ordinaire, qui régit l'affaire à laquelle les deux s'appliquent. Ceux qui contestent le principe selon lequel la Constitution doit être tenue par le juge comme une loi suprême en sont réduits à la nécessité de soutenir que les juges doivent ignorer la Constitution et n'appliquer que la loi. Cette doctrine minerait les fondements mêmes de toutes les Constitutions écrites ».

1.2.2 L'approche objective

84

La Constitution formelle — Au sens formel, la Constitution est un ensemble de normes juridiques caractérisées par une procédure de révision plus difficile que celle de la législation ordinaire,⁴² afin de leur conférer une meilleure stabilité⁴³. Dans cette optique, le contenu des normes n'est pas pertinent⁴⁴. La définition formelle est basée sur les règles de révision, mais pas sur le mode d'adoption, car la manière dont une Constitution a été adoptée échappe largement au droit⁴⁵. Ainsi la *narratio* du préambule de la Constitution de 1999 prévoit que la Constitution est ce que le peuple et les cantons ont adopté⁴⁶. La Constitution formelle suisse comprend toutes les normes soumises à la procédure de révision prévue par les articles 192 ss Cst. 1999,

39 AUER, *La suprématie*, p. 18, n° 9.

40 AUER, *Constitution*, p. 273 s, n° 15.

41 ZOLLER, *Arrêts*, p. 103.

42 Un acte solennel, « dont les modifications ultérieures échappent à la routine du législateur » AUBERT, *La Constitution*, p. 34, n° 34. Cette difficulté peut provenir d'un quorum ou d'une majorité qualifiée, différente de la législation ordinaire, KELSEN, *Théorie*, p. 132. Dans la Constitution actuelle, il s'agit du référendum obligatoire (art. 140 al. 1 Cst. 1999) et de l'exigence de la double majorité du peuple et des cantons (voir les art. 142 al. 2 et 3 et 195 Cst. 1999).

43 AUBERT, *La Constitution*, p. 45 s, n° 54.

44 HÄFELIN, HALLER, KELLER, *Bundestaatsrecht*, p. 8, n° 15.

45 AUBERT, *La Constitution*, p. 37 s, n° 41. Le critère de la révision permet donc de distinguer la Constitution formelle de la constitution matérielle, LÖWENSTEIN, *Änderung*, p. 4.

46 « Le peuple et les cantons suisses [...] arrêtent la Constitution qui voici... »

soit le préambule, le corps de la Constitution et les dispositions transitoires⁴⁷. Les lois fédérales déclarées urgentes dépourvues de base constitutionnelle (art. 165 al. 3 Cst. 1999) appartiennent également à la Constitution formelle, dans la mesure où elles sont acceptées par la double majorité du peuple et des cantons⁴⁸.

La Constitution matérielle — La Constitution au sens matériel a trait aux règles fondamentales de l'État⁴⁹. Une règle est fondamentale pour différentes raisons⁵⁰: elle peut être très importante, pour l'ensemble de l'ordre normatif, elle se situe au sommet de la hiérarchie juridique, elle exprime un choix historique du pouvoir constituant,⁵¹ un consensus social⁵² ou un ensemble de valeurs⁵³. Les travaux de révision totale ont démontré l'importance de la compréhension de la Constitution (*Vefassungsverständnis*)⁵⁴. Notre compréhension de la Constitution matérielle renvoie à une conception démocratique, fondée sur l'État de droit⁵⁵. Plus précisément, quatre principes structurants sont des choix inhérents à la structure constitutionnelle de la Suisse: la démocratie semi-directe, l'État de droit, le fédéralisme et l'État social. L'articulation exacte de ces principes est toutefois difficile à exprimer, c'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a volontairement renoncé à l'exprimer dans le projet⁵⁶.

85

47 HANGARTNER, *art. 192 Cst.*, p. 2864, n° 4; KOLLER H., *Nachführung*, p. 57. Une partie de la doctrine envisage curieusement de classer les droits fondamentaux non écrits dans la Constitution formelle dans la mesure où ils ont acquis une force juridique supérieure à celle de toutes les dispositions non constitutionnelles, BIAGGINI, Giovanni, *Grundlagen*, p. 72; TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 47, n° 20. Cette opinion nous semble critiquable, car la supériorité des droits fondamentaux non écrits provient clairement de leur contenu, indépendamment de leur procédure d'adoption.

48 TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 44, n° 9.

49 AUBERT, *La Constitution*, p. 35, n° 37; EICHENBERGER, *Sinn*, p. 154; EICHENBERGER, HUBER, *Conditions*, p. 14; RHINOW, SCHEFER, *Verfassungsrecht*, p. 3, n° 1. Pour KÄGI, la Constitution est fondamentalement une idée créatrice d'ordre (*Ordnungsidee*) qu'il rattache aux grands principes du constitutionalisme (*Grundordnung der Freiheit, rechtliche Grundordnung des Staates, grundlegende Ordnung, begrenzende Ordnung, grundsätzlich dauernde Ordnung, eine Grundordnung, die von der freien Zustimmung des Volkes getragen wird, souveräne Gesamtordnung*), KÄGI, *Verfassung*, p. 1 ss. Sur la thèse de KÄGI, voir aussi *infra* § 407.

50 Il s'agit du sens absolu (*absolute meaning*) pour CASTIGLIONE, *Political Theory*, p. 419 s.

51 Selon DUNN, «*die obersten und notwendigen politischen Entscheidungen in Form von Rechtsnormen*» DUNN, *Die Richtige Verfassung*, p. 11.

52 Selon la définition de Rhinow, «*[die] Verfassung eines Staates ist das Gefäß des Grundkonsenses einer Gesellschaft*» BO/CE 1998 p. 3.

53 Voir la définition du Conseiller aux États Iten: «*[die] Verfassung bietet also nur einen Rahmen von Wertvorstellungen und Ordnungen, ohne die ein Zusammenleben in grösseren Gemeinschaften nicht möglich ist*» BO/CE 1998 p. 15».

54 Voir EICHENBERGER et HUBER, *Conditions*, p. 20. L'échec du projet Furgler est attribué partiellement à une mauvaise connaissance de la Constitution, AUBERT, EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW, SCHINDLER, *Préface*, p. 2. Pour HÄFELIN, la conception de la Constitution dépend de la réponse à un certain nombre de questions comme de déterminer les fonctions et les attentes envers la Constitution, le contenu et l'étendue des normes constitutionnelles et plus particulièrement si la Constitution doit se limiter à un contenu instrumental ou si elle doit contenir des dispositions programmatiques, HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 78.

55 HÄFELIN, HALLER, KELLER, *Bundestaatsrecht*, p. 7, n° 17; RHINOW, SCHEFER, *Verfassungsrecht*, p. 13, n° 61.

56 FF 1997 I 1, 16; RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 35.

86

Le lien entre Constitution formelle et matérielle — Idéalement, les règles fondamentales de l'État devraient être caractérisées par une procédure de révision plus difficile, pour leur garantir la meilleure stabilité⁵⁷. Comme nous aurons l'occasion de le constater au travers des travaux de révision totale, des règles fondamentales de l'État peuvent se trouver dans d'autres sources que la Constitution formelle, comme le droit international, la législation ou la jurisprudence⁵⁸. Par ailleurs, certaines normes qui sont formellement constitutionnelles n'ont clairement pas trait à la Constitution matérielle⁵⁹. L'objectif de la révision totale était de réunir à nouveau la Constitution formelle avec la Constitution matérielle⁶⁰. Toutefois, comme les règles de révision constitutionnelle n'ont pas été modifiées, la Constitution fédérale actuelle est restée une Constitution formelle, parce qu'elle ne contient pas de limites inférieures à sa révision⁶¹. Par conséquent, le lien actuel entre la Constitution matérielle et la Constitution formelle est amené à se relâcher par le jeu des révisions partielles à venir⁶².

1.2.3 L'approche subjective

87

La Constitution vue par la société politique — La Constitution organise la société politique⁶³. Elle crée un régime politique,⁶⁴ dans lequel s'insèrent les acteurs politiques au sens large: partis politiques, media, syndicats et les autres acteurs de la société civile. Il appartient en particulier à la Constitution d'ouvrir les portes de l'État à la société civile auprès de l'État, par des moyens comme la procédure de consultation, la publicité des débats parlementaires ou encore la garantie des droits politiques⁶⁵. De cette manière, la Constitution doit contribuer à construire une identité nationale⁶⁶. La Constitution est aussi marquée par la société politique: elle offre à la fois la stabilité politique, mais aussi un cadre pour la compétition politique⁶⁷. Cela est

57 HÄFELIN, HALLER, KELLER, *Bundestaatsrecht*, p. 9, n° 22.

58 On parle de droit constitutionnel non écrit, RHINOW, SCHEFER, *Verfassungsrecht*, p. 5, n° 13. AUER distingue le droit de la Constitution, qui a trait à la Constitution formelle, du droit constitutionnel, qui a trait à la Constitution matérielle, AUER, *État et société*, p. 22, n° 13. Sur la notion de droit constitutionnel non-écrit voir *infra* § 682.

59 Cette tension était patente dans la Constitution de 1874, voir *infra* § 632.

60 Voir notamment le mandat de mise à jour, *infra* § 681.

61 RHINOW, SCHEFER, *Verfassungsrecht*, p. 29, n° 7.

62 BIAGGINI, Giovanni, *Grundlagen*, p. 72, n° 5; TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 46, n° 16. Sur l'enjeu politique de la constitutionnalisation, voir *infra* § 868.

63 BÄUMLIN, *Gesellschaftspolitik*, p. 41. AUER définit la société comme «[un] ensemble hétérogène et incohérent d'organisations et de structures matérialisant les rapports sociaux dans leur diversité incommensurable» AUER, *État et société*, p. 18, n° 7.

64 «Eine Verfassung ist ein Gesellschaftsvertrag der Bürgerinnen und Bürger untereinander. Sie konstituiert nicht nur den Staat, nicht nur staatliche Herrschaft, grenzt sie ein und schützt den einzelnen vor Willkür, sondern sie konstituiert auch das, was man auf französisch «la nation» nennen könnte: eine politische Gestalt, den politischen Körper sozusagen» Gross BO/CN 1998, p. 646.

65 AUER, MALINVERNI, HOTTELIER, *Droit*, p. 9, n° 12.

66 Voir l'allocation du Conseiller fédéral Koller, BO/CE 1998, p. 17.

67 Voir l'allocation du Conseiller fédéral Koller, BO/CE 1998, p. 19.

particulièrement vrai pour la Suisse, où l'écriture constitutionnelle est le « mode usuel » de l'action politique⁶⁸.

La Constitution vue par l'État... — Pour l'État, la Constitution a une double nature: limiter et constituer. 88

~ **comme un ordre normatif** — La Constitution est un *ordre normatif* pour l'État⁶⁹, soit « l'aménagement du pouvoir étatique »⁷⁰. C'est particulièrement vrai pour les normes instrumentales de l'État qui règlent le mode de production législative, les compétences des organes de la Confédération, la séparation des pouvoirs ou les modes de votation. Les normes matérielles sont aussi importantes pour l'État, car elles déterminent les tâches qu'il doit remplir et celles qu'il peut abandonner⁷¹. Le Conseil fédéral estimait d'ailleurs que la fonction principale de la Constitution était d'imposer des lignes directrices à l'État⁷². 89

~ **comme une communauté de destin** — L'État partage une communauté de destin avec sa Constitution, respectivement son ordre constitutionnel. En effet, l'État et la Constitution témoignent *de la disposition durable d'une société à se donner une vie collective institutionnalisée*⁷³. En effet, le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale ou le Tribunal fédéral sont des institutions prévues et créées par la Constitution du 12 septembre 1848. L'État fédéral est né avec la proclamation par la Diète de l'entrée en vigueur de sa Constitution⁷⁴. Lorsque la Constitution est révisée totalement en 1874, l'État fédéral l'est également. Lorsqu'on suspend les règles constitutionnelles en 1914 et en 1939, c'est également l'État fédéral que l'on met entre parenthèses⁷⁵. 90

1.3 Les fonctions de la Constitution

Introduction — Les fonctions de la Constitution ont été largement étudiées par la doctrine, mais sans qu'une conception unique ne finisse par s'imposer⁷⁶. Pour pouvoir les présenter et les systématiser de la manière la plus complète possible, nous avons pris le parti de les classer en lien avec leur effet sur le pouvoir de l'État, pour 91

68 Nous reprenons l'expression d'AUBERT, in AUBERT, *La Constitution*, p. 47, n° 80. RHINOW parle d'une culture constitutionnelle de la révision partielle, qu'il explique par le système à deux phases et l'initiative populaire, RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 7.

69 AUER, *État et société*, p. 15, n° 1.

70 FAVRE, *Aspects*, p. 458.

71 EICHENBERGER, *Sinn*, p. 157. Sur la distinction entre normes instrumentales et normes matérielles, voir *infra* § 175 ss et 193 ss.

72 CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 8.

73 Nous traduisons la définition que TSCHANNEN donne de l'État, sous une perspective interne: «*die Folge der fortdauernden Bereitschaft einer Gesellschaft, ihrem Zusammenleben eine verfasste Form zu geben*» TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 3, n° 6.

74 Sur la proclamation de la Constitution du 12 septembre 1848, voir *infra* § 286.

75 Sur le régime des pleins-pouvoirs adressé au Conseil fédéral, voir *infra* § 363 et 405.

76 Voir en particulier: AUBERT, *Notion*, p. 13, n° 36; BIAGGINI, *Grundlagen*, p. 73, n° 7 ss; COMMISSION FÜRGLER, *Rapport*, p. 13 ss; EICHENBERGER, *Sinn*, p. 189; EICHENBERGER, HUBER, *Conditions*, p. 19; HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 81 ss; RHINOW, SCHEFER, *Verfassungsrecht*, p. 10 ss. Toutefois les fonctions de constitution et de limitation du pouvoir font l'unanimité, FF 1997 I 1, 12. Par exemple, TSCHANNEN distingue une grande fonction instrumentale et une grande fonction matérielle, auxquelles il rattache d'autres fonctions, TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 50, n° 25 ss.

bien distinguer les fonctions de la Constitution des fonctions du droit en général⁷⁷. Ce pouvoir de l'État a une double dimension: celle de définir et de légiférer sur des problèmes particuliers (*Kompetenzkompetenz*) et d'avoir le monopole dans l'exercice de la violence institutionnelle⁷⁸. Les règles fondamentales de l'État ont plusieurs fonctions, celle de *constituer, limiter, stabiliser, légitimer et participer* à son pouvoir⁷⁹.

92

Des limites de toute catégorisation de fonction — Avant d'étudier dans le détail les différentes fonctions de la Constitution, il est judicieux de commencer par préciser les limites de notre typologie. L'exercice de séparer les fonctions les unes des autres est un peu académique: les fonctions se renforcent entre elles et agissent de concert⁸⁰. Il ne faut pas oublier que, du point de vue de ses fonctions, il est impossible de distinguer la Constitution de l'ordre juridique dans son ensemble⁸¹. Il est toutefois indispensable de préciser les fonctions attendues de la Constitution, si on veut en délimiter le contenu.

1.3.1 La constitution du pouvoir de l'État

93

La constitution du pouvoir de l'État — Il s'agit historiquement de la première fonction de la Constitution, celle de déterminer la forme de l'exercice de la puissance publique⁸². Le terme de constitution vient du latin classique *constituere* qui signifie placer debout, fixer, établir, décider, prendre une résolution⁸³. Le verbe constituer est composé de la racine *statio* (position permanente) avec le préfixe *cum*, qui exprime l'idée de réunion, d'adjonction ou de simultanéité⁸⁴. Autrement dit, la Constitution est à l'État ce que le corps est à l'être humain⁸⁵. Ce lien essentiel est reflété dans la systématique de la Constitution actuelle, dont l'article premier commence par décrire la Confédération suisse: «[le] peuple suisse et les cantons de Zurich, de Berne, de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald et de Nidwald, de Glaris, de Zoug, de Fri-

77 Comme la garantie de la paix sociale en générale, RHINOW, *Funktionen*, p. 188.

78 TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 5 s, n° 12 s.

79 Notons que les fonctions actuelles vont au-delà de la doctrine constitutionnaliste libérale. Elles reflètent la reconnaissance tout d'abord du besoin d'un État social, HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 85. Le contexte de la mondialisation a pour sa part apporté de nouveaux besoins: le besoin de situer le droit interne par rapport au droit international et celui de pouvoir étendre la collaboration, GONIN, *État*, p. 421.

80 AUBERT, *Notion*, p. 14, n° 38.

81 Il n'a pas de sens de vouloir cloisonner la Constitution du droit ordinaire, car l'unité de l'ordre juridique est très étroite: les lois ordinaires sont le produit de la Constitution, mais la Constitution est mise en œuvre par les lois, AUER, *La suprématie*, p. 20, n° 13. RHINOW préfère parler de fonction du droit ou de fonction du droit constitutionnel, RHINOW, *Funktionen*, p. 189. Sur les liens fonctionnels entre droit et politique dans la Constitution, voir *supra* § 34.

82 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 81 s. KÄGI estime que la Constitution doit remplacer le «government of men» par le «government of laws» KÄGI, *Verfassung*, p. 41. Voir aussi le lien entre État et Constitution, *supra* § 90.

83 Voir le dictionnaire GAFFIOT, latin-français, édition 1934.

84 Sur le lien État — Constitution, AUER, *État et société*, p. 15, n° 1; GONIN, *État*, p. 438. Pour reprendre les termes de MOOR, l'«État se donne une constitution en même temps que la constitution institue l'État» MOOR, *Réflexions*, p. 210.

85 Pour s'incarner, l'État a besoin d'un «corps de dispositions qui déterminent ses structures, d'un plan qui consacre certains principes et leur confère un effet juridique» EICHENBERGER et HUBER, *Conditions*, p. 19.

bourg, de Soleure, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall, des Grisons, d'Argovie, de Thurgovie, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura forment la Confédération suisse ». Dans son sens premier, la Constitution est un document purement descriptif, même celle fondant un État autoritaire⁸⁶.

1.3.2 La limitation du pouvoir de l'État

La limitation du pouvoir de l'État... — Dans l'optique constitutionnaliste, le pouvoir ne peut pas être simplement décrit, mais il doit aussi être réparti⁸⁷. La fonction de constitution du pouvoir est intimement liée à la limitation du pouvoir,⁸⁸ car en décrivant son exercice par des normes juridiquement contraignantes⁸⁹ et en le confiant à des pouvoirs distincts, la Constitution prévient les dérives autoritaires⁹⁰. La Constitution actuelle prévoit que les dispositions importantes doivent être prises sous la forme d'une loi fédérale (art. 164 al. 1 Cst. 1999). Aujourd'hui, cette fonction est un peu dépassée par son succès et perd de son importance⁹¹. La limitation des pouvoirs est un noyau dur de la Constitution, au sens de la doctrine constitutionnaliste, qui comprend deux aspects: la séparation des pouvoirs et la garantie des droits fondamentaux des citoyens⁹².

~ par la séparation des pouvoirs — Selon la doctrine classique, la séparation des pouvoirs exige que l'action de l'État soit basée sur des normes juridiques, que la création et l'application de ces lois soient clairement différenciées (séparation des fonctions) et exercées par des organes différents (séparation des organes), qu'un contrôle de l'application des lois soit possible par un organe indépendant⁹³. La Constitution actuelle distingue le rôle de l'Assemblée fédérale (art. 148 Cst. 1999), du Conseil fédéral (art. 174 Cst. 1999) et du Tribunal fédéral (art. 188 Cst. 1999). La séparation des pouvoirs est aussi personnelle⁹⁴: l'exercice par la même personne des fonctions différentes du pouvoir est incompatibles (art. 144 Cst. 1999). Aujourd'hui, la stricte séparation des fonctions est nuancée⁹⁵.

86 AUBERT, *Notion*, p. 14, n° 41. Comme le remarque BURDEAU, la Constitution est « faiseuse d'ordre » BURDEAU, *Traité*, t. 4, p. 19, n° 6. Sur la notion de constitution matérielle, voir *supra* § 73

87 EICHENBERGER et HUBER, *Conditions*, p. 19.

88 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 173. Ce lien est présenté de manière limpide par l'article 5 al. 1 Cst. 1999 « [Le] droit est la base et la limite de l'activité de l'État ».

89 Les principes de l'activité de l'État de l'article 5 Cst. 1999, comme le principe de la légalité, de la proportionnalité, la bonne foi et le droit international, forment autant de limites au pouvoir de l'État, KOLLER, BO/CN 1998 p. 650.

90 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 82; KÄGI, *Verfassung*, p. 43; MÜLLER J.-D., *Elemente*, p. 146. Selon les termes de KOLLER « öffentliche Macht zu begründen und zu begrenzen » KOLLER H., *Weg*, p. 7.

91 MÜLLER, *Grundrechte*, p. 744. À ce sujet la commission d'experts menée par le professeur Müller préfère parler de coopération des pouvoirs, FF 1996 II 413, 424; RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 261.

92 EICHENBERGER, *Sinn*, p. 166.

93 MAHON, *Pouvoirs*, p. 1013, n° 4; SEILER, BERGER, BUNDI, MEYER, SCHMIDHAUSER, *Aufgabenverteilung*, p. 5.

94 EICHENBERGER, *Einleitung*, p. 11. À cet égard, voir l'article 144 Cst. 1999 qui prévoit les incompatibilités de fonction entre les membres des autorités fédérales.

95 Ainsi, on connaît l'influence prépondérante des travaux législatifs préparatoires sur le

96

~ **par la garantie de droits fondamentaux** — La Constitution doit garantir les droits et libertés des citoyens dans l'ordre juridique⁹⁶. À la base de cette garantie, figure le principe de la dignité humaine (art. 7 Cst. 1999), ce qui signifie que chaque être humain n'est pas un objet du droit, mais un sujet de droit, et constitue une fin en soi⁹⁷. L'absence d'un catalogue de droits fondamentaux a toujours été considérée comme une lacune par la doctrine⁹⁸. Les droits fondamentaux contiennent premièrement des droits de défense contre l'État (*Freiheitsrechte*), qui garantissent aux individus une sphère de liberté face à l'État⁹⁹. Les droits fondamentaux peuvent aussi être combinés avec des tâches de l'État,¹⁰⁰ là où la dignité humaine commande de se préoccuper non seulement de la liberté des individus, mais de leur capacité à exercer cette liberté¹⁰¹. Les droits sociaux impliquent certaines mesures précises de la part de l'État¹⁰². La doctrine ne limite pas les droits fondamentaux à un simple devoir d'abstention de l'État ou à quelques mesures déterminées, mais au contraire, elle les voit comme une dimension constitutive de l'État¹⁰³. L'article 35 Cst. 1999 prévoit que les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique.

1.3.3 La stabilisation du pouvoir de l'État

97

La stabilisation du pouvoir de l'État — Une Constitution a pour vocation de s'inscrire dans la durée, et de pacifier les rapports sociaux. Cette fonction nécessite d'intégrer dans une constitution économique, qui a pour vocation de substituer le droit à la force dans les échanges entre acteur économique¹⁰⁴. Cette pacification ne signifie pas l'absence de conflits d'intérêts, mais le recours au droit pour les résoudre¹⁰⁵.

Parlement qui sont le fait de l'administration; SCHAUMANN s'en inquiétait, en 1955, SCHAUMANN, *Wirklichkeit*, p. 276. Cette inquiétude est relayée par le groupe de travail Wahlen, GUIBAN, *Le Parlement*, p. 481. D'autres critiques ont trait à la relativisation du syllogisme juridique et à l'impératif de collaboration des pouvoirs, MAHON, *Pouvoirs*, p. 1014 ss, n° 10 ss. Tenant compte de l'imbrication des organes de l'État contemporain, CONSTANTINESCO préfère parler de l'«absence de confusion des pouvoirs» en lieu et place de séparation des pouvoirs, CONSTANTINESCO, *Contenu*, p. 112.

96 AUER, *Problèmes fondamentaux*, p. 40, n° 47; GRISEL, *Droits*, p. 24; HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 83; MÜLLER J.-P., *Elemente*, p. 142.

97 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 32.

98 AUBERT, *La Constitution*, p. 92, n° 163; FAVRE, *Aspects*, p. 465; FURGLER, *Bundesverfassung*, p. 232; IMBODEN, *Verfassungsrevision*, p. 28; MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 724; SALADIN, *Verständnis*, p. 347. C'est aussi l'avis du groupe de travail Wahlen, HUBER, *Droits*, p. 65.

99 SALADIN, *Funktion*, p. 539. Comme l'intégrité corporelle et psychique, la liberté de mouvement et le droit à la vie, RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 106.

100 AUBERT, *La Constitution*, p. 117, n° 216; MÜLLER J.-P., *Grundsätze*, p. 279.

101 SALADIN, *Funktion*, p. 553. Malgré la réticence de la doctrine et de la pratique, certains droits sociaux appartiennent traditionnellement au registre des Constitutions, comme le droit à l'assistance d'un avocat ou le droit à l'instruction primaire, MAHON, *Droits sociaux*, p. 386, n° 2.

102 MAHON parle des «petits droits sociaux» dont la prestation est suffisamment précise pour être justiciable, comme le droit à des conditions minimales d'existence (art. 12 Cst. 1999), le droit à un enseignement de base (art. 19 Cst. 1999) et le droit à l'assistance judiciaire (art. 29 Cst. 1999).

103 MADER, *Grundrechte*, p. 13.

104 Sur la notion de constitution économique, voir *infra* § 532 ss.

105 RHINOW, *Funktionen*, p. 188 s. Voir l'intervention d'Ostermann: «[faire] une Constitution, ça n'est pas imposer aux autres une façon d'être et de vivre, c'est décider ensemble des règles de

Le préambule de la Constitution évoque aussi la conscience des acquis communs et le devoir d'assumer les responsabilités face aux générations futures. L'article 2 Cst. 1999 assigne à la Confédération le but de favoriser la cohésion interne. Toutefois, il convient de relever que cette fonction est singulièrement exposée par la globalisation des échanges, et la montée en puissance d'un ordre économique transnational¹⁰⁶. Malgré cela, le monopole de la violence légitime reste encore à l'État. La Constitution doit stabiliser ce pouvoir de l'État par une série de règles instrumentales précises et légitimes sur l'élection et la transmission du pouvoir. La Constitution règle la composition et l'élection de chacune des autorités fédérales¹⁰⁷.

1.3.4 La légitimation du pouvoir de l'État

La légitimation du pouvoir de l'État... — Comme les autres sociétés avant lui, l'État moderne doit proposer des fins morales ou humaines avec lesquelles les citoyens doivent se trouver d'accord¹⁰⁸. Comme se demandait AUGUSTIN, « que sont les empires quand la justice en est bannie, sinon de grandes assemblées de brigands »¹⁰⁹? Cette légitimité permet simplement à la société pluraliste démocratique d'exister, tout en assumant ses différences¹¹⁰. La Constitution est la source principale de légitimation du pouvoir de l'État, par de nombreux moyens, comme la concrétisation de valeurs et l'intégration des différences. Notons que les autres fonctions de la Constitution renforcent sa fonction de légitimation, comme la participation des citoyens ou la pacification des rapports sociaux¹¹¹.

98

~ par la concrétisation de valeurs — Une Constitution ne peut se limiter à la description de procédures juridiques, il est attendu d'elle la proclamation de valeurs universelles, comme celles de liberté et de dignité des citoyens¹¹². On demande à la Constitution d'orienter la société vers plus de justice, en combattant les maux sociaux comme le chômage, l'inflation, la pauvreté ou la maladie¹¹³ ou, plus récemment, en

99

conduite de la vie commune » BO/CN 1998 p. 48. Cette volonté est affirmée dès la Constitution de 1848 par l'article 14, repris dans la Constitution de 1874, qui prévoit que les cantons « s'abstiennent de tout voie de fait et tout armement » pour régler leurs différends.

106 Voir l'allocution du Conseiller aux États Iten, BO/CE 1998 p. 15. Pour une étude approfondie de ce phénomène en France, GONIN, *État*.

107 Voir les articles 149 s pour l'Assemblée fédérale, 175 pour le Conseil fédéral et 189 Cst. 1999 pour le Tribunal fédéral.

108 ARON, *Démocratie*, p. 63. Dans ce cas, l'État cesse d'être une simple manifestation de force pour devenir un État qui se légitime en créant du droit, Kelsen, *Théorie*, p. 168. Dans ce sens: MÜLLER J.-P., *Staat*, p. 143. Le rapport entre légitimité et durabilité est connu depuis longtemps. Comme le notait ROUSSEAU, la légitimité est une condition indispensable à une existence durable de l'État: « [le] plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit, et l'obéissance en devoir » ROUSSEAU, *Contrat*, p. 31.

109 AUGUSTIN, *La cité*, liber IV, chap. IV, p. 484.

110 MÜLLER J.-P., *Staat*, p. 143.

111 MORAND, *Alternative*, p. 99 s. Voir aussi Schmid, BO/CN 1998 p. 48.

112 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 83 s. Cette proclamation n'est pas exclusivement donnée par des normes juridiques: « *Obwohl [...] nicht von normativer Kraft, gehört die Präambel zu jenen Elementen der Bundesverfassung, die am ehesten die Chance haben, bis hin zu den Formulierungen auf Resonanz in der Bevölkerung zu stossen* » Fritschi, BO/CN 1998 p. 620.

113 EICHENBERGER, *Staatsaufgaben*, p. 117, n° 5; LETOWSKA, *Constitution*, p. 121; RHINOW, *Funktionen*, p. 193. Dans le préambule, la Constitution prévoit que « la force de la communauté se mesure

promouvant le développement durable¹¹⁴. Ces valeurs prennent alors une dimension identitaire¹¹⁵. Comme le démontre l'expérience constitutionnelle des anciennes républiques du bloc soviétique de l'Europe de l'Est, les Constitutions doivent être rédigées avec une certaine précision et ne pas limiter à de vagues promesses¹¹⁶. La concrétisation de valeurs crée une dépendance à la légitimité: afin d'asseoir la légitimité de l'État, la Constitution contient un certain nombre de valeurs à concrétiser. Or, pour remplir ses promesses constitutionnelles, l'État soumet son pouvoir aux aléas de son efficacité et de sa réussite. Il accentue encore plus son besoin de légitimité¹¹⁷.

100

~ **par un processus d'intégration** — La fonction d'intégration d'une Constitution produit un consensus de la communauté permettant l'intégration des intérêts divergents de la société civile¹¹⁸. Cette fonction est particulièrement importante pour la Suisse dans la mesure où la composante nationale est faible par rapport aux identités régionales (*Willensnation*)¹¹⁹ et se retrouve dans de nombreuses dispositions de la Constitution¹²⁰. Ce consensus s'exprime dans la compréhension politique quotidienne, l'unité, la participation et la coopération des citoyens qui font vivre une société démocratique¹²¹ ainsi que dans la solidarité entre les différentes parties du pays¹²². Toutefois, ici plus qu'ailleurs, il convient d'affirmer qu'on ne saurait isoler la Constitution de son environnement normatif¹²³. La doctrine se montre critique à l'égard de l'effet

au bien-être du plus faible de ses membres ». L'article 2 Cst. 1999 donne comme but à la Confédération de favoriser la prospérité commune. La Constitution prévoit quelques petits droits sociaux (art. 12, 19 et 29 al. 3 Cst. 1999), elle prévoit des buts sociaux (art. 41 Cst. 1999). Elle demande à la Confédération et aux cantons de veiller à la « sécurité économique de la population » (art. 94 Cst. 1999). Par ailleurs, de nombreuses compétences fédérales sont liées à des tâches de solidarité: voir en particulier les articles 108 al. 3 Cst., 112b, 112c, 115 et 119 Cst. 1999.

114 Aeby, BO/CE 1998, p. 66. RHINOW parle de constitution sociale (*Sozialverfassung*), RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 335.

115 Gross, BO/CN 1998 p. 897.

116 En effet, les Constitutions des anciennes républiques de l'Europe de l'est consacraient de nombreux droits sociaux, comme le droit au travail, au logement ou à la sécurité sociale. Toutefois ces promesses étaient ignorées par les gouvernements et les Constitutions n'avaient aucune normativité, GARLICKI, *Necessity*, p. 32, n° 3.1. Sur la question de la densité normative du texte constitutionnel, voir *infra* § 877.

117 DARBELLAY J., *Évolution du droit*, p. 146; MOOR, *Constitutione*, p. 258.

118 EICHENBERGER, *Sinn*, p. 208; LORENZ, *Verfassung*, p. 7. « Concevoir une constitution, c'est ériger un chapiteau national capable d'accueillir tout le monde » Deiss, BO/CN 1998 p. 40. Voir aussi Pelli: « [c'est] la Constitution de tout le monde, ce n'est pas la Constitution de seulement une partie de ce pays » BO/CN 1998 p. 1783.

119 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 12. LINDER voit dans la Suisse un cas paradigmatique d'intégration politique, dont les institutions politiques ont joué un rôle fondamental dans la lutte contre les tendances centrifuges (différences de langue, de religion, culture régionale), LINDER, *Democracy*, p. 5.

120 Voir les exemples donnés par RHINOW en lien avec le fédéralisme: la détermination des confédérés « à vivre ensemble leurs diversités » (préambule), la diversité culturelle du pays (art. 2 al. 3 Cst. 1999), la place de l'article sur les langues (art. 4 Cst. 1999), le principe de protéger les minorités linguistique (art. 70 Cst. 1999), la représentation des communautés linguistiques au Conseil fédéral (art. 175 al. 4), RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 36.

121 MÜLLER J.-P., *Staat*, p. 144 s.

122 Rhinow, BO/CE 1998, p. 69.

123 Rappelons Schmid: « [eine] Verfassung ist damit zweifellos nichts alles, aber ohne Verfassung ist vieles nichts, und ein Rechtsstaat ist ohne Verfassung nicht denkbar » BO/CN 1998 p. 48.

intégrateur de la Constitution¹²⁴. Cependant, la Constitution peut avoir une dimension d'intégration forte dans ce sens où elle considère les citoyens de manière identique, alors que la législation ordinaire tend à catégoriser les gens¹²⁵.

1.3.5 La participation au pouvoir de l'État

La participation au pouvoir de l'État... — Depuis les premières revendications constitutionnalistes (*No taxation without representation*), la participation au pouvoir de l'État a pris des formes variées, selon les types de démocratie envisagée. La Constitution offre un cadre structurant de l'espace politique¹²⁶. Notons que cette participation n'est pas possible, si la Constitution n'oriente pas le citoyen sur le fonctionnement de l'État¹²⁷.

~ par un processus d'orientation — La fonction d'orientation a trait au statut public de l'État, qui n'est ni une organisation secrète, ni une économie cachée. Il s'agit de communiquer les valeurs et l'organisation de l'État¹²⁸. Autrement dit, ce que l'État est en réalité et ce qu'il veut être (*was der Staat eigentlich ist und sein will*)¹²⁹. Les buts sociaux soulignent en particulier la fonction d'orientation de la Constitution (art. 41 Cst. 1999)¹³⁰. La Constitution est ainsi amenée à présenter l'État dans sa complexité

124 Dans ce sens MÜLLER: «*Die Bundesverfassung ist kein Lesebuch*» MÜLLER G., *Nachführung*, p. 31. Pour AUBERT, «[celui] qui, se promenant dans les rues de Peseux, aurait la fantaisie d'interroger les passants sur la Constitution fédérale n'obtiendrait probablement pas grand'chose: un haussement d'épaules, un hochement de tête; chez l'interlocuteur le plus affable, une réponse évasive: non la Constitution ne fait pas partie de ses préoccupations principales. On peut supposer que la récolte ne serait guère plus abondante dans les rues d'Arlesheim, de Zurich ou de Locarno» AUBERT, *La Constitution*, p. 106, n° 195. De façon provocatrice, AUBERT estime que la priorité de droite et les limitations de vitesse sont plus connus et comptent parmi les éléments les plus intégrateurs du droit, AUBERT, *Notion*, p. 15 s, n° 45. KREIS estime que la votation sur la nouvelle Constitution de 1999 a divisé la Suisse en deux camps, entre les partisans du projet, qui adhèrent aux idées d'ouverture et ceux qui se méfient des élites et du gouvernement, KREIS, *Schritt*, p. 40.

125 Voir Rhinow: «*Wir sind [...] nicht nur ein Volk von Konsumierenden und Produzierenden, von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, Mietern, Vermietern und Eigentümern, sondern auch und in erster Linie ein Volk von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern im tiefsten Sinne dieses Wortes*» Rhinow BO/CE 1998, p. 4. Toutefois, une proposition de la Conseillère aux États Brunner qui visait à ajouter un but social sur l'intégration des étrangers a été refusée par 31 voix contre 4, BO/CE 1998 p. 60.

126 EICHENBERGER, *Sinn*, p. 232.

127 C'est une des motivations principales à la révision totale de la Constitution fédérale, comme le souligne Koller: «[ohne] transparente Spielregeln und fest verankerte Grundwerte ist in der Demokratie längerfristig der notwendige politische Konsens und damit die Demokratie selber gefährdet» Koller, BO/CN 1998 p. 81. Sur l'écart entre la Constitution et la réalité constitutionnelle, voir *infra* § 639.

128 EICHENBERGER, *Sinn*, p. 218; MÜLLER J.-P., *Elemente*, p. 145; RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 11. Voir Gross: «*eine Verfassung ist nicht nur eine Sammlung von rechtlichen Normen, sondern sie hat auch eine Orientierungsfunktion*» BO/CN 1998 p. 642.

129 Selon les mots du Conseiller fédéral Koller BO/CE 1998 p. 17. Voir aussi Leuba: «la constitution doit traduire le sentiment général de la population sur les grandes questions, sur les droits et les devoirs des citoyens, sur l'organisation de l'État...» BO/CN 1998 p. 46.

130 Gross, BO/CN 1998 p. 891.

aux citoyens comme aux étrangers¹³¹. Cette fonction exige en particulier de déterminer les organes responsables d'une tâche précise¹³². Notons que le renforcement de cette fonction d'orientation est au cœur des travaux de révision totale, à partir de 1987¹³³.

103

~ **par un processus de participation aux décisions** — Il appartient à la Constitution d'assurer la position juridique des citoyens dans le processus politique¹³⁴. La participation aux décisions est le fondement des droits politiques (art. 33 et 39 Cst. 1999),¹³⁵ comme la participation à une élection et aux votations, le lancement et la signature d'une initiative populaire ou la demande de référendum (art. 136 al. 2 Cst. 1999). Dans le cadre des travaux préparatoires d'une Constitution, comme dans le cadre de la rédaction de la Constitution polonaise LETOWSKA voit une valeur éducative, en vue de l'affermissement de l'idée de société civique¹³⁶.

1.3.6 Les autres fonctions de la Constitution

104

L'évaluation de l'efficacité du pouvoir de l'État — Comme l'a montré GONIN, l'État moderne perd son influence au profit d'autres pouvoirs concurrents¹³⁷. Par conséquent, il est amené à devoir justifier son action. Pour qu'il soit légitime, il doit se montrer efficace¹³⁸. On attribue à la Constitution le devoir de veiller à l'efficacité de la Confédération et de ses organes¹³⁹. En tant que telle, l'évaluation de l'efficacité de l'État n'est pas de la surveillance d'un organe sur un autre, mais une tâche à part qui incombe tant à l'Assemblée fédérale qu'au Conseil fédéral¹⁴⁰. L'article 170 Cst. 1999 attribue cette tâche spécifiquement à l'Assemblée fédérale pour l'ensemble des activités de la Confédération. Elle se justifie par l'importance et la croissance du rôle de l'État¹⁴¹.

131 EICHENBERGER, *Sinn*, p. 36. Le Conseil fédéral parle de trois niveaux; international, intermédiaire (cantonal) et les citoyens, FF 1997 I 1, 12.

132 TSCHANNEN, *Aufgabenteilung*, p. 150, n° 17.

133 Pour le Conseil fédéral, les fonctions d'orientation et d'intégration sont liées: «[la] volonté de former une communauté et la poursuite d'objectifs communs sont des éléments essentiels de toute révision constitutionnelle et elles méritent un traitement particulier dans le nouveau texte constitutionnel» FF 1997 I 1, 12. Voir également KOLLER A., *Renouveau*, p. 16. Voir l'intervention du Conseiller national Gross: «[wir] revidieren die Verfassung gerade deswegen, weil die gegenwärtige ihre Orientierungsfunktion verloren hat. Wenn viele Leute sie gar nicht mehr lesen können, wenn sie gar nicht mehr zur Kenntnis nehmen, wenn sie total unübersichtlich ist, dann verliert sie sozusagen die Orientierungsfunktion» BO/CN 1998 p. 646. Sur la notion de mise à jour, voir *infra* § 662.

134 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 83.

135 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 235.

136 LETOWSKA, *Constitution*, p. 120.

137 GONIN, *État*, p. 345 ss.

138 FF 1996 II 413, 425.

139 FF 1997 I 1, 12; EICHENBERGER, *Introduction*, p. 36, n° 85.

140 BO/CN 1998 p. 128 et BO/CE 1998 p. 508. L'évaluation se distingue de la surveillance en ce sens que l'Assemblée fédérale est invitée à examiner également son propre comportement, AUBERT, *art. 170 Cst.*, p. 1292, n° 11.

141 Leuba, BO/CN 1998 p. 128.

Intégrer le pouvoir de l'État dans les relations internationales — Dans le contexte de la mondialisation actuelle, la Constitution doit aussi s'intéresser aux questions de l'intégration du pouvoir de l'État dans les relations internationales¹⁴². Historiquement, il s'agissait de déterminer les compétences en matière de politique étrangère, plus particulièrement les compétences résiduelles cantonales (art. 55 et 56 Cst. 1999)¹⁴³. La révision totale de la Constitution fédérale a prévu que la Confédération et les cantons respectent le droit international (art. 5 al. 4 Cst. 1999).

105

La Constitution comme œuvre littéraire — Par sa formulation, la Constitution peut avoir un impact psychologique: émouvoir, encourager, plaire ou stimuler¹⁴⁴. Cette fonction ne doit pas être sous-estimée, car l'acceptation et la légitimité du texte en dépendent.

106

2. Les modes d'écritures constitutionnelles

Le mode de la rupture et la légalité — La première distinction à établir en matière d'écriture constitutionnelle est le mode de rédaction de la Constitution¹⁴⁵. Le premier mode est celui de la rupture, qui se justifie lorsque les règles en vigueur ne permettent pas d'apporter une solution satisfaisante aux problèmes d'une collectivité; c'est la *révolution*. Le mode d'écriture de la rupture a principalement comme objectif de constituer l'État, de limiter son pouvoir et de le stabiliser¹⁴⁶. Le second mode est celui de la légalité, lorsque l'écriture constitutionnelle se déroule conformément aux règles prévues par la Constitution; c'est alors une *révision*¹⁴⁷. Dans le cadre de la révision, d'autres fonctions prennent le premier plan, comme les fonctions de légitimation ou de participation au pouvoir de l'État¹⁴⁸. Le critère qui nous permet de distinguer entre une révision et une révolution est le respect de la procédure légale prévue par la Constitution pour sa révision par le processus d'écriture constitutionnelle¹⁴⁹.

107

142 BIAGGINI, *Grundlagen*, p. 73, n° 9; RHINOW, SCHEFER, *Verfassungsrecht*, p. 12.

143 L'article 8 Cst. 1848 prévoyait une compétence fédérale exclusive en matière de déclaration de guerre et de conclusion de traité de paix, de péage et commerce. L'article 9 Cst. 1848 laissait une compétence résiduelle pour les domaines relevant de leur compétence, sous réserve du droit fédéral.

144 AUBERT, *Notion*, p. 15, n° 43. On associe cette qualité à la fonction d'intégration de la Constitution, MÜLLER J.-P., *Elemente*, p. 147.

145 BIAGGINI, *Grundlagen*, p. 80, n° 35. Voir l'intervention d'Ostermann: «[rédiger] une constitution peut se faire de deux façons, on l'a dit: ou bien en réponse à une crise institutionnelle ayant débouché sur une révolution, ou bien par une réflexion plus sereine s'instaurant dans des institutions non fondamentalement contestées» BO/CN 1998 p. 48.

146 FF 1997 I 1, 12. Comme le souligne le Conseil fédéral: «[lors] de la création d'un État ou de la mise en place de nouvelles structures étatiques, voire lorsqu'une crise politique trouve une solution, la constitution peut incarner la promesse d'un avenir meilleur; l'obligation de réussir favorise alors la formation d'une large communauté d'idées et d'intérêts» FF 1985 III 1, 116.

147 Ainsi le groupe de travail Wahlen oppose la Constitution de 1848, qui est une œuvre révolutionnaire, à la Constitution de 1874 qui est une œuvre régénératrice, DUNN, *Die Richtige Verfassung*, p. 26; EICHENBERGER, HUBER, *Conditions*, p. 21 s.

148 FF 1997 I 1, 12.

149 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 8.

2.1 Le mode de la rupture

108

L'origine de la rupture — Lorsqu'un ordre public a fait son temps et doit être remplacé, la nouvelle Constitution n'est pas dérivée de la précédente, même si elle en reprend certains éléments. La nouvelle Constitution doit alors son origine à elle-même¹⁵⁰. Le mode de la rupture échappe au droit dans une grande partie, puisqu'il a trait à un mode d'écriture constitutionnelle qui se déroule dans des circonstances souvent tragiques et violentes. D'un point de vue juridique, il faut rappeler que toute rupture se fonde naturellement sur le principe de mutabilité. Toute la période de 1798 à 1848 a été marquée par de nombreuses ruptures, qui ont permis la gestation de la Constitution de l'État fédéral¹⁵¹.

109

La gravité de la rupture — Toute violation du droit constitutionnel n'entraîne pas un mode d'écriture de la rupture. Pour permettre de distinguer le mode de la rupture du mode de la légalité, il faut examiner si le constituant a pris des dispositions « relais » en violation du droit constitutionnel positif, c'est-à-dire selon CARTIER « des normes juridiques qui ont comme fonction première de définir un cadre normatif provisoire destiné à assurer, dans l'attente de l'adoption d'une Constitution définitive, la continuité de l'activité juridique de l'État sur le plan interne comme sur le plan international »¹⁵². Indirectement, la présence de ces dispositions atteste une rupture de la légalité¹⁵³.

2.1.1 Le principe de mutabilité

a) La réflexion autour du principe de mutabilité

110

Des lois immuables au principe de mutabilité — L'exemple le plus célèbre de lois immuables remonte au roi Xerxès (V^e siècle av. J.-C.) dont les ordonnances étaient considérées comme irrévocables, tant et si bien que le roi lui-même ne pouvait pas les modifier¹⁵⁴. ARISTOTE remarquait déjà que la loi ne pouvait pas tout anticiper, car une loi est forcément rédigée en termes généraux, par conséquent, elle ne peut tout prévoir avec exactitude¹⁵⁵. Les *institutes* de Justinien constataient que le droit naturel était observé partout, presque chez toutes les nations, établies par une sagesse divine et demeurant fixes et immuables¹⁵⁶. Dans son discours du 12 septembre

150 EICHENBERGER, *Introduction*, p. 27, n° 63. LORENZ adopte une approche de science politique et considère qu'une révolution se produit lorsqu'il y a un changement des fondements légitimant le système politique, LORENZ, *Verfassung*, p. 7.

151 HAFNER, *Bundesverfassung*, p. 41. Voir le titre sur le Pacte fédéral, *infra* § 248.

152 CARTIER, *Petites Constitutions*, p. 523.

153 En Suisse, voir les dispositions transitoires de la Constitution de 1848, *infra* § 270. Les révisions totales abrogatoires comportent aussi nécessairement des dispositions transitionnelles, mais celles-ci sont prises en conformité avec le droit constitutionnel positif.

154 Voir le livre d'Esther, chap. 1 v. 19. Le seul moyen de modifier une ordonnance était un contre-ordre matériel, KLEIN, *Théorie*, p. 38. Cette coutume nous est confirmée par l'historien Diodore de Sicile, mais pas par les documents perses, TOB, *Bible*, p. 1702, nbp a.

155 ARISTOTE, *La politique*, liber II, chap. V, p. 109 s.

156 Voir les *institutes* de Justinien (Lib. 1, tit. II): «[sed] naturalia quidem jura, quae apud omnes gentes peraeque servantur, divina quaedam providentia constituta, semper firma atque immutabilia permanent». Voir le commentaire du juriste allemand VULETIUS, cité par KÄGI: «ius

1654 devant le Parlement anglais, Oliver CROMWELL fit référence aux lois des Mèdes et des Perses pour rejeter l'inaltérabilité totale des règles accessoires¹⁵⁷. Les règles accessoires comprennent les salaires des fonctionnaires, le nombre de soldats et doivent être régulées en fonction des circonstances. D'autres règles doivent rester pour la postérité afin d'éviter que chaque nouveau Parlement ne puisse remettre en question le travail du Parlement précédent.

L'affirmation du principe de mutabilité en doctrine — L'idée que l'ordre voulu par le pouvoir constituant ne demeure pas indéfiniment fut remise en question par des penseurs politiques. Tout d'abord pour ROUSSEAU : «[il] est absurde que la volonté se donne des chaînes pour l'avenir, et puisqu'il ne dépend d'aucune volonté de consentir à rien de contraire au bien de l'être qui veut »¹⁵⁸. Par conséquent, tout ordre juridique est susceptible d'évoluer. Dans une lettre à Madison, écrite à Paris le 6 septembre 1789, JEFFERSON partait du principe que la Terre appartenait en usufruit aux vivants (*the earth belongs in usufruct to the living*). Il en déduisait qu'une Constitution ne saurait avoir une durée de validité supérieure à une génération (dix-neuf ans) et devait être réexaminée à ce terme¹⁵⁹. Thomas PAINE affirma par la suite que «[la] vanité et la présomption de vouloir gouverner au-delà du tombeau est la plus ridicule et la plus insupportable de toutes les tyrannies »¹⁶⁰. La doctrine contemporaine ne remet plus en cause le principe de mutabilité, qui est la conséquence de la souveraineté, comme le résume EICHENBERGER, «[die] Konsequenz der Machbarkeit ist die Änderbarkeit »¹⁶¹.

111

Le principe de mutabilité et les révisions constitutionnelles — Depuis, les règles sur la révision d'une Constitution appartiennent au registre des Constitutions écrites. Elles recherchent un équilibre subtil décrit par MADISON : ne pas céder aux désirs fugaces de réformes, sans s'opposer à tous les changements¹⁶². Cet équilibre réussi combine deux avantages ; il permet une adaptation continue du texte aux besoins changeants de la société, tout en assurant une stabilité et une durée supérieure aux autres normes juridiques¹⁶³. La révision constitutionnelle est le meilleur moyen de faire durer une Constitution, autrement la rupture est le seul moyen pour parer aux

112

naturale est in seipso in recta ratione firmum et immutabile, KÄGI, *Verfassung*, p. 72; VULTEJUS, *Institutes*, liber 1, 2, n° 6, p. 39.

157 CROMWELL, *Speeches*, p. 385. Comparer avec CONSTANT : «[ces] principes [à même d'assurer le bonheur des sociétés] sont vrais dans tous les climats, sous toutes les latitudes. Ils ne peuvent jamais varier quelle que soit l'étendue d'un pays, ses mœurs, sa croyance et ses usages. Il est incontestable, dans un hameau de cent vingt cabanes, comme dans une nation de trente millions d'hommes, que nul ne doit être arrêté arbitrairement, puni sans avoir été jugé, jugé qu'en vertu de lois consenties et suivant des formes prescrites, empêché enfin d'exercer ses facultés physiques morales intellectuelles et industrielles d'une manière innocente et paisible. Une constitution est la garantie de ces principes » CONSTANT, *Réflexions*, p. 161.

158 ROUSSEAU, *Contrat*, p. 136.

159 JEFFERSON, *Writings*, p. 959 ss. Cette idée a été concrétisée dans la Constitution d'Appenzell Rhodes Extérieures, qui charge le Grand Conseil d'examiner tous les vingt ans l'opportunité d'une révision totale de la Constitution (art. 114 al. 1 Cst. AE), BIAGGINI, *Grundlagen*, p. 82, n° 43.

160 PAINE, *Théorie*, p. 8.

161 EICHENBERGER, *Kontinuität*, p. 202; KÄGI, *Verfassung*, p. 75. Voir également AUER, *Constitution*, p. 270, n° 8; MÜLLER J.-P., *Staat*, p. 143.

162 Voir le texte n° 43 de HAMILTON, MADISON, JAY, *Papers*, p. 278.

163 AUER, *Constitution*, p. 270, n° 8.

inconvenients du texte constitutionnel¹⁶⁴. Cette recherche d'équilibre est à la base de la distinction théorique entre révision partielle et révision totale, qui remonte à la Constitution française de 1791¹⁶⁵. Elle se retrouve aussi dans les travaux de révision totale de la Constitution fédérale¹⁶⁶.

b) La recherche d'équilibre entre stabilité et ouverture

113

Équilibre entre stabilité et ouverture — L'affirmation du principe de mutabilité par les révolutionnaires peut se retourner contre eux. La réussite de l'écriture constitutionnelle dans la rupture commande de retourner à la stabilité après avoir renversé l'ordre ancien. La Constitution française a été rédigée du 20 juin 1789 au 3 septembre 1791 dans un contexte troublé politiquement. Le 20 et 21 juin 1791, Louis XVI décide de fuir la capitale pour lancer une contre-révolution depuis un bastion royaliste. La fuite est un échec, le Roi est arrêté à Varennes et perd sa crédibilité. Le 17 juillet 1791, une foule populaire exige de ne plus reconnaître Louis XVI comme roi; cette foule est dispersée par les fusils de la Garde nationale, tuant près de cinquante personnes. Il ressort des débats parlementaires que cette tension entre révision partielle et révision totale exprime le besoin de concilier l'ouverture au changement avec la recherche de la stabilité.

114

La recherche de stabilité — Le titre VII de la Constitution française de 1791 fut rédigé en quelques jours, avec des débats intermittents, soit du 30 août 1791 au 3 septembre 1791. La principale préoccupation des constituants était de protéger leur œuvre des mouvements populaires, sur lesquels ils s'étaient appuyés¹⁶⁷. La tâche n'était pas simple. À la tribune, le 30 août 1791, l'opinant¹⁶⁸ André refusait catégoriquement la convocation d'une Assemblée constituante à intervalle régulier, car toutes ces convocations étaient autant d'occasions de troubles révolutionnaires¹⁶⁹. C'est la raison pour laquelle il proposa d'inscrire un délai d'immutabilité de trente ans. L'Assemblée discuta longuement le terme de ce délai: dix ans, quinze ans furent également discutés. L'opinant La Fayette contestait le délai d'immutabilité, contraire aux

164 LE PILLOUER, *Révision*, p. 6.

165 AUBERT, *La révision totale*, p. 459, n° 12. Sur la distinction entre révision totale et révision partielle, voir *infra* § 355.

166 Le groupe de travail Wahlen estimait que cette inertie constitutionnelle permettait d'assurer la légitimité du pouvoir politique, mais limitait aussi la liberté des choix, EICHENBERGER et HUBER, *Conditions*, p. 16. Arnold KOLLER revendiquait une conception équilibrée du principe de mutabilité, citant Benjamin CONSTANT: «[les Constitutions] doivent suivre les idées pour poser derrière les peuples des barrières qui les empêchent de reculer, mais elles ne doivent point en poser devant eux qui les empêchent d'aller en avant» CONSTANT, *Réflexions*, p. 161, nbp 1; KOLLER A., *Konzept*, p. 23.

167 LE PILLOUER, *Révision*, p. 7. Le Tiers-État était à l'origine une institution d'ancien régime qui n'avait pas pour but de représenter la nation, les députés souffraient donc dès le départ d'un déficit de légitimité, HALÉVI, *Déconstitution*, p. 19 s.

168 L'opinant est le titre que se donnaient les députés de l'Assemblée nationale. Voir définition d'opinant donnée par le dictionnaire LITTRÉ: «[celui] qui opine dans une délibération».

169 «Je suis convaincu qu'une Convention très prochaine serait encore plus dangereuse qu'on ne peut le dire, puisqu'elle nous exposerait à de nouvelles secousses qui énerveraient le corps politique, alors que la France a besoin de tranquillité pour réparer les événements qui ont accompagné la Révolution» MAVIDAL, LAURENT, *Archives*, p. 63. L'idée était défendue entre autres par SIEYÈS, *Préliminaire*, p. 32.

fondements de la Révolution¹⁷⁰. L'opinant Tronchet proposa un décret qui reconnaissait le principe de mutabilité, mais déclarait qu'une révision avant trente ans était contraire aux intérêts de la Nation¹⁷¹.

L'ouverture aux changements — Le débat fut suspendu et reprit le lendemain. L'opinant de Croix ne se satisfaisait pas du décret Tronchet, car il était contraire au droit de la nation de changer sa Constitution et « au penchant irrésistible de la nature humaine, qui la porte à changer de position pour atteindre un mieux chimérique ». Il présenta un nouveau projet qui tendait à distinguer la révision totale de la révision partielle¹⁷². La révision totale étant peu codifiée et confiée à une Convention nationale. La révision partielle étant nettement plus réglementée et confiée à un corps constituant. La discussion fut close temporairement et reprit le lendemain. L'opinant Tronchet se rallia donc à la distinction entre révision partielle et révision totale, que l'Assemblée nationale adopta.

La Consécration du principe de mutabilité — L'article 1 du titre VII de la Constitution française du 3 septembre 1791¹⁷³ oppose la révision totale (« changer sa Constitution ») à la révision partielle (« réformer les articles dont l'expérience aurait fait sentir les inconvénients »)¹⁷⁴. Le principe de mutabilité ne fut plus remis en cause. L'article 28 de la Constitution française du 24 juin 1793 déclara : « [un] peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures ».

2.1.2 L'étendue de la rupture

La nature de la rupture — L'écriture constitutionnelle dans la rupture peut prendre différentes significations. La rupture peut être de nature formelle, lorsque les procédures de révision constitutionnelle ne sont pas respectées. Cette rupture for-

170 La Fayette dénonçait le paradoxe que « la même Assemblée qui a reconnu la souveraineté du peuple français, qui a reconnu le droit qu'il avait de se donner un gouvernement, ne peut méconnaître le droit qu'il a de modifier; [...] toute Constitution doit [...] offrir des moyens constitutionnels et paisibles de revoir et modifier la forme du gouvernement » MAVIDAL, LAURENT, *Archives*, p. 70.

171 « La nation a le droit imprescriptible de revoir sa Constitution quand il lui plaît; mais l'Assemblée nationale déclare qu'il est de l'intérêt de la nation du suspendre l'exercice de ce droit pendant trente ans » MAVIDAL, LAURENT, *Archives*, p. 71.

172 « Je distingue le pouvoir de réformer partiellement d'avec le pouvoir de changer la Constitution » MAVIDAL, LAURENT, *Archives*, p. 101. Nous ne résistons pas à reprendre une anecdote qui illustre la dureté et la fièvre révolutionnaire des débats. Le discours donné par de Croix était particulièrement long et se terminait par son projet de décret encore plus long. Le président Camus demanda ensuite à tous les opinants suivants de commencer par présenter le projet, car « il est inutile d'entendre des discours de 2 heures, s'ils ne doivent être suivis que d'un mauvais projet ». Il fut applaudi, MAVIDAL, LAURENT, *Archives*, p. 110.

173 « L'Assemblée nationale constituante déclare que la Nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution; et néanmoins, considérant qu'il est plus conforme à l'intérêt national d'user seulement, par les moyens pris dans la Constitution même, du droit d'en réformer les articles dont l'expérience aurait fait sentir les inconvénients, décrète qu'il y sera procédé par une Assemblée de révision en la forme suivante: [il s'ensuit la description de la procédure de révision, notamment un délai de deux législatures avant toute révision] » MAVIDAL, LAURENT, *Archives*, p. 196.

174 AUBERT, *La révision totale*, p. 459, n° 12.

melle n'implique pas forcément une discontinuité matérielle¹⁷⁵. En effet, les révolutionnaires peuvent faire preuve de réticence face aux changements comme nous le verrons. La rupture peut être aussi matérielle. Le XX^e siècle a connu des ruptures matérielles, qu'on peut assimiler à des véritables « fraudes » à la Constitution, lorsque la révision constitutionnelle respecte formellement les dispositions constitutionnelles en matière de révision pour en violer l'esprit¹⁷⁶.

118

La révolution réticente ou assumée — Pour illustrer ces deux types de rupture, on peut opposer deux textes de l'histoire constitutionnelle suisse: la première constitution de l'Helvétique, de 1798, représentait une rupture complète avec les règles prévalant sous le Corps helvétique¹⁷⁷. Elle apportait l'égalité entre les cantons, dont elle piétinait la souveraineté. Par contre, la Constitution de 1848 a été formellement décrétée par un organe du Pacte fédéral, la Diète¹⁷⁸. La rupture est cachée dans la controverse juridique sur les compétences de la Diète. Ces deux exemples illustrent deux situations opposées d'écriture constitutionnelle en mode de la rupture, selon que la révolution soit réticente ou clairement assumée.

a) La révolution réticente

119

Définition — Outre la rédaction de la Constitution fédérale de 1848, que nous présenterons dans le détail,¹⁷⁹ d'autres épisodes fameux d'écriture constitutionnelle sont le fait de révolutionnaires réticents, qui ne revendiquent pas la rupture qu'ils créent, soucieux d'asseoir au mieux leur légitimité. En effet, les révolutionnaires sont confrontés à la nécessité de transformer une situation politique en règle de droit, afin de rétablir l'ordre et la paix sociale¹⁸⁰. Pour réussir, ils peuvent alors se montrer réticents à revendiquer la nouveauté qu'ils amènent. C'est pourquoi la révolution réticente est menée pour rétablir l'ordre juridique ancien, dont les révolutionnaires se prévalent, ou d'un ordre juridique supérieur¹⁸¹.

120

La glorieuse révolution anglaise (1688-1689) — En 1685, Jacques II de la dynastie des Stuart, catholique avoué, devint roi d'Angleterre. Son fanatisme religieux et ses prétentions despotiques lui aliénèrent le soutien des propriétaires terriens (*torrys*) et de la bourgeoisie (*whigs*). Le 10 juin 1688, il devint tardivement père d'un fils, et le parlement de s'inquiéter de l'avènement possible d'une nouvelle dynastie catho-

175 CARTIER, *Petites Constitutions*, p. 520.

176 BATTELLI, *La révision totale*, p. 393. Voir les exemples où un gouvernement arrivé au pouvoir par des moyens légaux fait pression sur l'organe de révision pour que celui-ci transforme la constitution ou même en établisse une nouvelle. Ce fut le cas pour la révolution fasciste en Italie, la révolution nationale-socialiste en Allemagne ou le régime français de Vichy, BURDEAU, *Traité*, t. 4, p. 244 s, n° 120.

177 Voir *infra* § 237.

178 Voir *infra* § 282.

179 Voir la rédaction de la Constitution de 1848 *infra* § 262.

180 CARTIER, *Petites Constitutions*, p. 522. Voir ROUSSEAU: «[le] plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit, et l'obéissance en devoir» ROUSSEAU, *Contrat*, p. 31.

181 Le changement de régime est justifié par la perte de légitimité du régime précédent et le pouvoir constituant se propose de restaurer, AUER, *Constitution*, p. 281; CARTIER, *Petites Constitutions*, p. 528; KLEIN, *Théorie*, p. 196.

lique¹⁸². Une alliance secrète entre certains *whigs* et *torys* fut conclue pour demander l'intervention de Guillaume II d'Orange, *stathouder* des Pays-Bas¹⁸³. Ce dernier déclencha les hostilités et Jacques II, pris de panique, s'exila en France.

Le Crown and Parliament Recognition Act 1689 — Voté par le parlement anglais sans base constitutionnelle,¹⁸⁴ le *Crown and Parliament Recognition Act*, du 13 février 1689 déferait la couronne d'Angleterre à Guillaume d'Orange et à son épouse Marie. Bien que cet acte soit révolutionnaire, il ne revendique aucune rupture de l'ordre constitutionnel et se borne à reconnaître la nouvelle reine et le nouveau roi et à les investir des pouvoirs royaux, conformément au droit¹⁸⁵. L'acte témoigne de la réticence du parlement à élargir ses compétences constitutionnelles: il n'instaure pas la prérogative de destituer ou de désigner le nouveau roi, mais se borne à prendre acte de l'installation du roi et de la reine¹⁸⁶.

121

La guerre d'indépendance américaine (1775-1783) — De nouvelles taxes fiscales votées par le parlement anglais provoquèrent la colère des colons américains, ces derniers n'étant pas représentés à la Chambre des communes (*no taxation without representation*). La Couronne souhaitait faire payer les colonies pour la guerre de Sept Ans (1756-1763), menée contre les Français et les Espagnols¹⁸⁷. La rupture est consommée par la déclaration d'indépendance à Philadelphie en 1776. La guerre déboucha sur la victoire des insurgés, aidés matériellement par des puissances ennemies de la Grande-Bretagne, dont la France.

122

La Déclaration d'indépendance américaine (4 juillet 1776) — Bien qu'elle marque une rupture avec l'ordre juridique anglais, la Déclaration d'indépendance n'a pas l'ambition de créer un nouvel ordre juridique, mais de légitimer l'indé-

123

182 FRISON, *Histoire*, p. 91.

183 FRISON, *Histoire*, p. 91; HALÉVI, *Déconstitution*, p. 3; KEIR, *History*, p. 267; KLEY, *Verfassungsgeschichte*, p. 50.

184 En effet, le parlement n'avait plus de moyens d'être convoqué légalement, le prince Guillaume n'était pas compétent pour le faire et le trône d'Angleterre n'était pas vacant, comme le parlement l'avait déclaré, KEIR, *History*, p. 269 s.

185 Voir le texte de l'acte: «[wee] your Majestyes most humble and loyall subjects the lords spirituall and temporall and commons in this present Parlyament assembled doe beseech your most excellent Majestyes that it may be published and declared in this High Court of Parlyament and enacted by authoritie of the same that we doe recognize and acknowledge your Majestyes were are and of right ought to be [by] the laws of this realme [...]. And for the avoiding of all disputes and questions concerning the being and authority of the late Parliament [...] wee doe most humbly beseech your Majestyes that it may be enacted and bee it enacted by the King and Queenes most excellent Majestyes by and with the advice and consent of the lords spirituall and temporall and commons in this present Parlyament assembled and by authoritie of the same that all and singular the Acts made and enacted in the said Parlyament were and are laws and statutes of this kingdome and as such ought to be reputed taken and obeyed by all the people of this kingdome» disponible on-line: www.legislation.gov.uk, visité le 5 septembre 2012.

186 HALÉVI, *Déconstitution*, p. 8. Cet acte lance une nouvelle dynamique institutionnelle qu'il ne faut pas sous-estimer puisqu'il détache la personne du roi de sa fonction, KLEY, *Verfassungsgeschichte*, p. 51. Il s'agit du fondement de toute la pensée philosophique du constitutionnalisme, CASTIGLIONE, *Political Theory*, p. 423. CONSTANT observait «[quand] Jacques II quitta l'Angleterre, les Anglais déclarèrent que sa fuite était une abdication: c'est depuis cette époque qu'ils sont libres» CONSTANT, *Principes*, p. 320.

187 MAHON, BENOÎT, *États-Unis*, p. 19; RÉMOND, *Histoire*, p. 18.

pendance¹⁸⁸. Au contraire, la Déclaration d'indépendance est rédigée sur le modèle d'un syllogisme juridique: la majeure décrit les principes de droit naturel, comme le droit à la vie, la liberté et la poursuite du bonheur¹⁸⁹. La mineure du raisonnement consiste en une longue énumération des violations par le roi Georges III de ces principes. L'indépendance des colonies s'impose donc en conclusion. La Déclaration insiste sur le fait que les gouvernements ne doivent pas être renversés à la légère¹⁹⁰. Par ailleurs, la déclaration d'indépendance reposait sur un ennemi commun et n'avait pas vocation à créer un ordre juridique commun après la fin des hostilités¹⁹¹.

Le préambule de la Constitution fédérale suisse de 1848 — Nous avons identifié les éléments de rupture et de tradition dans l'écriture de la Constitution fédérale de 1848. Comme les deux illustres exemples précédents, la Constitution fédérale de 1848 ne revendique pas la création d'un ordre juridique nouveau. Au contraire, le préambule, par son *invocatio*, s'inscrit dans la tradition du Corps helvétique. Il exprime le vœu des confédérés d'«affermir» l'alliance des Confédérés et n'évoque aucunement des velléités révolutionnaires. Seule la mention de «la Nation suisse» que l'on souhaite «maintenir» rappelle les ambitions des rédacteurs de rédiger une Constitution nationale.

b) La révolution assumée

Définition — Nous entendons par révolution assumée, une écriture constitutionnelle qui est non seulement une rupture avec l'ordre juridique antérieur, mais qui a l'ambition de créer un ordre constitutionnel nouveau, fondé sur l'autorité assumée et revendiquée d'un pouvoir constituant¹⁹². L'exemple le plus fameux est sans conteste celui qui conduisit à la rédaction de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789, en rupture avec l'ordre juridique précédent¹⁹³.

L'Assemblée nationale constituante — Le 20 juin 1789, à la salle du Jeu de paume, les 578 députés du Tiers-État firent le serment de ne pas se séparer avant l'élaboration d'une Constitution¹⁹⁴. Les représentants du Tiers-État invitèrent les

188 RÉMOND, *Histoire*, p. 22. La Convention de Philadelphie en 1787 avait pour mission plus tard de réviser les articles de la Confédération. Elle dépassera son mandat pour créer un État fédéral, mais ne revendiquera pas non plus l'exercice d'un pouvoir constituant, HALÉVI, *Déconstitution*, p. 10. Elle a un lien avec la Révolution glorieuse, car les revendications des colons sont finalement assez proches de celles des *whigs* et tiennent au fond, aux limites du pouvoir royal, KLEY, *Verfassungsgeschichte*, p. 84.

189 Le texte est très connu: «[we] hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness» disponible on-line: http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html, consulté le 6 septembre 2012. Sur le syllogisme juridique, voir *supra* § 19.

190 «Prudence, indeed, will dictate that Governments long established should not be changed for light and transient causes» *ibidem*.

191 MAHON, BENOÎT, *États-Unis*, p. 23.

192 Sur la notion de pouvoir constituant, voir *infra* § 167.

193 Ainsi la doctrine française insiste sur les deux phases de «déconstitution» de l'Ancien et de «reconstitution» par l'Assemblée nationale, HALÉVI, *Déconstitution*, p. 11; KLEIN, *Théorie*, p. 17.

194 KLEY voit dans le serment un véritable acte révolutionnaire, en ce sens que le Tiers-État n'avait aucune compétence pour décider de la rédaction d'une Constitution, KLEY, *Verfassungsgeschichte*, p. 116.

membres des autres ordres à les rejoindre pour former une Assemblée nationale constituante¹⁹⁵. Cette assemblée siégea du 9 juillet 1789 au 30 septembre 1791. Après l'abolition de la féodalité dans la nuit du 4 au 5 août 1789 et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (26 août 1789), l'Assemblée vota, dès la fin de l'année, les grands principes de la Constitution de 1791. Sur la base de la souveraineté nationale et de la séparation des pouvoirs, la politique de l'Assemblée nationale organisait la limitation du pouvoir royal et l'exclusion du peuple des décisions politiques. L'Assemblée nationale entreprit également une série de réformes en matière administrative, de justice et des finances.

Le préambule de la Déclaration de 1789 — Le préambule de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, du 26 août 1789¹⁹⁶ exprime la dimension révolutionnaire de l'Assemblée nationale constituante¹⁹⁷. La déclaration est faite au nom des « Représentans du Peuple François, constitués en Assemblée Nationale ». Le Roi n'est même pas nommé. Cette déclaration a pour vocation de s'imposer à tous les membres du corps social, et en particulier au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif¹⁹⁸. Elle a vocation constitutionnelle¹⁹⁹. Nous voyons la spécificité du mode d'écriture constitutionnelle révolutionnaire assumé, celui non seulement d'entériner un rejet franc de l'ordre juridique ancien, mais également qui a la prétention de le remplacer²⁰⁰.

La Constitution de l'Helvétique — Nous avons déjà présenté le destin de la première Constitution écrite suisse, qui fut sans nul doute aussi une écriture constitutionnelle révolutionnaire en rupture avec l'ordre juridique ancien. La rupture provient de ce que les cantons n'ont plus aucune souveraineté, alors que cette dernière était au cœur du droit public du Corps helvétique²⁰¹. L'article 1 de la Constitution de 1798 ironise sur les particularités du Corps helvétique et marque clairement la volonté d'imposer une rupture par rapport à l'ordre ancien²⁰². La souveraineté n'est plus cantonale, elle est transférée à l'universalité des citoyens (art. 2 Cst. 1798).

195 BODINEAU, VERPEAUX, *Histoire*, p. 13. Selon RICKLIN, cette question était primordiale (*Schlüsselfrage*), car en cas de délibération commune, le Tiers-État pouvait envisager obtenir une majorité aux États généraux, RIKLIN, *Sieyes*, p. 9.

196 Disponible on-line sous: <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp>, consulté le 3 septembre 2012.

197 La déclaration est une introduction à la Constitution à venir, KLEY, *Verfassungsgeschichte*, p. 118.

198 BODINEAU, VERPEAUX, *Histoire*, p. 14.

199 Voir le texte du préambule, *in fine*: « afin que les réclamations des Citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours *au maintien de la Constitution*, et au bonheur de tous » (notre accentuation).

200 Pour HALÉVI, il s'agit d'un travail de « déconstitution » préalable, puis d'un transfert de la souveraineté du roi à l'Assemblée nationale constituante, HALÉVI, *Déconstitution*, p. 17 s; MORANGE, *Déclaration*, p. 90.

201 Sur le fonctionnement du Corps helvétique, voir *infra* § 231.

202 La rupture est marquée par l'utilisation de la négation « plus » en lieu et place de « pas ». Le renouveau est espéré avec beaucoup d'emphasis, voir l'article 1 al. 2 Cst. 1798: « [il] n'y a plus de frontières entre les cantons et les pays sujets, ni de canton à canton. L'unité de patrie et d'intérêt succède au faible lien qui rassemblait et guidait au hasard des parties hétérogènes, inégales, disproportionnées et asservies à de petites localités et des préjugés domestiques. On était faible de toute sa faiblesse individuelle; on sera fort de la force de tous ».

c) Le lien entre rupture et continuité

129

Le lien entre rupture et continuité — Notre essai de description des ruptures peut paraître un peu théorique, mais il a le mérite de soulever l'importance du lien entre rupture et continuité dans l'écriture constitutionnelle révolutionnaire²⁰³. Lorsqu'elle s'inscrit dans la continuité, l'écriture constitutionnelle peut ouvrir la voie à de véritables ruptures. Ainsi le *Crown and Parliament Recognition Act* a permis la rédaction du *Bill of Rights* peu après²⁰⁴. La Déclaration d'indépendance a été complétée par les articles de la Confédération et enfin la Constitution américaine²⁰⁵. Même lorsque des crises économiques, sociales ou politiques nécessitent des changements radicaux, les acteurs de l'écriture constitutionnelle essaient aussi de s'appuyer sur le droit existant pour asseoir leur légitimité²⁰⁶. Notons ainsi que même la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, pourtant rédigée dans un contexte révolutionnaire assumé, ne remettait pas en question directement la royauté et se contentait de *déclarer* des droits préexistants, plutôt que de les *constituer*²⁰⁷. L'échec de la Constitution de l'Helvétique est un exemple supplémentaire qui démontre la difficulté à importer des institutions politiques, sans lien avec la tradition juridique nationale.

2.2 Le mode de la légalité

130

Définition — De manière générale, la révision de la Constitution désigne toute modification du texte constitutionnel, opérée selon la procédure prévue par la Constitution²⁰⁸. Notre étude se bornera au droit constitutionnel suisse. La modification peut tendre à l'abrogation ou à la réécriture de normes constitutionnelles, de même qu'à l'édiction de nouvelles normes²⁰⁹. La Constitution fédérale distingue deux modes légaux d'écriture constitutionnelle: la révision totale et la révision partielle. L'article 192 Cst. 1999 prévoit que «[la] Constitution peut-être révisée en tout temps, totalement ou partiellement. Lorsque la Constitution et la législation qui en découle n'en disposent pas autrement, la révision se fait selon la procédure législative». L'article 192 Cst. 1999 permet un «mode légal de révision»²¹⁰ qui instaure un double monopole de l'écriture constitutionnelle: pour l'Assemblée fédérale, comme auteur de

203 La fiction d'un pouvoir constituant originaire complètement autonome n'est plus défendue en doctrine, AUER, *Constitution*, p. 283, n° 30; KLEIN, *Théorie*, p. 192; WILDHABER, *art. 118 aCst.*, p. 7, n° 20.

204 En effet, en échange de la Couronne, Guillaume III s'est vu forcé de faire des concessions, notamment l'interdiction du droit d'entretenir une armée permanente, en temps de paix, l'obligation de convoquer le parlement régulièrement, ou encore certains droits fondamentaux comme le droit de pétition ou l'interdiction des tribunaux d'exception, FRISON, *Histoire*, p. 93; KLEY, *Verfassungsgeschichte*, p. 51.

205 MAHON, BENOÎT, *États-Unis*, p. 22 ss.

206 En effet, à défaut de légalité, les révolutionnaires doivent essayer de s'appuyer sur la plus grande légitimité possible, pour fonder une nouvelle légitimité constitutionnelle, BATTELLI, *La révision totale*, p. 393.

207 KLEY, *Verfassungsgeschichte*, p. 118; MORANGE, *Déclaration*, p. 24.

208 LE PILLOUER, *Révision*, p. 5.

209 WILDHABER, *art. 118 aCst.*, p. 3, n° 1. Voir la typologie de LÖWENSTEIN sur l'écriture constitutionnelle, *supra* § 70.

210 Selon les termes de la commission Rossi, ROSSI, *Rapport*, p. 57.

l'écriture constitutionnelle et pour la procédure législative, en ce qui concerne la forme de l'écriture constitutionnelle²¹¹.

Les formes de révision totale — La révision totale est une procédure prévue dès la Constitution de 1848, qui recoupe des significations qui sont extrêmement variées²¹². On doit distinguer selon l'importance qualitative ou quantitative de la révision totale²¹³. On peut tout d'abord classer les révisions totales selon un critère *quantitatif*. Une révision totale peut avoir pour but de changer tous les articles de la Constitution en vigueur (il s'agit d'une révision totale abrogatoire) ou une partie d'entre eux (révision totale non abrogatoire). Les révisions totales se distinguent aussi selon un critère *qualitatif*, à savoir l'importance des changements apportés à l'ordre constitutionnel. La révision totale peut apporter un changement fondamental de la nature même de l'État (révision totale matérielle), ou peut être limitée à des questions de pure forme d'écriture constitutionnelle (révision totale formelle)²¹⁴. Entre ces extrêmes, elle peut se limiter à des innovations ponctuelles (révision totale avec innovations ponctuelles)²¹⁵.

131

2.2.1 La révision totale et la révision partielle

Distinction entre révision totale et partielle — La révision totale est une révision qui est peu encadrée juridiquement — seules les règles impératives du droit international ne doivent pas être violées (art. 193 al. 4 Cst. 1999). La révision partielle est une révision qui porte sur une seule question, conformément au principe de l'uni-

132

211 Voir pour un raisonnement par analogie avec l'article 76 de la Constitution de Weimar, LÖWENSTEIN, *Änderung*, p. 106.

212 Selon la formule du Conseil fédéral: «tout se résume à cette question: dans quelle mesure la révision totale doit-elle être totale?» FF 1985 III 1, 117.

213 Traditionnellement, la doctrine combine le critère de l'étendue quantitative et de l'étendue qualitative pour classer les révisions totales, AUBERT, *art. 138 Cst.*, p. 1083, n° 8; BELLANGER, *Révision*, p. 1248, n° 5; MÜLLER G., *Nachführung*, p. 35 s; OSWALD, *Totalrevision*, p. 527 s; WILDHABER, *art. 118 aCst.*, p. 4, n° 6. Cette combinaison a été adoptée par le groupe de travail Wahlen, CRESPI, *La révision*, p. 746. Elle remonte à KÄGI, *Verfassung*, p. 161. Malgré sa très large acceptation, nous ne la retiendrons pas ici, car elle embrouille plus qu'elle n'éclaire. On ne peut pas utiliser les mêmes mots pour décrire deux réalités différentes. Nous préférons parler de révision totale abrogatoire ou non abrogatoire pour parler d'étendue quantitative et de révision matérielle ou formelle pour parler de l'étendue qualitative.

214 La distinction entre une révision totale quantitative et qualitative a été adoptée par le Conseil fédéral en 1959: «[il] y a révision totale matérielle lorsque la constitution est modifiée dans sa structure. Une révision totale formelle peut avoir un objet beaucoup plus limité; il suffit pour cela qu'on propose la révision de toute la constitution et non pas seulement de certaines de ses parties, chaque article étant mis en discussion et la constitution entière étant soumise à la votation populaire, comme en 1874. Il n'est pas nécessaire, en revanche, de proposer ou même de décider de modifier tous les articles ou seulement une grande partie d'entre eux. Formellement, la révision reste aussi totale si, finalement, seules quelques modifications de peu d'importance sont apportées à la constitution. Une révision totale matérielle sera régulièrement accompagnée d'une révision totale formelle, car la première donne la possibilité d'adapter chaque article constitutionnel aux nouvelles conceptions. La procédure réglée dans les articles 119 et 120 de la Constitution doit toujours être observée, même en cas de révision totale formelle» FF 1959 II 1250, 1260.

215 EICHENBERGER, *Richtpunkte*, p. 443; WILDHABER, *art. 118 aCst.*, p. 8, n° 22.

té de la matière²¹⁶ (art. 194 al. 2 Cst. 1999). La révision totale est subsidiaire à la révision partielle, autrement dit, toute révision qui ne respecte pas le critère de l'unité de la matière doit être considérée comme une révision totale²¹⁷. Paradoxalement, l'initiative en révision totale est plus facile à initier que l'initiative en révision partielle, puisque le critère de l'unité de la matière ne doit pas être respecté lors d'une révision totale²¹⁸. Il existe une catégorie de révision constitutionnelle dont le statut est peu clair: les réformes dites « sectorielles », que le Conseil fédéral a assimilé à des révisions totales, mais dont le statut est discuté en doctrine²¹⁹.

133

La signification juridique de la distinction — La distinction entre révision partielle et révision totale a trois significations juridiques²²⁰: il n'y a pas de renouvellement des Chambres en cas de révision partielle et l'initiative pour proposer une révision totale ne peut pas être soumise sous la forme d'un projet rédigé. Par ailleurs, la révision partielle est limitée par le principe de l'unité de la matière.

134

La signification politique de la distinction — La révision totale et la révision partielle renvoient à deux significations différentes identifiées par LORENZ²²¹. Le politique désigne les affaires publiques (*Verfassungspolitik*); la politique désigne l'action politique (*Alltagspolitik*)²²². La révision totale renvoie au politique, dans l'acception des affaires publiques (*Verfassungspolitik*), car une révision totale doit surmonter un certain nombre d'obstacles qui la rendent nécessairement plus consensuelle²²³. La révision partielle est en Suisse un « mode usuel de l'action politique » (*Alltagspolitik*)²²⁴. Elle s'inscrit dans le cadre des rivalités politiques et permet ainsi de débattre autour de grandes questions de société et aussi des progrès sociaux²²⁵.

216 AUBERT, *La révision totale*, p. 456, n° 6; HANGARTNER, *Vorbemerkungen*, p. 2857, n° 20; RICHLI, *Thesen*, p. 275. Dans ce sens: GÄCHTER, *Grundlagen*, p. 305, n° 85.

217 AUBERT, *art. 138 Cst.*, p. 1083, n° 8; EICHENBERGER, *Introduction*, p. 29, n° 68; GÄCHTER, *Grundlagen*, p. 305, n° 85; SIEGENTHALER, *Schranken*, p. 139, n° 7.2; WILDHABER, *Rechtsfragen*, p. 48. Pour RHINOW, on parle de révision totale à partir de la modification d'un certain seuil de « matière constitutionnelle » (*Verfassungsmaterie*); il admet toutefois que le critère de l'unité de la matière est un indicateur décisif, RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 6. Quelques auteurs préfèrent rester à un critère uniquement quantitatif, purement limité au nombre d'articles constitutionnels modifiés par la révision, AUER, MALINVERNI, HOTTELIER, *Droit*, p. 497, n° 1406; TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 536, n° 2. Le risque d'abuser du critère de l'unité de la matière à des fins politiques est aussi évoqué, HÄFELIN, HALLER, KELLER, *Bundestaatsrecht*, p. 521, n° 1767.

218 AUBERT, *La révision totale*, p. 457, n° 7; BERGMANN, *Amendment*, p. 302.

219 Voir la discussion sur la révision totale non-abrogatoire *infra* § 148.

220 TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 536, n° 1.

221 LORENZ, *Verfassung*. Pour AUER, la révision totale est « lourde » alors que la révision partielle est « dynamique » AUER, *La Belle et la Bête*, p. 9, n° 13. Sur les différents sens du mot que peut revêtir le mot « politique », voir *supra* § 24 ss.

222 Voir *supra* § 24 ss les définitions du politique.

223 Voir *infra* § 152 ss les obstacles à la révision totale. LORENZ rappelle que le politique (*Verfassungspolitik*) nécessite la recherche du possible, la transparence, la légitimité, la recherche du consensus et un équilibre entre la stabilité et l'adaptation aux nouvelles conditions, LORENZ, *Verfassung*, p. 15.

224 Selon l'expression de AUBERT, *La Constitution*, p. 47, n° 55. A noter que le préambule de la Constitution de 1999 exprime cette réalité par l'utilisation du présent le peuple et les cantons « arrêtent » en lieu et place de « ont arrêté » voir *infra* § 759.

225 Ainsi, de nombreux changements significatifs ont été décidé par la voie de la révision partielle: l'introduction de la proportionnelle au Conseil national (FF 1918 V 99), les articles

2.2.2 Opportunité et procédure de la révision totale

a) L'opportunité d'une révision totale

L'opportunité d'une révision totale — L'opportunité d'une révision totale s'apprécie au regard des dispositions constitutionnelles existantes, et de leur capacité à trouver des solutions aux problèmes contemporains²²⁶. D'une manière générale, une révision totale ne se décrète pas à légèreté; les réformes politiques sont le plus souvent conduite par des révisions partielles²²⁷. Contrairement à l'écriture constitutionnelle de la rupture, le mode de la légalité est un mode caractérisé par une prépondérance des acteurs du droit. Cela est particulièrement vrai pour la révision totale qui tend vers un certain perfectionnisme juridique²²⁸. Contrairement à la révision partielle, la révision totale est l'occasion de penser les institutions avec une vue d'ensemble, en termes d'équilibre ou de cohérence, et permet de faire ressortir les valeurs fondamentales de la communauté²²⁹.

135

L'époque d'une révision totale — Au vu des difficultés pour la réussite d'une révision totale matérielle, le Conseil fédéral, des parlementaires²³⁰ et une partie de la doctrine²³¹ ont soutenu l'idée qu'une révision totale n'était possible qu'en cas de crise profonde, de nature politique ou économique. Cette interprétation repose sur un amalgame entre les deux modes d'écriture constitutionnelles²³². S'il est vrai que l'écriture révolutionnaire de la Constitution de 1848 s'est faite sur les cendres de la guerre

136

économiques de 1947 (FF 1947 III 179), le retour à la démocratie directe (FF 1949 II 585), le suffrage féminin (FF 1971 I 502), l'adhésion de la Suisse à l'ONU (FF 2002 3452).

226 SALADIN, *Bundesverfassung*, p. 311. C'est la question que se pose le Conseil fédéral en réponse à l'initiative bâloise de 1947, voir *infra* § 419. La discussion est aussi menée à la suite du groupe de travail Wahlen, en 1968, *infra* § 477 et par la commission Furgler, *infra* § 518.

227 Avec le pragmatisme suisse habituel, le Conseil fédéral écrit en 1959 en matière de révision totale: «une révision totale se heurte à de plus grandes difficultés, coûte plus cher, demande en général plus de temps et notamment comporte des risques plus considérables» que des révisions partielles, FF 1959 II 1250, 1261. En 1985, le Conseil fédéral estimait que dans une société pluraliste, il est plus difficile de créer un consensus autour d'un projet constitutionnel, voir *infra* § 648.

228 Pour citer le groupe de travail Wahlen: «[bien] que le constituant jouisse en principe de la plus grande liberté, il doit établir des dispositions qui s'adaptent à ce qui existe. La révision doit être une œuvre constructive; il s'agit de diriger, d'améliorer, et non pas de détruire, de détériorer» EICHENBERGER et HUBER, *Conditions*, p. 23. Comme l'a fait remarquer HAFNER, les Constitutions de 1874 et 1999 s'inscrivent dans la continuité et le perfectionnement de celle de 1848, HAFNER, *Bundesverfassung*, p. 42. Voir aussi BIAGGINI: «Die neue Bundesverfassung ist ganz offenkundig nicht eine Emanation des pouvoir constituant alten Schlages. Nicht in erster Linie um Neuschöpfung ging es im Prozess der schweizerischen Verfassungsreform, sondern um Konsolidierung, Perfektionierung und behutsame Modernisierung» BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 473.

229 Rhinow BO/CE 1998 p. 3. Voir aussi FF 1959 II 1250, 1262.

230 Rennwald, BO/CN 1998 p. 45. Voir Leuba: «[les] bonnes Constitutions sont celles qu'on rédige rapidement après une révolution ou un chambardement politique» BO/CN 1998, p. 45.

231 BIGLER-EGGENBERGER, *Ziele*, p. 497.

232 Cela vient probablement du fait que l'écriture constitutionnelle révolutionnaire est plus connue que le mode d'écriture de la légalité. La rédaction des Constitutions portugaise (1976) espagnole (1978) après les dictatures de Franco et Salazar, ou la rédaction des Constitutions des États de l'Est de l'Europe sont bien connues. Par comparaison, les révisions totales canadienne, italienne ou autrichienne sont moins célèbres, KOLLER A., *Konzept*, p. 13.

du *Sonderbund*, aucune crise profonde n'a jamais donné lieu à une révision totale de la Constitution fédérale. La Constitution de 1874 a certes été rédigée dans le contexte du *Kulturkampf*, mais les tensions de l'époque n'avaient pas la dimension de l'éclatement des deux guerres mondiales ou des crises économiques du XX^e siècle.

137

La révision totale et les temps de crise — À tort, on assimile souvent la révision totale à des circonstances tragiques de grande nécessité et, de manière un peu romantique, à des mouvements populaires enthousiastes²³³. De par sa configuration, le rythme d'une révision totale est nécessairement plus lent que tous les autres modes d'écriture constitutionnelle²³⁴. C'est la raison pour laquelle elle n'est pas un outil adapté pour la résolution de grandes crises sociales²³⁵. D'autres outils se révèlent plus adaptés, comme la révision partielle,²³⁶ le droit d'urgence²³⁷ ou dans le pire des cas, le droit de nécessité²³⁸.

b) La procédure de révision totale

138

Commencement de la procédure — D'un point de vue procédural, le commencement de la procédure de révision totale est facile à identifier. La procédure de révision totale commence par une proposition en matière de révision constitutionnelle d'une des Chambres de l'Assemblée fédérale ou une initiative populaire en vue de la révision totale (art. 193 Cst. 1999).

233 BIGLER-EGGENBERGER, *Ziele*, p. 497; DARBELLAY M., *La révision totale*, p. 425; EICHENBERGER, *Richtpunkte*, p. 447; HERTIG RANDALL, *Juridiction*, p. 277; RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 8; WAHLEN, *Procédure*, p. 773 s. C'est l'avis également du Conseil fédéral en réponse à l'initiative bâloise pour la révision totale, voir *infra* § 424. Dans ce sens, USTERI décrit les préconditions nécessaires à une révision totale, *infra* § 475. Cet avis est également défendu devant le Conseil national en 1987 par le Conseiller national Gautier, BO/CN 1987, p. 632 et d'autres parlementaire (voir *infra* § 670). Voir également l'opinion de SALADIN, *infra* § 492. Pour RAPPARD, on peut envisager une révision totale si l'ancienne Constitution est devenue notoirement inapplicable et que des circonstances exceptionnelles imposent un changement, RAPPARD, *Constitution*, p. 388.

234 Lors des débats sur la révision totale de la Constitution de 1874, Hubmann évoque la Révolution française qui a permis en trois semaines de rédiger la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et qui a aboli les privilèges séculaires dans la nuit du 4 août 1789, BO/CN 1998 p. 42. En comparaison, la révision totale de la Constitution de 1874 a formellement été initiée en 1966 et s'est terminée en... 1999. Notons toutefois qu'une révision totale ne saurait s'affranchir totalement d'un calendrier, sous peine de perdre sa cohérence, Rhinow BO/CE 1999 p. 846.

235 Voir la discussion menée par le Conseil fédéral en réponse à l'initiative bâloise, cf *infra* n° 417. D'ailleurs, on a objecté à la révision totale de 1998 qu'elle n'était d'aucune utilité pour répondre aux problèmes du chômage, du financement des assurances sociales, voir les allocutions des conseillers aux États Wicki et Forster, BO/CE 1998 p. 7.

236 Conformément à une stratégie de « saucissonnage » des enjeux, le Conseil fédéral préfère aborder les problèmes par le jeu de révisions partielles, voir *infra* § 358 la réponse aux motions Zempf, Keel et Pedrazzini, ainsi que le débat sur les motions Obrecht et Dürrenmat *infra* § 446 ss.

237 Voir la discussion menée par la commission Furgler autour des lacunes de la constitution économique *infra* § 535.

238 Voir les deux arrêts simples octroyant les pleins pouvoirs au Conseil fédéral, de 1914 et 1939, *infra* §§ 363 et 396.

~ **la proposition d'une révision totale** — Le souhait d'une révision peut être exprimé à l'initiative de tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et de tout canton (art. 160 Cst. 1999) ou par le Conseil fédéral (art. 181 Cst. 1999)²³⁹. Matériellement, le souhait de révision totale peut être formulé en une forme impérative ou non impérative²⁴⁰. La forme non impérative comprend par exemple une étude préliminaire de faisabilité²⁴¹ ou la rédaction d'un avant-projet par le Conseil fédéral²⁴². Seul un souhait formulé de manière impérative est susceptible d'enclencher la procédure prévue par l'article 193 Cst. 1999. Formellement, le souhait peut se faire sous la forme d'une motion ou d'un projet d'arrêté fédéral simple²⁴³. Si une des Chambres accepte ce souhait, il devient une *proposition* de révision totale. L'autre Chambre peut accepter cette proposition: l'Assemblée fédérale *décède* alors la révision totale. Les travaux commencent immédiatement. Sauf décret de l'Assemblée fédérale, une proposition de l'une des Chambres fédérales ouvre la voie à la procédure de règlement des divergences abrégée (art. 95 LParl)²⁴⁴ et, si le désaccord persiste, la procédure prévue par les articles 193 al. 2 et 3 Cst. 1999 s'applique²⁴⁵.

~ **l'initiative populaire en vue de la révision totale** — Le souhait d'une révision totale peut s'exprimer par le biais d'une initiative populaire en vue de la révision totale. L'initiative populaire en vue de la révision totale applique les dispositions en matière de révision partielle par analogie²⁴⁶. Contrairement à l'initiative populaire en vue d'une révision partielle, elle ne peut contenir de directives quant aux travaux de rédaction²⁴⁷. Toutefois, le comité d'initiative peut communiquer sur ses intentions

239 TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 538, n° 33.

240 Sur la distinction entre forme impérative et non impérative, voir la distinction opérée le Conseiller national Scherrer-Füllemann, *infra* § 372. Les motions Obrecht et Dürrenmatt ont pris la forme non-impérative, voir *infra* § 445. Par contre, l'arrêté du 3 juin 1987 est de nature impérative, voir *infra* § 683.

241 C'est le cas des motions Obrecht et Dürrenmatt de 1965, qui ont été suivies par un décret des Chambres fédérales en 1987, AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 147, n° 371.

242 Voir la motion Ruchonnet, du 23 décembre 1869: «[la] motion de Mr. Ruchonnet est prise en considération en ce sens que le Conseil fédéral est invité à faire, dans la prochaine session, un rapport et des propositions à l'Assemblée fédérale, relativement aux modifications à apporter à la Constitution fédérale pour qu'à la fois elle remplisse le but de cette motion et qu'à un point de vue général elle soit mise en harmonie avec les besoins de notre époque» FF 1870 II 778. L'avant-projet Furgler et l'essai de modèle de 1985 ont été rédigés avant le décret de révision totale de 1987.

243 HANGARTNER, *art. 193 Cst.*, p. 2872, n° 10. Voir aussi Binder, BO/CE 1985 p. 784; FF 1985 III 1, 122. Contrairement à la motion qui n'est pas un projet d'acte, une procédure de règlement des divergences est possible en cas d'arrêté simple (art. 89 LParl). La forme de l'arrêté simple s'applique à une décision de révision totale en la forme impérative, alors que la motion se prête mieux à la forme non impérative, FF 1997 I 1, 42.

244 Selon l'avis du Conseil fédéral, FF 1959 II 1253 et FF 1985 III 1, 122 s.

245 Il s'agit d'une initiative dirigée contre l'Assemblée fédérale, qui n'a pas décrété elle-même le processus de révision totale, AUBERT, *art. 138 Cst.*, p. 1084, n° 13. En cas de désaveu populaire, les Chambres fédérales doivent être renouvelées et le Conseil fédéral réélu par le nouveau parlement (art. 175 al. 2 Cst. 1999), AUBERT, *art. 193 Cst.*, p. 1497, n° 5; TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 549, n° 37.

246 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 147, n° 374; HANGARTNER et KLEY, *Rechte*, p. 324, n° 784.

247 Selon GRISEL, cette limitation découle implicitement de l'article 138 Cst. 1999, GRISEL E., *Initiative*, p. 186, n° 7. En effet, les citoyens ne peuvent que proposer une révision et pas une

et publier des propositions de projets de Constitution²⁴⁸. Il n'est pas impossible de penser que des initiants pourrait lancer une initiative dans le but de provoquer le renouvellement des Chambres²⁴⁹. L'Assemblée fédérale ne saurait déclarer une initiative populaire en vue de la révision totale nulle,²⁵⁰ mais elle peut prendre position²⁵¹. Même si elle accepte l'initiative, elle est tenue de la soumettre au verdict du peuple (art. 96 LParl)²⁵². L'initiative populaire tendant à la révision totale est un acte de défiance envers les autorités, qui peut potentiellement les renouveler complètement. Par conséquent, elle doit nécessairement prendre la forme impérative, sinon, dans le cas contraire, elle doit être assimilée à une pétition.

141 **La consultation populaire sur la question préliminaire** — Une initiative populaire ouvre une consultation populaire sur le principe même de la révision, qui est décidée à la majorité populaire simple. Les voix des cantons ne sont pas comptées dans cette hypothèse. C'est aussi le cas lorsqu'une proposition de révision totale est acceptée par une des Chambres fédérales et refusée par l'autre. Si le peuple accepte le principe d'une révision totale, les Chambres fédérales sont intégralement renouvelées (art. 193 Cst. 1999), de même que le Conseil fédéral (art. 175 al. 2 Cst. 1999)²⁵³.

142 **Le début des travaux de révision totale** — Les travaux de révision totale commencent formellement par un décret de l'Assemblée fédérale (art. 193 al. 1 Cst. 1999) ou par un référendum populaire préalable positif (art. 193 al. 3 Cst. 1999). Après avoir été décrétée par l'Assemblée fédérale ou décidée par le peuple, la rédaction de la nouvelle Constitution est largement fondée sur les mécanismes ordinaires de la démocratie représentative²⁵⁴. La révision totale a lieu en principe selon les dispositions applicables en matière de législation (art. 192 Cst. 1999). Le Conseil fédéral soumet un projet aux Chambres fédérales. Elles se saisissent du projet et le retravaillent au sein de commissions parlementaires spécialisées.

143 **Procédure d'une révision totale devant les Chambres** — La révision totale se déroule selon la procédure législative ordinaire (art. 83 ss LParl): soit une lecture dans chacune des Chambres et la procédure de règlement des divergences. L'échec du projet, de l'entrée en matière (art. 74 LParl) ou à la fin de la procédure de règlement des divergences (art. 93 al. 2 LParl) n'entraîne pas le renouvellement des Chambres²⁵⁵. Dans ce dernier cas, la révision est réputée avoir échoué²⁵⁶.

144 **Conclusion d'une révision totale** — La procédure de révision totale se termine par un vote de l'Assemblée fédérale sur l'adoption du projet. Si l'Assemblée fé-

nouvelle Constitution, EHRENZELLER, NOBS, *art. 138 Cst.*, p. 2144, n° 14.

248 HANGARTNER et KLEY, *Rechte*, p. 321, n° 776.

249 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 148, n° 377; EHRENZELLER, NOBS, *art. 138 Cst.*, p. 2143, n° 11.

250 EHRENZELLER, NOBS, *art. 138 Cst.*, p. 2147, n° 21.

251 L'article 25 LREC l'interdisait, mais le Conseil fédéral estimait que le peuple attend de l'Assemblée fédérale qu'elle prenne position sur les initiatives populaires, FF 2001 3406; GRISEL E., *Initiative*, p. 189, n° 461.

252 HÄFELIN, HALLER, KELLER, *Bundestaatsrecht*, p. 523, n° 1773.

253 Voir *infra* les conséquences d'un décret de révision totale, § 684 s.

254 HANGARTNER et KLEY, *Rechte*, p. 322, n° 778.

255 AUBERT, *art. 193 Cst.*, p. 1497, nbp 1. GRISEL estime qu'en cas de consultation populaire, le nouveau parlement est tenu d'entrer en matière, GRISEL E., *Initiative*, p. 189, n° 462.

256 FF 1985 III 1, 121.

dérale ou le peuple et les cantons refusent le projet, la révision totale est réputée avoir échoué (art. 81 al. 3 LParl). Toutefois l'échec de la procédure n'implique pas le renouvellement des Chambres fédérales. Si le peuple et les cantons acceptent le projet, la Constitution totalement révisée entre en vigueur (art. 195 Cst. 1999). Notons que la votation populaire peut se faire sous la forme d'une votation *in globo* ou par paquet de révision²⁵⁷.

c) Le degré d'ouverture d'une révision totale

Le degré d'ouverture des normes constitutionnelles — En lien avec le projet Furgler, BURKHARDT présente une autre typologie de révision, qui vise à changer la nature *ouverte* ou *fermée* de la Constitution²⁵⁸. Une Constitution fermée est rédigée de manière précise, exhaustive, systématique et cohérente afin d'empêcher toute évolution ultérieure, qui ne serait pas prévue par elle. Une Constitution *ouverte* au contraire admet une certaine souplesse et délègue au législateur un certain nombre de décisions, comme le projet AUBERT. Notons que l'ouverture de la Constitution peut provenir de sa rédaction, ou de sa systématique. La commission Furgler a délibérément rédigé son projet de manière ouverte, en réservant la compétence du législateur,²⁵⁹ en lui demandant de prendre un certain nombre de mesures²⁶⁰ ou recourant à des concepts dont la portée juridique est imprécise²⁶¹.

Le degré d'ouverture de la systématique constitutionnelle — Comme le remarque MAHON, le degré d'ouverture peut aussi provenir de la systématique de la Constitution²⁶². La systématique de la Constitution de 1874 était à cet égard particulièrement ouverte: elle était organisée autour de trois chapitres: dispositions générales (sans subdivisions), autorités fédérales, révision de la Constitution fédérale et dispositions transitoires. Elle ne distinguait pas systématiquement les tâches de l'État, de la répartition des compétences, des droits sociaux ou des mandats législatifs²⁶³.

257 Sur l'opportunité d'une votation *in globo* ou par paquet, voir *infra* § 478. Cette question a été traitée en détail par le rapport du Conseil fédéral de 1985, voir *infra* § 643 ss.

258 BURKHARDT, *Totalrevision*, p. 565. Sur la densité normative des normes constitutionnelles, voir *infra* § 877.

259 Voir l'alinéa 1 de l'article 17 P 1977, avec notre accentuation: «[la] propriété est garantie *dans les limites de la législation*». Voir aussi l'article 52 al. 1 P 1977, avec notre accentuation: «[dans] les domaines qui ne sont pas de la responsabilité principale ni de la Confédération, ni des cantons, les cantons restent responsables, *tant que les lois fédérales n'en disposent pas autrement*».

260 Voir l'article 26 P 1977: «[l]'État prend des mesures [...] pour que toute personne puisse obtenir, à tout âge, une formation [...] pour que toute personne puisse, à des conditions raisonnables, subvenir à son entretien par son travail [...] pour que toute personne bénéficie de la sécurité sociale [...]».

261 L'article 3 P 1977 prévoit que «[les] tâches de l'État sont partagées entre la Confédération et les cantons». Le projet Furgler classe les responsabilités entre les responsabilités de la Confédération (art. 50 P 1977) et les responsabilités des cantons (art. 51 P 1977). Mais le terme de «responsabilité» contrairement à celui de «compétences» n'exclut pas d'emblée une collaboration entre la Confédération et les cantons (voir les articles 50 al. 2 et 51 al. 2 P 1977).

262 MAHON, *Droits sociaux*, p. 401, n° 20. Sur la systématique de la Constitution voir *infra* § 863 ss.

263 Sur la typologie des normes constitutionnelles, voir *infra* § 193.

d) La révision totale abrogatoire et non abrogatoire

147

La procédure abrogatoire — Une procédure de révision totale est abrogatoire lorsqu'un nouveau texte vient remplacer et abroger le texte précédent²⁶⁴. Cette abrogation peut être implicite ou explicite²⁶⁵. Historiquement, il s'agit des procédures qui ont débouché sur le projet de Constitution du 5 mars 1872, la Constitution fédérale du 29 mai 1874 et la Constitution fédérale du 18 avril 1999. Une révision totale abrogatoire n'exige pas que toutes les dispositions constitutionnelles soient modifiées. Toutes les révisions totales abrogatoires ont intégré des dispositions de la Constitution précédente. La procédure abrogatoire nécessite donc le respect des procédures de révision du droit positif et l'abrogation de l'ancienne Constitution²⁶⁶.

148

La procédure non abrogatoire — La procédure de révision totale non abrogatoire porte sur des dispositions fondamentales du texte constitutionnel, mais sans abroger la Constitution en vigueur²⁶⁷. On parle aussi de révision totale « sectorielle »²⁶⁸. On la caractérise par son objet, à savoir la révision de normes fondamentales du droit public suisse, du moins dont l'importance dépasse le principe de l'unité de la matière²⁶⁹. La nature de révision totale est contestée en doctrine pour les réformes sectorielles de la Constitution de 1874 (volet B et C)²⁷⁰. Certains auteurs estiment que ces révisions totales étaient plutôt des révisions partielles, selon le critère traditionnel de l'unité de la matière²⁷¹. Conformément au principe de mutabilité, la Constitution donne très peu d'indications sur la manière dont elle doit être révisée. A cheval entre la révision partielle et la révision totale, la révision totale non-abroga-

264 On parle parfois de critère formel ou matériel pour distinguer la révision totale de la révision partielle. Selon un critère formel, la révision est totale lorsqu'une nouvelle Constitution vient remplacer la Constitution précédente. Selon un critère matériel, la révision est totale lorsqu'elle porte sur les institutions fondamentales de l'État, voir AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 140, n° 352; TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 536, n° 2. Par souci de clarté, nous réservons l'épithète « formelle » à une certaine révision totale, consacrée à des questions de forme, voir *infra* § 160 s, la révision totale formelle. Dans le cas contraire, le risque de confusion est fort: on pourrait avoir une révision totale « matérielle » selon un critère « formel »...

265 Le Conseil fédéral estimait qu'il n'était pas nécessaire de l'exprimer, en vertu du principe *lex posterior derogat legi priori*, mais le recommanda pour la sécurité du droit (FF 1985 III 1, 145). Voir l'article II de l'arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale du 18 décembre 1999, qui abroge la Constitution fédérale du 29 mai 1874. Au Conseil des États, Rhinow a souhaité distinguer la révision totale abrogatoire en l'appelant *nouvelle Constitution* (volet A) des autres révisions totales intitulées *réformes de la Constitution* (volet B et C), Rhinow, BO/CE 1998 p. 679. Par contre l'article 9 al. 2 LRC 1874 se contente d'une clause d'abrogation implicite (notre accentuation): « [l']Assemblée [fédérale] vérifiera le résultat des votations [concernant le projet de Constitution] d'après les procès-verbaux et dans le cas où il serait constaté que le projet a été accepté, elle déclarera que la Constitution *ainsi révisée* entre en vigueur ».

266 AUBERT, *La révision totale*, p. 456, n° 5.

267 AUBERT, *art. 138 Cst.*, p. 1083, n° 8. La Constitution fédérale actuelle continue de porter la date du 18 avril 1999 malgré l'acceptation de la réforme de la justice (volet C) du 12 mars 2000 (FF 2001, 4590, 4627, nbp 8). Le volet A est une révision totale abrogatoire et le volet C est une révision totale non-abrogatoire.

268 HANGARTNER, *Vorbemerkungen*, p. 2857, n° 20; RHINOW, SCHEFER, *Verfassungsrecht*, p. 96, n° 460.

269 BRIDEL, MOOR, *Observation*, p. 416 s; OSWALD, *Totalrevision*, p. 527.

270 Sur les volets B et C, voir *infra* § 742 ss.

271 AUBERT, *art. 192 Cst.*, p. 1492, n° 2; AUER, MALINVERNI, HOTTELIER, *Droit*, p. 498, n° 1407; HÄFELIN, HALLER, KELLER, *Bundestaatsrecht*, p. 522, n° 1768; TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 538, n° 8.

toire a un statut juridique peu clair. Dans sa lettre, la Constitution fédérale n'exige pas d'une révision totale qu'elle abroge systématiquement la Constitution ancienne. Du point de vue de la pratique constitutionnel, il est difficile de tirer des conclusions définitives. Les constituants de 1848 ont délibérément opté pour un système qui soit souple, par conséquent, ils ont très peu codifié la procédure de révision²⁷². Toutefois, les articles économiques de 1947 ont été qualifiés de petite révision totale du fait de leur importance qualitative et quantitative, mais ont été adoptés par le biais d'une révision partielle²⁷³. Plus récemment, les projets « Réforme des droits populaires » « Réforme de la justice » qui n'abrogeaient pas la nouvelle Constitution, ont été considérés par le Conseil fédéral comme des révisions totales²⁷⁴.

2.2.3 La révision totale matérielle

a) Définition et étendue

Définition — Le terme de révision totale peut avoir des portées qui sont extrêmement variées, et la première tâche des promoteurs d'une révision totale est de s'accorder sur la portée de la révision totale à entreprendre²⁷⁵. La révision totale matérielle apporte un changement fondamental de l'État. La doctrine a donné comme exemple le changement de régime politique ou l'abandon du fédéralisme²⁷⁶. La discussion est alors ouverte sur l'ensemble des dispositions constitutionnelles et de nouvelles réponses sont trouvées²⁷⁷. La révision totale permet d'avoir une vision d'ensemble sur les institutions et les dispositions constitutionnelles et de repenser ainsi les équilibres politiques²⁷⁸. L'avant-projet Furgler a été comparé à une révision totale matérielle, mais la question est controversée²⁷⁹.

L'étendue de la révision totale matérielle — Il va de soi qu'une révision totale matérielle peut prendre la forme abrogatoire mais pas uniquement, lorsqu'elle porte sur des normes de droit public fondamentales. La doctrine soutient même qu'une révision totale matérielle puisse porter sur un seul article²⁸⁰. Ce débat reste

272 Voir *infra* § 266 ss sur l'affirmation du principe de mutabilité constitutionnelle.

273 Voir *infra* § 534 les articles économiques de 1947.

274 FF 1997 I 1, 101. Voir également HANGARTNER, KLEY, *Rechte*, p. 305, n° 738; RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 9. Critiques: AUBERT, *art. 192 Cst.*, p. 1493, n° 3; TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 538, n° 8. Pour sa part, BIAGGINI salue ce nouveau concept constitutionnel, BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 441. En 1998, la première révision totale abrogatoire avait comme objectif d'offrir un fondement clair aux révisions totales suivantes, à savoir la réforme des droits populaires et de la réforme de la justice. Les révisions abrogatoires et non abrogatoires étaient voulues comme complémentaires, car les révisions non abrogatoires justifiaient l'effort d'une révision totale abrogatoire, voir l'intervention de RHINOW, BO/CE 1998 p. 2.

275 C'est ainsi que le Conseil fédéral en réponse à l'initiative bâloise pour une révision totale de la Constitution s'est penché sur les différents sens de la révision totale, voir *infra* § 418. Voir également *infra* § 479. Sur la direction des travaux donnés par le décret de 1987, voir *infra* § 685.

276 AUBERT, *La révision totale*, p. 456, n° 17.

277 EICHENBERGER, *Richtpunkte*, p. 443.

278 KOLLER A., *Erneuerung*, p. 107.

279 FF 1985 III 1, 119.

280 SIEGENTHALER, *Schranken*, p. 141, n° 7.2; WAHLEN, *Procédure*, p. 764. SALADIN le pense pour l'article 3 Cst. 1874, SALADIN, *art. 3 aCst.*, p. 24, n° 67. Sur les réformes préconisées par l'avant-projet Furgler, voir *infra* § 523 ss.

académique: dans l'écriture constitutionnelle de la Constitution de 1999, il n'y a plus de valeurs fondamentales qui ne se résument à un seul article²⁸¹: les décisions fondamentales de l'État sont énoncées dans des dispositions-cadres (préambule, but), qui n'ont guère de portée normative directe. Elles sont concrétisées par d'autres dispositions (normes attributives de compétence, droits fondamentaux, droits sociaux, mandats législatifs). L'herméneutique constitutionnelle moderne au contraire interprète la Constitution dans son ensemble, si bien qu'on ne peut donner d'exemple de dispositions fondamentales qui ne soit en lien direct avec d'autres. Par conséquent, une révision partielle qui porterait sur des normes fondamentales ne devrait pas être convertie en révision totale, mais annulée pour violation du principe de l'unité de la matière²⁸².

b) Les obstacles à la révision totale matérielle

151 **L'échec de l'initiative de la révision totale de 1935** — Le seul exemple de révision totale matérielle que l'on puisse donner est la tentative de 1935 d'instaurer un régime autoritaire en Suisse et de supprimer les cantons²⁸³. L'échec de cette votation est réjouissant, compte tenu du contexte clairement en faveur des idées autoritaires de l'époque. Au-delà des explications historiques que nous avons présentées,²⁸⁴ il faut relever les obstacles politico-juridiques qu'une révision totale matérielle doit surmonter pour réussir à s'imposer.

152 **Les rendez-vous manqués des révisions totales** — De fait, devant ces difficultés, les grandes innovations en droit constitutionnel ont très souvent été obtenues par le biais de révisions partielles²⁸⁵: l'unification du droit civil et pénal,²⁸⁶ le droit d'initiative populaire,²⁸⁷ l'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national,²⁸⁸ l'introduction d'une assurance-vieillesse et survivants ainsi qu'une assu-

281 TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 537, n° 5; WILDHABER, *art. 118 aCst.*, p. 7, n° 17. La question s'est posée lors de l'initiative «pour une Suisse sans armée et pour une politique globale de paix». La suppression de l'armée ayant été considérée comme un choix existentiel pour l'État, le Conseil fédéral se demanda si la révision envisagée ne devrait pas être une révision totale. Toutefois, il n'a pas recommandé l'invalidation de l'initiative, au regard de la pratique assez souple en faveur des initiatives populaires, FF 1988 II 946, 950.

282 Dans ce sens, GRISEL donne comme exemple l'initiative «contre la vie chère et l'inflation» de 1977, GRISEL E., *Initiative*, p. 188, n° 460.

283 Voir *infra* § 383 le projet du *Vaterländische Aktion*.

284 Voir *infra* § 391.

285 HUBER, *Zuständigkeit*, p. 484; KAUFMANN O., *Vorarbeiten*, p. 123.

286 L'unification du droit civil et du droit pénal était une des revendications de la révision totale de 1872, voir *infra* § 319 et l'article 55 P 1872, qui permet la compétence de la Confédération en matière de droit civil et de droit pénal. La compétence générale en matière de droit civil est octroyée en 1898 (FF 1898 IV 958). La compétence en matière de droit des obligations et de protection intellectuelle est octroyée en 1905 (FF 1905 III 416). La compétence fédérale en matière de droit pénal existe depuis 1898 (FF 1898 IV 958).

287 Le droit d'initiative populaire est déjà demandé par la motion Zemp, Keel et Pedrazzini, voir *infra* § 357 en 1884. Le droit d'initiative populaire est introduit par une révision partielle en 1891, voir *infra* § 361.

288 L'introduction de la proportionnelle au Conseil national est demandé par la motion Zemp, Keel et Pedrazzini, en 1884, voir *infra* § 357. Elle est introduite en 1918 (FF 1918 V 99).

rance invalidité et accident,²⁸⁹ l'égalité politique entre l'homme et la femme,²⁹⁰ ou encore l'abolition des articles confessionnels²⁹¹... Alors que, juridiquement, la procédure de révision totale est relativement simple, les difficultés à entreprendre des réformes semblent difficiles à expliquer²⁹². Nous proposons trois raisons pour tenter de lever ce voile: *l'inertie juridique, le cumul des oppositions et le risque décisionnel*.

L'inertie juridique — L'inertie juridique provient du cadre juridique à respecter en cas de révisions constitutionnelles²⁹³. En cas de révision constitutionnelle, le pouvoir constituant dérivé est lié par les règles en matière de révision²⁹⁴. Ainsi, toute Constitution nouvelle se situera dans la lignée de l'ordre constitutionnel nouveau²⁹⁵. Pour s'en convaincre, il suffit de donner deux exemples: l'article 192 Cst. 1999 qui donne à l'Assemblée fédérale la compétence rédactionnelle en matière de révision

289 Les assurances sociales sont déjà revendiquées lors des débats consécutifs à la motion Scherrer-Füllemann, voir *infra* § 370. La base constitutionnelle est matière d'assurance vieillesse et survivant est votée en 1925 (FF 1926 I 1), celle de l'assurance chômage en 1976 (FF 1976 II 1522).

290 L'égalité politique entre homme et femme est demandée lors des débats consécutifs à la motion Scherrer-Füllemann, voir *infra* § 370 et elle est demandée par le Grand conseil bâlois dans le cadre de la révision totale en 1946, voir *infra* § 410. Elle octroyée en 1971 (FF 1971 I 502).

291 L'abolition des articles confessionnels est demandé lors des motions Zemp, Keel et Pedrazzini en 1884, voir *infra* § 357, également lors des débats consécutifs à la motion Scherrer-Füllemann, voir *infra* § 370 et par le Grand conseil bâlois, voir *infra* § 410.

292 RHINOW et MARTIN proposent pour leur part cinq raisons pour lesquels la réforme de l'État n'avance pas: la crainte suisse de tout gouvernement fort, l'intérêt précaire en politique pour les questions institutionnelles (*Staatspolitik*), la difficulté pour le gouvernement de penser sa propre réforme en dehors des calculs politiques, le lien entre la réforme du gouvernement et l'intégration européenne, le poids de la tradition, RHINOW, GRAF, *Verfassungsreform*, p. 121 ss. Sur la base d'une étude de droit comparé, LORENZ constate qu'il n'existe pas de corrélation entre la facilité à entreprendre une révision et la fréquence des révisions constitutionnelles, LORENZ, *Verfassung*, p. 75.

293 RHINOW, SCHEFER, *Verfassungsrecht*, p. 97, n° 462.

294 Sur la distinction entre pouvoir constituant et pouvoir constituant dérivé, voir *infra* § 167 ss.

295 AUER, *Constitution*, p. 283, n° 30; TSCHANNEN, *Aufgabenteilung*, p. 147, n° 11. Plus la structure politique d'un État est compliquée, plus les espoirs de recommencements nouveaux sont faibles, BAÜMLIN, *Totalrevision*, p. 385. La commission Furgler était ainsi consciente qu'elle ne rédigeait pas son travail à l'an zéro, mais qu'elle s'inscrivait dans une continuité, FURGLER, *Bundesverfassung*, p. 231. HANGARTNER relève encore la difficulté de l'écriture constitutionnelle face à la diversité et aux attentes des sociétés modernes, HANGARTNER, *Theorie*, p. 161. Dans ce sens: «[on] pourrait s'interroger dès lors sur la possibilité de réviser une constitution dans une société politique qui est, par certains aspects, complètement bloquée sur des conceptions lui ayant permis de parvenir à un consensus conciliant des intérêts variés et contradictoires et des cultures diverses, mais dans une société qui est aussi en voie d'éclatement, tiraillée par des influences et des conceptions encore imprécises, à la recherche pas toujours consciente et exprimée de nouveaux équilibres et de nouvelles valeurs» KNAPP, *Révision*, p. 416. Dans les faits, les politiciens se sont montrés très prudents sur la possibilité d'introduire des changements. C'est ainsi que la réécriture de l'article constitutionnel sur les chemins pédestres a été jugée «courageuse» par la commission de rédaction du Conseil des États, Aeby, BOCE 1998, p. 80. Comme le note Gross: «[eine] Verfassung kann nie das Neue erfinden. Das Neue muss entwickelt worden sein, bevor es in die Verfassung eingehen kann. Die Verfassung vollzieht sozusagen nach, was gesellschaftlich schon gereift ist» BO/CN 1998 p. 49.

constitutionnelle, ce qui lui permet *de facto* de veiller à la protection de son rôle²⁹⁶. L'article 195 Cst. 1999 qui prévoit la double majorité du peuple et des cantons pour toute révision constitutionnelle agit aussi comme une quasi-limite autonome à la révision constitutionnelle, en ce sens qu'il condamne politiquement une révision totale qui porterait atteinte gravement au principe du fédéralisme²⁹⁷.

154

Le cumul des oppositions — Le cumul des oppositions est un obstacle bien connu à la révision totale de la Constitution²⁹⁸. Il vient de ce qu'une révision totale matérielle fédère ses opposants et divise ses partisans²⁹⁹. Il est toujours possible de trouver des partisans d'un changement (*Constitutio semper reformanda*), mais il faut trouver avant tout un accord portant sur les grandes lignes de la révision totale dans son ensemble et pas seulement sur des questions sectorielles³⁰⁰. La révision totale ne peut donc réussir sans une adhésion large de toutes les couches de la population³⁰¹. En

296 Un bon exemple nous est donné par l'institution du mandat au Conseil fédéral (art. 171 Cst. 1999). Cette institution n'était pas prévue par le projet du Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale a pu profiter de l'opportunité de la révision pour faire passer cette institution contre l'avis du Conseil fédéral.

297 Cette limite est intégrée par les acteurs politiques, au stade de la consultation. Pour s'en convaincre, voir la réaction du rapporteur Pelli sur la question d'une réforme de la propriété dans le cadre de la révision totale en 1998: «[mais], le problème que nous avons, qui se pose dans la discussion sur cette mise à jour de la Constitution, est: est-il logique d'aborder un thème important comme celui-là? et est-il logique de le faire lors de ce débat? Il ne peut pas être justifié de modifier l'actuelle situation juridique sans, par exemple mener une procédure de consultation qui puisse nous faire connaître l'opinion de tous ceux qui sont touchés par une réforme [du régime de la propriété], c'est-à-dire l'opinion des cantons et des communes. Il est donc nécessaire, si nous voulons changer quelque chose dans l'actuelle situation, de procéder à une autre révision, à une révision législative » BO/CN 1998 p. 1773.

298 FF 1985 III 1, 135. En 1998, le conseiller fédéral Koller craignait que la suppression de la clause sur les évêchés, la clause cantonale sur l'élection au Conseil fédéral et la reconnaissance d'un droit social, comme le droit au logement, ne fasse échouer tout le projet, Koller, BO/CE 1998 p. 237.

299 Voir l'intervention du conseiller national Basler, BO/CN 1987 p. 641. Par ailleurs, souvent les partisans de la révision totale sont déçus, parce que les attentes face à la Constitution sont trop élevées, KOLLER A., *Konzept*, p. 13. Le Conseil fédéral est conscient que les opposants à la révision totale peuvent avoir des motivations différentes: «[mais] lorsque l'État et le droit se trouvent en période d'évolution paisible et continue, la refonte de la constitution se heurte d'emblée à l'opposition de tous ceux qui estiment que leurs intérêts sont convenablement garantis par l'ordre constitutionnel en vigueur. Elle ne trouve en outre aucune audience auprès de ceux qui ne veulent pas discerner, comprendre ou admettre la nécessité d'une réforme, ou qui redoutent les efforts que requiert l'élaboration d'une nouvelle constitution. Elle est enfin source de méfiance dans l'esprit de ceux qui traduisent desirs de réforme par volonté de démantèlement ou qui craignent que des oppositions violentes ne se manifestent lorsqu'il s'agira de mettre en discussion, de reformuler ou de modifier des normes fondamentales » FF 1985 III 1, 116 s.

300 L'exemple le plus seyant est le vote sur l'entrée en matière du volet B par la commission de rédaction du Conseil national. Les partisans d'une révision totale dominaient largement cette commission, mais ils ne purent s'entendre entre la révision totale voulue par le Conseil fédéral et un élargissement des droits populaires. Par conséquent, la commission vota quasi à l'unanimité la non-entrée en matière. Pour le Conseiller national Durrer, il ne peut y avoir de réforme sans une volonté politique large et affirmée sur une base commune, Durrer, BO/CN 1999 p. 1024. Voir aussi *infra* § 833.

301 Deiss, BO/CN 1998 p. 40.

effet, les opposants à une révision totale matérielle ont tendance à refuser le projet dans son intégralité, alors qu'ils ne sont pas forcément en désaccord sur tous les points de la réforme.

Exemples historiques — L'exemple le plus clair de cumul des oppositions se trouve dans la première tentative de révision totale de la Constitution en 1872³⁰². La révision totale de 1874 put réussir autour d'un projet (« un droit, une armée ») susceptible de nourrir un large consensus. La révision totale de 1999 s'est construite aussi autour de la notion de mise à jour³⁰³. Un autre moyen pour réduire le cumul des oppositions est de fractionner le vote en objets différents. Cette procédure a eu lieu en 1866; elle a permis à un seul objet d'obtenir une majorité, alors qu'il aurait été condamné en cas de votation *in globo*³⁰⁴. Notons toutefois que le vote fractionné pose de sérieux problèmes pratiques: un projet de votation fractionné est difficile à rédiger, il peut perdre en cohérence ou en lisibilité par de nombreuses votations. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral renonça à intégrer les dispositions régissant la présentation de variantes dans la LParl³⁰⁵. En raison du risque de cumul des oppositions, l'Assemblée fédérale s'est volontairement limitée à des innovations matérielles qui sont susceptibles de rassembler un consensus (*konsensfähig*)³⁰⁶.

Le risque décisionnel — Le risque décisionnel est un phénomène moins connu, qui a été illustré par l'échec du projet Furgler. Du point de vue des votants, les conséquences des révisions totales sont difficiles — voire impossibles à prévoir³⁰⁷. Or une votation ne permet pas de nuances; à la fin les citoyens doivent se prononcer par oui ou non³⁰⁸. Parce qu'ils n'ont pas la maîtrise du processus législatif et qu'ils sont confrontés à des incertitudes sur la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles, les citoyens votent souvent selon la pire interprétation possible pour eux³⁰⁹. Le risque

302 Sur le cumul des oppositions en 1872, voir *infra* § 154.

303 Comme le signale Leuba, le slogan de mise à jour était invoqué par toute la classe politique, BO/CN 1998 p. 148. Pour Schmid: «[die] Frage, wie weit Nachführung opportun ist oder nicht, wird bald von einer Seite, bald von der anderen zum Anlass genommen, gegen Modifikationen zu sprechen» BO/CN 1998 p. 148.

304 Sur la révision de 1866, voir *infra* § 291 ss.

305 La possibilité de présenter des variantes de l'article 30^{bis} LREC n'a pas été reprise à l'article 96 LParl, FF 2001 3407.

306 BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 461. Voir aussi le projet de la commission du Conseil des États (P 1997 [CE], *infra* § 757).

307 Il n'est pas impossible que des institutions puissent se retourner politiquement contre ceux qui les ont rédigées. L'introduction du référendum en 1874 a été voulue par la majorité radicale pour avancer les idées progressistes avec la légitimité populaire. Elle est devenue l'arme de la minorité catholique, LINDER, *Democracy*, p. 101.

308 LINDER, *Democracy*, p. 108.

309 Selon la théorie du choix rationnel, les acteurs qui n'ont qu'une faible perspective de gain substantiel et qu'une petite marge de manœuvre ont tendance à refuser de coopérer, LORENZ, *Verfassung*, p. 44. Un exemple de ce scepticisme est donné par la compétence fédérale en matière de téléphérique. Le Conseil national avait décidé de reconnaître une compétence fédérale en matière de téléphérique en première lecture, par 55 voix contre 49 (BO/CN 1998 p. 940). Or, le Conseil des États avait refusé cette compétence, après consultation des cantons (Aeby, BO/CE 1998 p. 850). Après étude approfondie, la conférence des gouvernements cantonaux s'est ralliée à la version du Conseil national, considérant que la compétence fédérale était un avantage et la crainte de voir la Confédération empiéter sur leurs compétences était hypothétique. Par conséquent, le Conseil des États s'est rallié à la position

décisionnel n'est pas uniquement présent dans les révisions totales, mais aussi pour les révisions partielles. Pour le maîtriser, l'Assemblée fédérale ou les rédacteurs d'un comité d'initiative ont tendance à diminuer l'incertitude en surchargeant le texte constitutionnel de détails³¹⁰. Ces détails ont pour mission de créer un consensus politique sur lequel sera construit le projet législatif et de diminuer ainsi l'incertitude liée à la votation³¹¹. Le risque décisionnel est particulièrement élevé pour la révision totale, car son champ est plus grand que pour les révisions partielles, les décisions sont en principe plus importantes que pour un référendum. À bien des égards, la révision totale apparaît comme effrayante³¹². Symboliquement, les révisions totales ne doivent pas revendiquer le changement, mais plutôt la continuité pour réussir³¹³.

157

Le risque décisionnel et le projet Furgler — Bien que l'ambition du projet Furgler n'ait pas été d'entreprendre une révision totale matérielle, la réception de ce projet illustre bien la problématique du risque décisionnel³¹⁴. Par sa rédaction ouverte, le projet Furgler aplanissait les limites principales que la Constitution opposait à l'Assemblée fédérale à savoir: l'exigence d'une compétence fédérale constitutionnelle, la liberté de commerce et d'industrie et la garantie de la propriété privée³¹⁵. Cette simplification avait des conséquences positives, mais l'interprétation des acteurs politiques s'est concentrée sur les interprétations les plus négatives possible. Ainsi la suppression de l'indemnité «juste» (*volle Entschädigung*) ouvrait la voie à une meilleure prise en compte des droits des propriétaires en cas d'expropriation. Rappelons que l'article 22^{ter} Cst. 1874 imposait un système binaire qui réservait aux expropriations matérielles les plus graves une indemnité. Il est étrange de voir que les critiques venant des milieux de propriétaires fonciers n'ont pas vraiment tenu compte des avantages possibles du projet³¹⁶.

2.2.4 La révision totale formelle avec des innovations ponctuelles

158

Définition — La révision totale formelle avec des innovations ponctuelles permet d'approfondir et de perfectionner certaines idées de la Constitution, sans que

du Conseil national (Aeby, BO/CE 1998 p. 1159 s).

310 AUBERT, *La Constitution*, p. 98, n° 180; MÜLLER J.-P., *Elemente*, p. 138. Sur la densité normative constitutionnelle, voir *infra* § 877.

311 La culture politique suisse ne peut être que consensuelle, de par les nombreux potentiels de veto permis par le droit constitutionnel suisse. C'est la raison pour laquelle RHINOW compare la démocratie suisse à une deux-chevaux dotée des freins d'une Ferrari, RHINOW, *Funktionen*, p. 190.

312 On a parfois comparé la révision totale de la Constitution à une entreprise hasardeuse (*Wagnis*), EICHENBERGER, *Kontinuität*, p. 204; SCHNYDER, *Wagnis*. Voir l'intervention du Conseiller national Basler BO/CN 1987 p. 641. Voir l'intervention du conseiller national Stamm (BO/CN 1987 p. 647): «[aber] es ist nicht so einfach, sich von Bekanntem, Gewohntem, Liebgewordenen zu trennen, auch wenn es noch so unpraktisch, unbequem und unzeitgemäss geworden ist [...]. Das bedeutet auch ein Risiko». Voir également Rhinow BO/CE 1998 p. 3.

313 À cet égard, Rhinow et Martin relève que l'expression «*Nachführung*» ou «mise à jour» constitutionnelle ne correspond pas à la réalité de la révision totale, tout comme la fondation de l'État fédéral en 1848 ne correspond pas au titre officiel de «Confédération Suisse» RHINOW, GRAF, *Verfassungsreform*, p. 126 s.

314 FURGLER, *Bundesverfassung*, p. 237.

315 GRISEL, *Initiative et référendum*, p. 453.

316 Voir par exemple MEIER-HAYOZ, *Ordnung*, p. 313.

ses fondements ne soient remis en cause. Un peu moins grisante que la révision totale matérielle abrogatoire, elle est plus facile à mettre en œuvre³¹⁷. Elle ne nécessite pas d'élan réformateur de la part de la population³¹⁸.

Étendue — La révision totale avec des innovations ponctuelles ne peut pas prendre la forme d'une révision totale abrogatoire, à moins de reprendre des pans entiers de l'ancienne Constitution³¹⁹. En effet, elle consiste en une série de réformes que l'Assemblée fédérale décide de lier entre elles et de soumettre ensemble à la sanction populaire, sur la base de la Constitution en vigueur. Cette révision permet de corriger certaines failles de l'œuvre du constituant, qu'il n'a pas pu ou voulu corriger³²⁰.

159

2.2.5 La révision totale formelle

Définition — Il s'agit avant tout de remettre la Constitution au goût du jour, mais sans en modifier les fondements³²¹. La révision totale formelle n'a pas pour but de proposer de véritables innovations. Elle est envisagée lorsqu'aucun consensus politique ne semble se dégager sur la révision totale ou lorsque l'ordre constitutionnel donne satisfaction³²². Il faut encore préciser qu'une révision formelle autorise plusieurs interprétation, avec une marge de manœuvre plus ou moins large³²³. Raillée comme étant de la pure esthétique constitutionnelle (*Verfassungskosmetik*), la révision totale formelle n'a jamais été considérée comme un but en soi,³²⁴ mais elle apporte des avantages non négligeables comme l'amélioration de la lisibilité et de la cohérence du texte, sa modernisation ou encore l'intégration de thèmes inédits. La Constitution du 29 mai 1874 a démontré que les défauts rédactionnels affaiblissaient l'autorité normative du texte constitutionnel, et partant, sa capacité à remplir les fonctions attendues d'elle³²⁵.

160

Étendue — La révision totale formelle est en principe une révision totale abrogatoire qui porte sur la forme de l'écriture constitutionnelle. Il est aussi possible

161

317 CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 7.

318 KOLLER A., *Renouveau*, p. 15. D'ailleurs le groupe de travail Wahlen avait identifié cette tendance dans les réponses du public qu'il avait reçues à son questionnaire: «conserver dans ses grandes lignes la structure de notre État tout en se préoccupant de la moderniser. On s'accorde généralement à considérer qu'il faut maintenir le fédéralisme, la démocratie directe, l'État de droit et l'État social, mais, en même temps, chercher à mieux les réaliser, à les adapter aux conceptions modernes, à porter l'accent sur l'essentiel, à corriger, à éliminer ce qui est vieilli» WAHLEN, *Introduction*, p. 12.

319 Pour le Conseil fédéral, la révision de 1874 était une révision totale avec des innovations ponctuelles (1985 III 1, 119). Il s'agit clairement d'une révision totale abrogatoire, mais nous estimons pour notre part qu'il s'agit d'une révision totale matérielle, qui transforme la Suisse d'une démocratie représentative à une démocratie semi-directe.

320 AUBERT, *La révision totale*, p. 461, n° 18.

321 AUBERT, *La révision totale*, p. 461, n° 19.

322 FF 1985 III 1, p. 118; EICHENBERGER, *Richtpunkte*, p. 444.

323 Comparer la politique de mise à jour suivie par le Conseil fédéral et celle du Parlement, voir *infra* § 771.

324 KAUFMANN O., *Vorarbeiten*, p. 122; SCHWEIZER, *Totalrevisionen*, p. 106; SIEGENTHALER, *Schranken*, p. 144; WAHLEN, *Procédure*, p. 756.

325 Du fait de l'écart entre la réalité et ce qu'en dit le texte constitutionnel, voir en particulier *infra* § 639 et 669.

d'imaginer une révision formelle non abrogatoire, limitée aux dispositions transitoires. Une révision totale formelle peut par ailleurs se combiner avec une révision totale matérielle,³²⁶ ce qui permet d'entreprendre les révisions matérielles sur des bases plus transparentes³²⁷.

2.2.6 La révision partielle

162

L'initiative des autorités en vue d'une révision partielle — Historiquement, l'initiative en vue d'une révision partielle appartient d'abord aux autorités fédérales. Elle est prévue explicitement pour l'Assemblée fédérale dans les Constitutions de 1848 et 1874 (art. 74 ch. 18 Cst. 1848 et art. 85 ch. 14 Cst. 1874). Elle est également soumise au principe de l'unité de la matière, comme les révisions partielles demandées par le peuple³²⁸. Étant juge et partie, l'Assemblée fédérale suit une tendance naturelle à regarder ses propres projets avec plus d'indulgence³²⁹. La différence entre une petite révision totale non abrogatoire et une grande révision partielle devient difficile à tracer³³⁰.

163

L'initiative du peuple en vue de la révision partielle — Le peuple avant 1891 n'avait pas de droit d'initiative constitutionnelle. Le seul droit d'initiative était de demander une révision totale, et se de prononcer, le cas échéant sur le principe de la révision, mais l'écriture constitutionnelle revenait à l'Assemblée fédérale uniquement. Ce droit allait s'avérer dangereux, car si le peuple désavouait l'Assemblée fédérale en demandant une révision totale, les autorités fédérales devaient être réélues pour travailler à la Constitution. Cette petite bombe atomique institutionnelle força l'Assemblée fédérale à trouver une solution en 1891³³¹. Le peuple pourrait désormais apporter une initiative constitutionnelle, mais à condition qu'elle se limite à l'unité de la matière.

164

Les initiatives en vue de la révision totale et partielle — L'initiative en vue de la révision totale et de la révision partielle se ressemblent: elles ont les mêmes initiants (100 000 citoyens ou l'Assemblée fédérale), elles sont appréciées juridiquement par l'Assemblée fédérale et il appartient au peuple et aux cantons de se prononcer. Le critère distinctif pertinent entre une révision totale et une révision partielle est le respect de l'unité de la matière³³². L'appréciation de ce critère est difficile, car c'est le propre des décisions politiques d'être liées entre elles, négociées et marchandées³³³.

326 EICHENBERGER, *Richtpunkte*, p. 444.

327 KOLLER A., *Konzept*, p. 65. Voir le système modulaire de la révision de la Constitution de 1874, *infra* § 716.

328 AUBERT, *art. 194 Cst.*, p. 1500, n° 4; WILDHABER, *Fragen*, p. 1069 s.

329 AUBERT est très critique face à la pratique de l'Assemblée fédérale concernant l'unité de la matière. Pour lui, les révisions sectorielles proposées par le Conseil fédéral en 1995 (Réforme de la justice et Réforme des droits populaires) seraient des révisions partielles, AUBERT, *Révision totale*, p. 104.

330 AUBERT, *La révision totale*, p. 456, n° 7. Sur la révision totale non-abrogatoire, voir *supra* § 148.

331 C'est ce qui aurait pu arriver, si le peuple avait accepté l'initiative sur les billets de banque en 1891, voir *infra* § 354.

332 Voir *supra* § 132 la distinction entre révision totale et révision partielle.

333 AUBERT, *Referendum*, p. 500, n° 57.

La transformation d'une révision partielle en révision totale — Une hypothèse inquiète la doctrine, dans le cas où le peuple demanderait matériellement une révision totale par le biais d'une révision partielle³³⁴. Les exemples donnés sont l'abolition du système bicaméral, du fédéralisme, du droit de propriété ou de la liberté économique³³⁵. A notre sens, ces exemples ne sauraient passer le critère de l'unité de la matière³³⁶. La Constitution actuelle a une certaine forme de cohérence et ses principes structurants ne se résument pas facilement à quelques passages, contrairement à la Constitution du 29 mai 1874³³⁷. Par conséquent, la solution prévue par le droit positif est pour le moment satisfaisante: soit l'initiative respecte l'unité de la matière et elle doit être soumise au vote, soit elle ne le respecte pas et elle doit être annulée pour ce motif. L'écriture constitutionnelle moderne ne permet plus de résumer un principe fondamental à un seul article; au contraire, l'interprétation d'un article constitutionnel se fait à la lumière de la Constitution et toutes les dispositions constitutionnelles sont des dispositions égales³³⁸. Toutefois, il n'est pas à exclure que le droit constitutionnel non-écrit se développe particulièrement autour d'un article en particulier, concernant la Constitution de 1999. La transformation d'une révision partielle en révision totale deviendra à nouveau d'actualité.

L'effet de la révision partielle sur les fonctions constitutionnelles — Les révisions partielles ont un effet ambigu sur les fonctions traditionnelles de la Constitution. Rappelons que l'écriture constitutionnelle est un « mode usuel de l'action politique »³³⁹. La révision partielle permet à la Constitution d'être continuellement remise à jour et proche des préoccupations des gens³⁴⁰. Elle remplit ainsi pleinement sa fonction de légitimation et de stabilisation³⁴¹. Toutefois, une pléthore de révisions partielles finit inmanquablement par faire perdre à la Constitution sa cohé-

334 KÄGI, *Verfassung*, p. 160 s.

335 MÜLLER G., *Nachführung*, p. 35 s.

336 L'abolition du système bicaméral touche à la section d'organisation de la Confédération (art. 148 ss Cst. 1999) et à la procédure de révision totale (art. 193 Cst. 1999). L'abolition du fédéralisme touche à l'article 1, 3 Cst. 1999 et au chapitre 1 du Titre trois sur le rapport entre la Confédération et les cantons. Le droit de propriété est garanti à l'article 26 Cst. 1999 et sa suppression ne saurait être envisagée sans une réforme des principes économiques (art. 94 ss Cst. 1999) et des dispositions en matière de régime des finances (art. 126 Cst. 1999). Finalement la liberté économique est garantie à l'article 27 Cst. 1999. Sa suppression nécessiterait également des aménagements dans une mesure semblable à celle de la garantie de la propriété.

337 Pour RHINOW, la question d'une révision totale demandée par le biais d'une initiative réclamant une révision partielle doit rester ouverte, RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 6. AUBERT l'envisage dans le cas de l'abolition de l'article 4 Cst. 1874, article sur lequel le Tribunal fédéral avait fondé la jurisprudence sur les droits fondamentaux, AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 133, n° 331.

338 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 89.

339 AUBERT, *La Constitution*, p. 47, n° 55. Voir aussi *supra* nbp 68.

340 Comme exemple, on peut citer les articles 24^{novies} Cst. 1874 en matière de génie génétique, ou les articles 24^{decies} Cst. 1874 concernant les transplantations médicales.

341 Sur les fonctions de légitimation et de stabilisation, voir *supra* § 97 s.

rence, sa clarté et la proximité avec les citoyens,³⁴² nuisant ainsi à sa fonction d'orientation et d'intégration³⁴³.

3. Les organes de l'écriture constitutionnelle

3.1 Le pouvoir constituant

Définition — Comme l'écrit SIEYÈS, «[une] Constitution suppose avant tout un pouvoir constituant»³⁴⁴. Dans ce sens, le pouvoir constituant (*verfassungsgebende Gewalt*, *constituent power*) écrit une Constitution en rupture avec l'ordre constitutionnel précédent³⁴⁵. À la suite de Carl SCHMITT, on a présenté le pouvoir constituant comme une sorte de dieu constitutionnel créateur, libre de toute contrainte³⁴⁶. Comme nous l'avons démontré, l'écriture constitutionnelle dans la rupture ne fait jamais *tabula rasa* et des éléments de continuité sont toujours présents³⁴⁷. Certains auteurs vont jusqu'à nier toute réalité au pouvoir constituant, le reléguant au rang de métaphysique du droit constitutionnel³⁴⁸. Mais il ne faut pas confondre le pouvoir constituant du discours que l'on peut porter sur lui. Objectivement, la Constitution est une création humaine, un texte, dont le pouvoir constituant est l'auteur³⁴⁹.

Le discours du pouvoir constituant — Nous avons vu que l'écriture constitutionnelle peut être le fait de révolutionnaires réticents ou assumés³⁵⁰. Le discours autour du pouvoir constituant appartient aux révolutionnaires, qui à l'image de SIEYÈS estiment que le pouvoir en place n'est plus légitime et qu'une réécriture constitutionnelle est nécessaire par l'intervention du pouvoir constituant, fondé directement sur la Nation³⁵¹. Il s'agit d'un discours subversif en opposition avec le pouvoir en place.

Caractéristiques — En tant que tel, le pouvoir constituant est protéiforme. Il peut être le fait d'un seul homme, comme Peter Ochs pour la Constitution de l'Helvé-

342 BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 436. En particulier, KÄGI s'est inquiété en premier de la dialectique entre révision partielle et révision totale, voir *infra* § 408. C'est aussi le souci du Conseiller aux États Obrecht, § 447. Voir également sur le besoin de renforcer la Constitution *infra* § 503.

343 Sur la fonction d'orientation et d'intégration, voir *supra* § 100 et 102.

344 SIEYÈS, *Preliminaire*, p. 19.

345 AUER, *Constitution*, p. 272, n° 10; KLEIN, *Théorie*, p. 192; SIEGENTHALER, *Schranken*, p. 5, n° 4. Sur le mode d'écriture constitutionnelle de la rupture, voir *supra* § 107 ss.

346 Selon SCHMITT: «[il] ne peut exister de méthode réglementée à laquelle l'exercice du pouvoir constituant serait tenu» SCHMITT, *Théorie*, p. 218.

347 AUER, *Constitution*, p. 281, n° 27.

348 KLEIN, *Théorie*, p. 2 s.

349 BURDEAU, *Traité*, t. 4, p. 172, n° 82.

350 Sur l'étendue de la rupture, voir *supra* § 117 ss.

351 SIEYÈS, *Tiers-État*, p. 53. Dans la pensée sieyèsienne, le peuple a le droit inaliénable de modifier sa Constitution, nonobstant l'avis contraire du pouvoir constituant, RIKLIN, *Sieyes*, p. 116.

tique,³⁵² où Napoléon pour l'acte de Médiation³⁵³. Parfois, il est le fait d'un organe, comme la Diète l'a été lors de la rédaction de la seconde Constitution de l'Helvétique³⁵⁴. Mais il peut aussi être le fait de plusieurs organes, comme la commission préparatoire et la Diète de 1848³⁵⁵ ou d'une conférence internationale³⁵⁶. Le pouvoir constituant est un fait historique, ponctuel, qui n'est pas propre à se reproduire. Il meurt en couche, une fois son travail accompli, comme la convention de Philadelphie ou la Diète fédérale de 1848³⁵⁷. Il cède alors la place à un pouvoir constituant dérivé.

3.2 Le pouvoir constituant dérivé

Définition — Le pouvoir constituant dérivé (*verfassungsändernde Gewalt, amending power*) est le rédacteur de la Constitution selon le mode de la légalité (pouvoir de révision)³⁵⁸. Il a un statut hybride: constitué par son *origine* et constituant par son *objet*³⁵⁹. Par son origine, il est tenu au respect de la Constitution dans l'exercice de rédaction constitutionnelle³⁶⁰. Il est constituant, car il est libre de réécrire la Constitution comme le pouvoir constituant,³⁶¹ y compris les règles de révision³⁶². Autrement dit, il ne peut pas mettre de borne matérielle à son pouvoir de révision, mais il est lié par la procédure de révision³⁶³.

Le pouvoir constituant dérivé dans la Constitution fédérale — L'article 192 Cst. 1999 prévoit que la procédure de révision se fait conformément à la procédure législative, sous réserve de dispositions constitutionnelles contraires. L'Assemblée fédérale ne peut confier une révision totale à une Assemblée constituante, car l'article 192 al. 2 Cst. 1999 ne le permet pas. Toutefois, comme pouvoir constituant dérivé, l'Assemblée fédérale pourrait réviser cet article pour permettre aux révisions totales ultérieures d'être rédigées par des assemblées constituantes³⁶⁴.

352 Voir *infra* § 233.

353 Voir *infra* § 242.

354 Sur la seconde Constitution de l'Helvétique, voir *infra* § 240.

355 Voir *infra* § 262.

356 C'est le cas du Pacte fédéral, voir *infra* § 245.

357 AUBERT, *La Constitution*, p. 38, n° 41.

358 AUER, *Constitution*, p. 272, n° 11; KÄGI, *Verfassung*, p. 160; KLEIN, *Théorie*, p. 5. Voir la définition de BERMANN: «*institutions established by the existing constitution to make changes to constitution*» BERMANN, *Amendment*, p. 296.

359 LE PILLOUER, *Révision*, p. 17. EICHENBERGER ne distingue pas le pouvoir constituant dérivé du pouvoir constitué, EICHENBERGER, *Introduction*, p. 26, n° 61.

360 DARBELLAY J., *Initiative populaire*, p. 375, n° 14.

361 En effet, la révision des articles touchant à la révision a une dimension révolutionnaire, parce qu'elle ne peut s'effectuer par l'application du syllogisme juridique. Ce paradoxe a été mis en lumière par ROSS, *Self-Reference*. Les règles de révision constitutionnelles excluent tout autre moyen de réviser la constitution; une révision de ces règles est en contradiction avec la règle en vigueur. Or, l'application d'un syllogisme ne peut se faire avec des éléments contradictoires.

362 TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 541, n° 15.

363 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 114, n° 283 s. Sur l'inertie juridique créée par les règles en matière de révision, voir *supra* § 153.

364 FF 1997 I 1, 103 s. Pour un aperçu assez complet du débat sur l'opportunité d'une assemblée constituante, voir *infra* § 398 ss.

172

Caractéristique et exemple — Il existe ainsi une continuité juridique dans l'exercice du pouvoir constituant depuis 1848. Certes, les règles de révision ont changé en 1891, mais elles ont changé conformément au droit³⁶⁵. AUBERT note que le constituant dérivé de 1874 n'a pas une légitimité inférieure à celui de 1848, au contraire³⁶⁶. La Constitution actuelle attribue le pouvoir constitué dérivé au peuple et aux cantons, mais il faut noter que l'initiative constitutionnelle qui lance le processus constitutionnel peut être le fait de simples citoyens ou d'organes fédéraux (art. 138 et 193 Cst. 1999).

4. Les normes de l'écriture constitutionnelle

173

En général — La Constitution fédérale ne connaît pas de hiérarchie des normes constitutionnelles et les normes constitutionnelles sont de même valeur en principe³⁶⁷. Celles-ci peuvent être de plusieurs sortes: elles ne s'adressent pas toutes aux mêmes destinataires, que ce soient la Confédération, les autorités fédérales, les cantons ou les individus. Les normes constitutionnelles connaissent aussi une très grande variété de contenu: elles peuvent permettre ou interdire, créer des institutions ou des procédures ou abroger d'autres normes. Elles peuvent avoir une validité limitée ou illimitée. Finalement, elles peuvent être directement justiciables ou être programmatiques. Pour commencer, une ancienne doctrine distingue les normes essentielles (*essentialia*) de la Constitution dont le statut est justifié par les fonctions de la Constitution,³⁶⁸ des normes accidentelles (*accidentalia*), dont le statut s'explique pour des raisons politiques.

4.1 Les normes essentielles

174

Distinction. — Les normes essentielles sont les normes indispensables à la poursuite des fonctions attendues de la Constitution³⁶⁹. Parmi ces normes, la doctrine distingue les normes juridiques qui ont pour nature de régler le mode de production

365 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 114, n° 284.

366 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 113, n° 281. Certains auteurs voient dans cette supériorité l'origine de l'absence de limite autonome à la révision, AUER, MALINVERNI, HOTTELIER, *Droit*, p. 496, n° 1403. Toutefois, ils n'expliquent pas si un constituant dérivé est assez légitime pour poser des limites autonomes aux pouvoirs constituants dérivés ultérieurs.

367 RHINOW, GRAF, *Verfassungsreform*, p. 14, n° 66. La Constitution fédérale ne connaît pas d'article « anticonstitutionnel » comme la Constitution allemande, BIAGGINI, *Grundlagen*, p. 106, n° 8; EICHENBERGER, *Aarau*, p. 19, n° 51. L'égalité des normes constitutionnelles implique que les normes constitutionnelles doivent être interprétées avec la même valeur, HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 88 s; TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 59, n° 13 ss. Notons que le constituant prévoit parfois que certaines règles constitutionnelles ont une valeur particulière, comme « l'essence des droits fondamentaux » (art. 36 al. 4 Cst. 1999), « le droit international impératif » (art. 193 al. 4 et 194 al. 2 Cst. 1999). Parfois la Constitution prévoit expressément la possibilité de déroger à ses propres règles (art. 165 al. 4 Cst. 1999, voir aussi les dispositions finales de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998).

368 EICHENBERGER, *Aarau*, p. 19, n° 49. Sur cette doctrine, voir *infra* § 480.

369 Sur les fonctions de la Constitution, voir *supra* § 91 ss.

des actes de l'État (normes *instrumentales*), de celles qui ont pour nature d'affecter le contenu de ces actes (normes *matérielles*)³⁷⁰.

4.1.1 Les normes instrumentales

Définition — Les normes instrumentales fixent le mode de production des actes de l'État³⁷¹. Le premier exemplaire connu d'une Constitution instrumentale est l'*Instrument of Government* (1653) anglais. Il avait comme objectif de décrire les compétences du *Lord protector*, du Conseil de l'État, du Parlement et de définir les relations entre ces pouvoirs³⁷². Les normes instrumentales ont pour fonction première de constituer le pouvoir de l'État et de le stabiliser³⁷³. Dans la Constitution fédérale, les normes instrumentales sont plus nombreuses que les normes matérielles. Elles se situent plutôt dans les titres 3, 4, 5 et 6 de la Constitution actuelle. Notons qu'une Constitution limitée exclusivement à sa partie instrumentale connaîtrait des problèmes de légitimité³⁷⁴.

175

a) Structure de la Confédération

Définition — De manière générale, les normes instrumentales décrivant la structure de l'État ont pour objet sa construction territoriale³⁷⁵. Elles prennent une importance particulière dans les États fédéraux³⁷⁶. La structure de l'État est le plus souvent scindée en collectivités territoriales, régionales locales, ou fédérées. Elle est exhaustive, c'est-à-dire que toute modification de la structure demande une révision constitutionnelle³⁷⁷. Il s'agit alors de constituer la structure étatique en reconnaissant les collectivités juridiquement, en codifiant leurs relations réciproques et en répartissant les compétences.

176

L'État fédéral — En Suisse, le choix d'une structure fédérative n'a jamais été mis en doute sérieusement depuis 1848. Le choix d'une structure fédérative relève d'une « option fondamentale »³⁷⁸ (EICHENBERGER) ou d'un « principe structurant »³⁷⁹ (pour le Conseil fédéral). Bien que le fédéralisme soit acquis dans son principe, la

177

370 Cette distinction entre les normes instrumentales et matérielles remonte à Kelsen, *Théorie*, p. 132. Elle a été adoptée par la doctrine, sous réserve de variations terminologiques, Aubert, *La Constitution*, p. 69, n° 103 s; Commission Furgler, *Rapport*, p. 15; KÄGI, *Verfassung*, p. 95; Müller J.-P., *Elemente*, p. 136; Saladin, *Verständnis*, p. 368 s; Tschannen, *Aufgabenteilung*, p. 149, n° 15. Voir aussi la vision de la Constitution par la commission Furgler, *infra* § 519.

371 Aubert, *La Constitution*, p. 69, n° 103. Comparer avec la définition de Müller: «[die] instrumentale Verfassung verlangt die klare Regelung der Zuständigkeiten, Verfahren und Schranken des dauernden politischen Gestaltungs- und Wirkungsprozesses, als welchen man einen Staat verstehen kann» Müller J.-P., *Elemente*, p. 136.

372 Müller J.-P., *Elemente*, p. 136. Comme autre exemple, on peut donner la Constitution bismarckienne de 1871, Häberle, *Typologie*, p. 231.

373 Eichenberger, *Sinn*, p. 233. Sur la fonction de constitution, voir *supra* § 93, sur la fonction de stabilisation, voir *supra* § 97.

374 KÄGI, *Verfassung*, p. 97; Müller J.-P., *Elemente*, p. 136 s.

375 Aubert, *Notion*, p. 11, n° 27.

376 Mader, *Föderalismus*, p. 134.

377 Aubert, *La Constitution*, p. 91, n° 159.

378 Eichenberger, *Introduction*, p. 43, n° 105.

379 FF 1997 I 1, 15.

Constitution fédérale de 1848 s'était construite sur une répartition des compétences très claire entre la Confédération et les cantons. Le principe de l'article 3 Cst. 1848 voulait que les cantons soient souverains en tant que leur souveraineté n'était pas limitée par la Constitution fédérale. Avec le temps, l'élargissement des compétences fédérales a réduit cette souveraineté comme peau de chagrin et la Confédération s'est mise à collaborer avec les cantons³⁸⁰. La procédure de révision totale s'est attachée à trouver de nouvelles définitions à la souveraineté cantonale³⁸¹.

178

La souveraineté cantonale dans le processus de révision totale — L'avant-projet Furgler proposait une nouvelle conception de la répartition des compétences (la notion de responsabilité) qui mettait l'accent non sur la compétence, mais sur la tâche à accomplir (art. 48 ss P 1977)³⁸². L'essai de modèle de 1985 a repris une distinction entre tâche et compétences, mais en opposant les compétences générales (art. 56 ss EM 1985) aux compétences fédérales limitées (art. 65 ss EM 1985)³⁸³. Le mandant de 1987 sonna le glas de la réécriture constitutionnelle de la structure de l'État. L'avant-projet 1995 reprend le système de 1848 et 1874 (art. 3 P 1995)³⁸⁴. Par la suite, les cantons militèrent pour un fédéralisme coopératif, qui s'est traduit par de meilleures garanties pour les cantons³⁸⁵.

179

La souveraineté cantonale dans la Constitution actuelle — La signification du fédéralisme n'a cessé d'évoluer depuis 1848; le fédéralisme n'a jamais été sérieusement remis en cause depuis, mais sa portée a profondément évolué. Les normes du fédéralisme actuel ne se limitent plus à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons³⁸⁶. Dans leur ensemble, les cantons forment la Confédération suisse (art. 1 Cst. 1999). Les cantons sont souverains tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution (art. 3 Cst. 1999). La souveraineté cantonale n'a pas le sens traditionnel donné par le droit international public,³⁸⁷ elle signifie l'appartenance à la Confédération (*Bundesstaatlichkeit*). Cette appartenance se caractérise par six éléments³⁸⁸: l'autonomie (*Eigenständigkeit*) et l'indépendance (*Eigenstaatlichkeit*) (art. 2, 47 et 53 Cst. 1999), la garantie constitutionnelle de la répartition des com-

380 LINDER, *Democracy*, p. 54 s. Notons que sur le plan du droit international, les États ont également vu leur souveraineté se réduire drastiquement depuis la Seconde Guerre mondiale, GONIN, *État*, p. 319 ss.

381 Comme le souhaitait le groupe de travail Wahlen: «il importe de définir sous une forme positive [les attributions] des cantons» WAHLEN, *Récapitulation*, p. 799.

382 Sur la notion de responsabilité dans l'avant-projet Furgler, voir *infra* § 546.

383 Voir *infra* § 652.

384 Voir *infra* § 718.

385 Comparer l'article 32 al. 2 P 1995 avec l'article 36 P 1996; les cantons «participent, dans le cadre de la Constitution, au processus de décision au niveau fédéral» (art. 32 al. 2 P 1995) avec «[alinéa 1] [les] cantons participent, dans les cas prévus par la Constitution, au processus de décision au niveau fédéral, en particulier à l'élaboration de la législation. [alinéa 2] La Confédération informe les cantons de ses projets en temps utile et de manière détaillée; elle les consulte lorsque leurs intérêts sont touchés» (art. 36 P 1996). Sur la participation des cantons à la révision totale, voir *infra* § 737.

386 MADER voit l'évolution comme un passage d'un fédéralisme qui répartit les compétences (*Kompetenzverteilungsföderalismus*) à un fédéralisme de coopération (*Mitwirkungsföderalismus*), MADER, *Föderalismus*, p. 135.

387 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 67.

388 Koller, BO/CN 1998 p. 906. Voir aussi FF 1997 I 1, 15.

pétences (art. 3 Cst. 1999), le fédéralisme de coopération (art. 44 al. 1 Cst. 1999), le fédéralisme participatif (art. 45 Cst. 1999) et le fédéralisme d'exécution (art. 46 Cst. 1999).

L'indépendance et l'autonomie des cantons — L'indépendance et l'autonomie des cantons reposent sur le principe que le droit fédéral prime le droit cantonal (art. 49 Cst. 1999), mais que les cantons s'organisent eux-mêmes au sein de la Confédération³⁸⁹. C'est la raison pour laquelle l'autonomie des communes est garantie « dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 al. 1 Cst. 1999). Par ailleurs, les cantons bénéficient des garanties fédérales pour la protection de leur ordre constitutionnel, de leur existence, leur statut et leur territoire (art. 51 ss Cst. 1999).

180

Les compétences au niveau de la structure de l'État — Une norme attributive de compétence confère une autorisation ou un devoir d'agir à un sujet du droit constitutionnel, comme une corporation de droit public ou un organe constitutionnel³⁹⁰. Les compétences peuvent avoir pour objet l'exercice des pouvoirs régaliens de l'État, une activité humaine ou une question à régler³⁹¹. Par sa fonction d'organisation et de limitation du pouvoir de l'État, la Constitution doit répartir les compétences au sein de la structure de l'État, à savoir entre le niveau fédéral et le niveau cantonal. C'est l'objet du chapitre 2 de la Constitution (art. 54 ss Cst. 1999). Une norme attributive de compétence a pour but d'interpeller un sujet du droit constitutionnel, sans pour autant indiquer de directives matérielles³⁹². Elle lui donne une autorisation et une responsabilité d'agir, de manière déterminée ou indéterminée³⁹³. Elle peut se combiner avec une norme substantielle, comme un mandat ou une tâche³⁹⁴.

181

Les normes de répartition des compétences — Par leur souveraineté, les cantons n'ont pas besoin d'une norme attributive de compétence pour remplir une tâche ou un mandat, contrairement à la Confédération. Toutefois, la Constitution les mentionne parfois pour marquer un devoir de collaboration ou d'exécution, par souci de clarté ou pour protéger les compétences cantonales³⁹⁵. Selon leur effet juridique, les normes attributives de compétences peuvent se classer en compétence *exclusive*, lorsqu'elles évincent toute compétence cantonale,³⁹⁶ *concurrente*,³⁹⁷ lorsque l'effet d'évic-

182

389 Schmid, BO/CN 1998 p. 1787. Cette autonomie concerne des aspects d'organisation, de choix des tâches à assumer et de gestion des ressources financières, RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 83 s.

390 EICHENBERGER, *Aarau*, p. 20, n° 51.

391 AUBERT, *La Constitution*, p. 94, n° 169. Elle se concrétise par la rédaction, la mise en œuvre et le contrôle judiciaire d'autres normes législatives. Elle peut aussi se concrétiser par des actes matériels, RHINOW, GRAF, *Verfassungsreform*, p. 15, n° 77.

392 MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 752. Les sujets de droit constitutionnel peuvent être une corporation de droit public, une autorité fédérale ou une personne déterminée, RHINOW, GRAF, *Verfassungsreform*, p. 15, n° 77. La commission Furgler parlait d'un système « à deux phases » pour désigner l'obligation d'adopter une base constitutionnelle, puis une législation d'application, voir *infra* § 542.

393 RHINOW, SCHEFER, *Verfassungsrecht*, p. 15, n° 77.

394 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 90; MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 753.

395 MAHON, *Titre III, Chapitre 2 Cst.*, p. 454, n° 1; RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 79.

396 Les compétences exclusives sont en principe désignées par une formulation du type: « relever de la compétence de la Confédération » (art. 54 al. 1, 58 al. 3, 61 87 ou 90 Cst. 1999). Il s'agit essentiellement de compétences originaires dérogatoires, RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 80.

397 Les compétences concurrentes sont en principe désignées par une formulation de type « la

tion se produit au moment où la Confédération légifère, ou *parallèle*,³⁹⁸ lorsqu'elles coexistent avec une compétence cantonale. Les normes attributives de compétence donnent aussi des indications sur l'intensité avec laquelle la compétence doit être exercée,³⁹⁹ qu'elle soit limitée aux principes,⁴⁰⁰ fragmentaire⁴⁰¹ ou exhaustive⁴⁰².

183

Le fédéralisme coopératif — Le fédéralisme coopératif vient de ce que les compétences ne sont plus distribuées de manière binaire entre la Confédération et les cantons, mais qu'elles nécessitent une coopération entre eux⁴⁰³. C'est la raison pour laquelle l'article 44 prévoit une entraide dans l'accomplissement des « tâches » ce qui n'est pas sans rappeler la notion de « responsabilité » telle que développée par l'avant-projet Furgler. Cette coopération peut être verticale, si elle concerne la relation entre la Confédération et les cantons, ou horizontale, lorsqu'elle concerne la relation entre les cantons.

184

Le fédéralisme participatif — La participation des cantons au processus de décision sur le plan fédéral est prévue à l'article 45 Cst. 1999 « dans les cas prévus par la Constitution fédérale ». Il s'agit notamment de l'article 55 Cst. 1999 pour les décisions en matière de politique extérieure⁴⁰⁴. Lorsque les décisions touchent à leurs compétences originaires, l'avis des cantons prend plus de poids⁴⁰⁵. Les cantons sont devenus des poids significatifs de la vie fédérale, en échange notamment de la perte des compétences originaires⁴⁰⁶.

185

Le fédéralisme d'exécution — La position des cantons est également renforcée par le fait qu'il leur appartient en premier lieu d'exécuter le droit fédéral (art. 46 Cst. 1999). Cette fonction permet de renforcer leur poids politique⁴⁰⁷. La norme de soutien permet à la Confédération de soutenir des efforts d'un tiers (cantons, com-

Confédération légifère » « elle peut légiférer » « fixe les principes applicables » (art. 63, 68 al. 3, 74, 76 al. 3, 79 Cst. 1999). Il s'agit de compétence dérivée et dérogatoire, RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 80.

398 La Constitution ne prévoit pas de formulation type pour les compétences parallèles, elle se contente souvent de mentionner la possibilité pour la Confédération d'agir (voir l'article 72 al. 2 Cst. 1999: « [dans] les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons peuvent prendre des mesures... »)

399 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 80.

400 Une compétence limitée aux principes est caractérisée par une formulation de type « la Confédération fixe les principes » (art. 64a, 75, 77 al. 2, 79 Cst. 1999).

401 Souvent, on trouve la formulation « la Confédération prend des mesures » (art. 97 al. 1, 100 Cst. 1999). Mais il n'y a pas de formulation type. Par exemple, bien que les cantons aient une compétence générale en matière d'instruction publique, il appartient à la Confédération de régler le début de l'année scolaire (art. 62 al. 5 Cst. 1999) ou l'exercice de la haute surveillance en matière de route (art. 82 al. 2 Cst. 1999).

402 Une compétence exhaustive est caractérisée par une formulation de type « la Confédération légifère » ou « elle peut légiférer » (art. 80, 82 al. 1, 95, 96 Cst. 1999).

403 MADER, *Föderalismus*, p. 137. Cette idée remonte au projet Furgler, voir *infra* § 115 et a été reprise par les cantons, voir la remarque sur le fédéralisme non écrit, dans le cadre de la consultation sur le projet 1995, *infra* § 738.

404 Koller, BO/CN 1998 p. 925.

405 Koller, BO/CN 1998 p. 926.

406 MADER, *Föderalismus*, p. 136. MADER donne l'exemple de la votation du 16 mai 2004, par lequel le peuple a rejeté un paquet fiscal, à la suite d'un référendum demandé par onze cantons, FF 2004 3727.

407 MADER, *Föderalismus*, p. 136.

mune ou acteurs privés) en vue d'atteindre un certain but. Cette norme doit nécessairement désigner un bénéficiaire et une tâche particulière⁴⁰⁸. Par ailleurs, elle doit reposer sur une base légale formelle (art. 178 al. 3 Cst. 1999)⁴⁰⁹.

b) Organisation de la Confédération

Définition — Les normes ayant trait à l'organisation de l'État se retrouvent dans toutes les Constitutions; elles décrivent la nature, les tâches et les rapports des organes de l'État⁴¹⁰. Elles ont prioritairement pour but de réaliser la fonction de séparation des pouvoirs. Elles doivent être concrètes et juridiquement déterminées⁴¹¹. Une Constitution démocratique fonde la légitimité des organes dans la souveraineté populaire et oblige ces organes à respecter la Constitution, tant dans ses dimensions instrumentales que matérielles⁴¹². Les normes instrumentales qui ont trait à l'organisation de la Confédération sont de trois types: les normes créatrices (*Kreationsnormen*), attributrices de compétence (*Kompetenznormen*) ou de procédure (*Verfahrensnormen*).

186

Les organes principaux de la Confédération suisse (*Kreationsnormen*) — Les organes principaux de la Confédération sont la majorité du peuple et des cantons, la majorité du peuple, les cantons, l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral⁴¹³. La majorité du peuple et des cantons joue un rôle particulier, en tant que pouvoir constituant dérivé. Notons que les normes d'organisation de la Confédération en particulier celles qui ont trait au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale ont été très peu révisées depuis la fondation de l'État fédéral, surtout en comparaison des règles touchant le Tribunal fédéral⁴¹⁴.

187

Les rôles et les compétences des organes fédéraux (*Kompetenznormen*) — La fonction d'organisation et de limitation du pouvoir de l'État doit répartir les rôles au sein de la Confédération, à savoir entre les autorités fédérales. L'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération (art. 148 Cst. 1999), le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême (art. 174 Cst. 1999) et le Tribunal fédéral est l'autorité judiciaire suprême (art. 188 Cst. 1999). La description générale des rôles ne suffit pas et doit être complétée par une description des compétences (voir les art. 163 ss Cst. 1999 pour l'Assemblée fédérale, 180 ss Cst. 1999 pour le Conseil fédéral et 189 Cst. 1999 pour le Tribunal fédéral).

188

Les règles de procédure (*Verfahrensnormen*) — Les normes de procédure déterminent les aspects importants de la manière de fonctionner des organes consti-

189

408 Voir l'article 123 Cst. 1999.

409 Koller, BO/CN 1998 p. 98.

410 AUBERT, *Notion*, p. 11, n° 26. Par organe, on entend « les entités auxquelles la Constitution confie le soin d'exercer le pouvoir politique » AUER, MALINVERNI, HOTTELIER, *Droit*, p. 21, n° 38. Les normes d'organisation de la Constitution ont pour but de répondre à la triple question de savoir *qui* s'occupe de *quoi* et *comment*, RHINOW, GRAF, *Verfassungsreform*, p. 14, n° 69.

411 Schmid, BO/CN 1998 p. 896.

412 FF 1997 I 1, 13.

413 AUER, MALINVERNI, HOTTELIER, *Droit*, p. 23, n° 39.

414 Rappelons qu'en 1848, le Tribunal fédéral ne pouvait pas être saisi pour trancher des litiges civils, sauf en cas d'accord des parties et pour autant que « l'objet en litige dépasse une valeur considérable que détermine la législation fédérale » (art. 102 Cst. 1848).

tutionnels⁴¹⁵ : comme le principe des délibérations séparées (art. 156 Cst. 1999) ou de publicité (art. 158 Cst. 1999) pour les Chambres fédérales.

190

Droit d'urgence et de nécessité — Pour faire face à des situations particulières, le droit constitutionnel connaît des règles d'organisation d'exception, que sont le droit d'urgence et le droit de nécessité. Une loi fédérale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peut être déclarée urgente (art. 165 Cst. 1999), la clause d'urgence permet à la loi d'entrer immédiatement en vigueur. Le droit de nécessité repose sur une procédure extraordinaire, de manière contraire à la Constitution, pour prendre les mesures nécessaires, comme en cas de guerre ou de crises économiques très profondes⁴¹⁶. La commission Furgler avait sciemment renoncé à une codification du droit de nécessité dans la Constitution⁴¹⁷.

c) Révision de la Constitution et droit transitoire

191

La révision de la Constitution — Les normes qui règlent la révision de la Constitution précisent les organes responsables de l'écriture constitutionnelle, la procédure de révision et l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

192

Le droit transitoire — Dans le mode d'écriture constitutionnelle de la rupture, le droit transitoire décrit la procédure qui conduit à l'adoption de la Constitution. Ce droit a pour vocation de s'effacer avec l'adoption des nouvelles règles constitutionnelles⁴¹⁸. On retrouve ces dispositions dans le mode de la légalité : il s'agit des *Dispositions finales de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998*⁴¹⁹. Ces dispositions traitent des modalités de transition entre la Constitution de 1874 à celle de 1999 (droit transitoire au sens étroit)⁴²⁰. Le droit transitoire au sens large concerne toutes les normes qui ont une durée de validité limitée ou conditionnelle, notamment des articles 195 et 196 Cst. 1999⁴²¹. Elles peuvent par exemple repousser l'entrée en vigueur d'une norme constitutionnelle valable, prolonger la validité d'une norme constitutionnelle abrogée ou imposer une limite temporelle à une norme constitutionnelle. Malgré sa limite temporelle, le droit transitoire a la même valeur que les normes écrites dans le corps de la Constitution⁴²².

415 BIAGGINI, Giovanni, *Grundlagen*, p. 76, n° 18.

416 RHINOW, GRAF, *Verfassungsreform*, p. 6, n° 24.

417 «La Constitution n'est pas faite pour décrire des situations extrêmes, apocalyptiques» Commission Furgler, COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 154. MÜLLER critique ce choix, au regard des difficultés du législateur d'après-guerre pour intégrer et légaliser le droit de nécessité, MÜLLER J.-P., *Elemente*, p. 142.

418 CARTIER parle de «petite Constitution» soit, la Constitution qui sert «à fixer les modalités de production de la *Constitution définitive* après avoir déterminé l'organe titulaire du pouvoir constituant selon le type de légitimité revendiqué par la rupture politique que le plus souvent elles sous-tendent» CARTIER, *Petites Constitutions*, p. 515. Dans le cas de la Suisse, voir les dispositions transitoires de la Constitution du 12 septembre 1848, *infra* § 280.

419 Soit les articles II à IV de l'arrêté fédéral, RO 1999 2556, 2609 ss.

420 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 29.

421 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 28. Voir aussi *infra* § 647.

422 Leuba, BO/CN 1998 p. 1016.

4.1.2 Les normes matérielles

Définition — Les normes matérielles affectent le contenu des actes de l'État, dont elles expriment les finalités, les principes et les buts⁴²³. Elles se trouvent plutôt dans la Constitution actuelle aux titres 1 et 2. À noter que toutes les normes matérielles ne sont pas directement applicables: le préambule, les buts de l'État (art. 2 Cst. 1999) et les tâches de l'État ne sont pas attachées à des conséquences juridiques précisément identifiables, mais remplissent tout de même des fonctions constitutionnelles⁴²⁴. Elles ne sont pas négligeables; car elles recèlent le plus souvent un haut potentiel symbolique, dont la portée ne saurait être sous-estimée⁴²⁵. La distinction entre les normes juridiquement applicables et les normes programmatiques relève de l'interprétation⁴²⁶.

193

a) Les normes programmatiques

Le préambule — Le préambule de la Constitution suisse désigne une partie d'une Constitution avec un contenu symbolique non normatif, exprimant l'esprit d'une Constitution⁴²⁷. Il a pour objectif de mentionner le but et l'esprit d'une Constitution, sans qu'on puisse en déduire des droits ou des devoirs de nature juridique⁴²⁸. Depuis 1291, les pactes fédéraux commençaient par une invocation divine au Dieu tout-puissant, qu'on désigne par le terme latin d'*invocatio*⁴²⁹. Cette tradition fut rompue en 1798 avec la première Constitution de l'Helvétique et l'influence du rationalisme des Lumières. Elle réapparaît avec le Pacte fédéral de 1815. Le pacte Rossi propose un développement intéressant, dans la mesure où le préambule contient non seulement l'invocation divine, mais aussi la liste des cantons confédérés, et la volonté des confédérés est réaffirmée de maintenir et de réformer leur alliance⁴³⁰, cette partie est parfois appelée *narratio*⁴³¹. Les constituants de 1848 reprendront l'idée développée du raffermissement de l'alliance, mais en y intégrant la « Nation suisse »⁴³². La for-

194

423 AUBERT, *La Constitution*, p. 69, n° 103.

424 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 112, n° 278. Sur les fonctions constitutionnelles, voir *supra* § 91 ss.

425 Ainsi, lors des débats parlementaires de 1998 sur la Constitution de 1999, les divergences entre le Conseil national et le Conseil des États portaient presque toutes sur des normes programmatiques, voir *infra* § 828.

426 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 99. Par exemple, l'article 11 Cst. 1999, bien que placé dans le chapitre des droits fondamentaux n'a pas vraiment trouvé de signification juridique directement applicable, MAHON, *art. 11 Cst.*, p. 113, n° 3.

427 AUBERT, *Préambule*, p. 2, n° 8; EHRENZELLER, *Präambel*, p. 985; FRENKEL, *Zeitgeist*, p. 46; HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 99. Koller, BO/CN 1998 p. 628; Fritsch BO/CN 1998 p. 1752.

428 Frick, BO/CE 1998, p. 22.

429 Reprise dans la Constitution de 1999, l'*invocatio* a deux objectifs: relativiser le pouvoir de l'État et rappeler qu'il existe une finalité plus haute; permettre à chacun d'identifier le sens du Dieu tout-puissant, selon ses propres croyances, Koller, BO/CE, 1998, p. 23.

430 «*Im Namen Gottes des Allmächtigen! Die zweiundzwanzig souveränen Kantone der Schweiz [...] vom Wunsche beseelt, den Bund der Eidgenossen zu befestigen und durch seine zeitgemässe Entwicklung des Vaterlandes Kraft und Ehre zu erhalten und zu fördern*» KÖLZ, *Quellenbuch*, Vol. I, p. 348.

431 Selon une distinction qui remonte à BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 1, n° 1 s.

432 KERN, DRUEY, *Rapport*, p. 9. La formule de 1848 sera la suivante: «[au] nom de Dieu Tout-Puissant! La Confédération Suisse, voulant affermir l'alliance des Confédérés, maintenir et accroître l'unité, la force et l'honneur de la Nation suisse, a adopté la Constitution fédérale suivante». Toutefois, la *narratio* ne présente que peu d'innovations, si on tient compte des

mule sera reprise ensuite sans modification dans la Constitution du 29 mai 1874⁴³³. Malgré sa nature programmatique, le préambule a suscité de nombreux commentaires lors de la discussion populaire de 1995, au point que le Conseiller fédéral Koller se demandait même si cette question n'était pas la plus importante pour les gens⁴³⁴.

195

Buts de l'État (*Staatsziele*) — Contrairement aux tâches et aux mandats constitutionnels, les buts de l'État ne s'adressent pas à un organe de la Constitution en particulier et jouent le rôle d'impulsion pour l'ensemble d'entre eux⁴³⁵. Les buts de l'État sont extrêmement importants, car ils rappellent qu'il n'est pas une finalité propre et qu'il doit s'organiser autour d'un principe de rationalité⁴³⁶. Ils ont aussi pour fonction de construire un consensus politique autour de certaines valeurs déterminées⁴³⁷ mais ne sont pas des normes attributives de compétences et n'ont pas de valeur normative propre⁴³⁸ et sont d'un haut niveau d'abstraction⁴³⁹. Les buts doivent être distingués des moyens pour les atteindre⁴⁴⁰. Ils ne sont pas dénués d'effet juridique pour autant: ils doivent être observés par la Confédération dans son activité, en particulier lors de l'application du droit et comme moyens auxiliaires d'interprétation⁴⁴¹. Par ailleurs, la reconnaissance constitutionnelle de certaines valeurs est la première étape politique vers d'autres normes constitutionnelles juridiquement détermi-

dispositions programmatiques prévues dans le Pacte de 1815, RAPPARD, *Constitution*, p. 132.

433 Elle aura une portée différente, puisque la « Confédération suisse » désignera un État fédéral, non plus une Confédération d'États, au sens du pacte de 1815, AUBERT, *Préambule*, p. 3, n° 11.

434 Koller, BO/CN 1998 p. 681. KLEY souligne que les débats autour des préambules des Constitutions fédérale et cantonales ne portaient pas sur le principe du préambule, mais sur son contenu. Par conséquent, l'idée de rappeler un fondement moral et éthique en tête d'une Constitution est largement acceptée, KLEY, *Sakralisierung*, p. 96.

435 Koller, BO/CN 1998 p. 633; HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 94; MÜLLER J.-P., *Elemente*, p. 136.

436 BOCKENFORDE, *Staat*, p. 67. Ainsi, l'avant-projet du 29 avril 1934 proposé par les milieux d'extrême droite renonce sciemment à inclure les buts de la Confédération: «[die] Eidgenossenschaft ist kein Staatenbund, ein Verband mit einem Zweck, sondern ein Bundestaat, ein gemeisames Vaterland. Es kann also, sowenig wie die Familie oder das Volk, einen besonderen Zweck haben», in KÖLZ, *Quellenbuch*, Vol. II, p. 239. Voir aussi *infra* § 383.

437 AUBERT, *La Constitution*, p. 81, n° 130; TSCHANNEN, *Aufgabenteilung*, p. 159, n° 30. Voir l'intervention de Leuba: «[y] a-t-il dans cette enceinte quelqu'un qui conteste le droit à la sécurité sociale, c'est-à-dire le droit de ne pas mourir de faim, par exemple? Est-ce que l'on peut imaginer qu'on laisse nos concitoyens mourir de faim pour des raisons financières, qu'on les laisse ne pas accéder aux soins, aux soins nécessaires à leur santé, qu'on ne protège pas la famille, qu'on ne lutte pas contre le chômage, qu'on ne se préoccupe pas de donner un toit, finalement, à nos concitoyens et aux gens de ce pays, ni de leur donner une formation et une éducation, et une éducation à la personnalité et à la vie individuelle [...]?» Leuba, BO/CN 1998 p. 895.

438 KÄGL, *Verfassung*, p. 131. Voir l'article 41 al. 4 Cst. 1999: «[aucun] droit subjectif à des prestations de l'État ne peut être déduit directement des buts sociaux».

439 Schmid, BO/CN 1998 p. 896.

440 Si l'indépendance et la sécurité du pays est un but de l'État (art. 2 Cst. 1999), la neutralité en tant que politique étrangère est un moyen et pas un but en soi, Vollmer, BO/CN 1998 p. 128; Koller BO/CN 1998 p. 131. Ce qui n'empêche que la population suisse soit attachée à cette notion et qu'elle ait une dimension identitaire, Sandoz, BO/CN 1998 p. 130.

441 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 96.

nées⁴⁴². Notons qu'un même but peut être exprimé de manière générale, puis repris dans des tâches plus spécifiques de l'État⁴⁴³.

Les tâches de l'État (*Staatsaufgaben*) — Les tâches constitutionnelles s'adressent à la Confédération dans son ensemble, au niveau cantonal ou fédéral, ou à une autorité fédérale et elles précisent la manière et l'intensité dont doit s'exercer une compétence constitutionnelle⁴⁴⁴. Elles peuvent être très concrètes⁴⁴⁵. La Constitution peut contenir un programme d'action dans un domaine, comme l'éducation, la santé, l'aménagement du territoire, sous la forme d'objectifs à atteindre ou de mesures à prendre⁴⁴⁶. Les tâches constitutionnelles ne peuvent pas à elles seules fonder une compétence à agir, c'est la raison pour laquelle elles sont caractérisées par une formule du type la Confédération « prend des mesures dans le cadre de ses compétences »⁴⁴⁷ ou la Confédération « pourvoit à » (*sorgt*)⁴⁴⁸. Elles permettent au constituant d'imposer au législateur la prise en compte de certains intérêts politiques⁴⁴⁹.

Les mandats constitutionnels (*Verfassungsauftrag*) — Les mandats constitutionnels s'adressent aux autorités fédérales, à l'exception du Tribunal fédéral. Le mandat peut s'adresser à l'Assemblée fédérale, mais n'est pas une simple habilitation à agir⁴⁵⁰. Les organes mandatés doivent agir dans leurs attributions constitutionnelles pour l'accomplissement du mandat. On distingue les mandats au Conseil fédéral (art. 171 Cst. 1999) des mandats au législateur ou encore des mandats très généraux attribués à la Confédération et aux cantons (art. 41 Cst. 1999), avec une très grande marge de manœuvre. Ils se rapprochent alors des tâches de l'État.

442 MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 750.

443 C'est le cas du développement durable, cité à l'article 2 al. 2 Cst. 1999 et à l'article 73 Cst. 1999, voir aussi Koller, BO/CN 1998 p. 2026.

444 HÄBERLE, *Typologie*, p. 240; RHINOW, SCHEFER, *Verfassungsrecht*, p. 16, n° 79.

445 AUBERT, *La Constitution*, p. 95, n° 174.

446 AUBERT, *La Constitution*, p. 82, n° 133. Il faut rapprocher les tâches constitutionnelles de la notion de « démocratisation » développée par BAUMLIN. La démocratisation n'est pas un état à conserver, mais suppose un progrès constant vers plus de justice et d'équité sociale, voir *infra* § 577.

447 Voir l'article 43 Cst. 1999, « Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences ». Voir notamment les articles suivants: 41 Cst. 1999, 69 al. 3 Cst. 1999, 75 Cst. 1999, 76 al. 6 Cst. 1999... Comparer avec les buts de l'État prévu par l'essai de modèle (art. 32-43 EM 1985).

448 Bien que le verbe « pourvoir » signifie faire ou prendre les mesures nécessaires pour quelque chose, le constituant estime que l'expression n'est pas assez forte pour fonder une norme attributive de compétence. Cette dernière est établie par une formulation « fixer des principes » ou « établir des dispositions » voir les débats autour de la proposition Rhyner concernant l'article sur les eaux, BO/CE 1998 p. 77, particulièrement Koller, BO/CE 1998 p. 235. Voir également les débats au Conseil national sur la même question: « [wir] haben immer festgehalten, dass die Formulierung "der Bund sorgt für" nicht kompetenzbegründend ist » Koller, BO/CN 1998 p. 2029.

449 Par exemple, le Conseiller national Vollmer demandait l'inscription d'une tâche constitutionnelle en faveur des piétons et des cyclistes, en matière de circulation routière, afin de signifier que la circulation routière n'est pas seulement préoccupée par les gros ouvrages, mais aussi par les besoins quotidiens de la majorité de la population, Vollmer, BO/CN 1998 p. 935. La proposition fut refusée par 52 voix contre 47.

450 STADLER H., *Cantons*, p. 301 s.

198

La rédaction des tâches et des mandats — La rédaction d'un mandat ou d'une tâche est extrêmement importante pour déterminer la nature des tâches que l'organe mandaté devra accomplir. Ils peuvent être potestatifs (*Kann-Vorschritt*) ou impératifs (*Muss-Vorschritt*)⁴⁵¹. Sans marge de manœuvre laissé au législateur, ils peuvent être de véritables ordres constitutionnels (*Verfassungsbefehl*)⁴⁵². Dans le cas contraire, les mandats peuvent imposer une obligation de moyen ou de résultat⁴⁵³.

b) Les normes directement applicables juridiquement

199

Droits fondamentaux — Les droits fondamentaux préexistent à l'État, qui se contente de les reconnaître⁴⁵⁴. La valeur des droits fondamentaux est double⁴⁵⁵ : ce sont d'abord des droits subjectifs, que les individus peuvent faire valoir et qui jouissent d'une protection judiciaire face à l'État⁴⁵⁶. Il appartient par conséquent au pouvoir judiciaire et non pas au pouvoir législatif d'en définir les conditions⁴⁵⁷. Ces conditions doivent être rédigées de manière assez précise pour pouvoir être directement applicables par les tribunaux⁴⁵⁸. Ensuite, les droits fondamentaux ont valeur de principe constitutionnel, dans le sens où ils sont appelés à pénétrer l'ordre juridique dans son entier (art. 35 Cst. 1999)⁴⁵⁹. Leur respect par l'État est un facteur clé de légitimité⁴⁶⁰.

200

La rédaction des droits fondamentaux — La rédaction des droits fondamentaux présente un défi particulier, de part leurs vocations à être directement applicable. Les droits fondamentaux sont rédigés de manière positive⁴⁶¹. Du point de vue de leur rédaction, les droits fondamentaux peuvent se classer en trois types⁴⁶² : ils peuvent prendre la forme d'une reconnaissance d'un droit subjectif pour un cercle de

451 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 81.

452 HABERLE, *Typologie*, p. 240.

453 À cet égard, la comparaison entre les deux derniers alinéas de l'article 8 Cst. 1999 est extrêmement intéressante. L'alinéa 3 impose une obligation de résultat du législateur en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes : « [la] loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait... ». L'alinéa 4 n'impose qu'une obligation de moyen contre les inégalités dont souffrent les handicapés (« [la] loi prévoit des mesures en vue d'éliminer les inégalités... ». Le Conseiller national Suter déplore cette distinction, Suter BO/CN 1998 p. 1758 s.

454 FF 1997 I 1, 13. Sur le rôle des droits fondamentaux comme fonction de la Constitution, voir *supra* § 96.

455 FF 1997 I 1, 13; MADER, *Grundrechte*, p. 13.

456 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 97.

457 Leuba, BO/CN 1998 p. 699. Ainsi, les prestations prévues par l'article 12 Cst. 1999 sont définies par la jurisprudence. Le législateur peut prévoir des prestations qui vont au-delà du minimum vital, mais qui ne constituent pas une concrétisation du minimum vital, Pelli, BO/CN 1998 p. 687.

458 Bien que placé dans le chapitre des droits fondamentaux, l'article 11 Cst. 1999 n'est pas rédigé de façon assez précise, Koller, BO/CN 1998 p. 701. Sa justiciabilité est douteuse, MAHON, art. 11 Cst., p. 115, n° 4. Il s'agit en réalité d'un but social.

459 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 152.

460 GONIN, État, p. 458. « In der Tat bildet der Schutz der Menschenrechte, die auf der Basis der unveräußerlichen Menschenwürde gründen, einen der zentralen Pfeiler und Legitimationsfaktoren des modernen Verfassungsstaates überhaupt » Rhinow, BO/CE 1998, p. 31.

461 Comparer : « [la] grève et le lock-out ne sont licites que... » avec « [la] grève et le lock-out sont licites quand... » Brunner, BO/CE 1998 p. 695.

462 MADER, *Grundrechte*, p. 15; RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 103.

bénéficiaires (« avoir droit à... »), comme « toute personne »⁴⁶³ (art. 9 Cst. 1999), tous les « êtres humains » (art. 8 Cst. 1999), les « enfants et les jeunes » (art. 11 Cst. 1999),⁴⁶⁴ les « Suisses et les Suissesses » (art. 24 Cst. 1999). Autrement, ils peuvent être rédigés sous la forme simple de la garantie d'un bien ou d'une institution juridique (« [...] est garanti »), lorsque le cercle de bénéficiaires est ouvert (comme la garantie de la propriété ou la liberté économique⁴⁶⁵) ou lorsqu'il est défini par d'autres lois (les conditions du mariage pour la garantie du mariage). Certains droits fondamentaux peuvent combiner une garantie générale avec la reconnaissance d'un droit subjectif⁴⁶⁶.

Les devoirs fondamentaux — Par effet de symétrie avec les droits fondamentaux, certaines normes ont été qualifiées de devoirs fondamentaux: il s'agit le plus souvent des devoirs attachés à la personne du citoyen ou du résident, en dehors de l'exercice du pouvoir public comme celui du service militaire, les obligations fiscales ou encore l'éducation⁴⁶⁷. Ce devoir est directement imposé par la Constitution elle-même, à titre gratuit⁴⁶⁸. Le groupe de travail Wahlen s'est pour sa part prononcé contre un catalogue de devoirs fondamentaux⁴⁶⁹. Son opinion s'est imposée dans la suite des travaux de révision⁴⁷⁰. Rappelons que la Constitution crée un législateur qui a précisément pour mission d'imposer des devoirs légaux. Il n'apparaît pas judicieux pour le pouvoir Constituant de « contraindre à contraindre » le pouvoir législateur⁴⁷¹. En effet, on voit mal quelle sorte de sanctions juridiques pourraient alors être appe-

201

463 La notion de personne est en principe plus large que celle d'être humain, puisqu'elle englobe aussi les personnes morales, RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 104. Cette consigne de rédaction n'est pas absolue. La sphère privée (art. 11 P 1997 [CE]) est garantie pour les deux, mais pas la liberté de conscience (13 P 1997 [CE]) qui est réservée à la personne physique, Inderkum BO/CE 1998 p. 40.

464 Cet article avait été violemment combattu par le Conseiller fédéral Koller, car les droits fondamentaux doivent être principalement destinés à tous les êtres humains, Koller, BO/CE 1998 p. 692.

465 Pelli, BO/CN 1998 p. 871.

466 Voir l'article 22 Cst. 1999: « [alinéa 1] La liberté de réunion est garantie. [alinéa 2] Toute personne a le droit d'organiser des réunions, d'y prendre part ou non ».

467 Voir les articles 27 à 31 EM 1985.

468 AUBERT, *Droit et devoirs*, p. 2, n° 2.

469 WAHLEN, *Récapitulation*, p. 779. D'« une façon générale, des obligations juridiques n'existent pour l'homme que dans les limites de la loi. Les dispositions qui les concernent sont éparpillées. Il serait difficile de distinguer toute une catégorie d'obligations particulièrement "respectables". Un catalogue qui ne serait pas assorti de sanctions serait d'une valeur douteuse. C'est pourquoi une proclamation d'obligations plutôt morales, telles que fidélité, esprit civique, aide au prochain dans la peine, doit être déconseillée. La conscience et le comportement des hommes jouent ici un rôle plus important » HUBER, *Droits*, p. 75.

470 C'est ainsi que la commission de révision constitutionnelle a volontairement renoncé à rédiger un article sur les devoirs fondamentaux individuels, estimant que les devoirs qui incombent aux individus doivent être décrits concrètement, comme le service militaire ou le devoir de payer des impôts. Un article général sur les devoirs des individus n'apporte rien de plus que ces obligations précises, Rhinow, BO/CE 1998, p. 21.

471 AUBERT, *La Constitution*, p. 101, n° 186. La Constitution exige des hommes suisses qu'ils accomplissent leur service militaire. Si le législateur abolissait l'obligation de servir en modifiant la loi sur le service militaire, il le ferait en violant une obligation constitutionnelle à laquelle il est contraint. La situation est différente, si la Constitution ne prévoit que la possibilité pour le législateur d'introduire le service militaire obligatoire, AUBERT, *Droit et devoirs*, p. 20, n° 42.

lées pour faire respecter les injonctions du pouvoir constituant. Notons que dans le cadre de la Constitution de 1999, le pouvoir constituant a estimé utile de rappeler le principe de responsabilité individuelle (art. 6 Cst. 1999)⁴⁷², sans lui donner de portée normative, pour augmenter la fonction d'intégration de la Constitution⁴⁷³.

202

Droits sociaux — Le modèle économique du libéralisme pur hérité du XIX^e siècle n'est plus actuellement généralement accepté et l'intervention de l'État social est bien acceptée, voire requise⁴⁷⁴. Toutefois, la mesure de cette intervention est un enjeu politique, c'est pourquoi les droits sociaux sont une question controversée de l'écriture constitutionnelle, jusque dans leur définition⁴⁷⁵. On peut les définir par leur objet: droit au travail, à la sécurité sociale, à l'éducation, à la santé, au logement, conformément au principe de l'égalité des chances⁴⁷⁶. D'autres les définissent par le droit à une prestation de l'État, en opposition aux droits fondamentaux⁴⁷⁷. La doctrine estime que de manière générale, les droits sociaux n'ont pas de portée juridique définie et elle préfère parler de buts sociaux, pour les rattacher à des mandats législatifs⁴⁷⁸. En plus des buts sociaux, la Constitution de 1999 comprend des droits sociaux modestes, le droit à l'aide dans les situations de détresse (art. 12 Cst. 1999) et à l'enseignement de base (art. 19 Cst. 1999)⁴⁷⁹.

203

Les principes constitutionnels — Les principes constitutionnels sont une source de droit positif directement applicable, par opposition aux buts de l'État⁴⁸⁰. Comme ces derniers, les principes constitutionnels s'adressent à tous les organes de l'État⁴⁸¹ et sont applicables dans l'ensemble de l'ordre juridique considéré⁴⁸². Bien que

472 Le Conseiller aux États Danioth a estimé que la Constitution devait aussi exprimer les fondements de la Confédération suisse et qu'un devoir fondamental était un complément des droits fondamentaux et des buts sociaux, BO/CE 1998 p. 55. Cet article a été considéré comme une forme de contrepartie aux droits sociaux, Weigelt, BO/CN 1998 p. 643, pour lutter contre une «*Anspruchmentalität*» Koller BO/CN 1998 p. 648.

473 Notamment, lutter contre l'individualisme et l'isolation des individus, Schmid BO/CN 1998 p. 646.

474 BOGNETTI, *Social rights*, p. 85. Le Conseil fédéral estime que «[le] caractère social de l'État fait sans conteste partie aujourd'hui des éléments identitaires de la Confédération suisse» FF 1997 I 1, 16. Cette reconnaissance est exprimée par le catalogue des buts sociaux (art. 41 Cst. 1999), Aeby, BO/CE 1998 p. 58. Sur la question de la place des droits sociaux dans la Constitution, voir *infra* § 501 et 531.

475 HUBER, *Droits*, p. 197.

476 GRISEL E., *Droits*, p. 95; WILDHABER, *Grundrechte*, p. 374s.

477 HUBER, *Droits*, p. 197.

478 AUBERT, *Exposé*, p. 125, n° 213; MÜLLER J.-P., *Grundsätze*, p. 273, nbp 22. *Contra*: MAHON, *Droits sociaux*, p. 400, n° 19. Le groupe de travail Wahlen s'était prononcé pour la reconnaissance d'un droit au travail, au logement, à la formation, et à la sécurité sociale, HUBER, *Droits*, p. 225 s. Les buts sociaux, tels qu'ils sont rédigés dans la Constitution (art. 41 Cst. 1999) n'attribuent aucune compétence constitutionnelle (al. 3) et ne permettent pas de fonder des droits subjectifs (al. 4), Aeby BO/CE 1998 p. 58.

479 Koller, BO/CN 1998 p. 899.

480 EICHENBERGER, *Introduction*, p. 45, n° 112. Voir la proposition de minorité de la commission de rédaction du Conseil national qui proposait d'inscrire le développement durable comme principe de l'État, à côté du principe de légalité ou de proportionnalité, Zwygart, BO/CN 1998 p. 631.

481 TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 73, n° 9.

482 BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 455.

reconnu implicitement dans la Constitution, le principe de séparation des pouvoirs compte parmi les principes constitutionnels essentiels⁴⁸³. Ces principes constitutionnels peuvent prescrire ou proscrire un certain comportement aux pouvoirs publics, voire aux particuliers. Parmi les interdictions, notons l'interdiction de la torture (art. 10 al. 3 Cst. 1999), de la censure (art. 17 al. 2 Cst. 1999). Parmi les obligations positives, on peut citer l'obligation de service (art. 59 Cst. 1999) ou l'obligation pour les cantons de pourvoir à un enseignement de base (art. 62 al. 2 Cst. 1999).

Les garanties constitutionnelles — La Constitution fédérale protège directement certaines institutions juridiques ou institutions, en dehors des garanties octroyées par les droits fondamentaux⁴⁸⁴ : les Constitutions cantonales (art. 51 al. 2 Cst. 1999), l'ordre constitutionnel des cantons (art. 52 Cst. 1999), l'indépendance de la banque centrale (art. 99 al. 2 Cst. 1999).

204

4.2 Les normes accidentelles

Définition — Les normes accidentelles ne répondent pas aux fonctions identifiées par la doctrine pour la Constitution⁴⁸⁵. De par leur constitutionnalisation, elles ont certes une portée juridique,⁴⁸⁶ mais elles doivent leur rang formellement constitutionnel à des raisons politiques. La présence de normes accidentelles vient du décalage inévitable entre la Constitution formelle et la Constitution matérielle. Deux cas de figure peuvent se présenter,⁴⁸⁷ lorsque la Constitution contient des détails exceptionnellement bas pour garder la maîtrise du risque décisionnel, ou lorsqu'une disposition complètement insolite est constitutionnalisée, lorsqu'une majorité circonstancielle confisque le débat constitutionnel pour obtenir des gains politiques.

205

La maîtrise du risque décisionnel — Les normes inhabituellement précises (*de minimis non curat praetor*) sont insérées dans la Constitution, lorsque le constituant veut garder la maîtrise de certaines questions politiques⁴⁸⁸. La Constitution de 1874 abondait de normes de détails, justifiées par les compromis parlementaires, nécessaires à l'adoption du projet. Plus particulièrement, le droit d'initiative permet à des groupes qui ne sont pas représentés à l'Assemblée fédérale d'imposer un agenda politique; n'ayant aucune maîtrise du processus législatif, ils sont tout particulièrement enclins à charger la Constitution de détails⁴⁸⁹. Ces détails sont particulièrement exposés à perdre de leur pertinence avec l'écoulement du temps⁴⁹⁰.

206

483 BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 457.

484 BIAGGINI, Giovanni, *Grundlagen*, p. 76, n° 18.

485 SIEGENTHALER, *Schranken*, p. 139, n° 7.1.

486 Comme le note AUBERT: « tout dans la Constitution est, au moins virtuellement, juridique » AUBERT, *La Constitution*, p. 132, n° 246.

487 AUBERT, *La Constitution*, p. 86, n° 142.

488 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 93. Voir aussi la densité normative constitutionnelle, *infra* § 877.

489 MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 725. En particulier, voir la notion de risque décisionnel, présentée *supra* § 156.

490 Aeby, BO/CE 1998 p. 851. Le meilleur exemple est l'article 35 Cst. 1874 sur les maisons de jeux. La Constitution du 29 mai 1874 prévoyait une interdiction de l'ouverture des maisons de jeu et un délai au 31 décembre 1877 pour fermer les maisons de jeu existantes. Basée sur des motifs moraux, cette interdiction dut être tempérée pour des raisons plus pragmatiques: en effet de nombreuses régions dépendaient trop fortement du tourisme pour se permettre de voir leurs

207

Les gains du débat constitutionnel — Une seconde raison de la présence de norme accidentelle dans la Constitution est l'instrumentalisation de l'initiative à des fins électorales. Par le fédéralisme, qui impose la rédaction d'une norme attributive de compétence et par l'institution de l'initiative, l'écriture constitutionnelle est en Suisse un mode usuel de l'action politique⁴⁹¹. Le lancement d'une initiative et la campagne référendaire sont des moyens efficaces pour des formations politiques de gagner en visibilité et d'imposer un agenda politique. C'est le jeu normal et autorisé par notre Constitution. La ratification par le souverain donne une portée constitutionnelle à l'article accepté en votation. Si une majorité du peuple et des cantons estime nécessaire une norme constitutionnelle, la question est évidemment importante. La Constitution suisse est ainsi un reflet des débats politiques passés⁴⁹².

208

La tentation de l'ochlocratie — Comme la Constitution actuelle est fondée sur une conception formelle, certaines normes peuvent être adoptées par le souverain, bien qu'elles ne remplissent aucune des fonctions constitutionnelles de l'État. Notre ordre constitutionnel n'est pas armé pour lutter contre une dérive vers l'ochlocratie⁴⁹³. Les normes accidentelles ochlocratiques n'ont un rapport à l'État que très lointain, elles traitent de questions avant tout symboliques et sans grands enjeux pratiques et elles ont pour objectif de stigmatiser une minorité religieuse. En témoignent l'interdiction des Jésuites,⁴⁹⁴ l'interdiction de l'abatage rituel,⁴⁹⁵ les articles confessionnels du *Kulturkampf*,⁴⁹⁶ l'interdiction des francs-maçons⁴⁹⁷ ou encore plus récemment l'interdiction des minarets⁴⁹⁸. La tentation ochlocratique se manifeste aussi à l'occa-

casinos fermer. La Constitution ne définissait pas la notion de maison de jeu et le Conseil fédéral estima que des salles ouvertes au public sans restriction pouvaient accepter les mises jusqu'à deux francs et que les salles réservées à des porteurs de carte de légitimation pouvaient accepter les mises jusqu'à cinq francs sans être des maisons de jeux. Une initiative populaire fut acceptée en le 21 mars 1920 pour faire fermer toutes les maisons de jeu (FF 1920 IV 310). Huit années après, un comité d'initiative proposa au contraire d'autoriser l'exploitation de *kursaals* dont la mise ne dépassait pas deux francs. Cette limitation avait comme objectif de réunir un consensus politique qui permettrait la réouverture des maisons de jeu. L'initiative fut acceptée le 2 décembre 1928 (FF 1929 I 102). Toutefois, trente années après, les partisans des maisons de jeu constatèrent que la mise de deux francs était devenue ridicule avec l'inflation. Une nouvelle révision constitutionnelle fut nécessaire pour monter le plafond de deux à cinq francs (FF 1959 I 75).

491 RHINOW BO/CE 1998 p. 3; AUBERT, *La Constitution*, p. 47, n° 55. Voir l'intervention du Conseiller aux États Daniöth: «*Politik ist zu einem erheblichen Teil Verfassungspolitik*» BO/CE 1998 p. 14.

492 Pour citer le Conseiller fédéral Koller la Constitution «*ist Spiegelbild vergangener verfassungspolitischer Auseinandersetzungen*» BO/CE 1998, p. 17.

493 L'ochlocratie, ou gouvernement de la «populace» (LITTRÉ) est une forme dégénérée de la démocratie, que craignait déjà ROUSSEAU, in: *Contrat*, p. 143. Elle surgit lorsque la foule peut imposer sa volonté à la minorité, de manière brutale et sans contre-pouvoir, KAUFMANN C., *Staatsformen*, p. 47.

494 L'ordre des Jésuites était interdit avant le *Kulturkampf*, dans la première Constitution de l'État fédéral, à l'article 58 Cst. 1848.

495 L'initiative populaire «Interdiction d'abattre le bétail de boucherie sans l'avoir préalablement étourdi» a été acceptée en votation populaire, le 20 août 1893, par 191 527 voix contre 127 101 et par 10 cantons et trois demi-cantons contre 9 cantons et 3 demi-cantons, FF 1893 IV 403.

496 Sur le *Kulturkampf*, voir *infra* § 344.

497 L'initiative populaire «Interdiction des sociétés maçonniques» a été refusée le 28 novembre 1937 par 515 327 voix contre 234 980 et par 21 cantons contre 1, FF 1937 III 513.

498 L'initiative populaire «Contre la construction de minarets» a été acceptée par 1 535 010 voix

sion d'initiatives populaires concernant les étrangers,⁴⁹⁹ les criminels,⁵⁰⁰ ou les étrangers criminels⁵⁰¹. De la charge émotionnelle et la forte politisation de ces campagnes politiques jaillissent des arguments et des propos qui ne témoignent pas en faveur de notre démocratie.

Les freins face à l'ochlocratie — Ces normes assurément ne visent pas l'intégration de la société civile, mais au contraire à affirmer la supériorité d'une majorité. Il s'agit d'un effet pervers du principe de mutabilité: la Constitution se fait miroir d'un climat de tension confessionnelle. Elle n'apporte pas une solution à ces tensions, autre que l'avis de la majorité. Le choix du constituant suisse pour un principe de mutabilité extrêmement fort s'est traduit par une définition formelle de la Constitution. Cette définition formelle permet de porter le débat constitutionnel sur des questions qui ne sont pas matériellement constitutionnelles. Un fort courant dans la doctrine pousse pour imposer une définition matérielle de la Constitution qui permette d'imposer des freins institutionnels à la tentation de l'ochlocratie⁵⁰². Pour le moment, le seul frein est un frein moral, mis en lumière par le dilemme de BÖCKENFÖRDE⁵⁰³. Notre Constitution est facile à réviser et reflète donc les passions qui nous agitent. Pour notre part, nous pensons qu'elle ne peut pas nous protéger contre nous-mêmes⁵⁰⁴.

209

contre 1134440 et par 17 cantons et cinq demi-cantons contre trois cantons un demi-canton, FF 2010 3117.

499 La question de la migration est une constante de l'histoire des droits populaires: voir les initiatives «Acquisition de la nationalité suisse Expulsion des étrangers» (FF 1921 III 572); «Contre la pénétration étrangère» (FF 1967 II 69); «contre l'emprise étrangère» (FF 1969 II 1050); «contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse» (FF 1974 I 183); «pour une limitation du nombre annuel des naturalisations» (FF 1976 I 1381); «contre l'emprise étrangère» (FF 1976 I 1343); «contre la surpopulation étrangère» (FF 1987 II 1400); «pour la limitation de l'immigration» (FF 1988 I 557); «pour la limitation de l'accueil des demandeurs d'asile» (FF 1988 III 1350); «contre l'immigration massive d'étrangers et de requérants d'asile» (FF 1991 III 1238); «contre l'immigration clandestine» et «pour une politique d'asile raisonnable» (FF 1994 III 1471); «de la retenue en matière d'immigration» (FF 1997 II 431); «pour une réglementation de l'immigration» (FF 1997 IV 441); «contre les abus dans le droit d'asile» (FF 2001 4511); «pour des naturalisations démocratiques» (FF 2006 8481). Signalons encore les initiatives populaires en cours «pour la stabilisation de la population totale» (FF 2011 5849) et «contre l'immigration de masse» (FF 2012 3611).

500 Sporadiquement, des initiatives réclament la tête de certains criminels: voir les initiatives «pour sauver notre jeunesse: réintroduction de la peine capitale pour les personnes qui font le commerce des drogues dures» (FF 1985 I 1233) et «peine de mort en cas d'assassinat en concours avec un abus sexuel» (FF 2012 2231). L'initiative «Internement à vie pour les délinquants sexuels ou violents jugés très dangereux et non amendables» (FF 2001 3265) prévoit, quant à elle, une forme de mort civile.

501 Voir l'initiative populaire «Pour le renvoi des étrangers criminels (initiative sur le renvoi)» (FF 2009 4571).

502 Voir la notion de droit international impératif, *infra* § 222. Sur la définition de la Constitution matérielle, voir la thèse de KÄGI *infra* § 407.

503 Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE (1930 —) est connu pour avoir théorisé un dilemme de l'État de droit. Né du processus de sécularisation, l'État de droit a renoncé à imposer l'idée de nation ou de religion nationale. D'un côté, il ne peut exister que s'il régule la liberté de ses citoyens. Or, pour garantir cette liberté, il a des limites qu'il ne peut franchir, sans devenir un État totalitaire. Par conséquent, l'État de droit sécularisé nécessite des conditions qu'il ne peut lui-même garantir: «[der] freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann» BÖCKENFÖRDE, *Staat*, p. 60.

504 Voir l'avis d'AUBERT: «[il] en est ainsi de maintes réalités qui peuvent paraître déplaisantes: ce

5. Les limites de l'écriture constitutionnelle

Délimitations — Il convient de bien distinguer les limites de l'écriture constitutionnelle, selon le mode d'écriture envisagée. En effet, nous ne nous prononcerons pas sur la question des limites du pouvoir constituant dans le cadre de l'écriture constitutionnelle de la rupture. C'est pourquoi nous nous concentrerons sur les limites de l'écriture constitutionnelle du pouvoir constituant *dérivé*. Les limites matérielles de l'écriture constitutionnelle touchent tant la procédure de révision partielle que la procédure de révision totale⁵⁰⁵.

Exigences normatives et exigence de normativité — Il convient de distinguer si l'on parle de maximes de rédaction ou de règles juridiques. Une maxime de rédaction traite de grands principes éthiques ou politiques qui ne sont pas sanctionnés par le droit, il s'agit des exigences de normativité (5.1). Dans le second cas, il existe de véritables normes juridiques qui imposent des règles à la révision constitutionnelle (5.2).

5.1 Les maximes de rédaction

Les conditions de la normativité — Les maximes de rédaction ne sont pas directement sanctionnées par le droit, mais ne sont pas sans effet juridique. Il convient de rappeler qu'une Constitution a vocation de s'appliquer, et que, bien qu'étant un document juridique, elle peut perdre de son pouvoir normatif, lorsque sa rédaction est insuffisante. Une initiative populaire mal rédigée, c'est-à-dire en violation de maxime de rédaction serait toujours soumise au peuple.

Quelques maximes de rédaction — À elle seule, la Constitution ne saurait régler l'intégralité des problèmes sociaux,⁵⁰⁶ elle doit organiser des priorités. Idéalement, en tant qu'instrument juridique, la Constitution a pour vocation première de distribuer des compétences à des organes, de fonder des droits et des devoirs. La doctrine évoque parfois un principe de réalité, comme limite à l'écriture constitutionnelle⁵⁰⁷. À moins d'une signification politique particulière, la Constitution ne devrait pas énoncer des principes qui relèvent du pur bon sens (*selbstverständlich*), pour éviter les problèmes d'interprétation⁵⁰⁸. Pour avoir une dimension juridique, elle a

n'est pas à la Constitution qu'il faut les imputer, c'est à l'ensemble des citoyens. [...] Quant à la liberté, c'est notre affaire à tous de la maintenir vivante. Si les électeurs ne font rien, si les partis politiques ne font rien, si nous ne faisons rien, cela ne prouve rien contre la Constitution. Cela prouve beaucoup, en revanche, contre nous» AUBERT, *La Constitution*, p. 141, n° 265.

505 WILDHABER, *art. 118 aCst.*, p. 9, n° 26 ss.

506 Rhinow, BO/CE 1998 p. 26. Notons que d'importantes dispositions pour l'ordre juridique dans son ensemble ne sont pas codifiées au niveau constitutionnel: l'article 11 CC sur la personnalité juridique ou l'article 2 CP sur le principe de légalité des peines.

507 MEIER-HAYOZ, *Ordnung*, p. 317; MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 742. Voir aussi Koller, BO/CN 1998 p. 78. Pour Rhinow: «[es] ist ein allgemeiner Grundsatz der Rechtsordnung, dass Unmögliches nicht verlangt werden kann» Rhinow, BO/CE 1998 p. 849.

508 Notons que l'article 11 Cst. 1999, à propos duquel le Conseiller fédéral a énoncé le principe que nous rapportons ici (Koller, BO/CE 1998 p. 1104), a quand même trouvé sa place dans le texte de la Constitution. Pour d'autres exemples tirés de la Constitution de 1874, voir *infra* § 634.

l'obligation de formuler ses principes de façon générale et abstraite⁵⁰⁹. Malgré cela, son vocabulaire devrait être le plus précis possible⁵¹⁰.

Droit et morale — Bien que légitimes, les principes moraux universels n'ont pas leur place dans le corps d'une Constitution, qui doit rester un document juridique⁵¹¹. Ces valeurs morales ne s'opposent pas à l'État de droit, au contraire, elles en sont une condition nécessaire⁵¹². Notons que les injonctions morales dans les premiers textes constitutionnels ne sont pas sans lien avec les normes programmatiques actuelles⁵¹³. Toutefois, les fonctions attendues de la Constitution ne sont pas morales, mais avant tout juridiques. C'est la raison pour laquelle les valeurs fondamentales de la Constitution ne représentent qu'une petite place dans le corps de la Constitution, à savoir le préambule et l'article 2 Cst. 1999.

214

5.2 Les règles juridiques

Révision totale et révision partielle — Il faut distinguer les règles générales, applicables à tout processus d'écriture constitutionnelle, soit la révision totale et la révision partielle⁵¹⁴. La révision partielle connaît, pour sa part, des règles spécifiques.

215

509 EICHENBERGER, *Fragen*, p. 225 s.

510 Le terme de « culture » a été jugé trop vague pour être intégré dans une Constitution, Koller, BO/CN 1998 p. 857. Sur la question du langage constitutionnel, voir *infra* § 880.

511 Koller, BO/CE 1998 p. 27. Il est attendu d'une Constitution qu'elle ait assez de précision pour être juridiquement applicable et pas seulement pour servir de norme de référence, LETOWSKA, *Constitution*, p. 117. Comme le démontre la chute des régimes communistes, il est attendu des nouvelles Constitutions qu'elles puissent remplir leurs fonctions juridiques, GARLICKI, *Necessity*, p. 26, n° 1.3. Dans ce sens, le Conseil national refusa d'inscrire l'article 4a P 1997 (CN) qui prévoyait que « [l]'activité de l'État reflète la liberté et la volonté des citoyens. Elle vise le bien commun et encourage le sens civique » voir la critique de Fritschi, BO/CN 1998 p. 649.

512 C'est un paradoxe de l'État de droit en général, qui a été identifié par le juge à la Cour constitutionnelle allemande BÖCKENFÖRDE (cf *supra* nbp 496), qui n'a pas échappé au Conseiller aux États Iten. En effet, l'État de droit se nourrit de valeurs qu'il ne peut garantir (« jene Werte gehören zu den Voraussetzungen, die der Staat und damit auch die Verfassung nicht garantieren können »), BO 1998, p. 13 et Rhinow, BO/CE 1998, p. 56. On retrouve ces principes moraux codifiés parfois comme des devoirs fondamentaux, AUBERT, *Droit et devoirs*, p. 14, n° 30. Comparer l'article 4 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* du 4 août 1789 (« [la] liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ») avec l'Évangile selon Matthieu, chap. 7 v. 12 (TOB): « [ainsi], tout ce que voulez que les hommes fassent pour vous, faites-le vous-même pour eux ». L'impératif du commandement moral (« faites ») repose sur une obligation positive, qui ne se prête pas à une traduction juridique, sans contrainte et contrôle judiciaire, AUBERT, *Droit et devoirs*, p. 25, n° 55.

513 Voir l'article 14 Cst. 1798: « [le] citoyen se doit à sa patrie, à sa famille et aux malheureux. Il cultive l'amitié, mais il ne lui sacrifie aucun de ses devoirs. Il abjure tous ressentiments personnels et tout motif de vanité. Il ne veut que l'ennoblissement moral de l'espèce humaine; il invite sans cesse aux doux sentiments de la fraternité; sa gloire est l'estime des gens de bien, et sa conscience sait le dédommager du refus même de cette estime ». Comparer avec l'article 6 Cst. 1999: « [toute] personne est responsable d'elle-même et contribue selon ses forces à l'accomplissement des tâches de l'État et de la société ». Le Conseiller fédéral Koller estima que le point de vue d'un engagement du citoyen envers la société dans son ensemble pouvait se justifier, BO/CE 1998 p. 1101.

514 HANGARTNER et KLEY, *Rechte*, p. 200, n° 482.

5.2.1 Les limites juridiques générales en matière d'écriture constitutionnelle

216

Les limites d'ordre général à l'écriture constitutionnelle — L'ordre constitutionnel suisse se caractérise par une extrême souplesse: conformément au principe de mutabilité, la Constitution peut être modifiée dans son ensemble et elle ne prévoit pas de limite autonome à sa révision. Toutefois, à la suite de l'annulation de l'initiative «pour une politique d'asile raisonnable» le Conseil fédéral proposa de codifier une limite hétéronome, celle des règles de droit international impératif.

217

a) Le principe de mutabilité

Le principe de mutabilité — L'article 192 Cst. 1999 prévoit simplement que la Constitution peut être révisée en tout temps, partiellement ou totalement⁵¹⁵. Par conséquent, aucune limite temporelle, comme des délais d'immuabilité, n'est prévue. La Constitution actuelle se caractérise par une très grande souplesse en matière de révision. Au fond, elle se définit juridiquement par sa procédure: est de droit constitutionnel, ce que le peuple et les cantons ont accepté en votation populaire⁵¹⁶. Contrairement à une conception matérielle, la Constitution actuelle est rédigée en principe sans hiérarchie des normes et ne prévoit pas de limite autonome à sa révision⁵¹⁷. La Constitution ne connaît pas non plus de limite inférieure⁵¹⁸. Une révision constitutionnelle n'est pas tenue de se limiter à une norme de droit;⁵¹⁹ elle peut même prévoir une application rétroactive⁵²⁰. Conformément au principe *in dubio pro populo*,⁵²¹ le Conseil fédéral interprète les initiatives populaires de manière à éviter qu'elles ne soient déclarées nulles⁵²².

515 Comme le dit le Conseil fédéral, cet article «est trop simple et trop clair pour contenir l'indice d'une limite matérielle» FF 1954 I 697, 718.

516 Voir l'avis du Conseil fédéral, à propos de l'initiative Rheinau: «c'est pourquoi une minorité de citoyens doit pouvoir obtenir que le peuple et les cantons soient appelés à se prononcer sur une proposition de révision» FF 1954 I 697, 710.

517 Sur la question de la hiérarchie des normes, cf *supra* nbp 230. En particulier, les normes de la Constitution matérielle, comme la démocratie, l'État de droit, le fédéralisme ou l'État social, ne sont pas une limite matérielle à la révision, TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 545, n° 27.

518 FF 1954 I 697, 717. Voir *supra* sur les normes accidentelles, § 205 ss. Le contenu de la Constitution peut être librement déterminé (*beliebige Inhalt*), HANGARTNER, *Vorbemerkungen*, p. 2852, n° 6. Par ailleurs, certaines règles de droit d'importance constitutionnelle ne sont pas dans le texte de la Constitution, comme l'article 11 CC qui prévoit la jouissance des droits civils ou l'article 1 CP qui prévoit le principe de la légalité des peines.

519 Voir par exemple l'initiative «pour la protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinau» qui annulait une concession (FF 1954 I 697, 724) ou encore l'initiative populaire «contre l'achat de nouveaux avions de combat» (FF 2009 5373, 5375); HANGARTNER, *Vorbemerkungen*, p. 2852, n° 8.

520 FF 1997 I 1, 454. Voir par exemple l'initiative «40 places d'armes ça suffit! - L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement» qui demandait le démantèlement rétroactif d'une place d'armes (FF 1990 IV 246, 250).

521 KELLER, LANTER, FISCHER, *Volksinitiativen*, p. 142. Dans le cas de l'initiative «pour le renvoi des étrangers criminels (initiative sur le renvoi)» le Conseil fédéral a estimé que l'initiative pouvait être interprétée de manière conforme au droit international impératif et pouvait être soumise à une votation populaire (FF 2009 4571, 4676 s).

522 FF 2010 2067, 2117.

Le principe de mutabilité et la révision totale — Le principe de mutabilité n'a jamais vraiment été remis en question durant les travaux de révision totale: le projet Imboden (art. 57 AP 1959) reprend la solution de la Constitution de 1874. En 1973, le groupe de travail Wahlen constatait que l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral s'étaient toujours opposés à une tentative de codifier des limites au principe de mutabilité⁵²³. Lui-même n'avait pas pu trouver d'accord à ce sujet⁵²⁴. La commission Furgler a renoncé à toute limite au principe de mutabilité⁵²⁵. Le Conseil fédéral l'a rappelé à l'occasion du message sur la nouvelle Constitution⁵²⁶. Ni le projet Aubert (art. 74 AP 1974), le projet de *Kernverfassung* (art. 18 AP 1975), le projet alternatif du PRD (art. 118 AP 1979), les projets Kölz et Müller (art. 115 AP 1984 et AP 1990), ou l'essai de modèle du DFJP (art. 128 EM 1985) ne proposent une autre solution. Lors des débats parlementaires, la question des limites matérielles n'a pas été examinée à l'occasion de questions concrètes⁵²⁷.

218

b) Les limites hétéronomes à la révision

L'initiative « pour une politique d'asile raisonnable » — Le 27 août 1992, une initiative des démocrates suisses aboutit qui avait pour objectif de supprimer l'asile en tant que droit,⁵²⁸ et d'instaurer notamment le renvoi immédiat sans recours de tous les étrangers entrés illégalement en Suisse (art. 69^{quater} al. 4 [nouveau]). Le Conseil fédéral proposa à l'Assemblée fédérale l'annulation de l'initiative, parce que les refoulements sans examen préalable pourraient exposer des personnes à un risque de torture dans leurs pays d'origine, en violation du principe de non-refoulement⁵²⁹. Or le principe de non-refoulement est considéré comme un principe de droit international contraignant. L'Assemblée fédérale décida d'annuler l'initiative, suivant l'avis du Conseil fédéral⁵³⁰.

219

Une limite hétéronome: le droit international impératif — La Constitution de 1999 connaît une limite hétéronome à sa révision: les règles impératives du droit international (art. 193 al. 4 et 194 al. 2 Cst. 1999). Cette limite a été codifiée par le Conseil fédéral en 1996, lors de la mise à jour de la Constitution (volet A), sur la base de la pratique née de l'annulation de l'initiative « pour une politique d'asile raisonnable ». Le Conseil fédéral donnait comme exemple l'interdiction de la torture et du génocide. La doctrine donne d'autres exemples: l'essence des droits fondamentaux,

220

523 CRESPI, *La révision*, p. 737.

524 CRESPI, *La révision*, p. 743.

525 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 181. L'article 112 P 1977 prévoit simplement que « [la] Constitution peut être révisée en tout temps, partiellement ou totalement ».

526 FF 1997 I 1, 438.

527 Il n'y a pas eu de débat autour des articles 181 ss P 1996 qui furent adoptés en première lecture (BO/CN 1998 p. 154 et BO/CE 1998 p. 274). La seule occasion que nous ayons pu relever est l'allocution de la Conseillère nationale Vermot qui a invoqué le principe de non-refoulement, mais son argument n'a pas été discuté en plénum, Vermot, BO/CN 1998 p. 1012.

528 Voir l'article 69^{quater} al. 1 proposé par l'initiative (notre accentuation): « [la] Suisse *peut* accorder temporairement l'asile aux étrangers... ».

529 FF 1994 III 1471, 1487.

530 Voir l'arrêté fédéral concernant l'initiative populaire « pour une politique d'asile raisonnable » du 14 mars 1996, FF 1996 I 1305. Le Conseil des États par 32 voix contre 2 (BO/CE 1995 p. 348) et le Conseil national par 182 voix contre 4 (BO/CN 1996 p. 331).

la violation grave et caractérisée du droit international humanitaire, le crime d'apartheid⁵³¹.

221

Justification — Le raisonnement du Conseil fédéral est qu'aucun État de droit ne peut passer outre certaines normes de droit international public qui «sont considérées au plan international comme des dispositions élémentaires de protection des droits fondamentaux et du droit international humanitaire; indépendamment de la ratification ou de la dénonciation de traités de droit international public, ces normes présentent un caractère contraignant pour tous les États de droit»⁵³². La raison est triple⁵³³: il s'agit tout d'abord de la suprématie du droit international impératif sur le droit national, de l'importance intrinsèque de ces normes⁵³⁴ et de l'impossibilité qu'ont les États de se soustraire à ces règles⁵³⁵.

222

Le contenu du droit international impératif — La doctrine et la pratique associent tout d'abord cette limite au *jus cogens*⁵³⁶. Toutefois le droit international impératif comprend aussi d'autres normes auxquelles aucune dérogation n'est permise. L'article 15 CEDH donne une valeur absolue à l'interdiction de l'infliction arbitraire de la mort, l'interdiction de la torture, de la servitude ou du travail forcé et le principe *nulla poena sine lege*. La notion de droit international impératif dépasse donc le strict noyau dur du *jus cogens*,⁵³⁷ mais le contenu précis n'est pas encore défini aujourd'hui de manière consensuelle.

5.2.2 Les limites spécifiques de la révision partielle

a) L'exécutabilité

223

L'exécutabilité — Une initiative qui apparaîtrait de toute évidence et par la force des choses comme absolument irréalisable doit être annulée⁵³⁸. Cette règle a été exprimée pour la première fois lors de l'initiative Chevallier. Elle a une portée extrêmement réduite, du fait que le peuple ne s'amuse pas à signer des initiatives recon-

531 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 369.

532 FF 1994 III 1471, 1483. Pour RHINOW, ces normes sont caractérisées par une protection absolue et une position hiérarchique supérieure par rapport aux autres normes de droit international, RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 369.

533 DFJP, *Conditions*, p. 86.

534 TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 543, n° 23. Pour RHINOW, elles ont une nature supraconstitutionnelle (*Übervfassungsran*), RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 369. En français, AUER, MALINVERNI, HOTTELIER parlent de «droit constitutionnel supra-étatique» AUER, MALINVERNI, HOTTELIER, *Droit*, p. 486, n° 1363 ss.

535 «Ces règles sont impératives parce qu'elles font partie des dispositions fondamentales régissant les relations internationales et sont indispensables à la cohabitation pacifique de l'humanité ou à une existence digne de l'homme» FF 1997 I 1, 454.

536 FF 2010 2067, 2115; AUER, MALINVERNI, HOTTELIER, *Droit*, p. 495, n° 1400; GÄCHTER, *Grundlagen*, p. 302, n° 73; HÄFELIN, HALLER, KELLER, *Bundestaatsrecht*, p. 517, n° 1756; TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 543, n° 24. Voir l'avis de la Cour internationale de Justice, *Réserves à la Convention sur le Génocide: avis consultatif*: C.I.J. Recueil 1951, p. 23.: «les principes qui sont à la base de la Convention [de prévention du génocide] sont des principes reconnus par les nations civilisées comme obligeant les États même en dehors de tout lien conventionnel».

537 FF 2010 2067, 2116.

538 GRISEL E., *Initiative*, p. 254, n° 651.

nues comme inapplicables et la récolte de signatures est déjà un frein de manière générale pour les demandes étranges ou insolites⁵³⁹.

L'initiative Chevallier — Le 8 août 1955, le Conseil fédéral constata que l'initiative populaire « pour la réduction temporaire des dépenses militaires (trêve de l'armement) » avait formellement abouti⁵⁴⁰. Déposée par MM. Chevallier et Plomb, l'initiative demandait une réduction temporaire du budget militaire de 50% au plus tard en 1956 sur une année. L'argent économisé devait être affecté à diverses œuvres de bienfaisance. Se fondant sur la pratique précédente de l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral n'a pas proposé l'annulation pour cause de viol de l'unité de la matière. Par contre l'objectif de diminuer les dépenses militaires de moitié, soit en 1955, soit en 1956 n'était pas possible. D'abord parce que l'initiative n'a abouti qu'en août 1955, bien après l'établissement du budget 1955. Ensuite, parce que l'Assemblée fédérale pourrait se saisir au mieux de la question en septembre 1955, au moment de l'adoption dudit budget pour 1956. La votation populaire sur l'initiative Chevallier serait donc postérieure à l'adoption du budget par l'Assemblée fédérale. L'initiative était inexécutable parce qu'elle ne tenait pas compte du temps nécessaire pour sa mise en œuvre.

224

b) L'unité de la forme

L'unité de la forme — La révision partielle de la Constitution peut être demandée par le biais d'une initiative rédigée formulée en termes généraux ou la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 139 al. 2 Cst. et 75 al. 3 LDP). L'exigence de l'unité de la forme interdit à une initiative de mélanger les deux formes⁵⁴¹. L'initiative rédigée doit se présenter sous l'aspect d'un ou de plusieurs articles constitutionnels, susceptibles d'être promulgués en la forme⁵⁴². Il n'est pas nécessaire que les normes proposées par les initiants soient directement applicables, mais elles peuvent être de nature programmatique. L'initiative Chevallier, qui contenait un vœu à côté de normes rédigées s'est vue réduite aux seules normes rédigées⁵⁴³.

225

c) L'unité de la matière

L'unité de la matière — Le principe de l'unité de la matière est respecté lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative (art. 75 al. 2 LDP). Il garantit la libre expression de la volonté politique des citoyens⁵⁴⁴.

226

539 WILDHABER donne les exemples suivants notamment: « pour la réouverture des maisons closes dites de tolérance » (FF 1985 I 1979), « pour l'élimination des excréments de chiens sur le domaine public » (FF 1988 I 50), WILDHABER, *art. 118 aCst.*, p. 25, n° 100. Nous ne résistons pas à l'envie de compléter la liste: « pour une armée suisse dotée d'animaux (Initiative en faveur des pigeons voyageurs) » (FF 1996 V 649), « pour un accès libre aux compléments alimentaires (initiative sur les vitamines) » (FF 2005 6197).

540 FF 1955 I 536 et FF 1955 II 333.

541 TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 541, n° 16; ZIMMERMANN, *Normes*, p. 750.

542 GRISEL E., *Forme*, p. 219. Notons que les initiants peuvent aussi se contenter d'abroger un article, sans proposer de substitution.

543 FF 1955 II 333, 336. Cette phrase était rédigée de la manière suivante: les initiants « émettent les vœux que cette année soit consacrée à un nouvel examen du problème de notre défense nationale dans le sens d'une réduction des charges imposées au pays et aux citoyens, d'une plus juste notion des possibilités comme des devoirs de la Suisse ».

544 TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 542, n° 18.

La preuve du rapport intrinsèque n'est pas facile à établir, car, c'est le jeu même du politique que de négocier des compromis sur plusieurs questions⁵⁴⁵. En principe, l'unité de la matière est violée lorsqu'une initiative propose plusieurs buts politiques indépendants⁵⁴⁶. L'appréciation du lien intrinsèque doit se faire d'un point de vue objectif, selon le principe de la bonne foi⁵⁴⁷. En réalité, la pratique de l'Assemblée fédérale se montre très souple pour ne pas vider le droit d'initiative de sa substance⁵⁴⁸.

227

L'initiative sur les étrangers (1920) — En mars 1920, une initiative populaire « concernant la question des étrangers » demandait un durcissement des conditions de naturalisation et une compétence fédérale en matière de renvoi des étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse⁵⁴⁹. L'Assemblée fédérale divisa l'initiative en deux objets qu'elle soumit en votation populaire⁵⁵⁰. À cette occasion, le Conseil fédéral estima que le principe de l'unité de la matière exigeait un lien de connexion intime de l'objet de l'initiative⁵⁵¹. Toutefois, la sanction est étrange, puisque l'Assemblée fédérale aurait dû annuler l'initiative et non pas la diviser⁵⁵².

228

L'initiative populaire « contre la vie chère et l'inflation » — Cette initiative du 29 mai 1975 proposait une refonte de l'article 31^{quinquies} Cst. 1874 pour prévenir les crises et pour combattre leurs effets. La Confédération devait assurer la sécurité de l'emploi, le droit au logement, une sécurité sociale généralisée et complète, l'existence d'une agriculture, d'un artisanat et d'un petit commerce sains. Pour ce faire, il s'agissait de permettre à la Confédération de contrôler les prix, limiter la puissance des cartels, nationaliser des monopoles, imposer des grandes concentrations économiques de manière fortement progressive et lutter contre l'évasion fiscale⁵⁵³. Le Conseil fédéral estima que l'initiative groupait sans raison objective des buts et exigences diverses⁵⁵⁴. Elle fut annulée par l'Assemblée fédérale le 16 décembre 1977⁵⁵⁵.

229

L'initiative populaire pour « moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix » — Cette initiative du 24 septembre 1992 visait à réduire les crédits militaires de moitié pour les réaffecter des efforts supplémentaires en matière de politique de paix et à des efforts supplémentaires en matière de politique so-

545 RICHLI, *Thesen*, p. 268.

546 TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 673, n° 45. La première définition était donnée par AUBERT: l'« initiative populaire viole la règle de l'unité de la matière, quand elle contient au moins deux points, et qu'un citoyen peut vouloir l'un sans vouloir l'autre, et vouloir l'autre sans vouloir le premier. Ce qui signifie qu'elle est irrégulière si elle propose deux buts, ou deux moyens d'atteindre un but, mais non pas si elle propose un but et un moyen de l'atteindre, car celui qui désire le moyen désire aussi le but » AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 152, n° 392.

547 GRISEL E., *Initiative*, p. 250, n° 642; RICHLI, *Thesen*, p. 271; WILDHABER, *art. 121/122 aCst.*, p. 29, n° 95.

548 WILDHABER, *art. 121/122 aCst.*, p. 29, n° 96.

549 FF 1920 IV 199.

550 FF 1921 I 175. Le 11 juin 1922, le peuple et les cantons rejetèrent l'initiative populaire concernant « les naturalisations, partie I » et l'initiative populaire concernant « l'expulsion pour atteinte à la sécurité du pays, partie II » (FF 1922 II 896).

551 FF 1920 IV 199, 205.

552 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 393, n° 153.

553 FF 1977 II 477, 479.

554 FF 1977 II 477, 483.

555 FF 1977 III 947.

cial. Le Conseil fédéral estimait que le rapport intrinsèque était démontré⁵⁵⁶. Toutefois, l'Assemblée fédérale estima le contraire et elle annula l'initiative le 22 juin 1995⁵⁵⁷.

d) L'unité de rang

L'unité de rang — Le critère de l'unité de rang n'est pas prévu explicitement par la Confédération, mais se fonde sur l'interprétation suivante: l'initiative populaire reste un processus d'écriture constitutionnelle; il n'y a pas d'initiative législative prévue par la Constitution fédérale. Par conséquent, formellement, les initiants ne peuvent demander la modification d'articles d'un rang qui ne soit pas constitutionnel, comme une législation ou une ordonnance. Toutefois, matériellement, ils peuvent proposer des normes constitutionnelles qui vont à l'encontre d'une norme d'un rang inférieur⁵⁵⁸.

230

556 FF 1994 III 1181, 1189.

557 FF 1995 III 563.

558 GRISEL E., *Forme*, p. 214. GRISEL voit comme conséquence de l'unité de rang l'obligation pour les initiants de laisser une marge de manœuvre au législateur pour la mise en œuvre de la Constitution. Toutefois, il admet que cette interprétation n'a pas encore trouvé d'application pratique, surtout en l'absence de limite inférieure à la révision de la Constitution. Notons qu'aucune norme juridique ne peut être assez précise pour exclure toute marge d'appréciation, comme le relevait Kelsen: «[la] norme supérieure peut aussi déterminer le contenu de la norme inférieure, mais elle ne saurait le faire de façon complète, car elle ne peut régler dans tous les détails l'acte par lequel elle sera appliquée; elle laisse toujours une marge plus ou moins grande à l'appréciation et se présente ainsi comme une sorte de cadre à remplir» Kelsen, *Théorie*, p. 149.

III. L'ÉCRITURE CONSTITUTIONNELLE AU COMMENCEMENT DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

Après avoir étudié l'écriture constitutionnelle d'un point de vue de théorie, nous en présentons le développement historique. L'écriture constitutionnelle commence en Suisse par un processus de codification (1) qui aboutit en 1848 avec la rédaction de la Constitution fédérale, en rupture avec le Pacte fédéral (2). Cette Constitution reconnaît pour la première fois explicitement le principe de mutabilité constitutionnelle, au travers de la procédure de révision totale. Cette procédure sera appliquée dès 1870 et débouchera sur une nouvelle Constitution, le 29 mai 1874 (3). L'écriture constitutionnelle est élargie en 1891, par la distinction entre révision totale et révision partielle et l'introduction du droit d'initiative populaire (4). La première moitié du XX^e siècle connaît deux épisodes d'écriture constitutionnelle indirecte au travers de l'institution des pleins pouvoirs, qui transforment profondément l'ordre constitutionnel suisse (5). Par conséquent, les pressions s'accroissent en faveur d'une révision totale, jusqu'à l'initiative cantonale bâloise (6).

1. Les premières codifications constitutionnelles fédérales

1.1 Vers la codification du droit constitutionnel

231

Le Corps helvétique — Le Corps helvétique (*Corpus Helveticum*) désigne les cantons qui appartenaient à la Confédération, ou qui gravitaient autour d'elle au XVII^e et au XVIII^e siècle¹. À l'époque, tous les membres du Corps helvétique n'avaient pas le même statut: la Confédération (*Eidgenossenschaft*) reposait sur des pactes perpétuels alliant les cantons². Invoquant le nom du Dieu tout-puissant, ces pactes furent conclus perpétuellement et ne prévoyaient pas de clause de dénonciation³. Cinq cantons appartenaient à la Confédération, mais avaient un statut mineur, notamment en ce qui concernait la politique étrangère: Fribourg et Soleure (1481), Bâle et Schaffhouse (1501), Appenzell (1513)⁴. À la Confédération, s'ajoutaient les territoires admis à la Diète (*zugewandte Orte*): les villes de Saint-Gall, de Bienne, de Genève, l'abbaye de Saint-Gall, la principauté de Neuchâtel et la principauté-évêché de Bâle⁵. La république des Trois-Liges (Bormio, Valteline, Chiavenna) et le Valais se trouvaient dans une situation particulière: bien qu'alliés (*Verbündete*), ils étaient moins bien représentés à la Diète fédérale. Ces différences de statuts étaient autant de pommes de discorde, car ces territoires revendiquaient le même statut que les cantons confédérés⁶. Enfin, d'autres territoires étaient sous la domination des cantons, ou de certains d'entre eux, comme l'Argovie, la Thurgovie, Vaud ou les vallées tessinoises qui étaient considérées comme des bailliages (*Herrschaften*).

232

La constitution matérielle du Corps helvétique — Les relations juridiques entre les membres du Corps helvétique ne se trouvaient pas codifiées dans un acte unique, mais s'étaient bâties au cours des années sur une multitude d'alliances et de traités, formant un tissu confédéral⁷. Parallèlement au droit concordataire, un droit

-
- 1 AUBERT, *Introduction*, p. 4, n° 4; KAISER et STRICKLER, *Texte*, part. A, p. 3; LIEBESKIND, *Institutions*, p. 221.
 - 2 Selon l'ordre chronologique des conventions: Uri, Schwyz, Unterwald (1291), Lucerne (1332), Zurich (1351), Glaris, Zoug (1352) et Berne (1353).
 - 3 Le pacte de 1291 est prévu pour une durée illimitée: «*Supra scriptis statutis [...] in perpetuum duraturis*» cité par LIEBESKIND, *Institutions*, p. 301, note 11.
 - 4 Ils ne prenaient pas part aux bailliages communs et ne pouvaient conclure d'alliance sans l'accord des huit anciens cantons. Cette hiérarchie était visible à la Diète, où des sièges plus élevés étaient réservés aux délégués des huit anciens cantons, KÖLZ, *Histoire*, p. 10.
 - 5 Les alliés ne sont pas reconnus comme cantons, à cause de leur taille, comme l'abbaye de Saint-Gall, ou les villes de Saint-Gall et de Bienne. Ils ont toutefois un siège par territoire à la Diète, alors que les cantons en ont deux, BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 398; HILTY, *Constitutions*, p. 315. D'autres alliés ne sont pas reconnus comme cantons, car ils n'ont conclu une alliance qu'avec une partie des cantons, mais pas avec la Confédération dans son ensemble: la République de Genève, ou la principauté de Neuchâtel. Ils n'ont par conséquent pas de siège à la Diète fédérale, LIEBESKIND, *Institutions*, p. 300.
 - 6 LIEBESKIND, *Institutions*, p. 300.
 - 7 BRIDEL, *Précis*, p. 18; HAFNER, *Bundesverfassung*, p. 12; KÖLZ, *Histoire*, p. 9.

coutumier fédéral s'était développé principalement autour du seul organe commun du Corps helvétique, la Diète fédérale (*Tagsatzung*)⁸. Ce droit coutumier réglementait l'organisation et la composition de la Diète. Seules les députations des treize cantons et des alliés avec droit de siège participaient aux réunions de la Diète. Au XVIII^e siècle, le représentant de Zurich présidait les séances de la Diète⁹. Avec le temps, certains principes avaient été acceptés comme étant de nature quasi constitutionnelle: le respect des contrats, la loyauté, l'observation des coutumes et des usages et le principe de majorité à la Diète fédérale pour les questions secondaires¹⁰.

Un premier projet de Constitution — Le Corps helvétique ne connaissait pas le principe de mutabilité. Or, la Diète était fondamentalement inégalitaire et ne pouvait pas évoluer, car aucune procédure ne lui permettait de le faire. Affaiblie par la désunion de ses membres, elle n'avait pas les moyens d'imposer ses décisions aux cantons qui n'en voulaient pas¹¹. Ses mécanismes tournaient très lentement: souvent, les députés n'acceptaient de s'engager qu'après en avoir référé à leur gouvernement¹². Alors qu'à la Diète on soliloquait poliment, les nouvelles idées révolutionnaires résonnèrent soudain dans toute l'Europe avec fracas. La Révolution française nourrit particulièrement les espoirs de changements. De Bâle, Pierre Ochs se rendit à Paris en décembre 1797 pour rédiger un *Plan d'une Constitution provisoire de la République helvétique ou Suisse* sous l'œil bienveillant du Directoire et de Bonaparte¹³. Ce projet fut fortement influencé par la Constitution directoriale française du 5 fructidor an III (du 22 août 1795) et marqua de son empreinte la première Constitution écrite suisse¹⁴.

Le contenu du Plan — Dans ses principes fondamentaux (art. 1 à 16 P 1798), le Plan prévoit une République helvétique une et indivisible et dresse une critique féroce à la structure du Corps helvétique: «[on] étoit faible de toute sa faiblesse indivi-

8 HILTY, *Constitutions*, p. 312.

9 HILTY, *Constitutions*, p. 313; LIEBESKIND, *Institutions*, p. 306. D'autres villes ont également accueilli des Diètes, mais moins souvent que Zurich: Lucerne, Stans, Berne, Bremgarten, Baden, BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 397.

10 BRIDEL, *Précis*, p. 19; KÖLZ, *Histoire*, p. 8. Il faut noter que les décisions prises par la Diète n'obligeaient que les cantons qui les ratifiaient, LIEBESKIND, *Institutions*, p. 306. HILTY recense plusieurs mesures de police générale prise par la Diète, qui illustre ses premières compétences coutumières. La Diète avait traité des ordonnances somptuaires, des vêtements indécents, des outrages et diffamation, des mesures contre les voleurs de grand chemin, des mendiants, de la protection des routes, du commerce de grain, des outrages contre la Confédération ou de la reconnaissance de corporation d'artisans, HILTY, *Constitutions*, p. 318. Les questions importantes, comme les affaires de guerre ou de paix, exigeaient l'unanimité, BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 402; HILTY, *Constitutions*, p. 317.

11 AUBERT, *Introduction*, p. 4, n° 6. La Diète n'avait même pas d'organe propre. Les questions de coordination et d'organisation étaient traitées par les organes cantonaux du canton en charge de l'organisation de la Diète, le canton-directeur (*Vorort*), BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 410.

12 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 2s, n° 4.

13 Reproduit en français par KÖLZ, *Quellenbuch*, Vol. I., p. 113 ss. D'un point de vue formel, les articles ne sont pas numérotés dans son édition originale. Nous citerons la numérotation donnée par KÖLZ. Pierre Ochs était officiellement invité par Napoléon pour mener des négociations au nom de Bâle sur le statut du Fricktaal, HEUSLER, *Geschichte*, p. 305.

14 À tel point que les adversaires de cette Constitution la surnommeront «*Ochsbüchlein*» soit un calembour jouant sur l'homonymie entre le nom propre Ochs, le rédacteur du premier projet et le nom commun allemand Ochs, qui signifie le bœuf, HILTY, *Constitutions*, p. 337, note 3.

duelle; on sera fort de la force de tous »¹⁵ (art. 1 P 1798). La souveraineté procède de l'universalité des citoyens, et aucune partie, ou aucun droit de souveraineté ne peut être détaché de l'ensemble (art. 2 P 1798). Il garantit également quelques libertés fondamentales (art. 5 ss P 1798). Le territoire de l'Helvétie est divisé en cantons égaux, qui sont relégués à de simples divisions électives et administratives (art. 17 ss P 1798). Un Corps législatif divisé entre Conseil des anciens et Grand Conseil est prévu (art. 33 ss P 1798), de même qu'un tribunal suprême (art. 48 P 1798) et une armée nationale (art. 50 ss P 1798). Les autorités cantonales sont également précisément décrites (art. 55 ss P 1798). L'article 62 P 1798 ne prévoit pas de procédure de révision totale, mais une procédure d'amendement de la Constitution :

«Le Conseil des anciens propose ces changements [à savoir les lois qui suppléent aux lacunes de la Constitution, définie à l'article 61], mais ses résolutions ne deviennent propositions, qu'après avoir été décrétées deux fois, en laissant s'écouler un intervalle de six mois entre le premier Décret et le second. Ses propositions seront ensuite rejetées ou ratifiées par le Conseil des 240, et, dans le dernier cas seulement, envoyées à l'acceptation ou refus des Assemblées primaires. Si les Assemblées primaires les acceptent, elles forment autant de nouvelles lois fondamentales de la Constitution ».

235

La mise en œuvre politique du Plan — Il était dans l'idée du Plan que le peuple suisse fût consulté sur l'opportunité de convoquer une assemblée constituante¹⁶. Pour ce faire, Pierre Ochs avait ajouté un dernier chapitre à son projet, à titre de programme politique ou comme pamphlet¹⁷. Il commençait par dénoncer l'aristocratie et l'oligarchie de quelques cantons, qui avaient « un grand intérêt d'orgueil, de morgue, et de lucre » à ce que l'inégalité politique fût maintenue. Pour vaincre leurs résistances, il comptait sur des âmes fortes, « élevées audessus des préjugés de l'enfance ». Il proposait un programme en quatre étapes. Tout d'abord, à l'attention d'un premier canton qui voudrait « de la régénération de la patrie » Pierre Ochs décrivait une sorte de miniconstitution libérale. Il préconisait aux citoyens d'exiger par voie de pétition la mise en œuvre de cette Constitution. Si cette demande ne devait pas être remplie, les pétitionnaires se déclareraient « réintégrés dans les droits de l'égalité primitive de tout Corps de société » et formeraient « une espèce de dictature » à l'aide d'électeurs nommés sur tout le territoire. Originaire de ce canton, le premier Directeur helvétique serait appelé à promouvoir activement son exemple afin de constituer cette République helvétique une et indivisible. Chaque territoire « révolutionné » devrait envoyer une lettre à la République française pour le renouvellement et la révision du Traité de la paix perpétuelle de 1516.

15 Dans cette citation, comme dans les citations ultérieures, l'orthographe du vieux français a été respectée.

16 Notons que la question, telle que formulée par Ochs semble quelque peu biaisée : «[la] Nation veut-elle la convocation d'une Assemblée constituante, qui lui présente le plan d'une autre constitution que celle-ci? Ou ne trouveroit elle pas convenable d'en faire l'essai, pendant quelques temps, afin que l'expérience mette en état de mieux la juger, que l'opinion publique puisse se former avec calme, que les préjugés, les habitudes serviles, les regrets et les ressentimens s'oublient, et que surtout le principe fondamental de l'égalité des droits politiques ait le temps de prendre racine et de s'affermir? ».

17 Pierre Ochs espérait pouvoir mener des révolutions dans les cantons sans avoir à faire intervenir les armées françaises, HEUSLER, *Geschichte*, p. 305.

L'invasion française du Corps helvétique — Las! ce ne furent ni l'enthousiasme révolutionnaire ni la raison, mais les armées françaises qui se chargèrent du programme politique voulu par Pierre Ochs. En réalité, le plan d'Ochs qui créait un État unitaire, libéral, doté d'une démocratie semi-directe n'aurait jamais pu être adopté sans être imposé par la force¹⁸. Le 9 décembre 1797, vingt et un Suisses écrivirent au Directoire français pour demander d'intervenir en Suisse, afin de soutenir la diffusion des idées des Lumières sur le territoire helvétique¹⁹. Cette idée plut manifestement au Directoire français, qui comprit qu'une occupation servait ses intérêts politiques, stratégiques et économiques²⁰. Le 24 janvier 1798, alors que la révolution à Lausanne contre les occupants bernois avait éclaté, les incidents qui l'accompagnaient fournirent un motif d'invasion au Directoire français. Le général Brune marcha avec quinze mille hommes sur le territoire helvétique quatre jours plus tard²¹. Le 5 mars 1798, la ville de Berne tomba, malgré une résistance sporadique²².

La première Constitution helvétique — Par la proclamation du commissaire aux armées Lecarlier du 28 mars 1798,²³ les députés des cantons furent convoqués le 10 avril à Aarau²⁴. La *Constitution de la République helvétique* (ci-après Cst. 1798)²⁵ fut adoptée par proclamation de l'occupant, deux jours plus tard, le 12 avril 1798 (ci-après Proclamation)²⁶. Elle reprenait le projet Ochs, qu'elle amendait légèrement. Parfois pour en améliorer la forme²⁷, pour l'adapter à ses intérêts²⁸ ou partager sa propre expérience constitutionnelle²⁹. Des changements importants et ré-

18 KÖLZ, *Bedeutung*, p. 500.

19 HILTY, *Constitutions*, p. 332, note 1.

20 La France révolutionnaire n'éprouvait aucune sympathie pour les anciens régimes inégalitaires du Corps helvétique. Par ailleurs, la conquête du territoire helvétique offrait des gains stratégiques précieux, comme la création d'une république alliée sur sa frontière orientale, HILTY, *Constitutions*, p. 331.

21 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 5, n° 7; BRIDEL, *Précis*, p. 22; KAISER et STRICKLER, *Texte*, part. A, p. 7.

22 KÖLZ constate que la mise en œuvre pratique de la défense du territoire rencontra de grandes difficultés et que l'assistance militaire mutuelle promise par les pactes et réitérée par la Diète en janvier 1798 fit long feu, KÖLZ, *Histoire*, p. 70. Le fait que le canton de Berne fut seul en charge du commandement de la résistance helvétique témoigne de l'échec de la mobilisation suisse, la coutume voulant que l'on nomme un conseil de guerre (*Kriegsrath*), BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 416; KAISER et STRICKLER, *Texte*, part. A, p. 12.

23 Reproduite par KAISER et STRICKLER, *Texte*, part. B, p. 4 ss.

24 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 5, n° 8; HILTY, *Constitutions*, p. 333.

25 Reproduite par KÖLZ, *Quellenbuch*, Vol. I, p. 126.

26 Elle est reproduite par KÖLZ, *Quellenbuch*, Vol. I, p. 113. Notons avec HAFNER que l'Assemblée convoquée à Aarau n'exerçait pas un pouvoir constituant, HAFNER, *Bundesverfassung*, p. 14.

27 Voici un exemple d'amélioration formelle: «[l']on ne reconnoit aucune hérédité de pouvoir» de l'article 9 P 1798 est remplacé par «[il] n'y a aucune hérédité de pouvoir» (art. 8 Cst. 1798).

28 Compte tenu de son intérêt à recruter des mercenaires suisses, la France avait imposé la désertion comme motif de révocation du droit de cité (art. 27 al. 3 Cst. 1798), ce qui n'était pas prévu par Ochs (art. 26 P 1798). Par ailleurs, l'article 20 P 1798 qui prévoyait que seuls les citoyens suisses avaient le droit «d'exercer comme maîtres des arts mécaniques, d'avoir un établissement de commerce, et de posséder des terres» fut supprimé.

29 La première Constitution helvétique développe longuement la procédure de mise en jugement des membres du Conseil législatif sur plus de dix articles (art. 51 à 63 Cst. 1798), alors que l'ensemble de la Constitution est rédigé en 107 articles. Cette disproportion s'explique sans doute par la crainte de la période de la Terreur (~ 1792-1794) qui avait connu l'élimination des députés girondins lors des journées d'émeute des 31 mai et 2 juin 1793.

vélateurs avaient trait à la procédure d'adoption de la Constitution. Tout d'abord, la première Constitution helvétique était imposée par les armées françaises, comme l'explique la Proclamation de Lecarlier, pour ne pas différer encore « le moment où le Peuple Suisse doit jouir des avantages d'une constitution libre ». Par conséquent, elle ne prévoyait pas de référendum populaire, comme le projet Ochs, et toute modification était considérée comme nulle et non avenue (art. 2 de la Proclamation). Ensuite, le dernier chapitre du projet Ochs avait changé de nature; il ne s'agissait plus d'un programme politique: toutes les références aux doctrines politiques avaient été rayées, comme l'état de nature ou la dictature révolutionnaire. Il s'agissait de simples dispositions transitoires, indiquant aux cantons la manière d'adopter les nouvelles institutions constitutionnelles³⁰.

238

La procédure de révision de la première Constitution helvétique — La première Constitution helvétique reconnaît le principe de mutabilité, mais avec une grande méfiance, comme le projet Ochs. La procédure de révision est possible, mais elle est d'une extrême lenteur, au minimum de cinq ans pour toute modification³¹. Par ailleurs, il n'y avait pas de procédure de révision totale à proprement parler, puisque les révisions acceptées par les assemblées primaires deviennent certes « des nouvelles lois fondamentales de la constitution » mais pas une nouvelle Constitution elle-même. La première Constitution prévoit une limite autonome à sa révision, car elle garantit le régime politique existant, à savoir une démocratie représentative, « quelques modifications [que la Constitution] puisse éprouver » (art. 2 Cst. 1798).

239

L'agonie de la première Constitution — La première Constitution helvétique entra en vigueur dans un climat extrêmement difficile: certaines résistances locales furent écrasées impitoyablement. Les occupants français occupaient le pays dont ils s'approprièrent la substance. La Suisse devint un champ de bataille européen³². La première Constitution helvétique n'aida certainement pas à trouver des solutions légales et elle se délita peu à peu: moins d'un mois après avoir été adoptée, la Constitution fut violée par ses auteurs eux-mêmes³³. Les occupants imposèrent un re-

30 Ces dispositions furent appliquées par Lecarlier, dans une ordonnance du 11 avril 1798, reproduite par KAISER et STRICKLER, *Texte*, part. B, p. 6 s. Après que les citoyens de Baden et des bailliages libres eurent adressé une pétition aux autorités de Zoug, celles-ci la rejetèrent. Lecarlier menaça qu'un nouveau canton serait formé si les autorités zougaises rejetaient à nouveau la pétition.

31 Voir les articles 106 et 107 Cst. 1798: « [art. 106]. Le Sénat propose ces changements; mais les propositions faites à ce sujet ne deviennent résolutions qu'après avoir été décrétées deux fois, en laissant écouler un intervalle de cinq ans entre le premier décret et le second. Ses résolutions seront ensuite rejetées ou ratifiées par le Grand Conseil, et, dans le dernier cas seulement, envoyées à l'acceptation ou [au] refus des assemblées primaires. [art. 107]. Si les assemblées primaires les acceptent, elles forment autant de nouvelles lois fondamentales de la constitution ». C'est Napoléon Bonaparte qui modifia le délai initial du projet Ochs de six mois entre les deux lectures, KAISER et STRICKLER, *Texte*, part. A, p. 23.

32 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 6, n° 9; BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 458.

33 Contrairement au libellé de la Constitution, les cantons de Glaris, Sargans, Appenzell, la Thurgovie, Uri, St-Gall, Zoug, Schwyz et Unterwald fusionnèrent de force en trois cantons, le 4 mai 1798; le commissaire Rapinat justifie sa violation par une lacune constitutionnelle: « si la Constitution helvétique a divisé les cantons dits démocratiques en 8, elle n'a pas pu prévoir que les habitants de ces contrées, soit par erreur, soit par malveillance, refuseraient d'y donner leur adhésion » reproduit dans KAISER et STRICKLER, *Texte*, part. B, p. 39.

découpage territorial des cantons de Suisse orientale. Remplacée par une forme de dictature du Directoire, la Constitution fut alors suspendue de mai jusqu'à septembre 1799³⁴. Le 8 janvier 1800, les Conseils législatifs proclamèrent l'état d'urgence et le Directoire fut dissous³⁵. Le 7 août 1800, ce furent les Conseils législatifs eux-mêmes qui se désagrégèrent par décret au profit d'un nouveau Conseil législatif de quarante-trois membres et d'un nouveau Conseil exécutif. La Suisse se cherchait alors une nouvelle Constitution.

Les avatars de la seconde Constitution de l'Helvétique — Napoléon Bonaparte comprit qu'il fallait repartir de zéro, dans un sens plus fédéraliste, comme en attestaient les projets de la Malmaison³⁶. Selon le *Projet de Constitution de Malmaison du 30 mai 1801* (ci-après P 1801), la République helvétique n'est plus « indivisible » mais « une » (art. 1 P 1801). L'article 4 P 1801 prévoit « une organisation centrale pour l'exercice de la souveraineté nationale, et une organisation cantonale ». À noter qu'aucune clause de révision constitutionnelle n'est prévue dans le projet. Formée d'une majorité de partisans d'un État unitaire, une Diète helvétique se réunit en août pour en délibérer³⁷. Par conséquent, le projet arrêté par la Diète le 24 octobre fut modifié par rapport à celui de la Malmaison dans le sens unitaire. Soutenus par la France, les fédéralistes déclarèrent la Diète dissoute et son œuvre annulée, le 28 octobre. Puis lors d'un nouveau coup d'État du 17 avril 1802, une assemblée mit au point la seconde Constitution helvétique, inspirée du projet de la Malmaison. Pour la première fois, le texte fut soumis au vote populaire en juin 1802 et il fut accepté selon la procédure du *veto populaire*³⁸. La seconde Constitution de l'Helvétique fut promulguée le 2 juillet 1802.

34 HILTY, *Constitutions*, p. 340. Les cantons de l'est de la Suisse étaient alors envahis par les armées russes et autrichiennes, jusqu'à la victoire napoléonienne à Zurich, le 26 septembre 1799, BLUMER, *Handbuch*, p. 20.

35 HILTY, *Constitutions*, p. 341.

36 Napoléon a proposé deux projets dits de la Malmaison. Le premier est daté du 29 avril 1801 et le second du 30 mai 1801. Les deux projets sont substantiellement semblables. Le projet du 30 mai 1801 est reproduit en version bilingue dans KÖLZ, *Quellenbuch*, Vol. I, p. 152ss.

37 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 7, n° 12. Remarquons que l'organisation de la Diète en question exigeait tout un travail de codification constitutionnelle de la part des cantons, comme le montre le décret spécial du 31 mai 1801, pris par le Conseil législatif: «[il] sera procédé à l'organisation cantonale de la manière suivante. En conséquence d'une proclamation du gouvernement actuel, les Chambres administratives de chaque canton inviteront les Municipalités à envoyer à jour fixe un de leurs membres dans le chef-lieu de leur District. Ces députés réunis formeront une Chambre chargée de nommer à la majorité relative un représentant du District; les représentants se rendront dans le chef-lieu du Canton avec pouvoir de discuter et de consentir un plan d'organisation pour l'administration du Canton. La Diète cantonale ainsi composée arrêtera un régime d'administration pour le Canton, fixera la nature des autorités, leurs attributions, leurs rapports entre elles, le nombre et les indemnités des fonctionnaires, enfin le mode d'élection des représentants à la Diète helvétique » HILTY, *Constitutions*, p. 346.

38 La procédure du veto suppose de compter les voix positives avec les abstentions. Par conséquent, la Constitution a été acceptée par une minorité formellement exprimée de votants: 72 500 oui, 92 500 non et 167 000 abstentions AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 8, n° 13. Le principe du veto populaire, que l'on peut résumer par l'adage «qui ne dit mot consent» est déjà présent chez ROUSSEAU «du silence universel on doit présumer le consentement du peuple» in ROUSSEAU, *Contrat*, p. 55.

241

La guerre des gourdins (*Stecklikrieg*) — Malgré son succès relatif en votation populaire, cette seconde Constitution n'était pas aimée, et elle ne put s'imposer sans le soutien militaire français³⁹, comme l'illustra l'épisode de la guerre des gourdins. À la suite de la paix d'Amiens en août 1802, Bonaparte retira ses troupes de l'Helvétie et l'édifice constitutionnel de s'écrouler immédiatement: plusieurs cantons alpestres organisèrent des *Landsgemeinden* et rétablirent leurs ordres juridiques traditionnels⁴⁰. Brandissant leurs gourdins avec lesquels ils exécutaient des moulinets en l'air, des paysans bernois, soleurois et argoviens se regroupaient et s'avançaient contre la capitale. Sans pouvoir opposer de résistance, les autorités centrales se retirèrent à Lausanne le 19 septembre. Une nouvelle Diète fédérale s'ouvrit à Schwyz le 27 septembre avec comme mission la rédaction d'une nouvelle Constitution⁴¹.

242

L'acte de médiation (19 février 1803) — La déroute de la seconde Constitution helvétique offrit à Bonaparte l'occasion d'exercer sa médiation⁴². L'acte de Médiation restaurait les cantons dans leur souveraineté. Formellement, il comprenait les Constitutions des dix-neuf Cantons. En plus des Constitutions cantonales, l'acte de médiation contenait une Constitution fédérale, connue sous le nom d'Acte fédéral, des dispositions transitoires de treize articles et d'autres dispositions sur la liquidation des dettes helvétiques⁴³.

243

L'Acte fédéral — Le chapitre XX de l'acte de médiation traite de la Constitution de la Confédération, intitulé simplement *Acte fédéral*⁴⁴. Tout d'abord, par rapport à la première Constitution de la République helvétique, le style est plus sobre et le verbiage a disparu⁴⁵. L'article 1 A 1803 prévoit que les cantons se garantissent réciproquement leurs Constitutions sur un pied d'égalité; l'article 2 A 1803 décrit les contingents de troupes nécessaires à cette garantie, au soldat près. L'égalité des citoyens est proclamée (art. 3 A 1803),⁴⁶ comme le libre exercice de l'industrie par les citoyens suisses (art. 4 A 1803) et la libre circulation intérieure des denrées (art. 5

39 BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 462.

40 BLUMER, *Handbuch*, p. 31; HEUSLER, *Geschichte*, p. 315.

41 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 8, n° 14; HILTY, *Constitutions*, p. 357. En réalité l'expression de «Diète» n'est pas tout à fait exacte, puisqu'il s'agissait d'un «conseil confédéral» (*eidgenössische Rath*). Bien que les députés représentèrent des cantons, ils votèrent sans instructions cantonales, BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 463.

42 Voir la proclamation de Bonaparte faite à Saint-Cloud, du 30 septembre 1802: «[habitants] de l'Helvétie! Vous offrez depuis deux ans un spectacle affligeant; des factions opposées se sont successivement emparées du pouvoir; elles ont signalé leur empire passager par un système de partialité qui accusait leur faiblesse et inhabilité. [...] Vous vous êtes disputés trois ans sans vous entendre: si l'on vous abandonne plus longtemps à vous-mêmes, vous vous tuerez trois ans sans vous entendre d'avantage. Votre histoire prouve d'ailleurs que vos guerres intestines n'ont jamais pu se terminer que par l'intervention efficace de la France», reproduite dans HILTY, *Constitutions*, p. 358.

43 HILTY, *Constitutions*, p. 363. Il s'agit du dernier chapitre de l'acte. Sa place dans la systématique de l'acte de médiation reflétait le renouveau des cantons, qui retrouvèrent une partie de leur poids politique, BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 470.

44 Reproduit dans KÖLZ, *Quellenbuch*, Vol. I, p. 175 ss.

45 Napoléon Bonaparte se méfiait des doctrines et des principes abstraits de 1789, BRIDEL, *Précis*, p. 27.

46 L'égalité politique signifiait la participation des fermiers et des métayers aux décisions politiques, de même que l'abandon du principe aristocratique dans les cantons urbains, BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 474.

A 1803). Quelques dispositions règlent les relations intercantionales, comme les péages routiers (art. 6 A 1803), la compétence cantonale de battre monnaie (art. 7 A 1803), la coopération en matière pénale (art. 8 A 1803) et des dispositions militaires. Selon l'article 12 A 1803, les cantons jouissent de tous les pouvoirs qui n'ont pas été expressément délégués à l'autorité fédérale. Sous la réserve de l'adverbe « expressément », cette disposition traversera les âges et se retrouvera dans toutes les Constitutions suivantes (1848, 1874, 1999)⁴⁷. Fribourg, Berne, Soleure, Bâle, Zurich et Lucerne sont reconnus comme des cantons directeurs, avec certains privilèges à la Diète (art. 13 ss A 1803).

La révision de l'Acte fédéral — Napoléon Bonaparte s'étant personnellement engagé à garantir les institutions de la médiation⁴⁸, il n'avait pas prévu de reconnaître le principe de mutabilité. L'Acte fédéral ne contenait pas de clause de révision, comme les Constitutions cantonales d'ailleurs⁴⁹; par conséquent, une révision n'était théoriquement possible qu'à l'unanimité des membres⁵⁰. Toutefois, la Diète était autorisée à prendre certaines décisions contre l'avis des cantons⁵¹. Par conséquent, la chute du Médiateur entraîna la disparition des institutions qu'il avait conçues. Le 20 décembre 1813, les troupes alliées occupèrent la Suisse. Le 29 décembre, les cantons de la Diète, à l'exception de Berne, décidèrent de remplacer l'acte de médiation⁵². Sous réserve de ratification par les cantons, le *Landammann* Reinhard proposa trois principes autour de la révision: l'égalité politique entre tous les cantons, sauvegarder l'indépendance du peuple suisse et la rédaction d'une nouvelle Constitution fédérale⁵³. L'accord de la Diète fut ratifié par quatorze cantons.

La genèse du Pacte fédéral — Tous les cantons n'adhérèrent pas au concordat du 29 décembre 1813; nourrissant des prétentions territoriales sur les nouveaux cantons, huit gouvernements conservateurs formèrent une nouvelle Diète en mars 1814⁵⁴. La situation semblait inextricable, et aucune marge de négociation ne semblant possible entre les nouveaux cantons, épris de liberté, et les anciens baillis, soucieux de garantir leurs droits. L'accord entre les Confédérés fut possible grâce à une médiation

47 HAFNER, *Bundesverfassung*, p. 18.

48 La dernière disposition de l'acte de médiation a trait à la garantie des institutions helvétiques par les armées françaises: «[nous] garantissons la constitution fédérale, et celle de chaque canton, contre les ennemis de la tranquillité de l'Helvétie, quels qu'ils puissent être». Bien que reconnaissant formellement l'indépendance de la Suisse, Napoléon construisit une relation étroite de dépendance à son égard, au moyen d'alliances et de capitulations, BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 478 ss.

49 KÖLZ, *Histoire*, p. 159.

50 Cette distinction est très importante, puisqu'elle différencie la Confédération d'États d'un État fédéral, AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 14, n° 27 s.

51 Les députés de la Diète ont des instructions et doivent voter selon les instructions du canton (art. 26 A 1803). Cependant, l'article 31 de l'acte fédéral prévoyait qu'une déclaration de guerre, de paix ou d'alliance peut être décidée par les trois quarts des cantons de la Diète. *A contrario*, BRIDEL pense que l'acte fédéral permettait implicitement la majorité simple pour les décisions moins importantes, BRIDEL, *Précis*, p. 29.

52 HILTY, *Constitutions*, p. 368.

53 BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 483; HEUSLER, *Geschichte*, p. 323. L'accord est reproduit chez KAISER et STRICKLER, *Texte*, part. B, p. 153.

54 Il s'agissait des cantons de Berne, Lucerne, Fribourg, Soleure, Uri, Schwyz, Unterwald et Zoug, KÖLZ, *Histoire*, p. 194.

étrangère. Influencé par Frédéric-César de la Harpe, son ancien précepteur, le tsar de Russie intervint auprès des puissances alliées au Congrès de Vienne pour faire rejeter ces prétentions territoriales. Une commission *ad hoc* du Congrès de Vienne se chargea de fixer la situation de la Suisse et déposa ses conclusions le 20 mars 1815. Pour sauver le principe de l'égalité des cantons, les concessions en faveur des cantons conservateurs furent multipliées⁵⁵.

246

Le Pacte fédéral — De cette genèse tourmentée, le *Pacte fédéral entre les XXII cantons de la Suisse*, du 7 août 1815 garde une rédaction particulièrement concise. À l'instar de l'Acte fédéral, il se résume principalement à une alliance militaire et à une garantie mutuelle des Constitutions cantonales (art. 1 à 4 P 1815). Pour la première fois dans l'histoire du Corps helvétique, le traité est conclu entre des États égaux en droit reconnaissant la primauté du droit pour régler les conflits intercantonaux (art. 5 P 1815). Les cantons ne peuvent former entre eux des alliances préjudiciables au Pacte fédéral (art. 6 P 1815) et ils reconnaissent le principe démocratique de la jouissance universelle des droits politiques (art. 7 P 1815). La Diète dirige les affaires générales de la Confédération (art. 8 ss P 1815) et peut prendre ses décisions à la majorité simple, sauf dans des cas particuliers⁵⁶. Les péages existants sont conservés (art. 11 P 1815) et l'existence des couvents est garantie (art. 12 P 1815), comme la dette nationale (art. 13 P 1815) ou les concordats conclus depuis 1803 (art. 14 P 1815). Le Pacte et les Constitutions cantonales doivent être déposés aux archives de la Confédération (art. 15 P 1815). L'article 15 n'est pas qu'une simple innovation formelle, puisqu'il consacre dans l'ordre public suisse la première idée du constitutionnalisme, l'idée de Constitution écrite⁵⁷.

247

La révision du Pacte fédéral — Comme l'Acte fédéral, le Pacte fédéral ne comprend pas de clause de révision⁵⁸. Toutefois, le principe de mutabilité fait une apparition timide, car les articles 2 et 3 du Pacte prévoient une révision possible des contingents cantonaux d'hommes et d'armes, par simple décision de la Diète. Il est clair que le Pacte n'est pas prévu pour être révisé, au contraire, il est sacralisé. L'invo- cation du Dieu Tout-Puissant reprend sa place dans le préambule, alors qu'il avait été rayé par la Constitution helvétique et l'Acte de médiation. Le Pacte prévoit d'ailleurs :

« Afin qu'un acte aussi important [que le Pacte fédéral] pour le salut de la patrie commune reçoive, selon l'usage de nos pères, une sanction religieuse, ce Pacte fédéral sera non-seulement signé par les députés de chaque État, autorisé à cet effet, et muni du nouveau sceau de la Confédération, mais encore confirmé et corroboré par un serment solennel au Dieu tout puissant ».

55 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 15, n° 30. Les cantons d'Argovie, du Valais, du Tessin et de Saint-Gall payèrent un dédommagement à Uri, Schwyz, Unterwald, Glaris, Zoug et Appenzell Rhodes-Intérieures qu'HEUSLER estime en 1920 à 500 000 Francs. Le canton de Vaud devait payer à Berne en plus près de 300 000 Francs pour dédommager les pertes de régales privées, HEUSLER, *Geschichte*, p. 327.

56 BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 493. En cas de délégation de compétence au canton directeur, la décision doit être approuvée par une majorité de deux tiers (art. 9 al. 1 P 1815). Les grandes décisions en matière d'affaires étrangères (guerre, paix, alliance) doivent être approuvées à la majorité des trois quarts (art. 8 al. 3 P 1815).

57 AUBERT, *La Constitution*, p. 27, n° 19.

58 KÖLZ, *Histoire*, p. 422.

1.2 Un Pacte fédéral gelé dans une société en ébullition

La période du Pacte fédéral est divisée traditionnellement en deux parties: la Restauration, de 1815 jusqu'à 1830 et la Régénération, de 1830 jusqu'en 1848⁵⁹. Si le Pacte fédéral donnait satisfaction durant la Restauration, ses insuffisances devinrent criantes durant la Régénération, entraînant une grave crise politique et la guerre du *Sonderbund*.

248

La Restauration — En novembre 1815, le Congrès de Vienne reconnut et garantit la neutralité de la Suisse, mettant fin à la tutelle française⁶⁰. La paix revint en Europe et en Suisse. De nombreux intellectuels se détournèrent des idées portées par la Révolution française, en réaction à la violence politique qu'elle avait suscitée⁶¹. En Suisse, la Restauration fut marquée par la défense virulente des institutions cantonales, le retour au pouvoir des familles patriciennes et le rejet du libéralisme⁶². Il n'y avait plus de nationalité suisse, la liberté d'établissement n'était plus garantie et la circulation des biens était entravée par la perception de multiples droits d'entrée⁶³.

249

Les acquis de l'Helvétique durant la Restauration — Malgré le retour en force des idées qui régnaient durant le Corps helvétique, certains acquis de la République helvétique finirent par s'imposer⁶⁴: le principe de l'égalité des cantons résista, malgré des attaques violentes des anciens baillis, comme l'égalité politique des citoyens⁶⁵. Libérés de leurs anciens maîtres, les nouveaux cantons conservèrent leur statut, comme le Tessin, Vaud, l'Argovie, la Thurgovie et Saint-Gall⁶⁶. Une certaine liberté de presse se maintint et surtout le principe d'une Constitution écrite demeura. Protégées par la liberté d'association, les sociétés nationales proliférèrent: Société helvétique, Société suisse d'utilité publique, Société suisse de science naturelle ou Société suisse de carabiniers. Dans ces cercles, les idées nouvelles furent discutées, débattues et propagées⁶⁷. Le bourgeonnement de ces sociétés témoignaient de l'émergence de la distinction entre la société et l'État, et par conséquent de la distinction entre droit public et droit privé⁶⁸.

250

59 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 18, n° 36; BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 499; KAISER et STRICKLER, *Texte*, part. A, p. 99.

60 Voir la déclaration de neutralité, reproduite par HEUSLER: «[les] Puissances reconnaissent et garantissent la neutralité perpétuelle de la Suisse et l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites, et elles reconnaissent authentiquement, que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière» HEUSLER, *Geschichte*, p. 350.

61 D'une manière générale, la fin du XVIII^e siècle est marquée par une vague romantique, mystique qui rejetait fermement le culte de la raison, prôné par les révolutionnaires, KÖLZ, *Histoire*, p. 171. Tous sont fatigués des révolutions, BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 501.

62 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 17, n° 34. Juridiquement, cela signifiait que les Grands-Conseils des villes reprenaient la pleine souveraineté. Les campagnes étaient désormais représentées dans les Grands-Conseils, mais dans une proportion clairement favorable à la députation urbaine (1 contre 51 à Zurich), BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 496.

63 AUBERT, *Introduction*, p. 12 s, n° 44.

64 KÖLZ, *Histoire*, p. 221.

65 BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 496.

66 KÖLZ, *Bedeutung*, p. 505.

67 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 19, n° 38.

68 KÖLZ, *Bedeutung*, p. 505.

251

La Régénération — Dans l'historiographie suisse, la Régénération désigne le processus de renouvellement des législations cantonales, inspiré par le libéralisme⁶⁹. Dès la fin de 1830 ou le début de 1831, on élit dans plusieurs cantons des assemblées constituantes, sans base constitutionnelle — puisque la plupart des Constitutions cantonales ne prévoyaient pas de procédure de révision⁷⁰. En l'absence de base constitutionnelle explicite, les promoteurs s'appuyèrent sur la doctrine politique de la souveraineté populaire pour abroger leurs Constitutions⁷¹. En toute logique, le peuple lui-même devait être appelé à approuver la nouvelle Constitution et abroger les Constitutions établies⁷². La première partie de l'année 1831 vit défiler les référendums populaires: Soleure, le 13 janvier, Lucerne, le 30 janvier, Zurich le 20 mars, Saint-Gall le 23 mars, Thurgovie le 14 avril, Argovie le 6 mai, Schaffhouse le 2 juillet, Vaud le 8 juillet et Berne le 31 juillet⁷³.

252

Les insuffisances du Pacte fédéral — La Régénération n'allait pas sans tensions croissantes parmi les Confédérés: d'abord parce qu'elle ne touchait qu'une minorité de cantons, représentant une majorité de la population de la Confédération, et parce que les cantons régénérés avaient l'ambition d'exporter leurs principes⁷⁴. Cette ambition était légitimée par les carences majeures dont souffrait le Pacte fédéral⁷⁵. Sur le plan des relations internationales, la Confédération était très faible, n'ayant que peu d'organes propres,⁷⁶ et les cantons pouvaient traiter directement avec les gouvernements étrangers (art. 8 al. 5 P 1815). À plusieurs reprises, la Diète s'effaça face aux pressions des puissances européennes⁷⁷. Sur le plan économique, alors que la Suisse s'industrialisait, le commerce intercantonal était entravé par de multiples droits de péage routier ou de pontonage⁷⁸. Le transit des marchandises fut tellement taxé en

69 KÖLZ, *Histoire*, p. 227. Bien que les Constitutions cantonales régénérées se différencient de manière assez sensible, elles étaient caractérisées par la reconnaissance constitutionnelle des libertés individuelles, de l'égalité devant la loi, de la souveraineté populaire et de la séparation des pouvoirs, BRIDEL, *Précis*, p. 36.

70 KÖLZ, *Histoire*, p. 239. La Diète se vit contrainte d'admettre ces révisions constitutionnelles, malgré l'absence de base légale, BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 504; HILTY, *Constitutions*, p. 376.

71 Voir *supra* la doctrine constitutionnaliste et la méthode républicaine d'adoption des Constitutions, § 75.

72 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 23, n° 46; KÖLZ, *Histoire*, p. 331. Avec KÖLZ, il faut néanmoins souligner que la doctrine de la souveraineté populaire est difficilement conciliable avec les clauses d'immutabilité temporelle qu'on retrouve dans certaines Constitutions régénérées.

73 AUBERT, *Introduction*, p. 13 s, n° 49.

74 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 25, n° 50; RAPPARD, *Constitution*, p. 57.

75 En janvier 1831, l'appel de Kasimir Pfyffer décrivait avec précision les problèmes qui se posent à la Confédération de 1831: homogénéité constitutionnelle et institutionnelle cantonale, création d'une autorité centrale forte pour développer le commerce et s'imposer face à l'étranger, HILTY, *Constitutions*, p. 376; KÖLZ, *Histoire*, p. 413.

76 La Diète fédérale prend ses décisions d'après les instructions des gouvernements cantonaux (art. 8 P 1815). Les organes *stricto sensu* de la Confédération étaient la Chancellerie confédérale, composée d'un Chancelier et d'un secrétaire d'État, au service du canton directeur (art. 10 P 1815).

77 En 1817, elle avait adhéré à la Sainte-Alliance formée des puissances européennes centrales (Prusse, Autriche-Hongrie et Russie) pour leur complaire. Menacée par Metternich, elle invitait les cantons à censurer la presse en 1823 et à repousser les réfugiés politiques, BRIDEL, *Précis*, p. 40, note 2.

78 BRIDEL, *Précis*, p. 41. Les péages existant au moment du Pacte et ratifiés par la Diète étaient admis par le Pacte (art. 11 al. 3 P 1832).

Suisse, que les marchands avaient pris l'habitude de préférer franchir des frontières internationales limitrophes que plusieurs frontières cantonales⁷⁹.

Les premières tentatives de révision du Pacte fédéral (1832-1833) — En-
suite d'une proposition thurgovienne, le 19 août 1831, la Diète décida d'entrer en ma-
tière sur la question de la révision du Pacte. À partir de ce moment, la révision du
Pacte permit de nombreux esclandres: impensable! disaient les uns, indispensable!
répondaient les autres⁸⁰. Le 17 juillet 1832, la Diète décida du principe de la révision
du Pacte et nomma une commission *ad hoc* par une petite majorité de treize voix et
demie⁸¹. Le décret prévoyait que le résultat de son travail serait soumis aux cantons⁸².
Une commission de quinze membres était formée, sous la direction de Gallus Jakob
Baumgartner, dont Pellegrino Rossi était le rapporteur. Cette commission publia un
projet d'Acte fédéral, *Bundesurkunde der schweizerischen Eidgenossenschaft*, du 15 dé-
cembre 1832, connu par le nom du rapporteur comme le Pacte Rossi⁸³.

Un compromis bien helvétique — Le Pacte Rossi est nettement plus dé-
taillé que le Pacte fédéral; il contient cent vingt articles. Pour surmonter les blocages
politiques empêchant toute révision du Pacte, le Rapporteur Rossi pensait que «[le]
seul moyen de succès consiste à ne contenter pleinement personne»⁸⁴. C'est pourquoi
la commission Rossi rechercha un équilibre entre les vœux des différents courants po-
litiques. L'article 2 du Pacte Rossi prévoit que les cantons sont souverains et qu'ils
sont autorisés à exercer tous les droits qui n'ont pas été délégués à la Confédération
et qu'ils peuvent conclure des accords internationaux qui relèvent de leur compétence
(art. 12 P 1832). La plus grosse contrepartie politique que voit la commission est la ga-
rantie du libre établissement des Confédérés sous certaines conditions (art. 36
P 1832)⁸⁵ et une réglementation des compétences cantonales en matière fiscale (art.
14 ss P 1832).

L'État fédéral prévu par le Pacte Rossi — Le projet développe la création
d'un État fédéral basé sur la séparation des pouvoirs: la Diète est l'autorité suprême
de la Confédération (art. 43 ss P 1832). En principe, les députés qui y siègent votent li-
brement (art. 59 P 1832), sauf deux exceptions: les questions prévues par l'ar-
ticle 57 P 1832⁸⁶ pour lesquelles ils sont liés par les instructions des gouvernements et

79 RAPPARD, *Constitution*, p. 47.

80 RAPPARD, *Constitution*, p. 86.

81 Les trois cantons primitifs et le Valais s'opposaient à tout changement. Vaud, Genève et Neuchâtel affichaient leur scepticisme, KÖLZ, *Histoire*, p. 414.

82 KAISER et STRICKLER, *Texte*, part. A, p. 104.

83 Reproduit dans KÖLZ, *Quellenbuch*, Vol. I, p. 348 ss.

84 ROSSI, *Rapport*, p. 12.

85 Le Confédéré qui entend se prévaloir du libre établissement doit établir un certificat de bonnes mœurs (art. 36 lit. a P 1832). Toutefois le Confédéré ne peut faire valoir ses droits politiques dans le canton d'établissement, mais doit être traité de manière égale dans les autres domaines (art. 36 lit. c P 1832). Il est toujours susceptible d'être expulsé dans son canton d'origine, par un jugement ou une décision de police (art. 36 lit. e P 1832).

86 Il s'agissait des traités et des alliances avec l'étranger qui ont un contenu «politique» (lit. a), des déclarations de guerre et des accords de paix (lit. b), de la reconnaissance d'un nouvel État ou d'un nouveau gouvernement (lit. c), d'intervention armée sans le consentement du canton concerné (lit. d), de l'interprétation authentique du Pacte (lit. e), de la révision des contingents militaires (lit. f) ou de la révision du pacte (lit. g).

celles de l'article 58 P 1832⁸⁷ pour lesquelles la ratification des cantons est exigée. Le Conseil fédéral est l'autorité exécutive de la Confédération (art. 68 ss P 1832), il est composé d'un *Landammann* et de quatre conseillers fédéraux. Un tribunal fédéral est également prévu pour trancher les questions de droit public fédéral (art. 90 ss P 1832).

256

La révision constitutionnelle, vue par le Pacte Rossi — Dans son rapport, la commission Rossi comprenait l'importance du principe de mutabilité, car elle écrivait que le Pacte fédéral n'était plus « l'expression sincère » de l'état du pays⁸⁸. Par conséquent, l'alliance confédérale elle-même était mise en danger par l'immobilisme du Pacte fédéral⁸⁹. C'est pourquoi la commission milita pour l'introduction d'un droit légal de révision constitutionnelle qui refléterait l'état présent de la Suisse et permettrait un développement légal et régulier des institutions politiques⁹⁰. Le Pacte Rossi souhaitait garantir ce droit légal de révision tant au niveau cantonal⁹¹ que fédéral (art. 109 ss P 1832). Selon les dispositions du Pacte Rossi, aucune révision constitutionnelle ne peut être décidée dans les douze années qui suivent l'entrée en vigueur de la Constitution (art. 109 P 1832). La demande de révision doit émaner de cinq cantons au moins (art. 110 P 1832),⁹² elle doit être discutée à la Diète ordinaire, puis votée à la Diète suivante (art. 111 P 1832). Le principe de révision peut être accepté à la majorité de douze cantons (art. 112 P 1832). S'il l'est, la Diète doit choisir entre la révision partielle ou la révision totale (art. 113 P 1832). Elle confie la préparation de la révision à une commission, qui développe son projet sans instruction (art. 114 s P 1832). Le vote sur le résultat de la commission se déroulera à la Diète suivante, selon les instructions cantonales (art. 116 P 1832). La modification peut entrer en vigueur après la ratification d'au moins quinze cantons (art. 117 P 1832)⁹³.

257

Les dispositions transitoires du Pacte Rossi — Les dispositions transitoires du Pacte Rossi sont très courtes et lacunaires. L'article 118 P 1832 prévoit des votations sur le Pacte dans tous les cantons, conformément aux dispositions constitutionnelles cantonales. L'article 119 P 1832 demandait au canton directeur de convoquer la Diète pour ne signer le Pacte qu'après des votations favorables (*erfolgter Annahme*). L'article 120 P 1832 reconnaît les concordats et les décisions antérieures de la

87 Il s'agissait des accords internationaux non soumis à instruction (lit. a), de la garantie des constitutions cantonales (lit. b), de légiférer sur les questions prévues par le Pacte (lit. c), la nomination des hauts fonctionnaires et des diplomates (lit. d) ou la réduction des coûts d'une intervention fédérale (lit. e).

88 Rossi, *Rapport*, p. 5.

89 Rossi, *Rapport*, p. 114.

90 Rossi, *Rapport*, p. 112. L'absence d'une voie légale de révision constitutionnelle finit forcément sur des troubles politiques: « [les] révolutions, ces terribles nécessités, c'est en ouvrant au progrès une route régulière et paisible qu'il importe de les prévenir » Rossi, *Rapport*, p. 45.

91 Au niveau cantonal, seules les Constitutions cantonales qui prévoient une procédure de révision constitutionnelle peuvent obtenir la garantie fédérale (art. 6 lit. c). Rossi justifie cette clause en lien avec l'institution de l'intervention fédérale. Il s'agit d'éviter que les troupes fédérales puissent être prises en otage d'une crise constitutionnelle cantonale, Rossi, *Rapport*, p. 56s.

92 Théoriquement, une minorité de la population représentée par la majorité des petits cantons pouvait imposer une révision du Pacte. Toutefois, une telle éventualité ne pouvait inquiéter personne, tant le conservatisme des petits cantons était notoire, RAPPARD, *Constitution*, p. 79.

93 Il s'agit d'un véritable droit de veto, reconnu à huit cantons, qui peuvent alors bloquer les réformes constitutionnelles, Rossi, *Rapport*, p. 114.

Diète et garantit leur validité, tant qu'ils sont conformes au Pacte et pas formellement abrogés. Ces dispositions passent sous silence une difficulté juridique de taille: le Pacte fédéral ne contenant pas de clause de révision, il ne pouvait être modifié qu'à l'unanimité des cantons⁹⁴. Or l'article 119 P 1832 n'exige pas l'unanimité et laisse plutôt entendre qu'une majorité de cantons pourrait suffire. La commission espérait sans doute convaincre les cantons réfractaires de la nécessité d'une révision, et obtenir une approbation unanime — elle avait d'ailleurs fait de grandes concessions politiques à la souveraineté cantonale dans ce sens. Ce pari fut perdu, les cantons conservateurs ne changèrent pas d'opinion et continuèrent d'exiger un accord unanime pour toute révision du Pacte⁹⁵.

L'accueil et l'échec du Pacte Rossi — Le projet fut largement répandu et publié dans les trois langues nationales par les soins du canton directeur. Le projet prévoyait qu'il serait soumis en votation dans les cantons (art. 118 P 1832). Or, il ne parvint pas à susciter des vagues d'enthousiasme: les radicaux critiquaient sa timidité, les conservateurs y voyaient la ruine du fédéralisme⁹⁶. Les amendements de la Diète dans un sens plus conservateur ne parvinrent pas à réunir le consensus nécessaire auprès des Grands Conseils cantonaux. Finalement, une défaite symbolique illustra clairement cette bérézina: alors que la commission Rossi voulait y placer la capitale fédérale, le canton de Lucerne refusa le Pacte par 11 400 voix contre 1500, sur moins de 20 000 électeurs. La doctrine a estimé que la représentation totalement égalitaire des cantons à la Diète, de deux députés par cantons condamnait politiquement le projet⁹⁷, qu'il protégeait les cantons avant tout, mais pas assez les Confédérés,⁹⁸ même si l'organisation de l'État fédéral du projet était intéressante⁹⁹. HAFNER évoque aussi le faible enracinement des libéraux en Suisse pour porter le projet¹⁰⁰.

Le rapport de la commission Muralt — Malgré l'échec du Pacte Rossi, la question de la révision du Pacte fédéral ne fut pas enterrée, loin de là. Les opinions exprimées à la Diète étaient aussi dispersées que possible: à côté des opposants farouches à toute révision, les partisans d'une révision se divisaient entre les députés

94 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 30, n° 66; KÖLZ, *Histoire*, p. 422. La Diète avait reconnu ce principe en précisant dans un décret du 14 juillet 1818 que seul un vote de tous les États pourrait lui donner de nouvelles compétences.

95 RAPPARD, *Constitution*, p. 80. Pour la commission, la question se pose différemment: «[le] dilemme se pose donc ainsi: ou laisser l'alliance se dissoudre par le retour des cantons à l'état d'isolement, ou fixer d'accord (sic) une limite au pouvoir de la minorité» ROSSI, *Rapport*, p. 115. Il faut reconnaître qu'en adoptant des exigences de type maximaliste, les conservateurs ont finalement dû accepter une constitution en 1848 qui leur était nettement moins favorable que le Pacte Rossi.

96 AUBERT, *Introduction*, p. 18, n° 71; BRIDEL, *Précis*, p. 43; HILTY, *Constitutions*, p. 380; RAPPARD, *Constitution*, p. 83.

97 RAPPARD, *Constitution*, p. 81. C'est également la grande différence d'avec le projet de 1848, comme le reconnaissent KERN et DRUEY, KERN et DRUEY, *Rapport*, p. 5. Le bicamérisme sur le modèle américain avait été envisagé par la commission, qui l'avait repoussé pour des questions économiques: «[on] ne pourrait ni obtenir des cantons l'envoi à leurs frais d'un grand nombre de députés, ni charger la caisse fédérale de l'énorme dépense de leur entretien» ROSSI, *Rapport*, p. 84.

98 IMBODEN, *Föderalismus*, p. 232; KÖLZ, *Histoire*, p. 422 s.

99 AUBERT, *Introduction*, p. 16, n° 61.

100 HAFNER, *Bundesverfassung*, p. 24.

favorables aux révisions partielles et ceux favorables à une révision totale, lesquels ne pouvaient choisir entre élire une assemblée constituante et confier la révision à la Diète. Aucune majorité ne pouvait se dégager d'un tel *tohu-bohu*¹⁰¹. En 1840, la Diète réussit à charger une petite commission d'examiner l'article 10 du Pacte fédéral, sur le système des cantons directeurs. La commission était présidée par Hans Conrad de Muralt et comptait parmi ses membres les rédacteurs de la future Constitution (Henri Druey et Conrad Kern), mais ne proposa rien de réalisable¹⁰².

Des tensions exacerbées par des querelles confessionnelles — Les années qui suivirent l'échec du Pacte Rossi marquèrent un tournant de l'histoire constitutionnelle suisse. Alors qu'auparavant, des conflits idéologiques avant tout opposaient une bourgeoisie montante aux vieilles familles patriciennes, l'affrontement prit une tournure plus religieuse¹⁰³. Les cantons réformés se comptant *grosso modo* dans le camp des cantons régénérés et les cantons catholiques se groupant dans le camp des cantons conservateurs. Le climat politique s'envenima par des épisodes fameux: le concordat des sept et la ligue de Sarnen,¹⁰⁴ les articles de Baden,¹⁰⁵ la fermeture des

101 Pour l'illustrer, KAISER et STRICKLER produisent un extrait des registres de la Diète concernant les votations sur la révision du 12 août 1844. La diversité des objets soumis au vote témoigne de l'absence d'un consensus entre les cantons. Ont été soumis au vote: la non-entrée en matière sur les questions de révision, l'élaboration d'un règlement sur la procédure de révision constitutionnelle, l'élection d'une constituante, la révision du Pacte par des députés plénipotentiaires de la Diète sous réserve de ratification cantonale, la révision par la Diète elle-même, pour une révision étendue de toutes les dispositions du Pacte, pour une révision limitée à quelques dispositions, pour déterminer les compétences et les organes fédéraux chargés d'exécuter les compétences fédérales et pour une révision limitée aux articles IX et X du Pacte, KAISER et STRICKLER, *Texte*, part. A, p. 110 s.

102 AUBERT, *Introduction*, p. 18s, n° 72 ss. Notons que trois projets privés de Constitution furent également rédigés, ceux de Karl Kasthofer, James Fazy et Ignaz Paul Troxler, HAFNER, *Bundesverfassung*, p. 24.

103 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 28, n° 57.

104 Afin de garantir leurs ordres constitutionnels libéraux de manière effective, sept cantons régénérés conclurent un concordat: Zurich, Berne, Lucerne, Soleure, Saint-Gall, Argovie et Thurgovie. La Diète ne réussit pas à dégager une majorité contre lui. Pour répondre à ce concordat, les cantons conservateurs regroupés dans la ligue de Sarnen décidèrent de resserrer leurs liens, mais la ligue fut condamnée par la Diète, KÖLZ, *Histoire*, p. 434 ss.

105 Le 30 décembre 1833, par l'initiative du Lucernois Eduard Pfyffer et du Saint-Gallois Gallus Jakob Baumgartner, le gouvernement lucernois, libéral, convoquait à Baden une conférence pour régler les rapports entre Église catholique et État. De cette conférence, il en sortit quinze résolutions qui réclamaient notamment une plus grande indépendance des évêques suisses par rapport au pape, un droit de regard de l'État sur les affaires de l'Église. Les articles de Baden furent condamnés par l'encyclique *Commissum Divinitus* du 17 mai 1835 et provoquèrent de nombreuses divisions au sein des catholiques: en Argovie et à Berne, on réprima des émeutes par la force des régions catholiques. Les articles de Baden avaient accentué la polarisation entre le camp conservateur et le camp libéral, KÖLZ, *Histoire*, p. 444.

couvents en Argovie,¹⁰⁶ le rappel des Jésuites à Lucerne,¹⁰⁷ l'expédition des corps francs¹⁰⁸.

La crise du *Sonderbund* — Pour protéger leurs ordres constitutionnels, Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Zoug, Fribourg et le Valais conclurent une alliance séparée (*Sonderbund*), le 10 décembre 1845. Cette alliance resta secrète, jusqu'en juin 1846, lorsque le Grand Conseil fribourgeois en délibéra publiquement. Après qu'une Diète extraordinaire eut été convoquée à Zurich, ce ne fut que par un cumul de hasards¹⁰⁹ qu'on put condamner le *Sonderbund* le 20 juillet 1847. La Diète profita de sa majorité pour décréter à nouveau la révision du Pacte le 16 août et renvoyer les Jésuites le 3 septembre. Le Conseil de guerre du *Sonderbund* mobilisa 30 000 hommes et la Diète 50 000 sous la direction du général Dufour. En trois semaines, le général Dufour mena habilement campagne et le *Sonderbund* fut vaincu¹¹⁰.

261

2. La Constitution du 12 septembre 1848

2.1 Les travaux préparatoires

La commission de rédaction — Lorsque la Diète avait décrété la révision du Pacte, elle avait décidé que la question de la révision devait être confiée à une commission spéciale, dont elle avait élu les treize commissaires. Du fait de l'éclatement

262

106 L'Argovie est un canton dans lequel tant les catholiques que les protestants sont représentés, dans une mesure légèrement favorable aux protestants. Le 5 janvier 1841, le peuple approuva un texte qui n'assurait plus de privilèges aux couvents catholiques et le Grand Conseil argovien vota la fermeture et la confiscation des biens de huit couvents, pour punir des émeutes populaires. Cette fermeture violait l'article 12 du Pacte fédéral, mais la Diète choisit de rayer cette question de l'ordre du jour, en laissant une lourde rancœur chez les catholiques, AUBERT, *Introduction*, p. 19, n° 76 s.

107 L'ordre des Jésuites était controversé au sein des catholiques eux-mêmes. On leur reprochait d'être soumis à Rome, même contre les autorités nationales civiles. La décision des Lucernois du 24 octobre 1844 de confier l'éducation supérieure lucernoise aux jésuites déclencha une vague de colère auprès du camp des régénérés. Plusieurs cantons proposèrent de voter l'expulsion de l'ordre à la Diète, mais sans toutefois réunir de majorité, AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 28, n° 59.

108 En réaction à la décision lucernoise de confier l'éducation supérieure aux jésuites, des radicaux bernois, soleurois et argoviens organisèrent en décembre 1844 et en mars 1845 deux expéditions armées de « corps francs » (*Freischarenzüge*) contre Lucerne. Ces expéditions furent soutenues par les cantons d'origine, en violation évidente de l'article 5 du Pacte. Les deux expéditions furent repoussées par les forces lucernoises, AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 29, n° 60.

109 Le premier décret de dissolution ne recueillit que dix voix le 4 septembre 1846, sur les douze requises. Genève vit son gouvernement modéré renversé par une révolution radicale le 7 octobre 1846, menée par James Fazy. Saint-Gall connaissait un Grand Conseil divisé de manière identique entre conservateurs et libéraux (75 conservateurs et 75 libéraux). Des élections le 2 mai 1847 dégagèrent une majorité libérale, grâce aux voix d'un district catholique, le district de Gaster (73 conservateurs contre 77 libéraux). Par conséquent, Saint-Gall passa du côté libéral. Grâce à cet effet papillon, la Diète put voter la dissolution du *Sonderbund* le 20 juillet 1847, AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 30, n° 62.

110 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 30, n° 63.

des hostilités du *Sonderbund* en 1847,¹¹¹ la commission ne put se réunir qu'au début de l'année 1848. La commission était constituée de vingt et une personnalités expérimentées et aguerries dans les luttes politiques cantonales; la plupart de ses membres jouissaient d'une formation supérieure, juridique pour la plupart¹¹². Toutefois, elle ne comptait pas de grands spécialistes du droit public fédéral ou de réformateurs déclarés¹¹³. Sans publicité et sans instructions, la commission tint trente et une séances plénières du 17 février 1848 au 8 avril 1848¹¹⁴. Ses discussions nous sont connues grâce à SCHIESS, qui les a résumées dans un protocole¹¹⁵. Secrétaires de la commission, DRUEY et KERN ont publié un rapport explicatif plus court¹¹⁶. À côté du travail en commission plénière, on sait également que les commissaires ont travaillé en quatre sections dont on ne connaît pas le contenu des délibérations.

263

L'idée de 1848 — Le projet de la commission, *Projet de Constitution fédérale pour la Confédération suisse* du 8 avril 1848 (ci-après P 1848) a été publié par SCHIESS¹¹⁷. Il souhaitait concilier deux objectifs contradictoires: il s'agissait d'accorder « l'élément national ou général, et l'élément cantonal ou spécial »¹¹⁸. Autrement dit, la commission ambitionnait de faire une sorte de synthèse entre les points forts de la République helvétique et ceux du Pacte fédéral¹¹⁹. Malgré son titre, l'association des cantons prévue par la commission de 1848 n'est pas une Confédération d'États, mais un véritable État fédéral¹²⁰. Le projet s'appuie visiblement sur les textes antérieurs: il re-

111 KERN et DRUEY, *Rapport*, p. 4. La Diète avait voté la dissolution du *Sonderbund* par la force le 4 novembre 1847, DIERAUER, *Histoire*, p. 893.

112 KÖLZ, *Histoire*, p. 603 s. Notons que la commission ne comptait pas de véritables théoriciens ni d'écrivains politiques. Il s'agissait en première ligne des chefs politiques et militaires libéraux et radicaux, DIERAUER, *Histoire*, p. 932. La commission était composée de: Ulrich Ochsenbein de Berne (président de la Diète en 1847-1848, président du Conseil d'État), Jonas Furrer de Zurich (Bourgmestre), Jacques Robert Steiger, de Lucerne (*Statthalter*), François Jauch d'Uri (conseiller d'État), Melchior Diethelm de Schwyz (président du Grand Conseil), Alois Michel d'Obwald (*Landammann*), Caspar Jenny de Glaris, Joseph Müller de Zoug (Conseiller d'État, colonel), François Marcelin Bussard de Fribourg (député du Grand Conseil), Joseph Munziger de Soleure (*Landammann*), Jean Georges Furstenberger de Bâle-Ville, Charles Spitteler de Bâle-Campagne, Georges Böschenstein de Schaffhouse (Conseiller d'État), Guillaume Naeff de Saint-Gall (*Landammann*), Raget Abys des Grisons (Bourgmestre), Frey-Herosé d'Argovie (*Landammann*), Conrad Kern de Thurgovie (président du tribunal d'appel), Jacques Luvini-Perseghini du Tessin (Colonel), Henri Druey de Vaud (Conseiller d'État) et Louis Rilliet-Constant de Genève (Colonel et Conseiller d'État).

113 Comme Troxler, Bornhauser, Kastrofer, Snell ou encore Fazy, qui avait cédé sa place à Rilliet-Constant sur un mouvement d'humeur, RAPPARD, *Constitution*, p. 110.

114 Les libéraux étaient parfaitement conscients de l'importance de terminer rapidement la procédure constituante: ils pouvaient mettre à profit les gains politiques de la victoire sur le *Sonderbund* et placer les puissances européennes conservatrices devant le fait accompli, KÖLZ, *Histoire*, p. 605 s. La vague révolutionnaire qui traversa l'Europe à partir de Paris en 1848 permit à la commission de travailler sans la crainte des puissances conservatrices, BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 518; KERN et DRUEY, *Rapport*, p. 5 s.

115 SCHIESS, *Protocole*.

116 KERN et DRUEY, *Rapport*.

117 SCHIESS, *Protocole*, p. 199 ss.

118 AUBERT, *Préambule*, p. 3, n° 15; IMBODEN, *Föederalismus*, p. 232; KERN et DRUEY, *Rapport*, p. 8s.

119 HOLENSTEIN, *Voraussetzungen*, p. 133 s.

120 Le projet ne fonde pas une Confédération d'États, mais un véritable État fédéral. Depuis, le terme de « Confédération » renvoie à une double réalité: l'État central (*Bund*) et l'ensemble

prend la structure du projet de 1832. L'article 3 reconnaît la souveraineté des cantons en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale¹²¹. Il donne à la Confédération des compétences et des autorités nouvelles: une Assemblée fédérale basée sur le bicamérisme, le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral¹²². Certains droits fondamentaux sont reconnus au niveau fédéral comme l'égalité (art. 4 P 1848), la liberté d'établissement des citoyens chrétiens (art. 44 P 1848), la liberté de la presse (art. 45 P 1848)¹²³.

L'idée de 1848 et l'Assemblée fédérale — Ce mariage entre l'intérêt national et les souverainetés cantonales est particulièrement visible dans la réorganisation de la Diète, renommée Assemblée fédérale¹²⁴. L'Assemblée fédérale est divisée en deux chambres: les députés au Conseil national sont élus selon la population du canton (art. 61 P 1848), alors qu'au Conseil des États, les cantons sont représentés de manière égale (art. 69 P 1848). Les Conseillers nationaux sont indemnisés par la caisse fédérale (art. 68 P 1848) et les conseillers des États sont indemnisés par les cantons, comme l'étaient les représentants de la Diète. Contrairement à la Diète, les membres de l'Assemblée fédérale votent sans instruction (art. 79 P 1848)¹²⁵.

La révision constitutionnelle et la garantie des Constitutions cantonales — La commission reprend la volonté du Pacte Rossi, de rendre les clauses de ré-

formé de l'État central et des cantons (*Bundesstaat*), AUBERT, *Exposé*, p. 77, n° 127. En effet, un État moderne ne saurait exister sans une certaine centralisation des pouvoirs, GONIN, *État*, p. 62.

121 Cette formulation s'appuie visiblement sur l'article 11 de l'acte de Médiation et l'article 2 du Projet Rossi, avec une différence de taille, l'article 3 Cst. 1848 n'exige plus que les compétences soient expressément octroyées à la Confédération, AUBERT, *Introduction*, p. 27, n° 115.

122 Le Pacte fédéral ne prévoyait pas vraiment d'autorité nationale, or selon la commission: «[il] faut à la Confédération des autorités qui représentent les grands éléments dont elle se compose, que la vertu même de leur organisation et la source de leur mandat élèvent à des considérations d'ensemble supérieures aux idées étroites de localité et à l'égoïsme cantonal, des autorités qui accomplissent la volonté de la majorité des citoyens et travaillent à la prospérité du pays» KERN et DRUEY, *Rapport*, p. 42. Par rapport au Pacte, les compétences déléguées à la Confédération sont considérablement étendues: la conclusion des traités avec l'étranger (art. 8 et 10 P 1848), une partie de l'instruction militaire (art. 20 P 1848), la création d'un système douanier (art. 23 P 1848), la régie des postes (art. 33 P 1848), de la monnaie (art. 36 P 1848), de la poudre à canon (art. 38 P 1848), de la métrologie (art. 37 P 1848), la lutte contre les épidémies (art. 59 P 1848).

123 Ni KERN et DRUEY, ni SCHIESS n'expliquent clairement pourquoi la Constitution de 1848 n'avait pas de déclaration des droits fondamentaux, comme on en trouve dans des textes contemporains en France et en Allemagne. Reste l'hypothèse de BLUNTSCHLI, reprise en doctrine. La commission se méfiait des grandes déclarations des droits fondamentaux. Comme on craignait de se perdre dans des conceptions trop théoriques, on se concentra sur les droits les plus importants à protéger au niveau fédéral, d'autant plus que certains cantons avaient eux-mêmes des catalogues de droits fondamentaux, AUBERT, *La Constitution*, p. 92, n° 163; BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 526s; FAVRE, *Aspects*, p. 465; GROSS, *Droits fondamentaux*, p. 94; HUBER H., *Probleme*, p. 103, nbp 5; KÖLZ, *Histoire*, p. 641. Il faut peut-être ajouter que la Constitution de 1848 n'était pas dirigée contre un monarque dont elle voulait protéger les citoyens du pouvoir absolu, mais contre les tendances centrifuges des cantons.

124 NEIDHART, *Bundesstaates*, p. 67.

125 «Il faut que la discussion puisse porter ses fruits et permettre au député de voter comme il a le sentiment intime que ses commettants voteraient s'ils avaient assisté à la délibération» KERN et DRUEY, *Rapport*, p. 55.

vision constitutionnelle obligatoires, afin de prévenir les troubles politiques. Selon un commissaire, la révision constitutionnelle n'est pas acceptable par tous les moyens, c'est pourquoi «[il] faut qu'une loi règle les conditions sous lesquelles le changement de constitution peut être opéré»¹²⁶. Suivant cette logique, l'article 6 lit. c P 1848 prévoit que la garantie des Constitutions cantonales n'est octroyée qu'en présence d'une clause de révision démocratique, lorsque la majorité des citoyens demande une nouvelle Constitution¹²⁷. Cette précision n'apparaissait pas dans le Pacte Rossi et témoigne de la conviction de la commission qu'«une minorité non organisée n'a point le droit d'imposer sa volonté comme loi à l'ensemble»¹²⁸.

266

L'affirmation du principe de mutabilité constitutionnelle (art. 104 P 1848) — La commission de révision s'occupa de la procédure de révision constitutionnelle lors des vingt-cinquième et vingt-sixième séances, les 27 et 30 mars 1848. Comme en témoigne la rapidité avec laquelle ces questions furent traitées, la procédure de révision constitutionnelle n'a pas soulevé de polémiques virulentes¹²⁹. Les radicaux et libéraux représentaient la majorité de la commission et imposèrent une affirmation forte du principe de mutabilité¹³⁰. La commission tint pour acquis que les Constitutions devaient pouvoir évoluer avec leur temps; c'est pourquoi l'article 104 P 1848 affirme simplement que «[la] Constitution fédérale peut être révisée en tout temps»¹³¹. Il n'y avait pas de clause d'immutabilité temporelle, pas de procédure constitutionnelle spéciale, d'organe *ad hoc* ou de majorité qualifiée. On ne saurait accuser la commission de vouloir promouvoir l'instabilité institutionnelle, au contraire elle estime qu'une bonne Constitution est une sorte d'équilibre entre le passé et l'avenir:

«La commission propose de rendre très facile [la révision de la Constitution fédérale], parce qu'un peuple réellement souverain doit pouvoir changer sa constitution quand bon lui semble, et que l'expérience a prouvé que la plupart des insurrections et des révolutions violentes ont leur cause dans les entraves apportées au changement des constitutions, dans les chartes elles-mêmes ou dans les résistances aveugles de partis qui essaient de maintenir leur position

126 SCHIESS, *Protocole*, p. 22.

127 Cette condition n'était prévue au départ qu'aux nouvelles Constitutions cantonales, elle sera étendue par la suite à toutes les Constitutions cantonales, par les dispositions transitoires de la Constitution de 1848 (art. 4 disp. trans. Cst. 1848). KÖLZ estime qu'il s'agit d'une des dispositions «les plus progressistes et les plus riches de conséquences de tout le texte constitutionnel», KÖLZ, *Histoire*, p. 640.

128 SCHIESS, *Protocole*, p. 25.

129 Il suffit de comparer avec la question des péages routiers et des droits de pontonage, qui a occupé les séances plénières de la commission lors de sa neuvième séance, le 29 février, la douzième séance, le 3 mars 1848, la quinzième séance, le 11 mars 1848, la vingt-septième séance, le 3 avril 1848, la vingt-huitième séance, le 4 avril 1848 et la trentième séance du 6 avril 1848. KÖLZ se demande si les membres de la commission avaient perçu la portée de l'article 6 lit. c P 1848, KÖLZ, *Histoire*, p. 640.

130 La proposition de Furstenberger de limiter la révision à deux amendements au Pacte de 1815 n'a même pas été soumise au vote des commissaires, SCHIESS, *Protocole*, p. 7. De même, la proposition d'imposer un quorum de deux tiers des votants lors d'une votation sur le principe d'une révision n'a pas non plus été soumise au vote, SCHIESS, *Protocole*, p. 146.

131 Il s'agissait d'écarter une proposition d'imposer un délai d'immutabilité de deux ans, KÖLZ, *Histoire*, p. 661; SCHIESS, *Protocole*, p. 144.

ou qui croient pouvoir arrêter la marche du temps »¹³².

La procédure de révision constitutionnelle (art. 105 P 1848) — SCHIESS rapporte qu'«[une] majorité de dix-neuf voix [sur vingt et un commissaires] se prononça pour le principe que la Constitution [pût] être révisée en tout temps *comme une loi*» (notre accentuation)¹³³. L'article 103 P 1848 prévoyait que «[la] révision a lieu dans les formes statuées par la législation fédérale». L'interprétation de cette disposition est difficile. Le procès-verbal de la commission n'est pas très clair. Une majorité de quinze voix se déclara pour que la question de la révision fût soumise à une assemblée constituante, lorsque l'Assemblée fédérale, ou une de ses chambres refuseraient une révision souhaitée par le peuple — l'Assemblée fédérale ayant alors perdu la confiance du peuple. Toutefois, l'établissement d'une assemblée constituante pour procéder à la révision resta en minorité par neuf voix, une majorité de onze membres se prononça contre.

267

Le renouvellement de l'Assemblée fédérale en vue d'une révision constitutionnelle (art. 106 P 1848) — Pour éviter que l'Assemblée fédérale puisse nier le besoin de changement en présence d'une volonté populaire résolue dans ce sens, la commission proposa une procédure assez alambiquée, à l'article 106 P 1848¹³⁴. Le principe de l'article 106 est le suivant: lorsque l'Assemblée fédérale refuse d'entrer en matière sur une révision constitutionnelle demandée par le peuple, elle serait entièrement renouvelée. Selon la proposition d'un commissaire, la volonté du peuple exprimée dans les élections tiendrait lieu dans ce cas de constituante¹³⁵. La rédaction est tarabiscotée pour pouvoir tenir compte du bicamérisme: si une des Chambres refuse le principe de la révision et que l'autre l'accepte, la question préliminaire de l'opportunité de la révision est également soumise en votation populaire, avec les mêmes conséquences qu'en cas de révision totale demandée par une initiative populaire. L'article 106 est en quelque sorte une *petite bombe atomique institutionnelle* justifiée par le principe de mutabilité¹³⁶: en demandant une révision totale, 50 000 citoyens peuvent provoquer le renouvellement des Chambres fédérales (art. 106 P 1848) et du Conseil fédéral (art. 79 P 1848).

268

132 KERN et DRUEY, *Rapport*, p. 74.

133 SCHIESS, *Protocole*, p. 144.

134 L'article 106 P 1848 prévoit que «[lorsqu']une Section de l'Assemblée fédérale décrète la révision de la Constitution fédérale et que l'autre n'y consent pas, ou bien lorsque cinquante mille citoyens suisses ayant droit de voter demandent la révision, et que les deux Conseils s'y refusent, la question de savoir si la Constitution fédérale doit être révisée, est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, par oui ou par non. Si, dans l'un ou dans l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils sont dissous et il en sera nommé de nouvelles pour travailler à la révision».

135 SCHIESS, *Protocole*, p. 145.

136 La crainte de révolutions et le principe de mutabilité ressortent assez clairement des délibérations de la commission: «afin de faire disparaître la contradiction existant entre les vues des autorités et la conviction de la nation et [de] prévenir ainsi des révolutions possibles, la question de [la] révision doit être soumise au peuple et il faut qu'un certain nombre de citoyens aient le droit de demander la révision lorsqu'elle a été refusée par l'assemblée fédérale» SCHIESS, *Protocole*, p. 144.

269

L'entrée en vigueur d'une révision constitutionnelle (art. 107 P 1848) —

La commission de rédaction adopta son texte définitif le 8 avril 1848. La question de l'entrée en vigueur d'une révision constitutionnelle n'a pas fait l'objet de débats approfondis. Une première proposition d'article 107 P 1848 visait à adopter la nouvelle Constitution fédérale «à la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et non pas par la majorité des Cantons» mais elle fut refusée. Le nouvel article 107 P 1848 du projet prévoyait qu'une révision constitutionnelle requerrait la majorité du peuple et la majorité des cantons.

270

Les dispositions transitoires —

Curieusement, les dispositions transitoires, ces questions extrêmement importantes d'un point de vue politique, ont été retravaillées par les rédacteurs, après leurs traitements en séance plénière¹³⁷. Les dispositions transitoires définitives furent rédigées dans un sens légèrement plus favorable aux cantons, que le premier projet¹³⁸. En effet, l'acceptation de la nouvelle Constitution n'est plus ratifiée par une majorité populaire simple. Ce sont les cantons qui devraient se prononcer sur l'acceptation de la Constitution (art. 1 disp. trans. P 1848). Mais c'est la Diète qui proclamerait l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (art. 2 disp. trans. P 1848) et les dispositions nécessaires à l'entrée en vigueur (art. 3 disp. trans. P 1848). Un des commissaires proposa de reconnaître au Conseil fédéral des compétences en matière de défense militaire (art. 3 *in fine* disp. trans. P 1848)¹³⁹. Un autre proposa que la constitution des nouveaux organes fédéraux abrogeât l'ancien Pacte fédéral (art. 4 disp. trans. P 1848).

271

Des dispositions transitoires entre droit et politique —

Les dispositions transitoires cherchaient à ménager la chèvre et le chou, respectivement le respect des souverainetés cantonales et l'affirmation d'une nation helvétique. Elles témoignent de la grande incertitude de l'époque; personne ne pouvait deviner si la nouvelle Constitution serait acceptée par les différentes majorités cantonales. Ce flou politique est transcrit dans l'écriture constitutionnelle, afin de laisser une marge de manœuvre à la Diète. Les cantons étaient consultés, selon leur procédure constitutionnelle, mais il revenait à la Diète de trancher si la nouvelle Constitution possédait une légitimité suffisante. Cette décision était hautement politique, et la commission se gardait bien d'en donner des critères¹⁴⁰. Du point de vue de la théorie du droit constitutionnel, en 1848, la Diète et les cantons forment le pouvoir constituant¹⁴¹. En effet, c'est une commission de la Diète qui a rédigé le projet de Constitution, et c'est la Diète qui proclame la nouvelle Constitution. Pour sa part, la Constitution de 1848 institue un organe compétent, à savoir le peuple et les cantons, pour juger des révisions constitutionnelles ultérieures, le pouvoir constituant dérive¹⁴². Cette distinction permet d'identifier la

137 KÖLZ, *Histoire*, p. 665.

138 SCHIESS, *Protocole*, p. 199. Toutefois, ces nouvelles dispositions transitoires ne furent acceptées qu'à une faible majorité de douze voix.

139 Cela démontre que la commission envisageait, le cas échéant, une forme d'intervention fédérale pour imposer le nouvel ordre constitutionnel. Cette proposition a été acceptée par seize voix. Il s'agissait du prix à payer pour transformer la Confédération en véritable État fédéral, MALÉZIEUX, *Pouvoirs*, p. 25.

140 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 32, n° 66.

141 Sur la notion de pouvoir constituant, voir *supra* § 167.

142 Comparez l'article 1 et 2 des dispositions transitoires P 1848 avec l'article 114 Cst. 1848, SIEGENTHALER, *Schranken*, p. 154, n° 13. Sur la notion de pouvoir constituant dérivé, voir *supra* §

portée des dispositions transitoires: ce sont des actes de volonté du constituant, qui réglementent la situation juridique prévalant avant les dispositions du pouvoir constituant dérivé.

2.2 La Diète fédérale et la révision de la Constitution

La Diète se saisit du projet — Les débats de la Diète commencèrent le 15 mai 1848 et se déroulèrent jusqu'au 27 juillet 1848. Les délibérations ont été retranscrites par KERN et DRUEY¹⁴³. Sans opposition, la Diète se saisit du projet de la commission¹⁴⁴. Le président de la Diète et ancien commissaire thurgovien, Johann Conrad KERN présenta le projet de la commission et il défendit les solutions de la commission au regard de ses aspects les plus controversés: la question des péages et le principe de représentation proportionnelle au Conseil des États¹⁴⁵. C'est d'ailleurs par le chapitre sur les autorités fédérales (art. 55 ss P 1848) que les représentants des cantons commencèrent leur travail¹⁴⁶. Comme nous le verrons au sujet des articles sur la révision constitutionnelle, les débats ne modifièrent guère en substance le projet de la commission¹⁴⁷. Cependant, les débats autour de ces derniers articles méritent d'être reproduits ici, dans la mesure où ils nous renseignent sur la volonté du constituant.

272

Le principe de mutabilité constitutionnel (art. 104 P 1848) — Le 10 juin 1848, la Diète examina l'article 104 P 1848, affirmant que la Constitution pouvait être révisée «en tout temps». Trois amendements avaient été proposés. Deux délégués souhaitaient soumettre l'initiative constitutionnelle à une majorité qualifiée, de douze cantons (Appenzell Rhodes-Extérieures) ou des trois quarts des voix de la Diète (Uri). Ces deux propositions furent rejetées¹⁴⁸. Le canton de Bâle-Ville proposa de distinguer la révision totale de la révision partielle, ce que faisait déjà le projet ROSSI. Cette dernière proposition fut également rejetée¹⁴⁹ pour la raison qu'une révision partielle était possible aux mêmes conditions qu'une révision totale¹⁵⁰. Par conséquent, la distinc-

273

170

143 DRUEY et KERN, *Délibérations*.

144 L'entrée en matière est décidée à une forte majorité de 19 cantons, sans opposition: Berne, Zurich, Luzerne, Uri, Glaris, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle, Schaffhouse, Appenzell, St-Gall, Frauenfeld, Argovie, Thurgovie, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et d'Obwald. Les représentants d'Unterwald, du Tessin et de Schwyz se sont abstenus.

145 DRUEY et KERN, *Délibérations*, p. 35.

146 Seuls quelques cantons, Bâle, Vaud, Neuchâtel et Genève votèrent pour commencer les travaux de révision par l'article 1.

147 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 31, n° 65; RAPPARD, *Constitution*, p. 121. La plupart des membres de la commission de rédaction étaient des députés à la Diète. Par ailleurs, la Diète ne voulait pas prendre le risque politique de faire échouer tout le travail de rédaction en y ajoutant des modifications essentielles, DIERAUER, *Histoire*, p. 940.

148 La proposition d'Appenzell Rhodes-Extérieures ne recueillit qu'une seule voix en sa faveur, la sienne. Celle d'Uri fut soutenue par trois cantons, Uri, Schwyz et Unterwald, Appenzell Rhodes-Intérieures sous réserve de ratification.

149 Zurich, Lucerne, Unterwald, Glaris, Fribourg, Bâle et la Thurgovie se prononcèrent en faveur.

150 Pour KÖLZ, la majorité radicale de l'époque tenait fermement au principe de la démocratie parlementaire. L'initiative populaire en révision totale n'était qu'un moyen d'assurer un droit de révolution légale, KÖLZ, *Geschichte*, p. 586.

tion entre les deux ne faisait guère de sens aux yeux des délégués de la Diète. L'article 104 P 1848 fut accepté sans modification¹⁵¹.

274

La procédure de révision constitutionnelle (art. 105 P 1848) — Le 10 juin 1848, la Diète se prononça également sur la procédure de révision constitutionnelle. L'article 105 prévoyait que «la révision a lieu dans les formes statuées par la législation fédérale». Trois amendements avaient été déposés: substituer «par l'Assemblée fédérale» à «par la législation fédérale» (Grisons), ajouter «en règle générale» (Berne)¹⁵² et l'instauration d'une assemblée constituante (Glaris). La proposition des Grisons fut rejetée au motif qu'elle pourrait laisser entendre que la révision constitutionnelle serait traitée par les deux chambres en commun. L'article 105 signifie surtout que les deux conseils doivent traiter et décider de la question séparément¹⁵³. Cette disposition vise à garantir que le projet soit accepté par une majorité tant du peuple que des cantons¹⁵⁴. Le représentant de Glaris objecta à cette interprétation la possibilité d'introduire une assemblée constituante (*Verfassungsrat*). Son avis ne fut pas suivi, car l'institution d'une assemblée constituante, bien qu'imaginable sur le plan cantonal, ne permettrait pas de tenir compte de «l'élément cantonal». La proposition de Berne fut également rejetée, car, en présence de circonstances extraordinaires, l'Assemblée fédérale aurait à réviser préalablement la Constitution, pour tenir compte de la situation exceptionnelle. L'article 105 demeura inchangé¹⁵⁵.

275

Les débats autour du renouvellement de l'Assemblée fédérale en vue d'une révision constitutionnelle (art. 106 P 1848) — L'article 106 P 1848 donna lieu à des débats plus fournis que ceux des articles 104 et 105 P 1848. Rappelons en substance que l'article 106 prévoit deux choses: d'une part qu'une chambre de l'Assemblée fédérale ou 50 000 citoyens pouvaient demander la révision de la Constitution. D'autre part, lorsque les chambres de l'Assemblée ne sont pas d'accord entre elles, ou qu'elles s'accordent à rejeter la proposition de révision de 50 000 citoyens, le peuple est consulté sur le principe de la révision. Si le peuple acceptait le principe d'une révision, les deux chambres seraient dissoutes avant de commencer la révision. On peut regrouper les amendements en trois catégories: ceux qui visent à modifier la procédure avant la question préliminaire, celles qui visent à modifier l'organe responsable de la révision et enfin d'autres propositions.

151 KERN et DRUEY, *Rapport*, p. 158. Par une majorité de 20 cantons, à l'exception de Schwyz et d'Appenzell.

152 L'article 73 prévoyait que «[une] loi fédérale, un arrêté ou un décret ne peut être rendu qu'avec le concours de la majorité absolue des deux Chambres».

153 Une rédaction plus précise eût exigé de préciser que la révision a lieu dans les formes statuées par la législation fédérale, *pour autant que la Constitution n'en dispose pas autrement*. En réalité, la Constitution de 1848 elle-même prévoit des différences: la révision constitutionnelle exige l'accord du peuple et des cantons, il n'y a pas de dissolution des Chambres possible dans la procédure législative, BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 814; WILDHABER, *art. 119/120 aCst.*, p. 6, n° 9.

154 DRUEY et KERN, *Délibérations*, p. 159.

155 La proposition des Grisons ne fut acceptée que par son dépositaire. Celle de Fribourg ne fut soutenue que par cinq cantons, Fribourg, Bâle, Tessin, Vaud et Neuchâtel et Appenzell Rhodes-Extérieures, celle de Berne par quatre cantons: Berne, l'Argovie, Saint-Gall et Genève. L'article 105 P 1848 a été accepté par dix-neuf cantons, à l'exception de Berne, de Schwyz et d'Appenzell Rhodes-Intérieures.

Les amendements visant à modifier la procédure antérieure à la question préliminaire — Certains amendements de cette catégorie tendaient à réformer les organes investis de l'initiative constitutionnelle. Une première proposition zurichoise souhaitait augmenter le nombre de citoyens nécessaire à 100 000 citoyens au lieu de 50 000. À l'appui de cette proposition, il a été argumenté qu'un grand canton peuplé de 50 000 citoyens pourrait théoriquement imposer aux autres cantons d'engager une révision constitutionnelle. Cette proposition a été rejetée¹⁵⁶, au motif que les cantons étaient déjà représentés dans l'Assemblée fédérale et que les doléances de 50 000 citoyens devaient être prises au sérieux et qu'il valait mieux une révision constitutionnelle que des manifestations incontrôlées à travers le pays. Deux amendements argoviens furent également refusés sans grands débats¹⁵⁷. Seule une proposition vaudoise fut acceptée, à savoir que lorsque l'initiative de la révision venait du peuple, la question préliminaire devait être obligatoirement soumise au référendum populaire, ceci pour éviter que l'Assemblée fédérale ne puisse trahir la volonté populaire, par la procrastination ou des réformettes superficielles¹⁵⁸.

Les amendements visant à modifier l'organe responsable de la révision — Une proposition argovienne qui visait à empêcher le Conseil des États de réviser la Constitution fut refusée sans état d'âme¹⁵⁹. Alors que plusieurs amendements (deux de Berne et un de Saint-Gall) étaient déposés dans le but de confier la responsabilité d'une révision constitutionnelle à une assemblée constituante, ils provoquèrent un vif débat¹⁶⁰. À l'appui de l'institution d'une assemblée constituante, différents arguments furent défendus: que l'article 107 P 1848 garantissait déjà la double approbation du peuple et des cantons; que la révision constitutionnelle nécessitait le travail d'un organe au bénéfice d'une entière confiance¹⁶¹; que l'exemple de la Constitution américaine démontrait la compatibilité d'une assemblée constituante avec le fédéralisme; que le travail d'une assemblée constituante ne différerait pas fondamentalement d'une commission préparatoire. Contre ces arguments, on avait répondu que la responsabilité de réviser la Constitution appartenait à l'Assemblée fédérale; que par sa composition, l'Assemblée fédérale seule pouvait véritablement sauvegarder l'équilibre

156 Six cantons ont soutenu la proposition de Zurich: Zurich, Uri, Unterwald, Glaris, les Grisons, Neuchâtel et Appenzell Rhodes-Extérieures.

157 Le premier amendement visait à simplifier la procédure de l'article 106 P 1848: lorsqu'une chambre de l'Assemblée fédérale ou 50 000 citoyens souhaitaient une révision constitutionnelle, la question préliminaire devait être forcément posée. Le second amendement voulait simplement exclure le Conseil des États de la procédure de l'initiative constitutionnelle et de la révision constitutionnelle. Étrangement, les deux propositions argoviennes furent soumises au vote simultanément, quand bien même elles diffèrent fondamentalement sur le fond. Seuls trois cantons soutinrent les propositions argoviennes: Berne, Vaud et Argovie.

158 L'amendement vaudois a été accepté par quatorze cantons: Berne, Zurich, Fribourg, Soleure, Schaffhouse, Saint-Gall, les Grisons, l'Argovie, la Thurgovie, le Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève. Par la suite, on en a tiré une norme légale exigeant que toute initiative tendant à la révision totale de la Constitution entraîne une votation sur la question préliminaire de la révision totale, sans prise de position des Chambres fédérales, KÖLZ, *Histoire*, p. 662.

159 Voir supra n° 155.

160 DRUEY et KERN, *Délibérations*, p. 161s.

161 Notons avec KÖLZ qu'en cas de révision totale sans assemblée constituante, l'Assemblée fédérale exerce non seulement ses pouvoirs ordinaires législatifs, mais également des pouvoirs constituants, comme la Convention française. La question de la confiance se pose donc pleinement, KÖLZ, *Histoire*, p. 663.

entre la composante nationale et les composantes cantonales; que le travail d'une Constituante contrairement à celui d'une commission devait être accepté ou rejeté en bloc. Les amendements tendant à l'introduction d'une constituante furent tous rejetés¹⁶².

278

Les autres propositions d'amendements de l'article 106 P 1848 — Un amendement uranais qui tendait à la suppression pure et simple de l'article 106 P 1848 fut refusé¹⁶³. Deux autres améliorations formelles furent retenues sans grandes conséquences sur le fond¹⁶⁴. Par conséquent, l'article 106 P 1848 est devenu :

«Lorsqu'une Section de l'Assemblée fédérale décrète la révision de la Constitution fédérale et que l'autre Section n'y consent pas, ou bien lorsque 50 000 citoyens suisses ayant droit de voter demandent la révision, la question de savoir si la Constitution fédérale doit être révisée, est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du Peuple suisse, par oui ou par non.

Si, dans l'un ou l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils seront renouvelés pour travailler à la révision ».

279

L'entrée en vigueur d'une révision constitutionnelle (art. 107 P 1848) — L'article 107 P 1848 prévoyait qu'une révision constitutionnelle entrerait en vigueur le jour où la majorité du peuple et des cantons l'accepterait. Un amendement bernois proposa sans succès de tracer la mention des cantons et un autre amendement schwyzois qui aurait requis l'instauration d'une majorité qualifiée de cantons fut également rejeté¹⁶⁵. L'article 107 P 1848 fut donc adopté tel quel par la Diète¹⁶⁶. Le délégué zurichois suggéra qu'il était opportun de mentionner que les votes des citoyens s'abste-

162 Le premier amendement bernois ne fut accepté que par trois cantons, Berne, Argovie et Genève. Le second amendement bernois ne fut même pas soumis au vote. L'amendement saint-gallois ne fut accepté que par Berne, Argovie, Saint-Gall et Genève.

163 Seuls Uri et Schwyz l'ont accepté.

164 Un amendement vaudois voulait remplacer «les deux Conseils seront dissous» par «il sera nommé de nouveaux Conseils», devenu par la suite «les deux Conseils seront renouvelés pour» dans la version définitive. L'amendement a été accepté par quinze cantons: Berne, Zurich, Lucerne, Unterwald, Glaris, Fribourg, Soleure, Schaffhouse, Saint-Gall, les Grisons, l'Argovie, la Thurgovie, Vaud, Valais et Genève. Un amendement grison qui souhaitait remplacer dans le deuxième paragraphe allemand «*neue zu wählen*» par «*neu zu wählen*». Cette nuance précise que l'adverbe «*neu*», à nouveau, porte sur les élections et non pas sur les Conseils (*Räte*), comme l'indique l'épithète «*neue*». L'amendement fut refusé — seuls Zurich, Unterwald et les Grisons acceptèrent l'amendement. Toutefois, les puristes peuvent se consoler, car la version définitive de l'article 106 intégrait étrangement la correction grisonne — plus consensuelle. La rédaction définitive fut approuvée par dix-sept cantons Zurich, Lucerne, Unterwald, Glaris, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle, Schaffhouse, Saint-Gall, les Grisons, la Thurgovie, le Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Appenzell Rhodes-Extérieures.

165 Seul Berne vota pour son amendement et l'amendement schwyzois ne fut accepté que par Uri, Schwyz, Unterwald et Appenzell Rhodes-Intérieures. Un second amendement schwyzois qui réduisit à deux tiers des cantons n'eut pas beaucoup plus de succès.

166 À une majorité de dix-sept voix: Zurich, Lucerne, Glaris, Zug, Fribourg, Soleure, Bâle, Schaffhouse, Saint-Gall, les Grisons, l'Argovie, la Thurgovie, Vaud, le Valais, Neuchâtel, Genève et Appenzell Rhodes-Extérieures.

nant seraient ajoutés aux partisans de la nouvelle Constitution lors de la mise en votation de la Constitution de 1848. Son amendement ne fut pas soumis au vote, car on rappela que l'article 107 P 1848 n'était pas applicable à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1848, mais aux révisions constitutionnelles ultérieures. La procédure de votation populaire en vue de l'acceptation de la Constitution de 1848 serait réglée par les dispositions transitoires prises par la Diète.

Les premières dispositions transitoires de la Constitution de 1848 — Pour rappel, les quatre articles transitoires du projet de Constitution de 1848 prévoyaient que les cantons se prononceraient sur l'acceptation de la Constitution, selon leurs ordres constitutionnels (art. 1 disp. trans. P 1848), que la Diète déciderait ensuite de l'acceptation de la nouvelle Constitution fédérale (art. 2 disp. trans. P 1848), qu'elle prendrait les mesures nécessaires (art. 3 disp. trans. P 1848) et que le Pacte fédéral serait abrogé dès l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (art. 4 disp. trans. P 1848). Ces dispositions furent confirmées par la Diète, à une majorité oscillant entre quatorze et dix-sept voix des cantons. Elles témoignaient d'un compromis entre les tenants d'une ligne radicale, qui comme Berne, voulait soustraire l'acceptation de la nouvelle Constitution au vote des cantons, et les conservateurs, comme Schwyz, qui exigeaient l'unanimité des cantons¹⁶⁷. L'opinion prévalut de laisser les cantons se prononcer sur la nouvelle Constitution, souverainement et conformément à leurs dispositions constitutionnelles. Il appartiendrait finalement à la Diète de promulguer la nouvelle Constitution, sur la base de ces dispositions transitoires¹⁶⁸.

Une légalité purement formelle? — KERN et DRUEY justifiaient les dispositions transitoires de la Constitution par une lacune du Pacte de 1815 en matière de révision, contre les conservateurs qui ne voyaient pas une lacune, mais un silence qualifié¹⁶⁹. La précarité de la situation juridique les a rendus très prudents et soucieux de respecter autant que possible l'ordre constitutionnel existant¹⁷⁰. La Constitution de-

280

281

167 Cette dernière position était très certainement juridiquement fondée, AUBERT, *Introduction*, p. 23, n° 96. Par ailleurs, elle était soutenue par les puissances européennes conservatrices. Comme le rappelle RAPPARD, en date du 1er janvier 1848, la France, l'Autriche et la Prusse avaient adressé une note au président de la Diète, les puissances européennes rappelaient que le Pacte fédéral ne saurait être révisé que par le consentement de tous les cantons. La réponse de la Diète, rédigée par Jonas Furrer fut très habile et affirmait au contraire la souveraineté constitutionnelle de la Confédération, KÖLZ, *Histoire*, p. 600 s. Toutefois, ce furent les autres révolutions de 1848 qui empêchèrent les puissances européennes de s'opposer à la Diète, RAPPARD, *Constitution*, p. 126. La seconde république fut proclamée à Paris en février 1848, à Vienne de profonds changements politiques amenèrent la déchéance de Metternich. Pour sa part, le gouvernement de Palmerstone en Angleterre temporisa, BRIDEL, *Précis*, p. 52.

168 Cette marge de manœuvre laisse entendre que la Diète était consciente qu'elle ne pourrait pas politiquement adopter la Constitution, sans les voix de la majorité des citoyens et des grands cantons, comme Zurich, Berne, Vaud, peut-être Saint-Gall et l'Argovie, KÖLZ, *Histoire*, p. 666.

169 KERN et DRUEY, *Rapport*, p. 75.

170 Dans la rédaction même du projet de 1848, les constituants ont repris beaucoup d'éléments symboliques du Pacte fédéral: l'invocation au nom du Dieu Tout-Puissant, certains buts de la Confédération cités par l'article 2 du Pacte: l'indépendance à l'égard de l'étranger, le maintien de l'ordre et de la tranquillité. La commission de rédaction a réservé son rapport à la Diète avant de le rendre public, car elle estimait ne pas en avoir la compétence, KERN et DRUEY, *Rapport*, p. 84. Rappelons aussi que le terme de « Confédération suisse » renvoie à la réalité du Pacte fédéral, mais pas de la Constitution de 1848 qui fonde un État fédéral.

vait être d'abord ratifiée par les cantons, en conformité avec leurs dispositions constitutionnelles (art. 1 disp. trans. P 1848) et non par un unique référendum national, comme le voulait Berne. La nouvelle Constitution fut décrétée par l'ancienne Diète, et non pas par une nouvelle assemblée constituante créée *ex nihilo*. Toutefois cette apparence de légalité ne peut pas occulter que la Diète n'avait pas la compétence pour voter l'article 2 des dispositions transitoires du projet¹⁷¹. Cette politique prudente a réussi à limiter les rancœurs du *Sonderbund*. Contrairement aux États-Unis, la reconstruction en Suisse n'a pas laissé d'épisodes durablement amers, comme pour les conséquences de la guerre de Sécession¹⁷². Le contexte politique de 1848 n'était pas entièrement pacifié, les pressions existaient toujours et la menace de la force n'était jamais loin, comme en témoigne l'article 3 *in fine* des dispositions transitoires.

282

L'adoption du projet par la Diète — En conclusion, les dispositions sur la révision constitutionnelle n'ont pas créé de vives polémiques. De même, les dispositions transitoires furent acceptées par la majorité des cantons, à défaut de mieux. L'ensemble des discussions sur la procédure de révision constitutionnelle et les dispositions transitoires s'est déroulé en un jour, le 10 juin 1848. Le texte définitif ne fut adopté que le 27 juin 1848. La systématique s'est trouvée modifiée par des négociations ultérieures¹⁷³: les articles 104 à 107 P 1848 devinrent les articles 111 à 114 Cst. 1848 dans le projet définitif. Trois dispositions transitoires furent ajoutées pour des raisons de cohérence et de sécurité juridique¹⁷⁴. Enfin, la Diète décida que les cantons avaient jusqu'au premier septembre 1848 pour se prononcer sur l'acceptation de la nouvelle Constitution fédérale¹⁷⁵.

283

Les votations cantonales — Comme décidées par la Diète, les votations eurent lieu durant le mois d'août 1848¹⁷⁶. Zurich, Berne, Lucerne, Soleure, Bâle-Ville,

171 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 115, n° 287; HAFNER, *Bundesverfassung*, p. 25. Le pacte de 1815 n'octroyait pas une telle compétence à la Diète et il n'existait pas de texte supérieur. Le décret du 27 juin 1848 n'a pas de base légale établie. La prudence des révolutionnaires nous est connue aussi par d'autres exemples, voir *supra* § 119, sur la révolution réticente.

172 En novembre 1848, les perdants ont pris part à l'organisation du nouvel État en élisant leurs députations au Conseil National et au Conseil des États. On peut y voir une forme d'acceptation tacite — par acte concluant — de la nouvelle Constitution, AUBERT, *art. 1 aCst.*, p. 6, n° 23.

173 Sur proposition d'Appenzell Rhodes-Extérieures, la Diète commença ses travaux par les articles 55 ss P 1848, à savoir les autorités fédérales.

174 Il s'agit d'abroger les dispositions des constitutions cantonales contraires à la Constitution fédérale (art. 4 disp. trans. P 1848), de prévoir une base légale pour la perception des péages, jusqu'à la mise en exécution des nouveaux tarifs fédéraux (art. 5 disp. trans. P 1848), de reconnaître le droit antérieur (concordats cantonaux et arrêtés de la Diète), jusqu'à leur remplacement par la législation fédérale, et de proclamer l'abrogation du Pacte fédéral, dès la constitution des autorités fédérales — Assemblée fédérale et Conseil fédéral (art. 7 disp. trans. P 1848).

175 À une courte majorité de douze voix: Berne, Zurich, Uri, Unterwald, Zoug, Bâle, Saint-Gall, les Grisons, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Appenzell Rhodes-Extérieures. HUBER rappelle qu'en 1848, ce sont les cantons qui ont accepté la Constitution fédérale, comme États membres de la nouvelle Confédération. L'acceptation par les États membres se retrouve également pour la ratification d'autres Constitutions fédérales, comme la Constitution américaine de 1787 et la Constitution allemande de 1949, HUBER H., *Abenteuer*, p. 53.

176 Genève commence le 5 août, suivi de Zurich, Berne, Soleure et Bâle-Campagne le 6 août. Glaris est consulté le 14 août, Bâle-Ville le 17 août, Lucerne, Zoug, Schaffhouse, Saint-Gall, les

Bâle-Campagne, Schaffhouse, Saint-Gall, l'Argovie, la Thurgovie, Vaud, Neuchâtel et Genève furent décomptés parmi les cantons acceptant la nouvelle Constitution¹⁷⁷. La *Landsgemeinde* de Glaris accepta à l'unanimité, celle d'Appenzell Rhodes-Extérieures à une majorité décisive. Le peuple de Fribourg ne fut pas consulté, c'est le Grand Conseil qui a adopté le projet de la Diète. Pour les Grisons, ce sont des voix des comices («*Comitalstimmen*») qui ont approuvé la nouvelle Constitution¹⁷⁸. Le Grand Conseil tessinois soumit aux cercles électoraux tessinois une acceptation conditionnelle de la nouvelle Constitution («*votazione condizionata*»)¹⁷⁹. Du côté des opposants à la nouvelle Constitution, Schwyz, Zoug, le Valais, les *Landsgemeinden* d'Uri, d'Unterwald le Bas, Unterwald le Haut, Appenzell Rhodes-Intérieures refusèrent le projet¹⁸⁰.

La nomination d'une commission — Le 4 septembre 1848, la Diète fédérale se réunit pour prendre connaissance des résultats des votations. Le délégué bernois se montra particulièrement impatient et proposa la nomination d'une commission pour appliquer les dispositions transitoires, constater les résultats des votations cantonales et préparer les mesures nécessaires, conformément aux articles 2 et 3 disp. trans. Cst. 1848. La proposition bernoise était teintée d'un esprit quelque peu martial, puisqu'elle tendait à mettre en œuvre les compétences militaires fédérales prévues dans les dispositions transitoires. On lui objecta que la nomination d'une commission était prématurée, puisque les résultats des cantons d'Uri, Obwald, Zoug, du Tessin de Vaud et du Valais n'étaient pas encore connus. La proposition bernoise ne recueillit qu'une petite minorité de neuf voix¹⁸¹. Le lendemain, les résultats manquants tombèrent, à l'exception de Vaud et du Tessin. Le délégué zurichois proposa alors de nommer une commission pour mettre en œuvre l'article 2 des dispositions transitoires, et le cas échéant préparer un décret de la Diète¹⁸². Cette proposition plus consensuelle recueillit la majorité des voix, mais les opposants annoncèrent clairement qu'ils ne participeraient pas à cette commission¹⁸³.

284

Grisons, l'Argovie, la Thurgovie et le Valais le 20 août. Fribourg le 25 août, Uri, Schwyz, Unterwald, Appenzell et Neuchâtel le 27 août. Dans le canton de Vaud, la votation n'eut lieu que le 2 septembre, RAPPARD, *Constitution*, p. 123.

177 Zurich: 25 119 acceptations contre 2 517 refus; Berne 10 972 contre 3 357; Lucerne 15 890 contre 11 121; Soleure 4 599 contre 2 834; Bâle-Ville 13 64 contre 186; Bâle-Campagne 3 669 contre 431; Schaffhouse 4 273 contre 1 107; Saint-Gall 16 893 contre 8 072; l'Argovie 20 699 contre 8 744; la Thurgovie 13 384 contre 2 054; Vaud 15 535 contre 3 535; Neuchâtel 5 481 contre 304; Genève 2 984 contre 653. Dans le canton de Lucerne, les abstentions ont été ajoutées aux voix qui acceptaient le projet, selon le principe du veto.

178 À 51 voix des comices contre 12. Trois voix des comices s'exprimèrent en retard en faveur de la Constitution, soit un total de 54 voix.

179 Le Grand Conseil tessinois contestait l'article 24 Cst. 1848 qui conférait à la Confédération le droit absolu de percevoir les droits de passage à la frontière suisse. Onze cercles électoraux ont émis un vote favorable conditionnel et vingt-quatre un vote hostile au nouveau projet.

180 Schwyz: 3 454 contre 1 168; Zoug 1 780 contre 803 et le Valais 4 171 contre 2 751.

181 Berne, Zurich, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle, Schaffhouse, les Grisons, l'Argovie et Appenzell Rhodes-Extérieures.

182 Le mandat de la commission était pour le moins orienté, puisqu'il prévoyait de constater les résultats des élections, de proposer la proclamation par décret de la nouvelle Constitution, de préparer la rédaction d'un tel décret. Mais il était nettement moins agressif pour le premier projet.

183 Seize cantons se sont prononcés pour: Berne, Zurich, Lucerne, Fribourg, Soleure, Bâle,

285

Le projet de décret de la commission — La commission s'acquitta de sa tâche, en rassemblant ou en estimant les résultats des votations cantonales. Le Tessin fut rangé du côté des opposants au projet, puisqu'aucune acceptation conditionnelle n'avait été prévue. Fribourg et Lucerne furent décomptés parmi les partisans et la commission tenta de pondérer les résultats des *Landsgemeinden*. Selon ses calculs, la Constitution avait été honorablement acceptée par 169 743 voix contre 71 899¹⁸⁴. Ce ne fut pourtant pas ce résultat qui apparut dans sa proposition de décret à la Diète. La commission proposa de se baser sur un autre chiffre, à savoir la *population résidente des cantons*. La population résidente des cantons qui avaient accepté le projet représentait 1 897 887 âmes contre 292 371 pour la population résidente des cantons qui avaient refusé. Ce petit tour de passe-passe permit d'améliorer esthétiquement le score du nombre des partisans et d'affirmer discrètement le rapport de force favorable à la nouvelle Constitution.

286

La proclamation de la Constitution de 1848 — Sans surprise, la Diète vota le décret de la commission du 12 septembre 1848¹⁸⁵. Les vaincus du *Sonderbund* eurent la sagesse de coopérer avec les vainqueurs et un esprit d'apaisement prévalut¹⁸⁶. Bien qu'elle revendiquât une forme de légalité, la proclamation de la Constitution de 1848 restait un acte révolutionnaire; en effet, le décret est fondé sur l'article 2 des dispositions transitoires du projet de 1848. Or, cette disposition fut votée sans base constitutionnelle par les cantons. Rappelons que pour modifier le Pacte de 1815, qui fondait une Confédération d'États, l'unanimité des membres était nécessaire. L'aspect révolutionnaire de 1848 se montre timidement, et s'explique longuement. Il ne s'agit pas de décapiter un roi ou de chasser un bailli. La rupture se résume au passage d'une règle de l'unanimité des membres à la règle de la majorité en matière de révision constitutionnelle¹⁸⁷.

Schaffhouse, Saint-Gall, les Grisons, l'Argovie, la Thurgovie, le Tessin, Vaud, le Valais, Neuchâtel et Genève. Les députés d'Uri, Schwyz, Unterwald, Zoug et Appenzell Rhodes-Intérieures annoncèrent qu'ils boycotteraient cette commission.

184 Suivant le calcul de l'annuaire statistique suisse, AUBERT estime que ces chiffres sont fictifs et que les voix réellement exprimées seraient de 146 000 contre 54 000, AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 33, note 1; BSDFI, *Annuaire*, p. 296.

185 Seize cantons ont accepté la nouvelle Constitution: Berne, Zurich, Lucerne, Glaris, Fribourg, Soleure, Schaffhouse, Saint-Gall, les Grisons, l'Argovie, la Thurgovie, le Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève, ainsi que Bâle-Ville et Appenzell Rhodes-Extérieures.

186 Le commissaire Briatte avait présenté un autre projet de décret, qui nommait les cantons qui avaient accepté la Constitution, qui affirmait la faillite morale du Pacte de 1815 et exigeait des perdants qu'ils acceptassent leur défaite par « esprit fédéral ». Ce projet a été refusé par tous les cantons, à l'exception de son rédacteur. Lors de l'élection des nouvelles autorités fédérales le 6 novembre 1848, la ville de Berne offrit même un plantureux banquet au restaurant du Théâtre, AUBERT, *Petite histoire*, p. 28, n° 26. Pour « célébrer la fin de la Diète », selon l'expression de notre correcteur, Jean Perrenoud, le vin et le champagne coulèrent à flot! Le budget de la fête initialement fixé à 2400 Frs, explosa à 3600 Frs, Cotti, BO/AF 1998, p. 2998.

187 KÖLZ, *Histoire*, p. 667. La Constitution de 1848 fut publiée dans les premières pages de la Feuille fédérale, FF 1849 I 3 ss. Sur la distinction entre révolution réticente et assumée, cf *supra* § 119.

2.3 L'héritage politique et juridique de 1848

Le paradoxe de 1848 — Sur la base des événements de 1848, RAPPARD estime qu'une révision totale n'est possible que lorsque l'ancienne constitution est notoirement inapplicable et que des circonstances exceptionnelles imposent un changement, d'ordinaire impossible¹⁸⁸. Les événements de 1848 forment un curieux paradoxe mélangeant la rupture et la continuité¹⁸⁹. Pour la première fois, la Suisse connaît un État moderne et s'affranchit des structures sociales de l'Ancien Régime, ce qu'avait réalisé la France près de cinquante ans avant, au prix d'une révolution sanglante¹⁹⁰. La Constitution entérine alors une *rupture*. La Constitution de 1848 est également saluée pour avoir su s'appuyer sur les conditions historiques et avoir ainsi préparé les évolutions constitutionnelles à venir¹⁹¹. La Constitution assure alors la *continuité*.

287

Une œuvre politiquement stable — Tirant les leçons de l'Acte de Médiation et surtout du Pacte fédéral, les constituants de 1848 ont compris que toute Constitution devait reconnaître le principe de mutabilité et contenir des clauses sur sa révision. Une Constitution écrite permet de stabiliser le jeu politique, elle ne peut empêcher la société d'évoluer et doit pouvoir évoluer avec elle¹⁹². C'est pourquoi toute Constitution doit prévoir — selon la typologie de HART¹⁹³ — des règles primaires et des règles secondaires, sans quoi, elle ne peut pas être stable politiquement¹⁹⁴. Comparée aux développements constitutionnels précédents, la Constitution de 1848 est un succès et une véritable rupture. Les deux révisions totales ultérieures, celle de 1874 et 1999 s'inscrivent dans le développement des institutions esquissées en 1848¹⁹⁵. Contrairement à la conception théorique qui veut que le droit stabilise la politique¹⁹⁶, le rapport entre droit et politique est ici inversé: une Constitution imperméable à toute réforme ne produit pas de stabilité, mais elle s'expose à des troubles politiques pouvant la déstabiliser.

288

188 RAPPARD, *Constitution*, p. 388.

189 Voir l'allocution du président de la Confédération, Flavio Cotti en 1998: «[nous] songeons bien sûr en premier lieu à la création de l'État fédéral suisse, qui malgré son caractère indubitablement révolutionnaire a réussi le tour de force de ménager aux cantons un statut conforme à leur tradition et à leur prestige» BO/AF 1998, p. 223.

190 KÖLZ, *Bedeutung*, p. 509.

191 BLUMER, *Handbuch*, p. 3. En 1852, BLUNTSCHLI note que la Suisse a dû s'émanciper des théories révolutionnaires abstraites pour retrouver sa vraie nature fédérale, BLUNTSCHLI, *Geschichte*, p. 459.

192 KÖLZ, *Histoire*, p. 62. Comme le souligne RAPPARD (notre accentuation), «[à] défaut de clauses sur sa propre révision en effet, une constitution devient un *danger véritable politique* (sic), puisque sauf entente générale, elle fait de l'action révolutionnaire l'instrument nécessaire du progrès» RAPPARD, *Constitution*, p. 168.

193 HART distinguait les normes primaires, qui imposent une obligation de faire ou de ne pas faire, des règles secondaires, qui permettent l'introduction, la modification ou l'abrogation de normes primaires, HART, *Concept*, p. 105, n° 78 s. Voir le droit comme un système, *supra* § 15.

194 AUER, *Constitution*, p. 270, n° 8. AUBERT distingue de manière similaire les normes *substantielles* «qui affectent le contenu des actes de l'État» des normes *instrumentales* «qui fixent le mode de production des actes de l'État», AUBERT, *La Constitution*, p. 69, n° 103 s. Voir *supra* § 174.

195 Comme le souligne EICHENBERGER, on n'attend pas des révisions totales qu'elles fassent table rase des institutions précédentes. Il s'agit d'apporter des changements, tout en conservant un plan matériel de base préexistant, EICHENBERGER, *Introduction*, p. 29, n° 68.

196 Par exemple, voir EICHENBERGER, *Introduction*, p. 28, n° 65.

Une reconnaissance forte du principe de mutabilité — Par crainte de l'instabilité politique et bien que se méfiant des doctrines politiques contractualistes,¹⁹⁷ les constituants ont appliqué le principe de mutabilité dans ses ultimes conséquences et n'ont pas codifié de limites à la révision constitutionnelle¹⁹⁸. L'article 6 lit. c Cst. 1848 oblige les cantons à prévoir des clauses de révisions dans leurs nouvelles Constitutions. Contrairement à d'autres projets,¹⁹⁹ il ne prévoit pas de clause d'immutabilité temporelle ou matérielle (art. 111 Cst. 1848)²⁰⁰. Il prescrit que la procédure de révision constitutionnelle se tienne dans les formes statuées par la législation fédérale (art. 112 Cst. 1848), il contient un *proto-droit* d'initiative populaire (art. 113 Cst. 1848),²⁰¹ et ne prévoit qu'une majorité simple du peuple et des cantons en matière de révision constitutionnelle (art. 114 Cst. 1848)²⁰². La Constitution de 1848 ne distinguait pas une révision totale d'une révision partielle, car dans son optique, le

197 Cette méfiance se retrouve dans les délibérations de la commission chargée de préparer le projet de 1848 (notre accentuation): «[on] s'est accordé à reconnaître l'inadmissibilité du contrat mutuel entre peuple et Gouvernement, tel qu'il vient d'être combattu, tout en rappelant cependant que cette théorie condamnée ne se rencontre point dans l'article 5 en question, car lors même que les rapports entre le Gouvernement et le peuple sont exposés séparément, il n'est pas nécessaire de prétendre que la constitution repose sur un contrat bilatéral; le peuple se crée des formes déterminées pour son existence, mais ces formes sont d'une inévitable nécessité pour une administration politique régulière; la suppression ou la réforme de ces formes ne saurait avoir lieu par des voies arbitraires, il importe que ces changements s'opèrent d'après certaines règles » SCHIESS, *Protocole*, p. 25. Comme le remarque KÖLZ, les troubles qui avaient marqué la Révolution française ont nui aux idées libérales et démocratiques des Lumières. C'est pourquoi, on ne trouve que peu de référence explicite aux doctrines politiques, bien que les constituants étaient conscients de travailler à leur réalisation, KÖLZ, *Histoire*, p. 684.

198 SIEGENTHALER estime que l'absence de limites à la révision n'est pas une lacune du constituant, SIEGENTHALER, *Schranken*, p. 193, n° 7. Pour SCHIESS: «[dans] la démocratie pure il existe un absolutisme aussi bien que dans la monarchie absolue, avec cette différence capitale toutefois, que la volonté absolue le droit d'agir librement de telle ou telle manière, d'établir telle ou telle institution politique, n'est pas l'attribution d'un seul individu, d'une classe des citoyens, mais le bien commun de tous, du peuple entier » SCHIESS, *Protocole*, p. 22. Cette comparaison a largement poussé le Conseil fédéral à nier toute limite autonome à la révision de la Constitution, FF 1954 I 697, 723.

199 Comme le fait remarquer SCHEFOLD, le principe de mutabilité n'est pas une évidence et de nombreuses Constitutions contiennent des restrictions à ce principe, comme une clause d'immutabilité temporelle, ou des exigences de majorité qualifiée élevée, SCHEFOLD, *Verfassungsbindung*, p. 562. C'est ce qu'illustrent les clauses de révisions antérieures à 1848. La Constitution de la République helvétique du 12 avril 1798 prévoyait que le Sénat devait proposer à deux reprises les changements constitutionnels à un intervalle de cinq ans (art. 106). Le projet de Peter Ochs de 1798 prévoyait un mécanisme similaire avec un intervalle de six mois (art. 62). Le projet Rossi de 1832 prévoyait qu'une révision constitutionnelle ne serait possible que dans un délai de 12 ans suivaient l'acceptation du projet (art. 109). Une proposition à la commission de rédaction du projet de 1848 proposait d'inscrire une clause d'immutabilité de deux ans (lit. e), SCHIESS, *Protocole*, p. 144.

200 SIEGENTHALER, *Schranken*, p. 172.

201 Le droit d'initiative populaire au sens moderne ne sera codifié que plus tard, en 1891, voir *infra* n° 353 ss.

202 Une proposition de conditionner toute révision constitutionnelle à l'acceptation par une majorité qualifiée de deux tiers des citoyens et la limiter « au besoin urgent de la nation » n'a même pas été soumise au vote, SCHIESS, *Protocole*, p. 146.

mécontentement populaire devait s'exprimer légalement, sans condition de forme particulière, plutôt que par une révolution²⁰³.

Vers des développements juridiques ultérieurs — Dans la société suisse de la moitié du XIX^e siècle, encore traumatisée par la guerre du *Sonderbund*, soumettre le Pacte fédéral à une révision était un acte politique controversé. Autour de cette question s'affrontaient deux visions antagonistes du monde, l'une portée par les cantons conservateurs qui refusaient toute révision et l'autre soutenue par les cantons régénérés²⁰⁴. À côté de cet enjeu majeur, la distinction entre révision totale et révision partielle que faisait le projet Rossi²⁰⁵ n'avait pas beaucoup de sens et n'avait pas été intégrée dans le projet de 1848²⁰⁶. Toutefois, l'histoire allait bientôt démontrer que cette distinction avait son importance. En effet, la lourdeur de la procédure de révision constitutionnelle (deux votations populaires et une élection pour le renouvellement des Chambres) pouvait être un obstacle majeur à l'évolution du droit constitutionnel²⁰⁷.

290

3. La Constitution du 29 mai 1874

3.1 Les premiers essais de révision constitutionnelle en 1866

Les premiers besoins de révision — La Constitution de 1848 jouissait d'un grand respect et fut plutôt bien accueillie. Les premiers besoins de révision se firent sentir douze ans plus tard, en 1864. La signature d'un traité avec Napoléon III de libre-établissement reconnaissait aux Français d'être reçus et traités dans chaque canton, de la même manière que les ressortissants chrétiens des autres cantons²⁰⁸. À l'époque, le libre établissement était réservé aux Suisses de confessions chrétiennes²⁰⁹.

291

203 FLEINER T., *Verfassungswandel*, p. 254.

204 L'opposition à l'idée même de révision est devenue patente lors des débats autour de la commission Rossi. Certains cantons étaient si hostiles à toute réforme, qu'ils refusèrent de participer à l'élection de la commission même. D'autres interdirent à leurs délégués d'y participer et un dernier faisait dépendre son accord d'une unanimité évidemment irréalisable dans ce contexte, RAPPARD, *Constitution*, p. 67.

205 Il faut relever que le projet Rossi ne prévoyait pas explicitement des conséquences différentes entre une révision partielle et une révision totale. Tout au plus, cette distinction permet à la commission préparatoire d'un avant-projet de révision de mieux cibler son mandat.

206 Un amendement bâlois qui distinguait révision partielle et révision totale a été refusé par la Diète, DRUEY et KERN, *Délibérations*, p. 158.

207 ARLETTAZ, *Constitution*, p. 20.

208 Voir l'article 1 du *Traité sur l'établissement des Suisses en France et des Français en Suisse*, du 30 septembre 1864, RO VIII 300. Cette question dépassait le strict cadre des relations franco-suisse; à l'époque la Suisse entreprenait des négociations avec le Grand-Duché de Bade et l'Italie sur des questions de libre établissement. Des négociations ultérieures étaient prévues avec les États-Unis, l'Angleterre, la Belgique, la Hollande et l'Allemagne (FF 1864 III 358, 360).

209 KERN et DRUEY, *Rapport*, p. 14. L'article 41 Cst. 1848 prévoyait que «[la] Confédération garantit à tous les Suisses de l'une des confessions chrétiennes, le droit de s'établir librement dans toute l'étendue du territoire suisse [...]» (notre accentuation). Une réserve similaire se trouvait à l'article 48 Cst. 1848: «[tous] les Cantons sont obligés de traiter les citoyens de l'une des confessions chrétiennes ressortissants des autres États confédérés comme ceux de leur État [...]»

Par conséquent, les juifs français étaient mieux traités que leurs coreligionnaires suisses, ce qui était perçu comme une profonde injustice²¹⁰. Profitant de l'occasion de la ratification du traité, l'Assemblée fédérale invita le Conseil fédéral à présenter un rapport et des propositions pour élargir le droit d'établissement garanti par l'article 41 Cst. 1848 à d'autres formes de la foi religieuse du citoyen²¹¹.

292

Les propositions du Conseil fédéral — Bien que le Conseil fédéral eût bénéficié d'un mandat clair de l'Assemblée fédérale, il consulta les cantons en décembre 1864 sur leur préférence entre une révision constitutionnelle et des révisions de droits cantonaux²¹². Dans son message de juillet 1865, le Conseil fédéral constatait que la grande majorité des cantons admettait, voire approuvait le principe d'une révision partielle²¹³. Encouragé par ces résultats, il recommanda de faire « un pas de plus » non sans avoir chanté les louanges de la Constitution de 1848²¹⁴. Outre reconnaître l'égalité des citoyens du point de vue de l'établissement et de la législation, le Conseil fédéral proposa d'autres réformes dans un sens libéral: reconnaître la liberté de conscience et des cultes²¹⁵; libéraliser l'établissement des Suisses naturalisés²¹⁶; oc-

(notre accentuation).

210 KÖLZ, *Geschichte*, p. 498.

211 Recueil officiel VIII, p. 164, également disponible dans la Feuille fédérale, FF 1865 III 35 ss.

212 La prudence du Conseil fédéral témoigne du prestige de la Constitution de 1848: «[L]'acheminement d'une révision de la Constitution fédérale étant toutefois un acte d'une grande importance, le Conseil fédéral a cru qu'il était de son devoir de porter son attention sur la seconde voie possible et de mettre les hauts Gouvernements cantonaux en demeure de formuler leur opinion à ce sujet» (FF 1864 III 358, 359).

213 FF 1865 III 35, 36 ss. Zurich, Schwyz, Unterwald-le-Haut, les deux Appenzell, Saint-Gall, les Grisons, Argovie, la Thurgovie, Bâle-Campagne, le Tessin, Neuchâtel, Genève se prononcent pour la révision partielle. Bâle-Ville le fait avec quelques hésitations. Berne et Vaud affirment que la disposition constitutionnelle est déjà obsolète dans leurs droits cantonaux. Lucerne laisse entendre qu'il préfère la révision partielle. Uri préfère évoluer par voie d'interprétation plutôt que de révision législative. Unterwald-le-Bas est contre tout changement. Glaris et le Valais préfèrent opter pour la révision cantonale.

214 «Cette Constitution présentait des liens assez forts avec l'état antérieur pour mériter la confiance générale et pour conduire le peuple dans la nouvelle voie sans jeter le trouble dans les esprits ni dans les rapports; elle avait placé le but assez en avant pour rendre possible au pays, durant des années, le mouvement et le progrès dans le sens de l'union, du développement du lien national, de la liberté individuelle et matérielle, de la consolidation de l'indépendance du peuple» FF 1865 III 35, 43 s. RAPPARD explique ce cumul de propositions par l'absence de distinction entre révision totale et révision partielle. Comme on ne songeait manifestement pas à renouveler fréquemment les révisions, il convenait de régler certaines questions nécessaires, RAPPARD, *Constitution*, p. 277. Dans ce sens, voir le rapport de la Commission du Conseil des États concernant la révision de la constitution fédérale, FF 1865 III 643, 644 s.

215 L'article 44 Cst. 1848 limitait la liberté de culte aux confessions chrétiennes *reconnues*. DRUEY et KERN expliquent «[le] libre exercice des cultes, dans la Confédération, n'est garanti qu'aux confessions chrétiennes reconnues, c'est-à-dire à la religion catholique dans les cantons protestants ou mixtes, et aux églises protestantes dans les cantons catholiques ou mixtes. Ce n'est pas à toute espèce de sectes que le libre exercice du culte est garanti» KERN et DRUEY, *Rapport*, p. 14. On peut supposer que les commissaires pensent aux minorités évangéliques, telles les églises protestantes indépendantes ou les mouvements anabaptistes.

216 Aux termes de l'article 41 al. 1 *in fine* Cst. 1848 les Suisses naturalisés doivent produire un certificat attestant de plus de cinq années de possession d'un droit de cité cantonal pour bénéficier du libre établissement.

troyer une compétence à la Confédération pour légiférer sur les conflits de droits cantonaux en matière d'impôts et de rapports civils²¹⁷; assurer à tous les Confédérés établis dans un autre canton le droit de vote en matière communale²¹⁸; assurer la protection de la libre industrie aux citoyens suisses²¹⁹; étendre les compétences législatives de la Confédération à la protection de la propriété littéraire, artistique et industrielle, à la législation commerciale et à la législation en matière de poids et mesures²²⁰.

Sur le plan formel — Formellement, le Conseil fédéral propose à l'Assemblée fédérale de soumettre quatre projets d'arrêtés fédéraux qui regroupent les révisions constitutionnelles «en fonction de leur caractère»; il est difficile de voir ce qu'entend le Conseil fédéral par là,²²¹ mais on constate que tous les projets sont construits selon le même canevas. En préambule, ils se fondent sur les articles 111 et 112 de la Constitution. L'article 1 détaille les révisions constitutionnelles proposées, groupées par des lettres (de A à C). Les premières révisions octroient des droits plus étendus aux citoyens (lettre A ou B) et les secondes octroient à la Confédération des nouvelles compétences (lettre B ou C)²²². L'article 2 du projet conditionne l'entrée en vigueur des modifications à l'acceptation par la majorité du peuple et des cantons.

Des droits politiques élargis en matière de révision constitutionnelle — L'article 42 Cst. 1848 réservait le droit de vote en matière fédérale aux citoyens suisses qui votaient également sur le plan cantonal. Ce qui pouvait exclure des Confédérés établis dans un nouveau canton, mais qui ne bénéficiaient pas encore du droit de vote²²³. Cette restriction n'était pas possible concernant l'élection au Conseil national (art. 63 Cst. 1848). Le Conseil fédéral proposa à l'Assemblée fédérale de généraliser le droit de vote en matière de révision constitutionnelle fédérale, en votant un arrêté qui prévoyait que tous les Suisses prenant part à l'élection du Conseil

293

294

217 FF 1865 III 35, 47 ss. Des conflits de compétences réguliers opposaient les cantons en matière fiscale et en droit civil concernant les Confédérés au bénéfice du libre établissement intercantonal.

218 FF 1865 III 35, 49 ss. L'article 41 ch. 4 Cst. 1848 excluait des droits de libre établissement la jouissance du droit de vote en matière communale, de participer aux biens communaux ou aux corporations.

219 Bien que protégée par l'article 41 ch. 4 *in fine* Cst. 1848, la liberté d'industrie pouvait être restreinte par des dispositions cantonales touchant la police du commerce, de l'industrie ainsi que celle des routes, pour autant qu'elles ne discriminent pas les citoyens du canton des autres Confédérés et qu'elles soient approuvées par le Conseil fédéral. Dans son message, le Conseil fédéral constate que les cantons ne jouent pas le jeu et ne soumettent pas leurs législations (FF 1865 III 35, 51).

220 Formellement la Confédération était compétente, mais était liée par la solution d'un concordat fédéral. Or ce dernier ne préconisait pas le système métrique, devenant universel sur le continent européen.

221 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 42, note 5.

222 FF 1865 III 35, 56. L'interprétation de cette notion par le Conseil fédéral est quelque peu douteuse; le premier projet de loi traite de la garantie laïque du libre établissement (A) et celle de l'égalité de traitement (B) avec la compétence fédérale en matière de propriété intellectuelle (C). Le deuxième projet traite du libre exercice des cultes. Le troisième reconnaît les droits des Confédérés établis en matière communale (A), de la compétence fédérale en matière de conflit de droits cantonaux (B). Le quatrième projet renforce le libre exercice de l'industrie (A) et la compétence fédérale en matière de métrologie (B).

223 L'article 42 Cst. 1848 permettait aux cantons d'exclure de la jouissance des droits politiques des Confédérés établis pendant maximum deux années.

national pouvaient également voter sur les questions constitutionnelles²²⁴. Par ailleurs, les cantons restaient libres de déterminer la formation de la volonté cantonale²²⁵.

295

La révision devant l'Assemblée fédérale — L'Assemblée fédérale se saisit des projets de révisions constitutionnelles lors d'une séance extraordinaire du 23 octobre au 19 novembre 1865. Le Conseil national était prioritaire pour cet objet et il décida de nommer une commission à bulletin secret, le 10 juillet 1865²²⁶. Le 15 juillet, le Conseil des États composa également une commission extraordinaire et se rallia à la proposition du Conseil national de traiter la révision constitutionnelle dans une session extraordinaire²²⁷.

296

Le rapport de la commission du Conseil national — Le 21 septembre 1865, la commission du Conseil national publia son rapport concernant la révision de la Constitution fédérale²²⁸. Elle défendait des opinions nettement plus conservatrices que le Conseil fédéral; elle constata qu'«[il] n'est personne qui ne soit à même de constater journellement que le peuple est content de la Constitution fédérale actuelle» et que l'unique motif de révision est la conclusion du traité avec la France²²⁹. Toutefois, la commission du Conseil national a innové pour deux raisons procédurales. Tout d'abord, il fallait que chaque révision soit mise en votation séparément, à moins qu'elle présente «une connexion intime» avec une autre révision²³⁰. Par

224 La position du Conseil fédéral est courageuse: «[nous] estimons que dans des questions vitales comme celle-ci, où il s'agit de dispositions constitutionnelles, on devrait se placer à un point de vue plus libéral, et qu'il n'existe aucun motif d'exclure plus de 70,000 citoyens suisses qui ont droit de prendre part aux élections dans les autorités suprêmes de la Confédération, de la votation sur la loi fondamentale, soit sur des modifications à cette loi» (FF 1865 III 35, 57).

225 Voir l'article 7 de la loi fédérale sur la révision de la Constitution fédérale, du 19 novembre 1865 (FF 1865 IV 1, 4), qui a été ajouté sous pression du Conseil des États (FF 1865 III 643, 669). Avant la votation, dix-sept cantons décidèrent de déclarer le résultat de la votation comme l'expression du vote cantonal: Zurich, Berne, Schwyz, Glaris, Zoug, Soleure, Bâle-Campagne, les deux Appenzell, Saint-Gall, les Grisons, l'Argovie, la Thurgovie, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève (FF 1866 I 119, 122). À Uri, Lucerne, Obwald, Bâle-Ville et Unterwald-le-Bas, les citoyens ayant le droit cantonal ont exprimé la voix du canton de manière séparée. Au Tessin et à Fribourg, ce sont les Grands-Conseils qui ont exprimé la voix du canton.

226 COM-CN, *Protocole*, p. IV. Elle était composée d'Alfred Escher de Zurich, Joachim Heer de Glaris, Jakob Stämpfli de Berne, Victor Ruffy de Vaud, Johann Baptist Weder de St-Gall, Philipp Anton von Segesser de Lucerne, André Planta des Grisons, Simon Kaiser de Soleure, Gottlieb Jäger d'Argovie, Johann Jakob Stehlin de Bâle-Ville, Carlo Battaglini du Tessin, Alexis Marie Piaget de Neuchâtel, Alexis Allet du Valais, Moïse Vautier de Genève et Karl Styger de Schwyz.

227 La commission du Conseil des États était composée de Johann Jakob Blumer de Glaris, Johann Jakob Rüttimann de Zurich, Christian Sahli de Berne, Friedrich Emil Welti d'Argovie, Louis de Weck de Fribourg, Josef Wilhelm Viktor Vigier von Steinbrugg de Soleure, François Briatte de Vaud, Philippe Camperio de Genève, Nicolaus Hermann d'Unterwald-le-Haut, Eduard Häberlin de Thurgovie, Jost Weber de Lucerne.

228 FF 1865 III 611 ss.

229 FF 1865 III 611, 615.

230 FF 1865 III 611, 627. La commission commence à entrevoir la distinction entre révisions totale ou partielle, puisqu'elle estime qu'une modification «générale ou partielle» ne peut entrer en vigueur que si elle a été acceptée par la majorité du peuple et des cantons (*ibid.*). LEUENBERGER voit dans les révisions de 1866 l'origine du principe de l'unité de la matière, LEUENBERGER, *Abstimmung*, p. 20.

ailleurs, le vote des cantons devrait s'exprimer selon la même règle pour tous les cantons, à savoir la décision de la majorité des citoyens suisses qui prennent part à la votation cantonale²³¹.

Le rapport de la commission du Conseil des États — Onze jours après la commission du Conseil national, la commission du Conseil des États publia son rapport le 30 septembre 1865²³². En accord avec le Conseil fédéral, elle recommandait d'étendre la révision à d'autres motifs que l'octroi du libre établissement des Confédérés. Ce rapport ne présente pas beaucoup d'originalité en comparaison de ceux du Conseil fédéral et du Conseil national. Notons simplement que la commission du Conseil des États prend le contre-pied de la solution de la commission du Conseil national en matière de procédure de vote. Pour elle, le vote des cantons doit être réglementé par le droit constitutionnel cantonal²³³.

La loi fédérale sur la révision de la Constitution fédérale — L'Assemblée fédérale édicta le 19 novembre 1865 la *Loi fédérale sur la révision de la Constitution fédérale* (ci-après LRC 1865)²³⁴. Cette loi présentait les propositions de révision à l'attention du peuple suisse dans son article 1. L'article 2 LRC 1865 chargeait le Conseil fédéral de veiller à la publicité du projet. L'article 3 LRC 1865 prévoyait une votation séparée sur chacun des articles révisés de la Constitution, soit neuf votations. La loi laisse une large autonomie aux cantons pour organiser le scrutin: ils peuvent étendre le droit de vote aux citoyens âgés de moins de vingt ans, selon leurs législations cantonales (art. 6 LRC 1865), ils organisent la votation et décident s'il y a lieu de procéder à bulletin secret (art. 7 LRC 1865) et décident de la manière d'exprimer le vote cantonal (art. 9 LRC 1865)²³⁵. À côté de cette marge de manœuvre, la LRC 1865 donne un certain nombre de directives aux cantons: ils sont tenus d'organiser la votation au jour décidé par le Conseil fédéral (art. 5 LRC 1865) d'accepter le vote de tous les Confédérés au bénéfice du droit d'élection au Conseil national (art. 6 LRC 1865), d'organiser des procès-verbaux détaillés des votations (art. 8 LRC 1865) et de transmettre le résultat des votations au plus tard dans les quinze jours après le scrutin (art. 10 LRC 1865).

Les révisions proposées par l'Assemblée fédérale — L'Assemblée fédérale reprit pour son compte quelques-unes des propositions du Conseil fédéral, en ajouta et en retrancha d'autres. Les changements proposés par l'Assemblée fédérale dans la LRC 1865 n'ont pas de numérotation indépendante. Les révisions sont destinées à s'intégrer directement dans une nouvelle version de la Constitution de 1848 (ci-après nCst. 1848). Elle reprit l'introduction d'une compétence fédérale concernant les poids et les mesures (art. 37 nCst. 1848), l'égalité des citoyens au point de vue de l'établisse-

231 FF 1865 III 611, 628 s.

232 FF 1865 III 643 ss.

233 FF 1865 III 643, 669.

234 FF 1865 IV 1 ss.

235 Le système prévu par l'article 9 LRC 1865 est le suivant: les cantons expriment leur vote par l'organe que désigne leur Constitution, mais l'autorité supérieure de chaque canton peut déclarer — probablement en dérogation du droit constitutionnel cantonal — que le résultat de la votation populaire est accepté comme vote cantonal. La Constitution de 1848 ne prévoyait pas de quelle manière devait s'exprimer le vote cantonal, BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 809.

ment et de la législation (art. 41 et 48 nCst. 1848),²³⁶ le droit de vote des Suisses établis en matière cantonale (art. 42 nCst. 1848),²³⁷ la proclamation de la liberté de conscience et des cultes (art. 44 nCst. 1848), l'interdiction de certains genres de peines (art. 54a nCst. 1848)²³⁸, la compétence en matière de propriété littéraire, artistique et industrielle (art. 59a nCst. 1848), l'interdiction des loteries et de jeux de hasard (art. 59b nCst. 1848). Contrairement à l'avis du Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale soumit chacun des objets à une votation séparée, à l'exception de l'égalité des citoyens au point de vue de l'établissement et de la législation. Sur le plan de la votation, elle avait par contre accepté l'extension des droits politiques proposée par le Conseil fédéral²³⁹.

300

La votation de 1866 — La votation eut lieu simultanément dans tous les cantons, le 14 janvier 1866. Cette série de révision était l'œuvre de radicaux modérés et de libéraux, mais cumulait les oppositions des conservateurs catholiques, des fédéralistes de la Suisse romande et des radicaux qui trouvaient les révisions proposées trop timides²⁴⁰. De tous les objets présentés au vote du peuple et des cantons, seule l'égalité de traitement en matière d'établissement et de législation fut acceptée par le peuple et les cantons²⁴¹. Les autres objets furent tous refusés par la majorité des cantons; bien que la compétence fédérale en matière de poids et de mesures fut acceptée par la majorité du peuple, elle ne rallia pas la majorité des voix des cantons²⁴². Les radicaux avaient rejeté le projet de l'Assemblée fédérale parce qu'ils le jugeaient trop timoré. Après les échecs des révisions en 1866, ils lancèrent une initiative en vue de la révision totale, mais ne réussirent pas à obtenir le nombre de signatures requis²⁴³.

3.2 La première tentative de révision totale de 1872

301

Des pressions renouvelées en faveur de révisions constitutionnelles — L'échec des réformes de 1866 n'entraîna pas la disparition des pressions vers une révision constitutionnelle²⁴⁴. Le 15 décembre 1869, le radical vaudois Louis Ruchonnet

236 L'octroi du droit de vote au niveau communal est compris dans l'article 41 nCst. 1848 soumis au vote par l'Assemblée fédérale.

237 La nouvelle version de l'article 42 nCst. 1848 ne prévoyait plus de délai d'attente pour jouir du droit de vote au niveau cantonal et proclame l'égalité entre le confédéré et le citoyen originaire du canton.

238 Il faut lire l'interdiction de la peine de mort, RAPPARD, *Constitution*, p. 276.

239 Elle est même allée plus loin, en admettant que les jeunes de moins de 20 ans, qui détenaient des droits politiques au niveau cantonal pouvaient prendre part à la votation.

240 AUBERT, *Petite histoire*, p. 36, n° 34; KÖLZ, *Geschichte*, p. 507 s.

241 FF 1866 I 117, 119. Le vote a été accepté par 170032 voix contre 149401. Les cantons suivants ont accepté: Zurich, Unterwald-le-Haut, Glaris, Fribourg, Soleure, Bâle, Schaffhouse, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Neuchâtel et Genève (douze cantons et demi contre neuf et demi).

242 Il a été accepté par 159182 contre 156396 voix et rejeté par douze et demi cantons contre 9 et demi.

243 Ils récoltèrent 32000 signatures au lieu de 50000, FF 1985 III 1, 5; HAFNER, *Bundesverfassung*, p. 27.

244 La société des arts et métiers de Glaris demanda une plus grande unité en matière d'établissement et dans le domaine de la liberté de commerce. Le 28 septembre 1868, une pétition de la Société des juristes suisses et une adresse du Grand Conseil argovien se prononcèrent en faveur de l'unité de la législation. Le Conseil fédéral rejeta la pétition pour

réclama une législation fédérale pour réformer les empêchements aux mariages qu'on retrouvait dans les législations cantonales. Sur la motion de Rudolf Brunner, l'Assemblée fédérale élargit la réforme envisagée, et invita le Conseil fédéral le 23 décembre 1869 à faire des propositions pour que la Constitution soit mise « en harmonie avec les besoins de notre époque »²⁴⁵.

Vers un débat public autour de la révision? — Le président de la commission du Conseil national avait prié le Conseil fédéral de faire publier dans la Feuille fédérale un appel consultatif au peuple, dès le 2 août 1870²⁴⁶. Alors qu'il préparait son message aux Chambres fédérales, le Conseil fédéral se plaignit du faible nombre de propositions de révisions constitutionnelles²⁴⁷. Un débat public surgit peu à peu²⁴⁸. Les commissions de révisions des Chambres fédérales eurent plus de propositions qui émanaient tant de la société civile que d'autorités cantonales ou communales. Sur l'ensemble des pétitions, les questions fiscales étaient les plus fréquentes, notamment la question de l'*ohmgeld*,²⁴⁹ venaient ensuite les questions liées à l'armée, puis à l'instruction publique. Notons que plusieurs pétitions réclamaient l'unification du droit, principalement du droit civil, mais aussi du droit commercial et du droit pénal. Quelques pétitions traitaient des questions confessionnelles, mais la plupart insistaient sur la protection de la liberté religieuse et la laïcité, de l'enseignement ou de l'état civil.

Le message du Conseil fédéral — Le 17 juin 1870, le Conseil fédéral présenta un message à l'Assemblée fédérale touchant à la révision de la Constitution fédérale²⁵⁰. Les propositions du Conseil fédéral allaient dans deux directions; elles recom-

des motifs d'opportunité, FF 1869 I 279. Un projet de nouvelle organisation de l'armée fit entrevoir la nécessité de révision constitutionnelle. Plusieurs gouvernements cantonaux réclamèrent la suppression de droit de consommation. L'assemblée populaire de Langenthal envoya une adresse concernant les relations entre Église et État, FF 1870 II 777, 778.

245 FF 1870 II 777, 778. Ruchonnet vota lui-même contre la motion qu'il avait déposée, estimant sa volonté déformée. Il estimait qu'un Code civil fédéral était une atteinte aux droits politiques (FF 1869 II 1, 7). C'est ainsi qu'il se trouva l'initiateur d'une réforme à son corps défendant, AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 45, n° 103.

246 Voir les avis publiés dans la Feuille fédérale FF 1870 III 145, 169, 193, 221 et 241. Les citoyens, les communes et les corporations suisses devaient adresser leurs *desiderata* par écrit, jusqu'au 31 août 1870. Voir également, COM-CN, *Protocole*, p. 7 s.

247 FF 1870 II 777, 778. Le résumé des propositions de la société civile est reproduit dans les annexes de COM-CE, *Protocole*. Il y avait à disposition du Conseil fédéral en juin 1870 neuf propositions, deux de gouvernements cantonaux, quatre de sociétés privées, deux de particuliers et une d'une assemblée populaire.

248 SCHWEIZER, *Totalrevisionen*, p. 108 s. Les dernières semaines avant la votation en 1874 furent marquées « par une effervescence politique extraordinaire » (FF 1874 I 685, 691) et des fêtes furent organisées pour fêter l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

249 L'*ohmgeld* était un impôt de consommation perçu sur le vin vendu et les spiritueux, voire sur d'autres denrées comme le sel, les grains ou la viande, DUBLER, *Ohmgeld [Ungeld]*. Théoriquement aboli par un concordat de libre échange en 1815, l'*ohmgeld* continua d'être perçu par les cantons illégalement jusqu'en 1848. La nouvelle Constitution autorisa ces impôts, au détriment de la liberté de commerce, voir l'intervention du Conseiller aux États Hallauer, in CONSEIL DES ÉTATS, *Bulletin*, p. 112. Depuis lors, son abolition était une revendication fréquente, des sociétés d'agricultures et viticoles. Sans surprise, les gouvernements cantonaux réclamaient son maintien.

250 FF 1870 II 777, 778 ss.

mandaient une plus grande unification du droit et une clarification des relations entre Église et État. Parmi les propositions qui tendaient à l'unification, on trouvait certaines réformes qui avaient déjà été rejetées en 1866. Les radicaux et les démocrates n'apprécièrent que modérément la position du Conseil fédéral, qu'ils jugeaient trop timorée²⁵¹.

304

Une tendance à l'unification — La puissance militaire prussienne démontrée lors de la guerre franco-allemande de 1870 inquiétait l'Europe²⁵². Or l'armée suisse était toujours organisée selon des contingents cantonaux (art. 19 Cst. 1848), dont seule une petite partie (4.5% de la population) était sous le commandement direct de la Confédération. Le solde constituait la réserve (*Landswehr*), mais ne passait sous commandement fédéral qu'en cas de danger. Le Conseil fédéral proposa donc de placer l'intégralité des contingents cantonaux sous commandement confédéré. En outre, il recommanda de légiférer sur les forêts des régions de montagne,²⁵³ d'assurer une nouvelle fois la liberté de commerce et le libre établissement en faveur de tous les Confédérés et non seulement des établis, d'établir un certain contrôle en matière de naturalisation des étrangers²⁵⁴, de légiférer sur le droit au mariage²⁵⁵, l'unification du droit privé²⁵⁶.

305

Une clarification des relations entre Église et État — La chute des régimes conservateurs de la Sainte-Alliance et le renouveau des idées libérales allaient appeler une réponse papale. Les thèses grégoriennes furent réaffirmées dans l'encyclique *Quanta Cura* et son syllabus²⁵⁷; le dogme de l'infaillibilité pontificale est proclamé le 18 juillet 1870, à la suite du premier concile du Vatican. Dans son message, le

251 KÖLZ, *Geschichte*, p. 523.

252 AUBERT, *Introduction*, p. 33, n° 149; KAISER et STRICKLER, *Texte*, part. A, p. 123.

253 Suite à de grandes inondations en 1834, 1839, 1868 et des destructions majeures subséquentes, des études scientifiques prouvèrent le lien entre déboisements en altitude et les crues dans les régions de plaine. Le Conseil fédéral revendiquait donc la surveillance sur les forêts concernées (FF 1870 II 777, 783).

254 Il s'agissait d'éviter que des communes pauvres ne vendent le droit de cité (FF 1870 II 777, 794).

255 Certains cantons avaient édicté des clauses d'empêchement du mariage, discriminatoires socialement pour empêcher des mariages au sein des couches défavorisées de la population (FF 1870 II 777, 799).

256 Le droit privé n'était à l'époque pas encore unifié par la Confédération. Dans son argument en faveur de l'unité de législation, le Conseil fédéral se permettait au passage d'égratigner la doctrine: «[notre] pays est aussi riche que tout autre en lois, en législateurs et en jurisconsultes; il ne manque pas non plus d'amateurs de textes, d'antiquités et de curiosité; mais quand on demande où sont les travaux scientifiques se rapportant aux législations en vigueur, où sont les juristes qui ont exploré tout le domaine de notre droit national et ont fait des œuvres vraiment originales en matière de législation, on ne reçoit que des réponses clairessemées [...]. Dans ses travaux, la science s'attache plus volontiers aux législations des grands États de l'antiquité et de l'époque contemporaine, qu'aux détails infiniment petits de nos institutions» (FF 1870 II 777, 806).

257 Dans l'encyclique *Quanta cura*, du 8 décembre 1864, le Pape Pie IX s'inquiéta de l'affirmation de la souveraineté populaire, du naturalisme, du communisme, du socialisme et de la laïcisation du droit civil. Cette encyclique était accompagnée d'un syllabus des erreurs condamnées par le Vatican. Cette liste recensait entre autres la liberté de religion, la séparation de l'Église et l'État, le mariage civil.

Conseil fédéral prit position sur les thèses ultramontaines magnaniment²⁵⁸. Aux prétentions théocratiques romaines, il opposa la proclamation de la liberté religieuse et la laïcisation du droit civil. Cohérent en matière de neutralité confessionnelle, le projet du Conseil fédéral préconisait l'abrogation de l'article 64 Cst. 1848 interdisant aux ecclésiastiques la fonction de conseiller national²⁵⁹.

Les discussions au sein du Conseil national et du Conseil des États —

Le 7 juillet 1870, le Conseil national se saisit de la question de la révision constitutionnelle. Il avait déjà eu la priorité en 1868. Le Conseiller national Antoine Cartaret voulut imposer un tour de préconsultation sur le fond de la révision, avant de saisir une commission. Son opinion fut minorisée et le Conseil national élut une commission de dix-neuf membres²⁶⁰. Cette commission tint un procès-verbal officiel, dans une forme analogue à celui adopté en 1847 par la commission constituante²⁶¹. Le Conseil des États se rallia à la procédure choisie par le Conseil national et nomma sa propre commission le 20 juillet 1870²⁶². La révision de la Constitution fut agendée pour le 5 décembre par l'Assemblée fédérale²⁶³.

L'organisation des travaux de la commission du Conseil national —

La commission du Conseil national se réunit vingt-sept fois, entre le 14 juillet 1870 et le 19 avril 1871. La guerre franco-allemande de 1870 retarda les travaux de la commission, qui n'aborda les questions de fond en séance plénière qu'à partir du 27 février 1871²⁶⁴. La commission se subdivisa en quatre sections: militaire, politique, judiciaire et économie politique²⁶⁵. La section militaire était composée des Conseillers nationaux

258 L'ouverture du Conseil fédéral était d'autant plus remarquable, compte tenu du contexte de l'époque, KÖLZ, *Geschichte*, p. 521. Il vaut la peine de citer *verbatim* le Conseil fédéral: «[si] le Créateur permet, malgré sa toute-puissance, que les hommes l'adorent de façons différentes, pourquoi l'homme empêcherait-il son semblable d'invoquer Dieu de la manière dont il croit devoir le faire en âme et conscience, aussi longtemps qu'il ne trouble pas la morale et l'ordre publics? » FF 1870 II 777, 804.

259 FF 1870 II 777, 805.

260 Elle était composée de Jules Philippin de Neuchâtel, Fridolin Anderwert de la Thurgovie, Joachim Heer de Glaris, Josef Arnold d'Uri, Simon Kaiser de Soleure, Carlo Battaglini du Tessin, Louis Ruchonnet de Vaud, Josef Vonmatt de Lucerne, Jakob Stämpfli de Berne, Johann Jakob Stehlin de Bâle-Ville, Karl Josef Leonhard Merz de Zoug, d'Alfred Escher de Zurich, Gaudenz Gadmer des Grisons, Johannes Hohl d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Peter Suter d'Argovie, Daniel Wirth de St-Gall, Pierre Jolissaint de Berne, Charles Friderich de Genève et de Johann Jakob Scherer de Zurich.

261 COM-CN, *Protocole*.

262 La commission était composée de Johann Jakob Blumer de Glaris, Philippe Camperio de Genève, Victor Eugène Borel de Neuchâtel, Nicolaus Hermann d'Unterwald-le-Haut, Josef Wilhelm Viktor Vigier von Steinbrugg de Soleure, Johann Karl Kappeler de la Thurgovie, Augustin Keller d'Argovie, Henri Gaspard de Schaller de Fribourg, Charles Estoppey de Vaud, Joseph von Hettlignen de Schwyz et Christian Sahli de Berne. M. Camperio fut remplacé par Johannes Hallauer de Schaffhouse.

263 FF 1870 III 97.

264 Plusieurs membres de la commission furent personnellement mis à contribution par l'internement de l'armée française de l'Est, commandée par le général Bourbaki, forcé de se replier sur la Suisse de par l'avancée des troupes allemandes. En effet, le 1^{er} février 1871, affamés et épuisés, 84 000 soldats français pénétrèrent en Suisse, par les Verrières, Sainte-Croix, Vallorbe et la vallée de Joux, COM-CN, *Protocole*, p. 24; WECK, DE, *Bourbaki*.

265 L'organisation des travaux de la commission fut décidée lors de la séance du 18 octobre 1870 à

Stehlin, Vonmatt et Arnold. Elle s'occupa du commandement centralisé des troupes. La section politique était composée des Conseillers nationaux Philippin, Anderwert, Gadmer, Hohl et Battaglini. Elle traita des questions relatives au droit civil (établissement, mariage, droit de cité, droit d'association) et des rapports confessionnels. La section judiciaire était composée des Conseillers nationaux Ruchonnet, Kaiser, Jolis-saint, Friderich et Suter. Elle s'occupa des questions d'organisation judiciaire. Finalement, la section d'économie politique et de finances était composée des Conseillers nationaux Heer, Escher, Staempfli, Wirth et Merz. Elle s'occupa des questions fiscales avant tout.

308 **La sous-section militaire** — La sous-section militaire fut la première à présenter ses travaux en commission plénière, durant la septième séance, le 27 février 1871²⁶⁶. La réforme proposée visait à accroître la centralisation militaire, mais en laissant une certaine autonomie aux cantons, notamment dans les questions de recrutement. La sous-section calcula très précisément les effectifs et les coûts nécessaires aux nouvelles troupes fédérales.

309 **La sous-section politique** — La sous-section politique traita des questions du droit d'établissement, des rapports entre État et Église et du droit au mariage. Ses propositions ne diffèrent pas substantiellement des propositions du Conseil fédéral. Elle étudia l'introduction des droits de la démocratie directe, l'initiative et le référendum, mais recommanda une version moins contraignante, sous la forme d'un droit de pétition contraignante en matière législative²⁶⁷.

310 **La sous-section judiciaire** — La sous-section judiciaire aborda trois questions principales, à savoir le droit privé, le droit pénal et le Tribunal fédéral. En matière de droit civil, la commission réclama un droit fédéral pour les actes de l'état civil, le droit au mariage, le droit des obligations et le droit de la faillite. Concernant le droit pénal, la sous-commission était d'avis qu'il appartenait à la souveraineté cantonale, sous réserve de l'interdiction de certaines peines cruelles sur l'ensemble du territoire suisse. Finalement, la sous-commission préconisa à l'unanimité l'extension des compétences du Tribunal fédéral à la violation des droits constitutionnels des citoyens et la violation des concordats, qui relevait alors de la compétence de l'Assemblée fédérale.

311 **La sous-section d'économie politique et de finances** — Cette dernière sous-section traita de questions hétéroclites, ayant trait avant tout à la fiscalité, mais aussi d'autres questions diverses comme la construction d'un réseau ferroviaire, la protection des forêts et la fondation d'une université fédérale.

Berne. Pour plus de détails, se référer à COM-CN, *Protocole*, p. 13 ss.

266 Le Conseiller national Scherrer avait d'ailleurs proposé de détacher les questions militaires des autres questions, pour les traiter prioritairement par l'Assemblée fédérale dans une session février. Cette proposition fut refusée par la commission, notamment pour éviter une inquiétude excessive au sein de la population, COM-CN, *Protocole*, p. 21 s.

267 La commission proposait d'introduire le droit pour 50 000 citoyens de saisir l'Assemblée fédérale pour demander la modification, l'abrogation ou la promulgation d'une loi fédérale. Si l'Assemblée fédérale refusait la proposition populaire, elle était tenue de soumettre en votation un projet conforme à la proposition, COM-CN, *Protocole*, p. 154.

Les propositions de la commission du Conseil national — L'*Avant-projet de la commission du Conseil national chargé de la révision de la Constitution du 12 septembre 1848* du 19 avril 1871 (ci-après AP 1872 [CN]) se concentrait sur quelques thématiques phares, laissant des pans entiers de la Constitution de 1848 inchangés²⁶⁸. Le projet crée essentiellement de nouvelles compétences fédérales, diminue les compétences cantonales et prévoit d'autres aménagements²⁶⁹.

312

Les nouvelles compétences fédérales — Dans l'avant-projet de la commission du Conseil national, l'armée est formée de tous les Suisses appelés au service militaire, et plus simplement des contingents cantonaux (art. 19 AP 1872 [CN]); l'organisation de l'armée, les frais d'instruction, d'habillement sont supportés par la Confédération (art. 20 AP 1872 [CN]); la Confédération exerce la haute surveillance sur la police des forêts (art. 22 AP 1872 [CN]), elle légifère dans le domaine ferroviaire (art. 23 AP 1872 [CN] et suppression de l'art. 28 Cst. 1848), elle crée des établissements supérieurs d'instruction publique (art. 24 AP 1872 [CN]), elle dispose des produits du péage, à l'exception des cantons alpins (art. 28 AP 1872 [CN]), elle garantit la liberté du commerce (art. 30 AP 1872 [CN]), elle assure une police des industries (art. 32 AP 1872 [CN]), elle légifère en matière de politique monétaire et bancaire (art. 37 et 38 AP 1872 [CN]), elle détermine le système des poids et des mesures (art. 39 AP 1872 [CN]), elle contrôle les lois cantonales sur l'établissement (art. 42 AP 1872 [CN]), elle légifère sur le droit applicable en cas d'établissement multiple (art. 45 AP 1872 [CN]), elle garantit la liberté de conscience (art. 47 AP 1872 [CN]), elle protège le mariage (art. 49 AP 1872 [CN]), elle légifère en matière de droit des obligations et sur quelques parties du droit civil (art. 54 AP 1872 [CN]), elle interdit les couvents (art. 64 AP 1872 [CN]) et elle prévoit un droit de référendum et d'initiative législative (art. 88 AP 1872 [CN]).

313

Les compétences cantonales abrogées ou diminuées — La perception des droits de péages et de pontonnages reconnus par la Diète (art. 31 Cst. 1848), l'indemnité pour la cession de droit régalien en matière de poste (art. 33 Cst. 1848), les principes des contributions cantonales à la Confédération sont prescrit par la législation et plus par la Constitution (art. 39 Cst. 1848), l'exercice des droits politiques est possible après un séjour de trois mois et non plus de deux ans (article 42 Cst. 1848), les

314

268 Selon la numérotation des articles de la Constitution de 1848 (la correspondance aux articles du projet du Conseil national est indiquée entre parenthèses), il s'agit des articles 1 à 17 Cst. 1848 (*idem*), 21 Cst. 1848 (*idem*), 24 Cst. 1848 (26 AP 1872 [CN]), 27 Cst. 1848 (29 AP 1872 [CN]), 34 Cst. 1848 (35 AP 1872 [CN]), 45 Cst. 1848 (50 AP 1872 [CN]), 47 Cst. 1848 (52 AP 1872 [CN]), 48 Cst. 1848 (53 AP 1872 [CN]), 49 à 53 Cst. 1848 (55 à 59 AP 1872 [CN]), 55 à 57 Cst. 1848 (61 à 63 AP 1872 [CN]), 61 et 62 Cst. 1848 (67 et 68 AP 1872 [CN]), 65 à 73 Cst. 1848 (71 à 79 AP 1872 [CN]), 75 à 77 Cst. 1848 (81 à 83 AP 1872 [CN]), 85 Cst. 1848 (79 AP 1872 [CN]), 81 Cst. 1848 (87 AP 1872 [CN]), 82 à 89 Cst. 1848 (90 à 97 AP 1872 [CN]), 91 et 92 Cst. 1848 (99 et 100 AP 1872 [CN]), 95 et 96 Cst. 1848 (103 et 104 AP 1872 [CN]), 98 Cst. 1848 (106 AP 1872 [CN]), 100 Cst. 1848 (108 AP 1872 [CN]), 102 à 104 Cst. 1848 (110 à 112 AP 1872 [CN]), 107 à 113 Cst. 1848 (115 à 121 AP 1872 [CN]).

269 Dans le protocole des délibérations de la commission du Conseil des États, on trouve un excellent tableau synoptique qui compare la Constitution de 1848 avec les projets de la Commission du Conseil national du 19 avril 1871 et le projet de la commission du Conseil des États du 19 mai 1871, COM-CE, *Protocole*, p. 111 ss.

exceptions au principe de libre établissement sont restreintes (art. 41 al. 4 à 6 Cst. 1848).

315

Les autres révisions constitutionnelles — La compétence du Tribunal fédéral est élargie aux questions importantes du droit fédéral, sur demande des parties, lorsqu'elles touchent aux relations intercantionales (art. 109 al. 4 lit. a et b AP 1872 [CN]), aux violations des droits constitutionnels des citoyens et des concordats (art. 113 AP 1872 [CN]) aux autres cas prévus par la législation fédérale (art. 114 AP 1872 [CN]). Par ailleurs, l'article 122 AP 1872 (CN) ayant trait à l'entrée en vigueur des révisions constitutionnelles prévoit les précisions suivantes: le vote d'un demi-canton est compté dorénavant comme une demi-voix et le résultat de la votation populaire est considéré comme le vote du canton.

316

L'organisation des travaux de la commission du Conseil des États — La commission du Conseil des États se saisit de la question de la révision de la Constitution fédérale, le 10 mai 1871, jusqu'au 19 mai 1871 et siègea neuf séances. Contrairement à la commission du Conseil national, elle siègea en treize groupes; chaque groupe s'occupant d'un problème particulier soulevé par les délibérations du Conseil national²⁷⁰. La comparaison des délibérations des deux commissions montre peu de divergences: remarquons que la commission du Conseil des États est un peu plus favorable à l'autonomie cantonale en matière d'organisation militaire, qu'elle prévoit un impôt sur le tabac et rejette les innovations du Conseil national en matière de droits populaires.

317

Les délibérations de l'Assemblée fédérale — Les délibérations de l'Assemblée fédérale sur la révision de la Constitution ont été publiées à part²⁷¹. Le Conseil national était le conseil prioritaire et il délibéra en deux sessions: du 6 novembre 1871 au 21 décembre 1871 et du 15 janvier 1872 au 5 mars 1872. Le Conseil des États délibéra durant une seule session, du 15 janvier 1872 au 5 mars 1872. Le *projet de Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 5 mars 1872 (ci-après P 1872) fut accepté au Conseil national par 78 voix contre 36²⁷² et au Conseil des États par 23 voix contre

270 Les groupes étaient les suivants: les affaires militaires, des postes et des péages; les rapports d'établissement; liberté de conscience, rapport entre l'Église et l'État; liberté de commerce et d'industrie et police des industries; unité de législation, organisation et attribution du Conseil fédéral; droits du peuple: police forestière; enseignement supérieur; poids et mesure; régle des poudres; abolition de la peine de mort; abolition de la peine du bannissement; révision de la Constitution.

271 CONSEIL DES ÉTATS, *Bulletin*; CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol 1; CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol. 2. Un bulletin régulier sténographié des délibérations de l'Assemblée fédérale ne sera tenu qu'à partir de 1891, par l'arrêté du 11 avril 1891 concernant la publication des délibérations des Chambres fédérales. Le Bulletin sténographique a paru pour la première fois peu après la session de juin 1891. Avant, les bulletins sont publiés à titre expérimental, sur des questions politiquement brûlantes. F. COMMENT, *Regard sur l'histoire du Bulletin officiel*, disponible online: http://www.parlament.ch/dL/F/amt1/bulletin/Geschichte_ab_F.htm, consulté le 20 octobre 2011.

272 Les Conseillers nationaux Ambühl, Anderegg, Anderwert, Barmann, Bavier, Bernasconi, Bertshinger, Bider, Born, Bucher, von Büren, Bürli, Bützberger, Caflisch, Dénériaz, Desor, Deucher, Eberle, Egli, Escher, Feer-Herzog, Fehr, Fierz, Flückiger, Frey-Hérosée, Friderich, Gadmer, Gaudy, Gonzenbach, Haeberlin, Hauser, Heer, Hohl, Hungerbühler, Jauch, Jenney Jolissaint, Hoos, Isler, Kaiser (Soleure), Kaiser (Berne), Karlen, Karrer, Klaye, Klein, Künzli, Lambelet, Lehmann, Löw, Marti, Merz, Messmer, Migy, Münch, Pedrazzini, Perret, Philippin,

18²⁷³. On peut distinguer trois grands thèmes qui imprègnent les délibérations: le slogan « une armée et un droit » apparu dans la presse,²⁷⁴ la tendance vers le *Kulturkampf* et le pragmatisme des parlementaires.

« **Une armée et un droit** »: la centralisation militaire — Comme le rappelle le Conseiller national Eberle, la révision totale s’est construite autour de deux idées fortes, à savoir la centralisation de l’armée et l’unification du droit²⁷⁵. La Constitution de 1848 ne prévoyait pas d’armée fédérale, mais obligeait les cantons à fournir des contingents cantonaux; elle ne conférait à la Confédération que des compétences limitées en matière d’instruction. Pour des besoins stratégiques mis en lumière par la guerre franco-allemande, la nécessité de centraliser les forces militaires se faisait sentir²⁷⁶. Or, la centralisation militaire impliquait une nouvelle dynamique fiscale en défaveur des assiettes fiscales cantonales.

« **Une armée et un droit** »: l’unification du droit — Selon le Conseiller national Philippin, président de la sous-section politique de la commission de révision du Conseil national, la liberté d’établissement en faveur des Confédérés était une des dispositions les plus importantes de la Constitution de 1848 et un enjeu politique majeur²⁷⁷. Par conséquent, le maintien de vingt-cinq législations n’était pas compatible avec l’affermisssement du libre établissement²⁷⁸. L’unification du droit amenait aussi une nouvelle dynamique, car avec la centralisation du droit apparaissait le besoin

Riem, Romedi, Scherb, Scheuchzer, Scherz, Scherer, Schmid (Berne), Seiler, Soldini, Staempfli, Stehlin, Suter (Argovie), Suter (Zurich), von Arx, Vonmatt, Widmer-Hüni, Wirth-Sand, Wyrsh, Zangger, Ziegler, Zyro ont accepté la révision constitutionnelle. Les Conseillers nationaux Arnold, Battaglini, Baud, Beck-Leu, Broger, Carteret, Chaney, Contesse, Cossy, Delarageaz, Demiéville, Evêquoz, Eytel, Fischer, Fracheboud, Herzog, Müller, Peyer, Rambert, Reymond, Roten, Ruchonnet, Schmid (Argovie), Segesser, Steiner, Styger, Toggenburg, Vautier, Vonderweid, Weck-Reynold, Weder, Wirz, Wuilleret, Wulliémöz, Zündt, Zürcher ont refusé la révision constitutionnelle.

273 Les Conseillers aux États Aepli, Berthoud, Brimann, Blumer, Borel, Dotta, Hallauer, Hold, Hug, Jecker, Kappeler, Köchlin, Morel, Nagel, Planta, Ringier, Roth, Sahli, Stamm, Sulzer, Vigier, Weber (Berne) et Weber (Glaris) ont accepté la révision constitutionnelle. Les Conseillers aux États Airoldi, Clausen, Dossenbach, Estoppey, Fazy, von Hettlingen, Hildenbrand, Huber, Jaquet, Kaiser, Kopp, Lusser, Rion, Roguin, Rusch, Schaller, Stählin, Zemp l’ont refusée.

274 KÖLZ, *Geschichte*, p. 526.

275 CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol. 2, p. 132. Voir aussi l’intervention du Conseiller national Eytel, CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol. 2, p. 405. et le discours final du Conseiller national Brunner, CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol. 2, p. 491. Notons avec RAPPARD que le projet de 1872 introduisait en sus deux nouveautés: la réglementation des rapports entre Église et État et des éléments de démocratie directe, RAPPARD, *Constitution*, p. 282.

276 FLEINER F., *Bundestaatrecht*, p. 13. Voir l’intervention du Conseiller national Kaiser: «[quand] il s’agit de repousser une agression étrangère, on s’adressera au Suisse, et non au Bernois, au Vaudois, au Zurichois, etc. Il faut, que cette solidarité devienne une vérité, que l’armée soit instruite, armée, équipée par la Confédération» CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol 1, p. 86. Le Conseiller aux États Borel rapportait que les cantons avaient intérêt à réduire les dépenses militaires, afin de limiter leur participation aux contingents fédéraux, COM-CE, *Protocole*, p. 19.

277 CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol 1, p. 265.

278 Le Conseiller aux États Vigier, rapporteur de la commission de révision, rapportait que le simple fait qu’un citoyen d’un canton se marie avec une ressortissante d’un autre canton et s’établisse dans un troisième canton était source de problèmes juridiques inextricables, CONSEIL DES ÉTATS, *Bulletin*, p. 275.

d'une application cohérente de ce droit²⁷⁹. Cette évolution était particulièrement visible avec l'attribution de nouvelles compétences au Tribunal fédéral. L'unification du droit nourrissait également un besoin démocratique; de nombreux cantons avaient introduit le droit de référendum, par conséquent l'unification du droit et sa centralisation devaient également prévoir une procédure de référendum, au risque de s'aliéner des soutiens²⁸⁰. Ainsi, l'article 110 P 1872 octroie une compétence au Tribunal fédéral en matière de violation des droits constitutionnels des citoyens et il dispose que le Tribunal fédéral appliquera les lois votées par l'Assemblée fédérale. L'article 111 P 1872 prévoit que la législation fédérale peut conférer d'autres compétences au Tribunal fédéral, pour en assurer l'application cohérente.

320

Le *Kulturkampf* — Il ressort des débats que les conclusions du premier concile du Vatican ont fortement échauffé les esprits²⁸¹. Les relations entre Église et État sont vivement discutées et le projet contient quelques dispositions qui visent à affirmer l'indépendance de la Confédération face aux velléités ultramontaines. L'article 48 P 1872 prévoit que nul n'est tenu de payer les impôts au bénéfice d'une confession à laquelle il n'appartient pas. L'article 49 P 1872 permet aux cantons et à la Confédération de prendre les mesures contre «les empiétements des autorités ecclésiastiques sur les droits des citoyens et de l'État». L'article 50 P 1872 interdit tout empêchement au mariage d'ordre confessionnel et l'article 60 P 1872 interdit aux tribunaux ecclésiastiques d'imposer leur juridiction matrimoniale. Toute action dans l'Église et à l'école est spécifiquement interdite aux Jésuites (art. 65 P 1872). Toutefois, il n'est plus nécessaire d'être laïque pour être éligible comme membre du Conseil national (art. 71 P 1872).

321

Le pragmatisme des parlementaires — Les débats des députés sont marqués par un pragmatisme profond, qui se manifeste par une méfiance envers les doctrines politiques constitutionnalistes et par un marchandage acharné sur les conséquences fiscales des nouvelles dispositions constitutionnelles. Le député Eytel qui souhaitait ajouter un petit catalogue de libertés fondamentales à l'article 4 Cst. 1848 a vu sa proposition rejetée à une forte majorité²⁸². Les enjeux politiques étaient plus

279 Voir l'intervention du Conseiller national Demiéville, CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol 1, p. 576.

280 AUBERT, *Le référendum* (1872), p. 416.

281 Voir les interventions des Conseillers nationaux Jolissaint, CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol 1, p. 395, Hungerbühler, CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol 1, p. 405, Weder, CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol 1, p. 421, du Conseiller fédéral Cérésole, CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol 1, p. 525, du Conseiller national Carteret, CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol. 2, p. 66 et Bernold, qui bien que catholique, estime qu'il faudrait diminuer le nombre de dogmes au syllabus, CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol. 2, p. 170. Il faut rappeler que les fidèles catholiques étaient divisés eux-mêmes et que certains, les catholiques-chrétiens, rompirent avec Rome à cette occasion, AUBERT, *Petite histoire*, p. 38, n° 37; HOUZZI, *Tensions*, p. 45. Les débats au Conseil des États sont globalement plus modérés, voir les délibérations sur les Jésuites et les couvents, CONSEIL DES ÉTATS, *Bulletin*, p. 350 ss.

282 Il s'agissait de consacrer la liberté de conscience, la liberté individuelle, la liberté d'enseignement, la liberté de la presse, le droit d'association et de réunion ainsi que le droit de pétition, CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol 1, p. 23. La proposition «[le] mariage est un contrat civil; il est placé sous la protection de la Confédération» a été rejetée en commission parce que jugée trop nue et «purement philosophique», CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol 1, p. 425. Concernant la révision de 1866, voir également une commission du Conseil des États qui critique les théoriciens qui «tire[nt] des conclusions logiques sans se soucier si elles peuvent

concrets. Par comparaison, le seul article 44 P 1872 qui garantissait le libre établissement aux Confédérés a donné lieu à 37 (!) votations au Conseil national. Sans surprise, les conditions permettant l'expulsion des Confédérés indigents ont été âprement négociées. Les longues tractations autour de la question de l'*ohmgeld*²⁸³ ou du calcul des indemnités compensatoires pour les cantons alpins²⁸⁴ témoignent également d'un débat dirigé sur des questions très pratiques: le montant des dépenses du nouvel État fédéral et sa répartition des coûts sur les cantons.

L'hostilité de la Suisse romande à toute centralisation — Le Grand Conseil genevois s'invita dans les débats fédéraux. Le 16 janvier 1872, le président du Conseil national Rudolf Brunner informa les Conseillers nationaux que le Grand Conseil genevois exigeait la suspension des débats sur la révision jusqu'à ce qu'une votation populaire demande la révision totale. La même demande sera présentée au Conseil des États deux jours plus tard, mais sans produire l'effet escompté. Le Conseiller aux États Fazy expliqua que la démarche genevoise témoignait de l'hostilité du peuple suisse à la révision constitutionnelle et de sa méfiance face aux tendances centralisatrices, d'inspiration prussienne²⁸⁵. En effet, de nombreuses interventions des parlementaires témoignaient de la crainte de la Suisse romande de se voir imposer le droit alémanique, en matière civile et pénale²⁸⁶.

322

Le bilan politique du projet du 5 mars 1872 — À l'instar des projets des commissions du Conseil national et du Conseil des États, le projet de l'Assemblée fédérale laisse également de nombreux articles de la Constitution de 1848 inchangés²⁸⁷.

323

se concilier avec les besoins de la vie réelle» FF 1865 III 643. GRISEL donne trois raisons de l'absence d'un catalogue exhaustif des droits fondamentaux: à l'époque la Confédération ne menaçait pas vraiment ces droits; il appartenait plutôt aux cantons de prendre les dispositions nécessaires; les droits reconnus étaient suffisants pour l'époque, GRISEL, *Droit public*, p. 141.

283 L'*ohmgeld* a été maintenu par le Conseil national le 20 novembre 1870. Mais le Conseil des États voulait que tous les droits de consommation disparaissent dans un délai de quinze ans en séance du 24 janvier 1871. Après deux jours de discussions, le 21 février 1872 la majorité du Conseil national s'est ralliée à l'opinion du Conseil des États, mais a demandé un délai de vingt ans. Ce qu'a accepté le Conseil des États, le 29 février 1871.

284 L'article 28 P 1872 prévoit une indemnité compensatoire pour les cantons alpins, en échange de la suppression des droits de péage. Le montant de l'indemnité est calculé directement dans la Constitution et pas moins de cinq méthodes différentes de calcul de cette indemnité furent examinées en détail: en tenant compte de la situation financière, selon la somme perçue annuellement, en fonction des frais d'entretien, d'après la longueur des routes ou selon un calcul byzantin combinant d'autres éléments, CONSEIL DES ÉTATS, *Bulletin*, p. 363 ss.

285 COM-CE, *Protocole*, p. 51.

286 Voir l'intervention du Conseiller national Eytel, CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol. 2, p. 22. Le Conseiller national Carteret souligne la crainte de la Suisse romande de perdre l'institution du jury populaire en matière pénale, CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol. 2, p. 23 s. Le Conseiller national genevois Friderich explique la crainte de ses concitoyens d'être jugés en allemand selon le droit pénal fédéral, CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol 1, p. 574.

287 Selon la numérotation des articles de la Constitution de 1848 (la correspondance aux articles du projet de l'Assemblée fédérale de 1872 est indiquée entre parenthèses), il s'agit des articles 1 à 11 Cst. 1848 (*idem*), 13 à 17 Cst. 1848 (*idem*), 21 Cst. 1848 (*idem*), 34 Cst. 1848 (35 P 1872), 47 Cst. 1848 (53 P 1872), 48 Cst. 1848 (54 P 1872), 49 à 52 Cst. 1848 (56 à 59 P 1872), 55 à 57 Cst. 1848 (62 à 64 P 1872), 61 et 62 Cst. 1848 (68 et 69 P 1872), 65 à 73 Cst. 1848 (72 à 80 P 1872), 75 à 77 Cst. 1848 (82 à 84 P 1872), 85 Cst. 1848 (79 P 1872), 79 Cst. 1848 (86 P 1872), 81 Cst. 1848 (88 P 1872), 82 à 89 Cst. 1848 (91 à 98 P 1872), 91 et 92 Cst. 1848 (100 et 101

Comme le reconnaît le président du Conseil national Brunner dans son allocution finale, les bases incontestées de l'État fédéral n'ont pas été remises en question et la révision consiste essentiellement en l'attribution de nouvelles compétences à la Confédération²⁸⁸. Le président du Conseil des États Keller fit remarquer que la révision totale est restée en dessous de ses attentes, mais qu'elle contenait les correctifs, dont le référendum et l'initiative législative populaire, permettant à la Confédération d'évoluer²⁸⁹.

324

Les nouvelles compétences fédérales — Le projet du 5 mars 1872 élargit les compétences fédérales; dorénavant, la Confédération est responsable de secourir les militaires ou leurs proches, morts ou blessés durant le service (art. 18 P 1872); elle peut disposer de toutes les forces militaires des cantons (art. 19 P 1872); elle organise l'armée fédérale (art. 20 P 1872); elle légifère sur l'endiguement et les forêts des régions élevées (art. 22 P 1872), la chasse et la pêche (art. 23 P 1872), les chemins de fer (art. 24 P 1872); elle prélève exclusivement les produits des péages (art. 26 ss P 1872), elle garantit la liberté de commerce (art. 29 P 1872); elle interdit les maisons de jeu (art. 31); elle peut légiférer sur le travail des ouvriers et des enfants en fabrique (art. 32 P 1872); elle organise le service des postes et des télégraphes (art. 34 P 1872); elle exerce une régle des monnaies exclusive (art. 37 et 38 P 1872); elle détermine le système des poids et mesures (art. 39 P 1872); elle légifère pour garantir que le Confédéré établi dans un autre canton bénéficie du droit civil du domicile (art. 45 P 1872), pour différencier l'établissement du séjour (art. 46 P 1872), sur les frais de maladie et de sépulture des indigents confédérés établis dans un autre canton (art. 47 P 1872); elle garantit la liberté de conscience (art. 48 P 1872) et l'exercice de tous les cultes (art. 49 P 1872); elle protège le droit au mariage (art. 50 P 1872); elle légifère en matière de droit et de procédure civile et pénale (art. 55 P 1872) et elle abolit la contrainte par corps (art. 57 P 1872).

325

Les compétences cantonales abrogées ou diminuées — Les cantons sont dorénavant tenus de pourvoir à une éducation primaire obligatoire et gratuite (art. 25 P 1872); les cantons ne touchent plus de péages (art. 28 P 1872); la perception des droits de péages et de pontonages reconnus par la Diète disparaît (art. 31 Cst. 1848); l'*ohmgeld* est maintenu pendant 20 ans (art. 33 P 1872); l'indemnité pour la cession de droit régalien en matière de poste disparaît également (art. 33 Cst. 1848), les principes des contributions cantonales à la Confédération sont fixés dans la législation et plus dans la Constitution (art. 39 Cst. 1848), les droits politiques peuvent s'exercer après un séjour de trois mois et plus de deux ans comme le prévoyait l'article 42 Cst. 1848, les possibilités de restreindre le libre établissement sont plus circonscrites (comparer les articles 41 Cst. 1848 et 44 P 1872).

326

Les autres réformes du projet de 1872 — Le projet de 1872 consacre l'interdiction pour les soldats de l'armée fédérale de porter des décorations ou des titres étrangers (art. 12 P 1872). Il permet à 50 000 citoyens de demander le référendum contre les lois adoptées par l'Assemblée fédérale (art. 85 P 1872); il reconnaît un droit d'initiative législative (art. 89 P 1872); les compétences du Tribunal fédéral sont éten-

P 1872), 100 Cst. 1848 (106 P 1872), 108 à 113 Cst. 1848 (112 à 117 P 1872).

288 CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol. 2, p. 490.

289 CONSEIL DES ÉTATS, *Bulletin*, p. 563 s.

dues (art. 107 P 1872); il peut être saisi par les citoyens pour la violation des droits constitutionnels, des concordats ou des traités (art. 110 P 1872). Dorénavant, le vote d'un demi-canton est décrit dans la Constitution: il est compté pour une demi-voix et le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'État (art. 118 P 1872).

Les dispositions transitoires du projet de 1872 — Comme pour la Constitution de 1848, le projet contient des dispositions transitoires. Les dispositions transitoires de 1848 sont entièrement révisées, puisqu'elles sont devenues obsolètes, avec l'entrée en vigueur de la première Constitution. Elles prennent un nouveau sens: il s'agit désormais d'un véritable droit transitoire, entre la situation juridique réglée par l'ancienne et la nouvelle Constitution²⁹⁰. L'article 1 disp. trans. P 1872 traite de la répartition du produit des postes et des péages; l'article 2 disp. trans. P 1872 prévoit que les dispositions du droit fédéral contraires à la nouvelle Constitution sont nulles; l'article 3 disp. trans. P 1872 traite des juges au Tribunal fédéral; l'article 4 disp. trans. P 1872 accorde aux cantons un délai de cinq ans pour introduire la gratuité de l'enseignement primaire et l'article 5 disp. trans. P 1872 garantit le libre exercice des professions libérales aux personnes détentrices d'un certificat de capacité cantonal ou d'une autorité concordataire.

Les propositions de la commission de révision du Conseil national sur la procédure de votation — La procédure de vote était le problème principal qui conditionnait la réussite même du projet²⁹¹. La commission de révision du Conseil national avait proposé trois manières d'organiser la votation populaire: la votation article par article, la votation par groupes²⁹² et la votation *in globo*²⁹³. La votation article par article garantit le mieux au citoyen sa liberté de vote, mais nécessite d'organiser trente-cinq votations. La votation par groupes permet de mieux sauvegarder la liberté de vote, mais pose de vrais problèmes d'organisation. Ainsi, la réorganisation militaire n'est pas dissociable des propositions relatives aux péages. De plus, le rejet de certaines propositions et l'acceptation des autres nuisent à la cohérence du projet, voire à sa faisabilité. Par contre, la votation *in globo* risque de cumuler les oppositions et risque de repousser les réformes urgentes aux calendes grecques. Avoir soigneusement pesé les arguments en présence, la commission s'est prononcée en faveur de la votation *in globo*, par huit voix contre six.

Les propositions de la commission de révision du Conseil des États sur la procédure de votation — Le président de la commission de révision du Conseil des États s'est prononcé contre la votation *in globo* pour trois raisons²⁹⁴: tout d'abord, comme la révision laissait intactes «les bases de l'édifice constitutionnel» il ne s'agissait que d'une révision partielle. Ensuite, il fallait sauvegarder à tout prix la liberté de vote. Finalement, par prudence politique, pour éviter le cumul des oppositions. Principalement, deux arguments ont été présentés pour défendre le vote *in globo*: d'une part, des personnes opposées à certaines réformes précises seront obligées d'accepter

290 Sur la notion de droit transitoire, voir *supra* § 192.

291 SCHWEIZER, *Totalrevisionen*, p. 110.

292 Elle avait divisé la révision en treize groupes, sur lequel le Conseil des États s'est fondé pour organiser son travail (voir note de bas de page n° 1), COM-CE, *Protocole*, p. 97.

293 COM-CN, *Protocole*, p. 194 ss.

294 COM-CE, *Protocole*, p. 97 ss.

le projet dans son ensemble et le groupement proposé par le président était trop artificiel²⁹⁵. La commission s'est finalement prononcée en faveur de la votation par groupes à cinq voix contre trois voix pour la votation *in globo*.

330

Le débat au Conseil national sur le mode de votation — Le Conseil national n'a pas vraiment discuté de la votation article par article, mais s'est concentré sur la discussion autour des votations par groupes ou *in globo*²⁹⁶. Le Conseiller national Vonmatt a proposé son propre groupement des objets en votation²⁹⁷. Le Conseiller fédéral Cérésole s'inquiète des tensions et de la polarisation politique qui adviendraient par une votation *in globo*. Pour le Conseiller national Moïse Vautier, l'Assemblée fédérale n'est pas une autorité constituante qui puisse décider d'une révision totale de la Constitution, contrairement à la Diète. Par conséquent, elle ne peut que proposer une votation en groupes. Il propose également son propre groupement²⁹⁸. En définitive, 75 Conseillers nationaux se sont prononcés en faveur de la révision *in globo* et 28 contre.

331

Le débat au Conseil des États sur le mode de votation — Le Conseiller aux États Sahli pensait qu'une votation en groupes était à même d'attirer la méfiance de la population²⁹⁹. Il estime qu'une votation par groupes demanderait encore huit jours de délibérations. Le Conseiller aux États Blumer contesta cet argument et présenta ses propres groupes de révision³⁰⁰. Le Conseiller aux États Fazy fut d'avis qu'en cas de révision partielle, la votation devait se faire par groupes et qu'en cas de révision totale, la votation devait être faite *in globo*. Au moment de trancher, le Conseil des États se rallia à la procédure de votation *in globo*, défendue par le Conseil national, par 31 voix contre 10.

332

La procédure de votation — Par conséquent, l'Assemblée fédérale promulgua le 5 mars 1872 la *Loi fédérale concernant la révision de la Constitution fédérale du*

295 Il s'agissait de réduire de treize à sept groupes: les militaires et des finances; le droit d'établissement; les rapports confessionnels et de l'instruction; la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que des poids et mesures; l'unité de législation et des droits du peuple; l'organisation et de l'attribution du Tribunal fédéral; la police des forêts.

296 CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol. 2, p. 462 ss.

297 Il comprend cinq groupes, en premier: militaire, finances, postes et péages; droits individuels, établissement, questions religieuses, matrimoniales et scolaires; questions économiques (*ohmgeld*, vocations, banques, poids et mesures, poudre, monnaie, maisons de jeu, chemins de fer, protection, des oiseaux, du gibier et des poissons, épizooties); législation civile, tribunal fédéral, droits du peuple; compétences des autorités et dispositions transitoires.

298 Il comprend également cinq groupes, qui diffèrent légèrement; centralisation militaire, finances fédérales, régales fédérales; droits individuels, liberté de conscience, liberté religieuse, instruction publique, établissement, droits politiques, liberté de commerce et d'industrie; extension des droits du peuple, referendum, initiative populaire; unité de législation civile et pénale, peine de mort, organisation et attribution du Tribunal fédéral; économie publique (banques, forêts et endiguement, chemins de fer, routes, maisons de jeu, pisciculture, protection du gibier et des oiseaux, *ohmgeld*).

299 CONSEIL DES ÉTATS, *Bulletin*, p. 550 ss.

300 Il comprend huit groupes; militaire et finance; droit d'établissement; affaires confessionnelles et instruction; commerce et industrie, monnaies, poids et mesures; agriculture, sylviculture, police sanitaire; unification du droit; organisation et compétence des autorités fédérales; droits du peuple.

12 septembre 1848 (ci-après LRC 1872)³⁰¹. Cette loi contenait le projet de nouvelle Constitution sous l'article 1. Le reste de la loi n'appelle pas beaucoup de commentaires, si ce n'est que l'article 3 LRC 1872 prévoit que les demi-cantons seront comptés pour une demi-voix. Cet article anticipe une révision prévue de l'article 114 Cst. 1848. La majorité populaire et la majorité des cantons étaient requises pour l'acceptation de la nouvelle Constitution (art. 3 LRC 1872). Les cantons étaient encore libres de décider de l'organe compétent pour exprimer leur voix (art. 8 LRC 1872), alors que le projet prévoyait de la voix des cantons serait exprimée par le résultat de la votation populaire (art. 118 P 1872). Par arrêté du 13 mars 1872, le Conseil fédéral soumit en votation populaire le projet de Constitution de l'Assemblée fédérale le 12 mai 1872³⁰². L'Assemblée fédérale publia une proclamation en faveur de la nouvelle Constitution³⁰³.

L'échec en votation populaire — Le projet fut refusé par 261 072 contre 255 609 voix et par 13 cantons contre 9, le 12 mai 1872³⁰⁴. Par conséquent, les voix des rejetants dépassaient celles des acceptants de 5463. Par arrêté du 29 mai 1872, l'Assemblée fédérale prit acte du refus du peuple et des cantons³⁰⁵. Les propositions du projet eurent comme effet d'accumuler les oppositions des conservateurs catholiques et des fédéralistes de la Suisse romande. Pour SCHWEIZER, l'erreur de 1872 était d'avoir fait prévaloir le principe républicain sur l'indépendance cantonale³⁰⁶. Le résultat fut une surprise pour tout le monde: les opposants de la révision totale ne s'attendaient pas à une victoire et les partisans n'avaient jamais prévu un double refus du peuple et des cantons³⁰⁷.

333

3.3 La révision totale de 1874

Les élections d'octobre 1872 — Malgré l'échec de la révision populaire, le peuple suisse élit le 27 octobre 1872 un parlement franchement réformateur³⁰⁸. Sur les 135 sièges au Conseil national, 83 conseillers nationaux qui s'étaient déclarés catégoriquement pour la révision furent réélus³⁰⁹. Seuls 27 conseillers nationaux qui

334

301 Malheureusement, la loi a fait l'objet d'une annexe spéciale à la Feuille fédérale du 16 mars qui n'a pas été reproduite dans la collection officielle de la Feuille fédérale dans la collection usuelle, publiée chez Wyss et disponible sur Internet. Pour la rédaction de ce paragraphe, nous nous sommes basés sur la version de cette loi publiée l'année suivante avec les propositions du Conseil fédéral du 16 juin 1873, dans l'annexe au numéro 28 de la Feuille fédérale de 1873 (FF 1873 II 769 ss).

302 FF 1872 I 433.

303 FF 1872 I 725 ss.

304 FF 1872 II 361, 367 ss.

305 FF 1872 II 371 ss.

306 SCHWEIZER, *Totalrevisionen*, p. 112s.

307 KÖLZ, *Geschichte*, p. 597.

308 AUBERT, *Petite histoire*, p. 39, n° 38; CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. IV s. Voir la liste des Conseillers nationaux élus dans la Feuille fédérale (FF 1872 III 954, 959).

309 Pour Zurich, il s'agit de MM. Escher, Widmer, Fierz, Keller, Hauser, Ziegler, Zangger, Bleuler, Fehr et Scheuchzer. Pour Berne: Zyro, Scherz, Seiler, von Bühren, Brunner, Gonzenbach, Karrer, Riem, Büzberger, Born, Marti, Stämpfli, Egli, Jolissaint, Kaiser (Nicolas), Migy et Klaye. Pour Glaris: Heer. Pour Soleure: von Arx et Kaiser (Simon). Pour Bâle-Ville: Stehlin et Klein. Pour Bâle-Campagne: Löw. Pour Schaffhouse: Peyer im Hof et Joos. Pour Appenzell

avaient voté contre la révision de la Constitution furent réélus³¹⁰. Le 20 décembre 1872, une nouvelle motion du Conseil national fut votée à la quasi-unanimité pour demander au Conseil fédéral de présenter un rapport sur une éventuelle reprise de la révision de la Constitution³¹¹. Même les opposants se rallièrent à cette motion, pour marquer leur ouverture à de nouvelles négociations³¹². Le Conseil des États se rallia à la motion du Conseil national le même jour.

335

L'avant-projet du Conseil fédéral de 1873 — Le 4 juillet 1873, le Conseil fédéral présenta son message sur la révision et son avant-projet de Constitution, les *Propositions du Conseil fédéral*, du 16 juin 1873 (ci-après AP 1873 [CF]). Comme le reconnut le Conseil fédéral, le nouveau projet se fondait sur le projet de 1872,³¹³ mais était largement plus influencé par le *Kulturkampf*³¹⁴. Il proposa de revenir au projet de 1872 et d'en changer quelques aspects ayant trait aux questions confessionnelles et scolaires, aux questions militaires. L'unification du droit n'était pas remise en question. Le Conseil fédéral procéda par ailleurs à un nouveau calcul détaillé des prévisions budgétaires des révisions.

336

Les questions confessionnelles et scolaires — Le Conseil fédéral proposa d'étendre la liberté des cultes à toutes les confessions, chrétiennes ou non. Les actes de la vie civile et l'exercice des droits politiques devraient être rendus indépendants des convictions religieuses (art. 48 al. 3 AP 1873 [CF]). Par conséquent, l'état civil est du ressort des autorités civiles et la juridiction ecclésiastique est abolie (art. 60 AP 1873 [CF]). La Confédération reconnaissait le droit de scission d'une confession et la fondation d'un nouvel évêché est soumise à autorisation (art. 49 AP 1873 [CF]).

337

Les questions militaires — Comme le projet de 1872, le Conseil fédéral recommanda de renoncer aux contingents cantonaux, mais se décida à donner des garanties aux cantons³¹⁵; il proposait de faire preuve de souplesse en ce sens que l'équipement, l'équipement et la propriété du matériel de guerre appartiennent à la législation fédérale et ne sont plus fixés dans la Constitution. La Confédération deviendrait compétente pour la législation sur l'organisation de l'armée, l'instruction militaire, les achats d'armement et elle aurait le droit de se servir des places d'armes cantonales. Les cantons pouvaient continuer de créer des corps cantonaux, de les former et d'en disposer dans les limites de la Constitution fédérale.

Rhodes-Extérieures: Hohl. Pour St-Gall: Wirth, Gaudy, Anderegg et Hungerbühler. Pour les Grisons: Bavier et Romedi. Pour l'Argovie: Künzli, Feer-Herzog, Suter et Münch. Pour la Thurgovie: Messmer, Deucher, Anderwert et Scherb. Pour le Tessin: Pedrazzini (Michel). Pour le Valais: Barman. Pour Neuchâtel: Philippin, Perret, Desor et Lambelet.

310 Pour Lucerne: il s'agit de MM. Fischer, Peyer, Segesser et Beck-Leu. Pour Uri: Arnold. Pour Fribourg: Weck-Reynold, Chaney et Wuilleret. Pour Appenzell Rhodes-Intérieures: Broger. Pour St-Gall: Müller. Pour les Grisons: Toggenburg. Pour l'Argovie: Schmid. Pour le Tessin: Battaglini. Pour Vaud: Cossy, Ruchonnet, Eytel, Demiéville, Contesse, Wulliémoy, Delarageay, Raymond et Baud. Pour le Valais: Roten et Evêquoz. Pour Genève: Carteret et Vautier.

311 103 Conseillers nationaux ont accepté la motion. Une seule voix (M. Chaney) a voté contre et 14 membres étaient absents.

312 CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. VI.

313 FF 1873 II 909, 910. Un tableau synoptique des propositions du Conseil fédéral avec le projet de 1872 se trouve dans la Feuille fédérale (FF 1873 II 769 ss).

314 KÖLZ, *Geschichte*, p. 609.

315 KÖLZ, *Geschichte*, p. 610.

L'unification du droit — L'unification du droit et du droit de procédure en matière civile et pénale était une des causes principales de l'échec du projet de 1872. Le Conseil fédéral le savait, mais il préconisa toutefois de ne pas renoncer à ces réformes.

338

La procédure préparlementaire — La procédure de révision de 1870-1872 avait été marquée par une procédure préparlementaire relativement longue. En s'appuyant sur les travaux précédents, les commissions *ad hoc* de l'Assemblée fédérale purent rédiger leurs rapports dans des délais plus courts³¹⁶. Le 17 juillet 1873, le Conseil national qui avait la priorité sur cet objet nomma à nouveau une commission chargée de la révision. Le Conseil des États fit de même le 18 juillet. La commission du Conseil national se réunit en septembre, elle prépara un avant-projet (*Propositions de la Commission du Conseil national*, du 28 septembre 1873, ci-après AP 1873 [CN]) et celle du Conseil des États en octobre, qui rédigea également un avant-projet (*Propositions de la Commission du Conseil des États*, du 28 octobre 1873, ci-après AP 1873 [CE]). Les travaux de l'Assemblée fédérale se basèrent sur les propositions du Conseil fédéral et des commissions parlementaires³¹⁷. Nous ne détaillerons pas ces propositions, pour nous concentrer sur les débats parlementaires.

339

Les délibérations devant l'Assemblée fédérale — Les délibérations commencèrent le 3 novembre 1873 simultanément dans les deux Chambres. Le 31 janvier 1874, les deux Chambres acceptèrent la *Loi fédérale concernant la révision de la Constitution fédérale* (ci-après LRC 1874)³¹⁸. L'adoption de la Constitution fédérale nécessita quatre débats pour chacune des Chambres. Le Conseil national a clos le premier débat le 8 décembre 1873. Le Conseil des États a clos ses délibérations le 19 décembre 1873 et le Conseil national élimina certaines des divergences lors de son deuxième débat, le 24 janvier 1874³¹⁹. Le Conseil des États se rallia à d'autres propositions du Conseil na-

340

316 Il semble que les procès-verbaux de ces deux commissions ont été publiés, CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. IX. Malgré des recherches approfondies, nous n'avons pas pu trouver la trace des procès-verbaux. Un tableau synoptique des différences entre le projet du Conseil fédéral et ceux des commissions a été établi par la Chancellerie, en appendice IV, CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*. Toutefois les différences entre le projet de 1872, le projet du Conseil fédéral et les projets des commissions relèvent plutôt de la nuance.

317 CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. 3 et 306.

318 Les débats concernant la révision de la Constitution fédérale prirent cinquante séances au Conseil national et vingt-neuf séances au Conseil des États.

319 Il s'agissait de l'interdiction des titres nobiliaires sur les actes officiels (art. 4 AP 1873 [CN]); de compétences fédérales en matière militaire (maintien de l'arme à domicile et taxe d'exemption); une surveillance de la Confédération en matière d'instruction primaire (art. 25 P 1872); la prolongation d'une année pour le délai de fermeture des maisons de jeux (art. 31 P 1872); la prolongation d'une année pour la suppression de l'*ohmgeld* (art. 33 P 1872); quelques modifications de formulation ou de systématique (art. 36 P 1872 et art. 49b AP 1873 [CN] devenu le second alinéa de l'article 58 Cst. 1874); la compétence législative fédérale en matière d'état civil (art. 49g AP 1873 [CN]); la reconnaissance automatique des mariages conclus dans un autre canton (art. 50 al. 3 P 1872); une compétence fédérale en matière de répression des abus de la liberté de presse (art. 51 P 1872); une compétence cantonale en matière de répression des abus de la liberté d'association (art. 52 P 1872); l'abolition de la juridiction ecclésiastique (art. 60 al. 2 P 1872); l'interdiction des ecclésiastiques au Conseil national (art. 71 P 1873 [CE]) et le principe de la représentation des langues au sein du Tribunal fédéral (art. 104 P 1872).

tional lors de la clôture de son deuxième débat, le 27 janvier 1874,³²⁰ sans éliminer toutes les divergences. Le Conseil national adhéra à certaines propositions du Conseil des États le 28 janvier 1874³²¹ et le Conseil des États délibéra aussi le même jour³²². Un quatrième débat fut organisé le 29 janvier 1874 pour supprimer les dernières divergences³²³.

341

La loi fédérale concernant la révision de la Constitution fédérale — Le 31 janvier 1874, l'Assemblée fédérale put décréter la *Loi concernant la révision de la Constitution fédérale du 12 septembre 1848*³²⁴. À son article premier, cette loi intégrait le projet de Constitution révisé et le comparait à la version du 12 septembre 1848. Neuf autres articles décrivaient la procédure de vote, sur le modèle de la loi de 1872. Comme le projet de 1872, la révision de 1874 reprit de nombreux articles de la Constitution de 1848,³²⁵ elle comprenait de nouvelles compétences fédérales, elle diminuait celle des cantons et elle prévoyait d'autres révisions constitutionnelles diverses.

342

Les nouvelles compétences fédérales — Les compétences militaires fédérales sont étendues; la Confédération a le droit de haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts dans les régions élevées (art. 24 Cst. 1874); elle règle l'exercice de la pêche et de la chasse; elle peut prendre des sanctions contre les cantons qui ne prennent pas les mesures nécessaires en matière d'instruction obligatoire

320 Il s'agit de l'interdiction du port de décorations étrangères au sein de l'armée suisse (art. 12 P 1872); la création d'établissements d'enseignement supérieur par la Confédération (art. 25 al. 1 P 1872); l'exclusion des droits de libre établissement en matière de participation aux biens de la bourgeoisie et des corporations et du droit de vote dans les affaires purement bourgeoises (art. 42 al. 4 P 1872); la compétence fédérale en matière de privation des droits politiques (art. 42 al. 5 P 1872); une restriction du libre établissement pour les Confédérés au bénéfice de l'assistance sociale (art. 44 al. 2 ch. 2); une compétence fédérale législative en matière d'affectation fiscale aux frais de culte (art. 48 AP 1873 [CN]); une compétence législative cantonale et fédérale en matière «d'empiètement des autorités ecclésiastiques sur les droits des citoyens et de l'État» (art. 49 al. 2 *in fine* P 1872) et la réserve du droit international en matière de saisie et séquestre des étrangers (art. 57 P 1872).

321 Il s'agit du retrait de la liberté d'établissement à ceux qui ont été condamnés pénalement pour la commission de délits graves (art. 44 al. 2 chr 1 P 1872) et le droit de référendum législatif pour 30 000 citoyens (art. 85 P 1872).

322 Le Conseil des États se rallia au Conseil national pour maintenir le droit de disposer de l'éducation religieuse des enfants jusqu'à l'âge de 16 ans révolus (art. 48 al. 3 AP 1873 [CN]).

323 Le Conseil national accepta la suppression de l'introduction du dimanche comme jour de repos et le Conseil des États accepta l'abolition de la peine de mort en temps de paix (art. 61 P 1872).

324 Cette loi a été publiée en annexe XII dans les procès-verbaux des délibérations, CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. 297 ss.

325 Selon la numérotation des articles de la Constitution de 1848 (la correspondance aux articles du projet de l'Assemblée fédérale de 1874 est indiquée entre parenthèses et nous ne mentionnons pas les retouches mineures (exclusivement grammaticales ou les modifications des renvois internes à la Constitution): les articles 1 à 11 Cst. 1848 (idem); 12 alinéa 1 à 3 Cst. 1848 (idem); 13-17 Cst. 1848 (idem); 21 Cst. 1848 (23 Cst. 1874); 45-47 Cst. 1848 (55-57 Cst. 1874); 48 et 49 Cst. 1848 (60 et 61 Cst. 1874); 51 et 52 Cst. 1848 (62 et 63 Cst. 1874); 57 Cst. 1848 (70 Cst. 1874); 61 et 62 Cst. 1848 (72 et 73 Cst. 1874); 65-67 Cst. 1848 (76-78 Cst. 1874); 68-73 Cst. 1848 (79-84 Cst. 1874); 75-77 Cst. 1848 (86-88 Cst. 1874); 79 Cst. 1848 (91 Cst. 1874); 81-89 Cst. 1848 (93-101 Cst. 1874); 91-94 Cst. 1848 (103-106 Cst. 1874); 108-111 Cst. 1848 (115-118 Cst. 1874); 113 Cst. 1848 (120 Cst. 1874). Soit plus de 54 articles ont été repris.

(art. 27 Cst. 1874)³²⁶; la Confédération protège le libre exercice d'une industrie et les exceptions sont réduites (art. 31 Cst. 1874); elle peut établir un certificat fédéral de capacité nécessaire à l'exercice d'une profession libérale valable sur tout le territoire suisse (art. 33 Cst. 1874); elle peut statuer sur le travail des enfants dans les fabriques et protéger les ouvriers contre les conditions de travail insalubres (art. 34 al. 1 Cst. 1874); elle surveille les agences d'émigration (art. 34 al. 2 Cst. 1874); elle interdit les maisons de jeu (art. 35 Cst. 1874); elle dispose seule du produit des postes et des télégraphes (art. 36 Cst. 1874); elle exerce la haute surveillance sur les routes nationales (art. 37 Cst. 1874); elle détermine les poids et mesures (art. 40 Cst. 1874); elle sanctionne les lois cantonales sur l'établissement (art. 44 Cst. 1874 Cst. 1874), empêche la double imposition (art. 46 Cst. 1874), légifère sur l'assistance des Confédérés (art. 48 Cst. 1874). Elle protège le droit au mariage (art. 50). Elle légifère sur les limites des droits politiques (art. 66 Cst. 1874) et en matière de police sanitaire (art. 69 Cst. 1874).

Les compétences cantonales abrogées ou diminuées — Les cantons ne disposent de leurs forces militaires que dans la mesure où ce droit n'est pas limité par la Constitution ou la législation fédérale (art. 19 al. 3 Cst. 1874)³²⁷; les péages, les droits d'entrée et de sortie relèvent de la Confédération uniquement (art. 28 Cst. 1874); les indemnités payées aux cantons pour le rachat des péages sont supprimées (art. 30 Cst. 1874)³²⁸; les droits d'entrée sur les vins et les boissons spiritueuses doivent disparaître pour 1890 (art. 32 Cst. 1874).

Les articles confessionnels — En réaction au *Kulturkampf*, la révision totale de 1874 développe encore plus les articles confessionnels³²⁹. L'article 49 Cst. 1874 prévoit que nul ne peut être contraint de faire partie d'une association religieuse, que les enfants sont soumis à l'autorité parentale en matière d'éducation religieuse jusqu'à seize ans, que l'exercice des droits civils et politiques ne peut être restreint pour des motifs religieux, que nul ne peut s'affranchir d'un devoir civique en raison de ses opinions religieuses et que les frais de culte ne peuvent être payés par les impôts. L'article 50 Cst. 1874 étend le libre exercice du culte à toutes les religions, et prévoit aussi que la Confédération ou les cantons puissent lutter contre les empiétements des autorités ecclésiastiques. Les questions juridiques propres à la création ou à la

343

344

326 L'article 27 Cst. 1874 obligeait les cantons à fournir une éducation obligatoire pour toutes les confessions, sans que les élèves n'aient à souffrir de leur liberté de conscience. Il semblait toutefois nécessaire de garantir aux parents que cet enseignement obligatoire serait compatible avec les convictions religieuses des parents, CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. 26.

327 Les débats au Conseil national précisèrent la révision. Le principe fondamental repose sur l'abandon des cantons de la souveraineté militaire; dans la nouvelle Constitution, ils ne sont considérés que comme des agents chargés de l'exécution, CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. 16. En effet, malgré la réserve l'article 19 al. 4 Cst. 1874, *de facto*, il n'y a plus d'autonomie militaire cantonale.

328 Les cantons alpestres bénéficient toutefois d'indemnités annuelles pour le maintien et le déblaiement des routes internationales.

329 Les débats témoignent du raidissement des positions suite aux positions du concile de Vatican I. «[si] donc l'Église s'est organisée comme une puissance, l'État a le droit et le devoir de faire de même. Il a d'autant plus ce devoir que l'Église taxe d'erreurs une série de principes proclamés par lui et qu'elle se prépare, armée du dogme de l'infailibilité, à renverser tout ce qui fait obstacle à sa marche et tous ceux qui oseraient se trouver sur sa route», CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. 137.

scission de nouvelles communautés peuvent être soumises aux autorités compétentes. L'érection d'évêché est soumise à l'autorisation de la Confédération. L'interdiction des Jésuites peut s'étendre à d'autres ordres religieux « dont l'action est dangereuse pour l'État » (art. 51 Cst. 1874). La fondation de couvents est interdite (art. 52 Cst. 1874) et l'état civil est du ressort des autorités civiles (art. 53 Cst. 1874). La juridiction ecclésiastique est abolie (art. 58 al. 2 Cst. 1874). Seuls les citoyens suisses laïques sont éligibles au Conseil national (art. 75 Cst. 1874).

345

L'extension de la juridiction du Tribunal fédéral — Un point parmi les plus importants de la révision se trouve être l'extension de la juridiction du Tribunal fédéral. La limite de onze juges est abrogée (ancien art. 95 Cst. 1874). L'organisation du Tribunal fédéral est réglée dans une loi fédérale (art. 107 al. 2 Cst. 1874). Le Tribunal fédéral peut connaître des différends de droit civil impliquant la Confédération (art. 110 Cst. 1874). L'article 113 Cst. 1874 étend la compétence du Tribunal fédéral aux différends de droit public entre la Confédération et les cantons, aux différends entre les cantons eux-mêmes. Par ailleurs, les citoyens peuvent dorénavant saisir le Tribunal fédéral pour se plaindre de violations des droits constitutionnels, alors qu'avant, l'Assemblée fédérale était compétente. Dans ces litiges, le Tribunal fédéral appliquera les lois votées par l'Assemblée fédérale³³⁰. Finalement, l'article 114 Cst. 1874 permet à la loi fédérale d'étendre la compétence du Tribunal fédéral aux domaines relevant de la Confédération.

346

Les autres réformes du projet de 1874 — L'interdiction de porter des décorations étrangères dans l'armée fédérale (art. 12 Cst. 1874); au regard de la juridiction civile, les personnes établies en Suisse sont soumises à la juridiction du lieu de domicile (art. 46 Cst. 1874); la contrainte par corps est abolie (art. 59 Cst. 1874); la Confédération est compétente sur certaines questions civiles (art. 64 Cst. 1874)³³¹. La peine de mort est abolie en temps de paix de même que les peines corporelles (art. 65 Cst. 1874). L'Assemblée fédérale reçoit une compétence générale pour légiférer sur les questions fédérales (art. 85 al. 2 Cst. 1874). Les lois peuvent être soumises à l'approbation du peuple si 30 000 citoyens en font la demande, pour autant qu'elles n'aient pas un caractère d'urgence (art. 89 Cst. 1874)³³².

347

Une réforme sémantique — Dorénavant, la révision de la Constitution a lieu dans les formes statuées *pour* la législation fédérale et non plus *par* la législation fédérale (art. 119 Cst. 1874)³³³. D'un point de vue strictement linguistique, cette révi-

330 Lors des débats, il a été affirmé qu'«[en] 1848, on a donné au Tribunal fédéral une compétence absolue, de sorte qu'on ne voit pas pourquoi on rejeterait l'article, puisque nous savons, à n'en pas douter, quel sera le législateur, et puisque nous savons en outre qu'une législation positive est prévue, au lieu qu'auparavant le Tribunal fédéral devait juger conformément à des principes généraux», CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. 206.

331 Il s'agit de la législation en matière de capacité civile, droit des obligations, droit commercial, propriété littéraire et artistique et poursuite pour dette. Les députés étaient conscients que le sort de la révision dépendait en partie de l'unification du droit, CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. 191. SCHWEIZER parle de la centralisation de 1872 comme d'une erreur («*der Fehler von 1872*»), SCHWEIZER, *Totalrevisionen*, p. 112 s.

332 Le Conseil national a également abordé la question du droit d'initiative, qui a été rejeté par 67 voix contre 49, CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. 228. Le Conseil des États a accepté une votation *in globo* par 22 voix contre 17, CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. 379.

333 Cette modification ne semble pas avoir été discutée de manière approfondie. Elle n'apparaît

sion n'est pas qu'une pure nuance sémantique, puisque une révision dans les formes statuées par la législation renvoie d'abord à une compétence législative. En revanche, la révision dans les formes statuées pour la législation indique que la révision constitutionnelle doit suivre la même procédure que la révision législative. Du point de vue juridique, le changement n'apporte rien de neuf; il ne s'agit pas d'une révision, mais surtout d'améliorer la traduction française³³⁴.

La procédure de votation — La majorité de la commission du Conseil national s'était prononcée pour une procédure de votation par groupes. En effet, elle craignait que l'opposition des catholiques conservateurs aux articles confessionnels ne fit échouer tout le processus de révision³³⁵. Toutefois, l'opinion contraire prévalut, notamment à cause du caractère de compromis politique entre différents intérêts et pour éviter d'avoir des majorités contradictoires entre le peuple et les cantons³³⁶. Le Conseil des États se rallia à cette manière de procéder. Comme il résulte des débats et selon l'avis de LEUENBERGER, le choix du mode de votation (*in globo* ou par paquets) est une question d'opportunité politique, mais pas de droit constitutionnel³³⁷.

La votation du 19 avril 1874 — Le Conseil fédéral publia le 23 mars 1874 une proclamation à l'attention du peuple suisse³³⁸. La nouvelle Constitution a été acceptée par 340 199 voix contre 198 013. Quatorze cantons et demi se sont prononcés en faveur de la nouvelle Constitution contre sept et demi³³⁹. «Le mélange de miel et de vinaigre» entre les concessions octroyées aux fédéralistes romands et les restrictions aux droits des catholiques conservateurs avait permis aux réformes de s'imposer³⁴⁰. Pour résumer la Constitution de 1874, USTERI raconte qu'au slogan «un droit et une armée» des radicaux alémaniques s'est ajouté «unifions, mais ne centralisons pas» des fédéralistes romands³⁴¹. Par conséquent, les Chambres fédérales purent proclamer que la Constitution fédérale était en vigueur le 29 mai 1874³⁴².

pas dans le projet du 5 mars 1872, ni dans les propositions du Conseil fédéral du 4 juillet 1873, ni celles de la commission du Conseil national du 28 septembre 1873 et du Conseil des États du 28 octobre 1873. Les procès-verbaux tant du Conseil national que du Conseil des États ne rapportent aucun débat sur cette question, si ce n'est que l'article correspond à la Constitution actuelle et est maintenu, CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. 182 et 361.

334 L'article 112 de la Constitution de 1848 prévoyait déjà dans sa version allemande: «[die] Revision geschieht auf dem Wege der Bundesgesetzgebung».

335 CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. 289 ss; LEUENBERGER, *Abstimmung*, p. 37.

336 Par 79 voix contre 44 en faveur de la votation *in globo*.

337 LEUENBERGER, *Abstimmung*, p. 39. Pour BURCKHARDT, le constituant doit chercher la procédure à même d'exprimer au mieux la volonté du peuple, BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 820.

338 FF 1874 II 489.

339 FF 1874 I 685, 692. Le dimanche 19 avril 1874 a été retenu par le Conseil fédéral, en fonction des fêtes religieuses, pour laisser le temps au peuple de consulter le projet et pour éviter de tomber sur les *Landsgemeinden* ordinaires. La votation devait être fixée assez tôt pour permettre de préparer les communications indispensables pour la session ordinaire de l'Assemblée fédérale.

340 L'expression entre guillemets est de AUBERT, AUBERT, *Petite histoire*, p. 39, n° 38; RAPPARD, *Constitution*, p. 283; WILDHABER, *art. 119/120 aCst.*, p. 4, n° 2. On cite parfois aussi le slogan «[il] nous faut les *Welsches*» pour exprimer le souci des radicaux alémaniques de gagner l'adhésion des fédéralistes romands, en réfrénant les velléités fédéralistes, AUBERT, *Petite histoire*, p. 39, n° 38; LEUENBERGER, *Abstimmung*, p. 35.

341 USTERI, *Voraussetzungen*, p. 213.

342 CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. 386.

350

Le bilan politique de la révision totale en doctrine — Les parlementaires avaient comme objectif non de révolutionner la Confédération, mais de bâtir « sur le fondement de la Constitution de 1848 »³⁴³. Traditionnellement, la doctrine juge assez sévèrement le bilan de la révision totale du 29 mai 1874. FLEINER estime qu'elle a permis de dépasser les structures cantonales³⁴⁴. BURCKHARDT considère que les modifications de 1874 ne sont limitées qu'à quelques parties et à quelques ajouts³⁴⁵. Pour AUBERT, elle n'est qu'une nouvelle édition de la Constitution de 1848 « revue et augmentée »³⁴⁶. OSWALD pense qu'elle n'est totale que formellement³⁴⁷. RAPPARD la voit comme un développement et une poursuite de l'œuvre des constituants de 1848³⁴⁸. AUER estime qu'elle n'est qu'une « *Nachführung* avant la lettre »³⁴⁹. LENDI trouve qu'elle n'a pas changé la substance de l'État fédéral³⁵⁰. THÜRER observe dans la révision de 1874 une certaine conclusion de l'expérience constitutionnelle de 1848³⁵¹.

351

Les grandes innovations de la Constitution du 29 mai 1874 — Dans un ouvrage plus récent KÖLZ souligne avec raison les grandes orientations de la nouvelle Constitution: démocratique, humaniste, elle permet un meilleur développement économique et elle améliore l'efficacité de l'armée³⁵². La Constitution du 29 mai 1874 est une révision totale matérielle³⁵³. Du point de vue du développement du droit constitutionnel, l'extension de la juridiction du Tribunal fédéral aux violations des droits constitutionnels des citoyens est plus importante que la création même de ce Tribunal aux compétences très limitées en 1848. Par ailleurs, l'avènement du référendum législatif a eu d'énormes répercussions sur la vie politique suisse, en affaiblissant l'Assemblée fédérale et en imposant la culture du compromis dans la procédure préparlementaire³⁵⁴. Il a permis le passage d'une démocratie de coalition à une démocratie de

343 CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. 135.

344 FLEINER T., *Verfassungswandel*, p. 254.

345 Voir la préface de la troisième édition de son commentaire de la Constitution de 1874, BURCKHARDT, *Kommentar*, p. VIII. RHINOW estime que la révision de 1874 n'était pas une révision totale complète, mais limitée à quelques domaines importants, BO/CE 1998 p. 1.

346 AUBERT, *La révision totale*, p. 467, n° 31. Dans ce sens, USTERI parle de « *Weiterentwicklung des 1848 geborenes Konzept, um dessen Vervollkommung* » USTERI, *Voraussetzungen*, p. 213.

347 OSWALD, *Totalrevision*, p. 528.

348 RAPPARD, *Constitution*, p. 285 s. EICHENBERGER estime que « la révision totale de 1874 ne produisit pas une rupture intellectuelle, ni un renouveau social et politique. Au contraire, elle confirma l'État fédéral, que l'on connaissait, dans ses décisions de base et ses principales institutions » EICHENBERGER, *Introduction*, p. 4, n° 7 s.

349 AUER, *La Belle et la Bête*, p. 3, n° 2. Dans ce sens, mais plus nuancé: MÜLLER G., *Nachführung*, p. 37. Pour RHINOW, il s'agit d'une mise à jour (*Nachführung*) accompagnée d'adaptations et de réformes de portées diverses, RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 9.

350 LENDI, *Recht*, p. 40. Dans ce sens également KLEY et HANGARTNER estiment qu'elle n'a pas apporté de changements matériels d'ensemble, (*umfassend Gesamterneuerung*) HANGARTNER et KLEY, *Rechte*, p. 320, n° 774.

351 THÜRER, *Bundesverfassung*.

352 KÖLZ, *Geschichte*, p. 624.

353 HAFNER estime aussi que les développements apportés par la nouvelle Constitution sont des apports essentiels, HAFNER, *Bundesverfassung*, p. 30.

354 KÖLZ, *Geschichte*; NEIDHART, *Bundesstaates*, p. 627. Prévu par les radicaux, le référendum fut un redoutable moyen de mener une politique d'opposition, HANGARTNER et KLEY, *Rechte*, p. 377, n° 919. La création d'un nouvel organe de décision à savoir le corps électoral des citoyens a fragilisé la place de l'Assemblée fédérale. Dans le processus législatif, elle doit tenir compte

concordance³⁵⁵. Il faut également relever la reconnaissance de la liberté de commerce et d'industrie qui reçoit une consécration solide³⁵⁶.

Les révisions de 1870 en perspective avec la révision initiée par les motions Obrecht et Dürrenmatt — Pour SCHWEIZER, les révisions de 1870 se distinguent par des besoins de réformes clairement identifiés, non pas une simple esthétique constitutionnelle (*verfassungsästhetische Gründe*). L'insuffisance de l'organisation militaire, la construction d'un espace économique national, la construction d'un jeune État fédéral et les réformes sociales (en ce qui concerne le travail dans les fabriques)³⁵⁷. Par ailleurs, il constate que le véritable moteur de la révision était le Parlement, qui a effectué des recherches approfondies sur la révision, bien au-delà du projet prévu par le Conseil fédéral³⁵⁸.

352

4. Vers la distinction entre révision partielle et révision totale

La politique monétaire de la Confédération — La question de la politique monétaire avait été largement discutée par le Conseil national, durant la révision de la Constitution de 1848³⁵⁹. Selon l'article 36 Cst. 1848, la politique monétaire de la Confédération se limitait à battre monnaie, c'est-à-dire au numéraire³⁶⁰. L'absence de billets de banque acceptés sur l'ensemble du territoire suisse se faisait sentir sur l'éco-

353

dorénavant d'un risque décisionnel, car elle ne peut pas savoir si le référendum sera demandé, voire rejeté et le cas échéant pour quelles raisons, NEIDHART, *Bundesstaates*, p. 48. L'acceptation universelle actuelle du référendum peut nous faire oublier que la question était âprement contestée; la décision définitive au Conseil national sur le principe même du référendum au Conseil national en janvier 1872 fut prise par 52 voix contre 52, c'est la décision du président qui fit pencher la balance. Non sans espièglerie, AUBERT fait remarquer qu'un Conseiller national — Josef Arnold d'Uri — avait voté oui par inadvertance, AUBERT, *Le référendum (1872)*, p. 411.

355 MEIER et RIKLIN, *Konkordanz*, p. 509; SCHMID, *Demokratie*, p. 470. Cette évolution a permis aux conservateurs d'être représentés au Conseil fédéral en 1891. La concordance s'est véritablement installée avec l'introduction de la majoritaire au Conseil national en 1919.

356 Les premières dispositions sur la liberté de commerce remontent au Pacte fédéral de 1815. La Constitution de 1848 ne garantissait que la liberté de commerce entre les cantons et pas à l'intérieur des frontières cantonales; elle ne garantissait pas non plus le principe de concurrence, BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 225; MARTI, *Wirtschaftsfreiheit*, p. 85. Comparer les articles 29 et 32 de la Constitution de 1848 avec l'article 31 de la Constitution de 1874. La doctrine estime que la liberté de commerce et d'industrie n'est véritablement garantie qu'avec la Constitution de 1874, JUNOD, *Problèmes*, p. 610; RHINOW, *art. 31 aCst.*, p. 14, n° 29.

357 SCHWEIZER, *Totalrevisionen*, p. 106 s.

358 SCHWEIZER, *Totalrevisionen*, p. 110. L'Assemblée fédérale a rédigé pas moins de douze projets de Constitution en 1871-1872 et a débattu de la réforme en quatre débats en 1874.

359 CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. 62.

360 Certaines banques cantonales comme celles de Berne, Zurich, Liestal, Argovie, Vaud et Soleure émettaient des billets de banque; or les billets de banque n'étaient pas acceptés comme un instrument de paiement légal et les banques d'émission refusaient ceux de leurs concurrents, PÜNTENER, *Émission*. La circulation fiduciaire s'en trouvait profondément entravée. En 1870, elle s'élevait en Suisse à 6.50 francs par habitant, contre 28 francs en Prusse, 34 francs aux États-Unis et 39 francs en France, CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. 67.

nomie suisse. C'est la raison pour laquelle l'article 39 de la Constitution de 1874 prévoyait une compétence législative fédérale en matière de billets de banque, sans toutefois créer de monopole d'émission, ni décréter l'acceptation obligatoire des billets de banque³⁶¹. Notons que l'introduction de billets de banque dans ces conditions était très difficile, voire impossible³⁶². Une révision constitutionnelle semblait inévitable.

354

La pétition du Conseiller national Joos — Pour remédier à cette situation, le Conseiller national Joos présenta une motion qui fut rejetée le 19 mars 1879. Sans se décourager pour autant, il lança une pétition, instituée « initiative populaire » sur la base de l'article 120 Cst. 1874 pour réviser l'article 39 Cst. 1874³⁶³. Cette révision devait octroyer à la Confédération le monopole d'émission de billets de banque à la Confédération, sans toutefois lui permettre de décider d'un taux de change fixe. Le bénéfice de l'émission des billets devait être réparti entre la Confédération et les cantons.

355

La question constitutionnelle soulevée par la pétition — La pétition se fondait sur l'article 120 Cst. 1874, mais désignait de surcroît précisément l'objet de la révision³⁶⁴. Le Conseil fédéral estima que la pétition était en soi inconstitutionnelle, puisque le droit d'initiative constitutionnelle était une prérogative exclusive de l'Assemblée fédérale (art. 85 ch. 14 Cst. 1874)³⁶⁵. Le droit d'initiative populaire n'existerait qu'en vue de demander une révision totale³⁶⁶. Cette interprétation était toutefois quelque peu formaliste³⁶⁷; il s'agissait plutôt d'une lacune du droit³⁶⁸. Elle pose aussi

361 Plusieurs arguments furent opposés à la création d'une banque d'émission fédérale: on craignit d'introduire un taux de change forcé, de nourrir la spéculation et surtout le flou autour de la création *ex nihilo* de cet institut d'émission, CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. 81.

362 KÖLZ, *Geschichte*, p. 630.

363 La pétition recueillit 52 588 signatures valables, FF 1880 III 533 ss.

364 FF 1880 III 533, 536.

365 La Constitution ne précisait pas à cette époque, de quelle manière les citoyens pouvaient exprimer leurs vœux pour une révision constitutionnelle, ni la durée de validité d'une demande, BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 809. La position du Conseil fédéral est mieux argumentée dans son rapport du 28 novembre 1879 concernant la pétition du comité central, au nom du *Volkssverein* suisse (FF 1879 III 1081). Sur une problématique similaire, il estimait que l'article 120 Cst. 1874 ne s'appliquait qu'à la révision totale. En effet, le renouvellement intégral des deux chambres prévu par l'article 120 Cst. 1874 posait des graves problèmes d'application.

366 LEUENBERGER, *Abstimmung*, p. 18 s. C'est l'avis que défendit Johann Conrad Kern, sollicité par le Conseil fédéral pour répondre à cette question, KÖLZ, *Geschichte*, p. 638.

367 BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 811. De l'aveu même du Conseil fédéral «[en] effet, bien qu'on puisse tenter de démontrer qu'il n'existe aucune différence entre une révision totale et une révision partielle, attendu qu'il ne sera jamais question de changer tous les articles de la Constitution, que les demandes de modification porteront toujours sur certaines dispositions déterminées, et que l'on ne verrait par conséquent pas pourquoi le mode de procéder pour la révision totale ne serait pas appliqué aussi en entier aux révisions partielles, une tentative de ce genre, alors même qu'elle devrait réussir au point de vue de la logique abstraite, ne pourrait cependant prévaloir sur la conviction, qui se base sur l'observance de la vie politique réelle, que cette différence existe quand même » FF 1879 III 1081, 1086 s.

368 FAVEZ, *Initiative*, p. 324; KÖLZ, *Histoire*, p. 663. Le message du Conseil fédéral concernant les demandes de révision de la Constitution fédérale du 23 novembre 1866 ne traite pas de cette question (FF 1866 III 205). La *Loi fédérale concernant le mode de procéder pour les demandes de révision de la Constitution fédérale* du 5 décembre 1867 (RO IX 182) se contente de préciser que «[cinquante] mille citoyens suisses ayant le droit de voter, peuvent en tout temps demander

un problème de cohérence: un droit indéterminé de révision n'a pas de sens en tant que tel, si on étouffe toute directive à la révision³⁶⁹. Le Conseil fédéral soumit toutefois la question à l'Assemblée fédérale, au prétexte qu'une révision de l'article 39 Cst. 1874 nécessitait forcément une révision conjointe de l'article 41 Cst. 1874 (les revenus de la Confédération) et de l'article 31 Cst. 1874 (liberté de commerce). Il semble que la majorité radicale aux commandes de l'État fédéral n'avait aucune raison de laisser aux autres courants de pensée la capacité de s'exprimer³⁷⁰.

La votation du 31 octobre 1880 — Se fondant sur l'interprétation du Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale posa la question suivante au peuple suisse «[la] Constitution fédérale actuelle doit-elle être révisée?»³⁷¹. Si la majorité des citoyens suisses se prononçait pour l'initiative, les deux Conseils auraient été entièrement renouvelés (article 2 de l'arrêté fédéral du 17 septembre 1880). La révision fut rejetée en votation populaire³⁷².

356

La motion de 1884 — Le 6 juin 1884, les Conseillers nationaux Zemp, Keel et Pedrazzini demandèrent la révision des articles 73, 27, 31, 32, 89 et 120 Cst. 1874. Il s'agissait essentiellement de l'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national, de la garantie de la liberté d'enseignement, de la limitation de la liberté de commerce et d'industrie en ce qui concerne les auberges, de la suppression de l'*ohmgeld* et de l'initiative populaire en vue de la révision partielle de la Constitution. En tant que conservateurs, les motionnaires désiraient surtout l'introduction de la proportionnelle au Conseil national³⁷³ et il n'est pas interdit de penser qu'ils avaient ouvert le champ de la révision pour accroître leurs chances de succès. Les débats au Conseil national demandèrent des révisions supplémentaires au niveau des articles 34, 38, 39, 64, 70, 75 et 80 Cst. 1874. En entrant en matière sur la révision constitutionnelle, le Conseil national ouvrit une véritable boîte de Pandore, tant les

357

que la question de savoir si la constitution fédérale doit être révisée, soit soumise au peuple». Par ailleurs, le Conseil fédéral reconnaît «qu'on ne s'était pas rendu exactement compte, à cette époque [1848 et 1874], du contenu et de la portée des dispositions relatives à l'initiative populaire en matière de révision constitutionnelle» FF 1890 III 411, 413.

369 LEUENBERGER, *Abstimmung*, p. 19. C'est un des arguments développés par la minorité de la Commission du Conseil national concernant la révision des articles 39 et 120, FF 1879 III 1110, 1114.

370 FAVEZ, *Initiative*, p. 326.

371 Voir l'arrêté fédéral concernant la proposition de révision de la constitution fédérale, soulevée par l'initiative populaire en date du 3 août 1880, FF 1880 III 633.

372 Par 260 126 voix contre 121 099 (FF 1880 IV 475). L'incertitude d'une révision totale jointe à l'éventualité du renouvellement des deux Conseils incitèrent fortement au rejet (FF 1890 III 411, 415).

373 USTERI, *Voraussetzungen*, p. 218.

questions à traiter étaient multiples³⁷⁴. Il confia au Conseil fédéral la mission de rédiger un rapport sur les opportunités de révisions constitutionnelles le 27 juin 1884³⁷⁵.

358

La stratégie du Conseil fédéral — La stratégie du Conseil fédéral pour faire face aux pressions révisionnistes se résumait à de la pure procrastination³⁷⁶. Dans son message du 20 novembre 1884 concernant les pétitions et les postulats relatifs à la question de l'alcoolisme, le Conseil fédéral estimait qu'il est nécessaire en quelque sorte de « saucissonner » les enjeux soulevés par les débats de juin, afin de pouvoir les traiter de manière approfondie, sérieuse, rationnelle et exempte de considération accessoire³⁷⁷. En se concentrant sur les questions consensuelles, le Conseil fédéral détruisit en quelque sorte le ficelage voulu par les motionnaires et repoussa l'introduction de la proportionnelle au Conseil national aux calendes grecques. Cette dernière ne fut introduite que près de quarante ans après la motion Zemp. En 1889, le Conseil fédéral constatait que sa stratégie avait permis d'entreprendre des avancées dans de nombreuses questions politiques³⁷⁸. Toutefois, la question de l'initiative populaire n'avait toujours pas trouvé de solution satisfaisante.

359

L'initiative populaire et la révision constitutionnelle partielle — La réponse du Conseil fédéral à la motion de juin 1884 survint six ans après, le 13 juin

374 Il n'existe pas de bulletin sténographique des débats de l'Assemblée fédérale avant 1891. Selon la Feuille fédérale, les questions suivantes ont été discutées: extension des droits du peuple en ce qui concerne son concours dans les questions du domaine de la constitution et de la législation fédérale; suppression du Conseil des États; représentation des minorités, soit au moyen du système proportionnel, soit en réduisant l'étendue des arrondissements électoraux; formation d'arrondissements de même grandeur, sans égard aux frontières cantonales; suppression de l'exclusion des ecclésiastiques; garantie de la liberté d'enseignement; exécution des dispositions de l'article 27 Cst. 1874 sur l'instruction publique, au moyen d'une loi fédérale; extension des droits des parents en matière d'éducation religieuse de leurs enfants; unification complète du droit; participation financière de la Confédération à l'avancement de l'instruction publique, de l'agriculture, de l'industrie, des beaux-arts et des entreprises scientifiques; protection des inventions; extension de la responsabilité civile; assurance générale et obligatoire des ouvriers contre les accidents; fondation, par l'État d'un institut d'assurance contre les incendies; extension de l'autonomie des cantons en matière de législation sur les auberges; monopole de la fabrication et de l'émission des billets de Banque; modification des dispositions relatives à l'*ohmgeld*; participation directe de la Confédération, tant au point de vue législatif qu'au point de vue matériel, aux affaires d'émigration et de colonisation (FF 1889 III 249, 250 s).

375 FF 1889 III 249, 251. À ces pressions révisionnistes s'ajoutait une pétition de la société du Grütli, qui demandait l'introduction d'un droit d'initiative populaire, l'introduction du référendum obligatoire et de l'initiative populaire en matière législative, ainsi que l'élection du Conseil fédéral par le peuple.

376 Notons que, de son côté, le parlement n'était pas pressé de voir l'élargissement des droits populaires et une nouvelle perte d'influence, KLEY, *Geschichte*, p. 102.

377 FF 1884 IV 363, 364.

378 FF 1889 III 249, 252 ss, en particulier 256. Il s'agit des questions politiques suivantes: la question de l'*ohmgeld* (32^{bis} Cst. 1874), l'extension de l'autonomie cantonale dans le domaine des auberges (art. 31 Cst. 1874), l'extension de la responsabilité civile, la politique agricole, l'encouragement à donner à l'industrie et aux beaux-arts, la législation sur les brevets d'invention (art. 64 Cst. 1874), la participation de la Confédération à l'émigration, la politique monétaire, l'assurance générale obligatoire pour les ouvriers, l'unification partielle du droit civil et du droit pénal, le mode d'élection au Conseil national.

1890. Dans ce message³⁷⁹, le Conseil fédéral introduisit une heureuse distinction, du point de vue du droit constitutionnel suisse, soit la distinction entre révision totale³⁸⁰ et révision partielle³⁸¹. Selon lui, une révision partielle de la Constitution sur laquelle les chambres n'étaient pas d'accord, comme en 1880, ne pouvait pas être soumise à la votation du peuple, selon la procédure prévue pour la révision totale de l'article 120 Cst. 1874. La réforme de 1891 s'inscrivait dans le développement du principe de mutabilité reconnu dès 1848: si on reconnaît au peuple et aux cantons la faculté d'adopter en tout temps une nouvelle Constitution, on doit lui reconnaître la faculté d'en modifier une certaine partie selon un raisonnement *a maiore ad minus*³⁸². La notion d'initiative populaire est intimement liée à celle de révision partielle, comme le reconnaît le Conseil fédéral:

«Or, le Conseil fédéral estime que, lorsque plusieurs objets différents sont présentés par voie d'initiative populaire pour être révisés ou admis dans la constitution, chacun d'eux doit former l'objet d'une demande spéciale d'initiative.

Certes, tout le monde est d'avis qu'on ne peut pas soumettre en bloc au peuple, lorsqu'il est appelé au scrutin, la révision d'objets différents, mais que la votation doit avoir lieu séparément sur chacun d'eux. Aussi est-il plus simple et plus naturel que la séparation ait lieu déjà dans la demande d'initiative. Cette séparation a, de plus, l'avantage de laisser plus de liberté aux citoyens. Une demande d'initiative ne peut pas être formulée de telle sorte qu'un citoyen qui, tout en étant d'accord avec la révision d'un objet, ne l'est cependant pas avec celle d'un ou de plusieurs autres, soit contraint, ou bien de signer le tout, ou bien de ne pas signer du tout. D'ailleurs, cette séparation est le seul moyen de fournir à l'ensemble des électeurs appelés à l'urne ensuite de l'initiative prise par un nombre relativement petit de citoyens la garantie que la révision de chaque objet sur lequel ils ont à se prononcer est réellement réclamée par le nombre prescrit de citoyens ayant droit de vote »³⁸³.

La révision proposée par le Conseil fédéral — Pour reconnaître le droit d'initiative populaire, le Conseil fédéral proposa d'ajouter à l'article 118 que la Constitution fédérale pourrait être révisée totalement ou partiellement. Dans ces deux cas, la révision a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale (art.

360

379 FF 1890 III 411 ss.

380 Le Conseil fédéral estima rétrospectivement que les Constitutions du 5 mars 1872 et du 29 mai 1874 étaient des révisions *totales*.

381 Le Conseil fédéral estima rétrospectivement que les révisions de 1865, 1879 (modification de l'article 65 Cst. 1874 concernant la peine de mort), 1885 (modification de l'article 31 Cst. 1874 et rédaction des articles 32^{bis} et 6 des dispositions transitoires Cst. 1874) 1887 (modification de l'article 64 Cst. 1874) étaient des révisions *partielles*.

382 WILL, *Jux*. Par ailleurs, avec l'introduction du droit de référendum, la Suisse n'était plus une démocratie représentative, KLEY, *Geschichte*, p. 102.

383 FF 1890 III 411, 417. Pour BURCKHARDT, la distinction entre révision totale et révision partielle se détermine selon le *mandat* qui est donné à l'Assemblée fédérale. Le mandat s'étend à l'ensemble de la Constitution pour la révision totale, alors qu'il se limite à une certaine partie pour la révision partielle. La distinction est purement formelle, indépendamment des changements matériels apportés par le constituant, BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 813.

119 Cst. 1874). Le nouvel article 121 consacre l'institution de l'initiative populaire. Le droit d'initiative ne peut porter sur des objets différents (alinéa 2), et dans le cas où la révision est acceptée en votation populaire, l'Assemblée fédérale est tenue de procéder à la révision (alinéa 3), le renouvellement des chambres étant exclu en cas de révision partielle³⁸⁴. Toutefois, il appartenait à l'Assemblée fédérale de procéder à la révision, une fois le peuple consulté (alinéa 3 *in fine*)³⁸⁵. En effet, le Conseil fédéral se méfiait des effets déstructurant d'un droit d'initiative³⁸⁶. Rappelons que l'introduction du droit de référendum en 1874 avait permis aux conservateurs de mener une véritable politique d'obstruction³⁸⁷.

361

Le droit d'initiative devant les Chambres fédérales — Les Chambres fédérales retinrent le projet du Conseil fédéral, mais en l'élargissant³⁸⁸. Selon l'article 121 alinéa 3 Cst. 1874, l'initiative populaire peut revêtir la forme d'une proposition conçue en des termes généraux ou prendre la forme d'un projet rédigé. La commission du Conseil des États jugeait en effet que la proposition conçue en des termes généraux n'était en réalité qu'une pétition³⁸⁹. Dans le cas d'un projet rédigé, l'Assemblée fédérale peut opposer un contre-projet à la votation populaire³⁹⁰. L'introduction d'un droit d'initiative populaire en faveur d'une révision partielle de la Constitution fédérale a été acceptée en votation populaire le 5 juillet 1891³⁹¹. Dorénavant, avec l'introduction du droit d'initiative, la Constitution fédérale distingue explicitement la révision totale de la révision partielle³⁹².

362

Le décompte de la majorité absolue des voix des cantons — La première initiative populaire concernant « l'abat[t]age des animaux sans étourdissement préalable » eut une vertu, celle de permettre de fixer le décompte de la majorité absolue en cas de révision constitutionnelle. Le 20 août 1893, le peuple exprima 191 527 voix en

384 FF 1890 III 411, 420. L'article 121 proposé par le Conseil fédéral se présentait comme suit: «[on] peut aussi réclamer, par la voie de l'initiative populaire, l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la constitution fédérale, ainsi que l'adoption de nouvelles dispositions constitutionnelles. Si, de cette manière, plusieurs objets différents sont présentés pour être révisés ou admis dans la constitution fédérale, chacun d'eux doit former l'objet d'une demande spéciale d'initiative. Dès que 50 000 citoyens suisses ayant le droit de vote présentent une demande de ce genre, on soumettra à la votation du peuple la question de savoir si la révision partielle réclamée par eux doit avoir lieu; dans le cas où la majorité des citoyens suisses prenant part au vote se prononce affirmativement, l'assemblée fédérale procède à cette révision. Une loi fédérale statuera le mode ultérieur de procéder pour ces demandes et votations populaires ».

385 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 67, n° 162.

386 GRUNER, *Willensbildung*, p. 448.

387 KÖLZ, *Geschichte*, p. 633.

388 Le Conseil national s'était rallié à la proposition du Conseil fédéral. Sous pression du Conseil des États, un droit d'initiative rédigé a été proposé, voir FF 1891 I 55, 59. L'Assemblée fédérale a décidé le 8 avril 1891 d'admettre le droit d'initiative rédigée, BUSER, *Rechtsetzung*, p. 382.

389 ARLETTAZ, *Constitution*, p. 23.

390 FF 1891 III 954, 955 ss. Comme le fait remarquer AUBERT, l'initiative provient en général d'un parti minoritaire qui affronte un parlement hostile, seul un projet rédigé est véritablement efficace, AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 67, n° 163.

391 Par 183 029 contre 120 599 voix et par 18 cantons contre 4, FF 1891 III 960 s. AUBERT regrette que, bien que d'une importance capitale sur l'évolution de la démocratie suisse, la révision passa dans l'indifférence générale, AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 67, n° 163.

392 AUBERT, *La révision totale*, p. 456, n° 3.

faveur de l'interdiction et 127 101 contre. Les cantons acceptèrent l'interdiction par dix cantons et trois demi-cantons, soit onze cantons et demi, contre neuf et trois demi-cantons, dix et demi. Se fondant sur les délibérations qui eurent lieu lors de la révision totale de 1874, le Conseil fédéral estima qu'une majorité de 11 cantons et demi suffisait pour constituer une majorité absolue, au sens de l'article 123 de la Constitution du 29 mai 1874³⁹³.

5. La révision totale et la première moitié du XX^e siècle

5.1 Les débats parlementaires au sortir de la Première Guerre mondiale

Le régime des pleins pouvoirs — Durant l'été 1914, la Suisse se vit entourée de nations belligérantes³⁹⁴. Convoquées d'urgence par le Conseil fédéral au moyen du télégraphe, les Chambres fédérales se réunirent le 4 août 1914 pour voter « les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité » que l'on désigne usuellement par le régime des pleins pouvoirs³⁹⁵. Le régime de pleins pouvoirs permit au Conseil fédéral d'agir comme jamais il n'aurait pu le faire auparavant³⁹⁶.

363

Ampleur et nature juridique du régime des pleins pouvoirs — Durant les cinq ans que dura ce régime, le Conseil fédéral adopta mille quatre cents ordonnances, tandis que l'Assemblée fédérale se contentait de deux cent vingt lois et arrêtés de portée générale³⁹⁷. Le régime des pleins pouvoirs s'appuyait sur une pratique qui

364

393 FF 1893 IV 403, 406.

394 Le déclenchement de la Première Guerre mondiale s'inscrit dans une série de crises internationales au début du XX^e siècle tendant à une bipolarisation de l'Europe entre Triple Entente (France, Russie, Royaume-Uni) et Triple Alliance (Allemagne, Autriche-Hongrie, Italie), BERSTEIN et MILZA, *Histoire*, p. 64 s. Le 28 juin 1914, l'assassinat de l'archiduc François-Ferdinand, héritier du trône d'Autriche-Hongrie, par un nationaliste serbe provoqua une guerre de l'Autriche-Hongrie contre la Serbie le 28 juillet. La Russie mobilisa ses troupes le 30 juillet. L'Allemagne somma la Russie d'arrêter sa mobilisation le 31 juillet et mobilisa ses troupes le 1^{er} août. Elle attaqua la France le 3 août. Le 4 août, le Royaume-Uni déclara la guerre à l'Allemagne, BERSTEIN et MILZA, *Histoire*, p. 70.

395 Par pleins pouvoirs, on entend « la faculté donnée aux gouvernants de prendre des actes qui ne sont pas normalement de leur compétence » MALÉZIEUX, *Pouvoirs*, p. 2. L'article 3 de l'arrêté du 3 août prévoyait que « l'Assemblée fédérale donne pouvoir illimité au Conseil fédéral de prendre toutes les mesures nécessaires à assurer la sécurité, l'intégrité et la neutralité de la Suisse et à sauvegarder le crédit et les intérêts économiques du pays » RO *nouvelle série*, XXX, p. 347. Voir aussi FF 1914 IV 5, 8.

396 KÖLZ, *Geschichte*, p. 666. Le Conseil fédéral pouvait s'accaparer non seulement les compétences réservées à l'Assemblée fédérale, mais aussi celles des cantons, KLEY, *Geschichte*, p. 117.

397 AUBERT, *Petite histoire*, p. 51, n° 54. Elles touchaient aux domaines suivants: la politique étrangère, les affaires militaires, le droit civil et le droit des poursuites et faillites, le droit pénal et les mesures économiques, comme les mesures garantissant l'approvisionnement, la réglementation du commerce, la protection des travailleurs et les mesures propres à assurer l'équilibre financier de l'État, BÜHLER, *Exception*, p. 40.

remontait aux différentes crises politiques jusqu'en 1848, mais n'avait jamais obligé le Conseil fédéral à prendre des règles de droit sous la forme d'ordonnances³⁹⁸. Juridiquement, l'arrêt du 4 août 1914 n'est pas une délégation de compétences qui permettrait au Conseil fédéral de déroger à la Constitution, car l'Assemblée fédérale ne peut, tout comme le Conseil fédéral d'ailleurs, la violer. Par conséquent, l'Assemblée fédérale ne peut déléguer un pouvoir qu'elle n'a pas; il s'agit d'une compétence implicite *extra constitutionem* du Parlement de constater l'état d'urgence et d'autoriser le gouvernement à agir en conséquence³⁹⁹.

365

L'instabilité politique et sociale de l'après-guerre — Bien que la Suisse fût épargnée par les combats, la guerre européenne avait appauvri une grande partie des travailleurs et elle permit à une petite minorité de s'enrichir⁴⁰⁰. Par ailleurs, le régime des pleins pouvoirs commença à devenir impopulaire, car le Conseil fédéral ne semblait pas pressé de revenir à la situation constitutionnelle d'avant la guerre⁴⁰¹. Le 7 novembre 1918, le gouvernement cantonal de Zurich requit une intervention fédérale pour maintenir l'ordre dans ses rues⁴⁰². La grève générale décrétée par le comité d'Olten commença le 12 novembre, pour se terminer le 15⁴⁰³ sous pression du Conseil fédéral, encore au bénéfice des pleins pouvoirs⁴⁰⁴.

366

La motion Scherrer-Füllemann au Conseil national — Le 25 mars 1918, le Conseiller national Scherrer-Füllemann cosigna une motion demandant au Conseil national de décréter la révision totale pour développer les droits populaires, d'engager des réformes sociales et une réforme du régime financier. La motion invitait le Conseil fédéral à élaborer un projet de révision constitutionnelle⁴⁰⁵. Comme le Conseil

398 MALÉZIEUX, *Pouvoirs*, p. 34.

399 AUBERT, *Hiérarchie*, p. 213, n° 32. La doctrine de l'époque justifia le régime des pleins pouvoirs par l'article 2 Cst. 1874, qui donnait à la Confédération le but de sauvegarder l'indépendance du pays, KÖLZ, *Geschichte*, p. 668.

400 DEGEN, *Comité d'Olten*.

401 KÖLZ, *Geschichte*, p. 671.

402 L'intervention fédérale a donné lieu à des débats animés à l'Assemblée fédérale, BO/CN 1918 p. 413 et BO/CE 1918 p. 151.

403 DEGEN, *Comité d'Olten*. L'appel à la grève illimitée du comité d'Olten était accompagné de revendications politiques et sociales en neuf points: renouvellement immédiat du Conseil national d'après la proportionnelle (système qui venait d'être accepté le 13 octobre), introduction du suffrage féminin, du devoir de travailler pour tous, de la semaine de 48 heures, d'un monopole de l'État pour le commerce extérieur, d'une assurance-vieillesse et invalidité, d'un impôt sur la fortune pour payer la dette publique, d'une organisation assurant le ravitaillement et enfin d'une réforme de l'armée, voir également FF 1918 V 65, 72.

404 Sur décision du Conseil fédéral, tous les fonctionnaires fédéraux étaient sommés de reprendre le travail et ceux participant ou incitant à la grève devenaient punissables (FF 1918 V 65, 71). Les pleins pouvoirs ne furent pas révoqués avec la conclusion de l'armistice, le 11 novembre 1918. Ils furent limités le 3 avril 1919 (Arrêté fédéral limitant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral, RO nouvelle série, XXXV p. 23), mais ne furent révoqués que le 19 octobre 1921 par l'Arrêté fédéral portant suppression des pleins pouvoirs du Conseil fédéral (RO nouvelle série, XXXVII p. 66).

405 BO/CN 1918 p. 481. Le texte de la motion se présente comme suit: «1. [le] Conseil national décide de procéder à une révision totale de la constitution fédérale dans le but de développer les droits populaires et d'introduire les principales réformes sociales rendues nécessaires par la crise dont souffrent d'une façon durable des catégories importantes de la population; la révision devra également assurer à la Confédération les ressources financières nécessaires à

fédéral⁴⁰⁶, le Conseiller national Scherrer-Füllemann dans sa motion se distinguait du comité d'Olten. Il proposa une révision pour introduire la protection des travailleurs dans d'autres domaines de l'économie que le travail en usine, d'introduire une assurance-vieillesse et invalidité ainsi qu'une assurance chômage. Ces réformes nécessitaient également une révision de la garantie de propriété des articles 31 et 34 Cst. 1874, ce qui justifiait une révision totale à ses yeux.

La motion Musy — En réponse à la motion Scherrer-Füllemann, le Conseiller national Musy déposa le 13 février 1919 une nouvelle motion, cosignée par une quarantaine d'autres Conseillers nationaux⁴⁰⁷. Cette motion demandait au Conseil fédéral d'examiner la question de la révision partielle pour instaurer une garantie contre les empiétements de la centralisation, la résolution de la question sociale et notamment la création d'une assurance-vieillesse et invalidité ainsi que la révision des articles confessionnels⁴⁰⁸. Le Conseiller national Musy estimait qu'une révision totale n'était pas adéquate en temps de crise et que les problèmes sociaux nécessitaient des réformes prioritaires, qu'il estimait trop urgentes pour être menées par le biais de la révision totale.

La motion Forrer — Bien qu'il s'en défende, le Conseiller national Forrer déposa le même jour une motion qui tendait à être un « louches (sic) compromis »⁴⁰⁹. Il

367

368

l'exécution de ces réformes. 2. Le Conseil fédéral est invité à élaborer le projet de révision constitutionnelle assez rapidement pour que les Chambres fédérales puissent en délibérer dès le rétablissement de la paix». Les Conseillers nationaux Hofmann, Knellwolf, Rikli, Schär de Bâle et Weber de Saint-Gall ont cosigné la motion.

406 Voir la déclaration du Conseil fédéral: «[tout] en favorisant le plus possible l'amélioration progressive du sort des ouvriers, nous voudrions insister en terminant sur le fait que ces réformes ne peuvent être réalisées que sur le terrain du droit et de la loi, en respectant la volonté du peuple entier et nos institutions démocratiques constitutionnelles et légales» FF 1918 V 65, 75.

407 Les débats parlementaires ne rapportent pas nommément les cosignataires, mais nous apprennent qu'il s'agissait essentiellement de Conseillers suisses romands, acquis au fédéralisme et bourgeois.

408 BO/CN 1919 p. 224 ss. Le texte de la motion se présente comme suit: «Les soussignés, opposés au caractère impératif de la motion Scherrer-Füllemann ainsi qu'à la révision de la Constitution fédérale dans le sens d'une centralisation plus accentuée, prient le Conseil fédéral d'examiner s'il n'y aurait pas lieu de procéder de préférence à une révision partielle, inspirée par le respect de nos institutions fédératives. Basé sur l'autonomie politique et financière des cantons dont le maintien est nécessité par les diversités ethniques de nos populations, et sur le respect des libertés individuelles, le projet de révision porterait spécialement sur les points suivants: 1. Garantie donnée aux cantons et aux citoyens contre les empiétements de la centralisation. 2. Le problème social sera envisagé dans son ensemble et fera l'objet d'une étude immédiate. Les réformes et les institutions nécessaires, en particulier la création de l'assurance-vieillesse et invalidité, seront réalisées au plus tôt sur la base de la solidarité et du rapprochement des classes, avec l'appui financier de la Confédération, en faisant abstraction de toute organisation et autant que possible de toute institution centralisée. 3. Application pratique et intégrale du principe de la liberté de conscience et de croyance et de la liberté du culte garantie par les art. 49 et 50, al. 1 de la constitution; suppression de toutes les dispositions d'ordre exceptionnel contraires au principe de la liberté garantie par la constitution».

409 BO/CN 1919 p. 229 s. La motion Forrer était soutenue par 77 Conseillers nationaux, radicaux et démocrates, dont 10 radicaux romands. Le bulletin sténographié ne rapporte pas la teneur exacte de la motion Forrer.

admettait la nécessité des réformes sociales à entreprendre, mais en renonçant de prescrire la procédure de révision totale ou partielle. Cependant, il partageait avec le Conseiller national Musy la conviction que la révision totale était inadaptée en temps de crise.

369

L'amendement Bertoni — De même, le Conseiller national Bertoni proposa pour sa part un amendement à la motion Scherrer-Füllemann. Ce projet invitait le Conseil fédéral à entreprendre « un projet de révision intégrale » de la Constitution fédérale⁴¹⁰. Ce projet aurait comme objet l'introduction de l'initiative populaire législative, de la garantie des compétences cantonales, d'une garantie de la liberté des cultes non discriminatoire, des réformes sociales et des moyens nécessaires à la réalisation des réformes, ainsi qu'un allègement du texte de toute disposition de détails et de nature législative.

370

L'ouverture de la boîte de Pandore — Bien que les motionnaires se fussent accordés sur le fond du problème — la nécessité de légiférer sur le travail, d'introduire une assurance-vieillesse et une assurance chômage — les débats sur l'ampleur de la révision totale prirent rapidement une tournure plus large et d'autres questions furent évoquées: la compétence fédérale de ratifier les traités de désarmement, d'alliance ou ayant trait à la neutralité, l'élection du Conseil fédéral par le peuple, l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux, l'initiative populaire législative, le suffrage féminin, la réduction du nombre de conseillers nationaux⁴¹¹, la question jurassienne⁴¹², l'abattage rituel⁴¹³, le retrait des articles confessionnels⁴¹⁴, la disparition de la petite paysannerie⁴¹⁵, ou encore la question des pleins pouvoirs⁴¹⁶.

410 BO/CN 1919 p. 234 ss. La motion avait la teneur suivante: « 1° Le Conseil fédéral est invité à entreprendre au plus tôt un projet de révision intégrale de la constitution fédérale. Cette révision aura pour objet: *a.* de relever toujours plus l'idée démocratique, notamment par l'introduction de l'initiative populaire en matière législative et par une plus haute conception du contrôle parlementaire; *b.* de garantir un équilibre plus rationnel et plus stable entre les compétences des cantons et celles de la Confédération, tout en tenant compte des droits naturels découlant de la diversité de race et de mœurs de nos populations; *c.* d'apaiser les anciens conflits d'ordre confessionnel sur le terrain d'une loyale pratique de la liberté de conscience et de culte; *d.* d'alléger le texte de toute disposition de détail et de nature législative; *e.* d'accomplir toutes les réformes sociales indiquées par le progrès moral et intellectuel de l'époque contemporaine, sur la base de la solidarité des classes; *f.* d'assurer les moyens nécessaires à la réalisation de ces réformes ».

411 Ces questions sont citées par le Conseiller fédéral Calonder comme des objets qui devraient être traités dans le cadre d'une révision totale, BO/CN 1919 p. 250. Pour sa part, le Conseiller aux États Usteri évoqua de surcroît la réforme du Conseil des États, le rapport entre petits et grands cantons, une éventuelle différenciation des compétences des Chambres, le droit de décret de l'Assemblée fédérale, la forme de l'intervention fédérale, la compétence en matière d'énergie hydraulique, la relation entre Église et État, la politique douanière, le régime des finances fédérales, la péréquation financière et une révision de la rédaction de la Constitution, BO/CE 1918 p. 2.

412 Voir l'intervention du Conseiller national Jobin, BO/CN 1919 p. 260.

413 Voir l'intervention du Conseiller national Gotschel, BO/CN 1919 p. 261.

414 Voir l'intervention du Conseiller national Holenstein, BO/CN 1919 p. 265.

415 Voir les interventions des Conseillers nationaux von Matt, BO/CN 1919 p. 271 et Bopp, BO/CN 1919 p. 273.

416 Voir l'intervention du Conseiller national Maillefer, BO/CN 1919 p. 281.

La transformation de la motion Scherrer-Füllemann — Selon l'article 120 Cst. 1874, une des sections de l'Assemblée fédérale peut décréter la révision totale. Dans sa première rédaction, la motion Scherrer-Füllemann exigeait du Conseil national qu'il décrétât la révision totale, conformément à l'article 120 Cst. 1874. Les deux autres motions Musy et Forrer ne décrétaient pas la révision totale, mais se contentaient de demander l'étude des réformes. Lorsque le Conseiller fédéral Calonder se fut prononcé en faveur de l'étude de ces réformes de manière non contraignante et eut enjoint au Conseiller national Scherrer-Füllemann de renoncer à la formulation impérative,⁴¹⁷ celui-ci se rangea à l'avis du Conseil fédéral⁴¹⁸. Par conséquent, l'amendement Bertoni devint sans objet et les motions furent acceptées⁴¹⁹.

371

Typologie des demandes par l'Assemblée fédérale d'une révision totale — Pour justifier sa position, le Conseiller national Scherrer-Füllemann présenta dans une deuxième intervention les deux manières pour l'Assemblée fédérale de demander la révision totale: elle pouvait décréter la révision totale conformément à l'article 120 Cst. 1874 (*imperativer Form*). Dans ce cas, elle est libre de décréter la révision totale de manière générale, ou en donnant des indications sur les réformes à entreprendre. Au contraire, elle pouvait simplement demander une étude préliminaire sur la révision totale (*nicht imperativer Form*) au Conseil fédéral, de manière générale ou en donnant des indications sur les réformes à entreprendre⁴²⁰.

372

La motion Usteri au Conseil des États — Le Conseiller aux États Usteri co-signa le 5 décembre 1918 une motion par laquelle le Conseil fédéral était invité à présenter un programme de réformes sociales comprenant notamment l'assurance-vieillesse et invalidité, la législation sur les rapports de travail et l'assurance contre le chômage⁴²¹. Le Conseil fédéral devait se prononcer sur l'étendue nécessaire de la révision de la Constitution fédérale⁴²². Le Conseiller aux États Usteri était conscient qu'en cas de décret de la révision par le Conseil national, une votation populaire préalable pouvait être requise selon l'article 120 Cst. 1874 et faire perdre du temps. La motion Usteri ne visait pas à s'opposer à la motion Scherrer-Füllemann et à toutes réformes. Il s'agissait de privilégier un programme précis de réformes, en laissant le Conseil fé-

373

417 BO/CN 1919 251.

418 BO/CN 1919 258. Il est intéressant de relever que les sociaux-démocrates en général ne croyaient pas en la révision totale pour faire avancer la question sociale, STADLER P., *Diskussion*, p. 79.

419 BO/CN 1919 p. 295.

420 BO/CN 1919 p. 257 s. Sur la distinction entre proposition impérative et non-impérative, voir *supra* § 139.

421 BO/CE 1919 p. 1. Le texte de la motion se présentait comme suit: «[le] Conseil fédéral est invité à présenter aussi promptement que possible aux Chambres fédérales un programme des réformes sociales à réaliser, programme comprenant notamment l'assurance-vieillesse et invalidité, les relations entre le patronat et le travail, l'assurance contre le chômage. Le Conseil fédéral y joindra un rapport sur les voies et moyens à employer pour assurer à la Confédération les ressources exigées pour ces réformes, sur la nature et l'étendue de la révision de la constitution fédérale à laquelle il devra être procédé, ainsi que sur les autres mesures législatives nécessaires».

422 Les Conseillers aux États Ammann, Andermatt, von Arx, Baumann, Bolli, Dind, Düring, Fazy, Gabuzzi, Geel, Hildebrand, Isler, Keller, Unz, Laely, Merz, Pettavel, Räber, Scherrer de Bâle, Scherrer de Saint-Gall, Schneider, Schöpfer, Simon, Soldini, Wettstein, Wyniger ont cosigné la motion.

déral privilégier une certaine forme de complémentarité entre la révision totale et les révisions partielles, plus urgentes⁴²³.

374

Quelle solution aux défis sociaux? — Libéré de la contrainte du décret de révision totale par les Chambres fédérales, le Conseil fédéral s'attela à l'introduction de la semaine de 48 heures dans les fabriques et dans les entreprises de transport publiques⁴²⁴. Le 9 juillet 1919, le Conseil fédéral examina les possibilités de révision constitutionnelle pour l'introduction d'une assurance-vieillesse et survivants⁴²⁵. Le Conseil fédéral examina la possibilité d'introduire une nouvelle compétence générale en matière d'assurance sociale. Toutefois, il y renonça pour des raisons politiques et préféra l'introduction d'une disposition *ad hoc*, limitée à l'assurance-vieillesse et invalidité⁴²⁶. La base constitutionnelle de l'assurance-vieillesse et invalidité fut acceptée en votation populaire du 6 décembre 1925⁴²⁷. Comme en 1884 avec la motion Zempf, Keel et Pedrazzini, les révisions partielles plus urgentes prirent le pas sur la proposition de révision totale⁴²⁸.

5.2 Les crises de l'Entre-deux-guerres et les mouvements révisionnistes

375

Une stabilisation économique précaire (1924-1929) — De 1919 à 1924, le problème des réparations allemandes et celui des dettes de guerre étaient au centre des relations internationales⁴²⁹. La France exigeait particulièrement le remboursement des réparations prévues par le traité de Versailles. Toutefois, dès 1924, la détente franco-allemande, des réformes monétaires, la nomination de Gustav Stresemann comme chancelier du Reich allemand marquèrent le retour d'une certaine prospérité⁴³⁰.

376

La crise économique mondiale — Le 24 octobre 1929, près de 12 millions d'actions furent offertes sans trouver preneur à la bourse de New York (jeudi noir). Le krach boursier marqua le début d'une réaction en chaîne, qui comprit le renversement de la conjoncture, une contraction des échanges internationaux et une faible demande pour les matières premières, dont les prix chutèrent. L'affaiblissement de la

423 BO/CE 1919 p. 3.

424 Par la loi fédérale du 27 juin 1919 et du 6 mai 1920.

425 FF 1919 IV p. 1, 111.

426 L'article 34^{bis} Cst. 1874 permettait à la Confédération d'introduire par voie législative l'assurance en cas d'accident et de maladie, en tenant compte des caisses de secours existantes. Or le Conseil fédéral craignait l'opposition des caisses-maladies qui tenaient à la réserve constitutionnelle en leur faveur. Par ailleurs, une compétence générale aurait permis à la Confédération d'étendre sa compétence à de nouveaux domaines des assurances sociales, comme l'assurance chômage, sans procéder à une révision constitutionnelle. Cette possibilité aurait sans aucun doute suscité des oppositions de la part des milieux fédéralistes.

427 Par 410 988 voix contre 217 483 et 16 cantons et demi contre 4 cantons et demi, FF 1926 I 1.

428 KLEY, *Geschichte*, p. 119. Sur le traitement de la motion Zempf, Keel et Pedrazzini, voir *supra* § 358.

429 BERSTEIN et MILZA, *Histoire*, p. 107. La question des paiements allemands n'avait pas qu'une influence bilatérale; en effet, les paiements allemands servaient à régler ou compenser les dettes interalliées. D'autres prêts intervenaient pour financer les paiements allemands, en provenance des États-Unis, GAZIER, *La crise de 1929*, p. 33.

430 BERSTEIN et MILZA, *Histoire*, p. 188.

demande de matières premières amena les pays producteurs à une guerre commerciale et lança une spirale déflationniste et dépressionniste⁴³¹. La crise atteignit d'abord les économies germaniques, les plus dépendantes du crédit américain. La faillite du *Kredit Anstalt* de Vienne entraîna l'effondrement du système bancaire autrichien et les banques allemandes se trouvèrent menacées à leur tour. La crise frappa ensuite le Royaume-Uni et la France. La Suisse fut également atteinte et le chômage explosa⁴³². De 1929 à 1933, la dépression ravagea l'économie mondiale: sa production, les échanges internationaux et le système monétaire international⁴³³.

Une crise politique européenne — Sur le plan politique, les années 30 furent marquées par la disparition des démocraties parlementaires dans tous les pays limitrophes de la Suisse, à l'exception de la France⁴³⁴ et du Liechtenstein⁴³⁵. En novembre 1926, le Parlement italien vota les lois de défenses de l'État, qui élargirent les pouvoirs du président du Conseil, autorisé dorénavant à légiférer par décret⁴³⁶. Le 23 mars 1933, le chancelier du Reich Adolf Hitler obtint les pleins pouvoirs pour 4 ans. En Autriche, le chancelier Dolfuss proclama la *Maiverfassung* le 1^{er} mai 1934, qui remplaçait la Constitution de 1920 dans un sens plus autoritaire. Ailleurs en Europe, la tendance est au recul de la démocratie: Pologne, Roumanie, Lettonie, Lituanie, Espagne, Portugal⁴³⁷. Les partis fascistes existèrent aussi dans les pays de l'Europe du Nord ou de l'ouest, en France, en Belgique, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, mais ils connurent un reflux rapide après une relative amélioration de la situation économique en 1936⁴³⁸. La Suisse fut aussi atteinte; entre le libéralisme et le socialisme, la tentation d'une troisième voie fasciste séduisait de plus en plus⁴³⁹.

Les mesures prises contre la crise économique mondiale — Les modifications des conditions économiques mondiales amenèrent les autorités suisses à prendre des mesures protectionnistes,⁴⁴⁰ sur la base d'une interprétation particulière-

431 GAZIER, *La crise de 1929*, p. 37; GILG et GRUNER, *Erneuerung*, p. 6.

432 KÖLZ, *Geschichte*, p. 752.

433 BERSTEIN et MILZA, *Histoire*, p. 242.

434 Notons que la vie politique française était également troublée et ne parlait guère en faveur de la démocratie, AUBERT, *Science juridique*, p. 49, n° 60. La France connut des émeutes le 6 février 1934 de groupements d'extrême droite (l'Action française, les jeunesses patriotes, la solidarité française) provoquant la chute du président du Conseil Édouard Daladier. Contre les mouvements fascistes, les communistes et les socialistes s'allièrent en un front populaire, à partir de mai 1934, BERSTEIN et MILZA, *Histoire*, p. 281s et 286.

435 Voir l'article 2 de la Constitution liechtensteinoise du 21 octobre 1921 (notre traduction): «la principauté est une monarchie constitutionnelle fondée sur la démocratie et le régime parlementaire (art. 79 et 80); le pouvoir étatique est fondé sur le prince et le peuple et est exercé conjointement selon les critères fixés dans cette constitution».

436 BERSTEIN et MILZA, *Histoire*, p. 200.

437 BERSTEIN et MILZA, *Histoire*, p. 201 et 335.

438 BERSTEIN et MILZA, *Histoire*, p. 336.

439 KÖLZ, *Geschichte*, p. 754. Pour démontrer l'emprise intellectuelle du fascisme et du corporatisme, KÖLZ donne l'exemple du projet de Constitution présenté par les jeunes libéraux qui proposait l'instauration d'un Conseil économique (art. 121 AP 1935 [lib]) KÖLZ, *Geschichte*, p. 756. Bien que cette institution soit assez commune dans les Constitutions du XX^e siècle et présente certains avantages en matière de transparence, elle a été décrédibilisée après son accointance avec les régimes fascistes d'après la Seconde Guerre mondiale, AUBERT, *Conseil*, p. 147 ss.

440 KÖLZ, *Geschichte*, p. 756; MALÉZIEUX, *Pouvoirs*, p. 45. BÜHLER, reprenant les mots de l'époque,

ment large de l'article 29 Cst. 1874⁴⁴¹. L'Assemblée fédérale vota l'*Arrêté fédéral concernant la limitation des importations* le 23 décembre 1931⁴⁴², remplacé par l'*Arrêté fédéral concernant les mesures de défense économique contre l'étranger* du 14 octobre 1933 qui octroyait des pouvoirs extraordinairement étendus au Conseil fédéral⁴⁴³. Cet emballement législatif aurait nécessité une révision législative et constitutionnelle, mais par le jeu de la délégation au Conseil fédéral l'administration put exercer un pouvoir considérable⁴⁴⁴. Aux yeux du Conseil fédéral, cette situation se justifiait, car la situation apparaissait comme plus difficile que celle qui prévalait durant la guerre, notamment à cause du chômage⁴⁴⁵ et le Conseil fédéral s'appuyait sur un précédent, les arrêtés fédéraux de 1921⁴⁴⁶. Sur la base de cette nouvelle compétence en matière de « défense économique » le Conseil fédéral édicta une série impressionnante d'ordonnances⁴⁴⁷; il exerça ses compétences en matière de « défense économique » jusqu'au 31 décembre 1954⁴⁴⁸. Toute cette pléthore de moyens ne se révéla guère efficace pour lutter contre un chômage qui continuait de monter, jusqu'à 6% de la population active⁴⁴⁹.

parle de « défense économique », BÜHLER, *Exception*, p. 78.

441 L'*Arrêté fédéral concernant la modification provisoire du tarif douanier* du 18 février 1921 (RO nouvelle série XXXVII p. 129) s'appuyait sur l'article 29 Cst. 1874 (art. 1 – voir également FF 1921 II 1, 132). L'article 29 Cst. 1874 permettait certes à la Confédération « de prendre temporairement des mesures exceptionnelles dans les circonstances extraordinaires », mais pour éviter des guerres commerciales (*Zollkampf*), BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 270. L'*Arrêté fédéral concernant la restriction des importations* du 18 février 1921 (RO nouvelle série, XXXVII, p. 130) n'a pas contre aucune base constitutionnelle, car il a une portée nettement plus large, à savoir combattre le chômage et protéger la production nationale (art. 1).

442 RO XXXVII, nouvelle série, p. 799. Comme le constatait le Conseil fédéral, la situation économique de la Suisse, encore prospère vers le milieu de l'année 1929 s'était particulièrement dégradée au cours de l'année 1931, spécialement la balance commerciale (FF 1931 II 822).

443 L'article 1 de cet arrêté habilitait le Conseil fédéral à prendre les mesures nécessaires en vue de combattre le chômage, de sauvegarder les intérêts vitaux de la production nationale, d'augmenter les stocks en matière d'approvisionnement, de développer l'exportation et d'équilibrer la balance des paiements de la Suisse. Le Conseil peut limiter à titre exceptionnel et temporaire l'importation de marchandises (art. 2). Il peut prendre les mesures unilatérales nécessaires pour sauvegarder les intérêts suisses à l'égard des États qui entravent le commerce des paiements, après avoir tenté la conclusion d'accords à court terme (art. 3). Il était tenu de consulter une commission représentant les principaux groupes économiques (art. 4) et d'en informer l'Assemblée fédérale lors de ses sessions ordinaires (art. 5).

444 KÖLZ, *Geschichte*, p. 765.

445 FF 1931 II 822, 826.

446 FF 1931 II 822, 828.

447 Il n'est pas utile de toutes les nommer; concernant la limitation des importations, il y eut, entre 1932 et 1942, 56 arrêtés du Conseil fédéral, puis, entre 1932 et 1937, 55 ordonnances du département fédéral de l'économie publique. De même, le Conseil fédéral régla la balance des paiements sur la base d'ordonnances *ad hoc* avec pratiquement tous les pays européens, voir en particulier l'arrêté du Conseil fédéral relatif à la compensation des créances et des dettes avec l'étranger du 2 octobre 1934, qui créait *ex nihilo* un office suisse de compensation.

448 L'arrêté du 14 octobre 1933 fut prorogé par les arrêtés fédéraux du 11 décembre 1935, du 23 décembre 1937, du 22 juin 1939, du 28 septembre 1942, du 28 mars 1945, du 17 juin 1948 (RO 1948 766) et du 15 juin 1951 (RO 1951 915).

449 AUBERT, *Science juridique*, p. 49, n° 59.

Les mesures prises contre la crise politique européenne — La crise politique européenne amena le Conseil fédéral à décréter une série d'ordonnances en vue d'assurer la stabilité politique de la Suisse⁴⁵⁰. Ces ordonnances prenaient comme base l'article 102 Cst. 1874 qui reconnaissait au Conseil fédéral la compétence de veiller sur les intérêts de la Confédération et la sûreté intérieure et extérieure (en particulier les al. 8, 9 et 10). Là aussi, l'interprétation de l'article 102 est particulièrement extensive: la compétence du Conseil fédéral était subsidiaire à celle de l'Assemblée fédérale et limitée uniquement aux préparatifs, le choix politique final devant revenir à l'Assemblée fédérale⁴⁵¹.

379

Vers une crise de la doctrine constitutionnelle? — En 1945, KÄGI estimait que la question constitutionnelle était grave et urgente comme jamais, mais qu'elle remontait à bien avant 1933, à cause du droit de nécessité, des actes de gouvernement des changements et révisions constitutionnelles⁴⁵². Les mesures prises anticonstitutionnellement par le Conseil fédéral empiétaient sur les compétences non seulement de l'Assemblée fédérale, mais également des cantons. Bien qu'autorité suprême de la Confédération, l'Assemblée fédérale ne pouvait pas déléguer plus de pouvoir qu'elle n'en avait selon l'article 3 de la Constitution. En réalité, elle ne faisait que constater un état de nécessité et chargeait le Conseil fédéral d'y remédier en vertu d'une compétence constitutionnelle implicite⁴⁵³. De surcroît, les délégations de compétence sous la forme d'arrêtés fédéraux échappaient au référendum, de même que tous les arrêtés et ordonnances conséquentes prises par l'administration (art. 89 al. 2 Cst. 1874)⁴⁵⁴.

380

Les courants révisionnistes (*Erneuerungsbewegung*) — Les crises, tant économique que politique, de l'Entre-deux-guerres renforcèrent l'idée d'une révision totale de la Constitution⁴⁵⁵. Toutefois, si les mouvements révisionnistes s'accordèrent sur la maladie à soigner, le chaos économique et social, ils n'arrivèrent pas à recom-

381

450 MALÉZIEUX, *Pouvoirs*, p. 43; STADLER P., *Diskussion*, p. 81. Il s'agit de l'*Ordonnance du 12 mai 1933 interdisant le port d'uniformes des partis politiques*, (RO, nouvelle série, XLIX p. 315) l'*Ordonnance du 26 mars 1934 créant les délits d'outrages contre l'étranger par voie de presse* (RO, nouvelle série, L p. 867) les ordonnances relatives au trafic des armes et du matériel de guerre destiné à l'Espagne (RO nouvelle série, LII 1936 pp. 661) celles du 15 et du 25 août 1936 interdisant de prendre part à la guerre d'Espagne (RO nouvelle série, LII) p. 662 et 669, l'ordonnance du 3 novembre 1936 contre les menées communistes (RO nouvelle série, LII p. 843).

451 BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 549. En vertu de l'article 85 ch. 6 Cst. 1874. Voir en comparaison l'article 102 ch. 11 Cst. 1874.

452 KÄGI, *Verfassung*, p. 9.

453 AUBERT, *Hiérarchie*, p. 213, n° 32; KÄGI, *Verfassung*, p. 16 s. La doctrine a essayé d'expliquer cette compétence constitutionnelle implicite, voir les théories présentées par MALÉZIEUX, *Pouvoirs*, p. 57 ss.

454 AUBERT, *Petite histoire*, p. 56, n° 60. L'article 89 al. 2 Cst. 1874 révisé en 1977, était vu comme une « soupape de sûreté » selon les termes du Conseil fédéral. Il fut introduit en même temps que le référendum en 1874 pour éviter la paralysie de la démocratie, FF 1948 I 1038, 1040.

455 FF 1985 III 1, 8; GILG et GRUNER, *Erneuerung*, p. 1; STADLER P., *Diskussion*, p. 81. REYNOLD parle d'un moment où il faut réviser les valeurs dominantes de la société suisse depuis l'effondrement de l'ancien régime, voir l'introduction à la première édition, dans REYNOLD, *Démocratie*.

mander un remède commun⁴⁵⁶. De manière générale, les mouvements révisionnistes dénoncèrent les lacunes du parlementarisme, qu'ils considéraient comme inapte à résoudre les problèmes économiques et sociaux⁴⁵⁷. En revanche, ils souhaitaient peu ou prou garder les droits politiques, pour certains en excluant les juifs⁴⁵⁸. De leur côté, les radicaux et les catholiques s'opposaient sur la question des rapports entre Église et État. Quant au mouvement frontiste, il réclamait des mesures étatistes très poussées et l'établissement de corporations, mais cette dernière réforme ne s'appuyait sur aucun consensus⁴⁵⁹.

382

Le Front national — Influencée par la montée du nazisme en Allemagne, une hydre d'extrême droite naquit dont les mouvements pullulèrent dans les années 30⁴⁶⁰: la «*Nationale Front*» le «*Volksbund*» ou encore «l'Union nationale» ou le «Parti fasciste suisse»⁴⁶¹. Dans son programme de 1933, la «*Neue Front*» demandait le remplacement de la démocratie partisane par un *Führer* et de nouvelles formes d'expression de la volonté étatique. Les cantons seraient amenés à perdre toute souveraineté fiscale et le pouvoir exécutif serait assisté de conseils représentatifs des éléments de la nation (cantons, églises, métiers...) ⁴⁶².

383

Le projet du *Vaterländische Aktion* — Le 29 avril 1934, plusieurs mouvements d'extrême droite adoptèrent un projet de Constitution fédérale, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (ci-après AP 1934)⁴⁶³. Ce projet compte 98 articles et six titres: droits des citoyens, politique nationale, politique économique, politique culturelle, autorités fédérales et révision de la Constitution. Il marque un re-

456 Notons que la doctrine voyait la révision totale d'un bon œil, comme un moyen de reconstruire le fédéralisme et l'état de droit, KLEY, *Geschichte*, p. 166.

457 GILG et GRUNER, *Erneuerung*, p. 7.

458 AUBERT, *Science juridique*, p. 52, n° 62.

459 AUBERT, *Petite histoire*, p. 57, n° 61; BARDE, *La révision*, p. 25 ss. Pour GILG et GRUNER, le point commun entre les courants révisionnistes était le renforcement du gouvernement, l'organisation de l'économie en corporations, le renforcement du Conseil national et la régénération du fédéralisme, GILG et GRUNER, *Erneuerung*, p. 7.

460 Voir la liste donnée dans AUBERT, *Science juridique*, p. 50, n° 61.

461 FF 1946 I 1, 19.

462 BARDE, *La révision*, p. 17; GILG et GRUNER, *Erneuerung*, p. 10.

463 Publié dans KÖLZ, *Quellenbuch*, Vol. II, p. 239.

cul du fédéralisme, voire sa disparition,⁴⁶⁴ et du libéralisme⁴⁶⁵. Pour légiférer sur les questions économiques, un conseil spécialisé est créé, composé des représentants des associations professionnelles (art. 73 s AP 1934). Ce conseil économique est une nouvelle chambre, à part entière, séparée de l'Assemblée fédérale. L'Assemblée fédérale est composée, outre du Conseil national, du Conseil des États et du Conseil économique, du Conseil fédéral (art. 75 AP 1934). Le nombre de signatures nécessaires à la révision de la Constitution est relevé à 100 000 (art. 95 AP 1934).

Les jeunes radicaux suisses — Lors de son congrès le 13 mai 1934 à Soleure, la Jeunesse radicale suisse adopta les *Directives relatives à la révision totale de la Constitution*⁴⁶⁶. Ces directives allaient dans le sens d'un rétablissement de l'autorité de l'État: le gouvernement aurait un droit de réponse à l'égard des fausses nouvelles intéressant l'ensemble du pays, il sera habilité à dissoudre les organisations qui auraient pour but de supprimer le régime démocratique par la force, la compétence serait connue pour l'Assemblée fédérale d'octroyer au Conseil fédéral en cas de nécessité «des pleins pouvoirs matériellement et temporairement limités» ou encore l'arbitrage serait rendu obligatoire en matière de conflits du travail.

Les jeunes libéraux — Le 16 juillet 1933, un programme du mouvement des jeunes libéraux demandait aux autorités fédérales l'instauration d'un conseil constitutionnel d'une trentaine de personnes pour mener une révision constitutionnelle⁴⁶⁷. Les jeunes libéraux condamnaient le libéralisme dogmatique, qu'ils souhaitaient remplacer par un libéralisme jugé plus réaliste⁴⁶⁸. En 1935, les jeunes libéraux publièrent un projet de Constitution dans ce sens, *Entwurf zu einer Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (ci-après AP 1935 [lib.])⁴⁶⁹.

464 La Confédération n'est plus l'association des cantons, elle n'a plus de but. Les autorités sont liées par l'expression du peuple (art. 1 AP 1934). L'accueil des nouveaux citoyens se fait par une cérémonie nationale (art. 11 AP 1934), sur le modèle prévu par la Constitution de l'Helvétique. Les cantons ne sont énumérés qu'à l'article 22 AP 1934) et ne sont plus souverains, mais indépendants. La Confédération a des compétences étendues en matière de droit civil et pénal (art. 27 AP 1934) et en matière de procédure civile et pénale (art. 29 AP 1934). Une police fédérale est créée (art. 31 AP 1934). La Confédération légifère en matière d'instruction primaire (art. 52 AP 1934). Le président du Conseil fédéral est élu directement par le peuple (art. 63 AP 1934). La procédure de révision totale se fera par l'intermédiaire d'une constituante (art. 96 AP 1934). Bien que les cantons aient encore une compétence subsidiaire (art. 24 AP 1934), le projet de Constitution ne prévoit quasi plus de compétences cantonales. Les cantons peuvent établir des contacts avec les fonctionnaires subordonnés des États étrangers pour des questions de circulations régionales (art. 25 AP 1934), introduire la clause du besoin pour la protection de secteurs économiques (art. 38 AP 1934) et ils peuvent élire deux représentants au Conseil des États (art. 69 AP 1934).

465 La liberté de commerce et d'industrie n'est plus garantie dans le chapitre sur les droits des citoyens, mais comme principe économique, dans les limites du bien commun; la Confédération peut intervenir dans le jeu économique pour de nombreuses raisons, comme l'indépendance économique, la surindustrialisation (*Überindustrialisierung*) les ventes massives, les prix abusifs, ou la concurrence déloyale (art. 37 AP 1934).

466 BARDE, *La révision*, p. 3 ss.

467 STADLER P., *Diskussion*, p. 91.

468 GILG et GRUNER, *Erneuerung*, p. 21.

469 Le texte est publié par KÖLZ, *Quellenbuch*, Vol. II, p. 267 ss.

386

Le projet de Constitution des jeunes libéraux — Le projet de Constitution comprend 155 articles et parties: la Confédération, la défense nationale, les droits fondamentaux, économie et politique sociales, les finances fédérales, les autorités fédérales et la révision de la Constitution. Le projet inscrit un véritable catalogue de droits fondamentaux, divisé en droits politiques et en libertés. Il envisage d'étendre le droit de vote aux femmes (art. 31 AP 1935 [lib.]) et il reconnaît le droit d'initiative législative (art. 34 AP 1935 [lib.]). Pour autant qu'elles reposent sur une base légale suffisante, le projet prévoit également des limites à la liberté économique, comme la surveillance des prix ou des aides directes à l'agriculture. La Constitution contient un chapitre consacré à la politique sociale (art. 83 ss AP 1935 [lib.]) et la création d'un conseil économique à voix consultative. Par ailleurs, le projet cherche à codifier les pleins pouvoirs qui doivent être limités dans le temps et à certains domaines (art. 133 AP 1935 [lib.]). En matière de révision constitutionnelle, le nombre de signatures requises est élevé à 100 000 et on prévoit l'institution d'une assemblée constituante (art. 153 et 154 AP 1935 [lib.]).

387

Le renouveau conservateur et catholique — Depuis 1919, les mouvements conservateurs connurent un certain renouveau intellectuel⁴⁷⁰. Gonzague de REYNOLD a particulièrement marqué le mouvement conservateur avec son ouvrage *La démocratie et la Suisse*. Dans cet ouvrage, il défendait l'idée que la démocratie avait une conception théorique, incarnée dans le droit constitutionnel positif et une conception vivante, que l'on retrouve dans l'histoire des institutions suisses d'avant 1798⁴⁷¹. Il y présenta l'idée d'une détérioration de la démocratie théorique, depuis 1848 et la nécessité de revenir au fondement de la démocratie historique, par la restauration du fédéralisme⁴⁷², la lutte contre l'étatisme, la restauration de la famille et de l'importance du christianisme comme fondement social.

388

L'avant-projet de constitution du Parti conservateur suisse — Une commission du Parti conservateur suisse rédigea un *Avant-projet de Constitution*, publié le 16 août 1935 (ci-après AP 1935 [cons.])⁴⁷³. Le projet est assez concis, il compte 51 articles et deux dispositions transitoires. Il est divisé en neuf sections: dispositions générales, condition des cantons, compétences fédérales, droits subjectifs, dispositions financières, exercice de la souveraineté, les autorités fédérales, la révision de la Constitution et les dispositions transitoires. Deux grandes caractéristiques émergent du projet: la volonté de rechristianisation⁴⁷⁴ et la restriction des compétences fédé-

470 STADLER P., *Diskussion*, p. 82. Voir également la lettre encyclique *Quadragesimo anno*, du pape Pie XI du 15 mai 1931. Cette lettre se réjouit de l'apparition dans plusieurs pays d'un droit social et insistait sur les limites du droit de propriété. Elle préconise notamment la collaboration entre les classes sociales pour résoudre les problèmes sociaux.

471 REYNOLD, *Démocratie*, p. 348.

472 Par restauration du fédéralisme, il ne faut pas entendre l'équilibre de 1848, mais plutôt le retour à une forme de Confédération d'États, entre les institutions du pacte fédéral de 1815 et le projet Rossi.

473 Publiée dans KÖLZ, *Quellenbuch*, Vol. II, p. 295 ss.

474 Les articles confessionnels sont abrogés, la Confédération reconnaît les droits des cantons, des Églises, de la famille, des professions et des individus (art. 3 AP 1935 [cons.]), les dimanches et les jours de fête reconnus doivent être respectés (art. 24 AP 1935 [cons.]), les Églises s'organisent librement (art. 25 AP 1935 [cons.]), le droit d'ouvrir des écoles confessionnelles est garanti et l'enseignement religieux est donné obligatoirement par des ministres religieux (art.

rales⁴⁷⁵. Toutefois, le droit fédéral en vigueur reste applicable à titre subsidiaire, jusqu'à l'élaboration de normes cantonales (art. 1 des dispositions transitoires). Le projet ne modifiait pas substantiellement la procédure de révision constitutionnelle.

5.3 L'initiative populaire en vue de la révision totale de 1934

L'initiative en vue de la révision totale — Les mouvements d'extrême droite envisagèrent alors la révision totale comme un moyen pour parvenir à leurs fins⁴⁷⁶. Il s'agissait pour eux d'utiliser un moyen démocratique pour installer un *Führer* aux commandes de l'État fédéral⁴⁷⁷. Le 18 mars 1934, lors d'un congrès du Front national à Olten, la décision fut prise de demander la révision totale de la Constitution fédérale⁴⁷⁸. Le 5 septembre 1934, une demande d'initiative tendant à la révision totale de la Constitution fut déposée, accompagnée de plus de 78 050 signatures valables. La campagne politique en faveur de la révision totale ne souleva pas de vagues d'enthousiasme⁴⁷⁹.

389

L'échec de la procédure d'initiative en vue de la révision totale — Le Conseil fédéral ne commenta pas l'initiative et les Chambres se limitèrent à un contrôle formel de la validité des signatures. L'article 6 de la *Loi fédérale concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale* du 27 janvier 1892 prévoyait qu'une demande valable de révision totale devait être soumise *sans autre* à la votation du peuple par l'Assemblée fédérale⁴⁸⁰. Ce que le Conseil fédéral fit⁴⁸¹ et il fixa la votation au 8 septembre

390

25 AP 1935 [cons.]).

475 Les compétences sociales (loi sur les fabriques, assurances maladie et accidents) et la compétence en matière de poids et de mesure sont abrogées. Les cantons peuvent disposer des forces armées cantonales (art. 9 AP 1935 [cons.]). Les compétences de la Confédération sont limitées à dix articles, la législation civile est de la compétence fédérale «pour autant que l'intérêt général l'exige impérieusement» (art. 14 AP 1935 [cons.]). Les cantons ne contribuent plus à la Confédération, sauf à titre exceptionnel et après votation, la Confédération ne peut prélever d'impôt direct sous aucune forme (art. 34 AP 1935 [cons.]).

476 GILG et GRUNER, *Erneuerung*, p. 22. L'initiative fut déposée par le Front national, les jeunes conservateurs suisses, la *Landsgemeinschaft*, *das Aufgebot* et la Nouvelle Suisse. D'autres associations d'extrême droite envisageaient également de demander la révision totale. Démantelée en 1939, l'association «*Schweizerische Gesellschaft der Freunde einer autoritären Demokratie*» avait comme but statutaire la promotion de la démocratie autoritaire et la préparation d'une initiative pour la révision totale de la Constitution, FF 1946 I 1, 53.

477 KÖLZ, *Geschichte*, p. 760.

478 STADLER P., *Diskussion*, p. 101.

479 STADLER P., *Diskussion*, p. 120. Au contraire, la récolte de signatures se révéla plus difficile que ce que les initiants avaient espéré, AUBERT, *Science juridique*, p. 53, n° 64.

480 RO 12 742. Cette loi fut abrogée le 23 mars 1962 par la loi fédérale concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires relatives à la révision de la constitution (RO 1962 811), elle-même abrogée par la Loi fédérale du 17 décembre 1976, sur les droits politiques, encore en vigueur (RS 161.1). L'article 96 LParl prévoit simplement que «[si] une initiative populaire visant à la révision totale de la Constitution est déclarée avoir abouti, l'Assemblée fédérale la soumet au vote du peuple». Elle n'empêche plus les autorités fédérales de prendre position, FF 2001 3298, 3406; GRISEL, *Initiative*, p. 189, n° 461.

481 FF 1935 II 105. AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 93, n° 233 et p. 149, n° 376.

1935. L'initiative en vue de la révision totale fut alors clairement rejetée par une majorité de citoyens (61%)⁴⁸².

391

Les raisons de l'échec — Les raisons de l'échec de cette tentative de révision totale ne sont que peu commentées en doctrine⁴⁸³. La question est du moins intéressante compte tenu du contexte économique et politique de l'époque. La politique révisionniste allemande menée par Hitler était confirmée par plébiscite au nord de la Suisse. Au sud, l'Italie était menée par Mussolini et l'Autriche avait également révisé sa Constitution dans un sens autoritaire. Il semble clair pour plusieurs observateurs que le soutien frontiste a découragé des partisans même de la révision totale⁴⁸⁴. Les commentaires favorables aux thèses révisionnistes expliquent l'échec de la révision totale par les craintes de l'aventurisme politique, et le vote « contre » : contre les Jésuites, contre les fascistes ou contre la politique fiscale du Conseil fédéral ainsi qu'un vote de méfiance exigeant un programme politique plus abouti⁴⁸⁵. Notons également que la doctrine juridique a dénoncé le danger des révisions demandées⁴⁸⁶.

392

Une alternative à la révision totale — Le parti social-démocrate ne perçut pas la révision totale comme une opportunité ; durant l'année 1935, les débats politiques tournèrent plutôt autour de l'initiative « pour combattre la crise économique et ses effets » (*Kriseninitiative*) présentée comme un succédané de contre-projet à la révision totale⁴⁸⁷. L'initiative avait récolté un nombre exceptionnel de 334 699 signatures ;

482 Par 511 578 voix contre 196 135 (FF 1935 II 445). Conformément à l'article 120 Cst. 1874, les voix des cantons ne furent pas décomptées.

483 AUBERT, HAFNER et RAPPARD n'en donnent pas, AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 93, n° 233 ; HAFNER, *Bundesverfassung*, p. 34 ; RAPPARD, *Constitution*, p. 328. KLEY constate que le flou des réformes proposées n'a pas su convaincre le scepticisme ambiant, KLEY, *Geschichte*, p. 167. Voir également HANGARTNER et KLEY, *Rechte*, p. 328, n° 795. KÖLZ et TSCHANNEN constatent que le résultat de la votation est une profession de foi contre le national-socialisme et pour la démocratie, KÖLZ, *Geschichte*, p. 761 ; TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 32, n° 18. STADLER constate qu'il s'agit d'un vote de confiance malgré une situation économique tendue, STADLER P., *Diskussion*, p. 165.

484 « Après le 8 septembre » in : *Gazette de Lausanne*, édition du 10 septembre 1935, p. 4.

485 « À travers la presse » in : *Journal de Genève*, édition du 11 septembre 1935, p. 4. Le non l'emporta même dans les cantons conservateurs, à l'exception de Fribourg, du Valais, d'Obwald et d'Appenzell Rhodes-Intérieures qui acceptèrent la révision totale. Dans ce même journal, le lendemain de la défaite, soit le 9 septembre (« La votation fédérale — l'impression à Berne » p. 8), le commentateur relève ironiquement : « [il] est réjouissant de constater qu'Appenzell (Rh.-Int.), terre bénie des *Neinsager* — où l'on trouve des non dans les urnes même le jour des élections ! — a accepté par 10 voix de majorité ! ».

486 Dans un article très bien documenté, AUBERT retrace la position de grands noms de la doctrine face au national-socialisme. Une des réponses les plus fortes est venue d'un privatiste, August Egger, qui rappelle que la démocratie seule est dynamique et à même de résoudre les problèmes de l'époque, contrairement à ce que l'on pourrait croire pour les dictatures. Par la compétition des partis, les débats publics, l'initiative et le référendum permettent de tendre vers l'intérêt général, AUBERT, *Science juridique*, p. 23 s, n° 23. KÖLZ rappelle le rôle de Fritz Fleiner qui admettait le besoin de réformes, mais contestait le besoin d'une révision totale, KÖLZ, *Geschichte*, p. 761.

487 ARLETTAZ, *Constitution*, p. 62 ; STADLER P., *Diskussion*, p. 123. ; FF 1959 II 1250, 1255. Lors des débats préliminaires sur l'initiative de crise, le Conseiller national Wick rappelait que l'étendue des mesures demandées par l'initiative de crise s'approchait plus de la révision totale, que d'une révision partielle, puisqu'elle visait à changer la nature de la structure même de l'État, BO/CN 1935 p. 74.

elle avait un champ d'application extrêmement large, à savoir un catalogue de neuf mesures pour assurer des conditions d'existence suffisantes à tous les citoyens suisses⁴⁸⁸. La votation concernant l'initiative enregistra un taux de participation record de 84.34% mais elle fut rejetée⁴⁸⁹.

Le déclin des velléités révisionnistes — L'échec de la révision totale en votation sur la question de principe marqua le déclin des mouvements révisionnistes. Bien que rejetée formellement par le peuple, l'initiative de crise créa un certain consensus sur la nécessité des mesures de politique sociale pour combattre la crise économique. En effet, le débat ne portait pas tant sur la nécessité d'intervenir que sur les limites à l'intervention étatique⁴⁹⁰. Après le rejet de l'initiative sur la révision totale, la situation politique intérieure de la Suisse se détendit, par la conclusion d'un accord de paix du travail dans l'industrie métallurgique, la dévaluation du franc et la reprise économique due à la course aux armements⁴⁹¹.

393

Un débat en perte de vitesse — Le besoin d'une révision totale fut encore évoqué périodiquement. En réponse à un postulat du Conseiller national Huber, un rapport avait été rédigé sur la question de la révision totale⁴⁹². En 1938, le Conseil fédéral évoqua l'idée d'une révision totale pour redéfinir les tâches de la Confédération et des cantons, mais sans la développer⁴⁹³. Le 1^{er} février 1942, Pierre-Louis GUYE rédigea un essai conservateur sur les rénovations des institutions politiques suisses, somme toute assez isolé⁴⁹⁴. Comme d'autres projets conservateurs, son esquisse propose la création d'une chambre économique ou la suppression du Conseil national. L'originalité de l'esquisse tient dans la proposition de réforme territoriale, les cantons étant groupés dans des provinces pour former «une région naturelle».

394

5.4 La Seconde Guerre mondiale

Le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale — Le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale est précédé d'une stratégie de grignotage d'Adolf Hitler. Le démembrement de la Tchécoslovaquie, au mépris des promesses faites à Munich (septembre 1938) et la revendication du corridor de Danzig incitèrent les Français et les Britanniques à offrir leur garantie aux États à l'est de l'Allemagne, menacés

395

488 L'initiative chargeait la Confédération de veiller : à maintenir le pouvoir d'achat ; à protéger les salaires et les prix ; à dégrever les entreprises agricoles surendettées ; à dégrever les entreprises artisanales tombées dans la gêne sans leur faute ; à garantir une assurance-chômage et une aide de crise suffisantes ; à développer l'exportation des produits industriels et agricoles ainsi que le tourisme ; à réglementer le marché financier et à contrôler l'exportation des capitaux ; à contrôler les cartels et les trusts.

489 Par 992 667 voix contre 425 242 et 17 cantons contre 5 (FF 1935 II 77).

490 Voir l'intervention du Conseiller national Wick, BO/CN 1935 p. 73.

491 GILG et GRUNER, *Erneuerung*, p. 23.

492 Ce rapport avait conclu à ce que la révision totale était désirable et qu'il faudrait rédiger un avant-projet. Toutefois, cet avant-projet devrait être rédigé par un seul auteur, le Conseil fédéral avait alors pensé au professeur Walter Burckhardt. Son décès le 16 octobre 1939 et le déclenchement de la guerre avaient enterré les discussions, BO/CN 1943 p. 322.

493 FF 1938 I 385, 389.

494 GUYE, *Esquisse*. Nous n'avons pas trouvé d'écho dans les discussions politiques des travaux de M. Guye.

franchement par l'expansionnisme hitlérien. La conclusion d'un accord de non-agression le 23 août 1939 entre l'URSS et le troisième Reich laissa les mains libres à Hitler. Le 1^{er} septembre 1939, la *Wehrmacht* pénétra dans le territoire polonais. Devant l'échec de la politique d'apaisement, les alliés déclarèrent la guerre à l'Allemagne le 3 septembre 1939⁴⁹⁵.

396

L'arrêté du 30 août 1939 — Avant même l'invasion allemande, le Conseil fédéral convoqua l'Assemblée fédérale le 30 août 1939, pour lui demander d'accepter un nouveau régime des pleins pouvoirs par l'*Arrêté fédéral sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité*⁴⁹⁶. L'acte était un arrêté simple, sans clause référendaire ni clause d'urgence. Toutefois, le contrôle parlementaire est mieux organisé qu'en 1914 puisque les ordonnances doivent être soumises deux fois l'an à l'Assemblée fédérale qui décide de leur reconduction⁴⁹⁷. L'arrêté est aussi mieux rédigé: il ne s'agit plus d'un pouvoir et d'un crédit « illimité » comme en 1914, mais de mesures et de crédits « nécessaires » à assurer le maintien de la neutralité⁴⁹⁸.

397

Le postulat Oeri — Le 23 septembre 1942, le Conseil national adopta un postulat déposé par le Conseiller national Oeri et sept cosignataires⁴⁹⁹. Le postulat anticipait que la révision totale deviendrait un sujet politique à la fin de la guerre. Il s'inquiétait de ce que l'Assemblée fédérale, accaparée par la fin du régime des pleins pouvoirs, ne saurait trouver le temps pour délibérer sur les questions constitutionnelles. Le Conseiller national Oeri dépoussiéra le projet d'une Assemblée constituante fédérale. Cette idée permettrait ainsi d'économiser du temps et de conduire la révision totale plus rapidement que ne pourrait le faire une Assemblée fédérale surchargée. Le Conseil fédéral fut chargé de rédiger un rapport sur la question.

398

La Constitution fédérale de 1874 et la notion d'assemblée constituante — L'article 85 ch. 14 Cst. 1874 prévoit que la révision de la Constitution fédérale est l'affaire des deux Chambres de l'Assemblée fédérale. La Constitution reconnaît à certains sujets de droit constitutionnel le droit de demander une révision totale de la Constitution. Ce droit appartient aux Chambres et à chaque conseiller (art. 93 al. 1 Cst. 1874), aux cantons (art. 93 al. 2 Cst. 1874) et au Conseil fédéral (art. 102 ch. 4 Cst. 1874)⁵⁰⁰. Conformément à l'article 119 Cst. 1874, la révision totale a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale et l'article 120 al. 2 Cst. 1874 prévoit que les Chambres sont renouvelées pour travailler à la révision, lorsque le peuple approuve le principe d'une révision totale. Dans ce cas, l'instauration d'une constituante nécessite une révision préalable des articles constitutionnels concernés⁵⁰¹. En effet, la révision de la Constitution est réglée et prévue par la Constitution en vigueur⁵⁰².

495 BERSTEIN et MILZA, *Histoire*, p. 265 ss.

496 FF 1939 II 217.

497 AUBERT, *Petite histoire*, p. 58 s, n° 63.

498 Comparer les articles 3 et 4 de l'arrêté de 1914 avec les articles 3 et 4 de l'arrêté de 1939, KÖLZ, *Geschichte*, p. 773.

499 Reproduit dans FF 1943 I 629.

500 WILDHABER, *art. 119/120 aCst.*, p. 7, n° 13 s. Sur l'initiative en révision constitutionnelle, voir *supra* § 138 ss.

501 WILDHABER, *art. 119/120 aCst.*, p. 13, n° 44.

502 Voir l'intervention du Conseiller national Rochat, BO/CN 1943, p. 309. Voir également AUBERT, *La révision totale*, p. 456, n° 5; KNAPP, *Révision*, p. 405.

La définition d'une assemblée constituante — Dans son rapport, le Conseil fédéral commença par constater que la question d'une assemblée constituante concernait avant tout la procédure de révision totale de la Constitution. Ensuite, il définit l'assemblée constituante comme « l'autorité chargée de rédiger de nouvelles règles de droit constitutionnel. Sont considérées comme rentrant dans ce droit les dispositions qui ne peuvent être modifiées que dans les formes les plus rigoureuses que celles auxquelles est soumise la modification des lois ordinaires »⁵⁰³. Conformément à la doctrine philosophique contractualiste, l'assemblée constituante est l'organe désigné pour rédiger la constitution.

399

L'avantage d'une constituante unicamérale — Le Conseil fédéral voyait dans l'instauration d'une assemblée constituante la possibilité de rationaliser le processus de révision totale. L'Assemblée fédérale était prise par sa tâche au quotidien et il ne serait pas possible de lui confier la révision totale, sans augmenter considérablement le temps de travail des députés. De surcroît, les compétences nécessaires à l'écriture constitutionnelle ne sont pas forcément celles d'un député dans un pouvoir législatif, quand bien même elles ne sont pas fondamentalement contradictoires. Toutefois, l'avantage de la rationalisation se vérifie surtout dans le cas d'une constituante unicamérale.

400

Les inconvénients d'une constituante — Le Conseil fédéral se refuse d'imaginer une constituante unicamérale pour la Suisse, car le principe bicaméral est d'une importance fondamentale pour le respect du fédéralisme, puisqu'il assure un certain poids aux cantons; c'est d'ailleurs la raison historique pour laquelle on renonça à l'instauration d'une constituante en 1848. Or, à partir du moment où une constituante bicamérale est choisie, les gains de temps et d'énergie espérés en matière de rationalisation s'effacent⁵⁰⁴. De plus, l'élection d'une nouvelle assemblée bicamérale décrédibiliserait l'Assemblée fédérale.

401

L'avis du Conseil fédéral — Pour le Conseil fédéral, l'assemblée constituante était une institution qui relevait de l'époque où un État s'était doté d'une constitution, au sens de la doctrine constitutionnaliste⁵⁰⁵. Il préférerait le recours à une commission d'experts⁵⁰⁶, chargée d'élaborer un projet pouvant servir de base de discussion aux autorités politiques. Sur la base d'un avant-projet, cette commission devrait pouvoir identifier les problèmes posés par la révision totale et proposer des solutions. La commission devrait se diviser ensuite en sous-commissions pour traiter des questions de manière plus approfondie.

402

Les débats au Conseil national — Lors des débats au Conseil national sur le rapport du Conseil fédéral, le Conseiller national Oeri justifia son postulat au motif qu'une commission d'experts manquait de légitimité démocratique⁵⁰⁷ et qu'un sentiment d'urgence en matière de révision existait, nourri par l'insécurité juridique du ré-

403

503 FF 1943 I 629, 630 s

504 Le Conseiller national Oeri avait proposé de grouper la procédure préparlementaire entre les deux Conseils pour la question de la révision totale, afin de permettre à l'Assemblée fédérale de rationaliser le travail. Cette solution a été jugée contraire à l'article 92 Cst. 1874 par le Conseiller fédéral von Steiger, BO/CN 1943 p. 321.

505 FF 1943 I 629, 639. Dans ce sens voir l'intervention du député Wey, BO/CN 1943 p. 307.

506 FF 1943 I 629, 649.

507 BO/CN 1943 p. 311.

gime des pleins pouvoirs⁵⁰⁸; ce sentiment d'urgence était contesté⁵⁰⁹ par les autres conseillers nationaux. Un consensus s'établit sur le fait que les fondements de la Constitution n'étaient pas menacés: la démocratie fédéraliste, l'égalité des droits, la liberté personnelle, l'école obligatoire, la liberté de croyance et de confiance et que des lignes directrices manquaient⁵¹⁰ et que les révisions seraient plus rapides et plus efficaces par la voie de révisions partielles⁵¹¹. Par conséquent, le postulat fut rejeté.

6. L'initiative bâloise pour la révision totale de la Constitution

6.1 L'initiative et son contexte

404

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le climat constitutionnel de la Suisse est mitigé: d'une part, la Constitution du 29 mai 1874 est toujours en vigueur et ses institutions tiennent toujours debout. D'autre part, le régime des pleins pouvoirs a passablement dénaturé le droit public. L'initiative cantonale bâloise visait à remettre la Constitution au centre de l'ordre juridique et à entreprendre un certain nombre de réformes. Bien que cette initiative restât dans les tiroirs de l'administration fédérale plus d'une décennie, elle éveilla l'intérêt de la doctrine.

6.1.1 Le contexte politique des pleins pouvoirs

405

La durée des pleins pouvoirs — Le régime des pleins pouvoirs dura jusqu'au 6 décembre 1945 lorsqu'un arrêté des Chambres réduisit le pouvoir du Conseil fédéral aux mesures indispensables⁵¹². L'initiative populaire « pour le retour à la démocratie directe » fut acceptée par le peuple le 11 septembre 1949⁵¹³. Elle joua un rôle prépondérant pour la normalisation du droit d'urgence et du droit de nécessité⁵¹⁴. Un dernier arrêté du 18 décembre 1950 mit un terme au pouvoir d'exception du Conseil fédéral et fixa au 31 décembre 1952 la caducité de toutes les dispositions de guerre (art. 2)⁵¹⁵.

508 BO/CN 1943, p. 312. D'autres Conseillers nationaux partagent ce sentiment: Rochat BO/CN 1943, p. 310, Dietschi de Soleure, BO/CN 1943, p. 315.

509 Voir l'intervention du Conseiller national Wey, BO/CN 1943, p. 307. En substance, il a été argué que si le mécontentement populaire pouvait toujours s'exprimer par une initiative populaire en vue de la révision totale, conformément à l'article 120 Cst. 1874.

510 Contrairement au slogan de 1872: « *ein Volk, ein Recht, eine Armee* » Wey, BO/CN 1943, p. 308.

511 Voir les interventions des Conseillers nationaux Wey, BO/CN 1943, p. 308, Rochat, BO/CN 1943 p. 310, et Feldmann, BO/CN 1943, p. 320.

512 Arrêté fédéral du 6 décembre 1945 restreignant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral, RO 61 1027.

513 Par 280 755 voix contre 272 699 et par 12 cantons et demi contre 9 et demi, FF 1949 II 585. À l'époque de l'adoption par le peuple et les cantons de l'article 89^{bis} Cst. 1874, environ quatre-vingt-dix ordonnances de pleins pouvoirs étaient toujours en vigueur, BÜHLER, *Exception*, p. 204.

514 KÖLZ, *Geschichte*, p. 781.

515 Arrêté supprimant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral, RO 1950 1539; FF 1950 I 1089; MALÉZIEUX, *Pouvoirs*, p. 42.

Les actes législatifs pris en vertu des pleins pouvoirs — Comme en 1914, l'octroi des pleins pouvoirs eut comme conséquence une véritable inflation législative de la part du Conseil fédéral, au-delà de ses compétences constitutionnelles⁵¹⁶. De 1939 à 1949, le Conseil fédéral avait édicté quelques 500 arrêtés et 1800 ordonnances, sans compter ceux qui modifiaient ou prorogeaient des arrêtés antérieurs. En 1950, 80 étaient encore en vigueur⁵¹⁷. Sur la base de ces compétences avaient été institués : l'impôt pour la défense nationale (1940), l'impôt sur le chiffre d'affaires (1941), l'impôt anticipé (1943) et la liberté d'établissement fut suspendue (1941)⁵¹⁸. L'institution des pleins pouvoirs permit également de surpasser certains blocages politiques⁵¹⁹. Son abrogation en 1952 risquait de plonger le pays dans une « pagaille juridique »⁵²⁰. L'institution des pleins pouvoirs marque le début du déplacement définitif et significatif de l'initiative législative de l'Assemblée fédérale vers le Conseil fédéral⁵²¹.

406

Le sens normatif de la Constitution — La thèse d'habilitation de KÄGI, rédigée en 1945, décrit la Constitution comme le fondement juridique de l'État (*rechtliche Grundordnung des Staates*)⁵²². Elle s'oppose à une vision formaliste, strictement positiviste, de la Constitution,⁵²³ qui limite la Constitution aux normes adoptées par le pouvoir constituant dérivé et considère que toutes les normes constitutionnelles sont de même valeur⁵²⁴. Au contraire, KÄGI défend l'idée que toutes les normes constitutionnelles n'ont pas la même valeur matérielle et il regrette que la Constitution fédérale tende à intégrer de simples normes attributives de compétence ou programmatiques, qui ont pour effet de cacher la structure juridique fondamentale de l'État⁵²⁵.

407

La perte du sens de la Constitution — L'époque est marquée par toutes sortes de coups d'État légaux dirigés contre les Constitutions démocratiques occiden-

408

516 BUSER, *Rechtsetzung*, p. 389.

517 FF 1950 I 1091.

518 AUBERT, *Petite histoire*, p. 59, n° 63.

519 Le régime des pleins pouvoirs a permis de combler certaines lacunes de la constitution sociale de la Suisse, KLEY, *Geschichte*, p. 200. La loi Schulthess qui mettait en œuvre l'article 34^{quater} instaurant une assurance-vieillesse et survivants (AVS) échoua devant le peuple en référendum le 6 décembre 1931, par 513 512 non contre 338 032 oui, FF 1932 I 1. Forts de ses pleins pouvoirs, le Conseil fédéral prescrit un régime d'allocation en faveur des soldats mobilisés au front. Le transfert de ce fonds à l'AVS permit d'ôter un obstacle politique majeur à la réalisation du premier pilier, AUBERT, *Exposé*, p. 95, n° 163.

520 Les loyers deviendraient libres, de même que le prix du blé sur lequel il ne pourrait plus être perçu d'impôt fédéral direct. La fin des pleins pouvoirs nécessita même parfois de recourir au droit d'urgence, AUBERT, *Petite histoire*, p. 59, n° 64.

521 BUSER, *Rechtsetzung*, p. 390 s; DELLEY et MORAND, *Les groupes*, p. 494. Bien qu'il constate la même tendance en faveur de Conseil fédéral, AUBERT se montre plus nuancé sur les dates, AUBERT, *Rapport des forces*, p. 95, n° 2.

522 Cette idée constitutionnelle est pour KÄGI un principe général de liberté, un État souverain, mais limité par le droit, une puissance publique organisée, limitée et durable, portée par une acceptation libre du peuple, KÄGI, *Verfassung*, p. 1 ss.

523 KÄGI, *Verfassung*, p. 61. Sur la distinction entre Constitution formelle et matérielle, voir *supra* § 84 s.

524 KÄGI, *Verfassung*, p. 61. Il propose de distinguer pour la première fois les normes essentielles (*essentialia*) des normes accessoires (*accidentalialia*), KÄGI, *Verfassung*, p. 62. Cette distinction sera ensuite reprise par BRIDEL et MOOR, BRIDEL et MOOR, *Observation*, p. 406. Voir *supra* § 172.

525 KÄGI, *Verfassung*, p. 94. Sur le lien entre révisions partielles et fonction de la Constitution, voir *supra* § 166.

tales qui ont vu l'avènement de régimes dictatoriaux. C'est ce que KÄGI assimile à une crise de la pensée constitutionnelle. Il propose de retrouver le sens de la Constitution, qu'il assimile à une fonction d'ordre, de limitation du pouvoir de l'État, d'expression de la légitimité populaire et de durée⁵²⁶. KÄGI avance une idée centrale pour justifier la révision totale: les nombreuses révisions partielles de la Constitution affaiblissent ce sens normatif de la Constitution⁵²⁷. La réflexion de KÄGI sur le sens de la Constitution a considérablement influencé la doctrine suisse⁵²⁸ et les travaux de révision totale⁵²⁹. En effet, en considérant que la Constitution n'est pas seulement le résultat d'une majorité exprimée par le peuple et les cantons, KÄGI ouvre un nouveau champ de réflexion: la Constitution comme fondement juridique de l'État doit remplir un certain nombre de fonctions⁵³⁰.

6.1.2 L'initiative cantonale bâloise

L'initiative cantonale bâloise — Le 6 mai 1946, le Grand Conseil du canton de Bâle-Ville adressa à l'Assemblée fédérale une requête fondée sur l'article 93 al.

526 KÄGI, *Verfassung*, p. 39 ss.

527 KÄGI, *Verfassung*, p. 111. Voir aussi HUBER H., *Abenteuer*, p. 61. Comparer avec l'exposé des motifs du Conseil fédéral, cinquante ans après: «[la] Constitution actuelle date de 1874. Elle est le résultat de l'unique révision totale de la première Constitution de 1848, par laquelle la Suisse est devenue un État fédéral. Depuis lors, la Constitution n'a plus fait l'objet d'une révision totale. Toutefois, pendant ces 121 ans, le peuple et les cantons suisses ont modifié plus de 130 fois le texte d'origine. Ces révisions partielles ont produit un assemblage disparate, auquel s'est ajouté le poids des ans. La cohérence interne du texte n'existe plus. Seuls des experts arrivent encore à comprendre certaines de ses parties. Notre Constitution est devenue étrangère aux citoyennes et aux citoyens de notre pays. Ils ne la connaissent plus et ne s'y identifient plus. Dans de larges couches de la population, la Constitution ne représente plus guère la "loi fondamentale" de la Confédération helvétique. Elle a perdu en valeur et en importance» CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 8. Ce sentiment d'insuffisance de la Constitution est à la base aussi des révisions totales des Constitutions cantonales, ERHENZELLER, *Verfassungsrecht*, p. 208, n° 3.

528 Elle est reprise par le groupe de travail Wahlen, EICHENBERGER et HUBER, *Conditions*, p. 14. La définition donnée par KÄGI se retrouve notamment chez AUBERT, *Notion*, p. 4, n° 5; AUER, MALINVERNI et HOTTELLIER, *Droit*, p. 11 s, n° 19; GYGI, *Wirtschaftsverfassung*, p. 309; HALLER, *Ausbau*, p. 506; HUBER H., *Abenteuer*, p. 60; HUBER H., *Erneuerung*, p. 104; KOLLER H., *Nachführung*, p. 63; MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 724; SALADIN, *Verständnis*, p. 383. Comparer avec MOOR «la constitution a une place singulière dans l'ordre juridique et politique en tant que loi fondamentale (au sens propre: *Grundgesetz*) et constitutive (de nouveau au sens propre); elle formule les valeurs qui sont censées irradier dans tout l'ordre juridique et politique, voire social, pour qu'il s'y conforme» MOOR, *Réflexions*, p. 207.

529 En 1991, EICHENBERGER estimait que les réflexions de KÄGI sur la nécessaire régénération de la Constitution étaient toujours d'actualité, EICHENBERGER, *Sinn*, p. 155. Le lien entre la définition de la Constitution et la surcharge normative est exprimé par LINDER «*the constitution is much less an historical document to preserve the spirit of the founding generation than an open book to which every generation of people and parliament are authorised to propose amendments. [...] Swiss constitution has become a rather unsystematic charter, a collection of important principles as well as of rather unimportant regulations*» LINDER, *Democracy*, p. 98.

530 BIAGGINI voit des conséquences directes à la définition matérielle de la Constitution de KÄGI: Comme fondement juridique, la Constitution doit se limiter à l'essentiel, elle doit créer et délimiter l'État et elle est l'expression d'un compromis historique, BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 446.

2 Cst. 1874 demandant la révision totale de la Constitution⁵³¹. Selon le droit fédéral, les cantons sont souverains pour désigner l'organe qui possède le droit d'initiative en matière de révision totale (art. 3 Cst. 1874). Dans ce cas, l'Assemblée fédérale, respectivement ses Conseils, doit décider si elle accède à la demande initiée par le canton et si elle décrète la révision totale. Si les deux Conseils prennent une décision divergente, l'initiative cantonale est renvoyée au premier Conseil pour un second tour. Si l'avis des Conseils est toujours divergent à la fin du second tour, le peuple est consulté sur la question préliminaire de la révision totale (art. 120 al. 1 Cst. 1874)⁵³².

Les demandes de l'initiative bâloise — Le droit d'initiative de révision totale ne permet pas au peuple de présenter des demandes précises⁵³³. Le droit d'initiative appartenant au canton ne présente pas cette restriction⁵³⁴: le canton de Bâle demandait l'égalité politique de l'homme et de la femme, le droit d'initiative législative, le développement des libertés démocratiques (liberté de réunion, d'association et de la presse), l'abolition des articles confessionnels, la codification du droit de nécessité, une clause de compétence universelle en matière d'économie pour la Confédération, la collectivisation des ressources du sol, des ressources hydrauliques, des entreprises de transport, la garantie de la propriété privée des ouvriers et des paysans et la réforme des finances fédérales. L'initiative bâloise préconisait de plus l'instauration d'une assemblée constituante pour exécuter la révision.

410

6.1.3 Les réflexions scientifiques contemporaines à l'initiative bâloise

Les réflexions consécutives à l'initiative bâloise — L'initiative bâloise reçut un accueil plutôt favorable en Suisse romande, mais plus mitigé en Suisse alémanique⁵³⁵. Toutefois, le Conseil fédéral ne présenta pas tout de suite sa réponse à l'initiative bâloise à l'Assemblée fédérale. Dans l'attente, le débat continua de se développer en doctrine, avec la parution d'un cahier spécial dans la Revue de droit suisse en 1955. Le professeur bâlois IMBODEN regrettait que la véritable Constitution soit cachée par la masse de dispositions infraconstitutionnelles. En 1959, il organisa un séminaire avec ses étudiants autour de la révision totale de la Constitution qui déboucha sur un projet de Constitution⁵³⁶.

411

Le cahier spécial de la Revue de droit suisse — En 1955, le professeur KÄGI récolta une série de contributions dans la Revue de droit suisse concernant la Constitution fédérale⁵³⁷. En introduction, il estimait qu'il existait une véritable « question constitutionnelle » (*Verfassungsfrage*) en Suisse; le développement continu de nouvelles formes de pouvoirs inquiétait les auteurs; ils cherchaient à discerner les garde-fous nécessaires aux nouvelles formes de pouvoirs du XX^e siècle.

412

531 FF 1959 II 1250.

532 FF 1959 II 1250, 1253.

533 AUER, *La Belle et la Bête*, p. 9, n° 13; BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 814; SCHOLLENBERGER, *Bundesverfassung*, p. 568; WILDHABER, *art. 119/120 aCst.*, p. 9, n° 27.

534 FF 1959 II 1250, 1252.

535 FF 1959 II 1250, 1256.

536 IMBODEN, *Malaise*, p. 34.

537 KÄGI, *Constitution*.

413

La question constitutionnelle et la doctrine — Contrairement à la situation prévalant dans les pays voisins, la Suisse n'avait pas à rédiger une nouvelle Constitution *ex nihilo*. Il ne s'agissait pas de repartir sur de nouvelles bases constitutionnelles, mais la situation n'était pas plus simple pour autant. Bien que la Constitution fût établie fermement, qu'elle ne fût plus contestée, comme elle l'avait été dans les années trente, la question constitutionnelle tenait dans la concrétisation des valeurs fondamentales de l'ordre juridique (*Verwirklichung der Grundwerte unser Rechtsordnung*)⁵³⁸. KÄGI voyait une mission pour la doctrine juridique, celle de faire le compte des dernières décennies en matière de changements sociologiques et de la comparer avec la réalité constitutionnelle. Plusieurs disciplines pourraient contribuer à la résolution de la question constitutionnelle, comme l'étude du droit constitutionnel positif, la sociologie du droit, ou le droit constitutionnel comparé.

414

Le développement de nouvelles formes de pouvoir — DARBELLAY constata que l'État n'était plus tenu uniquement de garantir les libertés individuelles, mais qu'il était amené à assumer de nouvelles responsabilités de service public, devenant un gérant de la société⁵³⁹. Ce développement l'amenait à devoir collaborer avec les forces économiques du pays, ce qui avait pour effet de générer une certaine confusion entre deux domaines bien distincts : le droit privé et le droit public⁵⁴⁰. Pour IMBODEN, ce développement se traduisait également par de nombreuses attributions à la Confédération, au détriment des cantons,⁵⁴¹ ces derniers étant globalement plus affaiblis. SCHAUMANN remarque que l'influence de l'Assemblée fédérale s'étiolait également, et ce par différents facteurs comme les circonstances exceptionnelles du droit d'urgence ou la spécialisation de la législation⁵⁴². Un premier pas bienvenu pour rétablir l'autorité de l'Assemblée fédérale pourrait être la régularisation de tout le droit d'urgence⁵⁴³.

415

Les garde-fous aux nouvelles formes de pouvoir — Le développement de nouvelles formes de pouvoir exigeait pour GIACOMETTI des garanties solides des libertés individuelles. L'absence d'un catalogue précis dans la Constitution laissait un certain nombre de questions ouvertes, auxquelles il fallait répondre⁵⁴⁴. Par ailleurs, les libertés individuelles ne pouvaient être dirigées que contre l'État, mais devaient également défendre l'individu contre des atteintes provenant d'acteurs privés, selon HUBER⁵⁴⁵. Ces atteintes pouvaient provenir de cartels ou d'autres acteurs économiques

538 KÄGI, *Geleit*, p. 111 s.

539 DARBELLAY J., *Évolution du droit*, p. 135 s.

540 DARBELLAY J., *Évolution du droit*, p. 138.

541 IMBODEN, *Föderalismus*, p. 222. IMBODEN défendait déjà l'idée d'une approche globale visant à réaffirmer le fédéralisme, IMBODEN, *Föderalismus*, p. 241.

542 SCHAUMANN, *Wirklichkeit*, p. 276.

543 SCHAUMANN, *Wirklichkeit*, p. 285 s.

544 L'absence d'un catalogue rendait les liens entre les droits fondamentaux codifiés constitutionnellement et ceux de nature prétorienne difficiles à décoder. Par exemple, la portée de la liberté d'opinion est-elle restreinte aux libertés de croyance et de conscience (art. 49 Cst. 1874), de presse (art. 55 Cst. 1874) ou d'association (56 Cst. 1874), qui sont protégées explicitement par la Constitution, GIACOMETTI, *Kodifikation*, p. 155. La portée des droits non écrits était aussi difficile à déchiffrer : existe-t-il un droit contre l'application des châtiments corporels, contre l'utilisation de détecteur de mensonges ou la détention administrative, GIACOMETTI, *Kodifikation*, p. 157 s.

545 HUBER H., *Grundrechte*, p. 182.

puissants. Pour SCHINDLER, comme le démontrait l'exemple américain, la garantie des valeurs constitutionnelles était facilitée par le développement de la juridiction constitutionnelle⁵⁴⁶.

Le projet du professeur IMBODEN — Lors d'un séminaire consacré à la révision totale de la Constitution, le professeur IMBODEN supervisa la rédaction par ses étudiants d'un projet de Constitution, intitulé *Die Bunderverfassung, wie sie sein könnte* (ci-après AP 1959). Le projet IMBODEN est relativement court: il compte 60 articles et cinq sections: Confédération et cantons, droits et devoirs des citoyens, tâches de la Confédération, autorités fédérales et révision de la Constitution⁵⁴⁷. Le projet est bien rédigé; la première section ne contient pas d'innovations majeures par rapport à la lettre de 1874; la deuxième section prévoit un catalogue de droits fondamentaux (art. 8 AP 1959), le droit de vote des femmes (art. 10 AP 1959), la possibilité d'un service civil (art. 13 AP 1959). La troisième section distingue selon que les compétences fédérales soient exclusives (art. 17 AP 1959) concurrentes (art. 18 et 19 AP 1959), limitées à des directives-cadres (art. 20 AP 1959). La quatrième section reconnaît que le pouvoir suprême de la Confédération réside dans le peuple et les cantons (art. 28 AP 1959), elle institue un principe général de transparence (art. 30 AP 1959), un droit d'initiative législative (art. 44 AP 1959) et une cour constitutionnelle (art. 52 AP 1959). La révision de la Constitution est limitée à des réformes qui respectent la liberté, la démocratie et le fédéralisme garantis par la Constitution et à des dispositions de nature constitutionnelle uniquement (art. 57 AP 1959).

416

6.2 Le rapport du Conseil fédéral

Le retard du rapport et ses raisons — En réponse à l'initiative bâloise, le Conseil fédéral présenta un rapport à l'Assemblée fédérale le 27 novembre 1959, soit plus de treize ans après l'initiative du demi-canton. Pour expliquer son retard, le Conseil fédéral se défendait de sous-estimer l'importance de la question, mais il estimait devoir traiter de manière préliminaire une série de questions prioritaires: les rapports de l'État avec l'économie⁵⁴⁸, la clause d'urgence⁵⁴⁹, la réforme des finances fé-

417

546 SCHINDLER, *Prüfungsrecht*, p. 312.

547 IMBODEN, *Bundesverfassung*.

548 Il s'agissait premièrement de réaffirmer le principe d'économie de marché mis à mal par le droit de nécessité et de réglementer les interventions de l'État en faveur de la libre concurrence (art. 31 Cst. 1874) FF 1937 II 829, 837. Un premier arrêté fédéral sur la demande d'initiative concernant «la réforme économique et les droits du travail» a été refusé par 539 244 voix contre 244 415 et par tous les cantons, le 18 mai 1947, FF 1947 II 385. Un nouvel arrêté fédéral révisant les articles constitutionnels relatifs au domaine économique a été accepté le 6 juillet 1947 par 556 803 voix contre 494 414 et par douze cantons contre dix, FF 1947 III 179.

549 L'article 89^{bis} Cst. 1874 introduit par l'initiative populaire «pour le retour à la démocratie directe» a été accepté le 11 septembre 1949, par 280 755 voix contre 272 599 (FF 1949 II 585). Il permettait l'introduction d'un référendum contre les lois d'urgence, dans le délai d'une année après leur entrée en vigueur (art. 89^{bis} al. 2 Cst. 1874).

dérales⁵⁵⁰ et le suffrage féminin⁵⁵¹. Nous retrouvons ici la même stratégie de saucissonnage des enjeux, que celle ayant prévalu pour la motion Zemp de 1884. Face aux demandes révisionnistes, le Conseil fédéral préférerait aborder les réformes politiquement urgentes par le biais de révisions partielles, laissant sans objet la révision totale par la suite⁵⁵².

418

Classification des révisions totales — Dans le rapport, le Conseil fédéral établit une distinction entre révision partielle et révision totale⁵⁵³. La révision partielle est une révision constitutionnelle qui n'est pas une révision totale⁵⁵⁴. La révision totale peut être matérielle ou formelle. Il y a révision totale *matérielle* lorsque la Constitution est modifiée dans son essence même: un abandon de la forme républicaine ou fédérative de l'État, de sa structure démocratique ou libérale ou une modification fondamentale de l'organisation des autorités. La révision totale *formelle* implique que l'ensemble de la Constitution est mis en discussion et que l'ensemble est soumis à une votation populaire, à l'image de la révision de 1874. Une révision totale matérielle implique en principe une révision totale formelle, mais une révision formelle peut se limiter à quelques changements de peu d'importance.

419

L'opportunité d'une révision totale — Une révision totale a l'avantage de permettre une meilleure coordination des problèmes; en effet, une réforme particulière peut avoir des répercussions dans d'autres domaines: comme le régime des finances de la Confédération est lié au rapport entre la Confédération et les cantons. En mettant tous les enjeux sur la table, la révision totale permet le compromis politique selon l'adage *do ut des*. La révision totale s'impose lorsque la Constitution ne répond plus du tout aux conditions et aux besoins de l'époque⁵⁵⁵.

420

L'opportunité de révisions partielles — Les avantages de la révision partielle se dessinent en négatif par rapport à la révision totale: une révision partielle permet d'atteindre des objectifs plus rapidement, en se concentrant sur les questions prioritaires à résoudre. Elle est plus simple à conduire à son terme et comporte moins d'aléas politiques. Le Conseil fédéral y donne sa préférence en général et ne préconise

550 En 1948, deux tiers des recettes de la Confédération étaient perçus sur la base de dispositions sans fondement constitutionnel (FF 1948 I 329). L'arrêté fédéral instituant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération a été refusé le 4 juin 1950, par 486 381 voix contre 267 770 et 16 cantons contre 6, FF 1950 II 405. Une solution provisoire a été trouvée par l'acceptation de l'arrêté fédéral du 25 juin 1954, concernant le régime financier de 1955 à 1958, accepté en votation populaire par 457 527 voix contre 196 188 et par tous les cantons (FF 1954 II 937).

551 Le 1^{er} février 1959, le suffrage féminin est refusé par une majorité du peuple (654 939 voix contre 323 727 voix) et par tous les cantons, sauf trois (FF 1959 I 564).

552 Comme le notait le Conseiller national Leuba sur du débat sur l'entrée en matière de la révision totale: «ce n'est sans doute jamais le bon moment de réviser une constitution, parce que, dans la vie politique actuelle, on a toujours quelque chose de plus urgent à faire», BO/CN 1998 p. 46.

553 FF 1959 II 1250, 260. Voir également *supra* § 132.

554 La révision de plusieurs articles ayant un lien de connexité étroit peut être l'objet d'une seule et même révision partielle (comme les articles relatifs au droit économique) et pour autant que les fondements de la Constitution ne soient pas touchés, FF 1959 II 1250, 1260.

555 Voir *supra* sur l'opportunité d'une révision totale, § 135.

le recours à une révision totale que dans la mesure où une révision partielle n'est pas possible⁵⁵⁶.

Les motifs de rejet d'une révision totale matérielle — Le Conseil fédéral estima qu'une révision totale matérielle ne se justifiait pas. En effet, la Constitution avait constamment évolué pour répondre aux exigences nouvelles, elle n'était pas en décalage avec son époque, malgré les développements législatifs imposés par le droit de nécessité. La révision totale s'imposait lorsque les circonstances imposaient d'agir: comme dans le cas où un État était créé, qu'il changeait de gouvernement ou subissait des modifications profondes. Avec le retour de la paix en Europe, l'abrogation du droit de nécessité et l'adaptation aux circonstances nouvelles étaient possibles, donc la révision totale matérielle ne se justifiait pas.

421

Les motifs formels de révision totale — Toutefois, une révision totale formelle⁵⁵⁷ se défendait pour pallier certains défauts de rédaction: la numérotation n'est plus continue⁵⁵⁸, des articles sont devenus obsolètes,⁵⁵⁹ ou rédigé de manière désuète⁵⁶⁰, ou sont de nature clairement infra constitutionnelle⁵⁶¹, d'autres sont trop détaillés⁵⁶², des questions naturellement connexes sont réglées par des dispositions différentes⁵⁶³. Par ailleurs, certaines compétences fédérales ont été interprétées nettement plus largement que ne l'autorise le droit constitutionnel⁵⁶⁴.

422

La procédure de révision totale — Sans surprise, le Conseil fédéral rejete la proposition de Bâle-Ville qui tendait à la création d'une Assemblée constituante, en se fondant sur les arguments présentés par le Conseil fédéral en réponse à la motion Oeri⁵⁶⁵. Il réaffirme à cette occasion la nature spécifiquement politique de l'écriture

423

556 La doctrine exprime aussi sa préférence pour des révisions partielles: BATTELLI, *La révision totale*, p. 404; DARBELLAY, *Fédéralisme*, p. 409, n° 15; MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 724 s.

557 Sur la notion de révision totale formelle, voir *supra* § 161.

558 Les révisions partielles ont intercalé des articles supplémentaires aux articles existants; il y avait en 1959 quinze articles portant la désignation «^{bis}», dix articles «^{ter}», cinq articles «^{quater}» et trois articles «^{quinquies}».

559 Le Conseil fédéral donne comme exemple les alinéas 2 et 3 de l'article 55 Cst. 1874 qui ont été abrogés par l'entrée en vigueur du Code pénal fédéral, ou l'article 32^{ter} alinéa 2 Cst. 1874 qui prévoyait l'entrée en vigueur de l'interdiction de l'absinthe deux ans après son adoption.

560 L'article 62 Cst. 1874 parle d'«États confédérés» en lieu et place de cantons.

561 L'article 35 alinéa 3 Cst. 1874 prévoit que la mise dans les *Kursaals* ne devra pas dépasser cinq francs.

562 L'article 12 Cst. 1874 interdisait le port de titre ou de décoration offerts par un gouvernement étranger et prévoyait une disposition transitoire concernant le port des décorations reçues avant l'entrée en vigueur de la révision.

563 L'article 46 Cst. 1874 réglait les conflits de compétences en matière de droit civil, l'article 53 Cst. 1874 parle de l'état civil et des registres y attenants. L'article 54 Cst. 1874 traite du droit au mariage et l'article 64 Cst. 1874 reconnaît la compétence fédérale à légiférer en matière civile.

564 L'article 36 Cst. 1874 prévoyait la régle des télégraphes, qui fut étendue aux téléphones et à toutes les transmissions électriques et radioélectriques de signaux, d'image et de sons. Toutefois, la compétence expresse de légiférer en matière de radiodiffusion avait été rejetée en votation populaire le 3 mars 1957 (FF 1957 I 1067, 1071).

565 Voir *supra* § 401.

constitutionnelle, qui ne saurait être uniquement confiée à des experts, même si l'avis des spécialistes se justifie à un stade préliminaire⁵⁶⁶.

424

Appréciation critique — Le rapport du Conseil fédéral réserve la procédure de la révision totale matérielle au temps de crises profondes. Nous ne partageons pas cette opinion⁵⁶⁷. Historiquement, cette croyance rend impossible toute révision totale. En temps de grave crise politique ou économique, l'Assemblée fédérale a toujours consenti à la suspension de la Constitution — le sentiment d'urgence excusant les indécidables avec le droit constitutionnel⁵⁶⁸. Une fois la crise apaisée, le retour à l'ordre constitutionnel se fait toujours par l'application des règles constitutionnelles préexistantes. La crise étant dépassée et l'ordre constitutionnel rétabli, la révision totale devient automatiquement sans intérêt.

6.3 Les débats à l'Assemblée fédérale

425

Les débats au Conseil des États — Les débats au Conseil des États sur le rapport du Conseil fédéral n'ont pas été publiés au bulletin officiel, mais on peut en retrouver la trace aux archives fédérales⁵⁶⁹. Le rapporteur Peter Müller indiqua entre autres que l'initiative cantonale ne permet pas de décréter la révision totale, au sens de l'article 120 Cst. 1874, mais seulement de l'inscrire à l'ordre du jour des Chambres. Quant à l'initiative bâloise en elle-même, elle était marquée par son temps; le retour progressif à la normalité constitutionnelle et des réformes constitutionnelles partielles urgentes ne permettaient pas d'envisager pour le moment une simple révision limitée à des questions formelles. L'avis du rapporteur a été suivi à l'unanimité par le Conseil des États.

426

Les débats au Conseil national — Les débats au Conseil national, comme au Conseil des États n'ont pas été publiés au Bulletin officiel, mais on en trouve la trace aux archives fédérales⁵⁷⁰. Les débats étaient plus importants au Conseil national et marquaient une plus grande diversité d'opinions, toutefois les deux Conseils refusèrent de décréter la révision totale. Au Conseil national, la commission chargée de traiter l'initiative bâloise avait décidé de ne pas lui donner suite par 10 voix contre 5, mais elle avait adopté un postulat à 8 voix contre 7 qui chargeait le Conseil fédéral de mandater des experts pour préparer un projet de Constitution.

427

La position de la majorité de la commission — Le rapporteur de la majorité de la commission, Harald Huber estimait que la Constitution de 1874 était adaptée à son temps, grâce aux multiples révisions partielles et que par conséquent une révision totale ne se justifiait pas. L'initiative pour une révision totale du canton de

566 FF 1959 II 1250, 1278.

567 Sur le lien entre révision totale et crise profonde, voir *supra* § 137.

568 Dans ce cas, GERMANN parle d'« État autoritaire corporatif » GERMANN, *Innovation*, p. 232.

569 RENKENS, *Chronologie*, p. 19. Archives fédérales suisses, Berne, *Verhandlungsprotokolle des Ständerats, Révision totale de la Constitution — initiative du canton de Bâle-Ville*, 2^e session de la 36^e législature, 9 mars 1960, E1401 (–) 1960/58 333, pp. 25-30.

570 RENKENS, *Chronologie*, p. 20. Archives fédérales suisses, Berne, *Verhandlungsprotokolle des Ständerats, Révision totale de la Constitution — initiative du canton de Bâle-Ville*, 3^e session de la 36^e législature, — 8 juin 1960, E1401 (–) 1960/58 333, pp. 31-69.

Bâle était marquée par son temps et de multiples révisions partielles étaient venues pallier les problèmes mis en lumière par l'initiative. La commission n'estima pas possible de limiter la révision totale à des questions formelles. L'absence d'un soutien populaire pour une nouvelle Constitution risquait d'aboutir à un cumul d'oppositions et à un échec du projet en votation populaire. Toutefois, comme les défauts formels de la Constitution nécessitaient une révision totale, la commission avait jugé utile de nommer une commission d'experts *ad hoc*.

La position du Conseil fédéral — Le Conseiller fédéral von Moos commença par rappeler qu'en vertu de l'article 120 Cst. 1874 et du refus de l'initiative bâloise par le Conseil des États, un renouvellement des Chambres aurait lieu si le Conseil national proposait la révision totale. Von Moos estima qu'une certaine tension entre la Constitution et la réalité était inhérente à la vie et ne justifiait pas en soi une révision totale. Il rejeta également l'instauration d'une commission d'experts, en l'absence d'indication claire sur les révisions matérielles désirables. Par conséquent, il recommandait de rejeter l'initiative et le postulat. L'initiative fut rejetée par 111 voix contre 20 et le postulat par 85 voix contre 33.

428

LA RÉVISION TOTALE DE LA CONSTITUTION
DU 29 MAI 1874

I. LES TRAVAUX PRÉLIMINAIRES

Les travaux préliminaires à la révision totale de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 commencèrent formellement en 1965 et durèrent plus de trente ans. Cette longue maturation fut initiée par le dépôt conjoint des motions Obrecht et Dürrenmatt (1). Le groupe de travail Wahlen conduisit ensuite les premières recherches (2), sur lesquelles se fonda la commission Furgler pour son avant-projet (3). Le Conseil fédéral put alors présenter son rapport en 1985 à l'Assemblée fédérale, en réponse aux motions (5).

1. Le dépôt des motions Obrecht et Dürrenmatt

1.1 Le contexte politique et les débats juridiques

429 **Le basculement politique de la confiance au malaise** — Les défauts de la Constitution de 1874 étaient connus, mais ne justifiaient pas à eux seuls une révision totale de la Constitution¹. L'initiative bâloise avait été rejetée pour le motif qu'elle était marquée par son temps et que la Constitution avait retrouvé son autorité normative, après l'abrogation des pleins pouvoirs. L'affaire des Mirages vint apporter un démenti cinglant à la confiance affichée par le Conseil fédéral cinq ans plus tôt et explique en partie, avec les écrits d'IMBODEN, le basculement politique en faveur de la révision totale de la Constitution².

430 **L'acquisition des Mirages par la Suisse** — Dans son message du 25 avril 1961, le Conseil fédéral demanda un crédit de 871 millions de francs, pour le remplacement des chasseurs Vampire et Venom³. Le choix du Conseil fédéral portait sur le chasseur Mirage de type III S en raison de sa prétendue polyvalence et de son soi-disant long développement. Il s'avéra par la suite que le Mirage III S n'était pas autant abouti que ce qu'avait laissé entendre le Conseil fédéral et que le premier crédit fut vite dépassé⁴. Trois ans après seulement, le Conseil fédéral demanda un crédit additionnel de 576 millions de francs⁵. Il admit alors que l'intégration d'une électronique sophistiquée sur les Mirages nécessitait beaucoup plus de travaux que ce qui avait été annoncé et budgété.

431 **Les conséquences de l'affaire des Mirages** — Le Conseil national vota une motion d'ordre le 10 juin 1964 et le Conseil des États fit de même le 17 juin 1964. Ces motions d'ordre différaient le vote sur le crédit additionnel et instaurèrent la première commission d'enquête parlementaire de l'histoire suisse⁶. Sur recommandation de la commission d'enquête, l'Assemblée fédérale refusa de voter les crédits supplémentaires⁷. Les commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des États pré-

1 BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 437. En 1959, le Conseil fédéral écrivait: «[comme] il existe déjà une constitution qui suffit aux besoins élémentaires, les circonstances n'imposent pas sa modification immédiate; elles permettent au contraire d'attendre le moment propice» FF 1959 II 1250, 1275. Sur le contexte de la réponse du Conseil fédéral, voir *supra* § 422.

2 KLEY, *Geschichte*, p. 270; KORFF, DELLEY et OSSIPOW, *Révision*, p. 6; SCHINDLER, *Imboden*, p. 4 s.

3 FF 1961 I 785.

4 En décembre 1961 déjà, il devint clair que les crédits seraient insuffisants. Sur le conseil du département militaire fédéral, le Conseil fédéral décida d'épuiser les crédits avant de demander un crédit additionnel, laissant l'Assemblée fédérale devant le fait accompli en 1964, FF 1964 II 319.

5 FF 1964 I 903.

6 La commission du Conseil national était composée de Furgler (président), Bringolf-Schaffhouse, Bürgi, Clottu, Konzett, Eggenberger, Galli, Germanier, Gnägi, Graber, Hauser, Hayoz, Kurmann, Leuenberger, Schauer, Schmid, Arthur, Schürmann, Stadiin, Vontobel, Weibel. Pour le Conseil des États: Darms (président), Buri, Clavadetscher, Daniofch, Dietschi, Guisan, Guntern, Jeanneret, Müller (Bâle-Campagne), Nänny, Oechslin, Stucki.

7 BO/CN 1964 p. 491 et BO/CE 1964 p. 242.

sentèrent des rapports⁸ qui débouchèrent sur une révision en profondeur de la *Loi sur les rapports entre les Conseils*, du 23 mars 1962 (ci-après LREC)⁹, en vue de renforcer le contrôle parlementaire¹⁰. Au-delà des questions de stratégies militaires, l'affaire des Mirages questionnait le rôle de l'Assemblée fédérale comme autorité suprême de la Confédération (art. 71 Cst. 1874),¹¹ voire la capacité du Conseil fédéral de maîtriser son administration¹².

Le Malaise helvétique — En 1964, le professeur Max IMBODEN parlait d'un Malaise helvétique pour décrire un sentiment généralisé en Suisse (*Grundstimmung*) qui oscillait entre une confiance intacte et un doute lancinant¹³. Cette description reçut un certain écho pour décrire le désaccord entre les institutions et les réalités politiques, économiques et sociales¹⁴. Ce pamphlet d'IMBODEN a joué un rôle important dans l'amorce de la révision totale¹⁵: les deux motions Obrecht et Dürrenmatt s'appuyaient en partie sur cette notion ainsi que le rapport du groupe de travail Wahlen¹⁶.

8 FF 1965 I 1215 et FF 1966 I 221.

9 RO 1966 1375.

10 BUSER, *Rechtsetzung*, p. 395. Parmi les réformes principales de la loi sur les rapports entre les Conseils, on peut relever qu'un service de documentation fut créé (art. 40^{bis} LREC), les commissions parlementaires sont autorisées à recueillir l'avis d'experts (47^{bis} LREC) et les pouvoirs des commissions d'enquête parlementaires sont définis (art. 55 ss LREC).

11 DELLEY et MORAND, *Les groupes*, p. 499; EHRENZELLER, *Die Totalrevision*, p. 701; EICHENBERGER, *Verwaltung*, p. 28; GEIGER, *Mirage-Konflikt*, p. 97; GERMANN, *Innovation*, p. 182; IMBODEN, *Verfassungsrevision*, p. 25; KREIS, *Malaise*, p. 21; MASTRONARDI, *Politik*, p. 68. L'atteinte à l'image de l'Assemblée fédérale sera durable, comme en témoigne Peter BICHSEL lors des élections nationales de 1975 «[il] y a une semaine, Hans Tschäni écrivait déjà dans le *Tages-Anzeiger* qu'il considérait ce parlement pusillanime comme incapable de procéder à une révision de la Constitution. Ma question ne s'adresse pas à lui, mais à vous, lecteurs: parlait-il du parlement d'avant les élections ou de celui d'après? Ou bien du parlement en soi? Si tel est le cas, ce parlement en soi ne devrait pas être rééligible » BICHSEL, *Histoires*, p. 39 s.

12 GERMANN, *Innovation*, p. 182. Particulièrement le mélange entre la préparation technique et les décisions politiques rend plus difficile l'appréciation des dossiers par le Conseil fédéral, et, *ipso facto*, par le Parlement, MASTRONARDI, *Politik*, p. 69.

13 IMBODEN, *Malaise*, p. 5. On trouve également une version commentée du Malaise helvétique chez KREIS, *Malaise*, p. 88 ss.

14 GROSSEN, *Organisation*, p. 352; KAUFMANN O., *Vorarbeiten*, p. 121; KORFF, DELLEY et OSSIPOW, *Révision*, p. 6; KREIS, *Malaise*, p. 7. Pour ZBINDEN, le malaise appartient plutôt à la nature de la Suisse, comme l'antagonisme entre la Suisse allemande et la Suisse romande ou la neutralité, ZBINDEN, *Malaise*, p. 11 s.

15 IMBODEN considérait lui-même que son écrit était un pamphlet, qui dénonçait une situation en se fondant sur des faits exacts, sans prétendre à une exhaustivité scientifique, KREIS, *Malaise*, p. 55. Malgré sa nature polémique, ce texte a joué une amorce dans la procédure de révision totale, KLEY, *Imboden*. Pour KREIS, il s'agit d'un plaidoyer pour la révision totale, KREIS, *Malaise*, p. 58. En 1986, le Conseiller aux États Meylan cite IMBODEN à côté d'Obrecht et Dürrenmatt pour son engagement décisif dans le processus, BO/CE 1986 p. 790. Le nom d'IMBODEN revient également dans les débats au Conseil national, BO/CN 1987 p. 626, 634 et 644. EHRENZELLER voit en IMBODEN le « père spirituel » de la révision totale, EHRENZELLER, *Verfassungsreform*, p. 22.

16 Obrecht regrette que la confiance dans les institutions se soit perdue, BO/CE 1966 p. 171 s. Voir aussi l'intervention de Dürrenmatt, BO/CN 1966 p. 416. Pour WAHLEN, il s'agit de savoir si ce malaise aura un effet paralysant ou contraire salvateur sur le peuple suisse, WAHLEN, *Bemerkungen*, p. 777.

Reconnu pour sa créativité et son sens politique,¹⁷ IMBODEN distinguait les symptômes des raisons du Malaise helvétique. Il en proposait même des remèdes.

433

Les symptômes du Malaise helvétique — IMBODEN voit le Malaise helvétique se manifester de différentes manières¹⁸. Tout d'abord, il constate un désintérêt croissant pour la démocratie directe, manifesté par une chute du nombre de votants lors des votations fédérales et cantonales¹⁹. Il dénonce également la disparition d'un débat politique constructif, au profit d'une propagande stérile. Ensuite, il regrette la diminution de l'efficacité de l'État pour régler les grands problèmes sociaux comme l'aménagement du territoire, la pollution ou le surenchérissement de la propriété foncière. Finalement, il estime que la structure de l'État suisse s'est défigurée par la perte d'influence du parlement au profit de l'administration.

434

Les raisons du Malaise helvétique — IMBODEN explique les symptômes du Malaise helvétique par une multitude de causes²⁰. Ce malaise provient d'abord d'un manque de courage pour les réformes institutionnelles nécessaires à préserver le sens de la démocratie suisse. En effet, la démocratie suisse exige des votations pour les changements les plus infimes et les plus consensuels de la Constitution, alors que le peuple n'est pas consulté pour des décisions administratives ou financières très importantes. Le malaise provient également d'une tendance à occulter des décisions politiques derrière des considérations technocratiques. À cela s'ajoute une certaine insécurité juridique: la Constitution étant parfois trop dense dans certains domaines ou au contraire lacunaire, comme dans les droits fondamentaux. Dans ce contexte, les partis politiques n'arrivent pas à jouer leur rôle et les groupes d'intérêts monopolisent le pouvoir.

435

Les solutions au Malaise helvétique — La première solution envisagée par IMBODEN pour soigner le Malaise helvétique est la révision totale de la Constitution²¹. Il propose également d'autres pistes plus concrètes; un état-major d'experts scientifiques (économistes, sociologues, juristes, historiens et ingénieurs) devrait être chargé de préparer des variantes sur les révisions législatives en cours qui seraient soumises aux autorités politiques; la position du parlement devrait être renforcée; le gouvernement devrait être mieux séparé de l'administration; les droits politiques doivent être adaptés aux décisions importantes; la communication et les débats publics devraient être plus transparents.

436

L'effet thérapeutique de la révision totale souhaité par IMBODEN — Dans un autre essai, IMBODEN développa l'effet thérapeutique qu'il attendait de la révision totale²². Se basant sur le rapport de KERN et DRUEY de 1848, il rappelait que la création de normes constitutionnelles nécessite d'exprimer les besoins et les idées d'une époque, en ouvrant une voie à l'avenir²³. Or la Constitution de 1874 est défigurée par une

17 KLEY, *Geschichte*, p. 206.

18 IMBODEN, *Malaise*, p. 8 ss.

19 IMBODEN calcula qu'avec un taux de participation de 30%, une majorité déterminante représentait moins de 5% du peuple, KREIS, *Malaise*, p. 88.

20 IMBODEN, *Malaise*, p. 17.

21 IMBODEN, *Malaise*, p. 34 ss; IMBODEN, *Totalrevision*, p. 499 s.

22 IMBODEN, *Verfassungsrevision*.

23 IMBODEN, *Verfassungsrevision*, p. 7; KERN et DRUEY, *Rapport*, p. 4.: «[tel] est, en effet, le caractère et le but des institutions: satisfaire aux idées et aux besoins de l'époque, en acceptant le passé et

masse de règles vétilleuses; elle freine le développement du fédéralisme coopératif et l'accomplissement des nouvelles tâches de l'État, elle représente les autorités fédérales de manière obsolète et elle ne garantit que des droits démocratiques qui ont perdu de leur substance. Elle reflète une structure étatique inachevée (*unerfüllte Staatlichkeit*), car le pouvoir n'est pas bien équilibré entre les autorités fédérales. C'est pourquoi il est nécessaire d'épurer le texte de ses vieilleries, de jeter les formules marquées par le temps et de terminer l'inachevé²⁴. Ce travail nécessite un intense travail préparatoire et le développement de modèles théoriques, pour le futur du pays.

La doctrine et l'effet thérapeutique de la révision totale — La doctrine contemporaine d'IMBODEN est plutôt réservée, voire franchement sceptique sur l'effet thérapeutique à attendre d'une révision totale; l'existence d'un Malaise helvétique n'est en revanche pas contestée. KÄGI estime que la notion de Constitution a perdu de son aura durant le XX^e siècle²⁵. SCHNYDER souhaite que la révision totale soit une occasion de renouveler l'intérêt pour la chose publique, notamment auprès de la jeunesse²⁶. D'autres auteurs trouvent exagéré de parler d'effet thérapeutique d'une révision totale²⁷. EICHENBERGER est le plus critique; il résume l'effet thérapeutique à une mythologie constitutionnelle moderne, mais sans la force inspiratrice des anciennes utopies, ni le pouvoir symbolique des mythes fondateurs²⁸. SALADIN déplore le manque d'enthousiasme du public, mais salue l'apparition du débat scientifique²⁹. À partir de la parution du rapport Wahlen, la doctrine se borne à constater l'absence d'enthousiasme autour du projet de révision totale³⁰.

La rencontre des professeurs de droit public de 1966 — Le 31 mars 1966, M. Bridel, professeur à l'Université de Lausanne invita les autres professeurs, chargés de cours et privat-docent enseignant le droit public dans les universités suisses à discuter de la révision totale de la Constitution fédérale³¹. Préparées dans un canevas assez ouvert,³² les discussions eurent lieu le 23 avril 1966 et nous sont connues par un

en ouvrant une voie à l'avenir, car il est tout aussi contraire à la loi du développement de chercher à devancer l'âge où se trouve la société qu'à s'efforcer à rétrograder qu'à faire des marches forcées ».

24 Notre traduction de ce passage qui a marqué les esprits: «[es] gilt zu nächst Altes zu bereinigen, zeitgebundenen Ballast abzuwerfen und Unvollendetes zu vollenden» IMBODEN, *Verfassungsrevision*, p. 27.

25 KÄGI, *Grundordnung*.

26 SCHNYDER, *Wagnis*, p. 585.

27 BÄUMLIN, *Totalrevision*, p. 390; OSWALD, *Totalrevision*, p. 519.

28 EICHENBERGER, *Richtpunkte*, p. 451. Il est assez piquant de relever que l'intervention d'EICHENBERGER sera décisive par la succès pour le succès de la procédure, voir *infra* § 663.

29 SALADIN, *Funktion*, p. 533.

30 BRUGGER, *Bundesverfassung*, p. 258; MOOR, *Constitutione*, p. 263; MORAND, *Alternative*, p. 96; MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 724.

31 Lors de ces discussions, étaient présents: les juges fédéraux Favre, Grisel, Häberlin, Huber, Kaufmann, Pometta et Reichlin ainsi que les professeurs Aubert, Darbellay, Dominicé, Eichenberger, Fischli, Geiger, Bäumlin et Blumenstein. Sont également présents Bridel, Gygi, Höhn, Imboden, Jagmetti, Neumayer, Oswald, Probst, Schindler, Wolf et Zwalhen. Les privat-docents Baumgartner, Kuttler et Usteri, le greffier au Tribunal fédéral M. P. Moser, les docteurs en droit Mattor et Müller et les licenciés en droit Giovanoli et Moor.

32 *Schéma pour une discussion sur le thème de la révision totale de la Constitution fédérale*, s. d., non publié, disponible chez l'auteur.

procès-verbal³³. Les débats se concentrèrent autour de l'opportunité d'une révision totale. Ils portèrent également sur la meilleure procédure de révision et son champ. Finalement, il fut décidé de publier un communiqué de presse consensuel sur le rôle de la doctrine dans le processus de révision totale³⁴.

439

Les arguments en faveur de la révision totale — La forme de la Constitution est déplorable (Bridel et Baumgartner). La Constitution forme un tout, qui est actuellement insuffisant et dont la révision s'impose sur tous les points (Imboden), du moins les fondements doivent être repensés (Schindler). La Constitution actuelle n'est plus en phase avec les réalités de l'État actuellement (Höhn). La révision totale permet de susciter un débat et donne « au corps électoral l'impression qu'on se préoccupe d'adapter les structures anciennes à des situations nouvelles » (Dominicé).

440

Les arguments en défaveur de la révision totale — La révision totale n'est qu'une somme de révisions partielles sur lesquelles les citoyens doivent se prononcer en bloc. Cette manière de procéder limite le choix des citoyens et historiquement ne permet pas des réformes innovantes, car toutes les innovations de 1874 ont été complétées par des révisions partielles (Aubert)³⁵. En effet, la capacité d'innovation est limitée par le cumul des oppositions, raison pour laquelle il vaut mieux précéder la révision totale de révisions partielles (Kaufmann). Malgré sa systématique défailante, la Constitution actuelle est plus ouverte que ce qu'on pense (Bäumlin). Il manque de raisons fondamentales pour entreprendre une révision totale (Jagmetti et Darbellay). La Constitution actuelle a la légitimité de l'âge (Schindler).

441

La meilleure procédure de révision totale — Les discussions sont engagées autour de la question de savoir si la procédure contenue dans la Constitution est la meilleure, ou s'il convient de la changer, par une révision partielle. Une assemblée constituante permettrait de mieux préserver la séparation des pouvoirs, respectivement la distinction entre pouvoir constituant et pouvoir constitué (Bridel). La création d'une commission d'experts est plus simple, car elle ne nécessite pas de révision constitutionnelle (Kaufmann et Zwahlen) et permet de préparer scientifiquement les travaux de révision (Imboden). L'élection d'une constituante pourrait donner une légitimité populaire (Oswald). Curieusement, seule la question de la constituante est abordée, le canevas ignorant la discussion sur la question de la double majorité du peuple et des cantons et les modalités de la votation populaire (*in globo* ou par paquet).

442

Le champ de la révision totale — Le canevas présentait un certain nombre de points « acquis une fois pour toutes » comme les *essentialia* du droit constitutionnel suisse (Bridel): le fédéralisme, la démocratie semi-directe, l'État de droit, la sépa-

33 Procès-verbal de la conférence des professeurs de droit public suisses, tenue à Lausanne, le 23 avril 1966, non publié, disponible chez l'auteur.

34 KLEY, *Tagungen*, p. 10. Ce communiqué parut dans la *Schweizerische Juristen-Zeitung* (1966, p. 264). Il constatait simplement que les professeurs de droit public se réunissaient bisannuellement depuis quelques années et que dans ce cadre, ils avaient examiné la question de la révision totale de la Constitution et qu'ils s'engageaient à consacrer une attention croissante à cette question.

35 L'unification du droit était limitée en 1874 et ne comprenait pas tout le droit civil ni le droit pénal, ajouté par une révision partielle en 1898 (FF 1898 IV 958). L'introduction du référendum a été complétée par le droit d'initiative populaire en 1891.

ration des pouvoirs et la neutralité. Zwahlen estime que même les *essentialia* doivent être repensées. Darbellay se demande ce que signifie le fédéralisme, dans le contexte de la crise jurassienne³⁶. Avec Bäumlín, Probst estime que la révision de la Constitution est une mission permanente et ne doit pas être limitée à l'opposition entre révision totale et révisions partielles.

1.2 Les motions Obrecht et Dürrenmatt

La motion Obrecht — Le 13 octobre 1965, le Conseiller aux États Obrecht 443
déposa une motion qui constatait que les fondements de l'État fédéral n'avaient guère évolué depuis 1848 et qu'ils étaient à réviser dans une perspective élargie, sans se perdre dans les détails. Cette révision d'ensemble se justifiait par un mécontentement du peuple suisse. Elle permettrait de le replacer devant un défi constructif. Le Conseil fédéral était chargé par conséquent de nommer un délégué ou un collège de personnalités pour recueillir et trier la documentation, engager le peuple à faire des propositions, voire élaborer les premiers projets³⁷.

La motion Dürrenmatt — Sans connaître la démarche d'Obrecht, le 444
Conseiller national Dürrenmatt déposa une autre motion le 30 novembre 1965, cosignée par 49 autres Conseillers nationaux³⁸. La motion Dürrenmatt constatait que les principes de la Constitution de 1874 — comme le fédéralisme, le système bicaméral, les institutions de la démocratie directe, la séparation des pouvoirs, le principe collégial du Conseil fédéral et la garantie des droits fondamentaux — ne sont plus controversés. L'équilibre entre les pouvoirs (peuple et cantons, Assemblée fédérale, Conseil fédéral) doit être repensé et les compétences redéfinies. Le Conseil fédéral est prié de constituer une délégation de personnalités pour passer en revue la documentation, de faire appel au peuple suisse et de faire des propositions pour soumettre une nouvelle Constitution en 1974³⁹.

La qualification juridique des motions — Juridiquement, les deux motions 445
exigeaient la même chose, à savoir l'organisation de travaux préparatoires pour préparer une révision totale de la Constitution fédérale. Ces travaux préparatoires n'étaient pas assimilables à une proposition de révision totale au sens de l'article

36 La Question jurassienne remonte au Congrès de Vienne en 1815 lors du rattachement de l'évêché de Bâle au canton de Berne. Les années 1960 marquèrent un durcissement des revendications d'autonomie. Entre mars 1963 et 1964 se succèdent des actes de terrorisme contre les bâtiments et installations publiques et contre la propriété privée, revendiqués par le Front de libération jurassien (FLJ). Le 23 juin 1974, un plébiscite obtint la majorité des voix dans les sept districts jurassiens, qui aboutit à la création du canton du Jura le 24 septembre 1978 (FF 1978 II 1278 ss).

37 Motion n° 9347 *Révision totale de la Constitution fédérale*, BO/CE 1966 p. 168.

38 Il s'agit des conseillers nationaux Bachmann-Wollerau, Bärlocher, Bauer, Bienz, Binder, Borella, Breitenmoser, Bretscher, Burgdorfer, Cadruvi, Celio, Clottu, Conzett, Debétaz, Duby, Duft, Eisenring, Etter, Furgler, Götsch, Hackhofer, Hagmann, Heil, Hofer, Hofstetter, Hubacher, Hürlimann, Imboden, Jaccottet, Korner, Kurmann, Leuenberger, (Maitre), Meyer (Lucerne), Revaclier, Reverdin, Sauser, Schaller, Schmitt (Genève), Suter, Thévoz, Tschopp, Vontobel, Weber Max, Weibel, Wenger, Widmer (Zürich), Wüthrich et Wyss.

39 Motion n° 9364 *Révision totale de la Constitution en 1974*, BO/CN 1966 p. 412.

120 Cst. 1874, selon la distinction faite par le conseiller Scherrer-Füllemann⁴⁰. Si l'Assemblée fédérale ne s'était pas entendue sur cette question, il n'y aurait pas eu de renouvellement des Chambres⁴¹. Par ailleurs, on peut relever que l'argumentation des motions change légèrement; pour Obrecht les fondements mêmes doivent être revus pour placer le peuple devant une tâche constructive, dans l'idée de l'effet thérapeutique d'IMBODEN. Dürrenmatt préconisait une révision totale limitée, car certains fondements de la Suisse ne sont pas contestés⁴².

446

Les débats à l'Assemblée fédérale — La motion Obrecht fut présentée le 15 juin 1966 au Conseil des États. Le Conseil national examina la motion le 28 juin 1966, peu après le Conseil des États. Les débats furent extrêmement brefs, puisqu'ils se limitèrent aux développements des motionnaires et à la réponse du Conseil fédéral, qui acceptait les motions. Grâce au Conseiller aux États Bächtold et au Conseiller national Hofstetter dont les demandes ont été acceptées à l'unanimité, les débats ont été consignés au Bulletin officiel. Obrecht et Dürrenmatt bénéficièrent également d'une prolongation du temps de parole réglementaire et décidèrent de développer une argumentation complémentaire: Obrecht présenta les raisons qui justifiaient une révision totale et Dürrenmatt s'occupa de questions procédurales⁴³. Soutenues par le Conseil fédéral, les motions ne rencontrèrent pas d'opposition⁴⁴.

447

Le développement de la motion Obrecht — Le Conseiller aux États Obrecht présente sa démarche comme celle d'un loup solitaire, dont il tient à assumer le risque politique seul. Bien que les fondements de l'État suisse remontant à 1848 puissent être considérés comme un chef-d'œuvre politique, la Constitution actuelle doit être révisée totalement pour trois raisons principales: la perte de lisibilité, l'insuffisance de certaines institutions et la perte de crédibilité auprès de larges couches populaires. Sous l'effet des droits populaires, la Constitution s'est chargée de nombreux détails de type infraconstitutionnel⁴⁵. Avec l'écoulement du temps, elle contient de nombreuses dispositions qui sont devenues obsolètes. Il est devenu inévitable de la reprendre depuis le départ et d'en repenser les fondements. La conception du gouvernement est clairement insatisfaisante, comme l'ont démontré IMBODEN et l'affaire des Mirages. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons s'est aussi vidée de sa substance. Ces défauts portent atteinte à la crédibilité de la Constitution auprès de la population et ne peuvent se résoudre que par une révision totale.

448

Le développement de la motion Dürrenmatt — Pour Dürrenmatt, une série de principes développés en 1848 et confirmés en 1874 ne sont plus contestés: les li-

40 AUBERT, *Petite histoire*, p. 73, n° 79; EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 482; WAHLEN, *Bemerkungen*, p. 225. Voir également FF 1985 III 1, 121. Sur la distinction entre forme impérative et non-impérative, voir *supra* § 372.

41 Voir dans ce sens les développements apportés par Dürrenmatt, BO/CN 1966 p. 415. Obrecht insiste sur le fait que sa motion n'a que peu de contraintes pour les autorités, BO/CE 1966 p. 169.

42 Ce paradoxe n'a pas échappé à KORFF, DELLEY et OSSIPOW qui y voient une première juridicisation de la révision totale; une fois admis sa nécessité, mais limitée à certains aspects précis, la révision totale devient une question de pure technique juridique, KORFF, DELLEY et OSSIPOW, *Révision*, p. 71.

43 BO/CE 1966, p. 169.

44 KORFF, DELLEY et OSSIPOW, *Révision*, p. 13.

45 Sur le lien entre les révisions partielles et les fonctions de la Constitution, voir *supra* § 166.

bertés des individus contre l'atteinte de la collectivité, comme la liberté de conscience ou de réunion. Une révision totale porte par conséquent sur cinq chantiers: l'esthétique constitutionnelle, la résolution de questions politiquement émotionnelles — le droit de vote des femmes ou les articles confessionnels — une redéfinition des relations entre l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral, le peuple et les cantons, une redéfinition des liens entre l'économie et l'État et l'intégration de la Confédération dans son environnement international. Contrairement à la motion Obrecht, la motion Dürrenmatt propose de soumettre un projet en votation populaire pour le centenaire de la Constitution en 1974.

La réponse du Conseiller fédéral von Moos aux motions — Contrairement à ce qu'il avait estimé six ans auparavant, le Conseil fédéral accepta les deux motions Obrecht et Dürrenmatt. Toutes les Constitutions s'inscrivent dans l'histoire et l'époque des motions est marquée par le changement. Le Conseil fédéral ne nie pas certains facteurs « politico-psychologiques » qui militent en faveur d'une révision totale. Toutefois, il estime que certaines questions doivent se régler par la voie des révisions partielles, comme le droit foncier, l'abrogation des articles confessionnels ou l'introduction du suffrage féminin. Comme l'a rappelé Dürrenmatt, certains principes ne sont plus contestés, comme la nature démocratique et fédéraliste de notre État de droit. Une révision totale s'inscrira par conséquent dans la continuité des institutions de 1848.

449

2. Le groupe de travail Wahlen (1967-1973)

2.1 Composition et méthode du groupe de travail Wahlen

La composition du groupe de travail Wahlen — Le 16 mai 1967, le Conseil fédéral arrêta le mandat et la composition du groupe de travail⁴⁶. Ce groupe de travail comprenait neuf membres: Friederich Traugott Wahlen (président), Alessandro Crespi, Louis Guisan, Hans Huber, Harald Huber, Max Imboden, Josi Meier, René Meylan,⁴⁷ Hans Stalder. Walter Kern, sous-directeur de la division justice du DFJP participa régulièrement aux travaux du groupe. Samuel Burkhardt exerça la fonction de se-

450

⁴⁶ WAHLEN, *Introduction*, p. 5.

⁴⁷ Devenu Conseiller aux États, Meylan a exposé devant le Conseil des États les raisons de sa nomination dans le groupe de travail Wahlen: «[je] sais comment je me suis retrouvé dans cette aventure depuis qu'un jour — il y a déjà bien des années — le Conseiller fédéral Tschudi a rendu visite au gouvernement neuchâtelois. Il expliquait qu'un jour de 1966 son collègue, M. von Moos, lui a dit: "[je] termine mes travaux en vue de constituer cette commission Wahlen. Mais, je désire y introduire M. Louis Guisan, Conseiller aux États, en tant que Romand. Par conséquent, le deuxième Romand doit être l'antithèse. Il me faut quelqu'un de jeune, qui ne soit pas professeur, car nous en avons assez, qui ne soit pas catholique, parce que nous en avons aussi suffisamment, et qui soit socialiste de gauche puisque M. Guisan est libéral de droite." M. Tschudi, qui me connaissait par le biais du comité de notre parti, lui a répondu qu'il avait son affaire et lui a donné mon nom, au grand étonnement des gens. Ce n'est donc pas par mérite que j'ai été mêlé à cette longue aventure » BO/CE 1986 p. 789 s.

crétaire. Suite au décès de Max Imboden, au printemps 1969, Kurt Eichenberger et Otto Kaufmann rejoignirent le groupe de travail⁴⁸.

451

Le mandat du groupe de travail Wahlen — Le mandat que le groupe de travail Wahlen reçut le 16 mai 1967 du Conseil fédéral est à la fois flou et détaillé: le Conseil fédéral divise la procédure préliminaire demandée par les motions Obrecht et Dürrenmatt en quatre étapes; la première étape consiste en un travail documentaire en six phases — le recueil des avis et des propositions auprès du public,⁴⁹ la détermination des dispositions à réviser et des dispositions à conserver, l'élaboration d'un schéma de révision, la formulation de propositions pour la suite des travaux, la rédaction d'un modèle de Constitution fédérale et puis un rapport final; la deuxième étape consiste en la constitution d'une commission de 20 à 30 membres chargée de présenter un avant-projet; la troisième étape réserve l'avis du Conseil fédéral sur le rapport final et l'avant-projet de constitution et la quatrième étape initie la procédure de révision totale *stricto sensu* de l'article 120 Cst. 1874.

452

Les experts et l'administration — Le mandat du groupe de travail Wahlen n'incluait pas le parlement dans la phase préliminaire, mais s'appuyait sur les experts et l'administration⁵⁰. On peut y voir ce que GERMANN appelle le modèle décisionniste,⁵¹ c'est-à-dire que les politiciens s'appuient sur les avis des scientifiques pour prendre la meilleure décision. Le groupe de travail Wahlen était composé de cinq docteurs en droit, dont deux professeurs de droit public et deux juristes. Il était chargé d'apporter une expertise scientifique, objective et pertinente pour éclairer ensuite le Conseil fédéral, qui garde la haute main politique sur le processus préliminaire. Toutefois, avec GERMANN, on peut se demander si la composition du groupe de travail n'a pas favorisé un certain verrouillage technocratique du processus de révision totale⁵².

453

Comparaison avec la procédure de 1870-1874 — Le recours à une commission extra-parlementaire fut en tant que tel déjà significatif de la surcharge de travail des commissions parlementaires⁵³. La comparaison avec la précédente procédure de révision totale est, à cet égard, intéressante. Lors de la révision de 1874, le parlement, respectivement ses commissions spécialisées avaient joué un véritable rôle de moteur dans l'élaboration de révision constitutionnelle⁵⁴. En effet, les commissions parlementaires spécialisées s'étaient massivement investies dans les débats autour de

48 KAUFMANN O., *Vorarbeiten*, p. 121 s. Max Imboden est mort prématurément des effets secondaires d'un médicament (*Chloromycetin*) administré pour une bronchite chronique, le 7 avril 1969, KREIS, *Malaise*, p. 34.

49 Le mandat du groupe de travail définissait le public comme les cantons, les universités, les partis et les « autres milieux que le groupe de travail estimera utile ». Il semble que le mandat avait pour but d'élargir le débat sur le plan général de la réflexion et d'éviter que des groupes de pression ne pèsent trop sur le processus, KORFF, DELLEY et OSSIPOW, *Révision*, p. 16.

50 Sur la notion d'expertise dans le processus législatif, voir *supra* § 51.

51 Par opposition au modèle technocratique, dans lequel le politicien suit l'avis du scientifique, GERMANN, *Les commissions*, p. 234; GERMANN, *Innovation*, p. 134.

52 GERMANN, *Innovation*, p. 80.

53 GERMANN, *Les commissions*, p. 222.

54 Le processus de révision de 1870 à 1874 avait débouché sur plus d'une douzaine de projets de Constitution et la Constitution de 1874 avait été adoptée en plus de trois tours entre les deux Chambres de l'Assemblée fédérale, SCHWEIZER, *Totalrevisionen*, p. 110. Voir également *supra* § 352.

la révision. En 1967, le mandat ne prévoit pas l'intervention du parlement dans la phase préliminaire, mais uniquement dans la phase finale, à savoir le décret de la révision totale au sens de la procédure de l'article 120 Cst. 1874. Ceci peut sembler paradoxal dans la mesure où la révision totale avait notamment comme but de revaloriser l'Assemblée fédérale⁵⁵.

La méthode de travail du groupe de travail Wahlen — Le groupe de travail siégea durant 35 séances de plusieurs jours, totalisant septante-six jours. Une partie importante du travail se passa en dehors des séances plénières⁵⁶. La première séance eut lieu le 9 juin 1967. L'objectif que s'était assigné le groupe de travail était d'établir un inventaire des réformes constitutionnelles⁵⁷. Max Imboden fut chargé de rassembler la documentation nécessaire; il proposa la rédaction d'un questionnaire⁵⁸. En novembre 1967, le groupe de travail s'était décidé pour la publication large d'un questionnaire, auprès des cantons, des universités et des partis politiques.

Le questionnaire du groupe de travail Wahlen — Le questionnaire Wahlen se présente en six parties: État, peuple et citoyen; Confédération et cantons; autorités fédérales; fonctions de la Confédération; relations avec l'étranger et les organisations internationales; révision de la Constitution⁵⁹. Il comprend une centaine de questions précises⁶⁰. Les trois premières parties occupent 90% des questions. Les questions sont formulées de manière très concrète: la Constitution fédérale doit-elle contenir un catalogue des droits fondamentaux, le droit de vote doit-il être reconnu aux femmes, faut-il prévoir un service civil de remplacement ou encore la Constitution doit-elle prévoir un conseil économique⁶¹...

Les réponses⁶² obtenues par le groupe de travail Wahlen — Conformément au mandat, les questionnaires furent soumis aux cantons, aux universités et aux partis politiques⁶³. Après s'être plaints directement auprès du président du groupe de travail Wahlen, le *Vorort* et d'autres associations économiques purent également s'exprimer. Le premier délai pour les réponses était fixé pour la fin de l'année 1968. Le questionnaire reçut dans un premier temps un bon accueil⁶⁴. Les réponses respec-

55 GERMANN, *Innovation*, p. 28. Par ailleurs, les parlementaires ont la possibilité de soumettre un projet déjà rédigé au Conseil fédéral, AUBERT, *Rapport des forces*, p. 104, n° 22.

56 WAHLEN, *Introduction*, p. 10.

57 RENKENS, *Chronologie*, p. 62.

58 KORFF, DELLEY et OSSIPOW, *Révision*, p. 20.

59 Il semble que le questionnaire ait été influencé par la systématique retenue dans le projet de la Constitution d'Imboden de 1959, GERMANN, *Innovation*, p. 44.

60 Le questionnaire Wahlen a été publié par GERMANN, *Innovation*, p. 241 ss.

61 GERMANN estime que la rédaction plutôt précise et technique des questions marque une volonté de dépolitiser le débat, de l'objectiver et en fin de compte de le confisquer au profit des juristes, GERMANN, *Innovation*, p. 32 et 45.

62 Les réponses récoltées par le groupe de travail ne sont pas assimilables à une consultation, au sens technique du terme. En effet, la consultation dans la procédure législative ordinaire n'intervient pas au niveau du groupe de travail, mais après la rédaction d'un avant-projet, OFJ, *Guide de législation*, p. 44 ss. Pour le groupe de travail Wahlen, les réponses au questionnaire avaient une valeur essentiellement intellectuelle et documentaire, sans comporter d'engagement juridique ou politique, GT WAHLEN, *Rapport*, p. 11.

63 IMBODEN se méfiait des groupes d'intérêt économique, qu'il comparait à une nouvelle élite aristocratique, IMBODEN, *Totalrevision*, p. 506.

64 KAUFMANN O., *Vorarbeiten*, p. 122.

taient pour la plupart le canevas voulu par le groupe de travail. Celui-ci regretta que les femmes et les jeunes ne fussent que faiblement représentés⁶⁵. L'intégralité des réponses furent publiées en août 1970 en cinq volumes et 2200 pages, ainsi qu'un rapport final⁶⁶.

2.2 Le rapport final du groupe de travail Wahlen

Le rapport final du groupe de travail Wahlen — Le rapport final représente une somme de droit constitutionnel sur plus de 800 pages. Il est divisé en trois parties: la première partie traite des conditions requises pour une révision totale de la Constitution fédérale, la deuxième partie des éléments d'une Constitution et la troisième des problèmes que pose la révision totale. En annexe, les imperfections de forme de la Constitution en vigueur sont récapitulées. Chaque membre de la commission devait rédiger une partie du rapport⁶⁷. Sur la base du rapport final, deux projets de Constitutions furent établis, le premier, plus détaillé, par Kurt EICHENBERGER, Charles-Albert MORAND et Otto KAUFMANN et le second, plus succinct, par Luzius WILDHABER⁶⁸.

Questions choisies du rapport final — Il n'est ni utile ni même simplement possible de résumer un rapport de cette ampleur, nous nous bornerons à présenter les remarques les plus importantes: la notion de «révision générale» le catalogue des droits fondamentaux et les droits sociaux, la démocratie directe, la relation entre la Confédération et les cantons, la constitution économique, l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral, la juridiction constitutionnelle et la procédure de révision totale⁶⁹.

La notion de «révision générale» — Comme le rappelait la motion Dürrenmatt, les principes fondamentaux de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 n'étaient guère contestés; c'est également ce qui ressortait de la majorité des réponses au questionnaire Wahlen⁷⁰. De manière un peu facétieuse, KAUFMANN comparait la Constitution à une vieille dame, nécessitant certes une cure de jouvence, mais dont les os sont encore en pleine forme. Cette cure de jouvence ne peut toutefois se limiter à un simple cosmétique constitutionnel, mais doit comprendre un bon programme de

65 KORFF, DELLEY et OSSIPOW, *Révision*, p. 28.

66 GT WAHLEN, *Réponses*.

67 L'introduction, le commentaire du préambule de la Constitution, le commentaire de la procédure de révision totale et les conclusions du groupe de travail ont été rédigés par Friederich WAHLEN. Hans HUBER s'est chargé des dispositions ayant trait aux droits de l'homme, aux droits sociaux et, en collaboration avec Kurt EICHENBERGER, aux conditions requises pour une révision totale. Kurt EICHENBERGER s'est occupé en plus des dispositions traitant du gouvernement et des nouvelles autorités fédérales. Josi MEIER s'est chargée des droits politiques et de la défense nationale. Hans STADLER de la Confédération et des cantons. Otto KAUFFMANN des dispositions traitant de l'État social et des relations internationales. Harald HUBER des principes généraux concernant les autorités. Louis GUIBAN du Parlement. Alessandro CRESPI s'est occupé de législation et des dispositions réglementant la révision de la Constitution.

68 RENKENS, *Chronologie*, p. 92; VOYAME, *Révision*, p. 190 s. Ces projets ont été publiés par la suite par la commission Furgler, COMMISSION FURGLER, *Documents*.

69 Cette liste est reprise d'une contribution d'un des membres du groupe de travail, KAUFMANN O., *Vorarbeiten*.

70 WAHLEN, *Introduction*, p. 12.

remise en forme⁷¹. Ainsi la révision totale étudiée par le groupe de travail n'a jamais été pensée comme un changement fondamental de la nature de l'État suisse. Pour cette raison, le groupe de travail préférait parler de « révision générale »⁷².

Le catalogue des droits fondamentaux et les droits sociaux — Le groupe de travail estima nécessaire de continuer et mettre en œuvre les développements de la pratique⁷³. À la suite de nombreuses réponses, il s'est prononcé pour l'introduction d'un catalogue de droits fondamentaux dans la Constitution, afin d'exprimer le caractère humain de l'État fédéral, conçu et reconnu en faveur de l'épanouissement des individus⁷⁴. Il souhaitait que ce catalogue fût ouvert, en admettant toutefois qu'une codification constitutionnelle avait comme effet de figer, du moins dans les premiers temps, la reconnaissance de nouveaux droits⁷⁵. Deux questions étaient particulièrement controversées, à savoir l'effet horizontal des droits fondamentaux et la reconnaissance des droits sociaux. En effet, l'État n'était plus la seule source d'atteinte possible aux droits fondamentaux des individus et un grand nombre de réponses au questionnaire Wahlen souhaitaient faire reconnaître l'effet horizontal des droits fondamentaux (*Drittwirkung*)⁷⁶. Le Groupe de travail s'est accordé à reconnaître un effet horizontal indirect et à rejeter l'effet horizontal direct⁷⁷. Par ailleurs le groupe de travail s'est déclaré en faveur de la reconnaissance de certains droits sociaux, comme le droit au travail, le droit au logement convenable, le droit à la formation, le droit aux vacances et à l'assistance⁷⁸.

460

La démocratie directe — L'introduction du suffrage féminin le 7 février 1971 par une révision partielle permit l'avènement d'une réforme envisagée dans le cadre d'une révision totale depuis plus de cinquante ans⁷⁹. Toutefois, les réponses au ques-

461

71 KAUFMANN O., *Vorarbeiten*, p. 122.

72 KAUFMANN O., *Vorarbeiten*, p. 123; WAHLEN, *Bemerkungen*, p. 226. BRIDEL et MOOR estiment également que la révision totale devrait être remplacée par la révision générale, BRIDEL et MOOR, *Observation*, p. 418.

73 BURKHARDT, *Totalrevision*, p. 559.

74 HUBER H., *Droits*, p. 64 s.

75 La Constitution de 1874 ne contenait pas de catalogue de droits fondamentaux; le Tribunal fédéral avait toutefois reconnu des droits fondamentaux non écrits, découlant de l'article 4 Cst. 1874. Le groupe de travail Wahlen était conscient qu'en présence d'un catalogue actuel, le Tribunal fédéral aurait plus de peines à reconnaître des droits implicites, HUBER H., *Droits*, p. 69.

76 HUBER H., *Droits*, p. 109; WAHLEN, *Bemerkungen*, p. 231.

77 WAHLEN, *Récapitulation*, p. 781. L'effet direct des droits fondamentaux permet à un individu de soulever le grief de la violation de son droit dans une cause de droit privé. L'effet indirect se limite à un rayonnement des droits dans l'interprétation des dispositions de droit privé perméables à cette interprétation (27 CC ou 49 CO), GRISEL, *Droits*, p. 136 s.

78 HUBER H., *Droits*, p. 225 s; KAUFMANN O., *Vorarbeiten*, p. 124. Voir les projets EICHENBERGER/MORAND/KAUFMANN et WILDHABER, COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 23 ss et 118 ss.

79 Les revendications du comité d'Olten et de l'initiative cantonale bâloise demandaient déjà l'introduction du suffrage féminin par la voie de la révision totale. En doctrine voir BÄUMLIN, *Totalrevision*, p. 391; FAVRE, *Aspects*, p. 458; WALDKIRCH, *Avant-projet*, p. 3. En 1973, KORFF, DELLEY et OSSIPOW raillent l'utilité de la révision totale alors que les révisions urgentes comme l'introduction du suffrage féminin se font par la voie de la révision partielle, KORFF, DELLEY et OSSIPOW, *Révision*, p. 74. La motion Obrecht préconisait le recours à la révision partielle pour l'introduction du suffrage féminin, afin d'éviter le cumul des oppositions, BO/CE 1966 p. 174. Le groupe de travail Wahlen voit d'un bon œil ces révisions partielles qui permettent de

tionnaire rapportèrent trois défauts principaux des institutions démocratiques: le manque d'information du citoyen; l'absence de participation majoritaire des citoyens aux votations; la rédaction de lois trop tournée vers le consensus, du fait des possibilités de blocage par la démocratie directe⁸⁰. La seule véritable innovation proposée par le groupe de travail résidait dans l'instauration d'un droit populaire d'initiative législative⁸¹. L'effet attendu était la stimulation du jeu démocratique. L'effet préalable du référendum obligatoire ou facultatif était jugé positivement par le groupe de travail parce qu'il forçait le gouvernement à tendre vers le bien commun et à rechercher le consensus, malgré le risque de paralysie des réformes⁸².

462

La relation entre la Confédération et les cantons — Bien que les réponses au questionnaire confirmassent largement le principe du fédéralisme, le groupe de travail estimait que le fédéralisme était l'élément le plus menacé de la Constitution⁸³. En effet, les nombreuses compétences législatives de la Constitution avaient réduit comme peau de chagrin la souveraineté cantonale⁸⁴. Si le principe de la souveraineté cantonale en matière d'organisation et d'application du droit n'était guère contesté, la règle posée par l'article 3 Cst. 1874 devait évoluer pour le groupe de travail, sur le modèle des articles 73 à 75 de la Constitution allemande⁸⁵. Un des effets attendus était de permettre à la Confédération d'étendre plus facilement ses compétences⁸⁶. La règle proposée voulait que les cantons restassent compétents pour légiférer, dans la mesure où cette compétence n'était pas attribuée à la Confédération. Elle distinguait ensuite explicitement selon que la compétence fédérale fût exclusive⁸⁷, concurrente⁸⁸ ou limitée aux principes⁸⁹.

463

La constitution économique — La Constitution garantissait la liberté économique, sous réserve des dispositions constitutionnelles contraires (art. 31 Cst. 1874). Ces dispositions avaient souvent une double utilité: d'octroyer à la

dégager la voie pour des révisions totales, MEIER, *Droits*, p. 248; WAHLEN, *Procédure*, p. 768. Sur la question du suffrage féminin, voir en particulier *infra* § 483.

80 MEIER, *Droits*, p. 234.

81 BURKHARDT, *Totalrevision*, p. 559; KAUFMANN O., *Vorarbeiten*, p. 124 s; MEIER, *Droits*, p. 259 et 795. Bien que l'initiative populaire tendant à l'institution de l'initiative législative ait été rejetée par le peuple et les cantons le 22 octobre 1961, par 409 445 non contre 170 842 oui et par tous les cantons, FF 1961 II 1177.

82 MEIER, *Droits*, p. 244.

83 STADLER H., *Cantons*, p. 278.

84 Entre 1874 et 1972, il y eut en moyenne une nouvelle attribution de compétence en faveur de la Confédération tous les trois ans, STADLER H., *Cantons*, p. 298.

85 KAUFMANN O., *Vorarbeiten*, p. 125 s.

86 BURKHARDT, *Totalrevision*, p. 559. Ce qui peut sembler difficilement compatible avec le but affiché de maintenir le fédéralisme.

87 Le projet WILDHABER prévoyait une compétence exclusive en matière de relation étrangère, de défense nationale, de police des étrangers, de droit civil et de droit pénal, de radio et de télévision, de routes nationales, de poste, télécommunications et de transports, COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 126.

88 Le projet WILDHABER prévoyait une compétence concurrente notamment en matière de régime économique, de procédure, de coordination d'enseignement, de formation professionnelle, de recherche scientifique, de promotion du sport, de protection du paysage et de l'environnement, d'approvisionnement en énergie ou de promotion de la santé, COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 126 s.

89 Le projet WILDHABER ne précisait pas les compétences limitées aux principes.

Confédération une compétence pour agir et la faculté de déroger à la liberté de commerce et d'industrie⁹⁰. Le groupe de travail s'est demandé dans quelle mesure la liberté du commerce et de l'industrie devait interdire ces dérogations⁹¹. Alors que l'article 31 de la Constitution de 1874 n'admettait que de faibles restrictions à la liberté de commerce et d'industrie,⁹² les articles économiques de 1947 introduisirent des restrictions et des dérogations plus larges en faveur de certains intérêts publics, comme la sauvegarde d'importantes branches économiques, la protection d'économies régionales ou la lutte contre les conséquences nuisibles des cartels. Pensés dans une période de crise économique, ces intérêts publics ne sont pas adaptés à une période de croissance économique ininterrompue⁹³ et au problème économique majeur de l'époque: l'inflation⁹⁴. C'est pourquoi le groupe de travail Wahlen a inclus la lutte contre l'inflation dans les buts de politique économique⁹⁵.

L'Assemblée fédérale — Le groupe de travail Wahlen est conscient de la perte d'influence du parlement face à l'administration dans la phase préliminaire de rédaction des actes de l'Assemblée fédérale, mais il estime que les attributions de l'Assemblée fédérale devraient rester dans l'ensemble les mêmes⁹⁶. Si le système du bicamérisme n'est pas contesté par les réponses au questionnaire, l'égalité parfaite entre les Chambres est remise en question. Le Conseil des États est remis en question, parce que l'élection à la majorité avait comme conséquence l'éviction du parti socialiste; ce que le groupe de travail déplorait, mais sans préconiser de solutions⁹⁷.

464

90 AUBERT, *Exposé*, p. 41, n° 51; RHINOW, *art. 31bis aCst.*, p. 38, n° 96.

91 BURKHARDT, *Totalrevision*, p. 559.

92 Une restriction à la liberté économique respecte toutefois son principe, contrairement à une dérogation qui peut aller contre ce principe, voir les articles 31^{bis} al. 2 et 3 Cst. 1874; RHINOW, *art. 31bis aCst.*, p. 38, n° 97. Les premières restrictions admises par la Constitution de 1874 étaient les régle cantonales et les droits de consommation, les mesures de police sanitaire et les réglementations concernant l'exercice des professions commerciales et la police des routes. Il s'agissait d'abolir les pratiques corporatistes et mercantilistes, MEYLAN, *État*, p. 370.

93 KAUFMANN O., *Vorarbeiten*, p. 126 s; MEYLAN, *État*, p. 391.

94 Voir AUBERT: «[de] 1950 à 1975 environ, la Suisse s'est enrichie à une allure croissante. Son produit social, de vingt milliards de francs au milieu du siècle, passait à quarante milliards en 1960, quatre-vingt-dix milliards en 1970, cent quarante milliards en 1975. Dans le même temps, et à un rythme comparable, les salaires quadruplaient. Enfin, pour prendre une image symbolique, le nombre des automobiles se multipliait par douze dans une population qui n'augmentait que d'un tiers. Mais, si notre prospérité allait en s'accroissant, on en doit dire autant du prix des biens et des services. Il a plus que doublé, en moyenne, pendant ce quart de siècle et il a grimpé toujours plus vite. Ce qu'on achetait cent francs en 1950 coûtait cent quinze francs en 1960, cent soixante francs en 1970, plus de deux cents francs en 1975. Le taux de renchérissement, qui était de deux pour cent vers la fin des années cinquante, montait à cinq pour cent au milieu des années soixante et dépassait dix pour cent en 1972. C'est ce phénomène qu'on appelle l'inflation. L'inflation est une hausse générale des prix et, corrélativement, une diminution du pouvoir d'achat de la monnaie » AUBERT, *Exposé*, p. 12, n° 2.

95 MEYLAN, *État*, p. 382. Dans ce sens, le projet WILDHABER place la lutte contre le renchérissement parmi les premières mesures économiques de la Confédération, COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 122.

96 GUIBAN, *Le Parlement*, p. 483. Les avantages du parlement de milice compensant les inconvénients, BURKHARDT, *Totalrevision*, p. 560.

97 GUIBAN, *Le Parlement*, p. 518 ss. Le projet WILDHABER propose qu'un siège soit attribué en plus aux seize cantons les plus peuplés, COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 131. Le projet EICHENBERGER/MORAND/KAUFMANN prévoit de plus que les minorités politiques doivent être représentées

465

Le Conseil fédéral — Fondé sur les réponses au questionnaire, le groupe de travail Wahlen défend le *statu quo* concernant le mode de gouvernement et exclut d'emblée toute évolution majeure qui modifierait un des principes suivants: le gouvernement est organisé de manière horizontale et collégiale, il est indépendant de la confiance de l'Assemblée fédérale, il ne peut ni la dissoudre, ni ordonner de nouvelles élections et il n'est pas élu pour une période fixe⁹⁸. En particulier, le groupe de travail rejette l'instauration d'une démocratie parlementaire, au motif que les défauts liés à la démocratie de concordance actuelle résultent non des règles de droit public, mais de la nature pluriculturelle de la nation suisse⁹⁹. Le groupe de travail par conséquent ne propose pas d'innovations significatives¹⁰⁰.

466

La juridiction constitutionnelle — L'article 113 al. 3 Cst. 1874 prévoit que «le Tribunal fédéral appliquera les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette Assemblée qui ont une portée générale». La Confédération du XIX^e avait peu de compétences et il n'y avait pas eu de débats sur la portée de l'article 113 al. 3 lors de la révision de 1874¹⁰¹. L'accroissement des tâches et des pouvoirs de la Confédération a changé cette perception et plusieurs réponses au questionnaire allaient dans le sens de l'extension de la juridiction constitutionnelle¹⁰². Le groupe de travail estima alors que l'extension de la juridiction constitutionnelle ne devait pas susciter d'opposition¹⁰³. Bien qu'il discutât des modalités du contrôle juridictionnel, le groupe de travail ne choisit pas une solution particulière¹⁰⁴. Le modèle EICHENBERGER/MORAND/KAUFMANN préconisait simplement que le Tribunal fédéral connût en matière constitutionnelle «des recours constitutionnels contre des actes législatifs, des décisions et des jugements de la Confédération et des cantons pour la violation de droits fondamentaux ou d'autres droits constitutionnels»¹⁰⁵.

467

La procédure de révision totale — Bien que son mandat prévît la suite de la procédure de révision totale, le groupe de travail considérait que toutes les options politiques étaient ouvertes¹⁰⁶. La Constitution en vigueur chargeait l'Assemblée fédé-

par le mode d'élection des cantons les plus peuplés, COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 79.

98 BURKHARDT, *Totalrevision*, p. 561; EICHENBERGER, *Gouvernement*, p. 821, compar. avec p. 544.

99 EICHENBERGER, *Gouvernement*, p. 547. Selon LIJPHART, cinq caractéristiques distinguent la démocratie parlementaire de la démocratie de concordance: la concentration du pouvoir exécutif aux mains d'un seul parti ou sa diffusion dans une coalition, la prépondérance du pouvoir exécutif sur le législatif ou le contraire, la domination de deux partis ou l'existence d'une multitude, un système électoral majoritaire ou proportionnel, une compétition entre les groupes d'intérêts ou leur organisation en corporation, LIJPHART, *Patterns*, p. 3.

100 KAUFMANN estime qu'il était prématuré pour le groupe de travail de se prononcer sur les meilleures propositions en vue d'améliorer le fonctionnement du Conseil fédéral, KAUFMANN O., *Vorarbeiten*, p. 127. Les projets EICHENBERGER/MORAND/KAUFMANN et WILDHABER ne proposent pas d'innovations, concernant le nombre et l'élection des Conseillers fédéraux, la durée du mandat, le mandat présidentiel, les relations entre le pouvoir exécutif et législatif, COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 86 et 133.

101 AUER, *Juridiction constitutionnelle*, p. 61, n° 109.

102 HUBER H., *Principes*, p. 456 s.

103 KAUFMANN O., *Vorarbeiten*, p. 128; WAHLEN, *Récapitulation*, p. 813.

104 HUBER H., *Principes*, p. 461 ss.

105 COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 93. Le projet WILDHABER est prévu de manière similaire, COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 136.

106 BURKHARDT, *Totalrevision*, p. 558.

rale de conduire ces travaux, après avoir décrété la révision totale (art 119 et 120 Cst. 1874). L'ampleur des travaux et la surcharge habituelle du législateur inquiétaient le groupe de travail. C'est pourquoi il recommanda d'examiner la possibilité d'une révision partielle préalable, instaurant une constituante¹⁰⁷. Il préconisa par contre d'organiser une votation unique, sur la Constitution entièrement révisée, plutôt qu'une série de votations par paquets. En effet, le rejet d'un des paquets ferait perdre la cohérence à la révision totale et entraînerait des résultats contradictoires¹⁰⁸.

Les recommandations du groupe de travail — À la fin de ses imposantes recherches, le groupe de travail estima qu'une révision totale était désirable et recommanda la poursuite de ses travaux¹⁰⁹. Elle proposa la nomination d'une grande commission, composée de personnalités qualifiées et représentatives pour fonctionner comme une assemblée constituante préparatoire, afin d'éviter l'engorgement des conseils législatifs. Cette commission devrait peut-être dépasser les 25 à 30 personnes prévues par le mandat. Comprenant un comité de rédaction de trois personnes; la commission devrait pouvoir collaborer étroitement avec l'administration et les milieux scientifiques. Indépendante, elle devrait pouvoir proposer des révisions d'ordre législatif et renseigner le public de manière constante et précise.

Bilan des propositions du groupe de travail — KNAPP a tiré un bilan des propositions du groupe de travail¹¹⁰: les droits fondamentaux et les principes fondamentaux de l'activité de l'État sont énumérés dans la Constitution de 1999 (art. 5 à 34 Cst. 1999); l'effet horizontal indirect des droits fondamentaux est admis (art. 35 Cst. 1999). Le fédéralisme coopératif est décrit aux articles 44 à 49 Cst. 1999. Par contre, la nouvelle Constitution est également différente sur d'autres points: la présomption de compétence en faveur des cantons est maintenue (art. 3 Cst. 1999), les droits sociaux sont devenus des buts sociaux (art. 41 Cst. 1999), la réforme du Conseil des États a été écartée, comme l'initiative législative et la juridiction constitutionnelle.

Le projet EICHENBERGER/MORAND/KAUFMANN — Le rapport final est assez imposant. Afin de pouvoir mieux synthétiser ses analyses, un groupe informel s'est formé pour faciliter les travaux de la commission Furgler. EICHENBERGER, MORAND et KAUFMANN se sont attachés à transcrire les résultats du groupe de travail Wahlen en dispositions constitutionnelles,¹¹¹ intitulé *Document de travail 1* (s. d.). Ce projet n'a pas de numérotation pour les articles et comprend une centaine de pages. Il est divisé en quatre titres: Les droits fondamentaux et les principes, la structure fédérale, l'organisation

107 WAHLEN, *Procédure*, p. 760 s et 844. Quelques réponses avaient évoqué l'idée de la constituante, mais la majorité ne la mentionnait pas, WAHLEN, *Procédure*, p. 753. Le rapport final cite l'article 59 du projet d'IMBODEN qui prévoyait l'instauration d'une constituante, WAHLEN, *Procédure*, p. 759. KAUFMANN estima que tout était ouvert concernant les modalités de la révision totale au moment où le groupe de travail rédigeait son rapport, KAUFMANN O., *Vorarbeiten*. Le projet EICHENBERGER/MORAND/KAUFMANN prévoyait une variante avec constituante; la décision de confier la révision totale à une constituante revenait à l'organe qui décrétait la révision totale, le peuple ou l'Assemblée fédérale, COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 106 s. Le projet WILDHABER ne prévoyait pas d'assemblée constituante, COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 139.

108 WAHLEN, *Procédure*, p. 766.

109 WAHLEN, *Récapitulation*, p. 844 s.

110 KNAPP, *Révision*, p. 416 s.

111 COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 4 ss.

des autorités fédérales et la révision de la Constitution fédérale. Par ailleurs, il reproduit les variantes envisagées par le groupe de travail Wahlen¹¹².

471

Le projet WILDHABER — Ce second projet, une version condensée du premier¹¹³, fut rédigé par le professeur WILDHABER et intitulé *Document de travail 2* (s. d.). Cette version renonce à présenter des variantes et est rédigée d'une manière plus ouverte que le premier projet. Elle reprend la systématique en quatre parties du premier projet: les droits fondamentaux et les principes, la structure fédérale, l'organisation des autorités fédérales et la révision de la Constitution fédérale. Ce projet comprend une grande originalité dans une variante concernant la révision partielle. Cette variante impose des conditions de forme à l'écriture constitutionnelle: «[les] détails et la longueur du texte doivent se tenir dans les limites de la présente Constitution»¹¹⁴.

2.3 Les réactions concernant les travaux du groupe de travail Wahlen

2.3.1 Les réactions du public

472

Les réactions du public — Le rapport final fut présenté au public le 6 septembre 1973, mais sans parvenir à un écho politique important¹¹⁵. Désabusé, KAUFMANN constata que 99% des gens étaient plus intéressés par d'autres problèmes que la révision totale¹¹⁶. D'autres auteurs partageaient l'idée que le Malaise helvétique et les velléités de révision totale ne concernaient qu'une élite restreinte¹¹⁷. AUBERT ironisa sur le manque d'intérêt suscité par le questionnaire Wahlen, alors qu'il était publié au moment où apparaissaient les poussées révolutionnaires européennes du printemps 1968¹¹⁸. Alors que les réactions du public étaient rares, les réactions en doctrine furent nettement plus marquées, avec la rédaction de deux projets privés de Constitutions, d'un article sur les préconditions de la révision totale et la publication d'un cahier spécial dans la Revue de droit suisse.

473

Le projet WALDKIRCH — En septembre 1970, le Conseiller national Eduard von WALDKIRCH publia à compte d'auteur un projet de Constitution, *Avant-projet pour la révision totale de la Constitution fédérale*, en septembre 1970 (ci-après AP 1970), largement fondé sur le droit constitutionnel positif — l'auteur ne prévoit pas le droit de vote des femmes par exemple¹¹⁹. Ce projet se limite principalement à des changements

112 Les variantes principales envisagées concernent l'acquisition et la perte du droit de cité, les droits sociaux, le régime économique, la répartition des compétences législatives, l'harmonisation des impôts directs et l'instauration d'une constituante pour la révision totale.

113 COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 112 ss.

114 COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 140; HÄBERLE, *Verfassungsgebung*, p. 6. Pour le groupe de travail Wahlen, cette variante est indissociable d'un droit d'initiative législative, CRESPI, *La révision*, p. 741.

115 RENKENS, *Chronologie*, p. 79.

116 KAUFMANN O., *Vorarbeiten*, p. 122.

117 KORFF, DELLEY et OSSIPOW, *Révision*, p. 70; MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 724 s; SALADIN, *Funktion*, p. 533; SCHWEIZER, *Totalrevisionen*, p. 108; VOYAME, *Révision*, p. 195.

118 AUBERT, *Observations*, p. 239.

119 WALDKIRCH, *Avant-projet*. Il semble que WALDKIRCH ait été excédé par la lenteur des travaux de

formels: amélioration de la systématique du texte,¹²⁰ suppression de dispositions largement surannées¹²¹ ou infraconstitutionnelles,¹²² simplification de la rédaction,¹²³ harmonisation typographiques¹²⁴. Toutefois, l'auteur a apporté quelques innovations: l'avant-projet ne contient plus de préambule, le régime des finances fédérales est définitif,¹²⁵ la condition de la laïcité n'est plus exigée pour l'éligibilité au Conseil national,¹²⁶ la question des conflits d'intérêts des anciens membres du Conseil fédéral est réglée par le projet¹²⁷. Il ne semble pas que le projet ait eu une grande influence sur les travaux de révision totale¹²⁸.

Le projet AUBERT — Jean-François AUBERT s'était prononcé à plusieurs reprises contre la révision totale, au motif que les temps n'étaient pas mûrs, qu'il n'était pas bon de forcer l'électeur à voter simultanément sur plusieurs objets différents et

474

révision, KLEY, *Geschichte*, p. 271.

- 120 De nouveaux alinéas sont créés, pour mieux séparer les matières. L'article 4 de la Constitution de 1874 prévoyait que «[tous] les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles». Le projet scinde cet article en deux alinéas différents: «[tous] les Suisses sont [...]» et «[il] n'y a en Suisse ni sujets [...]». Voir les articles suivants de la Constitution de 1874: «27, 31, 32^{bis}, 34^{quiquies}, 41, 45^{bis}, 47, 56, 92 102. WALDKIRCH scinde parfois un article en deux articles différents: il sépare l'article 34 Cst. 1874 qui comprend la compétence législative sur le travail en usine et sur les agences d'émigration.
- 121 Voir les dispositions suivantes: art. 11, 12, 13, 15, 17 Cst. 1874 (capitulations militaires, décorations militaires, limitations à 300 soldats permanents par cantons...). L'article 86 Cst. 1874 prévoyait que l'Assemblée fédérale ne se réunissait qu'une fois par année, alors qu'en réalité elle se rencontrait trois fois.
- 122 La législation sur l'absinthe (art 32^{ter} Cst. 1874) est remplacée par une compétence générale en matière de lutte contre l'alcoolisme.
- 123 L'article 64 Cst. 1874 reconnaissait à la Confédération la législation sur la capacité civile, les matières du droit se rapportant au commerce. En 1898, il avait été complété par une compétence fédérale sur «les autres matières du droit civil» (FF 1898 IV 958). L'article 64 Cst. 1874 dans sa nouvelle version est remplacé par l'article 100 AP 1970: «[la] législation dans tous les domaines du droit civil est du ressort de la Confédération».
- 124 La numérotation du projet est continue: les adverbes multiplicatifs sont supprimés (^{bis}, ^{ter}, ^{quater}...). Les nombres «2 litres» «5 francs» sont écrits en lettres.
- 125 Voir l'article 73 AP 1970. Certaines dispositions constitutionnelles ont codifié les mesures prises en vertu du droit de nécessité, notamment la réforme de 1958 pour l'impôt anticipé. D'autres dispositions ont été codifiées pour une durée limitée comme l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt fédéral direct. L'impôt sur la défense nationale est prolongé en 1958 pour douze ans (FF 1957 I 525, 599). Lors de la votation du 15 novembre 1970, l'arrêté fédéral du 24 juin 1970 modifiant le régime des finances fédérales (FF 1970 II 1), bien qu'accepté par le peuple par 361 122 oui contre 299 381 non, a été rejeté par les cantons par treize voix contre neuf, à cause notamment de l'établissement d'un impôt fédéral direct définitif (FF 1970 II 1597, 1597 et 1599). Par conséquent le régime est prolongé jusqu'en 1980 (FF 1970 II 1597, 1601) fin 1994 (FF 1982 I 208) fin 2006 (FF 1994 I 463), puis fin 2020 (FF 2004 1245, 1246).
- 126 Voir l'article 115 du projet.
- 127 Voir l'article 138 du projet: «[l'interdiction pour les Conseillers fédéraux de revêtir un autre emploi] s'applique également après leur retraite; en particulier, leur est interdite toute activité dans des conseils d'administration, comités et directions de personnes morales, s'ils n'ont pas exercé cette activité avant leur élection».
- 128 Par contre, le projet permit à Eduard von Waldkirch de se faire connaître et élire au Conseil national et il lui revint l'honneur d'ouvrir la première session parlementaire élue avec le suffrage féminin, KLEY, *Geschichte*, p. 271.

que la révision en cours n'avait pas d'idée forte¹²⁹. Il préféra toutefois participer au processus en rédigeant un projet de Constitution, *Constitution fédérale de la Confédération suisse*, s. d., (ci-après AP 1974) qu'il soumit au groupe de travail Wahlen¹³⁰. Le projet Aubert se distingue par sa concision: il est rédigé en 80 articles, séparé en cinq chapitres: le rôle de l'État, les libertés et les droits des particuliers, la structure de l'État, l'organisation de la Confédération, la révision de la Constitution. Contrairement aux autres projets qui commencent par l'énumération des cantons, le projet AUBERT commence par une liste des tâches de l'État¹³¹ — les cantons ne sont cités qu'à l'article 18. Le projet contient un catalogue des libertés individuelles et des libertés sociales¹³² (art. 6 à 17 AP 1974). Il distingue également les compétences exclusives, concurrentes, ou limitées aux principes (art. 26 ss AP 1974). Il ne contient pas d'innovations particulières au regard des institutions. Il prévoit une variante reconnaissant au Tribunal fédéral la juridiction constitutionnelle (art. 72 AP 1974), et un mécanisme permettant l'instauration d'une constituante (art 75 ss AP 1974).

475

Les préconditions de la révision totale — Dans la revue *Wirtschaft und Recht*, USTERI défendit l'idée qu'une révision totale n'était réalisable que lorsque deux préconditions étaient remplies. Une révision totale devait être précédée d'une révolution intellectuelle, comme le libéralisme en 1848. Elle devait s'accompagner en outre d'un mouvement politique qui soutenait cette révolution et qui assurait le relais entre les élites et la population¹³³. USTERI voyait trois suites éventuelles au groupe de travail Wahlen: une révision totale matérielle, fondée sur un désir de changement, le regroupement d'un certain nombre de révisions dans le cadre de la Constitution en vigueur ou une série de révisions partielles¹³⁴. En l'absence de préconditions favorables aux deux premières possibilités, il préconisait la suite des travaux sous la forme de révisions partielles¹³⁵.

129 RENKENS, *Chronologie*, p. 93.

130 Le projet est reproduit dans les documents de travail du groupe de travail, COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 141 ss.

131 AUBERT cite sans les distinguer des tâches de la Confédération, comme la défense nationale ou l'établissement des relations étrangères et des tâches des cantons, comme l'instruction publique ou le maintien de l'ordre et de la sécurité extérieure (art 1). Un des effets attendus était de permettre à l'État d'agir, sans attendre une clause constitutionnelle explicite, BURKHARDT, *Totalrevision*, p. 566.

132 Les libertés sociales sont des mesures que l'État prend en faveur du travail, du logement, des personnes invalides, malades, âgées ou privées de soutien (art. 17 AP 1974).

133 USTERI, *Voraussetzungen*, p. 204.

134 USTERI, *Voraussetzungen*, p. 209.

135 USTERI, *Voraussetzungen*, p. 219 ss. Un premier paquet de révisions partielles traiterait des relations entre la Confédération et les cantons, notamment pour rationaliser l'octroi de compétence à la Confédération, selon l'intérêt national et le besoin de coordination; ensuite les autorités fédérales seraient à réorganiser, il faudrait attribuer le contrôle juridictionnel au Tribunal fédéral sur les lois fédérales, prévoir le référendum législatif ou encore séparer la conduite du processus législatif de la gestion de l'administration, aujourd'hui en main du Conseil fédéral; un troisième paquet a trait à la protection de la personnalité, notamment à la lutte contre la pollution ou le bruit; le lien entre l'État et l'économie doit être repensé; la planification nationale doit être possible, notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire; un catalogue de droits fondamentaux doit être établi.

2.3.2 Le débat de la Revue de droit suisse

Le cahier spécial de la Revue de droit suisse — Sous le titre « *Totalrevision der Bundesverfassung — Ja oder nein ?* Quelques opinions sur la révision de la Constitution fédérale » GUTZWILLER collecta plusieurs avis de doctrine sur la révision totale de la Constitution en 1968¹³⁶. Dans cette série de prises de position de la doctrine, les avis étaient très diversifiés. Les contributions traitaient de l'opportunité même d'une procédure de révision totale ou concernant l'organisation d'une chaîne de révisions partielles, du champ de la révision et finalement des solutions à adopter et des questions à traiter. Par contre, la question des typologies des révisions totales et des questions politiques prioritaires nourrissait un certain consensus.

476

L'opportunité d'une révision totale — La doctrine exprime parfois sous l'adage *civitas semper reformanda* l'idée que des réformes sont nécessaires continuellement à l'État¹³⁷. Toutefois, ces réformes ne doivent pas nécessairement prendre la forme d'une révision totale. BÄUMLIN estime que plus les structures politiques de l'État sont compliquées, plus les changements radicaux sont difficiles à introduire par le biais de la révision totale¹³⁸. HUBER doute que le moment soit propice à cette tâche¹³⁹. BATELLI préfère de manière générale les révisions constitutionnelles introduites par des révisions partielles¹⁴⁰. SCHEFOLD se montre également réservé¹⁴¹. Au contraire, SCHNYDER estime que le processus est nécessaire pour revitaliser la démocratie, quand bien même la « montagne accoucherait d'une souris »¹⁴².

477

La révision totale ou une chaîne de révisions partielles? — Le processus de révision totale peut également être découpé dans une chaîne de révisions partielles, comme en 1866. La chaîne de révisions partielle peut présenter un certain nombre d'avantages: elle n'exige pas nécessairement que tous les travaux soient terminés en même temps, elle permet de répartir les objets soumis au vote dans l'ordre des priorités politiques et permet au citoyen de se prononcer sur des variantes politiques¹⁴³. La révision partielle permet par ailleurs de mieux contrôler les changements

478

136 GUTZWILLER, *Opinions*.

137 Voir BÄUMLIN, *Totalrevision*, p. 384; MORAND, *Légalité*, p. 139; MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 827; WAHLEN, *Bemerkungen*, p. 242. Cette devise est inspirée par un des six principes de la Réforme, *Ecclesia reformata sed semper reformanda*, qui signifie que l'église est une institution humaine et que, bien que réformée formellement, elle doit être réformée sans cesse dans sa doctrine.

138 BÄUMLIN, *Totalrevision*, p. 385. Il est par exemple critique concernant l'introduction de droits sociaux et préfère l'inscription de mandat au législateur (promouvoir le plein-emploi, au lieu de proclamer l'existence d'un droit au travail), BÄUMLIN, *Totalrevision*, p. 387. Également sceptique face au processus de révision totale, EICHENBERGER, *Richtpunkte*, p. 442. EICHENBERGER espère que le processus de révision totale, qu'il qualifie d'« aventure politique » ne se termine pas dans un fiasco destructeur. GERMANN lui reproche cette manière de voir le processus et il y voit la tendance du groupe de travail à obstruer les réformes, GERMANN, *Totalrevision*, p. 88. Sur la question de l'opportunité d'une révision totale, voir *supra* § 135.

139 HUBER H., *Zuständigkeit*, p. 497.

140 BATELLI, *La révision totale*, p. 404.

141 SCHEFOLD, *Verfassungsbindung*, p. 580.

142 SCHNYDER, *Wagnis*, p. 587.

143 EICHENBERGER, *Richtpunkte*, p. 446.

politiques et donc de faciliter l'acceptation des projets¹⁴⁴. Pour DARBELLAY, la révision totale se présente comme une somme de révisions partielles¹⁴⁵.

479

La typologie des révisions totales: selon l'ampleur des révisions — EICHENBERGER s'attache à ordonner les différentes significations du processus de révision totale: dans un sens *absolu*, la révision totale désigne une procédure qui inclut des nouvelles questions qui ne s'étaient pas posées et qui apportent un nouveau contenu¹⁴⁶. WILDHABER donne les exemples suivants de révisions totales matérielles: l'abrogation des droits fondamentaux, la transformation de la Suisse en un État unitaire ou l'introduction d'un nouveau régime de gouvernement¹⁴⁷. Dans un sens *relatif*, la révision totale peut se limiter à des questions purement formelles (*die totale Formalrevision*)¹⁴⁸, comme le fait principalement le projet WALDKIRCH ou contenir des innovations ponctuelles, dans le cas d'une révision totale formelle avec des innovations partielles (*die totale Revision mit punktuellen Neuschöpfungen*)¹⁴⁹, comme les projets EICHENBERGER/MORAND/KAUFMANN et WILDHABER¹⁵⁰.

480

Le champ de la révision totale — BRIDEL et MOOR estiment que certaines normes (*essentialia*) comme le fédéralisme, la démocratie, le libéralisme, le principe de l'État de droit et des droits de l'homme ne procèdent pas du constituant suisse et ne sauraient être révisées. Une révision totale serait l'occasion de purger la Constitution des éléments qui ne relèvent pas matériellement du droit constitutionnel (*accidentalia*)¹⁵¹. DARBELLAY estime également qu'aucune base de la vie politique n'est en cause et que la révision totale apparaît « comme une mise à jour du texte constitutionnel »¹⁵².

481

Quelques questions à traiter dans une révision totale — FAVRE souhaite réformer le gouvernement pour décharger les membres du Conseil fédéral¹⁵³. FISCHLI souhaite l'introduction d'un recours de droit administratif, ouvert à l'administration, contre les décisions des tribunaux administratifs cantonaux avec un plein pouvoir de cognition¹⁵⁴. HUBER propose l'introduction du fédéralisme coopératif, dans sa dimension horizontale (entre cantons) et verticale (entre les cantons et la Confédération)¹⁵⁵. IMBODEN propose de décompter non les compétences fédérales, mais les compétences

144 HUBER H., *Zuständigkeit*, p. 484.

145 DARBELLAY M., *La révision totale*, p. 425.

146 OSWALD voit deux critères qui définissent la révision totale dans un sens absolu: lorsqu'elle introduit une rupture marquante dans le texte constitutionnel et lorsque le champ de la révision n'est pas limité à une série de questions précises, OSWALD, *Totalrevision*, p. 528. Pour HUBER, on peut classer les révisions totales sur un continuum allant de la révision totale formelle à la révision totale matérielle, HUBER H., *Gesamtänderung*, p. 198.

147 WILDHABER, *Rechtsfragen*, p. 47.

148 OSWALD raille la révision totale formelle comme « *Verfassungskosmetik* » OSWALD, *Totalrevision*, p. 527.

149 EICHENBERGER, *Richtpunkte*, p. 443.

150 Le groupe de travail Wahlen n'a jamais eu l'intention de changer la nature de l'État suisse, BURKHARDT, *Totalrevision*, p. 571; KAUFMANN O., *Vorarbeiten*, p. 122; WAHLEN, *Bemerkungen*, p. 12.

151 Ces principes sont des *essentialia* du droit public suisse, même sans être typiquement helvétique, BRIDEL et MOOR, *Observation*, p. 406 et 411. HUBER pense également qu'un tri serait le bienvenu, HUBER H., *Zuständigkeit*, p. 492.

152 DARBELLAY M., *La révision totale*, p. 425. Voir également FAVRE, *Aspects*, p. 458.

153 FAVRE, *Aspects*, p. 458.

154 FISCHLI, *Gerichtsverfassung*, p. 478.

155 HUBER H., *Zuständigkeit*, p. 494.

cantonaux dans la Constitution¹⁵⁶. SALADIN plaide pour la rédaction d'un catalogue et la reconnaissance d'un effet horizontal des droits fondamentaux¹⁵⁷. Il développe également une argumentation en faveur de la reconnaissance des droits sociaux¹⁵⁸. SCHEFOLD fait remarquer que la révision totale ne peut réussir à décharger la Constitution des normes infraconstitutionnelles, que si elle empêche l'incorporation de telles normes dans la Constitution révisée¹⁵⁹.

Les chantiers prioritaires à la révision totale — Comme le Conseiller fédéral von Moos dans sa réponse aux motions Obrecht et Dürrenmatt¹⁶⁰, ou les réponses exprimées au questionnaire Wahlen¹⁶¹, la doctrine estime souhaitable de régler un certain nombre de problèmes de manière préliminaire: le suffrage féminin, la garantie de la propriété, les articles confessionnels, et la refonte des finances fédérales¹⁶². Nous présenterons de manière lapidaire ces grandes questions, bien qu'elles ne furent résolues que dans le cadre de révisions partielles.

Digression: la question du suffrage féminin — Le suffrage féminin était considéré comme une des questions les plus importantes qui se soient posées à l'État fédéral depuis son existence¹⁶³ et comme une revendication courante examinée dans le cadre des révisions totales¹⁶⁴. Bien que la constitution de 1848 prévît à l'article 4 l'égalité entre tous les Suisses, on interprétait l'article 63 de la Constitution de 1848, respectivement l'article 74 de la Constitution de 1874 comme réservant le droit de vote aux seuls Suisses de genre masculin. Dès lors, la reconnaissance du droit de vote des femmes ne pouvait que se faire par un changement d'interprétation de la disposition constitutionnelle ou par une révision constitutionnelle. En 1957, le

156 IMBODEN, *Totalrevision*, p. 509. HUBER pense que cette solution remettrait en question le caractère fédéral de la Suisse, car les cantons ne rempliraient certainement pas ces compétences, HUBER H., *Zuständigkeit*, p. 487.

157 SALADIN, *Funktion*, p. 547 et 559.

158 Prise isolément, la garantie de la seule liberté n'a pas d'utilité pour le citoyen, s'il n'a pas la capacité de jouir de cette garantie; par exemple, celui qui meurt de faim n'a pas d'intérêt à voir sa liberté de croyance reconnue, SALADIN, *Funktion*, p. 553 s.

159 SCHEFOLD, *Verfassungsbindung*, p. 568. Pour lui, cela passe par la suppression du droit d'initiative populaire sous la forme d'un projet rédigé, SCHEFOLD, *Verfassungsbindung*, p. 571 s.

160 BO/CE 1966, p. 176. Pour le Conseiller fédéral, les questions politiquement prioritaires sont la réforme du droit foncier, l'abrogation des articles d'exception, l'instauration du suffrage féminin.

161 WAHLEN, *Procédure*, p. 768. Les questions politiquement prioritaires mises en exergue par les réponses sont le droit foncier, le suffrage féminin, les articles confessionnels, l'abattage israélien, le régime des finances fédérales et la juridiction constitutionnelle.

162 BAÜMLIN, *Totalrevision*, p. 391; DARBELLAY M., *La révision totale*, p. 425; FAVRE, *Aspects*, p. 458.

163 FF 1957 I 693, 695. Notons d'ailleurs qu'en 1971 seuls cinq États ne connaissaient pas le droit de vote des femmes: le Yémen, la Jordanie, le Koweït, le Liechtenstein, le Nigéria et l'Arabie Saoudite (FF 1970 I 61, 66).

164 Lors de la révision totale de la Constitution fédérale de 1874, il fut proposé sans succès d'accorder une complète égalité politique à la femme (FF 1957 I 693, 725). En 1918, lors de la discussion autour de la motion Scherrer-Füllemann qui réclamait une révision totale de la constitution, on a évoqué la possibilité d'un suffrage féminin, voir les interventions relatives à la motion Scherrer-Füllemann du Conseiller fédéral Calonder (BO/CN 1919 p. 251), de M. Göttisheim (BO/CN 1919 p. 285) et M. Grimm (BO/CN 1919 p. 293). Le Grand Conseil de Bâle-Ville avait demandé également l'instauration du suffrage féminin par son initiative concernant la révision totale de la constitution fédérale, du 6 mai 1946 (FF 1959 II 1250, 1250).

Conseil fédéral estimait que l'institution du suffrage féminin nécessitait une révision constitutionnelle¹⁶⁵. Cet avis a été confirmé par le Tribunal fédéral qui a refusé d'élargir l'interprétation du terme «suisse» aux femmes, car cette voie éludait selon lui les règles en vigueur concernant la révision constitutionnelle¹⁶⁶. L'instauration du suffrage féminin a par conséquent été soumise au vote le 1^{er} février 1959 et rejetée¹⁶⁷. Suite à l'introduction du suffrage féminin dans trois cantons, le dépôt de différentes interventions parlementaires¹⁶⁸ et l'initiative du Grand Conseil neuchâtelois du 26 février 1966, le suffrage est introduit en Suisse au niveau fédéral par une révision de l'article 74 Cst. 1874 le 7 février 1971¹⁶⁹.

484

Digression: la garantie de la propriété privée — L'utilisation et le prix des biens immobiliers étaient devenus des problèmes de premier ordre de la Suisse d'après-guerre¹⁷⁰. Sous l'effet conjugué de l'accroissement de la population, la concentration urbaine, l'élévation et la transformation du niveau de vie, l'augmentation des tâches administratives étatiques et de la dépréciation monétaire, le prix des biens immobiliers a augmenté dans des proportions démesurées¹⁷¹. Dans l'idée de lutter contre la spéculation, le 10 juillet 1963, le parti socialiste suisse et l'union syndicale suisse ont déposé une initiative populaire contre la spéculation foncière. Cette initiative prévoyait d'insérer dans la Constitution un article 31^{sexies} qui institue un droit de préemption de la Confédération et des cantons en cas de vente d'immeuble entre particuliers ainsi qu'un droit d'expropriation. L'avant-projet mis en consultation par le Conseil fédéral fut remis en cause par un avis de droit du professeur Hans Huber, qui contestait que le plan des zones proposé dans l'avant-projet eût une base constitutionnelle¹⁷². Le temps manquait pour rédiger un nouveau contre-projet, l'initiative socialiste fut néanmoins refusée par le peuple, alors que le Conseil fédéral avait promis un autre contre-projet¹⁷³. Celui-ci tint parole et présenta un nouveau contre-projet qui garantissait la propriété privée, mais reconnaissait à la Confédération et aux cantons la compétence de procéder à des expropriations et d'autres restrictions de propriété (art. 22^{ter} Cst. 1874)¹⁷⁴. Bien que des questions de

165 FF 1957 I 693, 733.

166 Arrêt Quinche et consorts contre Conseil d'État du canton de Vaud, ATF 83 I 173, 183, consid. 6.

167 L'objet est refusé par une majorité du peuple (654 939 voix contre 323 727 voix) et par tous les cantons, sauf trois (FF 1959 I 564).

168 Motion Schmitt (Genève) adoptée par le Conseil national le 23 juin 1966 et par le Conseil des États le 4 octobre 1966; motion Tanner adoptée le 4 juin 1968 et acceptée comme postulat par le CN le 5 mars 1969 et motion Arnold du 17 juin 1969.

169 L'objet est accepté en votation populaire du 7 février 1971, par 621 109 voix contre 323 882 et par 14 cantons et 3 demi-cantons contre 5 cantons et 3 demi-cantons (FF 1971 I 502).

170 KUTTLER, *Bodenverteuerung*, p. 139.

171 AUBERT, *Renchérissement*, p. 12 à 14. En 1959, à Zurich le prix moyen des terrains non bâtis s'élevait à 13 francs, six fois le prix d'avant-guerre (environ 2 francs), quatre ans plus tard, il se montait à presque treize fois le prix d'avant-guerre (170 francs), FF 1966 I 898, 904.

172 FF 1967 II 137, 139.

173 FF 1966 I 898, 925. La votation a eu lieu le 2 juillet 1967 et a été rejetée par 397 303 des votants contre 192 991 et refusée par 18 cantons et 6 demi-cantons contre un canton (FF 1967 II 49).

174 La révision a été acceptée en votation populaire le 14 septembre 1969 par 286 282 votants contre 225 536 et par dix-sept cantons et cinq demi-cantons contre deux cantons et un demi-canton (FF 1969 II 1105).

droit foncier restassent pendantes, le problème était considéré comme globalement résolu par le groupe de travail Wahlen, lorsqu'il rendit son rapport final¹⁷⁵.

Digression: les articles confessionnels — Les articles confessionnels désignent les dispositions constitutionnelles qui portaient atteinte à la liberté religieuse des catholiques pour des raisons historiques, à laquelle nous joignons l'interdiction de l'abattage rituel israélite¹⁷⁶. L'article 58 Cst. 1848 interdisait l'ordre des Jésuites et toutes les sociétés affiliées¹⁷⁷. La Constitution de 1848 exigeait également des membres du Conseil national qu'ils fussent laïques (art. 64 Cst. 1848, puis 75 Cst. 1874). Née dans le contexte du *Kulturkampf*¹⁷⁸, la révision totale de 1874 est allée plus loin dans l'anticléricalisme¹⁷⁹. En 1892, les associations protectrices des animaux déposèrent la première initiative proposant d'introduire dans la Constitution un nouvel article 25^{bis} Cst. 1874. qui interdisait expressément de saigner les animaux de boucherie sans les avoir étourdis préalablement. Bien que l'Assemblée fédérale en ait proposé le rejet, l'initiative populaire fut acceptée le 20 août 1893¹⁸⁰. Cette disposition avait une portée hybride, puisqu'elle visait à protéger les animaux, tout en instaurant une interdiction discriminatoire¹⁸¹. Pour le rapport Wahlen, la question des

175 WAHLEN, *Procédure*, p. 768.

176 Le rapport WAHLEN distingue les articles confessionnels de l'interdiction de l'abattage rituel, HUBER H., *Droits*, p. 119. Contrairement aux interdictions des articles confessionnels, l'obligation d'étourdir un animal avant de le tuer est toujours en vigueur (art. 21 de la loi fédérale sur la protection des animaux, – LPA RS 455). Nous présentons toutefois ces articles ensemble, sous l'angle de la discrimination et de l'atteinte à la liberté religieuse de ces dispositions constitutionnelles.

177 Cette interdiction résultait d'une lutte politique entre le radicalisme révolutionnaire, le libéralisme évolutif et le conservatisme intransigeant durant les années de la Régénération de 1840 à 1848 et du Sonderbund. Cet antagonisme a abouti à l'interdiction des jésuites, justifié par leur combat contre les idées libérales et par l'hostilité grandissante de l'aile radicale, FF 1972 I 101, 123.

178 Le *Kulturkampf* désigne la lutte qui s'est engagée entre le pouvoir séculier et le pouvoir ecclésiastique à la fin du XIX^e. Un des épisodes importants du *Kulturkampf* a été la proclamation du syllabus par le pape Pie XV en 1864, qui énumérait et condamnait quatre-vingts «erreurs des temps modernes» dont le libéralisme et le nationalisme. Le premier Concile du Vatican des années 1869 et 1870 a, par la suite, proclamé l'infaillibilité du dogme pontifical, c'est-à-dire que le pape est tenu pour infaillible lorsqu'il définit *ex cathedra* la doctrine qui engage l'Église en matière de foi ou de mœurs (FF 1971 I 101, 128).

179 À l'article 50 aCst., la Confédération reçoit la compétence pour trancher les litiges de droit public ou privé résultat de la création de communautés religieuses ou de la scission des communautés religieuses existantes, ce par quoi il faut comprendre les différends juridiques engendrés par la scission des catholiques romains et chrétiens, AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 49, n° 113. L'institution de nouveaux évêchés est soumise à l'approbation de la Confédération (art. 50 al. 4 aCst.). L'interdiction des Jésuites est renforcée par l'interdiction de toute action dans l'Église et dans l'école (art. 51 aCst.). La fondation ou le rétablissement de couvents ou ordres religieux sont également interdits (art. 52 Cst. 1874). La juridiction ecclésiastique est abolie (art. 58 Cst. 1874). Cette dernière disposition sera abrogée dans le projet du Conseil de fédéral de 1996 (FF 1997 I 1, 183).

180 FF 1893 III 913, 914. L'objet a été accepté par 191 527 voix contre 127 101 et par onze cantons et un demi-canton contre dix cantons et un demi-canton. À noter que le nombre de cantons était de 22 en 1893 et donc que la majorité absolue était de douze cantons entiers. Le Conseil fédéral a toutefois estimé que la voix des demi-cantons l'emportait (FF 1893 IV 403, 406).

181 Le judaïsme et l'islam interdisent d'étourdir les animaux avant la saignée qui s'opère par incision des parties molles du cou de l'animal (égorgement), FF 1972 II 1473, 1479.

articles confessionnels et de l'interdiction de l'abattage rituel pourrait être traitée dans le cadre de la révision totale¹⁸². Toutefois, le calendrier politique en décida autrement, sous la pression notamment de la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁸³. Le Conseil se rangea à son avis et l'abrogation des articles 51 et 52 Cst. 1874 fut acceptée par le peuple et les cantons le 20 mai 1973¹⁸⁴. Les autres articles confessionnels furent abrogés par la suite¹⁸⁵. La Suisse adhéra à la Convention européenne des droits de l'homme le 3 octobre 1974 et le Conseil fédéral put ratifier formellement la Convention le 28 novembre 1974¹⁸⁶.

486

Digression: la refonte des finances fédérales — La refonte des finances fédérales est assurément une question d'une grande complexité. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons la présenter ici que très superficiellement. Le constituant de 1848 avait prévu *grosso modo* que les impôts directs relevaient de la compétence des cantons et que les impôts indirects finançaient la caisse fédérale¹⁸⁷. Cette répartition théorique n'a pas permis de faire face aux circonstances extraordinaires du début du XX^e siècle, comme les deux guerres mondiales et l'accroissement des compétences de la Confédération. Le 6 juin 1915, le peuple et les cantons adoptèrent les dispositions concernant le premier impôt fédéral de guerre, présenté comme une contribution

182 WAHLEN, *Procédure*, p. 768.

183 La motion von Moos du 24 juin 1954 invitait le Conseil fédéral à présenter un projet en vue de l'abrogation des articles 51 et 52. Pour donner suite à la motion, devenue un postulat le 23 juin 1955, le Conseil fédéral a chargé le prof. Werner Kägi de rédiger une étude approfondie sur la question. Le rapport du professeur Kägi fut délivré en juin 1969 et recommandait d'abroger les articles 51 et 52 par une révision partielle, sans aborder la question des évêchés ni de l'abattage rituel. Selon lui, l'abrogation était urgente pour permettre à la Suisse d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme et ne pouvait être remise à une révision totale de la Constitution (FF 1971 I 101, 141 s).

184 L'abrogation des articles 51 et 52 fut acceptée par 791 076 voix contre 648 924 et seize cantons et un demi-canton contre cinq cantons et un demi-canton (FF 1973 I 1605).

185 L'interdiction de l'abattage rituel fut remplacée par une disposition constitutionnelle instituant la compétence de légiférer en matière de protection des animaux le 2 décembre 1973. L'objet a été accepté par 1 041 504 voix contre 199 090 et accepté par tous les cantons (FF 1974 I 295, 301). Sur cette base constitutionnelle, la loi sur la protection des animaux (LPA) du 9 mars 1978 et son ordonnance (OPAn) sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 1981. L'inéligibilité des ecclésiastiques fut abrogée lors des débats parlementaires en 1998. Cette disposition fut maintenue dans le projet du Conseil fédéral de 1996 à l'article 133. Le Conseil fédéral se contenta de relever qu'une révision est déjà en cours (FF 1997 I 1, 379). Cette interdiction fut abrogée par le Conseil des États, contre l'avis du Conseiller fédéral Koller (BO/CE, tiré à part, 1/230 p. 123). La question du dernier article confessionnel se fit moins urgente et l'article 50 al. 3 sur les évêchés fut repris dans la nouvelle Constitution du 19 avril 1999, à l'article 72 al. 3. L'abrogation de cette disposition dépassait du mandat de mise à jour selon le Conseil fédéral (FF 1997 I 1, 292). La question fut définitivement réglée le 10 juin 2001 jour où le peuple suisse vota son abrogation, FF 2001 4458, 4462. L'abrogation fut acceptée par 1 194 556 voix contre 666 108 et par tous les cantons.

186 RO 1974 2148.

187 MEYLAN, *Finances*, p. 404. L'article 39 Cst. 1848 octroyait à la Confédération les intérêts des fonds fédéraux, le produit des péages fédéraux perçus à la frontière suisse, le produit des postes, le produit des poudres et les contributions des cantons.

unique¹⁸⁸. À l'exception du droit de timbre,¹⁸⁹ la Première Guerre mondiale prit fin sans que la Confédération ait vu s'accroître ses compétences financières¹⁹⁰. Les décennies suivantes vont connaître un curieux paradoxe: d'une part, l'intervention de la Confédération est sollicitée à de nombreuses reprises pour faire face à des besoins toujours plus pressants, mais aucun consensus politique ne se met en place pour fournir les ressources nécessaires à cette intervention¹⁹¹. Certaines dispositions constitutionnelles ont codifié les mesures prises en vertu du droit d'urgence, notamment la réforme de 1958 pour l'impôt anticipé¹⁹². D'autres dispositions ont été codifiées pour une durée limitée comme l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt fédéral direct¹⁹³.

188 FF 1915 I 147, 154. Il s'agissait d'introduire un article 42^{bis} dans la Constitution fédérale. L'objet a été accepté le 6 juin 1915 par 452 117 voix oui contre 27 461 (plus de 94%) et tous les cantons (FF 1915 II 33, 34).

189 Accepté en votation populaire du 13 mai 1917, par 190 288 voix contre 167 689 et quatorze cantons et un demi-canton contre sept cantons et un demi-canton (FF 1917 III 395).

190 Le 2 juin 1918, une initiative populaire pour l'insertion d'un article 41^{bis} et une modification de l'article 42 lit. f pour introduire un impôt fédéral direct a été refusée par 612 171 voix contre 4 332 et quatorze cantons et un demi-canton contre sept cantons et un demi-canton (FF 1918 III 706).

191 FF 1948 I 329, 341 s. La crise économique de la fin des années trente a conduit l'Assemblée fédérale à octroyer des pouvoirs spéciaux au Conseil fédéral pour rétablir l'équilibre des finances fédérales. *Arrêté fédéral concernant de nouvelles mesures extraordinaires et temporaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales*, du 13 octobre 1933 (RO 49 859). *Arrêté fédéral concernant de nouvelles mesures extraordinaires destinées à rétablir l'équilibre des finances fédérales en 1936 et 1937 (Programme financier de 1936)*, du 31 janvier 1936 (RO 52 17). Les tentatives ultérieures pour donner une assise constitutionnelle au régime des finances fédérales se sont soldées par différents échecs politiques: un projet du 18 mars 1938 qui visait à donner une assise durable aux finances fédérales est rejeté devant le Conseil national (FF 1938 I 385). En 1948, les deux tiers des recettes de la Confédération ont pour origine des dispositions extra-constitutionnelles, FF 1948 I 329.

192 FF 1957 I 525, 547.

193 Voir l'acceptation de l'arrêté fédéral du 25 juin 1954, concernant le régime financier de 1955 à 1958, accepté en votation populaire par 457 527 voix contre 196 188 et par tous les cantons (FF 1954 II 937). L'impôt sur la défense nationale est prolongé en 1958 pour douze ans (FF 1957 I 525, 599). Lors de la votation du 15 novembre 1970, l'arrêté fédéral du 24 juin 1970 modifiant le régime des finances fédérales (FF 1970 II 1), bien qu'accepté par le peuple par 361 122 oui contre 299 381 non, a été rejeté par les cantons par treize voix contre neuf, à cause notamment de l'établissement d'un impôt fédéral direct définitif (FF 1970 II 1597, 1597 et 1599). Par conséquent, le régime est prolongé jusqu'en 1980 (1970 II 1597, 1601), puis jusqu'à fin 1994 (FF 1982 II 545) fin 2006 (FF 1994 I 463), et fin 2020 (FF 2004 1245, 1246).

3. La Commission Furgler (1974-1977)

3.1 Les débats scientifiques autour de la révision totale

3.1.1 Les contributions de la doctrine juridique et de la science politique

a) La contribution de la doctrine juridique

Les débats en doctrine juridique et en sciences politiques — Le débat initié en doctrine par le groupe de travail ne faiblit pas. En 1970, SIEGENTHALER s'est intéressé aux limites de la révision constitutionnelle¹⁹⁴. En 1971, DUNN rédigea une thèse de doctorat en droit sur la question de la constitution juste,¹⁹⁵ dont il tira un projet de Constitution. Citons encore la publication d'un mélange dédié à Max IMBODEN qui traite indirectement de la révision totale de la Constitution fédérale¹⁹⁶. La science politique n'était pas en reste; NEIDHART publia un ouvrage sur la réforme de l'État fédéral¹⁹⁷ et GERMANN critiqua également le groupe de travail Wahlen¹⁹⁸.

Les limites de la révision constitutionnelle — En 1970, SIEGENTHALER publia une thèse de doctorat sur la question des limites de l'écriture constitutionnelle¹⁹⁹. Contrairement à la rédaction d'une nouvelle Constitution, la révision totale s'inscrit dans un ordre juridique existant qu'elle entend respecter²⁰⁰. SIEGENTHALER s'était déjà posé la question des limites de la révision constitutionnelle en 1958, après l'initiative Rhin²⁰¹. Il rejette toutes limites hétéronomes à la révision constitutionnelle²⁰². Les seules limites qu'il admet sont des limites autonomes, c'est-à-dire qui découlent de la Constitution elle-même. Ces limites peuvent être formelles, s'il s'agit des normes de révision de la Constitution²⁰³ ou matérielles. Contrairement à d'autres Constitutions, la Constitution fédérale ne prévoit pas de limites matérielles à sa révision²⁰⁴ et ne défi-

194 SIEGENTHALER, *Schranken*.

195 DUNN, *Die Richtige Verfassung*.

196 SALADIN, WILDHABER, *Staat*.

197 NEIDHART, *Bundesstaates*.

198 GERMANN, *Innovation*.

199 SIEGENTHALER, *Schranken*.

200 Il s'agirait dans ce cas non d'une révision, mais d'une révolution, SIEGENTHALER, *Schranken*, p. 5, n° 3. Voir *supra* § 107 les modes de l'écriture constitutionnelle.

201 SIEGENTHALER, *Idee*. L'initiative déposée le 23 février 1953 demandait entre autres l'annulation d'une concession pour la construction d'un barrage sur une chute du Rhin. Bien que cette disposition ne fût pas de nature générale et abstraite, le Conseil fédéral estima que la Constitution ne connaissait aucune limite matérielle à sa révision qui justifierait l'annulation de l'initiative, FF 1957 I 697, 727.

202 Les limites hétéronomes viennent de systèmes (*Willensordnung*) différents de la Constitution, comme le droit naturel ou prépositif ou le droit international, SIEGENTHALER, *Schranken*, p. 128, n° 1.

203 SIEGENTHALER, *Schranken*, p. 5, n° 3. Comme l'exigence d'une double majorité du peuple et des cantons pour l'adoption d'une nouvelle Constitution (art. 121 Cst. 1874). Nous avons présenté ces limites comme l'inertie juridique, voir *supra* § 153.

204 Au contraire, l'article 118 Cst. 1874 prescrit que la révision doit pouvoir avoir lieu totalement ou partiellement.

nit pas elle-même la matière constitutionnelle²⁰⁵. Les seules limites matérielles sont de nature négative, c'est-à-dire qu'elles se limitent à interdire l'abrogation ou la modification de normes constitutionnelles, en dehors de la procédure ordinaire de révision²⁰⁶.

La constitution «juste» — DUNN distingue la Constitution écrite de la constitution «juste». La constitution juste est une constitution pure²⁰⁷, en ce qu'elle ne renferme que des normes fondamentales pour l'État, les *essentialiae* dont parlaient BRIDEL et MOOR²⁰⁸. Cette différence entre la Constitution écrite et la constitution juste, peut également signifier une opposition entre la société et la Constitution. Plus la Constitution est précise, plus cette opposition est susceptible d'être saillante²⁰⁹. Une dialectique Constitution-Révolution s'établit: lorsque la Constitution n'est plus en prise avec la société, cette dernière la réécrit par une révolution. Plus la société évolue, plus elle s'éloigne de la Constitution écrite. L'écart finit par être si grand qu'une nouvelle révolution finit par imposer une nouvelle Constitution et par commencer un nouveau cycle²¹⁰.

Le projet DUNN — Pour sortir de la dialectique Constitution-Révolution, DUNN proposa de changer radicalement la nature de la Constitution écrite²¹¹. Le projet de constitution juste est une Constitution de six articles²¹². L'article 1 précise que la Suisse est un État fédéral et nomme les cantons²¹³. L'article 2 précise que les cantons exercent toutes les compétences qui ne sont pas déléguées à la Confédération par la législature²¹⁴. L'article 3 proclame la nature démocratique de la Suisse²¹⁵. L'article 4 impose la séparation des pouvoirs²¹⁶. L'article 5 traite de la procédure législative et

205 SIEGENTHALER, *Schranken*, p. 186, n° 1.

206 SIEGENTHALER, *Schranken*, p. 187, n° 2. Par exemple le Tribunal fédéral devrait privilégier l'interprétation de type historique et subjective, pour éviter de devoir modifier le sens de la Constitution, SIEGENTHALER, *Schranken*, p. 190, n° 3.

207 Le sens ici de constitution se rapproche du terme courant, soit la manière dont une chose est composée. La constitution est pure, car elle est épurée de ses contingences politico-historiques. L'épithète «pure» est à replacer dans le sens kantien de connaissance *a priori*, soit une connaissance existante indépendamment de l'expérience sensible.

208 DUNN classe parmi les *essentialiae* la forme et la structure de l'État, les droits fondamentaux et les normes d'organisation importantes, comme les organes de l'État, DUNN, *Die Richtige Verfassung*, p. 12 s. SIEGENTHALER ajoute également les normes de révision constitutionnelle, SIEGENTHALER, *Schranken*, p. 139, n° 7.1. Voir également *supra* § 480.

209 DUNN, *Die Richtige Verfassung*, p. 25.

210 DUNN, *Die Richtige Verfassung*, p. 26.

211 DUNN, *Die Richtige Verfassung*, p. 95.

212 DUNN, *Die Richtige Verfassung*, p. 125.

213 «Die Schweiz ist ein Bundesstaat, welcher sich aus folgenden Gliedstaaten (Kantonen) zusammensetzt: Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Baselstadt, Baselland, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf».

214 «Die Kantone üben alle Rechte und Funktionen aus, welche nicht durch die Bundesgesetzgebung der Bundesgewalt übertragen sind».

215 «Die Schweiz ist eine Demokratie. Deren Organisation und Ausgestaltung erfolgt durch die Bundesgesetzgebung, unter Vorbehalt von Art. 4 und 5».

216 «Die Macht im Staat soll durch personelle und funktionelle Trennungen unter mindestens vier Organe aufgeteilt werden».

prévoit le droit d'initiative législative²¹⁷. L'article 6 prévoit un inventaire systématique de toutes les lois fédérales²¹⁸.

491

Le mélange Imboden — SALADIN et WILDHABER éditèrent en 1970 un mélange réunissant des contributions pour rendre hommage à Imboden, décédé une année auparavant²¹⁹ pendant les travaux du groupe de travail Wahlen. Sur les vingt et un contributeurs de l'ouvrage, seul SALADIN rédigea une contribution sur la révision totale. Les autres contributions traitent de sujets généraux de droit public, comme le choix des autorités, le droit public non écrit, les droits sociaux ou la concrétisation des droits fondamentaux.

492

« L'art du renouvellement constitutionnel » — Comme partisan de la révision totale, SALADIN regrette l'absence d'une vague d'enthousiasme (*Grundwelle der Begeisterung*) et d'idées directrices pour la révision totale (*Leitideen*)²²⁰. À son avis, il est encore prématuré de se prononcer sur des révisions concrètes, raison pour laquelle SALADIN décrit « l'art du renouvellement constitutionnel » (*Kunst der Verfassungserneuerung*). Cet art devrait s'appuyer sur une régénération de la pensée et une analyse de l'environnement politique, économique et technologique, afin de dégager les modèles politiques les plus adéquats. Pour les trouver, il convient de se détacher des normes existantes pour en retrouver les principes directeurs, les *essentialia*²²¹. Le principe de la révision totale doit être investi non seulement par les scientifiques, mais aussi par l'administration, les politiciens et les citoyens intéressés autour du leitmotiv du respect de la dignité humaine et de la responsabilité individuelle²²².

b) La contribution de la science politique

493

La réforme de l'État fédéral — En 1970, NEIDHART rédigea un essai sur la réforme de l'État fédéral. Dans cet essai, il estimait que le processus de révision totale était encore ouvert, mais qu'une grande résignation s'était emparée des partis politiques et de la doctrine juridique²²³. Il dénonçait la crainte qu'inspirait la simple expression de « révision totale » et proposait une série d'analyses et de propositions sur les réformes possibles de l'État fédéral.

494

Une expression effrayante: la révision totale — NEIDHART rappelait que la révision totale de la Constitution n'avait pas de sens politique propre, mais qu'elle désignait avant tout une procédure juridique. Par conséquent, le processus même de révision totale n'implique pas forcément un changement constitutionnel brusque et révolutionnaire²²⁴. Par sa connotation rebelle, le terme est malheureux lorsqu'il désigne

217 «Das Verfahren der Bundesgesetzgebung wird durch Gesetz geregelt. Das Recht zur Gesetzesinitiative muss jedoch einem Drittel der Mitglieder jeder Kammer des Legislativorgans oder 50 000 stimmberechtigten Bürgern jederzeit offen stehen. Eine Kammer der Legislative muss sich aus gewählten Vertretern des Volkes zusammensetzen. Bezüglich weiterer Kammern ist die Ausgestaltung frei».

218 «Über die in Kraft stehenden Bundesgesetze ist ein systematisches Verzeichnis zu führen».

219 SALADIN, WILDHABER, *Staat*.

220 SALADIN, *Verfassungserneuerung*, p. 270 et 272.

221 SALADIN, *Verfassungserneuerung*, p. 286.

222 SALADIN, *Verfassungserneuerung*, p. 290 ss.

223 NEIDHART, *Bundesstaates*, p. 4 s.

224 Sur les différents sens que peut recouvrir la procédure de révision totale de la Constitution,

une réforme limitée, par exemple la suppression du Conseil des États²²⁵. L'argument des opposants à la révision totale le plus faible que dénonce NEIDHART a trait au manque de slogan (*tragende Idee*) de la révision totale. Selon lui, le fait qu'une révision totale doit être supportée par un mouvement de fond relève de l'idéalisation des luttes constitutionnelles et que même au XIX^e siècle des votations étaient déjà caractérisées par de forts taux d'abstentionnisme²²⁶.

Les réformes de l'État fédéral — Pour proposer de réformes, NEIDHART fonde son analyse non sur le droit constitutionnel existant, mais sur les fonctions du système politique, qui est la « production sociale de décisions contraignantes »²²⁷. Ce qui l'amène à formuler des paquets de réformes qui traitent non des compétences des autorités fédérales, mais qui se concentrent sur le processus de décision²²⁸. Ses propositions de réformes portent sur le renforcement de la participation démocratique,²²⁹ le renforcement de l'Assemblée fédérale²³⁰ et la réforme du gouvernement²³¹.

De la démocratie de concordance à la démocratie d'alternance — En 1975 dans une étude fouillée sur le processus de révision totale, GERMANN proposa de passer de la démocratie de concordance à la démocratie d'alternance,²³² notamment l'instauration d'un système électoral majoritaire, l'élection du président du Conseil fédéral pour quatre ans, et le droit de proposer au Parlement d'élire ou de révoquer les autres Conseillers fédéraux²³³. Il estimait que le système d'alternance était le meilleur moyen d'améliorer la situation: en effet, dans une démocratie de concordance, l'électeur ne peut pas choisir les personnes au pouvoir de manière transparente. Au contraire, la démocratie d'alternance concentre la vie politique sur une élection et elle permettrait de lutter contre l'abstentionnisme. La commission Furgler examina par la suite les propositions de GERMANN, mais les rejeta, car elle les estima contraires à la diversité de la Suisse²³⁴.

La « dépolitisation » de la révision totale — GERMANN était très critique face au groupe de travail Wahlen et estimait que, au vu des conditions de révision voulues

voir *supra* § 149 ss.

225 NEIDHART, *Bundesstaates*, p. 17.

226 NEIDHART, *Bundesstaates*, p. 18 s. Sur la votation populaire lors de l'adoption de la Constitution de 1848, voir *supra* § 283 et § 349 en ce qui concerne la révision totale de la Constitution de 1874.

227 NEIDHART, *Bundesstaates*, p. 40.

228 NEIDHART, *Bundesstaates*, p. 122 ss.

229 Par l'introduction du référendum administratif et de l'initiative législative. Le droit d'urgence doit être révisé, mais le nombre de signatures pour l'exercice des droits populaires aurait augmenté: 100 000 pour le référendum, 200 000 pour l'initiative législative ou constitutionnelle.

230 L'Assemblée fédérale est professionnalisée, et elle devient unicamérale. Une loi fédérale en matière de procédure préparlementaire est votée.

231 Le nombre de conseillers fédéraux est augmenté de deux, la présidence devient un département en soi, de même qu'un département chargé des affaires fédérales.

232 GERMANN, *Innovation*.

233 GERMANN, *Innovation*, p. 194.

234 « Une forte majorité de la commission jugeait que la Suisse était par trop diverse pour qu'il soit possible d'opérer un changement réel et judicieux dans la concurrence entre partis ou groupements de partis avant longtemps et sans que la position de nombreuses minorités en soit affectée durablement dans un sens défavorable à la démocratie et à l'équilibre des forces » COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 128 s.

par le groupe de travail, la révision totale n'était avant tout qu'un simple rite²³⁵. GERMANN voyait la révision totale comme une entreprise de « dépolitisation » (*Entpolitisierung*)²³⁶. Il faut comprendre par là une série de choix politiques qui a pour effet de limiter le débat à des questions de pure technique juridique législative. Ces choix sont les suivants: le choix des motionnaires de ne pas décréter la révision totale, mais de commander une étude par un groupe de travail. Le choix du Conseil fédéral de composer le groupe de travail essentiellement de juristes très qualifiés²³⁷. Le choix ensuite du groupe de travail de publier un questionnaire de questions précises et techniques et de ne pas consulter les groupes d'intérêt dans un premier temps²³⁸.

498

Les deux sens de la dépolitisation de la révision totale — Nous voyons deux significations de dépolitisation²³⁹: elle peut concerner la rationalisation du débat, c'est-à-dire la recherche rationnelle de solutions consensuelles; nous renvoyons à la notion de *politics*. La nature apolitique des travaux de révision totale sera remise en cause plus tard, avec la publication des travaux de la commission Furgler. La « dépolitisation » peut aussi signifier l'appropriation du débat par les experts et la perte de son caractère public. La spécialisation du débat exclut le profane, de par son ampleur et sa complexité²⁴⁰. Une partie de la dépolitisation s'explique par le contexte politique et juridique; le parlement n'a jamais voulu d'un changement fondamental de Constitution²⁴¹. Il n'était par conséquent pas prêt à encourir les risques politiques liés au décret de révision totale de l'article 120 Cst. 1874. Par ailleurs, la nomination d'un groupe d'experts pour préparer un projet législatif est conforme à l'habitude de l'administration et s'est imposée naturellement, au regard de l'article 119 Cst. 1874.

235 GERMANN, *Innovation*, p. 109. Il citait douze raisons qui ont réduit les chances d'innovation du processus de révision totale: la concentration des débats sur des formules purement rhétoriques ou des questions de détails, la quantité des thèmes abordés, les choix d'exclure certaines questions *a priori* (la structure des partis politiques, le financement des campagnes politiques...), la consultation au début de la procédure préparlementaire des groupes de pression opposés au changement, l'appartenance au groupe de travail Wahlen de juristes conservateurs et le cumul de leur rôle, le rôle passif réservé aux groupes progressistes, la domination des idées conservatrices d'une partie de la doctrine, la légitimation par un questionnaire biaisé des tendances conservatrices, la transformation des réformes urgentes en révisions partielles, le désintérêt et la perte de contrôle du parlement et du gouvernement, l'orientation purement technique et apolitique de la révision.

236 GERMANN, *Innovation*, p. 32.

237 L'hypothèse que les juristes privilégient avant tout des solutions plus techniques que politiques est aussi avancée par KORFF, DELLEY et OSSIPOW, *Révision*, p. 72.

238 BÄUMLIN défend le questionnaire et estime qu'il a contribué à clarifier le débat et à identifier les difficultés, BÄUMLIN, *Totalrevision*, p. 390. Dans sa réponse aux motions Obrecht et Dürrenmatt, le Conseil fédéral estime que le questionnaire a ouvert le champ d'investigation, alors que les motions avaient comme objectif une révision formelle avec quelques innovations ponctuelles (FF 1985 III 161, nbp 108).

239 Sur les sens du mot politique, voir *supra* § 24.

240 EICHENBERGER, *Leistungsstaat*, p. 60. Dans ses conclusions, WALHEN recommande à l'attention de ses successeurs, de s'appuyer sur la documentation établie par le groupe de travail pour bien informer le public, ce que le groupe de travail n'aurait pas pu faire sans « [fatiguer] le citoyen déjà rassasié de nouvelles du jour » WALHEN, *Récapitulation*, p. 845.

241 Voir en particulier le développement de la motion Dürrenmatt, *supra* § 448.

3.1.2 Les débats organisés par la Revue de droit suisse

Les réactions dans la Revue de droit suisse — Si l'intérêt du public n'était pas à la hauteur des espérances du groupe de travail,²⁴² la Revue de droit suisse témoigne de nombreux travaux autour des questions soulevées par la révision totale. En 1973, elle publie deux rapports sur les droits sociaux²⁴³. Le centenaire de la Constitution de 1874 est fêté par de nombreuses publications, rassemblées dans un cahier spécial de la Revue de droit suisse,²⁴⁴ dont certaines traitent des questions soulevées par la révision totale²⁴⁵. Un congrès des juristes suisses est organisé autour de la question de l'art de légiférer²⁴⁶.

499

Les droits sociaux — Le congrès annuel de la Société suisse des juristes était consacré à la question des droits sociaux²⁴⁷. Le rapporteur francophone GRISEL présenta une contribution qui traitait des droits sociaux de manière générale²⁴⁸ et le rapporteur germanophone MÜLLER s'occupa de la question de la place des droits sociaux dans la Constitution²⁴⁹. Parmi les définitions des droits sociaux, GRISEL retient que ces derniers se distinguent par le même objet: le développement de la vie matérielle, économique et sociale au sens large. Les libertés classiques, elles, garantissent l'épanouissement de l'individu²⁵⁰.

500

Les droits sociaux dans la Constitution — Tout d'abord, MÜLLER estime que la rédaction d'un catalogue de droits sociaux dans la Constitution relève des décisions politiques sur lesquelles la doctrine n'a scientifiquement rien à dire²⁵¹. Puis, il s'attache à décrire comment l'inscription de droits sociaux fait évoluer la notion même de Constitution, de l'aménagement du pouvoir étatique à un rôle éthique et à la sauvegarde de principes matériels²⁵². La Constitution n'est plus un ouvrage de défense contre le pouvoir monarchique, au sens de la doctrine constitutionnaliste, mais elle organise la communauté sociale²⁵³. En obligeant le pouvoir constituant à la reconnais-

501

242 Voir toutefois l'annuaire de 1970 de la *Nouvelle société helvétique*, qui présente une série de réflexions autour des grandes questions de l'époque, comme le Malaise helvétique, le fédéralisme ou la contestation, CHOPARD, *Renouveler*.

243 GRISEL E., *Droits*; MÜLLER J.-P., *Grundrechte*.

244 RDS, *Constitution*.

245 BRUGGER, *Bundesverfassung*; DELLEY et MORAND, *Les groupes*; FLEINER T., *Verfassungswandel*; KAUFMANN O., *Gerichtbarkeit*; MEIER et RIKLIN, *Konkordanz*; SALADIN, *Bundesverfassung*.

246 CJS, *Légiférer*.

247 Sur la question des droits sociaux, voir *supra* § 202.

248 GRISEL E., *Droits*.

249 MÜLLER J.-P., *Grundrechte*.

250 GRISEL E., *Droits*, p. 95. Les autres définitions se basent sur le critère du droit à la prestation, du critère du cercle des titulaires (pauvres, invalides ou salariés), ou alors du but de tous les droits sociaux, la promotion de l'égalité des chances. HUBER estime que les droits sociaux ne se prêtent pas à une définition rigoureuse, HUBER H., *Droits*, p. 197. MÜLLER privilégie le critère de la prestation, MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 831. WILDHABER développe sa propre typologie qui regroupe six grandes catégories: le droit au travail, à la sécurité sociale, au développement personnel, à la protection des besoins vitaux, à la protection des conditions de travail et à la promotion de l'égalité, WILDHABER, *Grundrechte*, p. 374 s. Pour AUBERT, il ne s'agit pas de droit, mais de mandat imposé au législateur, AUBERT, *Exposé*, p. 124 ss, n° 212 ss.

251 MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 708.

252 MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 718. Voir aussi SALADIN, *Föderalismus*.

253 MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 744. Cette évolution a été admise pour les cantons par le Tribunal

sance explicite des compétences fédérales, la Constitution permet de donner des directives sur la manière dont seront remplies ces compétences²⁵⁴. La Constitution peut aussi prévoir des mesures pour atteindre un certain but déterminé²⁵⁵. En tant que telle, la Constitution ne peut pas résoudre la question sociale, et les droits sociaux ne sont directement justiciables que dans la mesure où ils n'impliquent qu'une prestation modeste de la part de la collectivité²⁵⁶. Toutefois, ils peuvent avoir une certaine utilité juridique, pour adresser un mandat au législateur, permettre de remplir des lacunes ou orienter l'application du droit lorsque celui-ci laisse une marge d'appréciation²⁵⁷. *De constitutione ferenda*, il faudrait d'ailleurs prévoir un contrôle juridictionnel pour les cas où le législateur délaisserait un mandat constitutionnel²⁵⁸.

502

Le centenaire de la Constitution du 29 mai 1874 — Pour fêter le centenaire de la Constitution de 1874, la Revue de droit suisse recueille une série de contributions autour du droit constitutionnel²⁵⁹. Les contributions traitaient de questions historiques, comme le Congrès de Vienne de 1815, ou de droit public suisse, comme le fédéralisme suisse ou le libre mandat des parlementaires et d'autres plus philosophiques comme la Suisse et les Droits de l'homme. Bien qu'aucune contribution ne traitât directement de la révision totale, sur seize publications, dix abordaient des thématiques qui lui étaient proches²⁶⁰.

503

Le renforcement de la Constitution — Le président de la Confédération BRUGGER regrettait le décalage entre la réalité politique et l'image qu'en donne la

fédéral dans l'arrêt Grossen ATF 97 I 499, 505 «[au] cours des années cependant, les cantons ont été amenés à prendre, dans l'intérêt général et en raison de l'évolution des conditions techniques, économiques et sociales, des mesures qui ne tendaient plus directement — ou du moins plus uniquement — à écarter un danger, mais pratiquement à procurer du bien-être à l'ensemble ou à une grande partie des citoyens, ou à accroître ce bien-être par l'amélioration des conditions de vie, de la santé ou des loisirs ».

254 MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 753. L'article 34^{bis} Cst. 1874 prévoit que la Confédération introduira par voie législative l'assurance en cas d'accident «en tenant compte des caisses de secours existantes». L'article 34^{ter} al. 1 lit. d Cst. 1874 donne la compétence à la Confédération de légiférer sur une compensation «appropriée» du salaire ou du gain perdu par suite du service militaire. Cette possibilité était déjà envisagée par Kelsen, qui l'assimilait à une promesse non contraignante du législateur, Kelsen, *Théorie*, p. 132.

255 MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 755. Voir l'article 31^{bis} al. 1 Cst. 1874 qui est le fondement de l'ancrage constitutionnel du droit social: «[dans] les limites de ses attributions constitutionnelles, la Confédération prend des mesures propres à augmenter le bien-être général et à procurer la sécurité économique des citoyens» ainsi que l'article 34^{sexies} al. 1 Cst. 1874: «[la] Confédération prend des mesures visant à encourager la construction de logements [...]».

256 MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 831.

257 MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 846.

258 MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 914. Ainsi, la tâche a été confiée à la Confédération d'instituer une assurance-maternité le 25 novembre 1945 (RO 62 437, FF 1944 825). Ce mandat n'a été réalisé qu'en 2002 (FF 2002 6998). L'art. 49 al. 6 Cst. 1874 prévoyait que le législateur devait rédiger une loi exemptant le contribuable de payer les frais de culte d'une communauté à laquelle il n'appartient pas. Ce mandat n'a toujours pas été réalisé.

259 RDS, *Constitution*.

260 AUBERT, *Le référendum (1872)*; BRUGGER, *Bundesverfassung*; DELLEY et MORAND, *Les groupes*; FLEINER T., *Verfassungswandel*; FREY, *Föderalismus*; GRUNER, *Willensbildung*; HANGARTNER, *Staatsaufgaben*; KAUFMANN O., *Gerichtsbareit*; MEIER et RIKLIN, *Konkordanz*; SALADIN, *Bundesverfassung*.

Constitution. Il estimait qu'un double effort est nécessaire: le premier pour réactiver le civisme de la population et l'autre pour améliorer le fonctionnement des institutions démocratiques (*Verwesentlichung der Demokratie*)²⁶¹. GRUNER estimait que la Constitution a profondément changé et qu'une révision totale était souhaitable²⁶². SALADIN estimait que la Constitution actuelle n'était pas satisfaisante: il manquait un catalogue de droits fondamentaux, la Constitution ne protégeait pas contre les atteintes des personnes privées aux droits fondamentaux, trois mandats constitutionnels n'avaient pas été remplis²⁶³, la fonction des partis politiques devait être ancrée dans la Constitution et la Constitution n'avait plus de lisibilité. Par ailleurs, SALADIN regrettait la méfiance d'une partie de la doctrine pour le processus de révision totale²⁶⁴.

De la concordance à la coalition — MEIER et RICKLIN définissaient trois types de démocraties²⁶⁵: la démocratie de concordance²⁶⁶, la démocratie d'alternance²⁶⁷ et la démocratie de coalition²⁶⁸. Reprenant les thèses développées par GERMANN, ils estimaient que les réformes proposées par le groupe de travail Wahlen n'étaient pas à même d'avoir un réel effet thérapeutique contre le Malaise suisse et les différentes faiblesses du système helvétique²⁶⁹. La capacité d'innovation de la démocratie de concordance présentait trois défauts: ne pas savoir anticiper les problèmes, ni en examiner toutes les solutions possibles, ni ne pouvoir imposer la solution la plus rationnelle. Pour renforcer les capacités d'innovation de la démocratie suisse, les auteurs préconisaient une révision totale qui irait dans le sens de la démocratie de coalition. Ils plaidaient pour l'instauration d'un quorum de 5% et pour la séparation des grands can-

504

261 BRUGGER, *Bundesverfassung*, p. 243. Il est nécessaire pour FLEINER que la Constitution soit en phase avec la réalité politique, pour pouvoir l'orienter, FLEINER T., *Verfassungswandel*, p. 257 s.

262 GRUNER, *Willensbildung*, p. 433.

263 La diminution de la double imposition, l'assurance maternité et l'exemption des frais de culte pour les non-croyants, SALADIN, *Bundesverfassung*, p. 329.

264 SALADIN, *Bundesverfassung*, p. 312. Il explique cette méfiance par la crainte des retards qu'imposerait cette révision totale à la résolution de problèmes urgents.

265 MEIER et RIKLIN, *Konkordanz*, p. 508.

266 La démocratie de concordance est caractérisée par un système d'élection à la proportionnelle, où les partis sont représentés de manière proportionnelle au gouvernement. Les groupes d'intérêts sont intégrés dans le processus législatif et il n'y a pas de véritable opposition parlementaire. La législation se fait par la recherche du consensus et sur le plus petit dénominateur commun à tous les groupes de pression.

267 La démocratie d'alternance est caractérisée par un système électoral à la majoritaire et par deux partis qui s'opposent. Le gouvernement est composé par un seul parti, et l'opposition est forte et homogène. La législation progresse grâce à la plus petite majorité possible.

268 La démocratie de coalition est fondée sur un modèle mixte de système électoral. Il existe par conséquent plusieurs grands partis, dont deux se partagent le pouvoir sur la base d'une coalition. Le gouvernement est plus homogène que dans un régime de concordance, mais il doit compter avec une réelle opposition.

269 MEIER et RIKLIN, *Konkordanz*, p. 511. Les faiblesses de la démocratie de concordance s'expriment dans l'incapacité de tenir un programme politique pour le gouvernement, de procéder à une harmonisation fiscale intercantonale, d'assurer à la Confédération des finances durables ou encore l'incapacité d'analyser et de comparer des variantes politiques comme dans le cas des tunnels transalpins. Dans les années soixante, le gouvernement était dans l'incapacité de décider la meilleure option entre plusieurs tunnels possibles, finalement il décida de creuser le Gothard et le Lötschberg pour contenter tout le monde, sans même examiner d'autre variante sans tunnels supplémentaires.

tons en différentes circonscriptions électorales. Le référendum ne pouvait être demandé que par cinq cantons ou 20% des conseillers nationaux. Le Tribunal fédéral pouvait contrôler la conformité des initiatives populaires et 5000 citoyens pouvaient exprimer une demande au Conseil national qui était d'en débattre. Les propositions de MEIER et RICKLIN avaient été examinées par la commission Furgler, mais rejetées, car «la volonté populaire doit [...] se manifester aussi exactement que possible par les votations populaires et le système proportionnel»²⁷⁰.

505

D'autres propositions de réformes — KAUFMANN propose de profiter de la révision totale pour instaurer une juridiction constitutionnelle²⁷¹. DELLEY et MORAND font également une série de propositions pour diminuer l'influence des associations professionnelles, comme le financement des partis par la Confédération, la professionnalisation du parlement, la suppression de la rotation annuelle de la présidence du Conseil fédéral²⁷². HANGARTNER propose le maintien de l'article 3 de la Constitution en faveur des cantons²⁷³. Par contre, il préconise l'instauration d'un véritable fédéralisme coopératif,²⁷⁴ à savoir la coopération de la Confédération et des cantons à l'accomplissement de tâches communes.

506

L'art de légiférer — En 1974, et sous l'impulsion de son ancien président EICHENBERGER, la Société suisse des juristes organisa un congrès sur «l'art de légiférer»²⁷⁵. Ce recueil s'inscrit directement dans la réflexion initiée par le groupe de travail Wahlen²⁷⁶. Il comprend des contributions sur la théorie de la légistique²⁷⁷ sur la notion même de norme juridique,²⁷⁸ sur la procédure législative,²⁷⁹ et sur l'écriture constitutionnelle²⁸⁰. Comme la réflexion menée sur la légistique est très vaste, nous relèverons une série de thématiques liées à la révision totale: la prise de conscience des limites du droit amène la doctrine à préférer le terme d'«art» de légiférer à celui de «science». Toutefois, personne ne semble remettre en cause le monopole des juristes dans la création législative²⁸¹. Ces difficultés sur la création du droit se re-

270 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 129.

271 KAUFMANN O., *Gerichtbarkeit*, p. 358.

272 DELLEY, MORAND, *Les groupes*, p. 504 s.

273 HANGARTNER, *Staatsaufgaben*, p. 388. L'article 3 de la Constitution de 1874 a la même teneur que l'article 3 Cst. 1999: «[les] cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral».

274 HANGARTNER, *Staatsaufgaben*, p. 396.

275 CJS, *Légiférer*.

276 Comme l'écrit le président de la Société suisse des juristes: «[au] moment où, à la suite d'une vaste procédure d'information, une commission d'experts pour la révision totale de la constitution se met à la tâche, en un temps où l'État est appelé à intervenir dans des domaines toujours plus étendus et parfois même entièrement inexplorés, il est bon qu'on prenne du recul et qu'on se livre à une réflexion plus approfondie sur le pouvoir du législateur, cette entité mythique qui, naguère encore, passait pour le maître du droit suscitant à sa guise règles de conduite ou moyens d'action nouveaux» HELG, *Avant-propos*, p. 5.

277 EICHENBERGER, *Einleitung*; LIVER, *Rechtssetzung*; NOLL, *Rechtssetzung*; TROLLER, *Gesetz*.

278 AUBERT, *Hiérarchie*; DUBS, *Rechtsnormen*; FLEINER T., *Norm*.

279 BUSER, *Rechtssetzung*; GROSSEN, *Organisation*.

280 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*.

281 Sur la question de ce monopole voir *supra* § 46 ss.

trouvent également dans l'écriture constitutionnelle et amènent à interroger la notion de Constitution.

De la science à «l'art» — Par son titre, le congrès entérine une évolution dans la doctrine sur la vision même du droit; les auteurs reviennent souvent sur le fait que l'application du droit par la subsumption n'est pas qu'une opération de logique pure²⁸². L'interprétation est nécessaire pour toute norme juridique, mais dans une mesure différente pour chacune d'entre elles, selon son degré de précision²⁸³. Toute application du droit nécessite une part de création du droit²⁸⁴. Toutefois la création du droit est à différencier de son application, car le juge est tenu par la loi, qu'il doit se contenter d'exécuter²⁸⁵.

507

Les limites du droit — Les auteurs insistent beaucoup sur les limites de la création législative, inhérentes au pouvoir normatif du droit. Une norme peut-elle vraiment, à elle seule, façonner la réalité²⁸⁶? La loi est exprimée par le langage et elle partage avec lui ses imprécisions et son ambivalence²⁸⁷. Or les exigences envers le droit se sont accrues et on lui demande de plus en plus d'ordonner des problèmes sociaux dont la complexité est grandissante²⁸⁸. Si le droit prévoit des conséquences impératives à sa violation, d'autres paramètres interviennent et les processus de contrainte prévus par le droit n'en sanctionnent guère toutes les violations. En conclusion, la meilleure force normative du droit vient de la conviction partagée de son caractère impératif et non de ses instruments de contrainte²⁸⁹.

508

Le monopole des juristes dans la création du droit — Pour LIVER la législation est l'affaire des juristes exclusivement²⁹⁰. Ceux-ci sont à même de pourvoir à une double exigence de *conceptualisation* et de *systématique* nécessaire à la production d'un droit prévisible, cohérent et sûr²⁹¹. Le travail du juriste est d'appliquer la bonne norme à un cas déterminé, par l'opération de la subsumption. Toute norme juridique doit reposer sur des concepts juridiques scientifiquement définis, comme la propriété, le mariage, la responsabilité, la causalité ou encore la bonne foi. La systématique d'une loi comporte deux aspects externes et internes. La systématique externe traite de la place de la loi dans l'ordre juridique et de la cohérence des concepts employés dans différentes lois, comme dans le droit privé ou le droit public. La systématique interne traite de la cohérence des conséquences juridiques d'une loi avec le sens et le but prévu par le législateur.

509

Crise de la création du droit, crise de l'écriture constitutionnelle? — EICHENBERGER estime que les problèmes liés à la création du droit actuellement sont également ceux de l'écriture constitutionnelle. Il identifie deux grands problèmes communs, à savoir la crise de l'autorité normative de la Constitution et la capacité à

510

282 LIVER, *Rechtssetzung*, p. 143 s; NOLL, *Rechtssetzung*, p. 256; TROLLER, *Gesetz*, p. 63.

283 DUBS, *Rechtsnormen*, p. 223 n° 1.

284 NOLL, *Rechtssetzung*, p. 253. Sur l'application et l'interprétation du droit, voir *supra* § 18 s.

285 NOLL, *Rechtssetzung*, p. 265.

286 FLEINER T., *Norm*, p. 282.

287 TROLLER, *Gesetz*, p. 65. Voir aussi sur la question du langage constitutionnel, *infra* § 880 ss.

288 BUSER, *Rechtssetzung*, p. 391; FLEINER T., *Norm*, p. 279.

289 TROLLER, *Gesetz*, p. 53.

290 LIVER, *Rechtssetzung*, p. 180. Sur le rôle des juristes dans la création voir notamment *supra* § 62.

291 LIVER, *Rechtssetzung*, p. 171.

innover²⁹². Pour garder tout son pouvoir normatif, HÄFELIN estime que l'écriture constitutionnelle est tenue par un principe de réalité, c'est-à-dire qu'elle doit tenir compte des données sociales et politiques, mais qu'elle doit permettre les évolutions²⁹³. L'écriture constitutionnelle pose dans tous les cas la question de la notion même de la Constitution²⁹⁴. Bien que la connaissance de cette notion soit utile et nécessaire, la science du droit ne saurait se prendre pour le constituant. Si la doctrine peut seconder utilement le processus d'écriture constitutionnelle, elle ne saurait se substituer à lui²⁹⁵.

511

La notion de Constitution — AUBERT maintient une conception purement formelle de la Constitution, fondée sur la pratique de l'Assemblée fédérale: la Constitution est ce qu'en font le peuple et les cantons²⁹⁶. Bien que HÄFELIN ne nie pas que la Constitution soit le fruit des débats politiques, la Constitution a également un rôle normatif et stabilisateur sur le politique²⁹⁷. Il voit cinq significations à la Constitution: elle représente la constitution normative de l'organisation étatique, en décrivant l'ordre étatique, elle en limite la puissance, elle garantit la position juridique fondamentale des citoyens, elle est le fondement de l'ordre juridique national, et recèle les valeurs fondamentales de la collectivité²⁹⁸.

3.2 L'organisation de la commission Furgler

512

La nomination de la commission Furgler — Le 11 mars 1974, le Département fédéral de justice et police désigna par voie d'ordonnance la commission chargée de la révision totale de la Constitution fédérale²⁹⁹. La présidence de la commission était assurée par le Conseiller fédéral Kurt Furgler³⁰⁰ et le directeur de l'Office fédéral de la justice, Joseph Voyame, exerçait la suppléance. Luzius Wildhaber assurait la co-

292 EICHENBERGER, *Einleitung*, p. 8.

293 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 128.

294 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 77.

295 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 131. Sur l'implication de la doctrine dans le processus de révision totale, voir *supra* § 61. De par son influence prépondérante dans la révision totale de la Constitution fédérale, on peut légitimement se demander dans quelle mesure la doctrine n'a pas confisqué le débat sur la révision totale, voir *infra* § 887 ss.

296 AUBERT, *Hiérarchie*, p. 297, n° 24. Sur la définition formelle de la Constitution, voir *supra* § 84.

297 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 102.

298 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 81 ss. Comparer avec les fonctions de la Constitution, *supra* § 91 ss.

299 FF 1974 I 1130. La liste comprenait alors 45 membres. La liste définitive est arrêtée le 8 mai 1974 avec l'adjonction d'Éduard Amstad, COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 3.

300 La présidence d'une commission par un conseiller fédéral est exceptionnelle dans le processus législatif, et témoigne de l'engagement du Conseil fédéral, VOYAME, *Révision*, p. 190. Elle est souhaitée par la doctrine, pour assurer le lien avec la sphère politique, BURKHARDT, *Totalrevision*, p. 572. L'implication de conseillers fédéraux se retrouve dans les projets législatifs d'importance, comme la rédaction du Code pénal (1893-1895 et 1911-1916), du Code civil (1901-1903), du Code des obligations (1901-1904 et 1908-1909), la loi sur les fabriques (1907), la loi sur les concessions hydrauliques (1909-1910), la loi sur l'expropriation (1917-1924), la loi sur l'agriculture (1943 et 1948) ou dans des révisions constitutionnelles importantes, comme les articles économiques (1947), sur la propriété foncière (1969), sur la formation et la recherche (1973), EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 487, nbp 16.

ordination scientifique des travaux. La commission était composée de quarante-cinq membres: d'anciens membres du groupe de travail Wahlen,³⁰¹ huit représentants de gouvernements cantonaux, dix scientifiques³⁰², sept représentants de la jeune génération, et quatre personnalités de la société civile. De manière consciente, le Conseil fédéral n'a pas voulu inviter les représentants des partis et des groupes de pression, avec l'intention d'éviter le plus possible les blocages politiques, afin de faciliter le processus de révision total³⁰³.

Organisation des travaux de la commission Furgler — Entre mai 1974 et septembre 1977, la commission tint dix-neuf séances plénières: seize séances de trois jours et trois séances de six jours³⁰⁴. Trois sous-commissions s'occupèrent de la rédaction des textes: la sous-commission I s'occupa des droits fondamentaux, de la garantie de la propriété et du régime économique,³⁰⁵ la sous-commission II traita des problèmes du fédéralisme³⁰⁶ et la sous-commission III traita des organes de la Confédération et de la révision de la Constitution³⁰⁷. Plusieurs groupes de travail *ad hoc* se formèrent pour discuter de questions particulières comme le régime financier, la protection de l'environnement, les affaires étrangères, ou la communication au public. Un comité directeur composé de Furgler, Voyame, Wildhaber, Kaufmann, Eichenberger, Morand et Burckhardt fut chargé de la planification, l'organisation et la coordination des travaux de la commission. Les travaux ont été marqués par une haute tenue intellectuelle³⁰⁸.

301 Alessandro Crespi, Kurt Eichenberger, Otto Kaufmann, Louis Guisan, Josi Meier, René Meylan et Hans Stadler.

302 Jean-François Aubert, Jean-Daniel Delley, Kurt Eichenberger, Thomas Fleiner, Willi Geiger, Fritz Gygi, Charles-Albert Morand, Jörg Paul Müller, Peter Saladin et Gerhard Schmid.

303 Voir la réponse du Conseil fédéral du 9 juillet 1974 à la question Adler du 13 mars 1974, BO/CN 1974, 1112. Par contre, le Conseil fédéral a consciemment privilégié la participation de professeurs de droit public, de femmes et de représentants de la jeune génération. Sur le rôle des experts politiques, voir *supra* § 57.

304 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 5.

305 La sous-commission I était composée d'O. Kaufmann (président), J.-F. Aubert, H. Binswanger, E. Buclin, R. Gassmann, W. Geiger, F. Gross, A. Lafranchi, J. Meier, A.-C. Ménétrey, J. Müller, A. Muschg, R. Reich, L. Schlumpf, J. Thalmann, H. Würzler. Un comité de rédaction était composé de Kaufmann, Aubert et Müller.

306 La sous-commission II était composée de C.-A. Morand (président), de K. Amsler, E. Amstad, E. Basler, L. Benz, C. Bonnard, D. Cumberg, J.-D. Delley, J. Kellerhals, G. Petitpierre, O. Reck, P. Saladin et H. Stadler. Un comité de rédaction était composé de Morand, Petitpierre, Saladin et Stadler.

307 La sous-commission III était composée de K. Eichenberger (président), J. Binder, F. Chaudet, A. Crespi, T. Fleiner, L. Guisan, F. Gygi, W. Hill, R. Meylan, A. Muheim, L. Neidhart, E. Schlumpf, G. Schmid, H. Schmid, F. Stucki.

308 EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 486. Voir aussi le témoignage de MORAND: «[jamais] dans l'histoire de la Confédération on n'avait vu une commission d'experts aussi intelligente consacrer autant de temps à une réforme fondamentale des institutions. Avec un brio, une énergie et un doigté qu'il faut saluer, le jubilaire [le Conseiller fédéral Furgler] a insufflé à la commission pour la préparation de la révision totale une foi, un esprit d'innovation, un dynamisme qui tranche avec le conservatisme et la morosité habituels des enceintes fédérales. Intellectuels et politiciens étaient mêlés selon un dosage qui devait permettre de trouver des solutions nouvelles » MORAND, *Alternative*, p. 95.

514

Les travaux de la commission — Une partie des procès-verbaux des travaux de la commission a été publiée³⁰⁹. VOYAME distingue neuf grandes questions qui ont occupé la commission entre mai 1974 et août 1976³¹⁰. Tout d'abord la détermination des questions à traiter dans la Constitution. La commission a fini par largement reprendre les grands domaines de la Constitution de 1874, mais de manière plus courte. La sous-commission I et la commission en plénum ont ensuite longuement discuté des tâches de l'État. Elles ont encore examiné les principes qui doivent gouverner l'action publique. La sous-commission I a également traité de la portée et des limites des droits fondamentaux, du régime de la propriété et de l'économie. La sous-commission II a examiné le fédéralisme et notamment le changement du nombre et du territoire des cantons, à la suite de la crise jurassienne. Elle a également longuement travaillé sur la question des ressources fiscales et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La sous-commission III n'était pas très avancée dans ses travaux à l'heure où écrivait VOYAME, mais avait déjà traité de certains aspects des droits politiques.

515

Les influences du projet Furgler — La commission reprit les projets de Constitution liés au groupe de travail Wahlen, à savoir le modèle EICHENBERGER/MORAND/KAUFMANN et le modèle WILDHABER ainsi que le projet AUBERT. Elle les utilisa comme base de discussion, sans toutefois se sentir liée par eux³¹¹. Le 17 janvier 1975, SALADIN et EICHENBERGER écrivirent au Conseiller fédéral Furgler pour lui faire part d'un projet de Constitution réduite à l'essentiel (*Kernverfassung*). Ce projet remontait à un séminaire donné à l'Université de Bâle consacré à la révision totale de la Constitution fédérale durant l'année 1974. Dans cette lettre,³¹² SALADIN et EICHENBERGER expliquent que leur projet avait comme but de dégager les grands principes de la Constitution, de permettre à la fois une grande stabilité juridique pour la Constitution et une relative facilité d'adaptation pour les lois fondamentales et de simplifier la délicate question du droit transitoire. Ce projet influença également la commission³¹³.

516

Le projet de *Kernverfassung* — Le modèle de Constitution réduite à l'essentiel, *Modell einer «Kernverfassung»* (ci-après AP 1975), comprend un préambule, vingt articles et six chapitres³¹⁴: la Confédération en tant qu'État, les buts, les langues nationales; les droits et les devoirs fondamentaux; le domaine économique; les rapports entre la Confédération et les cantons et les communes, la collaboration; la procédure législative et l'organisation des autorités; la révision de la Constitution. Notons que le projet prévoit que la Confédération est un État de droit fédératif et social (art. 1 AP 1975). Il comprend un catalogue de droits fondamentaux, dont certains droits sociaux (art. 4 AP 1975) et il reconnaît deux devoirs fondamentaux, le service militaire et la

309 Techniquement, il ne s'agit pas des procès-verbaux des séances, mais d'une présentation systématique des travaux pour chaque article du projet Furgler, HENNINGER, INEICHEN, PFÜLG, *Protocole*.

310 VOYAME, *Révision*, p. 193.

311 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 5.

312 Reproduite dans SALADIN, EICHENBERGER, *Kernverfassung*, p. 18.

313 La commission étudia attentivement le style épuré de la *Kernverfassung*, mais décida que la densité normative devrait être différenciée selon les matières à traiter et qu'il n'était pas possible de limiter le projet Furgler aux vingt articles de la *Kernverfassung*, SCHMID, *Offenheit*, p. 321. Sur la question de la densité normative en matière constitutionnelle, voir *infra* § 877.

314 SALADIN, EICHENBERGER, *Kernverfassung*.

contribution «à l’accomplissement de tâches publiques». Il reprend l’idée de de dé-constitutionnaliser la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération (art. 9 AP 1975)³¹⁵. Le projet est complété par des lois fondamentales, pour tous les chapitres de la Constitution (art. 11 AP 1975). Le projet reconnaît un droit d’initiative législative, à 50 000 citoyens pour une initiative rédigée en des termes généraux et 100 000 citoyens pour des initiatives rédigées de toutes pièces (art. 12 AP 1975). Toutefois, l’initiative constitutionnelle n’est possible qu’en termes généraux (art. 19 AP 1975).

3.3 Le rapport de la commission

Le rapport de la commission — Les travaux de la commission débouchent sur un rapport de 196 pages³¹⁶ et sur un avant-projet de Constitution³¹⁷. WILDHABER rédigea le rapport final. Le rapport présente le projet Furgler dans son contexte. Il contient une quinzaine de pages introductives sur le fonctionnement de la commission. Il se prononce en faveur d’une révision totale de la Constitution. Il réfléchit sur la vision même de la Constitution de la commission. Finalement, il présente les lignes directrices en matière de révision suivies par la commission.

L’opportunité d’une révision totale selon la commission — Citant IMBODEN, la commission estime qu’il est nécessaire d’entreprendre une révision totale de la Constitution,³¹⁸ car l’État fonctionne péniblement; le citoyen se désintéresse de la chose publique; les relations entre la Confédération et les cantons sont devenues confuses; les formes et les fonctions de la propriété privée sont remises en question; le droit d’urgence est appelé à la rescousse pour contourner des blocages démocratiques et les organes de la Confédération sont notoirement surchargés. Pour y remédier, la commission est d’avis qu’un examen d’ensemble de la Constitution est nécessaire. Parmi les innovations principales préconisées, elle propose de déconstitutionnaliser toutes les questions d’importance moyenne, c’est-à-dire de laisser le législateur ordinaire s’en charger et de recentrer la Constitution sur l’essentiel.

La Constitution vue par la commission — La commission a cherché à intégrer deux conceptions de la Constitution: la «constitution-instrument» et la «constitution matérielle»³¹⁹. La première sert avant tout à décrire les procédures du processus de formation de la volonté politique. La seconde reflète un ordre de valeur à la base de l’ordre juridique étatique. Ainsi, la Constitution doit donner à l’État un programme d’organisation juridique, attribuer des responsabilités. Toutefois, elle doit

315 Voir l’article 9 alinéa 1^{er} AP 1975: «[la] législation définit les tâches dont l’accomplissement incombe à la Confédération; elle détermine en outre celles qui lui incombent uniquement et celles pour lesquelles il y a concours d’attribution». Cette délégation au législateur est considérée par HÄBERLE comme une forme de délégation du pouvoir constituant au législateur du travail d’écriture constitutionnelle, HÄBERLE, *Verfassungsgebung*, p. 9.

316 COMMISSION FURGLER, *Rapport*.

317 COMMISSION FURGLER, *Projet*. Le projet Furgler a également été publié dans la Feuille fédérale, FF 1985 III 167 ss.

318 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 7. Sur la question de l’opportunité d’une révision totale, voir *supra* § 135.

319 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 13 ss.

également comprendre des dispositions indiquant des buts à atteindre ou des lignes directrices.

520

Les lignes directrices de la révision — Lors de la séance d'ouverture, le Conseiller fédéral Furgler avait indiqué à la commission quatre lignes directrices³²⁰. Il faut tout d'abord que la révision donne de la visibilité aux principes traditionnellement majeurs de l'État. De cette mise à jour des textes, il était attendu que le citoyen puisse connaître facilement ses droits et ses devoirs. L'accent doit aussi être porté sur le souci du bien commun et la promotion de l'intérêt commun, qui peuvent être mis à mal par la défense d'intérêts particuliers dans la démocratie de concertation. La réforme doit également permettre d'améliorer l'efficacité de l'État, en améliorant ses processus de prises de décisions. La nouvelle Constitution doit avoir une forme plus ramassée et mieux structurée, afin d'avoir un impact durable sur la vie politique et sociale.

4. Le projet Furgler

4.1 Les caractéristiques principales du projet Furgler

521

Les rédacteurs du projet Furgler — Alors que le rapport final de la commission avait très largement été rédigé par le chef d'état-major du comité directeur de la commission, Luzius Wildhaber, le *Projet de Constitution de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale* (ci-après P 1977 ou le projet Furgler) a été rédigé par plusieurs auteurs: les présidents des trois sous-commissions, Kaufmann (aidé de trois assistants), Morand (aidé de quatre assistants) et Eichenberger rédigèrent les parties correspondant à leur sous-commission. Une relecture fut conduite par Schweizer pour la version allemande et Aubert pour la version française, Werner Hauck, philologue s'occupa de la correspondance entre les deux langues. Le préambule fut rédigé par Adolf Muschg³²¹.

522

Les caractéristiques formelles du projet Furgler — Du point de vue formel, le projet se caractérise par une limitation à l'essentiel, en révisant et simplifiant le langage constitutionnel. Il présente une meilleure cohérence d'ensemble et pose moins de problèmes d'interprétation. Il comprend 118 articles, qui ne comptent jamais plus de quatre alinéas, groupés en quatre parties et un préambule: Droits fondamentaux et principes directeurs de l'État, Confédération et cantons, organisation de la Confédération, révision de la Constitution.

320 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 15. Pour MORAND, le flou des objectifs reflète l'absence d'ancrage populaire du projet, MORAND, *Alternative*, p. 97. EHRENZELLER remarque que le projet Furgler était déjà à beaucoup d'égards une mise à jour du droit constitutionnel, mais avec des formulations nouvelles, EHRENZELLER, *Die Totalrevision*, p. 725. Dans ce sens, FURGLER écrit en 1978: «Totalrevision bedeutet nun allerdings nicht, dass die Fundamente unserer staatlichen Ordnung völlig neu gelegt werden müssen, denn die wesentlichen Grundsätze, welche die Verfassungsgeschichte der Schweiz stets bestimmten, haben den gesellschaftlichen Wandel unbeschadet überdauert» FURGLER, *Grundordnung*, p. 3.

321 EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 485.

Les caractéristiques matérielles du projet Furgler — Avant d'entrer plus en détail dans les différentes parties du projet Furgler, la commission donne sept caractéristiques du projet Furgler³²². Tout d'abord, celui-ci renforce et modernise les droits fondamentaux. Il ne se contente pas de codifier la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de droit non écrit, mais introduit des notions nouvelles, comme l'extension des garanties traditionnelles aux particuliers. Le projet Furgler aménage les institutions sociales, comme le régime de la propriété; il répartit les compétences entre la Confédération et les cantons de manière plus claire. Il instaure un régime financier simple. Il clarifie le processus de décisions. Il veut promouvoir une gestion prévoyante des affaires de l'État et améliorer la protection judiciaire de l'individu.

523

4.2 Commentaires des parties du projet Furgler

4.2.1 Le préambule

L'étude du préambule par le groupe de travail Wahlen — Le groupe de travail Wahlen estimait que le peuple suisse était favorable au maintien de l'invocation divine, pour exprimer d'une part les valeurs chrétiennes derrière la Constitution et l'alliance fondatrice entre les cantons, à la base de la Confédération³²³. Le groupe recommanda par ailleurs d'intégrer les buts de l'État (art. 2 Cst. 1874) dans le préambule, afin de distinguer strictement les parties normatives de celles qui ne l'étaient pas. Il souhaitait également intégrer la protection de la dignité humaine, les droits de l'homme, le fédéralisme, la nécessité de la tolérance et les obligations internationales de la Suisse. Le groupe rédigea son propre projet de préambule que l'on trouve dans les modèles EICHENBERGER/MORAND/KAUFMANN et WILDHABER³²⁴.

524

La signification du préambule du projet Furgler — Comme le préambule de la Constitution de 1874, le préambule du projet Furgler contenait une *invocatio* et une *narratio*³²⁵. L'*invocatio* posait deux problèmes à la commission: tout d'abord, la totalité des Suisses ne pouvait se reconnaître dans l'invocation du Dieu chrétien. Ensuite, l'épithète «tout-puissant» était contestée pour des raisons théologiques. Malgré tout, elle décida de maintenir l'*invocatio*, pour exprimer les limites humaines du

525

322 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 17.

323 WAHLEN, *Préambule*, p. 61 s.

324 «Au nom de Dieu Tout-Puissant! Le peuple et les cantons de la Confédération suisse, résolus à maintenir l'indépendance, la liberté et l'unité du peuple suisse dans sa diversité, à sauvegarder la dignité et les droits de l'homme, à contribuer durablement à l'accroissement du bien-être et à l'affermissement de la paix dans le pays et dans la communauté des nations, ont adopté la Constitution fédérale suivante: [...]». AUBERT propose une variante un peu plus courte dans son projet, mais de même substance.

325 Sur les définitions de *narratio* et d'*invocatio*, voir *supra* § 194 les normes de l'écriture constitutionnelle.

constituant³²⁶ et pour éviter une homophonie malheureuse en français³²⁷. La *narratio* par contre fut entièrement retravaillée par Adolf Muschg pour rappeler des valeurs, exprimant un consensus minimum. Ces valeurs auxquelles on peut trouver une origine chrétienne appartiennent au patrimoine d'une humanité sécularisée: le fédéralisme, la liberté, l'amour du prochain, la limitation du pouvoir de l'État et la solidarité internationale³²⁸.

4.2.2 Droits fondamentaux et principes directeurs de l'État

a) Remarques liminaires

526 **L'importance de la première partie du projet Furgler** — Les dispositions d'ordre économique et social du projet Furgler nourrissent incontestablement les débats les plus houleux de l'ensemble de la révision³²⁹. C'est la raison pour laquelle nous la développerons de manière plus conséquente. Après avoir présenté quelques notions générales sur cette partie, nous présenterons les innovations du projet les plus conséquentes en matière de droits fondamentaux et de constitution économique.

527 **La notion d'État** — La première partie du projet Furgler s'ouvre sur un premier chapitre ayant trait à la nature et aux buts de l'État suisse, ainsi qu'un deuxième chapitre qui traite des principes de l'activité de l'État. Le projet Furgler parle à dessein non de la nature ou des buts de la Confédération ou des cantons, mais de l'État. Comme dans le projet Aubert, le projet Furgler englobe la Confédération, les cantons et les communes dans la notion d'État³³⁰. Le terme allemand de «*Schweizerische Eidgenossenschaft*» recoupe la notion française d'État, alors que le terme «Confédération» se limite à la relation entre la Confédération et les cantons³³¹.

b) Les droits fondamentaux

528 **Le catalogue des droits fondamentaux dans le projet Furgler** — Contrairement à la Constitution de 1874, le projet Furgler comprend un chapitre consacré

326 Cette conception est également partagée en doctrine, AUBERT, *Préambule*, p. 2, n° 8; EHRENZELLER, *Präambel*, p. 999; FRENKEL, *Zeitgeist*, p. 47; SALADIN, *Einleitung*, p. 13. HELBLING voit deux limites: l'une vers «le bas» dans lequel le préambule assure à l'homme un espace de liberté pour le citoyen. L'autre limite, «vers le haut» rappelle que l'État n'est pas une fin en soi, HELBLING, *Präambel*, p. 14.

327 La suppression de l'adjectif tout-puissant à l'*invocatio* n'est pas envisageable en français «car il est impossible de placer en tête de la constitution des termes qui rappellent un juron malheureusement fort répandu» COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 18.

328 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 19. Le préambule était rédigé comme suit: «[au] nom du Dieu Tout-Puissant! Le peuple et les cantons de la Suisse, Résolus à renouveler l'alliance des Confédérés, Sachant que la force d'une communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres, Reconnaisant les limites du pouvoir de l'État, Soucieux du devoir qui leur incombe, de contribuer à la paix du monde, ont arrêté la Constitution que voici».

329 JUNOD, *Liberté*, p. 35; KAUFMANN O., *Sozialordnung*, p. 285; RHINOW, *art. 31 aCst.*, p. 77, n° 236.

330 Comparer l'article 5 du projet Aubert («[les] tâches de l'État sont réparties entre la Confédération et les cantons conformément aux règles de la présente Constitution») avec l'article 3 du projet Furgler («[les] tâches de l'État sont partagées entre la Confédération et les cantons») COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 22. Voir également HENNINGER, INEICHEN, PFULG, *PV, Vol. 1*, p. 38.

331 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 20.

aux droits fondamentaux (art. 8 à 25 P 1977). Au sens de la commission, une Constitution « doit tendre par le biais du droit et le principe d'un ordre pacifique, à maîtriser l'abus de pouvoir des organes de l'État et, en particulier, garantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales »³³²; les droits de l'homme et l'État sont dorénavant liés: l'État garantit les droits fondamentaux et les droits fondamentaux légitiment le pouvoir de l'État³³³. Contrairement aux projets EICHENBERGER/MORAND/KAUFMANN et WILDHABER, mais selon l'avis du groupe de travail Wahlen,³³⁴ le projet Furgler a renoncé à prévoir un catalogue de devoirs fondamentaux. Le catalogue s'ouvre sur la reconnaissance de la dignité humaine (art 8 P 1977) et de l'égalité (art. 9 P 1977),³³⁵ la protection de la personnalité et du domaine privé (art. 10 P 1977) ainsi qu'une série de « couples de liberté » (conscience et de croyance, opinion et information, science et art, établissement et émigration). Le projet prévoit également la reconnaissance du droit d'asile aux réfugiés et d'un droit à la naturalisation (art. 16 P 1977).

Vers une hiérarchie des droits fondamentaux — Tous les droits fondamentaux ne sont pas considérés de la même manière par la commission: certains droits « sont plus largement soumis à la dynamique de l'évolution de la société et ont ainsi moins besoin d'être protégés dans leur essence »³³⁶. Par conséquent, certains droits sont garantis « dans la limite de la législation » et peuvent être restreints plus facilement que les autres, pour lesquels les restrictions doivent être conformes à l'article 23 P 1977³³⁷. JUNOD voit dans cette prise de position l'influence de la doctrine de la position privilégiée (*preferred position*)³³⁸. Selon la doctrine de la position privilégiée, dont SALADIN est un des promoteurs,³³⁹ les droits fondamentaux de nature idéale bénéficieraient d'une position privilégiée sur les droits fondamentaux de nature économique. Cette doctrine s'inspire d'une longue jurisprudence de la Cour Suprême américaine concernant le premier amendement de la Constitution américaine sur la liberté d'expression³⁴⁰ et cherche à tirer des parallèles avec la jurisprudence du Tribunal fédéral³⁴¹.

529

332 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 31.

333 MÜLLER J.-P., *Verständnis*, p. 78. Sur les fonctions de la Constitution en matière de légitimation et garantie des droits fondamentaux, voir *supra* § 96 et 99.

334 Le groupe de travail estimait qu'un tel catalogue ne serait que de la phraséologie, WAHLEN, *Récapitulation*, p. 779. C'est également l'avis de la commission COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 33.

335 L'article 9 al. 3 du projet Furgler connaîtra un destin indépendant du reste du projet Furgler, puisqu'il sera opposé comme contre-projet à une initiative populaire promouvant l'égalité entre homme et femme en matière de famille, FF 1980 I 75.

336 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 29.

337 Il s'agit des articles 16 al. 1 (droit d'asile), al. 3 (droit à la naturalisation), de l'article 17 (garantie de la propriété) et de l'article 19 (liberté économique).

338 JUNOD, *Liberté*, p. 44. Dans ce sens également MARTI, *Verfassungsentwurf*, p. 404; MÜLLER J.-P., *Grundsätze*, p. 279; ROHR, *Eigentumsgarantie*, p. 177.

339 SALADIN, *Grundrechte*, p. 329. Voir également STALDER, *Freedoms*, p. 142 s. Pour JUNOD, il n'y a pas de liberté économique sans liberté politique, JUNOD, *Problèmes*, p. 750. GYGI est d'avis que la liberté économique ne peut être comparée aux autres droits fondamentaux, car la concurrence assure et limite la liberté économique; elle doit par conséquent être régulée par le législateur, GYGI, *Wirtschaftsfreiheit*, p. 100.

340 STALDER, *Freedoms*, p. 45 ss.

341 Voir l'ATF 96 I 586, 592 c. 6 du 24 juin 1970 (arrêt *Aleinick*): «[mais] la liberté d'expression n'est pas seulement, comme d'autres libertés expresses ou implicites du droit constitutionnel

530

L'effet horizontal des droits fondamentaux — Suivant de nombreux avis exprimés lors des travaux du groupe de travail Wahlen³⁴², l'article 25 du projet Furgler prévoit que «[la] législation et la jurisprudence font respecter les droits fondamentaux dans les rapports entre les particuliers, lorsque l'analogie est possible». La commission estime que l'homme faible voit ses droits fondamentaux menacés tant par les ingérences de l'État que par certains acteurs puissants de la société, comme dans le cas des cartels, de la concentration de la presse³⁴³. Parmi les nouveautés, l'article 25 al. 2 P 1977 demande de prendre en compte les droits fondamentaux d'autrui dans l'exercice de ses propres droits fondamentaux³⁴⁴.

531

Les droits sociaux reconnus par le projet Furgler — L'article 26 du projet Furgler est appelé «Droits sociaux». En réalité, il s'agit exclusivement de mandats au législateur, pour prendre des mesures pour que, sous certaines conditions, toute personne puisse obtenir à tout âge une formation qui corresponde à ses aptitudes et à ses goûts, pour que toute personne puisse subvenir à son entretien par son travail, bénéficie de la sécurité sociale, reçoive les moyens nécessaires à son existence et puisse trouver un logement convenable. La commission suit ici les recommandations du groupe de travail Wahlen, mais en les abrégant³⁴⁵. Pour justifier son avis, elle cite l'avis de MÜLLER,³⁴⁶ mais sa conception des droits sociaux semble plus proche de celle d'AUBERT.³⁴⁷

fédéral, une condition de l'exercice de la liberté individuelle et un élément indispensable à l'épanouissement de la personne humaine; elle est encore le fondement de tout État démocratique: permettant la libre formation de l'opinion, notamment de l'opinion politique, elle est indispensable au plein exercice de la démocratie. Elle mérite dès lors une place à part dans le catalogue des droits individuels garantis par la constitution et un traitement privilégié de la part des autorités ».

342 HUBER H., *Droits*, p. 106.

343 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 54.

344 FURGLER, *Bundesverfassung*, p. 233. En effet, la commission a élargi l'effet horizontal, comme prévu dans les projets EICHENBERGER/MORAND/KAUFMANN et WILDHABER: «[tous] les organes de l'État sont tenus de réaliser les droits fondamentaux aussi dans les rapports entre les particuliers, notamment dans le cas d'abus de la puissance économique» COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 7 et 113. SALADIN défendait en 1968 la notion de rayonnement des droits fondamentaux, reprise par le groupe de travail Wahlen, SALADIN, *Funktion*, p. 546; WAHLEN, *Récapitulation*, p. 781.

345 WAHLEN, *Récapitulation*, p. 792 s. Les droits sociaux sont résumés en un seul article du projet Furgler, alors qu'ils occupent deux variantes de dix-huit et douze articles pour le projet EICHENBERGER/MORAND/KAUFMANN et neuf articles dans le projet WILDHABER, COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 23 ss et 118 ss.

346 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 59. Voir l'avis de MÜLLER qui estimait que l'adoption d'un catalogue dépendait avant tout de choix politiques, que la doctrine ne pouvait pas condamner ou approuver, MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 708. Toutefois, il pensait que la Constitution devait observer la réalité sociale et se méfier des grandes déclarations de principes, sous peine de perdre sa fonction normative, MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 712.

347 Pour AUBERT, les droits sociaux ne sont que des mandats au législateur, AUBERT, *Exposé*, p. 125, n° 213; AUBERT, *Droit social*, p. 165, n° 24. Dans son projet de Constitution, il ne parle pas de «droits sociaux» mais de «libertés sociales» rédigées sous la forme de mandats au législateur (art. 17 AP 1974). Dans les débats, sa proposition de distinguer les droits sociaux des droits aux mesures collectives des travailleurs et employeurs a été préférée à une proposition de Morand qui souhaitait assimiler les droits sociaux aux droits fondamentaux, HENNINGER, INEICHEN, PFÜLG, *PV*, Vol. 1, p. 198. Critique de la conception retenue par le projet Furgler: MÜLLER J.-P.,

c) La constitution économique de 1874 et ses lacunes

La notion de constitution économique — Le Chapitre 4 du projet Furgler contient les principes les plus importants en matière de régime social, de politique de la propriété et de politique économique³⁴⁸. Dans ce sens, on peut dire que cette partie recoupe la constitution économique du projet Furgler³⁴⁹. Une première version du projet Furgler envisageait d'intégrer la garantie de la propriété et de la liberté économique dans cette partie. La constitution économique reflète une organisation économique de l'État, inspiré par un système économique³⁵⁰. On peut classer les systèmes économiques sur une échelle allant du libéralisme pur à la planification centralisée³⁵¹ et en déduire trois systèmes économiques typiques: le système libéral, socialiste ou corporatif. Le système libéral laisse aux forces du marché le soin d'harmoniser les initiatives des particuliers. Le système socialiste nationalise les facteurs de production et assure la production sur un mode planifié. Le système corporatif délègue l'autorité en matière économique à des organisations professionnelles.

532

La constitution économique de 1874 — En consacrant la liberté de commerce et d'industrie, la constitution économique de 1874 se rattachait au système libéral³⁵². RHINOW estimait que la constitution économique de 1874 était fermée, en ce sens qu'une politique économique ne pouvait être conduite qu'en présence d'une disposition constitutionnelle l'autorisant explicitement³⁵³. Cette fermeture posait des problèmes théoriques et pratiques. Du point de vue de la théorie économique, des arguments solides existent pour justifier certaines politiques économiques à l'aulne même du principe de liberté économique³⁵⁴. Pratiquement, durant la première moitié du XX^e siècle, l'Assemblée fédérale dut recourir au droit d'urgence pour imposer certaines politiques économiques et contourner ainsi la garantie de la liberté économique prévue par la Constitution³⁵⁵.

533

Grundsätze, p. 273, nbp 22.

348 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 57.

349 Voir la définition de RHINOW «la constitution économique se compose de l'ensemble des normes constitutionnelles qui règlent, dans les grandes lignes, le rapport entre l'État et l'économie, c'est-à-dire qui ont pour objet les préalables étatiques fondamentaux et les conditions-cadre appropriées à la micro- et à la macroéconomie» RHINOW, *art. 31 aCst.*, p. 4, n° 4. Dans un sens identique, voir GYGI, *Wirtschaftsverfassung*, p. 309; JUNOD, *Problèmes*, p. 605.

350 JUNOD, *Problèmes*, p. 607. Pour SIEBER, la notion de constitution économique des juristes est l'équivalent du «système économique» des économistes, SIEBER, *Betrachtungen*, p. 5.

351 GYGI, *Wirtschaftsverfassung*, p. 289; JUNOD, *Problèmes*, p. 746 s.

352 C'est-à-dire qu'elle garantirait un espace dans lequel les particuliers peuvent aménager leurs relations en dehors de toute intervention étatique. On qualifie cette doctrine aussi de «laisser-faire» SIEBER, *Betrachtungen*, p. 6.

353 RHINOW, *art. 31 aCst.*, p. 19, n° 51. Voir également GYGI, *Wirtschaftspolitik*, p. 75.

354 On peut voir deux grands arguments en faveur d'une politique économique d'inspiration libérale; d'une part, relancer l'activité économique à la suite d'une dépression par des dépenses publiques, d'autre part lutter contre les cartels, qui ont pour effet de limiter la concurrence, JUNOD, *Problèmes*, p. 611 ss.

355 MARTI, *Wirtschaftsfreiheit*, p. 89. De 1919 à 1938, 148 arrêtés fédéraux urgents furent votés pour permettre une politique interventionniste: 25 pour protéger l'agriculture, 22 pour l'industrie et la concurrence, 20 contre le chômage, 18 pour protéger la production nationale et 19 pour atteindre des buts de politique sociale, HUBER H., *Wirtschaftsartikel*, p. 60.

534

Les articles économiques de 1947 — Le 6 juillet 1947, le peuple et les cantons acceptèrent l'abrogation des articles 31, 32 et 34^{ter} Cst. 1874 ainsi que l'introduction de sept nouveaux articles (31, 31^{bis}, 31^{ter}, 31^{quater}, 31^{quiquies}, 32, 34^{ter} Cst. 1874)³⁵⁶. Les articles économiques avaient précisément pour but de régulariser les politiques économiques décidées selon le droit d'urgence, tout en rétablissant le principe de la liberté économique³⁵⁷. Par son ampleur, cette révision a été qualifiée de « petite révision totale »³⁵⁸. Marqués par la crise économique des années trente, les articles économiques de 1947 poursuivaient un triple objectif : l'ancrage constitutionnel de certaines politiques économiques structurelles, la lutte contre les effets négatifs des cartels et la lutte de la Confédération contre le chômage³⁵⁹. Cette révision toutefois ne permit pas d'apporter des réponses aux futurs problèmes économiques que la Suisse allait connaître, à cause d'une période de prospérité d'après-guerre sans précédent³⁶⁰.

535

Les lacunes de la constitution économique — La commission estimait que la constitution économique de 1874 développée en 1947 ne correspondait plus aux conditions de l'heure³⁶¹. Un des phénomènes les plus inquiétants de l'après-guerre fut l'inflation, et particulièrement celle des prix des terrains immobiliers³⁶². La Constitution ne permettant pas d'y répondre efficacement, l'Assemblée fédérale prit, selon sa vieille habitude, les mesures qui s'imposaient par la procédure du droit d'urgence³⁶³. À la liberté économique, la commission Furgler opposait une série de restrictions et de dérogations contenues dans la Constitution : notamment les prescriptions sur l'exercice du commerce et de l'industrie (art. 31 al. 1 Cst. 1874), les mesures de po-

356 Par 556 803 oui contre 494 414 non et par douze cantons contre 10, FF 1947 III 179.

357 FF 1945 I 877, 884; JUNOD, *Problèmes*, p. 614. Les dérogations admissibles sont précisées (art. 31^{bis} al. 2 lit. a-e Cst. 1874), les cantons sont autorisés à introduire une clause du besoin pour l'exploitation des établissements publics (31^{ter} Cst. 1874), la Confédération peut légiférer sur le régime des banques (31^{quater} Cst. 1874), elle peut combattre le chômage (art. 31^{quiquies} Cst. 1874), les cas d'urgence sont réservés (art. 32 Cst. 1874) et la Confédération reçoit une série de compétences en matière de droit du travail (art. 34^{ter} Cst. 1874).

358 RHINOW, *art. 31 aCst.*, p. 4. HUBER y voit même un problème d'unité de la matière, HUBER H., *Wirtschaftsartikel*, p. 58. *Contra*: AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 149, n° 379. D'un point de vue économique, les articles de 1947 marquent le passage d'une économie libérale à une économie sociale de marché, SIEBER, *Betrachtungen*, p. 6.

359 GYGI, *Wirtschaftspolitik*, p. 76; MARTI, *Wirtschaftsfreiheit*, p. 90.

360 C'est également la conclusion du groupe de travail Wahlen, WAHLEN, *Récapitulation*, p. 805. JUNOD qualifie les articles économiques de 1947 de simple « replâtrage » JUNOD, *Problèmes*, p. 627.

361 COMMISSION FURGLER, *Projet*, p. 56. KREIS estime qu'il existait une réelle volonté dans les années 60 de redéfinir la constitution économique pour permettre une meilleure planification étatique en affaiblissant la liberté économique et la garantie de propriété, KREIS, *Malaise*, p. 112. Notons que SIEBER estime aussi qu'un laissez-faire total n'est pas souhaitable, SIEBER, *Wirtschaftsfreiheit*, p. 451.

362 AUBERT, *Petite histoire*, p. 66, n° 71; JUNOD, *Problèmes*, p. 712. Cela ressort également de la consultation organisée par le groupe de travail Wahlen, MEYLAN, *État*, p. 374 s.

363 La commission Furgler établit une liste éclairante à ce sujet : limitations en matière de crédit en 1964, 1972, 1975 (RO 1964 517; 1972 3121; 1975 2568), mesures de protection de la monnaie en 1971 et 1974 (RO 1971 1446; 1974 1184), limitation des amortissements admissibles pour les impôts sur le revenu en 1972 (RO 1972 3049), limitations de la construction pour stabiliser le marché en 1964, 1971, 1972 (RO 1964 913; 1971 1449; 1972 3102), surveillance des prix, des salaires et des bénéfices en 1972, 1975 (RO 1972 3112; 1975 2552), l'institution d'un dépôt à l'exportation (pas mis en vigueur) COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 71.

litique sociale (art. 31 al. 2 Cst. 1874), les mesures de politique économique pour protéger l'agriculture, sauvegarder d'importantes branches économique, protéger l'économie de certaines régions (art. 31^{bis} al. 3 Cst. 1874), la législation contre les cartels (art. 31^{bis} al. 3 lit d Cst. 1874), les monopoles fédéraux (par exemple en matière de poste et en matière de régle de poudre de guerre, art. 41 Cst. 1874) et cantonaux (régle du sel art. 31 al. 2 Cst. 1874)³⁶⁴.

d) La constitution économique prévue par le projet Furgler

La nouvelle conception de la liberté de la constitution économique —

536

La commission s'est inspirée des réflexions de GYGI pour repenser la constitution économique³⁶⁵. Il y avait trois grandes conceptions de la constitution économique dans la doctrine, selon la place et l'importance reconnue à la liberté économique³⁶⁶. La troisième conception, celle de GYGI, repose sur le fait que la Confédération mène des politiques économiques *de facto* parallèlement à la garantie de la liberté économique³⁶⁷. *De jure*, la constitution économique de la Suisse n'est pas un système libéral pur, mais un régime mixte³⁶⁸. Afin de garantir que les citoyens soient réellement libres de jouir de leur liberté économique, il faut qu'ils en aient d'abord la capacité, c'est la raison pour laquelle une constitution économique ne peut se contenter de garantir la liberté économique, mais doit s'assurer, par des politiques économiques appropriées, que les droits sociaux des citoyens sont garantis³⁶⁹.

Le régime économique du projet Furgler — La liberté économique est garantie *dans les limites de la législation* (art. 19 P 1977). Cette réserve signifie plus que la simple exigence d'une base légale pour restreindre un droit fondamental³⁷⁰. Il ap-

537

364 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 70.

365 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 73.

366 RHINOW, *art. 31 aCst.*, p. 8, n° 17. Dans la première conception, la liberté économique est dirigée contre l'État uniquement, lequel doit s'abstenir de toute intervention, MARTI, *Wirtschaftsfreiheit*. C'est la conception retenue par le groupe de travail Wahlen, MEYLAN, *État*, p. 370. D'autres voient dans la liberté économique la reconnaissance d'un système de libre concurrence et donc la possibilité pour l'État de lutter contre les restrictions de concurrence, JUNOD, *Problèmes*, p. 743.

367 GYGI, *Wirtschaftsverfassung*, p. 280. Le groupe de travail Wahlen estimait aussi que les buts assignés à la Confédération étaient: une croissance économique harmonieuse, le plein emploi, la stabilité du pouvoir d'achat de la monnaie, le maintien des positions de la Suisse sur le marché international, l'harmonisation du développement des diverses régions du pays, la lutte contre les crises économiques, l'encouragement à certaines branches particulières de l'économie et à certaines professions, le maintien d'une paysannerie saine, le libre jeu de la concurrence et les mesures contre les effets nuisibles des cartels et groupements analogues, les précautions en vue du temps de guerre, des études prospectives nécessaires à l'orientation de l'économie et la protection des consommateurs, MEYLAN, *État*, p. 382.

368 GYGI, *Wirtschaftsverfassung*, p. 289.

369 GYGI, *Wirtschaftsverfassung*, p. 292.

370 La commission était de l'avis que la garantie de la propriété et la liberté économique ne bénéficiaient pas de la même protection que les autres droits fondamentaux. Elle souhaitait marquer cette différence en incluant ces droits dans un autre chapitre, mais s'est ravisée, estimant que d'inscrire la réserve de la législation était suffisant, HENNINGER, INEICHEN, PFULG, *PV*, Vol. 1, p. 66. Il est intéressant de soulever qu'AUBERT et KAUFMANN, membres de la commission, niaient que le projet Furgler modifiât profondément la constitution économique de 1874 et que sa principale innovation ne résidât que dans l'énumération des buts d'utilité publique par le

partient au législateur de définir le contenu de la liberté économique³⁷¹ en fonction des buts assignés par l'article 31 P 1977³⁷². La commission considérait que la nouvelle conception était à la fois ouverte, car elle laissait beaucoup de souplesse au législateur, et fermée, puisqu'elle excluait les arrêtés fédéraux dérogeant à la Constitution³⁷³ et que, comme en matière de propriété, elle définissait les buts à atteindre par le législateur. Par ailleurs, la Confédération avait la responsabilité principale de la politique économique (art. 50 al. 1 lit. f P 1977). Toutefois, l'achèvement des buts de politique économique n'exclut pas l'intervention des cantons, car c'est un domaine qui nécessite la « souplesse de l'ordre juridique »³⁷⁴.

538

L'étude Binswanger sur le régime de la propriété — La commission chargea l'un de ses membres, BINSWANGER, de présenter une étude sur le régime de propriété qui exerça une profonde influence sur les travaux de la commission³⁷⁵. Cette étude identifiait quatre problèmes de fond quant au régime de la propriété: la propriété foncière, plus particulièrement le problème du logement et de la spéculation, l'abus des ressources naturelles (eau, air, forêt...), le phénomène de la concentration du pouvoir dans l'entreprise et l'inflation³⁷⁶. La résolution de ces problèmes nécessitait une redéfinition du régime de la propriété³⁷⁷; celui-ci devait rester un droit fondamental, mais plus souple qu'auparavant; mais il devait être redéfini par la législation, dans sa nature juridique même³⁷⁸. Par ailleurs, il était appelé à être capable d'évoluer avec la société. Toutefois, la résolution de la concentration de pouvoirs dans l'entreprise devait faire l'objet d'une disposition constitutionnelle *ad hoc*.

539

Le régime de la propriété dans le projet Furgler — Le projet Furgler reprend les conclusions de l'étude BINSWANGER sur le régime de propriété: la propriété est garantie «dans les limites de la législation» (art. 17 al. 1 P 1977). La législation

législateur, AUBERT, *Observations*, p. 243; KAUFMANN O., *Sozialordnung*, p. 308.

371 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 78.

372 Il s'agissait de la promotion d'un développement économique équilibré, la lutte contre le chômage et le renchérissement, la protection de la monnaie et du volume de crédit, la protection de l'environnement, l'approvisionnement en énergie du pays, l'usage ménager des matières premières, la coordination des transports publics, la protection de l'agriculture, le développement du commerce extérieur, le soutien des régions qui souffrent de conditions économiques difficiles, le maintien des branches économiques menacées dans leur existence.

373 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 54 et 74. Contrairement à l'article 89^{bis} al. 3 Cst. 1874, le droit d'urgence prévu par le projet Furgler (art. 81 P 1977) ne permettait pas à l'Assemblée fédérale d'adopter des actes contraires à la Constitution.

374 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 111.

375 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 42. Cette étude a été publiée, BINSWANGER, *Eigentumspolitik*.

376 BINSWANGER, *Eigentumspolitik*, p. 1.

377 Nous résumons lapidairement ici les conclusions de l'étude, BINSWANGER, *Eigentumspolitik*, p. 169. BINSWANGER était d'avis qu'il était nécessaire de redéfinir la propriété «*in Richtung einer Art von Miteigentum der Allgemeinheit*» HENNINGER, INEICHEN, PFÜLG, *PV*, Vol. 1, p. 123.

378 L'étude souhaite plus exactement que la législation définisse mieux le sujet, l'objet et le contenu du droit de propriété. En effet, elle préconise que les sujets du rapport du droit de propriété soient reconnus avant tout aux personnes physiques, BINSWANGER, *Eigentumspolitik*, p. 168. Juridiquement, elle préconise de considérer la propriété, non comme une opposition entre des sujets de droit, l'un propriétaire et l'autre non, mais comme une relation entre un sujet et un objet. Cette relation peut être différente selon l'objet en cause: la législation pourrait différencier selon que cette relation affecte des tiers ou non, BINSWANGER, *Eigentumspolitik*, p. 21.

contient de surcroît des règles qui sont nécessaires pour atteindre les buts de la politique de propriété (art. 17 al. 2 P 1977). Le régime de la propriété est double: droit subjectif d'une part, instrument de politique d'autre part³⁷⁹. En cas d'expropriation, une indemnité est due (art. 17 al. 3 P 1977)³⁸⁰. Comme tous les autres droits fondamentaux, le droit de propriété ne peut être atteint dans son essence (art. 23 P 1977). Le statut de l'entreprise est prévu à l'article 29 P 1977 et prévoit qu'une législation sur les entreprises détermine les droits des bailleurs de fonds, les compétences des organes directeurs, la participation aux décisions de l'entreprise des personnes qui y sont occupées et la position des tiers «directement touchés par des décisions de l'entreprise». Par ailleurs, en lien avec l'article 17 al. 2 P 1977, une série de buts de la politique de la propriété sont définis à l'article 30 P 1977³⁸¹. Comme pour l'achèvement des buts de politique économique, la politique de la propriété est de la responsabilité principale de la Confédération, sans pour autant exclure l'intervention des cantons³⁸².

Autres dispositions économiques du projet Furgler — À côté des questions spécifiques soulevées par le droit de propriété et la liberté économique, il faut également mentionner l'extension de conventions collectives de travail à des tiers (art. 27 P 1977), le droit pour les employeurs et les travailleurs de recourir à des mesures correctives de combat (art. 28 P 1977), la législation contre les restrictions de concurrence et la concentration indésirable d'entreprises (art. 32 P 1977), la protection des consommateurs (art. 33 P 1977), les nationalisations (art. 34 P 1977) et une politique fiscale fondée sur la capacité économique et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale (art. 35 P 1977).

540

4.2.3 Confédération et cantons

a) Le fédéralisme et ses lacunes

L'article 3 Cst. 1874 — Le fédéralisme suisse ne résulte pas d'une décentralisation ordonnée par un pouvoir central, mais résulte de l'association et des alliances entre les cantons³⁸³. L'article 3 de la Constitution concrétise cet équilibre,³⁸⁴ en

541

379 BINSWANGER, *Eigentums garantie*, p. 112.

380 Contrairement à l'article 22^{ter} al. 3 Cst. 1874, le projet Furgler ne parlait pas de «juste indemnité» mais simplement d'indemnité (art. 17 al. 3 P 1977), estimant que le montant de l'indemnité devait être fixé par le législateur, KAUFMANN O., *Sozialordnung*, p. 306.

381 La protection de l'environnement, l'aménagement du territoire, la sauvegarde des particularités culturelles et naturelles, la prévention d'une concentration excessive de richesses, la lutte contre les profits «économiquement ou socialement nuisibles» la redistribution de la plus-value foncière, la promotion de la propriété qui sert un intérêt commun ou qui fait l'objet d'un usage personnel et l'encouragement de la formation de modestes patrimoines pour les personnes physiques.

382 Dans le domaine de la propriété, la commission estime même nécessaire que les cantons exercent des activités en matière de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de fiscalité, COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 111.

383 SALADIN, *art. 3 aCst.*, p. 18, n° 43. Voir aussi KERN et DRUEY, *Rapport*, p. 42. Pour FAVRE, «[les] cantons ont donné leur adhésion à une forme d'organisation politique qui devait leur assurer le maintien et l'affermissement de leur personnalité étatique» FAVRE, *Aspects*, p. 461.

384 Inchangé depuis 1848, l'article 3 Cst. 1874 a la teneur suivante «[les] cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral».

ce sens qu'il attribue aux cantons les compétences qui ne sont pas déléguées au pouvoir fédéral³⁸⁵. IMBODEN voit deux avantages à cette formule qu'il résume dans un slogan « fort à l'extérieur et libre à l'intérieur »³⁸⁶. Toutefois, la doctrine³⁸⁷ et le Conseil fédéral³⁸⁸ constataient que cet avantage était tempéré par le fait que le système avait perdu de sa cohérence avec l'avalanche de révisions partielles qui avaient attribué de nouvelles compétences à la Confédération depuis 1874³⁸⁹. Le groupe de travail Wahlen estimait que le fédéralisme était l'élément le plus menacé de la Constitution,³⁹⁰ mais préconisait le maintien du système de l'article 3 Cst. 1874³⁹¹.

Le système à deux phases — La répartition des compétences prévues à l'article 3 débouchait sur ce que la commission appelait « un système à deux phases »³⁹²; avant que la Confédération puisse entrer en action, elle doit tout d'abord recevoir la compétence constitutionnelle dans une première phase. Elle peut ensuite légiférer dans une seconde phase sur la base de sa nouvelle compétence constitutionnelle. La commission voyait trois inconvénients majeurs à ce système: tout d'abord le temps, le risque décisionnel et la surcharge de la Constitution. L'élaboration d'une nouvelle loi prend facilement cinq ans, voire quinze à vingt comme dans le cas de l'aménagement

385 BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 13; SALADIN, *art. 3 aCst.*, p. 26, n° 76.

386 IMBODEN, *Föderalismus*, p. 218. La commission Furgler voyait trois avantages au fédéralisme: la liberté démocratique de s'auto-organiser (*Selbstbestimmung*), le contrôle du pouvoir par sa diffusion à trois niveaux, la protection des minorités et des particularités régionales, HENNINGER, INEICHEN, PFULG, *PV*, Vol. 2, p. 306.

387 FREY, *Föderalismus*, p. 359; HANGARTNER, *Staatsaufgaben*, p. 387; IMBODEN, *Föderalismus*, p. 236.

388 Voir la réponse du Conseil fédéral sur l'initiative de Bâle-Ville: « [les] expériences faites pendant la dernière guerre mondiale ont montré que la forme fédérative constitue non seulement la meilleure garantie contre une dissociation de nos différents groupes ethniques, mais aussi un rempart solide contre l'avènement d'une civilisation de masse et la pénétration d'idéologies étrangères dangereuses. Elle est aussi la base solide du fonctionnement des droits démocratiques. La forme de l'État fédératif est sans doute incontestée dans son principe. Seule est discutable la répartition des attributions entre la Confédération et les cantons » FF 1959 II 1250, 1263.

389 Le groupe de travail Wahlen s'était attelé à en dresser la liste: — période antérieure à 1900: huit modifications (art. 31 et 32^{bis}, art. 64, art. 34^{bis}, art. 39, art. 24, art. 69^{bis}, art. 64 et 64^{bis} Cst. 1874); — période de 1901 à 1920: sept modifications (art. 27^{bis}, art. 64, art. 34^{ter}, art. 24^{bis}, art. 31 et 69, art. 24^{ter}, art. 35); — période de 1921 à 1940: sept modifications (art. 37^{bis}, art. 37^{ter}, art. 69^{ter}, art. 34^{quater}, art. 44, art. 35, art. 31, 32^{bis} et 32^{quater} Cst. 1874); — période de 1941 à 1960: sept modifications (art. 34^{quinquies}, art. 31 ss, 24^{quater}, art. 24^{quinquies}, art. 27^{ter}, art. 30, 36^{bis}, 36^{ter} et 37, 22^{bis} Cst. 1874); — période de 1961 à 1970: 5 modifications (art. 26^{bis}, art. 24^{sexies}, art. 27^{quater}, art. 22^{ter} et 22^{quater}, art. 27^{quinquies} Cst. 1874); — période de 1971 à 1972: deux modifications (art. 24^{septies} et 34^{sexies} Cst. 1874), STADLER H., *Cantons*, p. 298.

390 STADLER H., *Cantons*, p. 278. Comme le fait remarquer HUBER, de nombreuses compétences ne sont envisageables qu'au niveau de la Confédération, car la Suisse forme une seule économie de marché et sa population un unique corps social, HUBER H., *Zuständigkeit*, p. 481.

391 WAHLEN, *Bemerkungen*, p. 233. Dans ce sens voir également BRUGGER, *Bundesverfassung*, p. 244; HANGARTNER, *Staatsaufgaben*, p. 388.

392 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 107. SALADIN préfère parler d'un système à trois phases en fonction de la rédaction de la norme constitutionnelle, législative et d'ordonnances, SALADIN, *Föderalismus*, p. 418. Voir *supra* les remarques sur les normes attributives de compétences, § 182.

du territoire ou de la protection de l'environnement³⁹³. Ensuite, cette procédure est risquée politiquement, car le projet est soumis une première fois à un référendum obligatoire et une deuxième fois à un référendum facultatif. Ce risque incite les parlementaires à surcharger la Constitution avec des dispositions de détails,³⁹⁴ pour cadrer les débats par la suite dans une certaine direction.

b) Le fédéralisme coopératif

Une nouvelle conception du fédéralisme — Le projet Furgler souhaite adopter une nouvelle conception du fédéralisme, le fédéralisme coopératif³⁹⁵. Il ne s'agit plus d'un fédéralisme de défense, concentré sur la répartition de compétences entre la Confédération et les cantons, mais un fédéralisme de coordination et de collaboration de tous les États fédérés³⁹⁶. Le projet Furgler met donc l'accent sur l'autonomie et la collaboration entre les membres de la Confédération³⁹⁷. Le projet Furgler comprend un premier chapitre sur l'organisation des cantons, les rapports des cantons entre eux, la responsabilité de la Confédération et des cantons et le régime financier.

543

Organisation des cantons — La deuxième partie du projet Furgler s'ouvre sur un chapitre qui traite de l'organisation des cantons (art. 38 à 42 P 1977); elle signifie ainsi que le fédéralisme comprend aussi la liberté des cantons par rapport à la Confédération³⁹⁸. Cette partie comprend quatre grandes innovations: la privation des droits politiques au niveau cantonal est unifiée au niveau de la Constitution fédérale (art. 39 P 1977). Les cantons doivent disposer de tribunaux administratifs et la Confédération peut unifier les règles de procédure (art. 40 al. 3 P 1977). La modification du nombre et du territoire des cantons est simplifiée (art. 42 P 1977).

544

Rapports des cantons entre eux et avec la Confédération — Le deuxième chapitre s'ouvre sur le devoir de fidélité et d'assistance entre la Confédération et les cantons (art. 43 P 1977), qui sert de clef de voûte à la nouvelle conception du fédéralisme³⁹⁹. L'article 44 P 1977 permet aux cantons de conclure des traités entre eux, ou avec la Confédération⁴⁰⁰. Le projet Furgler consacre un principe de droit constitutionnel non écrit qui veut que le droit fédéral l'emporte sur le droit cantonal (art.

545

393 AUBERT, *Observations*, p. 248.

394 AUBERT, *Referendum*, p. 499, n° 54; MOOR, *Constitutione*, p. 256. Le phénomène se produit également avec les initiatives populaires, mais il a un impact moindre sur la Constitution, car les initiatives populaires sont plus fréquemment rejetées. Dans une étude réalisée en 1991, WILL démontre toutefois que les contre-projets de l'Assemblée fédérale contiennent plus de normes que les initiatives populaires, WILL, *Jux*, p. 503.

395 HENNINGER, INEICHEN, PFÜLG, *PV*, Vol. 2, p. 307.

396 COMMISSION FURGLER, *Projet*, p. 88 s. DELLEY veut une conception « anti-fédéraliste » du fédéralisme, DELLEY, *Fédéralisme*, p. 153.

397 DELLEY, *Fédéralisme*, p. 155.

398 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 89. D'ailleurs, la liberté d'organisation des cantons est explicitement reconnue (art. 40 P 1977).

399 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 102.

400 Il n'était pas clair à l'époque dans quelle mesure la Confédération et les cantons pouvaient conclure des conventions entre eux, HANGARTNER, *Staatsaufgaben*, p. 393.

45 P 1977)⁴⁰¹. La Confédération veille à la conformité du droit cantonal (art. 46 P 1977) et protège l'ordre constitutionnel des cantons (art. 47 P 1977).

546

La notion de responsabilité — La notion de responsabilité mérite d'être un peu détaillée. La notion de responsabilité met l'accent non sur l'acteur qui doit agir, mais sur le but à atteindre⁴⁰². Il s'agit de l'obligation de prendre des mesures pour atteindre un objectif, donné par le pouvoir constituant⁴⁰³. La Confédération et les cantons se partagent la responsabilité des tâches de l'État (art. 48 al. 1 P 1977). Elle implique le droit et l'obligation de prendre les mesures propres à réaliser les tâches de l'État (art. 48 al. 2 P 1977). Ces mesures peuvent être d'ordre législatif, exécutif, de planification, de financement ainsi que d'exécution⁴⁰⁴. La commission ignore consciemment la différence entre une responsabilité exclusive ou une responsabilité partagée⁴⁰⁵. En effet, les cantons peuvent agir dans les domaines relevant de la responsabilité principale de la Confédération, si la législation ne l'exclut pas (art. 50 al. 2 P 1977) et la Confédération peut adopter des lois-cadres de coordination pour les responsabilités principales des cantons (art. 51 al. 2 P 1977). Cette souplesse permet la cohabitation de droit fédéral et de droit cantonal et ne devrait pas nécessiter des travaux d'ajustement trop nombreux⁴⁰⁶.

547

Les responsabilités de la Confédération et des cantons — Le troisième chapitre est construit autour de la notion de responsabilité. L'article 48 P 1977 définit la responsabilité⁴⁰⁷. L'article 49 P 1977 reconnaît à la Confédération la responsabilité en matière d'affaires étrangères, et définit le champ d'action des cantons dans ce domaine. L'article 50 P 1977 décrit les responsabilités principales de la Confédération⁴⁰⁸. L'article 51 P 1977 traite des responsabilités principales des cantons⁴⁰⁹. Les cantons

401 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 105. Le principe de la primauté du droit fédéral était contenu à l'article 2 disp. trans. Cst. 1874. Il a été reconnu dans un arrêt du Tribunal fédéral, ATF 91 I 19, consid. 2.

402 La notion de responsabilité est préférée à celle de compétence, car celle-ci met trop l'accent sur la faculté d'agir et pas assez sur le but à atteindre, HANGARTNER, *Staatsaufgaben*; HENNINGER, INEICHEN, PFULG, *PV*, Vol. 2, p. 396; SALADIN, *Verantwortung*, p. 192. Le groupe de travail Wahlen estimait que le terme de responsabilité ne se limitait pas au champ dans lequel le législateur peut agir selon son appréciation, mais s'applique au cercle des décisions entraînant une responsabilité politique, STADLER H., *Cantons*, p. 302.

403 SALADIN, *Verantwortung*, p. 197.

404 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 110.

405 Au contraire, la commission remet en cause l'existence même de compétences exclusives cantonales ou fédérales, COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 113. Dans ce sens, SALADIN pense que l'application du droit cantonal dans des domaines régis par le droit fédéral ne pose qu'exceptionnellement problème, SALADIN, *art. 3 aCst.*, p. 66, n° 203.

406 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 185.

407 La responsabilité « implique le droit et l'obligation de prendre les mesures propres à réaliser ces tâches [de l'État] » (art. 48 al. 2 P 1977).

408 Il s'agit de la défense du pays; le droit de la nationalité, le statut des étrangers et l'octroi de l'asile; le droit civil, le droit pénal et la poursuite pour dettes et la faillite; la sécurité sociale et la protection des travailleurs; le régime et la politique de la propriété; le régime et la politique économiques; la monnaie; la politique de l'énergie; la circulation ferroviaire, la navigation et la circulation aérienne; la circulation routière et les routes nationales; l'aménagement national du territoire; les postes et les télécommunications; la radio et la télévision; les poids et mesures.

409 Il s'agit du maintien de l'ordre public; l'assistance publique; les hôpitaux et d'autres

peuvent agir dans les domaines de la responsabilité de la Confédération, sauf si le législateur l'exclut expressément (art. 51 al. 2 P 1977). Les autres domaines sont de la responsabilité des cantons, tant que les lois fédérales n'en disposent pas autrement (art. 52 P 1977). L'autonomie des cantons est spécialement garantie à l'article 53 P 1977.

Régime financier — Le quatrième chapitre n'appelle pas beaucoup de commentaires. L'article 54 P 1977 décrit les contributions fédérales de manière exhaustive⁴¹⁰, contrairement aux contributions cantonales, qui sont citées de manière exemplative, comme cela ressort de la lettre de l'article 55 al. 1 P 1977. Un régime de péréquation financière est prévu (art. 56 P 1977).

548

4.2.4 Organisation de la Confédération

Remarques générales — En matière d'organisation de la Confédération, la commission a estimé que la solution au «Malaise helvétique» nécessitait la lutte contre la surcharge des appareils de décisions fédéraux, due principalement au nombre d'initiatives populaires pendantes⁴¹¹. La commission proposait donc de permettre à l'Assemblée fédérale de se consacrer à l'essentiel, pour lui permettre de renforcer sa position⁴¹². C'est pourquoi, à l'exception de l'initiative unique, elle a renoncé à de véritables modifications du système. Toutefois, le projet Furgler contient quelques innovations et des ouvertures à des évolutions ultérieures, dont nous présenterons les traits saillants.

549

Le peuple et les cantons — Contrairement à la Constitution de 1874, qui proclamait que l'Assemblée fédérale est «l'autorité suprême de la Confédération» sous réserve des droits du peuple et des cantons (art. 71 P 1977), la commission estime que le peuple et les cantons forment l'autorité suprême de la Confédération⁴¹³. Par conséquent, le premier chapitre de la troisième partie lui est consacré. En matière d'exercice des droits politiques, le projet prévoit d'abaisser la limite d'âge de 20 ans à 18 ans (art. 57 P 1977). Les élections au Conseil national et au Conseil des États sont organisées désormais selon le système de l'élection proportionnelle et l'autonomie électorale regardant le Conseil des États est supprimée dans ce domaine (art. 60 P 1977)⁴¹⁴.

550

L'initiative «unique» (*Einheitsinitiative* — art. 64 P 1977) — Alors que le projet Furgler parle d'«initiative populaire» le rapport lui parle d'initiative «unique»,⁴¹⁵ à juste titre, car l'initiative unique introduite par le projet Furgler est

551

établissements de santé; les écoles et la formation; les relations entre l'Église et l'État; l'aménagement régional et local du territoire; les routes; l'utilisation des eaux publiques et des ressources du sous-sol. Selon FURGLER, l'énumération des responsabilités des cantons est une garantie de substance pour eux, FURGLER, *Bundesverfassung*, p. 234.

410 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 120.

411 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 127.

412 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 146.

413 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 161. Selon l'article 76 du projet, «[l'] Assemblée fédérale est l'autorité législative et la plus haute autorité de surveillance de la Confédération».

414 Critiques: AUBERT, *Observations*, p. 248; HANGARTNER, *Staatsaufgaben*, p. 389.

415 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 137.

fondamentalement différente de l'initiative populaire introduite par la réforme de 1891. L'initiative unique ne lie pas l'Assemblée fédérale, comme l'initiative populaire sous la forme rédigée⁴¹⁶; il s'agit d'une proposition contraignante en ce sens que l'Assemblée fédérale est tenue de la traiter (art. 66 P 1977). L'Assemblée fédérale peut accepter ou rejeter la demande. Si elle la rejette, l'initiative est soumise au vote du peuple (mais pas des cantons, art. 61 al. 2 lit. b P 1977). Elle peut l'accepter et doit alors la mettre en œuvre, sous la forme de dispositions législatives ou constitutionnelles (art. 66 al. 2 P 1977). Les initiants peuvent contester cette mise en œuvre devant le Tribunal fédéral pour violation des droits politiques⁴¹⁷. L'Assemblée fédérale doit traiter l'initiative unique « dans les limites de ses attributions » ce qui signifie, par exemple, qu'elle ne peut pas demander la révocation ou l'annulation d'un arrêt du Tribunal fédéral⁴¹⁸.

552

La simplification des lois et décrets fédéraux (art. 80 P 1977) — La commission jugeait que la législation s'apparentait à un véritable fouillis, car elle connaissait une pléthore de formes différentes: les lois fédérales, les arrêtés fédéraux de portée générale,⁴¹⁹ urgents ou non,⁴²⁰ soumis au référendum ou non,⁴²¹ les arrêtés fédéraux de portée générale extra-constitutionnels,⁴²² les arrêtés fédéraux simples⁴²³ et les ordonnances du Conseil fédéral et de l'administration⁴²⁴. Le système prévu par le projet Furgler est le suivant: lois — décret fédéral — ordonnance du Conseil fédéral — ordonnance du chef de département⁴²⁵. L'Assemblée fédérale édicte des lois ou des décrets (art. 80 al. 1 P 1977). Les décrets nécessitent une base légale (art. 80 al. 2) et ne sont pas soumis au référendum facultatif (art. 62 al. 4 P 1977). Les règles de droit ne peuvent être prises que sous la forme de loi (art. 80 al. 3 P 1977). L'arrêté de portée générale devait donc disparaître⁴²⁶.

416 L'article 64 P 1977 prévoit que «[alinéa 1] 50 000 citoyens peuvent, sous forme de proposition, demander à l'Assemblée fédérale d'adopter une réglementation dans les limites de ses attributions. [alinéa 2] La demande peut contenir des directives ou un projet rédigé ».

417 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 138. Voir aussi l'article 109 al. 1 lit b du projet Furgler. Toutefois, si la rédaction d'une initiative unique plaît à l'Assemblée fédérale, elle peut tout à fait l'intégrer, HENNINGER, INEICHEN, PFULG, *PV*, Vol. 3, p. 685.

418 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 140.

419 Les lois et les arrêtés fédéraux de portée générale sont soumis au référendum facultatif (art. 89 al. 2 Cst. 1874). En principe, l'arrêté fédéral se distingue de la loi fédérale par une durée d'application limitée, MÜLLER, AUBERT, *art. 89 al. 1 aCst.*, p. 9, n° 12.

420 La clause d'urgence a pour effet de soustraire un arrêté de portée générale au délai référendaire (art. 89^{bis} al. 1 Cst. 1874). Ceux dont la durée dépasse un an sont soumis au référendum résolutoire (art. 89 al. 2 Cst. 1874).

421 Les arrêtés fédéraux de portée générale non soumis au référendum contiennent des règles de droit et reposent sur une délégation législative (art. 7 al. 1 LREC), MÜLLER, AUBERT, *art. 89 al. 1 aCst.*, p. 9, n° 14.

422 Lorsque les Chambres constatent elles-mêmes que l'arrêté fédéral déroge à la Constitution (art. 89^{bis} al. 3 Cst. 1874).

423 Les arrêtés fédéraux simples sont les actes pour lesquels aucune autre forme n'est prescrite, MÜLLER, AUBERT, *art. 89 al. 1 aCst.*, p. 10, n° 17.

424 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 152.

425 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 152.

426 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 153. La suppression de l'arrêté fédéral de portée générale est déjà préconisée par le groupe de travail Wahlen, CRESPI, *La législation*, p. 639. AUBERT se demande s'il est possible d'intégrer toutes les décisions de grande portée dans les règles de

La clause d'urgence et le droit de nécessité (art. 81 P 1977) — Suivant la conception de la commission, le droit d'urgence doit être intégré au droit ordinaire le plus possible⁴²⁷. Les lois dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peuvent produire un effet immédiat, si elles sont déclarées urgentes à la majorité des membres de chacun des Conseils (art. 81 al. 1 P 1977). Si le référendum est demandé, le vote a lieu dans l'année qui suit l'entrée en vigueur (art. 80 al. 2 P 1977). Bien que lié au droit d'urgence, le droit de nécessité s'en distingue⁴²⁸. La commission estima en revanche que le droit de nécessité ne devait pas être codifié, car « la Constitution n'est pas faite pour décrire des situations extrêmes ou apocalyptiques »⁴²⁹. En effet le droit de nécessité est subordonné à un danger sérieux pour le pays, danger auquel on ne peut pas parer selon les règles ordinaires⁴³⁰. De plus, les arrêtés fédéraux extra-constitutionnels ont été adoptés surtout en raison du fait que la constitution économique ne prévoyait pas de solutions aux problèmes en raison de la liberté économique ou du fédéralisme⁴³¹. La commission espérait qu'une Constitution plus souple sur ces questions permettrait d'éviter le recours au droit de nécessité⁴³².

553

L'ouverture à la planification (art. 82 P 1977) — Le projet Furgler prévoit que l'Assemblée statue sur les plans importants « pour l'activité de l'État ». Cette disposition permet à l'Assemblée fédérale d'établir des plans importants, avant tout les grandes lignes de la politique et sur le plan financier de la Confédération. Ces plans doivent ensuite être soumis au référendum. L'expression « l'activité de l'État » doit être comprise de manière large et peut s'étendre à une conception générale de l'économie énergétique, du trafic, voire des plans économiques « quand bien même les plans de ce genre pourraient porter largement sur l'activité des particuliers »⁴³³.

554

L'ouverture à la professionnalisation de l'Assemblée fédérale (art. 90 P 1977) — La Constitution de 1874 prévoyait que les deux Conseils s'assemblaient une fois par année en session ordinaire (art. 86 Cst. 1874). La commission estimait que cette disposition était dépassée et proposait de légaliser le système ordinaire de plusieurs sessions par année⁴³⁴. Ce qui est à relever, c'est que la commission estimait que bien que l'Assemblée fédérale dût rester un parlement de milice, elle souhai-

555

droit, MÜLLER, AUBERT, *art. 89 al. 1 aCst.*, p. 11, n° 19.

427 COMMISSION FURLER, *Rapport*, p. 153. Le groupe de travail Wahlen estimait que les dispositions sur le droit d'urgence devaient être maintenues, sous réserve de quelques légères modifications, CRESPI, *La législation*, p. 656.

428 HENNINGER, INEICHEN, PFULG, *PV*, Vol. 3, p. 758.

429 COMMISSION FURLER, *Rapport*, p. 154. Le groupe de travail Wahlen estimait aussi qu'un droit de nécessité existait de manière coutumière, mais ne souhaitait pas non plus le codifier CRESPI, *La législation*, p. 663; HUBER H., *Principes*, p. 479. Dans ce sens, voir SCHMID, *Demokratie*, p. 475.

430 FF 1937 III 5, 21. Voir également FF 1948 I 329, 335. MÜLLER parle de droit de nécessité au sens étroit, MÜLLER J.-P., *Dringlichkeitsrechts*, p. 25.

431 MÜLLER J.-P., *Dringlichkeitsrechts*, p. 16.

432 COMMISSION FURLER, *Rapport*, p. 182.

433 COMMISSION FURLER, *Rapport*, p. 155.

434 COMMISSION FURLER, *Rapport*, p. 159. Le groupe de travail Wahlen ne prend pas position, sur la question de savoir si l'article 86 est dépassé, GUIBAN, *Le Parlement*, p. 497. AUBERT estime que la Constitution ne limite pas le nombre de sessions annuelles à une seule, mais oblige l'Assemblée fédérale à se retrouver au moins une fois par année, AUBERT, *art. 86 aCst.*, p. 2, n° 4. Dans ce sens: BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 698.

taît par la rédaction de l'article 90 P 1977 ouvrir la porte à un parlement professionnel⁴³⁵.

556

L'extension de la juridiction constitutionnelle (art. 109 P 1977) — La principale innovation concernant le Tribunal fédéral a trait à l'extension de la juridiction constitutionnelle aux actes législatifs de la Confédération⁴³⁶. Contrairement à la Constitution de 1874 qui prévoyait que le Tribunal fédéral devait appliquer les lois fédérales (art. 113 al. 3 Cst. 1874), le projet Furgler permet de soulever l'inconstitutionnalité d'un acte normatif à l'encontre de ses actes d'application (art. 109 al. 3 P 1977); il s'agit d'un contrôle concret et répressif⁴³⁷. La commission justifie cette extension par six arguments: la procédure judiciaire de juridiction constitutionnelle permet de protéger les droits fondamentaux dans un cas individuel; le principe de la hiérarchie des normes commande que les normes légales soient conformes aux normes constitutionnelles; le pouvoir judiciaire permet l'exercice d'un pouvoir politiquement neutre; le contrôle juridictionnel est exercé par le Tribunal fédéral à l'encontre des cantons depuis longtemps; le juge constitutionnel doit pouvoir se prononcer avant le juge européen de la Cour européenne des droits de l'homme; l'exercice du contrôle de constitutionnalité exerce un effet préventif sur le législateur⁴³⁸.

4.2.5 Révision de la Constitution

557

Remarques générales — Comme pour la partie précédente, les changements souhaités par la commission ne sont pas considérables⁴³⁹. La commission a maintenu la pratique de l'Assemblée fédérale concernant les limites matérielles de la Constitution. L'article 118 de la Constitution de 1874 prévoyait que la Constitution pouvait être révisée en tout temps partiellement ou totalement. Le groupe de travail Wahlen n'avait pas pu se mettre d'accord sur la nécessité de limites matérielles à la révision⁴⁴⁰. Les innovations de cette partie tiennent à l'unité de la matière, la procédure de révision totale et à la révision totale par une assemblée constituante.

558

L'unité de la matière (art. 114 P 1977) — La règle de l'unité de la matière prévoit qu'une initiative populaire ne peut contenir plusieurs dispositions différentes (art. 121 al. 3 Cst. 1874). Le projet Furgler étend cette exigence à toutes les révisions

435 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 159. En effet, la limite entre un parlement de milice et un parlement professionnel est difficile à tracer et devrait être fixée par le législateur, HENNINGER, INEICHEN, PFULG, *PV*, Vol. 3, p. 808.

436 Selon la commission, il s'agit même de l'un des thèmes principaux de la révision, HENNINGER, INEICHEN, PFULG, *PV*, Vol. 3, p. 873.

437 Le contrôle concret d'une norme se fait à l'occasion de son application à une situation concrète (par opposition au contrôle abstrait). Le contrôle répressif a lieu après l'entrée en vigueur de la loi (par opposition au contrôle préventif), MAHON, *Abrégé*, p. 192 ss, n° 196 ss.

438 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 174. Le groupe de travail Wahlen préconise également l'instauration d'une juridiction constitutionnelle, WAHLEN, *Récapitulation*, p. 813. Mais sans préconiser de modèle particulier, HUBER H., *Principes*, p. 479 ss.

439 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 181.

440 CRESPI, *La révision*, p. 743. Le projet WILDHABER prévoyait toutefois qu'une «révision partielle de la Constitution fédérale doit se limiter à un objet unique, doit respecter les obligations internationales de la Suisse et n'avoir pas de contenu impossible» COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 139.

partielles, aussi celles émanant du Conseil fédéral ou de l'Assemblée fédérale⁴⁴¹. Toutefois, la révision partielle peut porter sur plusieurs dispositions, tant qu'elle se limite à une matière qui forme une unité (art. 114 P 1977).

La procédure de révision totale (art. 115 P 1977) — La procédure de révision totale de la Constitution de 1874 prévoyait que l'Assemblée fédérale serait renouvelée entièrement, si elle avait refusé une initiative populaire exigeant une révision totale que le peuple a accepté (art. 120 al. 2 Cst. 1874). La commission propose de demander au peuple s'il veut que la révision totale soit entreprise par l'Assemblée fédérale ou par une assemblée constituante, mais elle a supprimé le renouvellement forcé des Chambres, sans toutefois faire de commentaires dans le projet⁴⁴². Cette modification peut avoir une forte incidence, car elle rend le décret de révision totale moins risqué politiquement pour les Conseils.

559

La révision totale par une assemblée constituante (art. 117 P 1977) — Dans le projet Furgler, la procédure de révision totale peut être conduite par une assemblée constituante (art. 117 P 1977)⁴⁴³. L'Assemblée fédérale peut le prévoir (art. 115 al. 1 P 1977). Si le peuple demande une révision totale de la Constitution, il choisit en même temps s'il préfère l'Assemblée fédérale ou une Assemblée constituante comme pouvoir constituant dérivé (art. 115 al. 2 P 1977). L'assemblée constituante est une assemblée unicamérale, dont 200 membres sont élus comme les conseillers nationaux et 46 comme les conseillers aux États.

560

4.3 Les débats concernant le projet Furgler

4.3.1 Les débats en doctrine

a) Le colloque de l'université de Berne

Un renouvellement de la démocratie suisse? — Sous ce titre, l'Université de Berne organisa un colloque au début de l'été 1976⁴⁴⁴. Ce colloque réunit quatre contributions d'acteurs de la révision totale: Kurt Furgler, Kurt Eichenberger, Karl Huber et Adolf Muschg et il comprenait une table ronde avec Josi Meier, Erwin Akeret, Walter Biel, Georg Nef et Jean Riesen, qui n'a pas été retranscrite⁴⁴⁵. Selon les organisateurs du colloque, GRUNER et J.-P. MÜLLER, les travaux de la commission Furgler

561

⁴⁴¹ COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 183.

⁴⁴² Notons au passage que les débats en commission sur ce sujet sont très succincts: le PV systématique leur accorde seize pages, alors qu'il en compte près de 900 pour l'ensemble de la révision totale.

⁴⁴³ COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 184. Le groupe de travail Wahlen avait laissé ouverte la question de savoir si la révision totale pourrait être précédée d'une révision partielle tendant à l'instauration d'une assemblée constituante, WAHLEN, *Récapitulation*, p. 844. Le projet Furgler suit ici une des variantes du projet EICHENBERGER/MORAND/KAUFMANN qui préconisait de laisser le choix entre matière de révision totale entre l'Assemblée fédérale et l'élection d'une assemblée constituante unicamérale, élue de la même manière que les deux Conseils de l'Assemblée fédérale, COMMISSION FURGLER, *Documents*, p. 107.

⁴⁴⁴ GRUNER et MÜLLER, *Erneuerung*.

⁴⁴⁵ EICHENBERGER, *Verwaltung*; FURGLER, *Weg*; HUBER K., *Indifferenz*; MUSCHG, *Kultur*.

témoignaient du sérieux de la volonté de renouvellement de la démocratie suisse, autour de la planification politique et des nouvelles formes de participation, qui devaient conduire à terme à une démocratisation de nouveaux domaines, comme les universités, les écoles ou les églises⁴⁴⁶.

562

La révision totale comme voie vers l'avenir? — Pour FURGLER, la révision totale se justifie par un certain nombre de symptômes, qui nourrissent non seulement un Malaise helvétique, mais une crise helvétique durable. Cette crise s'exprime dans des refus protestataires ou par un taux d'abstention élevé en votations, par un État débordé (inflation, régime des finances fédérales), par des problèmes du quotidien (chômage, récession) et des problèmes sociaux en général (personne âgée, tensions entre les partenaires sociaux, fossé entre la ville et la campagne)⁴⁴⁷.

563

Les buts de la révision totale — L'ancien Conseiller fédéral croit que la Constitution devrait, à travers la limitation du pouvoir et la pesée des intérêts, permettre aux individus de se réaliser et de s'épanouir⁴⁴⁸. Pour y arriver, l'assouplissement et l'élargissement des droits populaires sont nécessaires, par l'introduction de l'initiative unique. La mise en œuvre des droits populaires requiert un certain nombre d'adaptations: comme le devoir d'information des autorités, la simplification des actes de l'Assemblée fédérale, la reconnaissance des partis politiques ou la création d'un *ombudsman*. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons doit être repensée, pour dégager les grands champs d'activités de l'une et des autres. Finalement, un titre sur les droits fondamentaux doit être introduit.

564

Pour la pacification des rapports entre les organes fédéraux — EICHENBERGER estime que le parlement a repris de l'importance face à l'administration, notamment depuis la crise des Mirages. L'administration est devenue plus soucieuse de respecter la volonté du parlement et la réserve de la loi⁴⁴⁹. De plus, l'administration est l'organe le plus contrôlé de la Confédération. Dans un système complexe, aucun pouvoir étatique — parlement, gouvernement ou administration — ne peut fonctionner de manière satisfaisante sans les autres. Il est nécessaire de renoncer à la suprématie du parlement, pour penser les rapports entre les organes de manière horizontale.

565

L'indifférence et la résignation dans la démocratie directe — Le chancelier de la Confédération HUBER s'inquiète de l'indifférence et de la résignation dans la démocratie directe⁴⁵⁰. La Constitution est fondée sur la notion de volonté populaire, ce qui signifie que le peuple et les cantons doivent avoir «le dernier mot» sur la Constitution. La politique suisse est peu attractive pour des raisons structurelles, comme le compromis. La recherche du compromis permet de maîtriser le risque décisionnel induit par la démocratie directe. Toutefois, la situation s'est aggravée au cours des années 1970-1975, avec la diminution de la participation populaire aux votations, ce qui pourrait poser à terme des questions de légitimité. Dans le cadre de la révision totale, les droits populaires doivent être repensés pour se rapprocher des citoyens, augmen-

446 GRUNER et MÜLLER J.-P., *Erneuerung*, p. 7.

447 FURGLER, *Weg*, p. 16.

448 FURGLER, *Weg*, p. 19.

449 EICHENBERGER, *Verwaltung*, p. 31.

450 HUBER K., *Indifferenz*, p. 43 ss.

ter la transparence, et la qualité du débat public. En résumé, il s'agit de rendre aux citoyens la responsabilité de leur État.

Qu'en est-il de la culture? — Dans son rapport, MUSCHG défend le lien entre la sphère politique et la culture⁴⁵¹. Il regrette que la garantie de l'art n'ait pas été retenue par le groupe de travail Wahlen⁴⁵². En effet, l'importance de la culture ne saurait être sous-estimée, car elle relève comme le politique de la vie de la collectivité. Elle ne recouvre pas uniquement ce qu'on désigne par les beaux-arts, mais recouvre toute forme d'expression revendiquant le statut d'œuvre culturelle.

566

b) La Revue de droit suisse

L'écriture et l'interprétation constitutionnelle — En 1978, HÄBERLE publia dans la Revue de droit suisse un article sur l'interprétation et l'écriture constitutionnelle⁴⁵³. Cet article persuada la rédaction de la Revue de droit suisse de consacrer un nouveau cahier à la révision totale de la Constitution. HÄBERLE remet en cause la distinction traditionnelle et logique entre écriture constitutionnelle et interprétation constitutionnelle. Le processus d'écriture constitutionnelle ne préexiste pas forcément à l'interprétation constitutionnelle, comme le voudrait une stricte logique positiviste⁴⁵⁴. L'écriture constitutionnelle peut revêtir deux significations: au sens strict, l'écriture constitutionnelle a trait à la révision constitutionnelle, conformément aux règles juridiques pertinentes; au sens large, l'écriture constitutionnelle concerne le développement d'une constitution matérielle, par le droit coutumier, certaines lois de nature constitutionnelle, l'interprétation judiciaire⁴⁵⁵... Au croisement de l'écriture constitutionnelle et de l'interprétation constitutionnelle se trouve la doctrine, par sa connaissance du droit public et par son engagement personnel dans les commissions.

567

Le cahier spécial de la Revue de droit suisse — Comme elle l'avait déjà fait auparavant, la Revue de droit suisse consacra un cahier spécial à la révision totale de la Constitution, et plus précisément au projet Furgler⁴⁵⁶. Outre la problématique générale de la révision totale,⁴⁵⁷ les thèmes abordés sont les droits fondamentaux et les principes directeurs de l'État,⁴⁵⁸ la Confédération et les cantons,⁴⁵⁹ et les questions d'organisation de la Confédération⁴⁶⁰.

568

Une approche de la Constitution — Pour le Conseiller fédéral FURGLER, les défauts de la Constitution sont connus: les lacunes dans le catalogue des droits fondamentaux, les fonctions et la garantie de la propriété privée, le lien entre l'État et l'économie, entre la Confédération et les cantons. Les problèmes du fédéralisme ne sont plus abordables dans le cadre actuel, car les autorités sont débordées. Ce sont les rai-

569

451 MUSCHG, *Kultur*.

452 HUBER H., *Droits*, p. 144; WAHLEN, *Récapitulation*, p. 785.

453 HÄBERLE, *Verfassungsgebung*.

454 Sur le lien entre interprétation et application du droit, voir *supra* § 19.

455 HÄBERLE, *Verfassungsgebung*, p. 26. Sur la notion d'écriture constitutionnelle, cf *supra* n° 68 ss.

456 RDS, *Totalrevision*.

457 AUBERT, *Observations*; FURGLER, *Bundesverfassung*.

458 KAUFMANN O., *Sozialordnung*; MEIER-HAYOZ, *Ordnung*; MOOR, *Constitutione*; MÜLLER J.-P., *Grundrechte*; SCHLUEP, *Sozialverfassung*.

459 HANGARTNER, *Bundesstaat*; SALADIN, *Föderalismus*.

460 EICHENBERGER, *Behörde*; GRISEL E., *Initiative et référendum*; HALLER, *Ausbau*; SCHMID, *Demokratie*.

sons qui incitent à entreprendre une révision totale⁴⁶¹. Le projet Furgler a suscité de nombreuses réactions, concentrées autour de deux « pièces de résistance » (en français dans le texte): la constitution économique et la relation entre la Confédération et les cantons⁴⁶². Le projet Furgler déçoit ceux qui considèrent que la Constitution devrait être un bastion défensif; Kurt Furgler pensait que son projet devait apporter une nouvelle dimension dans l'ordre public suisse. Il s'agissait de repenser la Constitution sur le principe d'une Constitution ouverte, fondée sur la confiance entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Cette confiance permettrait d'aborder les problèmes sous un nouvel angle.

570

L'opportunité d'une révision totale — Dans sa contribution, AUBERT revient sur sa réticence quant à la procédure de révision totale; il estime qu'il peut être justifié d'entreprendre une réflexion sur l'ensemble des institutions politiques, même si le projet n'enflamme pas les passions populaires. La Constitution de 1874 a survécu à de nombreuses crises, qui ailleurs en Europe avaient abouti à de nouvelles Constitutions⁴⁶³. Du fait de son âge, elle ne permet plus de résoudre les problèmes contemporains de manière adéquate. Toutefois, AUBERT estime que s'il devait voter en bloc sur le projet Furgler, il le refuserait pour des réformes qu'il n'estime pas opportunes⁴⁶⁴. Par conséquent, il propose de voter une seule fois, mais sur des paquets d'articles. L'organe constituant pourrait alors remettre l'ouvrage sur le métier concernant les articles refusés en votation populaire.

571

Les droits fondamentaux et les principes directeurs de l'État — MOOR déplore un cercle vicieux pour l'État entre attribution de nouvelles tâches et quête de légitimité: pour remplir les tâches qu'on lui assigne, l'État a besoin d'une légitimité toujours plus forte. Or cette recherche de légitimité l'oblige à assumer des tâches toujours plus importantes⁴⁶⁵. MOOR craint que cette soif démesurée de légitimité puisse faire échouer le projet Furgler⁴⁶⁶. MÜLLER estime que la controverse touche d'abord la conception des droits fondamentaux: institutionnelle pour les uns, défensive pour les autres⁴⁶⁷. Cette controverse se manifeste sur des thèmes comme l'effet horizontal des droits fondamentaux, ou les droits sociaux. MÜLLER estime que les droits fondamentaux ont évolué d'une conception défensive pour confier des buts à l'action étatique⁴⁶⁸.

572

La constitution économique du projet Furgler — KAUFMANN pense que le projet Furgler concrétise une nouvelle conception de la constitution économique, fondée sur un nouvel équilibre entre les valeurs de la liberté économique et le principe

461 FURGLER, *Bundesverfassung*, p. 232.

462 FURGLER, *Bundesverfassung*, p. 233 s.

463 AUBERT, *Observations*, p. 241.

464 À savoir l'élection proportionnelle au Conseil des États, l'initiative unique, le contrôle de constitutionnalité des lois fédérales, AUBERT, *Observations*, p. 249.

465 MOOR, *Constitutione*, p. 258.

466 MOOR, *Constitutione*, p. 263.

467 MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 265. MÜLLER définit la conception défensive comme une ligne de démarcation entre la liberté de l'individu et le pouvoir de l'État qui la met en danger, MÜLLER, KÄLIN et MÜLLER, *Éléments*, p. 8. La conception institutionnelle des droits fondamentaux s'approche de la conception constitutive et veut mettre en évidence l'intégration de leur contenu dans tout l'ordre juridique et social, MÜLLER, KÄLIN et MÜLLER, *Éléments*, p. 13.

468 MÜLLER J.-P., *Grundrechte*, p. 277.

de la sécurité économique⁴⁶⁹. MEIER-HAYOZ assigne deux tâches à une Constitution: celle de limiter la puissance étatique et de respecter la réalité sociale (*Realitätsbezogenheit*)⁴⁷⁰. Il estime que le régime de la propriété prévu par le projet Furgler ne donne pas suffisamment de garanties à cet égard⁴⁷¹. SCHLUEP reprochait aussi au projet Furgler de ne pas prendre certaines décisions de principe en matière de constitution économique⁴⁷². Il critique la nature complètement ouverte du projet à cet égard et estime que ni les principes généraux de l'activité étatique, ni le catalogue des droits fondamentaux, ni l'exigence de la base légale formelle, ni les buts assignés à la politique économique ne suffisent à donner des directives claires et nécessaires au législateur⁴⁷³.

La Confédération et les cantons — HANGARTNER critique la règle prévue à l'article 52 al. 1 P 1977 qui permet à la Confédération d'agir dans les responsabilités cantonales, pour accomplir les tâches de l'État⁴⁷⁴. Cette libre appréciation du législateur fédéral crée un ordre extrêmement centralisé⁴⁷⁵. Pour SALADIN, la Constitution fédérale ne doit pas se cantonner à l'énumération des compétences fédérales, mais doit s'orienter vers l'intégration et l'accomplissement des tâches de l'État par les membres de la Confédération⁴⁷⁶. Le projet Furgler permet de répartir ces tâches de manière économiquement optimale, en respectant le principe de la subsidiarité des compétences fédérales⁴⁷⁷.

Les questions d'organisation de la Confédération — GRISEL estime qu'en affaiblissant les obstacles du fédéralisme et de la liberté économique, les occasions de réviser la Constitution allaient diminuer⁴⁷⁸. Il se montre nuancé par rapport au remplacement de l'initiative et du référendum par l'initiative unique⁴⁷⁹. SCHMID pense que le projet Furgler permet de rendre plus transparent et plus efficient le processus de décision, et par conséquent de limiter le recours au droit d'urgence⁴⁸⁰. Il estime par contre que l'introduction de la proportionnelle pour le Conseil des États n'a pas beaucoup de sens, si ce n'est la perte d'autonomie cantonale⁴⁸¹. EICHENBERGER estime que les autorités fédérales sont marquées par un système d'interdépendance coopératif et coordonné, qui ne se prête pas à un fonctionnement basé sur l'opposition⁴⁸². En général, il salue les réformes du projet Furgler qui touchent à l'organisation de la Confé-

469 KAUFMANN O., *Sozialordnung*, p. 307.

470 MEIER-HAYOZ, *Ordnung*, p. 313. Dans ce sens voir également: MARTI, *Verfassungsentwurf*, p. 403.

471 MEIER-HAYOZ, *Ordnung*, p. 328.

472 SCHLUEP, *Sozialverfassung*, p. 363. Voir également MEIER-HAYOZ, *Eingedenk*.

473 SCHLUEP, *Sozialverfassung*, p. 369.

474 HANGARTNER, *Bundesstaat*, p. 399. Dans ce sens, AUBERT préférerait que l'énumération des responsabilités de la Confédération fût exhaustive, AUBERT, *Observations*, p. 248.

475 HANGARTNER, *Bundesstaat*, p. 402. SCHMID pense au contraire que la répartition des compétences sert moins les cantons que les personnes politiquement opposées aux réformes, en ce sens que les nouvelles compétences ne sont pas exerçables par les cantons uniquement, SCHMID, *Demokratie*, p. 465.

476 SALADIN, *Föderalismus*, p. 433.

477 SALADIN, *Föderalismus*, p. 420.

478 GRISEL E., *Initiative et référendum*, p. 453.

479 GRISEL E., *Initiative et référendum*, p. 456.

480 SCHMID, *Demokratie*, p. 475.

481 SCHMID, *Demokratie*, p. 473 s.

482 EICHENBERGER, *Behörde*, p. 487.

dération⁴⁸³. Le contrôle de constitutionnalité des lois implicite dans la Constitution de 1874 par le Parlement et le peuple n'est pas suffisant pour HALLER⁴⁸⁴. Par conséquent, il salue le contrôle juridictionnel concret voulu par le projet Furgler, qui lui semble équilibré⁴⁸⁵.

c) Une autre appréciation critique

575

Le projet Furgler et le fédéralisme — Pour DOMINICÉ,⁴⁸⁶ le projet Furgler est allé trop loin en matière de fédéralisme. Bien qu'il salue les efforts de la commission dans le sens de la clarification en matière de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, DOMINICÉ pense que le projet Furgler va trop loin. Il voit deux inconvénients au fait que le législateur fédéral puisse étendre ses compétences: il pense que les cantons risquent de moins se lancer dans des travaux législatifs, si le législateur fédéral peut les annuler. De surcroît, l'Assemblée fédérale pourrait être tentée d'étendre artificiellement ses compétences pour prévenir certaines évolutions législatives qu'elle juge inopportunes⁴⁸⁷.

d) Les réponses aux critiques du projet Furgler

576

Une démocratie vivante ou enchaînée? — En 1978, BAÜMLIN publia un essai fondé sur une étude présentée à la commission Furgler⁴⁸⁸. Ses réflexions ont également influencé la commission sur le sens et la portée de la démocratie⁴⁸⁹. Dans cet essai, il critiquait le manque d'ambition du groupe de travail Wahlen sur l'amplitude des réformes envisagées⁴⁹⁰. Au contraire, les travaux de la commission Furgler ont provoqué une réflexion de fond sur les limites que la Constitution imposait à l'action de l'État. Ces limites sont essentiellement la liberté économique et le fédéralisme⁴⁹¹.

577

Le concept de démocratisation — La démocratisation signifie un procédé historique qui conduit à une compréhension dynamique de la démocratie; cela implique que la démocratie n'est pas un état définitif, mais un devoir ou une entreprise

483 EICHENBERGER, *Behörde*, p. 497 ss.

484 HALLER, *Ausbau*, p. 505.

485 HALLER, *Ausbau*, p. 523.

486 DOMINICÉ, *Fédéralisme*, p. 75.

487 DOMINICÉ, *Fédéralisme*, p. 76.

488 BAÜMLIN, *Demokratie*.

489 EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 535.

490 BAÜMLIN, *Demokratie*, p. 84. Le groupe de travail Wahlen pensait que les recommandations qui lui avaient été soumises avaient toutes une direction commune: «conserver dans ses grandes lignes la structure de notre État tout en se préoccupant de la moderniser. On s'accorde généralement à considérer qu'il faut maintenir le fédéralisme, la démocratie directe, l'État de droit et l'État social, mais, en même temps, chercher à mieux les réaliser, à les adapter aux conceptions modernes, à porter l'accent sur l'essentiel, à corriger, à éliminer ce qui est vieilli» WAHLEN, *Introduction*. Dans ce sens voir EICHENBERGER et HUBER: «ne commençant pas à zéro, ne créant pas véritablement l'État, une Constitution entièrement révisée doit se référer d'une manière ou d'une autre au droit en vigueur. Elle n'opère pas dans le vide. Bien que le constituant jouisse en principe de la plus grande liberté, il doit établir des dispositions qui s'adaptent à ce qui existe. La révision doit être une œuvre constructive; il s'agit de diriger, d'améliorer, et non pas de détruire, de détériorer» EICHENBERGER et HUBER, *Conditions*, p. 23.

491 BAÜMLIN, *Demokratie*, p. 119.

qui doit être continuellement poursuivie⁴⁹². Ce procédé se fait par un élargissement de la démocratie à des domaines qui ne sont pas considérés traditionnellement comme politiques, bien qu'objectivement ils concernent la société dans son ensemble. Ainsi la participation active des personnes concernées aux décisions qui les touchent est un but réaliste de la démocratisation⁴⁹³. BÄUMLIN plaide en particulier pour une démocratisation de l'économie, qui consiste à garantir la liberté économique, tout en luttant contre les inégalités de la société capitaliste en défaveur des travailleurs, des consommateurs et des entrepreneurs les plus faibles⁴⁹⁴.

La Constitution ouverte — La démocratisation de la société est possible grâce à la Constitution ouverte, qui met de côté les garanties traditionnelles obstruant l'action de l'État⁴⁹⁵. Il n'existe pas de Constitution fermée c'est-à-dire de système complet et exhaustif de règles juridiques. Toutes les Constitutions connaissent un espace à l'intérieur duquel le législateur peut déployer son action⁴⁹⁶. Cette ouverture est plus ou moins grande, selon la densité normative, autrement dit le besoin de concrétisation par le législateur que nécessite la Constitution. En résumé, on peut dire qu'une Constitution ouverte est caractérisée par une faible densité normative et une marge de manœuvre volontairement confiée au législateur. La constitution économique du projet Furgler a été particulièrement marquée par l'ouverture: le projet renonce sciemment à édicter et à choisir un système économique et confie au législateur le soin de le déterminer en fonction des circonstances⁴⁹⁷. FURGLER estimait qu'à la base de la Constitution ouverte, il devait y avoir de la confiance entre les pouvoirs et que la Constitution devait se limiter à l'essentiel et à garantir les conditions-cadres de cette confiance⁴⁹⁸.

Les normes d'une Constitution ouverte — Comme toute Constitution, la Constitution ouverte comporte des normes instrumentales, qui règlent le mode de production des actes de l'État, et des normes matérielles, qui déterminent le contenu des actes de l'État⁴⁹⁹. Dans cette grande classification, on trouve des sous-catégories

492 BÄUMLIN, *Demokratie*, p. 43.

493 BÄUMLIN, *Demokratie*, p. 55. Dans ce sens voir l'article 29 al. 1 lit c P 1977, qui prévoit que la législation sur les entreprises détermine: «la participation aux décisions de l'entreprise des personnes qui y sont occupées». L'article 69 P 1977 prévoit également que les groupements et les organisations intéressés sont consultés lors de la préparation de la législation.

494 BÄUMLIN, *Demokratie*, p. 65. La démocratisation est indissociable de la politique sociale: «Gesellschaftspolitik ist wesentlich Politik der konsequenten Demokratisierung mit dem Ziel, in allen Bereichen menschlicher Existenz, besonders aber im Alltag des wirtschaftlichen Lebens, die Betroffenen nach Möglichkeit an den Entscheidungen zu beteiligen, die die Bedingungen ihrer Existenz beeinflussen» BÄUMLIN, *Gesellschaftspolitik*, p. 36. Le projet Furgler reflète cette conception dans le chapitre sur le régime économique et social, en particulier l'article 29, 30 lit. e et h, 32 al. 2 P 1977.

495 BÄUMLIN, *Demokratie*, p. 83; SCHMID, *Offenheit*, p. 317. Le point de vue de BÄUMLIN est novateur, car, il développe un point de vue social-démocrate, alors que traditionnellement, la doctrine était plutôt bourgeoise, KLEY, *Geschichte*, p. 273.

496 BÄUMLIN, *Demokratie*, p. 81 s; EICHENBERGER, *Fragen*, p. 228.

497 BÄUMLIN, *Gesellschaftspolitik*, p. 43.

498 FURGLER, *Bundesverfassung*, p. 236 s.

499 EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 511. Sur la distinction entre normes instrumentales et normes matérielles, AUBERT, *La Constitution*, p. 69, n° 103; MÜLLER, *Elemente*, p. 136.

de normes appliquées par le projet Furgler: des normes d'organisation étatique,⁵⁰⁰ attributives de compétences,⁵⁰¹ de procédure,⁵⁰² de garantie des droits fondamentaux,⁵⁰³ de garantie générale,⁵⁰⁴ des buts de l'État,⁵⁰⁵ des principes constitutionnels⁵⁰⁶ des mandats constitutionnels⁵⁰⁷. Il va sans dire que les normes les plus typiques d'une Constitution ouverte sont les buts de l'État et les principes constitutionnels. Les buts et les principes constitutionnels peuvent avoir une portée différenciée, dont la définition précise se révèle aventureuse⁵⁰⁸. Certains buts peuvent avoir une simple portée déclarative, d'autres à l'opposé, en combinaison avec une norme attributive de compétence, peuvent avoir une portée juridique très précise. La commission était toutefois consciente de l'importance des normes strictement instrumentales, dont la portée juridique est plus tangible⁵⁰⁹.

580

Les avantages d'une Constitution ouverte — Dans un article assez développé, EICHENBERGER s'est attaché à démontrer que le projet Furgler permet de remplir les fonctions attendues de la Constitution. Le concept de Constitution ouverte part de l'idée que la Constitution n'a qu'un faible pouvoir pour orienter la société⁵¹⁰. Pour permettre au législateur et au juge constitutionnel d'influencer la société, le projet combine des normes juridiquement peu déterminées avec un catalogue précis de droits fondamentaux. Les critiques de la Constitution ouverte oublient vite que la Constitution de 1874 contient aussi des normes juridiques indéterminées, que le projet Furgler sait être précis lorsqu'il le faut et que certaines normes, avant tout les droits fondamentaux, sont directement applicables. Ce mélange de densité normative permet à la Constitution de remplir au mieux les fonctions qui lui sont assignées: stabilisation, orientation et présentation, intégration, limitation du pouvoir et organisation⁵¹¹.

500 Les normes d'organisation étatique déterminent la création, l'installation et la direction des organes de l'État; voir les articles 105 ss P 1977 sur l'organisation de l'administration.

501 Ces normes attributives de compétences peuvent être de deux types, elles peuvent être liées à une fonction, comme la législation, l'exécution ou la planification, SALADIN, *art. 3 aCst.*, p. 32, n° 91. Voir par exemple l'article 85 sur les attributions de l'Assemblée fédérale. Les normes attributives de compétence peuvent être liées à une matière particulière, comme dans le cas de l'article 50 du projet Furgler sur les attributions de la Confédération.

502 Exemple: l'article 62 du projet Furgler sur le référendum facultatif.

503 Voir les articles 8 ss du projet Furgler.

504 Voir l'article 53 du projet Furgler concernant la garantie de l'autonomie des cantons.

505 Contrairement à la Constitution de 1874, le projet Furgler ne comprenait pas de tâche à proprement parler, mais uniquement des buts (voir les articles 2, 26, 30, 31, 35 P 1977). L'État est une création de l'homme en vue d'atteindre certains buts, AUBERT, *art. 2 aCst.*, p. 2, n° 5. Ces buts peuvent être atteints par des tâches confiées à la Confédération ou aux cantons, AUBERT, *Exposé*, p. 122, n° 207. Le projet Furgler prévoit que les tâches de l'État sont réparties entre la Confédération et les cantons (art. 3 P 1977) et substitue à la notion de tâche celle de responsabilité (art. 48 P 1977).

506 Les principes constitutionnels sont prévus aux articles 4 ss du projet Furgler.

507 Voir les droits sociaux (art. 26 P 1977), la politique de la propriété (art. 30 P 1977) ou encore le mandat que le projet Furgler confie au président du Conseil fédéral d'en diriger les travaux (art. 96 P 1977).

508 EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 515.

509 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 15.

510 EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 507.

511 Sur la question de la densité normative constitutionnelle, voir *infra* § 877.

La fonction de stabilisation — Une Constitution qui s'inscrit dans la durée permet de stabiliser le jeu politique⁵¹². Bien que le constituant ne puisse décider de la durée de son travail, il peut l'influencer. Cela ne signifie pas couler dans un bronze constitutionnel les détails d'un système politique, mais que l'architecture des éléments essentiels puisse être préservée tout en permettant des adaptations aux nouvelles situations, au travers de l'interprétation ou de la révision constitutionnelle⁵¹³.

581

La fonction d'orientation et de présentation — Un des rôles de la Constitution est de présenter l'action de l'État et de la rendre déchiffrable⁵¹⁴. Cette fonction de publicité des règles de droit permet de les rendre accessibles à une large catégorie de la population⁵¹⁵. C'est d'ailleurs la première ligne directrice suivie par la commission Furgler⁵¹⁶. Ce travail a nécessité de revoir le texte constitutionnel et de le débarrasser des normes ancrées dans la Constitution pour des questions politiques (*Verankerungsnormen*). Ce travail a suscité de nombreuses oppositions des milieux intéressés au maintien de ces normes⁵¹⁷.

582

La fonction d'intégration — La fonction d'intégration présuppose que la Constitution bénéficie d'une large légitimité et puisse de ce fait intégrer des tendances politiquement opposées⁵¹⁸. C'est précisément le défi d'une révision totale, d'arriver à réunir un nouveau consensus suffisant autour d'un projet, qui permette l'acceptation du projet, malgré le cumul des oppositions. EICHENBERGER pense que le projet est rédigé de manière à pouvoir permettre des innovations, tout en se fondant sur les solutions actuelles, afin de maintenir la confiance nécessaire à la fonction d'intégration⁵¹⁹.

583

La fonction de limitation du pouvoir — EICHENBERGER reconnaît que la fonction de limitation du pouvoir n'était pas le premier souci de la commission⁵²⁰. Toutefois, le projet Furgler marque une amélioration par rapport à la Constitution de 1874: il reconnaît une séparation des pouvoirs organisationnelle et personnelle (art. 71 P 1977). Par ailleurs, l'extension des pouvoirs juridictionnels permet de mieux

584

512 Sur la fonction de stabilisation, voir *supra* § 97.

513 EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 516.

514 Sur la fonction d'orientation, voir *supra* § 102.

515 Durant les débats parlementaires sur le rapport de 1986, la Conseillère aux États Meier estimait que les dispositions de détails avaient poussé dans le texte constitutionnel, pour en cacher la structure et la réserver aux seuls professionnels du droit, avocats ou parlementaires. Par une métaphore emphatique, elle comparait les parlementaires aux prophètes de Pharaon, les seuls à savoir comment faire se lever le soleil, BO/CE 1986, p. 791.

516 COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 15.

517 EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 520. EICHENBERGER cite à cet effet un exemple éclairant, celui de l'article 27^{quinquies} de la Constitution de 1874. En effet, l'article 27^{quinquies} Cst. 1874 prévoyait une compétence fédérale sur la pratique du sport et lui permettait notamment d'«encourager la pratique de la gymnastique et des sports chez les adultes» (al. 2). De nombreux clubs et associations sportives se sont opposées au projet Furgler, parce qu'il supprimait cet alinéa. Voir les articles 50 à 52 du projet Furgler.

518 Sur la fonction d'intégration, voir *supra* § 100.

519 EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 523. Il cite les articles 8 à 25 P 1977 sur les droits fondamentaux, 25 P 1977 sur l'effet horizontal des droits fondamentaux, 26 P 1977 sur les droits sociaux, 28 et 29 P 1977 sur les relations de travail, 30 et 31 P 1977 sur le régime de la propriété et le régime économique.

520 EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 524. Sur la fonction de limitation du pouvoir, voir *supra* § 94.

contrôler l'exécutif (art. 109 – 111 P 1977). Le catalogue des droits fondamentaux est proclamé (art. 8 – 22 P 1977), de même que les principes de l'activité étatique (art. 4 – 7 P 1977). De plus, le projet Furgler s'attaque au pouvoir social et non simplement étatique, comme dans la proclamation de l'égalité entre homme et femme (art. 9 al. 3 P 1977), le droit de recourir à des mesures collectives de travail (art. 28 P 1977), la protection de la concurrence, l'ancrage constitutionnel des partis et des associations de défense des intérêts (art. 68, 79 al. 2 P 1977).

585

La fonction d'organisation – EICHENBERGER constate que le mouvement de réforme dans les années soixante qui tendait à remédier au Malaise suisse s'est noyé dans le processus politique de décision⁵²¹. Il estime nécessaire ensuite de renforcer la capacité d'action de l'État, notamment par l'initiative unique, qui doit permettre au parlement de jouer un rôle de législateur (art. 64 P 1977), une amélioration de l'action de l'Assemblée fédérale (art. 80 – 85 P 1977), sa professionnalisation (art. 90 P 1977), et l'abandon du droit de nécessité (art. 89^{bis} al. 3 Cst. 1874). L'ensemble du projet permet d'éviter le blocage institutionnel, afin de garantir la mobilité et la capacité d'action de l'État⁵²².

4.3.2 La *Neue Zürcher Zeitung*

586

La tribune de la NZZ – La NEUE ZÜRCHER ZEITUNG publia en 1979 un recueil des différentes prises de position de ses lecteurs concernant la révision totale entre mars 1978 et 1979⁵²³. Outre les avis concernant la révision totale et la commission Furgler, la nouvelle répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, le régime de l'économie et de la propriété et la Constitution ouverte sont commentés. Il semble que ces articles aient eu une certaine importance au sein des services préparant la révision totale⁵²⁴. Les avis sont regroupés en quatre thèmes: la notion d'État et de Constitution, la menace sur le fédéralisme, la controverse concernant le régime de la propriété, l'ordre économique, social et financier du projet Furgler. Nous présentons les deux premières controverses. Les avis sur la propriété et l'ordre économique et social seront traités par la suite.

a) La notion d'État et de Constitution

587

Les conditions de la révision totale – USTERI défend une position fondée sur ses réflexions précédentes: une révision totale n'est pas souhaitable parce que les conditions ne sont pas réunies (un fort courant intellectuel et un mouvement politique en faveur de la révision)⁵²⁵. Au contraire, HUBER estime qu'une révision totale est nécessaire, malgré les risques d'aventure politique ou d'exercice de style (*Sandkastenübung*) que cela comporte⁵²⁶. Il justifie ce besoin pour des raisons qui sont celles motivant les travaux du groupe de travail Wahlen⁵²⁷.

521 EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 530.

522 EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 533.

523 NZZ, *Entwurf*.

524 RENKENS, *Chronologie*, p. 127.

525 USTERI, *Bundesverfassung*, p. 19. Pour la justification sur les préconditions de la révision totale, voir USTERI, *Voraussetzungen*. Voir également *supra* § 475.

526 HUBER H., *Abenteuer*, p. 56.

527 Les défauts formels de la Constitution, le manque d'un catalogue de droits fondamentaux, le

La Constitution ouverte — USTERI doute que la marge de manœuvre laissée ouverte par le projet Furgler soit utilisée par le Conseil fédéral pour le salut (*Heil*)⁵²⁸ et estime qu'une Constitution ne saurait contenir des normes attributives de compétences sans limites (*Blankovollmachten*)⁵²⁹. SCHINDLER rappelle que la Constitution de 1874 rassemble les dispositions programmatiques avec les normes attributives de compétences et il regrette cette disparition dans le projet Furgler qui a comme effet d'effacer la concrétisation et les limites de l'action de l'État⁵³⁰. Pour illustrer ce point, FRIEDERICH compare l'article 31^{quinquies} de la Constitution de 1874⁵³¹ avec l'article 31 du projet Furgler⁵³² et les différences sont assez saillantes⁵³³. SCHMID rappelle que toutes les normes constitutionnelles du projet Furgler ne sont pas ouvertes⁵³⁴. Au contraire, le projet Furgler contribue à la construction d'un État de droit par la codification des principes de l'État (art. 4-6 P 1977), l'abandon du droit d'urgence extra-constitutionnel (art. 80 al. 3 P 1977), la réserve de la loi pour « les règles de droit importantes » (art. 80 al. 3 P 1977) et l'établissement d'une juridiction constitutionnelle (art. 109 al. 3 P 1977)⁵³⁵. En raison du caractère concret du contrôle de constitutionnalité, SCHINDLER doute de l'effet protecteur du contrôle de constitutionnalité pour le domaine de compétence des cantons⁵³⁶.

régime des finances fédérales, la reconnaissance de droits sociaux, la constitution économique, l'ouverture au monde, le système politique en général.

528 RHINOW, *Zwischenbilanz*, p. 20.

529 RHINOW, *Zwischenbilanz*, p. 21. LENDI voit dans la perte de normativité un signe de l'époque, LENDI, *Staatszweck*, p. 37.

530 SCHINDLER, *Verfassungsentwurf*, p. 50.

531 «[al. 1] La Confédération prend des mesures tendant à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle, en particulier à prévenir et à combattre le chômage et le renchérissement. Elle collabore avec les cantons et l'économie.

[al. 2] La Confédération peut déroger, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie lorsqu'elle prend des mesures dans les domaines de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures. Elle peut obliger les entreprises à constituer des réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux. Après la libération de celles-ci, les entreprises décident librement de leur emploi en se conformant aux buts que la loi prescrit.

[al. 3] La Confédération, les cantons et les communes établissent leurs budgets compte tenu des impératifs de la situation conjoncturelle. Aux fins d'équilibrer la conjoncture, la Confédération peut, à titre temporaire, prélever des suppléments ou accorder des rabais sur les impôts et taxes fédéraux. Les fonds prélevés seront stérilisés aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera. Les impôts et taxes fédéraux directs seront ensuite remboursés individuellement, les impôts et taxes fédéraux indirects affectés à l'octroi de rabais ou à la création de possibilités de travail.

[al. 4] La Confédération tient compte des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays.

[al. 5] La Confédération procède aux enquêtes que requiert la politique conjoncturelle ».

532 «Par sa politique économique, l'État doit notamment:

a. promouvoir un développement économique équilibré;
b. prévenir et combattre le chômage et le renchérissement;
c. protéger la monnaie et contrôler le volume du crédit; [...]

533 FRIEDERICH, *Einwände*, p. 64.

534 SCHMID, *Verfassungsverständnis*, p. 44.

535 SCHMID, *Verfassungsverständnis*, p. 39 s.

536 SCHINDLER, *Verfassungsentwurf*, p. 48. Voir les articles 22^{quater} Cst. 1874 sur l'aménagement du territoire, 31^{bis} Cst. 1874 sur la politique économique et 34^{sexies} Cst. 1874 sur la construction de

589

Un «État total»? — LENDI regrette que le projet Furgler fasse l'économie d'une réflexion sur l'esprit de la Constitution (*ratio constitutionis*) et plus particulièrement sur le rôle de l'État, ce qu'il doit faire et ne doit pas faire⁵³⁷. À cet égard, il constate que les buts de l'État sont ouverts, mais pas limités par le projet Furgler. Il y voit une tendance à «l'État total»⁵³⁸. Le mot d'État dans la première partie du projet Furgler gêne SCHINDLER qui préférerait lui substituer l'expression «Confédération et cantons» pour marquer le fédéralisme coopératif⁵³⁹. WILDHABER récuse fermement cette expression, qu'il estime être une campagne de diffamation, puisque la commission n'avait pas l'intention d'innover. Il y oppose le principe que le processus d'écriture constitutionnelle ne se fait pas dans le vide et qu'il est lié par le contexte historique, social, économique et politique⁵⁴⁰. NEIDHART rappelle que le projet Furgler n'a pas pour mission de protéger du pouvoir de l'État uniquement, mais aussi des forces sociales qui peuvent, elles aussi, menacer la liberté des individus⁵⁴¹.

590

La Constitution formelle et la Constitution matérielle — CHENAUX-REPOND regrette le décalage entre le «pays légal» et le «pays réel» qui influence négativement le débat; ainsi les fédéralistes romands regrettent la disparition de la mention de la souveraineté des cantons dans le projet Furgler, quand bien même dans la réalité de la Constitution matérielle, les cantons n'étaient plus souverains depuis longtemps⁵⁴². Dans cette logique, RHINOW regrette que le projet Furgler soit comparé à une représentation traditionnelle de l'ordre politique, qui n'a pas grand-chose à voir avec la réalité constitutionnelle⁵⁴³.

591

La suite des travaux de la révision totale — RHINOW rappelle la nature mixte du projet Furgler: il est à la fois le fruit d'une expertise scientifique de la doctrine et un modèle politique⁵⁴⁴. Par conséquent, il n'est défendu intégralement par personne et son statut est peu clair. RHINOW plaide tout d'abord pour que la réalité constitutionnelle soit mieux connue⁵⁴⁵. Il appelle à limiter la conduite (*Nachführen*) des travaux de révision totale aux questions constitutionnelles nécessaires — pas à

logement.

537 LENDI, *Staatszweck*, p. 32.

538 LENDI, *Staatszweck*, p. 36. Voir également FRIEDERICH, *Einwände*, p. 67. MEIER-HAYOZ est beaucoup plus acerbe, quoique poétique (notre traduction): le voyage vers un État total ne pourrait plus être stoppé à l'avenir par les freins du fédéralisme (!) MEIER-HAYOZ, *Entwurf*, p. 16.

539 SCHINDLER, *Verfassungsentwurf*, p. 52.

540 WILDHABER, *Eigentumsordnung*, p. 158. Dans ce sens, NEIDHART rappelle le préambule du projet Furgler, NEIDHART, *Macht*, p. 160.

541 NEIDHART, *Macht*, p. 162.

542 CHENAUX-REPOND, *Entwurf*, p. 25 s. L'article 3 de la Constitution de 1874 prévoit que «Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale». L'article 53 du projet Furgler prévoit que «[quand] la Confédération légifère ou qu'elle agit d'une autre manière, elle garantit aux cantons toute l'autonomie compatible avec l'accomplissement des tâches de l'État».

543 RHINOW, *Zwischenbilanz*, p. 82.

544 RHINOW, *Zwischenbilanz*, p. 84.

545 RHINOW, *Zwischenbilanz*, p. 85. RHINOW écrit que le droit constitutionnel n'est plus commenté depuis BURCKHARDT (1931), voir BURCKHARDT, *Kommentar*. Notons que la doctrine avait quand même rédigé des manuels, à l'image d'AUBERT qui avait publié en 1967 les deux volumes de son *Traité de droit constitutionnel*. Toutefois, EICHENBERGER écrit aussi en 1968 que des travaux scientifiques sont nécessaires pour acheminer cette révision totale, EICHENBERGER, *Richtpunkte*, p. 447 ss.

celle touchant à des points précis, comme le service civil — et aux questions consensuelles⁵⁴⁶. Finalement, il appelle à une décision politique pour clarifier le statut du projet Furgler, par exemple du Conseil fédéral.

b) La menace sur le fédéralisme

La nature des changements apportés par le projet Furgler — Les commentateurs s'accordent à dire que le projet Furgler constitue un changement de système par rapport à la Constitution de 1874⁵⁴⁷. Ce changement est apprécié de manière différente: RENNER estime qu'il s'agit d'une Constitution technocratique d'un État de pures prestations⁵⁴⁸. Pour lui, les compétences résiduelles des cantons ne sont que des verbiages factices (*verbale Attrappe*)⁵⁴⁹. LÜCHINGER affirme que la commission est allée au-delà des conclusions du groupe de travail Wahlen⁵⁵⁰ et rappelle l'expérience centralisatrice de l'Helvétique⁵⁵¹. MEYER estime que l'État prévu par le projet Furgler est un État unitaire composé de cantons gérés de manière autonome⁵⁵².

Les critiques du système de 1874 — REBER se demande si le système actuel n'est pas trop compliqué⁵⁵³. Il propose de garder le système prévu par le projet Furgler, mais d'associer les voix des cantons aux référendums facultatifs, comme c'est le cas pour les référendums obligatoires⁵⁵⁴. CHENAUX-REPOND estime qu'une loi fédérale est plus démocratique et égalitaire qu'un ensemble de lois cantonales, que le projet Furgler donne certaines garanties au fédéralisme et que c'est un fait d'expérience que la solution aux problèmes contemporains nécessite une vision d'ensemble de la société⁵⁵⁵. HUBER estime que le système prévu par le projet Furgler est plutôt meilleur que le droit en vigueur⁵⁵⁶.

Les avantages du système de 1874 — Les critiques du projet Furgler accompagnent souvent leurs remarques des avantages du fédéralisme: RENNER affirme que le fédéralisme permet la liberté, la répartition horizontale et le contrôle du pouvoir⁵⁵⁷. LÜCHINGER affirme que là où la commission a vu des craintes exagérées et un manque de confiance en soi, il s'agissait en réalité d'une saine méfiance envers la propension naturelle de chaque pouvoir central à s'élargir⁵⁵⁸. MEYER ne voit pas de nécessité à

546 RHINOW, *Zwischenbilanz*, p. 86.

547 LÜCHINGER, *Leistungsstaat*, p. 101; RENNER, *Entlassung*, p. 94. MEYER explique qu'il s'agit de passer d'une fédération de cantons où certaines compétences sont exercées par les cantons et d'autres par la Confédération à un État avec des buts étendus, dont les tâches sont réparties entre la Confédération et les cantons, MEYER, *Bundesstaat*, p. 116.

548 RENNER, *Entlassung*, p. 96.

549 RENNER, *Entlassung*, p. 98.

550 LÜCHINGER, *Leistungsstaat*, p. 103. Le groupe de travail estimait qu'il ne fallait pas renverser la règle générale d'attribution aux cantons. Il proposait de définir dans la Constitution les rôles de la Confédération et des cantons, WAHLEN, *Récapitulation*, p. 799.

551 LÜCHINGER, *Leistungsstaat*, p. 104.

552 MEYER, *Bundesstaat*, p. 119. Selon le projet Furgler, les cantons bénéficieraient d'une autonomie comparable à celle des communes dans la Constitution de 1874.

553 REBER, *Föderalismus*, p. 107.

554 REBER, *Föderalismus*, p. 108.

555 CHENAUX-REPOND, *Der Bund*, p. 110.

556 HUBER H., *Feilen*, p. 124.

557 RENNER, *Entlassung*, p. 92. Dans ce sens HUBER, HUBER H., *Feilen*, p. 127.

558 LÜCHINGER, *Leistungsstaat*, p. 102.

changer de système de fédéralisme, mais qu'au contraire, une révision totale doit partir de la réalité constitutionnelle pour écrire la nouvelle Constitution⁵⁵⁹.

4.3.3 Publications liées au débat politique

a) Le Vorort

595 **Les publications du Vorort** — Par Vorort, nous désignons la fédération d'associations économiques, la *Schweizerischer Handels- und Industrieverein*. Fondée en 1870 par les chambres de commerce cantonales, elle défend les intérêts de l'économie privée vis-à-vis de l'État⁵⁶⁰. Le Vorort a été remplacé en 2000 par Economiesuisse. Le Vorort s'est très fortement engagé contre le projet Furgler, par trois publications spécialisées, sur le nouveau régime économique,⁵⁶¹ le régime de la propriété,⁵⁶² le chapitre financier du projet Furgler⁵⁶³ et par une publication plus généralisée sur l'ensemble du processus de révision totale⁵⁶⁴. Comme nous n'avons pas développé les questions financières du projet Furgler, nous renonçons à présenter les critiques du Vorort dans ce domaine. Les critiques concernant le régime de la propriété et de la liberté économique sont présentées ci-après. Nous présenterons ici les critiques d'ensemble.

596 **La procédure et l'opportunité de la révision totale** — Le Vorort se montre critique quant à l'engagement du Conseiller fédéral Furgler dans la présidence de la commission d'experts, car ce rôle fait courir le risque de faire perdre au Conseil fédéral sa liberté d'appréciation par rapport au projet Furgler⁵⁶⁵. Bien qu'il admette les défauts formels de la Constitution, le Vorort conteste toute nécessité de procéder à une révision totale, car la Constitution fonctionne mieux que ce que son état formel laisse supposer, et qu'il n'y a aucune raison de se laisser entraîner à une « expérience de révision totale »⁵⁶⁶. En effet, le Vorort défend certains avantages de la Constitution de 1874: le système à deux phases convoque le citoyen aux urnes et le maintient informé de la vie de l'État. Le désintéressement du citoyen de la chose publique vient plutôt de la pléthore d'actes législatifs que le projet Furgler renforcerait — relevons que malgré sa méfiance du législateur, le Vorort s'oppose à l'inscription dans la Constitution de l'effet horizontal direct des droits fondamentaux, car il réserve cette tâche au législateur. Parmi les autres avantages de la Constitution de 1874, le fédéralisme est la meilleure arme contre les forces centrifuges qui menacent la Confédération et il permet de développer le sens de l'État chez le citoyen.

b) Le projet alternatif du Parti radical

597 **Un autre modèle de Constitution** — Dans sa prise de position du 22 juin 1979, le groupe de travail « Révision totale de la Constitution fédérale » a publié un projet de Constitution, *le projet alternatif du PRD* (ci-après AP 1979) rédigé sous la di-

559 MEYER, *Bundesstaat*, p. 120.

560 NERLICH et HOFFSTETTER, *Vorort*.

561 SIEBER, *Betrachtungen*.

562 MEIER-HAYOZ, *Entwurf*.

563 MOSSDORF et ZUPPINGER, *Finances*.

564 VORORT, *Projet*.

565 VORORT, *Projet*, p. 4.

566 VORORT, *Projet*, p. 6.

rection de Ulrich PFISTER⁵⁶⁷. Le projet comprend 122 articles, divisés en quatre parties: fondements; Confédération et Cantons; organisation de la Confédération; révision de la Constitution. Il s'inspire largement du projet Furgler, mais s'en distingue sur certains points. Les premiers chapitres (principes et droits fondamentaux, organisation de l'État) sont basés principalement sur le projet Furgler.

Divergences avec le projet Furgler — Le Parti radical s'est attaché principalement à remplacer la notion de Constitution ouverte. Notons que la notion d'État disparaît pratiquement du projet radical⁵⁶⁸. Les buts de la Confédération (art. 2 AP 1979) sont rédigés de manière assez proche de la Constitution de 1874. Les principes généraux de l'État sont repris, comme l'essentiel des droits fondamentaux. Cependant, la liberté économique est placée avant la liberté de la science et de l'art (art. 13 AP 1979) et n'est plus garantie uniquement dans les limites de la législation, comme la propriété privée (art. 18 AP 1979). La prise en compte des droits fondamentaux devient une mission du législateur uniquement et plus de la jurisprudence (art. 23 AP 1979). La deuxième partie du projet radical se différencie le plus du projet Furgler, le concept de Constitution ouverte ayant été abandonné. Les cantons redeviennent «souverains» et s'acquittent des tâches qui ne sont pas déléguées à la Confédération (art. 24 AP 1979). Les objectifs de politiques sociale et économique sont groupés avec des compétences *ad hoc* pour la Confédération (voir par exemple les articles 46 et 58 à 67 AP 1979). L'initiative unique est remplacée par une initiative législative générale et une initiative constitutionnelle (art. 78 et 79 AP 1979). Les parties trois et quatre du projet radical reprennent les grandes lignes du projet Furgler.

598

c) Le Redressement national

La critique du Redressement national — Le Redressement national est une association de la droite bourgeoise dont le but est de lutter «contre les tendances étatistes et centralisatrices, de promouvoir une économie libérale, de renforcer le fédéralisme et de maintenir les valeurs morales traditionnelles»⁵⁶⁹. Le Redressement national a publié un recueil de pamphlets contre le projet Furgler recueillis par ROHR⁵⁷⁰. Certaines contributions avaient déjà été publiées dans la NZZ. Nous nous contenterons de mentionner ici les publications des acteurs de la révision totale.

599

Opinions de membres du groupe de travail Wahlen — À la «*Gretchenfrage*»,⁵⁷¹ GUIBAN, membre du groupe de travail Wahlen et de la commission Furgler, s'exprime de manière assez négative; il déplore la nature du projet Furgler, à cause de

600

567 Il a été publié dans la *Revue politique (Politische Rundschau)* 1/1979 «Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons» p. 115 ss et repris dans 4/1985 «Révision totale de la Constitution fédérale — que va-t-il se passer?» p. 59 ss.

568 Dans le préambule, les cantons deviennent les «États de la Suisse». Sinon, le terme d'État est remplacé par celui de Confédération. Par exemple, les buts de l'État deviennent les buts de la Confédération (art. 2 AP 1979).

569 SIDLER, *Redressement*.

570 ROHR, *Verfassung*.

571 Le terme de *Gretchenfrage* est utilisé par le Redressement national et signifie littéralement «la question de Marguerite». Marguerite était le grand amour du docteur Faust et elle lui avait posé une question essentielle à laquelle il avait répondu en biaisant. Aujourd'hui, cette locution proverbiale allemande désigne toute question épineuse. Pour le Redressement national, la question de connaître la nature de la nouvelle constitution est une *Gretchenfrage*.

la nouvelle répartition des compétences entre la Confédération et les cantons⁵⁷². À l'origine des travaux de révision totale, le Conseiller national DÜRRENMATT estimait que les travaux entrepris à la suite des motions Obrecht et Dürrenmatt correspondaient à ses attentes⁵⁷³. En particulier, il pensait nécessaire de séparer la révision totale du besoin impératif d'idée directrice (*Leitideen*). Il se montre toutefois critique sur le concept de Constitution ouverte qui manque de précision et sur le préambule du projet Furgler. Plus précisément, il regrette qu'à la notion de liberté, le préambule ne fasse pas correspondre celle de responsabilité⁵⁷⁴.

Les avantages de la Constitution de 1874 — BROGER estime que la Constitution de 1874 est aussi ouverte, puisqu'elle avait permis plus de nonante révisions partielles⁵⁷⁵. Pour lui, la Constitution n'est pas un livre de chevet, mais est un manuel pragmatique du gouvernement; elle n'a pas de prétention littéraire pour ses dispositions, qui ne sont que des convictions politiques formulées⁵⁷⁶.

d) Le Service suisse d'information

Le Service suisse d'information — Le Service suisse d'information est une association de droit privé, fondée en 1947, au début de la Guerre froide. Le Service suisse d'information a comme objectif d'apporter une information constructive pour favoriser le débat et le développement d'une société démocratique et un État de droit et social. Le service était financé par la Confédération, les cantons et des entreprises, et était un outil essentiel de la «défense spirituelle» orientée vers l'anticommunisme⁵⁷⁷. Malgré sa nature mi-privée, mi-publique, nous la présentons avec d'autres publications partisans. Le Service suisse d'information publia en 1978 un recueil de témoignages de collaborateurs de la commission Furgler⁵⁷⁸.

Une approche de l'intérieur de la commission — La publication du Service suisse d'information permet d'étudier de l'intérieur les travaux de la commission. C'est la raison pour laquelle nous avons cité les contributions des auteurs çà et là, lorsqu'elles apportaient un nouvel éclairage sur le projet. Nous souhaitons présenter deux contributions en particulier, celle d'Anne-Catherine MENÉTREY⁵⁷⁹ et de Jörg THALMANN,⁵⁸⁰ qui présentent leur expérience de la commission eux qui ont une formation en lettres et en psychologie.

Les travaux de la commission vus par des non-juristes — MENÉTREY et THALMANN estiment que les travaux ont été l'occasion d'approcher un nouveau domaine⁵⁸¹. Pour MENÉTREY, il s'agit de la distinction entre des normes juridiquement

572 GUIBAN, *Verfassung*, p. 7.

573 DÜRRENMATT, *Die Totalrevision*, p. 11.

574 DÜRRENMATT, *Die Totalrevision*, p. 18.

575 BROGER, *Föderalismus*, p. 42.

576 BROGER, *Föderalismus*, p. 46.

577 HAGMANN, *Service*.

578 SAD, *Totalrevision*.

579 MENÉTREY, *Changement*. Anne Catherine MENÉTREY est licenciée ès lettres et en psychologie. Elle travaille comme conseillère en orientation scolaire et professionnelle à Lausanne.

580 THALMANN, *Erfassung*. Jörg THALMANN est titulaire d'un doctorat en lettres, il travaille comme correspondant à l'étranger pour la radio et les journaux.

581 MENÉTREY, *Changement*, p. 28; THALMANN, *Erfassung*, p. 64.

contraignantes et d'autres à vocation « didactique ». Toutefois, elle se montre critique sur l'éloignement entre certaines positions d'experts et la réalité politique⁵⁸². THALMANN raconte comment, en tant que profane, il dénigrait le langage propre du droit comme étant de la *juristische Rabulistik*,⁵⁸³ mais qu'il s'est mis à employer ce langage par la suite pour pouvoir comprendre les mots de la Constitution⁵⁸⁴. Comme MENÉTREY, THALMANN évoque les limites de la révision totale: le projet Furgler peut prévoir par exemple la codécision des employés dans les entreprises, mais ne peut pas au niveau constitutionnel prévoir les modalités de cette dernière. Les réformes de la révision totale ne peuvent prendre corps que si elles sont suivies par des mouvements politiques qui veillent à leur mise en œuvre⁵⁸⁵.

4.3.4 Le régime de la propriété prévu par le projet Furgler

Le débat sur le régime de la propriété lancé par le projet Furgler — La question du régime de la propriété débuta par un grand débat sur la question de la propriété et de son sens⁵⁸⁶. MEIER-HAYOZ critiqua sévèrement les dispositions du projet, dans une publication éditée par le Vorort⁵⁸⁷. La *Neue Zürcher Zeitung* a pour sa part consacré un chapitre de sa publication au régime de la propriété, comme le Redressement national⁵⁸⁸. MÜLLER et STEINAUER intervinrent à l'occasion dans la Revue de droit suisse quelques années plus tard, en 1980⁵⁸⁹.

Les innovations du projet en matière de propriété — Les membres de la commission affirmaient que la constitution économique ne divergeait pas fondamentalement du droit en vigueur⁵⁹⁰. L'existence d'innovations dans le projet était une question d'interprétation qui était violemment débattue: d'un point de vue littéral, le projet Furgler énumérait les intérêts publics en matière de propriété, il renonçait à une indemnité « juste » et garantissait la propriété « dans les limites de la législation »⁵⁹¹. MEIER-HAYOZ relevait que les déclarations du rapport en matière d'innovations ne correspondaient pas avec la portée des nouveautés⁵⁹². MEIER-HAYOZ voyait

605

606

582 « Pendant plus de trois ans, nos discussions ont eu pour cadre les plus beaux paysages de Suisse et pour support un climat de tolérance et d'amitié. Lorsque nous avons débattu d'une nécessaire "démocratisation", pour associer l'ensemble des citoyens aux décisions politiques, c'était dans le confort d'un grand hôtel auquel les gens au nom de qui nous voulions parler n'ont jamais eu accès » MENÉTREY, *Changement*, p. 23.

583 La *Rabulistik* est une expression intraduisible littéralement (« avocasserie » pour le dictionnaire Pons) qui désigne de manière péjorative le sophisme et le cynisme dont les avocats peuvent faire preuve pour défendre n'importe quelle cause.

584 THALMANN, *Erfassung*, p. 67. THALMANN donne les exemples suivants: « intérêt public prépondérant » « noyau » « notamment » ou « danger public grave et imminent ».

585 THALMANN, *Erfassung*, p. 71.

586 MÜLLER, *Privateigentum*, p. 13.

587 MEIER-HAYOZ, *Entwurf*.

588 NZZ, *Entwurf*; ROHR, *Verfassung*.

589 MÜLLER, *Privateigentum*; STEINAUER, *Propriété*.

590 COMMISSION FURLER, *Rapport*, p. 43. Pour BINSWANGER, la seule différence entre le projet Furgler et le droit en vigueur est la suppression la « juste indemnité » BINSWANGER, *Eigentumsordnung*, p. 170.

591 LENDI et NEF, *Staatsverfassung*, p. 18.

592 MEIER-HAYOZ, *Projet*, p. 6; MEIER-HAYOZ, *Gefahr*, p. 57. Voir également STEINAUER, *Propriété*, p. 170. *Contra*: WILDHABER, *Eigentumsordnung*, p. 158.

au contraire cinq différences fondamentales par rapport au droit positif: la présomption en faveur du droit de propriété disparaît⁵⁹³; la propriété n'est plus garantie constitutionnellement; la tâche de l'État n'est plus de protéger la propriété, mais de la redistribuer équitablement; les garanties en matière d'indemnisation sont moindres; il n'y a plus d'obstacles constitutionnels aux velléités d'intervention du législateur.

607

L'essence du droit de propriété — L'article 23 al. 1 P 1977 prévoyait que l'essence des droits fondamentaux ne pouvait être atteinte. MEIER-HAYOZ s'inquiète de la variante prévue de la commission qui soustrait la garantie de la propriété au chapitre des droits fondamentaux pour la placer dans le chapitre sur le régime social, politique de la propriété, politique économique. Ce changement aurait comme conséquence de soustraire le droit de propriété à la protection de l'article 23 P 1977⁵⁹⁴. La définition du contenu essentiel du droit prend une importance décisive, qui doit être en accord avec la politique de la propriété (art. 17 al. 2 et art. 30 P 1977). Le noyau de la garantie de la propriété est pour BINSWANGER le droit à l'auto-détermination de l'individu et l'égalité des chances dans une économie de marché⁵⁹⁵. MÜLLER souligne que la garantie de la propriété s'impose également au législateur et que par conséquent il y a une incompréhension à garantir la propriété « dans les limites de la législation »⁵⁹⁶. WILDHABER rappelle que, dans le Code civil, la propriété est aussi garantie dans les limites de la législation (art. 641 CC) et la garantie de la propriété n'est pas absolue dans le droit positif⁵⁹⁷.

608

L'indemnité en cas d'expropriation ou de restriction analogue — L'article 22^{ter} al. 4 Cst. 1874 prévoyait une « juste indemnité » (*volle* en allemand) en cas d'expropriation ou de restriction équivalente à la propriété, ou pas d'indemnité dans les autres cas⁵⁹⁸. L'alternative entre « juste indemnité » ou pas d'indemnité du tout avait été critiquée en doctrine⁵⁹⁹. Le projet Furgler ne parle plus que d'indemnité. Cette marge de manœuvre peut favoriser les propriétaires par des indemnités pour d'autres atteintes à la propriété que celle de l'art. 22^{ter} al. 4 Cst. 1874, ou les défavoriser, si l'indemnité est inférieure à la valeur vénale du bien⁶⁰⁰. HUBER estime que la mesure du dommage doit rester au centre de l'indemnisation⁶⁰¹.

593 MEIER-HAYOZ, *Weg*, p. 145.

594 MEIER-HAYOZ, *Projet*, p. 8. MEIER-HAYOZ pense que la réserve n'empêchera pas une « socialisation » de la propriété privée, MEIER-HAYOZ, *Weg*, p. 145. Plus nuancé: STEINAUER, *Propriété*, p. 171.

595 BINSWANGER, *Eigentumsordnung*, p. 172.

596 MÜLLER, *Privateigentum*, p. 55. Dans ce sens, HUBER H., *Eigentumsgarantie*, p. 135. Pour BINSWANGER, il y a trois limites à l'activité du législateur: l'exigence d'un intérêt public prépondérant et l'absence d'atteinte au noyau dur (art. 23 P 1977), les buts de la politique de la propriété (art. 17 al. 2 et 30 P 1977) et les principes de l'activité de l'État (art. 4 et 5 P 1977), BINSWANGER, *Eigentumsordnung*, p. 171.

597 WILDHABER, *Eigentumsordnung*, p. 159.

598 AUBERT, *Traité*, vol. II, p. 766, n° 2192; STEINAUER, *Propriété*, p. 145.

599 MÜLLER, *art. 22ter aCst.*, p. 33, n° 68; STEINAUER, *Propriété*, p. 199.

600 MEIER-HAYOZ, *Projet*, p. 14; MÜLLER, *art. 22ter aCst.*, p. 33, n° 68. Ce qui pourrait être le cas si le critère de référence pour le montant de l'indemnité n'était plus le montant du dommage, mais l'état des finances publiques, l'intérêt public en jeu, ou certaines caractéristiques du propriétaire, MEIER-HAYOZ, *Gefahr*, p. 59.

601 HUBER H., *Eigentumsgarantie*, p. 136.

Les imprécisions de la politique de la propriété — La politique de la propriété voulue par le projet Furgler est définie à l'article 30 P 1977. MEIER-HAYOZ, HUBER et STEINAUER sont critiques quant à la diversité et la précision des articles définis⁶⁰². En effet, il est difficile d'apprécier la portée d'autant d'objectifs de politique et surtout des priorités qu'il faut établir entre eux. SIEBER estime que pour remplir tous les objectifs de politique économique, il faudra accroître la pression sur le régime de propriété⁶⁰³. Si STEINAUER admet le principe d'une politique de la propriété, il regrette que la relation entre la politique de la propriété et la garantie de la propriété ne soit pas mieux définie⁶⁰⁴. HUBER critique le critère de profits « économiquement ou socialement nuisibles » (art. 30 lit. e P 1977), car ce critère avait démontré son insuffisance dans le cadre de la loi sur les cartels⁶⁰⁵. Il estime que, par le fait que les objectifs de politique économique sont flous et cités de manière exemplative⁶⁰⁶, ils n'ont plus de portée juridiquement contraignante⁶⁰⁷.

609

4.3.5 Le régime de la liberté économique prévu par le projet Furgler

Le débat sur le régime de la liberté économique du projet Furgler — Outre le régime de la propriété, le régime de la liberté économique fut également l'objet d'une vive controverse⁶⁰⁸ dans la *Neue Zürcher Zeitung*⁶⁰⁹. Citons également la critique de SIEBER⁶¹⁰, publiée par le Vorort et les publications *ad hoc* de JUNOD,⁶¹¹ MARTI⁶¹² et HUBER⁶¹³. Nous présenterons les principales critiques qui ont trait à la réserve de la législation, aux relations de travail, à la crainte d'une « collectivisation » de l'économie de marché et à la multiplication des objectifs de politique économique.

610

La réserve de la législation — Comme pour le régime de la propriété, la protection de la liberté économique « dans les limites de la législation » (art. 19 P 1977) est l'objet de nombreuses critiques⁶¹⁴. Pour HUBER, celui qui fixe les limites, décide aussi de la mesure⁶¹⁵. MARTI se demande si la liberté économique est encore un droit fondamental, lorsque le législateur peut en disposer à sa guise⁶¹⁶. Pour JUNOD, la garantie constitutionnelle de la liberté économique n'est concevable que dans le cadre

611

602 HUBER H., *Eigentumsgarantie*, p. 137; MEIER-HAYOZ, *Projet*, p. 21; STEINAUER, *Propriété*, p. 207.

603 SIEBER, *Betrachtungen*, p. 9.

604 STEINAUER, *Propriété*, p. 245 s.

605 HUBER H., *Eigentumsgarantie*, p. 138.

606 L'article 30 prévoyait que «[par] sa politique de propriété, l'État doit notamment [...]».

607 HUBER H., *Eigentumsgarantie*, p. 140. HUBER le résume par un slogan: «[les objectifs de politique économique du projet Furgler] abandonnent la politique à la politique».

608 EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 488; JUNOD, *Liberté*, p. 35 ss; KAUFMANN O., *Sozialordnung*, p. 285; RHINOW, *art. 31 aCst.*, p. 77, n° 236.

609 NZZ, *Entwurf*.

610 SIEBER, *Betrachtungen*.

611 JUNOD, *Liberté*.

612 MARTI, *Verfassungsentwurf*.

613 HUBER H., *Wirtschaftsfreiheit*.

614 JUNOD, *Liberté*, p. 42; RHINOW, *art. 31 aCst.*, p. 77, n° 236; SIEBER, *Betrachtungen*, p. 7.

615 HUBER H., *Wirtschaftsfreiheit*, p. 232.

616 MARTI, *Wirtschaftsfreiheit*, p. 93. Dans ce sens: JUNOD, *Liberté*, p. 50. Pour SIEBER, la garantie constitutionnelle de la liberté économique se justifie lorsqu'elle est un but et un instrument de la politique économique. Bien que certaines exceptions se justifient à ce principe, il convient de maintenir le système à deux phases, SIEBER, *Wirtschaftsfreiheit*, p. 462.

d'un système économique libéral⁶¹⁷. WERNER estime que la garantie de la propriété et de la liberté économique nécessitent plus de limitations que les autres droits fondamentaux et que la réserve de la loi se justifie⁶¹⁸.

612

Les relations de travail — L'égalité des droits entre hommes et femmes au travail⁶¹⁹ est relevée en doctrine⁶²⁰. SIEBER voit dans les dispositions sur la protection contre la perte injustifiée de l'emploi (art. 26 al. 1 lit b P 1977), l'extension de conventions collectives à des tiers (art. 27 P 1977), et la politique de la propriété une limitation de la liberté d'entreprendre (art. 30 P 1977)⁶²¹. MARTI estime que la liberté de licencier appartient à la liberté économique et que par conséquent l'effet des nouvelles protections contre le licenciement est difficile à estimer⁶²². Le Vorort s'oppose énergiquement à la participation des travailleurs dans l'entreprise⁶²³. Au contraire, WERNER se réjouit de ce que les nouvelles dispositions puissent permettre au travailleur de se défendre sans risquer de perdre sa place⁶²⁴.

613

Vers une collectivisation de l'économie de marché? — SIEBER s'inquiète d'une éventuelle «collectivisation de l'économie de marché» rendue prétendument possible par le projet Furgler⁶²⁵. Il souhaite que la garantie contre cette collectivisation soit ancrée dans la Constitution⁶²⁶. L'ouverture de la Constitution restreint toutefois les limites à l'action du législateur par le référendum facultatif (art. 62 P 1977) et le contrôle de constitutionnalité des lois fédérales (art. 109 al. 4 P 1977). Le contrôle de constitutionnalité garantit que l'essence des droits fondamentaux est intransgressible (art. 23 AP 1977). SIEBER relativise l'effet protecteur du référendum facultatif, car l'influence des cantons ruraux et conservateurs sera amoindrie par l'abandon de la double majorité⁶²⁷. De même, les avis sont plutôt sceptiques sur la possibilité pour le Tribunal fédéral d'aller contre la volonté de l'Assemblée fédérale pour contrôler les politiques publiques sur la base du contrôle de constitutionnalité⁶²⁸.

617 JUNOD, *Liberté*, p. 50. Dans ce sens: USCI et VORORT, *Projet*, p. 11.

618 WERNER, *Grundrechte*, p. 216.

619 L'article 8 al. 3 du projet Furgler prévoyait que l'«homme et la femme sont égaux en droits. La loi pourvoit à l'égalité en particulier dans les domaines de la famille, de l'instruction et du travail. Les hommes et les femmes ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale».

620 MARTI estime qu'il y a des raisons professionnelles qui justifient l'engagement d'un genre plutôt qu'un autre, par exemple dans le cas d'un restaurateur qui voudrait engager des hommes ou des femmes au regard du «caractère de son entreprise» (!) MARTI, *Verfassungsentwurf*, p. 396. Sur ce sujet, SIEBER se contente de mentionner qu'avec le projet Furgler, les sujets économiques ont moins de liberté sur la disposition du travail, comme facteur de production, SIEBER, *Betrachtungen*, p. 8 s.

621 SIEBER, *Betrachtungen*, p. 10.

622 MARTI, *Verfassungsentwurf*, p. 396.

623 USCI et VORORT, *Projet*, p. 17.

624 WERNER, *Grundrechte*, p. 214.

625 SIEBER, *Betrachtungen*, p. 13. MARTI ne le trouve pas «wirtschaftsfreundlich» MARTI, *Verfassungsentwurf*, p. 403. Le Vorort estime que dans le projet Furgler figure implicitement un programme d'économie «à direction centralisée» USCI et VORORT, *Projet*, p. 13.

626 SIEBER, *Verfassungsrevision*, p. 204.

627 SIEBER, *Betrachtungen*, p. 7.

628 JUNOD, *Liberté*; MARTI, *Verfassungsentwurf*, p. 393; SIEBER, *Betrachtungen*, p. 47. Le but de la variante était précisément de soustraire la liberté économique à la juridiction constitutionnelle, GYGI, *Wirtschaftsfreiheit*, p. 103.

La multiplication des objectifs de politique publique — Le projet Furgler assigne de nombreux buts à la constitution économique: l'établissement d'un régime de prospérité générale (art. 2 al. 4 P 1977), les droits sociaux (art. 26 P 1977), le statut de l'entreprise (art. 29 P 1977), la politique de la propriété (art. 30 P 1977), la politique économique (art. 31 P 1977), la politique de concurrence (art. 32 P 1977), la protection des consommateurs (art. 33 P 1977) et l'activité économique de l'État (art. 34 P 1977). Comme pour la question de la propriété, l'absence d'indication quant au rapport entre ces différents buts est critiquée. MARTI signale qu'avec l'étendue des objectifs des politiques publiques, toute activité lucrative est susceptible d'être réglementée⁶²⁹. WERNER regrette que le catalogue ne soit pas présenté de manière plus systématique⁶³⁰. Toutefois, l'absence de toute référence à la distinction entre une politique économique conforme au système de l'économie de marché et une politique non conforme est regrettée⁶³¹.

614

4.4 La procédure de consultation du projet Furgler

La procédure de consultation — Le 8 février 1978, le Conseil fédéral décida de l'organisation d'une procédure de consultation basée sur le projet Furgler et le rapport final. La consultation fut ouverte dans le courant de mars 1978 et le délai de réponse expira le 30 juin 1979⁶³². Le texte intégral de la consultation occupe près de 20 000 pages et émanait de 885 prises de position. L'Office fédéral de la justice a publié l'intégralité des prises de position (à l'exception de celles des particuliers et des entreprises),⁶³³ un résumé des prises de position en quatre volumes⁶³⁴ et un recueil des résultats systématisés⁶³⁵. Sans entrer dans le détail des prises de position sur tous les points par chacun des participants à la consultation, nous présenterons les résultats de manière très synthétique sur quelques grandes questions: l'opportunité et la nécessité de la révision totale, la probabilité d'aboutissement et ses conditions, les caractéristiques du projet Furgler et le concept de Constitution ouverte.

615

L'opportunité et la nécessité de la révision totale — De manière générale, les avis exprimés admettent la nécessité d'une révision totale; la révision totale formelle obtient globalement une plus grande approbation⁶³⁶. Les arguments qui reviennent le plus souvent touchent aux défauts formels de la Constitution, à la nécessi-

616

629 MARTI, *Verfassungsentwurf*, p. 393. De cet avis: HUBER H., *Wirtschaftsfreiheit*, p. 234. Pour SIEBER l'interventionnisme étatique sera accru, SIEBER, *Verfassungsrevision*, p. 202.

630 WERNER, *Grundrechte*, p. 208.

631 SIEBER, *Betrachtungen*, p. 14. Pour JUNOD, ce silence est un silence qualifié qui dénote l'abandon par le constituant de la liberté économique comme principe directeur, JUNOD, *Liberté*, p. 42.

632 À cette occasion, le projet Furgler a été distribué gratuitement à plus de 267 500 exemplaires, RENKENS, *Chronologie*, p. 154.

633 OFJ, *Réponses*.

634 OFJ, *Résumé*.

635 OFJ, *Résultats*.

636 OFJ, *Résumé*, p. 1. Personne ne s'est prononcé contre le principe d'une révision formelle; elle a été jugée nécessaire par sept cantons et souhaitable par douze. Seules trois associations, dont le *Vorort*, ont estimé que la révision totale formelle n'était que souhaitable, mais pas urgente. Les avis divergent sur l'ampleur et les limites de la révision totale. Cinq associations se sont prononcées contre la révision totale matérielle, OFJ, *Résultats*, p. 2.

té d'accorder la Constitution avec les réalités du présent, à l'abolition du droit extra-constitutionnel, au comblement de lacunes ou encore à l'amélioration de sa lisibilité. Toutefois sur le projet Furgler, les avis sont partagés selon un clivage économique employeurs/parti de droite et employés/partis de gauche assez net⁶³⁷.

617

Probabilité d'aboutissement et ses conditions — Il n'y a pas de conditions générales qui se dégagent dans l'ensemble des avis exprimés lors de la procédure de consultation. Toutefois, trois conditions reviennent souvent: la révision totale doit être ressentie comme un besoin par le peuple, la structure fondamentale de l'État ne doit pas être remise en question, la nouvelle Constitution doit contenir de véritables réformes et prévoir les développements ultérieurs. Les probabilités d'aboutissement sont réservées pour le projet Furgler: du fait de l'absence d'un mouvement populaire en faveur de la révision et du cumul des votes négatifs provoqué par l'introduction de nombreuses réformes controversées⁶³⁸.

618

Caractéristiques du projet Furgler — De nombreux avis estiment positivement le projet Furgler⁶³⁹. Le projet Furgler est jugé comme une bonne base de discussion par de nombreux cantons⁶⁴⁰. Parmi les aspects positifs qui sont le plus cités: il appréhende correctement la réalité constitutionnelle, il est une bonne base de discussion, il fait une large place à l'homme et à sa valorisation. On apprécie aussi le rôle plus actif de l'État, l'énumération des droits fondamentaux, la forme, la systématique et l'unité du projet Furgler et sa conception renouvelée du fédéralisme. On lui reproche par contre de proposer un bouleversement total, de ne plus garantir l'État libéral et d'amoindrir le pouvoir effectif des citoyens⁶⁴¹. On critique également les tendances centralisatrices du projet, une protection insuffisante des droits fondamentaux, le régime social, de la propriété ou de la liberté économique, de même que le modèle de partage des compétences.

619

Le concept de constitution ouverte — Les avis divergent sur la notion de constitution ouverte: positivement et négativement⁶⁴². L'effort de limiter la densité normative de la Constitution est à saluer, la Constitution devient plus flexible et permet d'adapter le droit à la réalité. D'autres avis y voient une transformation de la Constitution en un programme politique, un pouvoir accru et exagéré du législateur, trop de tâches lui étant transférées, et certains regrettent la disparition de la participation du peuple et des cantons en matière de nouvelle compétence fédérale.

637 RENKENS, *Chronologie*, p. 154. Le Vorort s'est pour sa part opposé à l'«expérience de révision totale» USCI et VORORT, *Projet*, p. 6.

638 OFJ, *Résumé*, p. 31. Deux cantons (Valais et Neuchâtel) et un parti (UDC) estiment que le projet Furgler n'a pas de chance d'être accepté. Le parti libéral écrit que «[cette] révision générale là n'est pas réalisable et le parti libéral s'emploiera à la faire échouer en votation populaire» OFJ, *Résumé*, p. 36. La Fédération romande immobilière s'engage à tout mettre en œuvre pour faire échouer le projet Furgler en votation populaire, OFJ, *Résumé*, p. 38.

639 Deux cantons (Schaffhouse et le Tessin), quatre partis nationaux (le parti évangélique, le parti libéral socialiste, l'alliance des indépendants et le parti socialiste) plusieurs sections de partis, quelques associations professionnelles, trois universités (Bâle, Berne et Fribourg), des associations féministes et religieuses.

640 Zurich, Obwald, Argovie, Saint-Gall et le Valais ainsi que par des associations professionnelles et religieuses.

641 OFJ, *Résumé*, p. 61.

642 OFJ, *Résultats*, p. 25 ss.

La suite de la consultation — Le délai pour la consultation prit fin le 30 juin 1979. Le dépouillement des 20 000 pages de la consultation prit du temps et fut accompli par les huit membres du secrétariat général du DFJP pour la révision totale de la Constitution (le service pour la révision totale)⁶⁴³. Différentes pistes sont envisagées pour la suite: l'option d'une constituante, la possibilité d'une consultation populaire préalable ou encore la discussion devant l'Assemblée fédérale en 1981 et une votation populaire en 1985⁶⁴⁴.

620

4.5 Appréciation personnelle

Appréciation personnelle des travaux de la commission — Notre appréciation du projet Furgler est nuancée; certaines de ses qualités sont incontestables.

621

Les défauts du projet — Le projet Furgler a été rédigé dans l'abstraction de son contexte politique⁶⁴⁵. Ainsi le rapport n'évoque à aucun moment le problème du cumul des oppositions, alors que ce problème est connu en doctrine et qu'il est une des causes de l'échec de la révision totale de 1872⁶⁴⁶. Le concept de Constitution ouverte est à notre sens une réponse élégante et intelligente au problème du système à deux phases de la Constitution de 1874. Toutefois, le nombre et la faible densité normative des objectifs de politique publique ajoutés à l'augmentation des prérogatives fédérales semblent aller bien au-delà des conclusions du groupe de travail Wahlen et des motions Obrecht et Dürrenmatt. En 1978, LEUENBERGER écrivait qu'il fallait se méfier de l'euphorie constitutionnelle et garder toujours un œil sur les limites de la révision totale⁶⁴⁷; il devait sûrement avoir les travaux de la commission à l'esprit.

622

643 RENKENS, *Chronologie*, p. 162, nbp 680. Lors des débats sur le rapport de 1986 du Conseil fédéral, le conseiller d'État Meylan, qui avait participé aux travaux du groupe de travail Wahlen et de la commission Furgler, rapporta l'avis de Friederich Wahlen, avec lequel il avait gardé des contacts très étroits. Friederich Traugott Wahlen répétait souvent que la présidence du groupe de travail avait été la plus belle présidence qu'il n'ait jamais eue, mais qu'il se repentait de ne pas avoir coupé plus souvent la parole aux membres. Meylan pensait que Furgler avait fait la même erreur, avec comme conséquence que le projet avait perdu en actualité et que les travaux s'étaient étalés sur une trop longue période, BO/CE 1986 p. 790. Dans ce sens, voir le Conseiller national Lüchinger, BO/CN 1987 p. 627.

644 RENKENS, *Chronologie*, p. 162.

645 Il semble que le Conseiller fédéral Furgler ait favorisé une composition non conventionnelle, pour privilégier l'innovation, PFISTER, *Verfassungsentwurf*, p. 10.

646 Le rapport évoque les critiques des conservateurs, mais espère que le peuple reconnaîtra les qualités intrinsèques du projet Furgler: «[un] dernier argument de poids contre l'idée d'une révision totale consiste à dire qu'étant donné l'état d'esprit actuel du peuple suisse, il serait vain d'espérer l'acceptation d'une constitution entièrement révisée. Ceux qui avancent cet argument ne contestent pas qu'une révision totale soit désirable. Ils croient seulement que la réalisation serait chose impossible, en raison de la nécessité de gagner l'opinion publique à tout nouveau projet. Le scepticisme des observateurs politiques doit précisément inciter à redoubler d'efforts pour éveiller l'intérêt de la population. La commission est convaincue qu'il y a là un mandat confié aux autorités, aux partis, aux associations, aux moyens de communication de masse et à chaque citoyen» COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 12. AUBERT, *Observations*, p. 249; WILDHABER, *Fragen*, p. 1065. Pour EICHENBERGER, l'absence de discussions sur les modalités de votation est un manque important, EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 488, nbp 18. Avec le recul, KÖLZ pense que le projet n'était pas réalisable, KÖLZ, *Geschichte*, p. 907.

647 LEUENBERGER, *Abstimmung*, p. 116.

623

L'apport du projet Furgler — Ses qualités formelles dans sa rédaction sont admises et représentent un progrès incontestable. Les solutions qu'il préconise sont réellement novatrices. KLEY est assez sévère, car il estime que le projet n'était pas réaliste et qu'il n'est resté qu'un « épisode intellectuel » de la révision totale⁶⁴⁸. Notre appréciation est plus nuancée: le projet Furgler a laissé un certain héritage. Il a permis de donner de la hauteur à ce projet. Rappelons qu'une bonne partie du préambule de la Constitution actuelle est repris du projet. L'article sur l'égalité entre homme et femme également⁶⁴⁹. Par ailleurs, les travaux de la commission ont ouvert la voie à une nouvelle conception du fédéralisme, le fédéralisme de coopération⁶⁵⁰. Le fédéralisme de coopération n'est plus pensé comme un jeu à somme nulle de répartition des compétences, mais il est pensé dans une optique d'assistance mutuelle entre les cantons et la Confédération.

5. La réponse du Conseil fédéral aux motions Obrecht et Dürrenmatt

5.1 Le rapport du Conseil fédéral du 6 novembre 1985

5.1.1 Le contexte politique du rapport

624

La motion Braunschweig du 9 mars 1983 — Le 9 mars 1983, Hansjörg Braunschweig déposa une motion au Conseil national qui invitait le Conseil fédéral à poursuivre les travaux sur une révision totale et à présenter au Parlement pour examen et décision une ou plusieurs révisions partielles⁶⁵¹. Dans le développement écrit de sa motion, Braunschweig constatait que les droits fondamentaux étaient au centre d'une démocratie libre et sociale. Comme il semblait que la continuation des travaux de révision totale était compromise dans son ensemble, il apparaissait judicieux aux motionnaires de réunir déjà une majorité politique autour du chapitre sur les droits fondamentaux.

625

Un signal politique — Le 18 août 1983, le Conseil fédéral décida que le Parlement devait pouvoir s'exprimer sur la révision totale de la Constitution. En effet, les motions Obrecht et Dürrenmatt remontaient à presque vingt ans et tant l'État que la société avaient évolué depuis⁶⁵². Le Conseil fédéral voulait un signal politique: un dé-

648 KLEY, *Geschichte*, p. 272.

649 HAFNER, *Bundesverfassung*, p. 39.

650 Sur le fédéralisme de coopération en général, voir *supra* § 183 et sur la réflexion de la commission Furgler, voir *supra* § 543.

651 Voir le texte de la motion, BO/CN 1983 p. 1837 ss. La motion était cosignée par 27 autres Conseillers nationaux: Ammann (St-Gall), Baechtold, Bäumlín, Borei, Deneys, Euler, Ganz, Gloor, Jaggi, Leuenberger, Loetscher, Mauch, Meier Werner, Merz, Morf, Muheim, Müller (Berne), Nauer, Neukomm, Ott, Riesen (Fribourg), Robbiani, Ruffy, Schmid, Vannay, Wagner, Weber-Arbon.

652 FF 1985 III 1, 86.

cret formel de révision totale ou l'abandon des travaux préparatoires⁶⁵³. Pour ce faire, il décida de soumettre un rapport à l'Assemblée fédérale qui exposait les raisons impérieuses d'une révision totale. Ce rapport contient en outre un message et un projet de nouvelle Constitution. Il fait preuve d'une modestie de bon aloi, puisque le projet de Constitution est baptisé humblement « essai de modèle ».

Les débats au Conseil national — Lors des débats au Conseil national le 15 décembre 1983, Braunschweig répéta que le projet de révision totale était politiquement mort, mais qu'il était possible de réunir un consensus autour de la question des droits fondamentaux⁶⁵⁴. Le Conseil fédéral rejeta la motion pour quatre raisons: le Conseil fédéral voulait une décision de principe sur la question de la révision totale, à savoir un décret de révision totale au sens de l'article 120 Cst. 1874⁶⁵⁵; la concentration des droits fondamentaux en deux ou quatre articles était faisable, mais manquait de précision; l'intégration du paquet des droits fondamentaux dans la Constitution est difficile, car les droits fondamentaux sont dispersés dans la Constitution de 1874 — cette intégration nécessite donc une votation *in globo*; pour cette raison également, il n'est pas possible d'intégrer les droits fondamentaux par des révisions partielles. Le Conseil fédéral se déclara prêt à accepter la motion sous forme de postulat et à l'intégrer dans le rapport en réponse aux motions Obrecht et Dürrenmatt⁶⁵⁶.

626

5.1.2 Le rapport et les raisons motivant une révision totale

La suite à donner au projet Furgler — Le Conseil fédéral prit connaissance le 24 juin 1981 des résultats de la procédure de consultation. Il chargea le Département fédéral de justice et police de reconsidérer le projet de 1977 en tenant compte des avis exprimés lors de la procédure de consultation⁶⁵⁷. L'impression qui se dégageait de la procédure de consultation était que seul un projet solidement appuyé sur les conceptions fondamentales du droit public aurait des chances de succès et que les soutiens politiques pour le renouvellement s'affaiblissaient⁶⁵⁸. Les chapitres qui rencontraient la plus large appréciation étaient les principes de l'activité de l'État, les droits fondamentaux et l'organisation de la Confédération. Les chapitres relatifs au régime social, à la politique de la propriété et à la politique économique, aux partages des responsabilités entre la Confédération et les cantons, ainsi que les dispositions sur le régime financier étaient les plus critiqués⁶⁵⁹.

627

653 EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 488.

654 BO/CN 1983 p. 1839.

655 Techniquement, la motion demandait de «poursuivre les travaux sur une révision totale» donc elle s'inscrit pleinement dans les travaux préparatoires demandés par les motions Obrecht et Dürrenmatt. À notre sens, elle ne nécessite pas une décision de principe et correspond également à une forme non impérative de demande de révision totale. Il faut croire que le Conseil fédéral souhaitait obtenir une décision de principe, vingt ans après le dépôt des motions Obrecht et Dürrenmatt, dans ce sens voir FF 1985 III 1, 86.

656 Les réponses au postulat Braunschweig du rapport ne diffèrent pas fondamentalement de celles données par le Conseil fédéral devant l'Assemblée fédérale, FF 1985 III 1, 143 s.

657 FF 1985 III 1, 86.

658 EHRENZELLER, *Die Totalrevision*, p. 702.

659 Comme l'a rappelé le Conseiller fédéral Koller, avec le recul, BO/CN 1991 p. 1579.

628

Le rapport sur la révision totale de la Constitution fédérale — Le 6 novembre 1985, le Président de la Confédération Furgler et le Chancelier Buser soumièrent un rapport à l'Assemblée fédérale, conformément aux motions Obrecht et Dürrenmatt. Ils proposèrent à l'Assemblée fédérale de prendre connaissance du rapport, de décréter la révision totale et de charger le Conseil fédéral de présenter un message et un projet de Constitution. Le rapport est une véritable petite somme de droit constitutionnel, puisqu'il contient un aperçu des efforts de révision totale de la Constitution fédérale, des révisions totales dans les cantons et des révisions achevées de plusieurs pays européens (Danemark, Suède, Espagne, Portugal, Canada, Pays-Bas) et des révisions en cours (Belgique, Allemagne, Autriche). Le rapport légitime une révision totale par les défauts de la Constitution de 1874. Par la suite, les défauts de la Constitution joueront un rôle de premier plan pour justifier la procédure de révision totale⁶⁶⁰. Ils peuvent être de nature principalement formelle⁶⁶¹ ou au contraire révéler de véritables lacunes du droit constitutionnel⁶⁶². Ensuite, le rapport esquisse la suite de la procédure de révision totale.

a) Les défauts formels de la Constitution de 1874

629

Les défauts du langage de la Constitution de 1874 — La Constitution de 1874 comporte un certain nombre d'expressions désuètes ou dont le sens a évolué: «péages» à la place de «droits de douane» (art. 8, 28, 29, 30, 42 Cst. 1874), «*heimatlosen*» à la place d'«apatrides» (art. 44 et 69 Cst. 1874), «*heimatlosat*» par «qualité d'apatride» (art. 110 Cst. 1874), «nantir» à la place de «saisir» (art. 111 Cst. 1874). Dans d'autres cas, avec l'évolution de la société, le sens légal des termes devient plus flou, comme le terme «aubergiste» (art. 32^{quater} Cst. 1874) ou «tarification» (art. 38 Cst. 1874). Certaines expressions sont grammaticalement fautives comme «procurer la sécurité économique *des* citoyens» à la place de «procurer la sécurité économique *aux* citoyens» (art. 31^{bis} Cst. 1874). L'utilisation des termes similaires ne désigne pas toujours la même réalité, comme les termes «Suisse» «citoyens» ou «citoyens suisses»⁶⁶³.

660 MÜLLER, *Nachführung*, p. 25. Voir par exemple l'allocation du Conseiller aux États Aubert, *infra* § 668.

661 Les défauts de nature formelle sont listés au rapport (FF 1985 III 1, 98 ss) que nous avons complété par les défauts déjà relevés par le groupe de travail Wahlen en annexe du rapport final, GT WAHLEN, *Rapport*, p. 846. Selon l'expression d'EHRENZELLER, il s'agit d'une véritable «liste officielle des défauts» de la Constitution, EHRENZELLER, *Verfassungsreform*, p. 28. Selon la charmante expression d'Arnold KOLLER, la Constitution de 1874 était devenue de par ses défauts de la «nourriture pour juristes» (*Juristenfutter*), KOLLER A., *Konzept*, p. 14.

662 Comme le note EHRENZELLER, il ne s'agit pas de quelque chose de fondamentalement nouveau, mais il est assez original d'avoir un gouvernement qui établit une liste officielle des défauts de la Constitution dont il tire sa légitimité, EHRENZELLER, *Die Totalrevision*, p. 704.

663 Les expressions «Suisse» et «citoyen suisse» reviennent très souvent dans la Constitution et sont employées dans des sens différents. Aux articles 4, 43, 45, 45^{bis}, 60, 66, 74, 75, 89, 89^{bis}, 96, 108, 120 et 121 Cst. 1874, les femmes sont comprises alors qu'elles ne le sont pas à l'article 18 Cst. 1874 («[chaque] Suisse est tenu au service militaire [...]»). L'article 4 Cst. 1874 s'applique également aux étrangers quand bien même il ne parle que des Suisses («[tous] les Suisses sont égaux devant la loi [...]»), MÜLLER, *art. 4 aCst.*, p. 20, n° 26. Le terme de «citoyen» à l'article 56 Cst. 1874 désigne tant les nationaux que les étrangers («[les] citoyens ont le droit de former des associations [...]»).

Les différences de traduction — L'article 31^{bis} al. 4 Cst. 1874 parle de « mesures d'entraide » en allemand « *Selbsthilfemassnahmen* » et en italien de « *misura interne* ». L'article 31^{bis} al. 8 et 9 Cst. 1874 parle de « population de résidence » en allemand de « *Wohnbevölkerung* » et en italien de « *popolazione residente* ». L'article 32^{quater} al. 2 Cst. 1874 parle de « modeste émolument » en allemand « *mässige Gebühr* » et en italien de « *modica tassa* ». Les articles 89 alinéa 2, 89^{bis} alinéa 1 et 113 alinéas 3 Cst. 1874 parlent d'« arrêtés fédéraux de portée générale » en allemand « *Allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse* » et en italien de « *decreti federali di carattere obbligatorio generale* » ou de « *risoluzioni di carattere obbligatorio generale* ».

630

La systématique de la Constitution de 1874 — À la fin de l'année 1984, la Constitution comprenait 121 articles et avait subi plus de cent modifications. 54 nouveaux articles ont été insérés sous la forme de cardinaux multiplicatifs (^{bis}, ^{ter}, ^{quater}...). 54 articles ont été abrogés ou modifiés (dont 39 une fois, 9 deux fois, 3 trois fois et 3 cinq fois). À la suite de ces nombreuses révisions, la Constitution avait perdu sa systématique originale et sa cohérence première. Ainsi le séjour et l'établissement étaient réglementés aux articles 45 et 69^{ter} Cst. 1874, le droit civil aux articles 46, 53, 54 et 64 Cst. 1874, la nationalité aux articles 43 et 68 Cst. 1874 ainsi que le droit de vote et d'éligibilité aux articles 43 et 74 Cst. 1874. Par sa systématique défailante, la Constitution perd en qualité d'intégration et en fonction directrice⁶⁶⁴. En effet, le citoyen qui souhaite avoir un aperçu de ses droits et devoirs ou connaître les fondements du droit public se perd dans une jungle de dispositions mélangeant l'accessoire et l'essentiel. Pour trouver rapidement une réponse à une question juridique précise, la Constitution est d'un intérêt limité et doit être complétée par la lecture de la législation, la jurisprudence et de la doctrine.

631

Les normes de nature infraconstitutionnelle — Il était notoirement admis que la Constitution était surchargée de dispositions de nature infraconstitutionnelle. Deux raisons peuvent l'expliquer. *Premièrement*, l'initiative populaire et l'absence d'initiative législative ont comme conséquence que des courants d'opinion non représentés à l'Assemblée fédérale doivent modifier la Constitution pour se faire entendre. N'ayant pas la pleine maîtrise du processus législatif, ces courants ont tendance à rédiger des projets très détaillés parce qu'ils se méfient de l'Assemblée fédérale. *Deuxièmement*, le système à deux phases accompagné du référendum législatif crée un risque décisionnel assez important. Pour maîtriser ce risque et éviter de dénaturer un projet législatif, l'Assemblée fédérale a tendance à constitutionnaliser un accord politique susceptible de rassembler la majorité. Parmi les exemples de normes indûment constitutionnalisées, certains sont paradoxalement renommés pour leur insignifiance, l'interdiction de l'absinthe (art. 32^{ter} Cst. 1874),⁶⁶⁵ ou le commerce des boissons spiri-

632

664 Sur la question de la systématique constitutionnelle, voir *infra* § 863.

665 L'interdiction de la fabrication, de l'importation, du transport et de la vente de la liqueur d'absinthe fut demandée par initiative populaire le 31 janvier 1907. Le Conseil fédéral estimait qu'une interdiction générale était disproportionnée (FF 1907 VI 1167). Elle fut toutefois acceptée par 241 078 oui contre 138 669 non et 20 cantons contre 2, FF 1908 IV 733.

tueuses (32^{quater} Cst. 1874),⁶⁶⁶ l'article sur les maisons de jeu (art. 35 Cst. 1874)⁶⁶⁷. Il arrive même que la Constitution elle-même déconstitutionnalise une de ses normes⁶⁶⁸.

b) Les défauts matériels de la Constitution de 1874

Les normes obsolètes — Une Constitution est marquée par l'époque de sa rédaction; avec l'écoulement du temps, la réalité sociale change et certaines dispositions perdent alors de leur importance, voire deviennent sans objet. Ces dispositions témoignent historiquement du contexte politique et historique de leur adoption. La Constitution de 1874 interdisait les privilèges de naissance (art. 4 Cst. 1874)⁶⁶⁹ et les capitulations militaires (art. 11 Cst. 1874)⁶⁷⁰. Elle comprenait une disposition transitoire obsolète à l'article 12 Cst. 1874⁶⁷¹. Elle interdisait l'existence d'armées cantonales (art. 13 al. 2 Cst. 1874). Elle donnait le mandat constitutionnel à la Confédération de déterminer la différence entre le séjour et l'établissement et d'en tirer les conséquences quant aux droits civils et politiques (art. 47 Cst. 1874)⁶⁷². Elle interdisait toute

666 L'article 32^{quater} al. 4 Cst. 1874 *in fine* prévoit que «[les] producteurs de vin et de cidre peuvent, sans autorisation et sans payer de droit, vendre le produit de leur propre récolte par quantité de 2 [litre] ou plus». Cet article est une des marques d'un compromis permettant d'imposer la distillation d'eaux de vie, après un premier échec en votation populaire le 3 juin 1923. Pour obtenir plus de soutien politique, le nouveau projet devait respecter le *statu quo* en ce qui concerne la vente des boissons fermentées par quantités inférieures à deux litres (FF 1926 I 326).

667 L'article 35 alinéa 3 Cst. 1874 interdisait les mises supérieures à cinq francs dans les maisons de jeux. Cette interdiction est le fruit d'une longue lutte politique. La révision totale de 1874 interdisait l'ouverture de maison de jeu et en ordonnait la fermeture au 31 décembre 1877. La Constitution ne définissait pas la notion de maison de jeu et le Conseil fédéral estima que des salles ouvertes au public sans restriction pouvait accepter les mises jusqu'à deux francs et que les salles réservées à des porteurs de carte de légitimation pouvaient accepter les mises jusqu'à cinq francs sans être des maisons de jeux (FF 1958 I 621). Une initiative populaire fut acceptée en le 21 mars 1920 pour faire fermer toutes les maisons de jeu (FF 1920 IV 310). Un comité d'initiative proposa au contraire d'autoriser l'exploitation de *Kursaal* dont la mise ne dépassait pas deux francs. Cette initiative fut acceptée le 2 décembre 1928 (FF 1929 I 102). Puis une nouvelle révision constitutionnelle fut nécessaire pour monter le plafond de deux à cinq francs (FF 1959 I 75).

668 AUBERT, *Hiérarchie*, p. 215, n° 34. L'article 8 disp. trans. Cst. 1874 prévoit des barèmes fiscaux détaillés et réserve les modifications ultérieures par la législation. Voir également l'article 89^{bis} al. 3 Cst. 1874.

669 BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 24. Cette disposition a permis lors de recours devant le Conseil fédéral ou de présentations à l'Assemblée fédérale de faire disparaître les derniers privilèges de lieu, de fortune, ou d'état du droit public cantonal, AUBERT, *Introduction*, p. 29, n° 132.

670 Une capitulation militaire était un traité international par lequel un État accordait à un autre État le droit de recruter un certain nombre de mercenaires sur son territoire, SCHINDLER, *art. 11 aCst.*, p. 1, n° 1. En 1931, BURCKHARDT considérait la disposition comme obsolète, car incompatible avec la neutralité, BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 100.

671 En 1931, le peuple et les cantons ont durci l'interdiction pour des membres des autorités fédérales d'accepter des décorations ou des traitements étrangers. La violation de ce principe entraînait la déchéance des fonctions. Toutefois une disposition transitoire intégrée directement à l'article 12 Cst. 1874 (et pas avec les autres dispositions finales) permettait aux membres des autorités de garder les décorations et traitements, s'ils les avaient reçues avant le 8 février 1931 et s'ils s'engageaient à ne pas les porter durant la durée du mandat ou de la fonction.

672 Comme ce mandat constitutionnel ne s'est jamais concrétisé, c'est le droit cantonal qui

finance d'admission en matière de mariage (art. 54 al. 6 Cst. 1874), la contrainte par corps en matière d'insolvabilité (art. 59 al. 3 Cst. 1874), et la traite foraine (art. 62 et 63 Cst. 1874)⁶⁷³.

Les normes évidentes — D'autres dispositions deviennent inutiles, parce que la réalité politique ou juridique les a tellement bien intégrées, qu'elles n'ont plus d'utilité juridique: la règle de conflit de droit en ce qui concerne les rapports de droit civil intercantonaux, depuis l'introduction du Code civil fédéral en 1907 (art. 46 al. 1 Cst. 1874), le salaire des conseillers fédéraux (art. 99 Cst. 1874) ou le droit pour l'administration de recourir à des experts externes (art. 104 st. 1874)⁶⁷⁴.

La difficulté de juger de l'obsolescence ou de l'utilité d'une norme — Le Conseil fédéral estime que l'obsolescence est un défaut formel de la Constitution,⁶⁷⁵ or, à notre sens, la question de savoir si une norme est obsolète ou non relève d'une appréciation matérielle. En effet, cette appréciation doit être fondée sur l'étude du droit positif dans son ensemble et pas sur la seule rédaction formelle de la disposition légale. Une norme n'est pas obsolète lorsqu'elle est appliquée par la jurisprudence et commentée en doctrine⁶⁷⁶. Certaines normes peuvent garder une signification juridique malgré une formulation ancienne: les cantons devaient s'abstenir de toute voie de fait et de tout armement en cas de différends (art. 14 Cst. 1874). Ce principe a été réactualisé dans le projet de 1996⁶⁷⁷ en prévoyant le droit comme base et limite de l'activité de l'État (art. 4 P 1996), en imposant le règlement des différends par la négociation ou la médiation (art. 34 al. 4 P 1996) et établissant la juridiction constitutionnelle du Tribunal fédéral (art. 177 al. 1 lit c et d P 1996). Un autre exemple de ce genre est le mandat législatif pour la Confédération d'empêcher l'apparition d'apatrides (art. 68 Cst. 1874)⁶⁷⁸. Finalement d'autres normes peuvent aussi ne jamais avoir

s'applique, DICKE, *art. 47 aCst.*, p. 1, n° 1.

673 La traite foraine est une taxe prélevée sur les biens et les personnes qui quittaient le canton. Le montant de la taxe pouvait s'élever de 5 à 10% du patrimoine personnel, DICKE, *art. 62 aCst.*, p. 1, n° 1.

674 Historiquement, cette disposition visait à asseoir la primauté du Conseil fédéral sur l'Assemblée fédérale. En effet, dans le système du Pacte fédéral, le recours aux experts était le fait de la Diète fédérale. BURCKHARDT la juge évidente (*selbstverständlich*) en 1931, BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 744. EICHENBERGER estime qu'une interprétation renouvelée est possible, EICHENBERGER, *art. 104 aCst.*, p. 1, n° 1. Dans ce sens, IMBODEN estime que le recours à des experts est nécessaire pour pallier les défauts de construction institutionnelle (*Institutions-Ersatz*), IMBODEN, *Bedeutung*, p. 520.

675 Selon la systématique du rapport, la Constitution de 1874 comprend quatre défauts d'ordre formel: langue, systématique, densité normative, et caractère durable ou passager de la norme, FF 1985 III 98 ss.

676 Par exemple, le Conseil fédéral considère l'article 61 Cst. 1874 comme obsolète (FF 1985 III 100). Cette disposition garantit qu'un jugement civil rendu dans un canton est exécutoire sur tout le territoire helvétique. Cette disposition peut sembler obsolète au regard des conventions internationales concernant la compétence judiciaire. Toutefois l'article 61 Cst. 1874 accordait un droit constitutionnel aux citoyens et à ce titre était appliqué par la jurisprudence et commenté en doctrine, BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 571 ss; KNAPP, *art. 61 aCst.*

677 HANGARTNER, *Entwurf*, p. 141.

678 Cette disposition est liée au contexte de 1848, lorsque des familles étaient domiciliées dans des communes, mais sans en posséder l'indigénat, lorsque la bourgeoisie d'un individu était contestée ou inconnue, ou pour des gens sans attaches fixes (vagabonds). Le mandat constitutionnel a été concrétisé par la loi sur la nationalité, et notamment l'article 6 LN qui

été appliquées et garder toute leur pertinence: l'article 34^{quinquies} Cst. 1874 donnait à la Confédération le mandat législatif d'introduire l'assurance-maternité; bien que non appliqué à l'époque, il a été conservé par le mandat de mise à jour⁶⁷⁹.

636

Des normes non écrites — La Constitution n'avait pas de catalogue de droits fondamentaux; par conséquent, elle ne précisait pas de manière systématique les titulaires et les limites de ces droits. Elle ne prévoyait pas les principes généraux du droit comme la proportionnalité, l'interdiction de l'arbitraire, le principe de la bonne foi. Outre ces défauts, la doctrine avait tiré de la pratique des *compétences fédérales non écrites* pour la Confédération, malgré le système fermé de l'article 3,⁶⁸⁰ dans certains cas découlant du droit coutumier ou par la structure fédérative de l'État, comme dans le cas des armoiries nationales,⁶⁸¹ ou l'encouragement de la culture⁶⁸². Parfois, les compétences de la Confédération reposaient sur un lien de connexité matérielle⁶⁸³ avec des tâches de l'État, comme en matière de téléphonie,⁶⁸⁴ ou de carburant pour les fusées⁶⁸⁵.

637

Des normes constitutionnelles non appliquées — Le système à deux phases que critiquait la commission Furgler avait comme conséquence que le risque décisionnel augmentait, certains aléas politiques pouvaient retarder, voire affaiblir ou même empêcher l'exécution d'un mandat législatif. La Constitution comporte encore certains mandats que le législateur fédéral n'avait pas entièrement concrétisés⁶⁸⁶ et

prévoit que l'enfant de filiation inconnue trouvé en Suisse en adopte la nationalité, GRISEL E., *art. 68 aCst.* Contrairement à GRISEL qui estime que cette disposition est devenue « presque lettre morte » HANGARTNER pense qu'elle pourrait avoir une nouvelle utilité dans le cas d'apatrides internationaux, HANGARTNER, *Entwurf*, p. 141. La commission de rédaction du Conseil des États l'a intégré dans son projet: « [la] Confédération facilite la naturalisation des enfants apatrides » (art. 32b P 1997 [CE]), le Conseiller fédéral Leuenberger pensait que cette disposition allait au-delà du mandat de mise à jour, mais ne s'y est pas opposé, BO/CE 1998 p. 54.

679 Voir l'article 107 P 1996 et Aeby, BO/CE 1998 p. 246.

680 SALADIN, *art. 3 aCst.*, p. 43, n° 125.

681 AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 241, n° 632.

682 Le Conseil fédéral le reconnaît d'ailleurs: « [sur] le plan juridique, l'encouragement très diversifié de la culture, tel qu'il est pratiqué aujourd'hui par la Confédération, ne repose que très partiellement sur des bases solides. Pour de nombreuses activités, la base constitutionnelle est déficiente » (FF 1984 II 552).

683 HUBER H., *Probleme*; SALADIN, *art. 3 aCst.*, p. 102.

684 On admit sur la base de la régle des postes et des télégraphes que la téléphonie était du domaine de la Confédération, en vertu d'une régle globale en matière de télécommunication, selon l'interprétation de BURCKHARD que la régle s'étendait à toute transmission d'informations, BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 312. Critique: AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 239, n° 625. Le même raisonnement permet ensuite d'octroyer une compétence fédérale en matière de radiodiffusion et de télévision, jusqu'à l'introduction de l'article 55^{bis} Cst. 1874 qui régularisa la situation (FF 1981 II 876). Par ailleurs, la poste assurant le transport professionnel et régulier de personnes, la compétence de l'article 36 Cst. 1874 s'étendit également à tous les types de transports-voyageurs ne relevant pas d'une législation spécifique, comme les téléskis, LENDI, *art. 36 aCst.*, p. 5, n° 9.

685 Fondée sur la régle des poudres, prévue par l'article 41, AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 240, n° 628.

686 En 1985, les mandats suivants étaient remplis imparfaitement: l'art. 22 alinéa 1 Cst. 1874 qui permettait à la Confédération de racheter les places d'armes cantonales, l'article 27 Cst. 1874 qui permettait la création d'une université fédérale, l'article 27^{quater} alinéa 2 Cst. 1874 qui

d'autres mandats auxquels il n'y avait aucune perspective de concrétisation⁶⁸⁷. Pour d'autres mandats encore, l'exécution s'était particulièrement fait attendre⁶⁸⁸.

Des normes imprécises — Le message du Conseil fédéral montre encore que la Constitution de 1874 ne contenait pas certains principes de base, comme celui qui permettait à la politique d'exécution des tâches fédérales par les cantons. Or la Constitution attribue de nombreuses tâches aux cantons⁶⁸⁹. Certaines normes ne précisait pas qui de la Confédération ou des cantons devaient les exécuter, et la pratique n'était pas uniforme à ce sujet⁶⁹⁰. La formulation des compétences d'exécution n'était pas réglée uniformément: «[il] appartient aux cantons d'appliquer les prescriptions fédérales» (art. 27^{quinquies} al. 1 Cst. 1874) «[l]'exécution des lois a lieu par les autorités cantonales sous la surveillance de la Confédération» (art. 20 al. 1 Cst. 1874), «[en] règle générale, les cantons seront chargés d'exécuter les dispositions fédérales» (art. 32 al. 2 Cst. 1874).

L'écart entre la Constitution et la réalité — Le Conseil fédéral déplorait un écart entre la Constitution et la réalité⁶⁹¹. La Constitution de 1874 a traversé les deux conflits mondiaux, des années de crises économiques ou de prospérité sans précédent. Les conditions de vie ont évolué en plus d'un siècle, en termes de mobilité, d'accès à l'information, d'économie, d'énergie et de rôle de l'État. Ce dernier ne doit

autorisait la Confédération à favoriser l'instruction par des bourses, l'article 34^{quinquies} alinéa 2 Cst. 1874 qui autorisait la Confédération à légiférer en matière de caisse de compensation familiale.

687 En 1985, les mandats suivants n'étaient pas exécutés: l'article 34^{quinquies} alinéa 4 sur l'assurance maternité, l'article 46 Cst. 1874 sur l'interdiction de la double imposition, l'article 47 sur les droits civils et politiques des citoyens établis ou en séjour, l'article 49 alinéa 6 Cst. 1874 sur les impôts affectés aux frais de culte.

688 L'article 34^{quater} Cst. 1874 de 1925 sur l'AVS a été rempli par une loi du 20 décembre 1946. L'article 34^{quater} alinéa 3 Cst. 1874 de 1972 sur la prévoyance professionnelle a été réalisé par une loi du 25 juin 1982, entrée en vigueur le 1er janvier 1985. L'article 24^{septies} alinéa 3 Cst. 1874 de 1972 sur la protection de l'environnement, l'article 41^{ter} alinéa 5 lit. c Cst. 1874 de 1971 sur la compensation de la progression à froid ont été réalisés par deux lois du 7 octobre 1983, entrées en vigueur le 1er janvier 1985.

689 Voir les articles 20 alinéa 1 Cst. 1874 (organisation de l'armée), 22^{bis} alinéa 2 Cst. 1874 (protection civile), 24^{bis} alinéa 5 Cst. 1874 (économie des eaux), 24^{septies} alinéa 2 Cst. 1874 (protection de l'environnement), 25^{bis} alinéa 3 Cst. 1874 (protection des animaux), 27^{quinquies} alinéa 1 Cst. 1874 (gymnastique et sport dans les écoles), 32 alinéa 2 Cst. 1874 (mesure d'encouragement à l'économie), 34^{ter} alinéa 4 Cst. 1874 (protection des travailleurs), 34^{quinquies} alinéa 5 Cst. 1874 (protection de la famille, assurance-maternité), 34^{sexies} alinéa 4 Cst. 1874 (construction de logement), 34^{novies} alinéa 5 Cst. 1874 (assurance-chômage), 40 alinéa 2 Cst. 1874 (poids et mesures) et 69^{bis} alinéa 2 Cst. 1874 (denrées alimentaires).

690 Voir les articles 24^{ter} Cst. 1874 (navigation par voie d'eau), 24^{quater} Cst. 1874 (énergie électrique), 24^{quinquies} Cst. 1874 (énergie nucléaire), 25 Cst. 1874 (chasse et pêche), 26 Cst. 1874 (construction et exploitation des chemins de fer), 26^{bis} Cst. 1874 (transports par conduite), 31^{septies} Cst. 1874 (surveillance des prix), 34 Cst. 1874 (protection des travailleurs, surveillance des assurances), 37^{ter} Cst. 1874 (navigation aérienne) et 69 Cst. 1874 (lutte contre les maladies).

691 FF 1985 III 1, 103. De manière un peu provocatrice, Biaggini estime que la lecture superficielle de la Constitution de 1874 pourrait laisser entendre que la Suisse serait peuplée d'alcoolique et de militaire, BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 437.

plus se limiter à légiférer, mais est appelé à orienter, planifier, coordonner et contrôler des domaines d'activités de plus en plus complexes. Or les défauts de la Constitution affaiblissent son pouvoir normatif, sa capacité d'intégration, les limites du pouvoir, et la visibilité de la structure étatique⁶⁹². Si la Suisse au XIX^e siècle est un État peu développé et auquel on avait fixé des limites étroites, la Suisse au XX^e siècle est devenue un État fédératif moderne, social et fondé sur le droit.

640

Des pistes de réformes — Pour diminuer l'écart entre la Constitution et la réalité, le Conseil fédéral propose des pistes de réformes. En matière de droits populaires, il envisage l'introduction du référendum administratif et financier, l'initiative populaire législative ou l'assouplissement de la règle de l'unité de la matière. La relation entre les organes de la Confédération doit être révisée, notamment le Parlement et le Conseil fédéral. Le rôle de l'administration doit être mieux défini par la Constitution.

c) La procédure de révision totale

641

Traitement du rapport par l'Assemblée fédérale — L'initiative de la révision totale appartient au peuple ou à l'Assemblée fédérale (art. 120 Cst. 1874). Comme les motions Obrecht et Dürrenmatt ne décrétaient pas la révision totale, mais demandaient des travaux préliminaires, le Conseil fédéral prie l'Assemblée fédérale de décider entre un décret de la révision totale ou un rejet. La décision de l'Assemblée fédérale peut se prendre sous la forme d'une motion ou d'arrêté fédéral simple. Dans le cas où les deux Chambres ne parviendraient pas à s'accorder, la procédure de l'article 21 LREC⁶⁹³ serait applicable par analogie. En cas de divergence, la question préliminaire de la révision totale n'est soumise en votation populaire qu'une fois que le Conseil qui s'est prononcé contre la révision totale aura confirmé sa décision en première lecture. Si le peuple rejette la révision totale, elle est réputée avoir échoué. S'il l'accepte, les deux Conseils et le Conseil fédéral seront renouvelés pour travailler à la révision (art. 120 Cst. 1874 en lien avec 96 al. 2 Cst. 1874). Le Conseil fédéral s'en tient à la position qu'il avait déjà défendue lors de l'initiative bâloise. Si l'Assemblée fédérale accepte le décret de révision totale, le Conseil fédéral est alors chargé de rédiger un modèle de Constitution à soumettre à l'Assemblée fédérale. Celle-ci peut ensuite le modifier à sa guise.

642

La question de la constituante — Une assemblée constituante est «un organe, qui, dans la procédure de révision totale, est chargé en vertu de la Constitution d'élaborer un nouveau texte et de le soumettre au vote du peuple et des cantons»⁶⁹⁴.

692 EICHENBERGER, *Entwurf*, p. 490.

693 Cette loi a été abrogée par la loi sur l'Assemblée fédérale (LParl) du 13 décembre 2002. L'article 21 LREC avait la teneur suivante: «[al. 1: la] procédure selon les articles 16 à 20 [sur le mode de procéder en cas de divergence] n'est toutefois pas appliquée lorsque les décisions divergentes des deux Conseils ont trait au passage à la discussion d'un projet ou à son adoption au vote sur l'ensemble. Si le Conseil qui a refusé de passer à la discussion ou d'adopter le projet confirme sa décision, celle-ci est définitive et l'objet biffé de la liste des objets à traiter. [al. 2] Le 1^{er} alinéa est également applicable si les décisions divergentes des deux conseils ont trait à un projet dans son ensemble, notamment à l'approbation d'un traité international ou à la garantie d'une constitution cantonale». Comparer avec l'article 95 LParl.

694 FF 1985 III 1, 126.

Le Conseil fédéral constatait que les partisans et les opposants à l'élection d'une assemblée constituante *ad hoc* étaient pratiquement à égalité⁶⁹⁵. Il estima que ce choix appartenait à l'Assemblée fédérale. Le recours à une assemblée constituante peut être obligatoire ou facultatif; une assemblée constituante peut être monocamérale ou bicamérale; il faut encore déterminer le nombre et les conditions subjectives des membres ainsi que les modalités d'élection.

Votation du peuple et des cantons — Le droit en vigueur ne donne aucune précision quant à la procédure de votation à suivre⁶⁹⁶. Le scrutin a comme objectif d'exprimer de façon sûre et véritable la volonté populaire⁶⁹⁷. Le choix de la procédure tient compte de quatre objectifs: la procédure doit éviter un cumul des oppositions dans la mesure du possible, éviter de décontenancer le citoyen par leur abstraction, être d'une durée prévisible, permettre un passage sans rupture de l'ancienne à la nouvelle Constitution. Plusieurs procédures sont possibles et le Conseil fédéral les discute dans le détail: outre la votation *in globo*, une série de révisions partielles achevées par une votation sur une révision totale, la division du projet entre une révision totale consensuelle accompagnée de variantes ou la division de la révision en un ensemble de votations par domaine (votation par paquet)⁶⁹⁸.

La révision totale précédée d'une série de révisions partielles — Lorsqu'une révision totale ne se limite pas à des questions formelles, mais comprend des questions matérielles, le risque est grand de voir les oppositions se cumuler. Une première solution pour limiter ce risque est de faire trancher par le peuple les questions controversées par le biais de révisions partielles préliminaires. Toutefois, cette solution n'est pas possible pour certaines révisions, celles dont le champ dépasse les limites posées par le principe de l'unité de la matière, comme le catalogue des droits fondamentaux. De plus, le peuple et les cantons sont appelés à décider d'un flot continu de demandes de révisions partielles (au moment où le Conseil fédéral rédigeait le rapport, soixante révisions partielles étaient pendantes). Ces révisions partielles doivent être traitées avant la révision totale, ce qui risque de la repousser aux calendes grecques.

La révision totale divisée entre un projet principal consensuel et des variantes — Contrairement à la procédure précédente, les innovations peuvent être proposées sous la forme de variante. Contrairement à une révision partielle, qu'on ac-

695 FF 1985 III 1, 125.

696 FF 1985 III 1, 133.

697 Le message tire ce principe de l'arrêt du Tribunal fédéral et cite plusieurs extraits de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière cantonale et communale. Selon l'ATF 108 Ia 155, 157, consid. 3b, la liberté de vote est violée lorsque les autorités qui organisent les votations outrepassent leurs devoirs d'informer objectivement les citoyens et les orientent de manière erronée sur les buts et la portée du projet. La question doit être posée de manière à ne pas induire en erreur les citoyens (ATF 106 Ia 20, 22 consid. 1). Dans l'arrêt 104 Ia 215, 223 consid. 2b, le Tribunal a admis qu'à certaines conditions, les autorités cantonales devaient avoir la possibilité de réunir plusieurs crédits en un seul projet soumis au peuple, lorsque des dispositions constitutionnelles poursuivent un but commun qui les réunit étroitement.

698 En plus des quatre variantes proposées par le Conseil fédéral, WILDHABER propose d'autres solutions comme la votation *in globo* avec des votations consultatives préalables ou une votation *in globo* dont certaines parties seraient soumises au référendum (impossible à réaliser dans le droit actuel), WILDHABER, *Rechtsfragen*, p. 48 s.

cepte ou qu'on rejette en bloc, le vote populaire peut prendre la forme de variantes politiques précises entre plusieurs options à choisir — comme de maintenir l'âge requis pour l'exercice du droit de vote à vingt ans ou de l'abaisser à dix-huit ans. Ce choix entre les variantes peut se faire de manière simultanée: la révision totale prend alors la forme d'un projet consensuel et une variante est proposée à la sanction du peuple de manière simultanée. Par exemple, le peuple et les cantons se prononcent sur une nouvelle Constitution et simultanément sur une variante de cette Constitution qui prévoit l'abaissement de la majorité civique à dix-huit ans. Le vote sur les variantes peut se faire de manière préalable, mais les variantes n'entrent en vigueur que si la révision totale est acceptée, contrairement à la procédure précédente⁶⁹⁹. Cette manière de faire nécessite une loi déterminant les modalités à appliquer, sur la base de l'article 122 Cst. 1874.

646

La révision totale divisée en un ensemble de votations par domaine —

La révision totale divisée en un ensemble de votations par domaine renonce à une votation sur un projet d'ensemble, à l'exemple des votations sur les révisions constitutionnelles de 1866. Contrairement à ce qui s'est passé en 1866, le Conseil fédéral propose d'espacer les votations, pour ne pas surcharger les citoyens. L'ensemble des scrutins ne devrait pas s'étaler sur plus d'une année. Les projets rejetés par le peuple devraient être retravaillés dans le sens d'une « variante zéro », ⁷⁰⁰ sans innovations politiques, et à nouveau soumis au verdict du souverain. Si ce dernier devait rejeter les variantes zéro, les dispositions de la Constitution de 1874 resteraient en vigueur, mais la numérotation devrait être adaptée pour correspondre. Le Conseil fédéral estime qu'une loi fédérale est nécessaire et suffisante pour permettre cette adaptation.

647

Droit transitoire —

Le Conseil fédéral propose de ne pas trop différer l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution⁷⁰¹. La nouvelle Constitution devrait entrer en vigueur le jour de la votation ou au 1^{er} janvier de l'année qui suit. Selon le principe *lex posterior derogat legi priori*, la nouvelle Constitution abroge l'ancienne. Les anciennes normes contraires de droit public cantonal ou fédéral deviennent caduques. Certaines dispositions de détails se retrouvent dans la loi (par exemple le régime des alcools, art. 32^{bis} Cst. 1874) et restent en vigueur. D'autres seront abrogées sans être remplacées (art. 11 Cst. 1874 sur le régime de la capitulation militaire). Pour le reste, le Conseil fédéral préconise d'étudier avec attention les problèmes éventuels, une fois la nouvelle Constitution votée, pour éviter les lacunes juridiques. Toutefois, le maintien de certaines dispositions de détail comme les taux d'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt fédéral direct peuvent rester dans les dispositions transitoires de la Constitution, tout en les « déconstitutionnalisant » c'est-à-dire réservant leur remplacement par des lois fédérales dans le texte de la Constitution.

699 Selon l'article 15 al. 3 LDP «[les] modifications de la Constitution entrent en vigueur dès leur acceptation par le peuple et les cantons, à moins que le projet n'en dispose autrement». Une acceptation conditionnelle d'une variante est donc possible, dans la mesure où les citoyens sont informés et conscients du caractère conditionnel du vote.

700 La « variante zéro » reprend les dispositions constitutionnelles en vigueur et se borne remanier la pure forme, la systématique, la numérotation pour les faire correspondre au droit en vigueur (FF 1985 III 141).

701 Sur la question du droit transitoire, voir aussi *supra* § 192.

5.2 L'essai de modèle du Département fédéral de justice et police

Les influences de l'essai de modèle — Le Conseil fédéral estime que dans une société pluraliste moderne, il est plus difficile de créer un consensus autour d'un projet constitutionnel. Ce consensus doit alors convaincre largement, parce que de nombreuses personnes tirent avantage du *statu quo* et ne souhaitent pas de changements. Une révision totale par conséquent ne peut se fonder sur une intuition, mais doit s'appuyer sur un travail objectif et concret de recherche, privilégiant le « changement dans la continuité ». Pour ce faire, l'essai de modèle s'est inspiré des projets EICHENBERGER/MORAND/KAUFMANN, WILDHABER, AUBERT, de la commission Furgler, du projet du Parti radical et de celui de KÖLZ et MÜLLER⁷⁰².

648

L'essai de modèle du DFJP du 30 octobre 1985 — L'*Essai de modèle élaboré par le DFJP* (ci-après EM 1985) est fondé largement sur le projet Furgler, dont il reprend la structure et de nombreux articles. Il est divisé en quatre parties: la communauté étatique, la Confédération et les cantons, organisation de la Confédération, révision de la Constitution. Il comprend 131 articles, dont de nombreux proviennent directement du projet Furgler.

649

La communauté étatique — Cette première partie est largement inspirée du projet Furgler. Le préambule reprend quasi mot pour mot la formulation du projet Furgler⁷⁰³. La première partie a été rebaptisée « [la] communauté étatique » à la place de « Droits fondamentaux et principes directeurs de l'État » dans le projet Furgler. L'article 3 Cst. 1874 sur le partage des tâches a été supprimé. L'article 18 alinéa 1 EM 1985 proclame que « [la] propriété est garantie » mais l'alinéa 2 précise que « [la] loi précise le contenu de la propriété. Elle peut prévoir l'expropriation et des restrictions à la propriété ». De même, l'article 19 alinéa 1 EM 1985 prévoit que « [chacun] peut librement choisir et exercer une profession, choisir un emploi et exercer une activité économique privée »⁷⁰⁴. Contrairement au projet Furgler, l'essai de modèle prévoit un chapitre sur les devoirs fondamentaux, l'accomplissement des devoirs de l'ordre juridique (art. 27 EM 1985), la fréquentation de l'école (art. 28 EM 1985), la participation aux élections et aux votes (art. 29 EM 1985), le devoir de défense (art. 30 EM 1985) et le devoir fiscal (art. 31 EM 1985).

650

Les buts de l'État — Le dernier chapitre de la première partie sur la communauté étatique énumère les buts de l'État. Comme dans le projet Furgler, les buts de l'État concernent la communauté étatique dans son ensemble; les buts de la Confédération sont d'ailleurs énumérés à l'article 2 EM 1985. Le chapitre sur les buts de l'État sert de transition entre les droits fondamentaux et les tâches de l'État. On avait beaucoup critiqué le chapitre 4 du projet Furgler qui contenait des dispositions

651

702 FF 1985 III 1, 117. Ces projets ont comme caractéristiques, selon le Conseil fédéral, de concilier une réforme de pure forme avec des innovations touchant le fond (FF 1985 III 1, 119).

703 La seule exception est que le mot « État » a été remplacé par « pouvoir étatique » dans la phrase: le peuple et les cantons de la Suisse « reconnaissant les limites de tout pouvoir étatique [...] ». Il faut dire que le mot même d'« État » suscitait les hauts cris des fédéralistes, surtout romands, car on associe l'État suisse à la suppression du fédéralisme, voir l'intervention du Conseiller aux États Meylan, BO/CE 1986 p. 790.

704 L'essai de modèle en effaçant la réserve de la législation veut montrer qu'il accorde à la garantie de la propriété et la liberté économique la même valeur qu'aux autres droits fondamentaux, FF 1985 III 1, 88.

constitutionnelles de portée différente: il y avait des normes suffisamment précises pour être d'applicabilité directe,⁷⁰⁵ des mandats législatifs simples,⁷⁰⁶ des mandats législatifs avec directives,⁷⁰⁷ une norme attributive de compétences,⁷⁰⁸ et des buts d'intérêt public⁷⁰⁹. Dans l'essai de modèle, le dernier chapitre n'est constitué que par les différents buts de l'État, qui ne sont pas attributifs de compétence⁷¹⁰.

652

La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons — Par rapport au projet Furgler, l'essai de modèle en reprend certains éléments et en rejette d'autres. La clé de répartition des compétences est contenue à l'article 54 EM 1985. La compétence d'accomplir les tâches de l'État appartient à la Confédération et aux cantons (alinéa 1). Les cantons sont compétents dans les domaines que la Constitution n'attribue pas à la Confédération (alinéa 2). L'essai de modèle renonce au système à une phase prévu par le projet Furgler et réintroduit le système à deux phases⁷¹¹. Les cantons réalisent le droit fédéral s'il n'est pas nécessaire que la Confédération le fasse elle-même (alinéa 3). La Confédération est tenue d'exercer ses attributions dans le respect du système fédératif (art. 56 EM 1985).

653

Les compétences générales et les compétences limitées — L'essai de modèle divise encore les compétences fédérales selon l'intensité du pouvoir attribué: compétences générales et compétences limitées⁷¹². Les compétences générales ne permettent aux cantons d'agir que si le droit fédéral le permet (art. 56 EM 1985). Il s'agit des affaires étrangères (art. 57 EM 1985), du droit matériel (art. 58 EM 1985), de la formation, de la recherche et de la radiodiffusion (art. 59 EM 1985), de la sécurité (art. 60 EM 1985), des travaux publics, de l'énergie, des transports et communications (art. 61

705 L'article 28 al. 3 EM 1985 sur les relations collectives de travail reconnaît un droit à recourir à des mesures collectives de combat. L'article 34 EM 1985 régit la nationalisation de secteurs économiques et d'entreprises.

706 Voir l'article 27 alinéa 1 EM 1985 sur l'extension des conventions collectives à des tiers, l'article 32 EM 1985 sur la répression de la concurrence déloyale, l'article 33 EM 1985 sur la protection des consommateurs et la limitation de la publicité.

707 L'article 26 EM 1985 prévoit une série de droits sociaux, mais sous la forme d'un mandat législatif avec directive. En lieu et place d'un «droit à la formation» l'État prend des mesures «pour que toute personne puisse obtenir, à tout âge, une formation qui corresponde à ses aptitudes et à ses goûts» (lit. a). En lieu et place d'un «droit au travail» l'État prend des mesures «pour que toute personne puisse, à des conditions raisonnables, subvenir à son entretien par son travail et que le travailleur soit protégé contre la perte injustifiée de son emploi» (lit. b). Voir le droit à la sécurité sociale (lit. c), le droit à des conditions minimales d'entretien (lit. d) et le droit au logement (lit. e).

708 L'article 34 EM 1985 permet à l'État d'exercer une activité économique, lorsqu'elle est conforme à l'intérêt public.

709 Les articles 30 et 31 EM 1985 énoncent une série de buts de la politique de la propriété et de la politique économique, comme la protection de l'environnement ou le développement durable.

710 L'essai de modèle introduit chaque but par la formule «[dans] l'exercice de sa compétence, l'État doit notamment...». Cette formule indique bien que le but n'est pas constitutif de compétence, *per se*.

711 FF 1985 III 1, 92.

712 Sauf dérogation implicite ou explicite du droit fédéral, les compétences générales sont aussi des compétences exclusives. Dans les domaines où la Confédération ne dispose que de compétences limitées, elle ne peut agir que selon les moyens qui lui sont attribués. Les compétences limitées sont souvent des compétences accessoires, d'encouragement, de promotion ou d'encouragement (FF 1985 III 1, 92 ss).

EM 1985), de l'environnement (art. 62 EM 1985), du travail et la propriété foncière (art. 63 EM 1985) et de l'économie (art. 64 EM 1985). La Confédération légifère dans les domaines de compétences limitées, par des lois-cadres, en assurant des exigences minimales ou en assurant la coordination intercantonale, en soumettant certains domaines à une réglementation générale, en soutenant l'activité de particuliers, ou en créant ses propres institutions (art. 65 EM 1985)⁷¹³. Il s'agit du droit de procédure (art. 66 EM 1985), de certains domaines de la formation (art. 67 EM 1985), de la culture, de la nature et le paysage (art. 68 EM 1985), de certains domaines des travaux publics, de l'énergie, des transports et de la communication (art. 69 EM 1985), de la santé et de la politique sociale (art. 70 EM 1985) et de certains domaines de l'économie (art. 71 EM 1985).

Quelle garantie pour les cantons? — TSCHANNEN relève un désavantage du système prévu par l'essai de modèle; en simplifiant les normes attributives de compétence et en réduisant la densité normative, les garanties reconnues aux cantons deviennent moins précises⁷¹⁴. Le système prévu par l'essai de modèle offre fondamentalement deux garanties aux cantons: dans l'exercice de ses compétences générales, la Confédération doit préserver les intérêts des cantons (art. 55 EM 1985). Toutefois cette compétence n'est pas aussi précise que les garanties de la Constitution de 1874⁷¹⁵. Dans l'exercice de ses compétences limitées, les compétences de la Confédération sont réduites: l'article 65 EM 1985 offre un éventail des mesures que la Confédération peut prendre⁷¹⁶. Or, si la Confédération exerce toutes ces mesures, elle étend énormément ses compétences par rapport à ce que lui permet le droit positif. Par exemple, l'article 68 EM 1985 octroie à la Confédération une compétence limitée en matière de nature et du paysage. Si la Confédération exerce toutes les possibilités offertes par l'article 65 EM 1985, elle augmente énormément ses compétences par rapport à ce prévoit l'article 24^{sexies} de la Constitution de 1874⁷¹⁷. En réalité, le système de

713 Pour le Conseiller aux États Reymond, les limitations aux compétences fédérales ne sont pas vraiment tangibles, BO/CE 1986, p. 797.

714 TSCHANNEN, *Aufgabenteilung*, p. 156 s, n° 27. Il s'agit au fond du même argument que celui développé par le Conseiller aux États Bürgi en 1987, voir *infra* § 669. Sur les avantages de la précision d'une norme constitutionnelle, voir *infra* § 878.

715 TSCHANNEN, *Aufgabenteilung*, p. 160. Comparer l'article 57 al. 1 lit d EM 1985 avec l'article 69^{ter} Cst. 1874.

716 Voir l'article 65 EM 1985: «^[alinéa 1] Dans les domaines où la Confédération a une compétence limitée, elle peut [a]. poser dans des lois-cadres des règles de principe, notamment fixer des exigences minimales; [b]. assurer la coordination intercantonale par des lois-cadres, l'approbation de plans ou de toute autre manière; [c]. soumettre certaines parties du domaine à une réglementation générale; [d]. soutenir l'activité de particuliers; [e]. créer ses propres institutions dans la mesure où l'accomplissement d'une tâche fédérale l'exige. ^[alinéa 2] Les lois-cadres sont faites de manière à laisser aux cantons une compétence législative substantielle ».

717 L'article 24^{sexies} Cst. 1874 prévoyait que: «^[alinéa 1] La protection de la nature et du paysage relève du droit cantonal. ^[alinéa 2] La Confédération doit, dans l'accomplissement de ses tâches, ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, ainsi que les curiosités naturelles et les monuments et les conserver intacts là où il y a un intérêt général prépondérant. ^[alinéa 3] La Confédération peut soutenir par des subventions les efforts en faveur de la protection de la nature et du paysage et procéder, par voie contractuelle ou d'expropriation, pour acquérir ou conserver des réserves naturelles, des sites évocateurs du passé et des monuments d'importance nationale. ^[alinéa 4] Elle est autorisée à légiférer sur la

compétences limitées ne garantit aux cantons que la seule exécution des dispositions fédérales et «une autonomie législative substantielle» (art. 65 al. 2 EM 1985), mais il autorise la Confédération à augmenter ses prérogatives de manière discrétionnaire.

655

L'organisation de la Confédération et la révision de la Constitution –

La troisième partie de l'essai de modèle n'appelle pas beaucoup de commentaires. Notons que l'essai de modèle renonce à l'initiative unique et réintroduit la distinction entre initiative sous la forme d'un projet rédigé et initiative populaire conçue en des termes généraux (art. 82 et 83 EM 1985). L'initiative sous la forme d'un projet rédigé en des termes généraux permet à 70 000 électeurs de demander à l'Assemblée fédérale d'agir dans les limites de ses attributions (art. 82 EM 1985). L'initiative populaire rédigée demande une révision partielle de la Constitution. L'essai de modèle réintroduit la possibilité pour l'Assemblée fédérale de déroger à la Constitution (art. 98 al. 3 EM 1985) et l'immunité des lois fédérales (art. 125 al. 2 EM 1985). Il maintient la possibilité pour l'Assemblée fédérale de confier la tâche de la révision totale à une Assemblée constituante monocamérale (art. 130 et 131 EM 1985).

protection de la faune et de la flore. ^[alinéa 5] Les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national sont placés sous protection. Dans ces zones protégées, il est interdit d'aménager des installations de quelque nature que ce soit et de modifier le terrain sous une forme ou sous une autre. Font exception les installations servant à assurer la protection conformément au but visé et à la poursuite de l'exploitation à des fins agricoles ».

II. LA PHASE PRÉPARLEMENTAIRE

La phase préparlementaire de la révision totale de la ConStitution du 29 mai 1874 commence par le mandat de mise à jour, donné par l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral (1), mandat par lequel l'Assemblée fédérale décrète la révision totale, au sens de l'article 120 Cst. 1874. De son côté, la doctrine voit cette phase avec intérêt ou fatigue (2). L'Assemblée s'inquiète de l'avancement des travaux à plusieurs reprises (3), jusqu'à la discussion populaire autour du projet du 19 juin 1995 (4), qui débouche en 1996 sur le projet soumis aux Chambres (5).

1. Le mandat de mise à jour

1.1 L'opinion de la doctrine avant le mandat de mise à jour

656

Un sentiment généralisé de blocage — Les nombreuses réactions négatives consécutives à l'avant-projet ont douché froidement les petites étincelles d'enthousiasme manifestées à l'occasion des travaux de la commission Furgler. EHRENZELLER déplore la réalité helvétique¹. BIAGGINI parle du principe de réalité (*Wirklichkeitsinn*) qui est venu se substituer dans les années quatre-vingt à celui du possible (*Möglichkeit-sinn*) des années septante². WILDHABER écrit en 1988 que la procédure « paraît s'engluier et se déroule sans enthousiasme »³. Il dénonce le paradoxe qui veut que la Constitution fédérale doive être révisée entièrement pour ne rien changer⁴. AUER se montre aussi sceptique⁵. Pour KOLLER, une révision totale à l'image de celles préconisées par les groupes de travail Wahlen et la commission Furgler n'avait politiquement aucune chance⁶.

657

Les problèmes fondamentaux de la démocratie suisse — Dans un rapport à la Société suisse des juristes, AUER assume son avis nuancé quant aux problèmes fondamentaux de la démocratie suisse et à leurs éventuelles solutions⁷. Il ne cite pas dans sa bibliographie le célèbre pamphlet d'IMBODEN, *le Malaise suisse*. Bien qu'il discute de problèmes similaires à ceux qui préoccupaient déjà la doctrine,⁸ AUER défend une position originale quant à la question de l'abstentionnisme. Alors qu'IMBODEN voyait avec inquiétude dans l'abstentionnisme un symptôme d'éloignement du peuple et des élites, AUER propose de s'accommoder des taux de participation faible. Car il constate qu'un taux faible de participation n'a jamais remis en cause la légitimité du scrutin et qu'il est accepté par tous, y compris les perdants de la votation qui regrettent avant tout de ne pas avoir su mieux mobiliser leurs troupes⁹.

1 EHRENZELLER, *Die Totalrevision*, p. 702.

2 BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 439.

3 WILDHABER, *art. 119/120 aCst.*, p. 5, n° 7.

4 WILDHABER, *Rechtsfragen*, p. 43.

5 En 1983, AUER écrivait: « il est de moins en moins certain, et même peu probable que le projet de révision totale dans son ensemble rencontre le succès que souhaitent ses partisans. Aussi impressionnant que soient les efforts en intelligence, temps, papier et argent qui ont été consacrés à ce projet depuis bientôt vingt ans, celui-ci cherche toujours, en effet, une raison d'être. Mis à part quelques considérations formelles — illisibilité et lacunes de la constitution actuelle — qui ne sont manifestement pas suffisantes, il ne reste, comme motif plaidant en faveur d'une nouvelle constitution fédérale, guère que la volonté — compréhensible il est vrai — d'achever enfin les travaux de cette vaste entreprise » AUER, *Juridiction constitutionnelle*, p. 67, n° 119.

6 KOLLER H., *Entwurf*, p. 10.

7 Dans son introduction AUER affirme franchement que: « [quant] à ceux qui espèrent y trouver [dans ce rapport] non seulement un résumé des problèmes fondamentaux, mais une esquisse si possible scientifique des solutions possibles de ceux-ci, ils seront à coup sûr déçus » AUER, *Problèmes fondamentaux*, p. 9.

8 Comme le transfert de compétence à la Confédération ou la délégation législative.

9 AUER, *Problèmes fondamentaux*, p. 93, n° 104. Plus tard, dans un ouvrage consacré au droit

Le projet KÖLZ et MÜLLER — Dans ce contexte, d'autres juristes continuèrent de réfléchir sur le projet de révision totale. KÖLZ et MÜLLER ont ainsi publié un projet de Constitution. Inspirés par les travaux parlementaires, KÖLZ et MÜLLER se retrouvèrent de décembre 1983 à mai 1984 pour rédiger un projet privé de Constitution fédérale, *Projet pour une nouvelle Constitution fédérale* (ci-après P 1985)¹⁰. Leur texte est basé sur celui de l'avant-projet, mais en modifiant certaines parties. Le projet comprend 115 articles, divisés en quatre parties: buts de la Confédération et droits fondamentaux; Confédération et cantons; organisation de la Confédération; révision de la Constitution et dispositions finales. Le projet oscille entre l'avant-projet de 1977 et certaines formulations de la Constitution de 1874.

658

Les ressemblances avec l'avant-projet Furgler — Le catalogue des droits fondamentaux du projet KÖLZ et MÜLLER ressemble beaucoup à celui de l'avant-projet Furgler; on trouve les principes de l'activité de l'État, comme le respect de la Constitution (art. 19 P 1985), le respect des principes généraux du droit (art. 20 P 1985) et la réparation du dommage (art. 21 P 1985). Les deux Chambres sont élues à la proportionnelle (art. 70 P 1985). Le contrôle concret de constitutionnalité des lois fédérales est prévu (art. 93 P 1985). L'Assemblée fédérale peut confier la révision totale à une constituante (art. 112 P 1985).

659

Les différences avec l'avant-projet Furgler — D'une manière générale, le projet KÖLZ et MÜLLER a renoncé aux volets sur la planification, qui avaient été jugés peu propices à l'économie et trop centralisateurs¹¹. Il parle des buts de la «Confédération» et non plus des buts de «l'État» et se rapproche de la Constitution de 1874 (art. 2 P 1985)¹². Le chapitre sur les droits fondamentaux vient directement après (art. 3-18 P 1985), suivi des principes directeurs (art. 19-21 P 1985). La dignité humaine est intégrée à la protection de la personnalité (art. 4 P 1985). La liberté d'information et le devoir d'informer sont devenus un droit fondamental (art. 7 P 1985). La réserve de la législation disparaît pour la garantie de la propriété et pour la liberté économique (art. 16 et 17 P 1985). Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation (art. 16 al. 2 P 1985). Le projet ne traite pas de l'effet des droits fondamentaux sur les rapports entre les particuliers. La Confédération assume les tâches qui dépassent les capacités des cantons et les cantons sont compétents tant que leur compétence n'est pas limitée par la Constitution fédérale (art. 22 P 1985). Le droit d'asile et la nationalité ne sont plus un droit fondamental (art. 28 et 29 P 1985). Les droits sociaux ne

660

constitutionnel américain, AUER remet directement en cause la thèse d'IMBODEN sur les symptômes du Malaise suisse (voir *supra* § 433): «le fait qu'un tiers seulement, en moyenne, du corps électoral se déplace aux urnes et prend la décision imputée à celui-ci a également pour effet que les vainqueurs de ce scrutin ont intérêt à tenir compte de l'existence et de l'opinion des perdants et que ceux-ci se sentent encouragés à poursuivre la lutte. En d'autres termes, ce que beaucoup considèrent comme les symptômes de la maladie, comme les signes de la décadence de la démocratie directe constitue à vrai dire une source essentielle de sa solide légitimité» AUER, *Supreme law*, p. 189.

10 KÖLZ et MÜLLER, *Projet* (1984). On peut relever que KÖLZ avait lu IMBODEN et qu'il adhérerait aux analyses développées dans le *Malaise suisse*. Pour remédier à ces problèmes, la révision totale lui semblait inévitable, KÖLZ, *Bedeutung*, p. 516.

11 KÖLZ, *Geschichte*, p. 910. Pour la présentation du volet de la planification prévu par l'avant-projet Furgler, voir *supra* § 554.

12 AUBERT, *La Constitution*, p. 100, n° 185.

sont pas garantis en tant que tels, mais sont intégrés dans le chapitre sur les rapports entre la Confédération et les cantons (art. 45-49 P 1985)¹³. L'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération (art. 68 P 1985). Le Conseil fédéral est composé de neuf membres (art. 87 P 1985). 100 000 citoyens bénéficient d'un droit d'initiative législative (art. 103 P 1985).

661

Un écho politique du projet — Le 21 juin 1985, le Conseiller national Meyer de Berne déposa une interpellation, qui fut traitée par le Conseil national le 20 décembre 1985¹⁴. Cette interpellation constatait que les travaux de révision n'avaient plus fait de progrès depuis un certain temps. Elle rappelait qu'il était largement admis que la Constitution de 1874 comportait un certain nombre de lacunes et que les professeurs KÖLZ et MÜLLER avaient rédigé une version améliorée¹⁵. L'interpellation demandait en substance de préciser l'état de l'avancement des travaux et si les travaux des professeurs étaient pris en compte. Le Conseil fédéral répondit qu'il attendait la réponse de l'Assemblée fédérale concernant le rapport du 6 novembre 1985.

662

Une révision constitutionnelle qui tient compte des réalités — Le rapport du 6 novembre 1985 du Conseil fédéral interpellait l'Assemblée fédérale sur la suite à donner aux travaux de révision totale¹⁶. Dans une tribune de la NZZ, publiée le 12 mai 1986, EICHENBERGER s'inquiétait de ce que le rapport du Conseil fédéral du 6 novembre 1985 n'avait reçu qu'un maigre écho, alors que la révision totale était en discussion depuis vingt ans et qu'un très grand nombre de pages avaient déjà été écrites sur le sujet¹⁷. Or, ces travaux de révision totale avaient démontré que la Constitution de 1874 devait être révisée, sous peine de perdre toute autorité constitutionnelle. La décision de l'Assemblée fédérale n'était pas facile à prendre, car elle avait une double nature: l'Assemblée fédérale devait décider *si* la Constitution doit être révisée et *comment* elle devait l'être. Le rapport ne donnait pas beaucoup d'indications sur cette question, notamment le type de révision totale à entreprendre (révision totale formelle, ou formelle avec innovations partielles, ou révision totale matérielle).

663

Une Constitution mise à jour (*die nachgeführte Verfassung*) — Pour réaliser la révision totale de la Constitution, EICHENBERGER propose de réaliser une mise à jour de la Constitution. Le terme allemand employé par EICHENBERGER pour « mise à jour » est *Nachführung*¹⁸. La mise à jour de la Constitution, dans l'idée d'EICHENBERGER,

13 Notons un droit constitutionnel original puisque le projet prévoit que «[la] Confédération garantit la libre circulation des personnes exerçant une profession scientifique» (art. 42 al. 4 P 1985).

14 BO/CN 1985 p. 2253 (n° 85.517).

15 KÖLZ et MÜLLER, *Projet* (1984).

16 FF 1985 III 1, 122.

17 EICHENBERGER, *Revision*.

18 Le dictionnaire allemand Duden donne la signification suivante de *Nachführen*: «*aktualisieren, auf den neuesten Stand bringen*» et comme synonyme les verbes «*aktualisieren*», «*modernisieren*». Dans une seconde phase, certains auteurs germanophones considéreront que le terme de *Nachführung* était un euphémisme par rapport à l'ampleur des révisions envisagées et préféreront le terme français de « mise à jour », HANGARTNER, *Entwurf*, p. 140; KOLLER A., *Konzept*, p. 20; PFISTERER, *Föderalismus*, p. 64; RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 18. Contra: ERHENZELLER, *Verfassungsrecht*, p. 215 s, n° 18. Rhinow préfère parler en allemand d'«*Aktualisierung*» que de «*Nachführung*», Rhinow BO/CE 1998, p. 2 s. Il explique la notion de *Nachführung* renvoie à une réalité quasi-comptable alors que le terme français de mise à jour

se rapproche d'un exercice de funambule; elle nécessite de réviser la Constitution jusqu'au point où le permet le droit constitutionnel actuel, sans s'écarter pour tomber dans la nostalgie ou l'excès de réforme. Cette révision doit aussi permettre des évolutions ultérieures¹⁹. Cette mise à jour apporte déjà beaucoup; elle a une signification politique et ne saurait être assimilée à une simple cosmétique. Tout excès d'ambition compromet gravement les chances de réussite d'une révision totale.

1.2 L'arrêté fédéral simple du 3 juin 1987

1.2.1 Les débats parlementaires et l'adoption de l'arrêté fédéral simple

La commission préparatoire du Conseil des États — La commission préparatoire du Conseil des États était constituée de quinze membres (sur les quarante-six du Conseil des États) et était dirigée par un Conseiller aux États expérimenté, Julius Binder²⁰. Elle décida à l'unanimité de ses quinze membres de proposer que le décret de révision totale prenne la forme d'un arrêté fédéral simple, à la place d'une motion²¹. En effet, l'arrêté fédéral simple a une plus grande importance symbolique et il permet une procédure de navette en cas de désaccord entre les Chambres²². Elle rejeta aussi à l'unanimité l'idée de confier la rédaction d'un projet à une commission parlementaire, car elle estimait qu'il appartenait au Conseil fédéral de rédiger l'avant-projet. Finalement, elle était d'avis, avec le Conseil fédéral, que la rédaction du projet final revenait à l'Assemblée fédérale, dans le droit actuel.

664

Le projet d'arrêté fédéral simple — La commission préparatoire accepta le projet d'un décret d'une révision totale de la Constitution, « qui tient compte de la réalité » selon l'idée développée par EICHENBERGER²³. C'est d'ailleurs une ironie de l'his-

665

évoque mieux le renouvellement, BO/CE 1998 p. 21. Le Conseil national s'est rallié à la proposition du Conseil des États et le nom de l'arrêté fédéral ne traite plus de « *nachgeführten Bundesverfassung* », mais de « *neue Bundesverfassung* », Schmid, BO/CN 1998 p. 618 s.

19 Dans ce sens: MÜLLER G., *Nachführung*, p. 21; SCHOCH, *Entwurf*, p. 43 s.

20 EHRENZELLER, *Die Totalrevision*, p. 706.

21 BO/CE 1986 p. 784. Pour EHRENZELLER, le décret de révision totale ne peut pas prendre la forme d'une motion, puisque la motion est instrument parlementaire en lien avec le Conseil fédéral, EHRENZELLER, *Die Totalrevision*, p. 722, nbp 50.

22 L'article 15 al. 2 de la LREC prévoyait que « [lorsqu'un] conseil rejette une motion votée par l'autre et lui a donné connaissance de sa décision, la motion est considérée comme rejetée ». Voir l'article 121 al. 2 LParl.

23 Pour la commission du Conseil des États, cette révision totale ne se limitait pas à des questions formelles *au sens étroit*, car une révision purement formelle ne permettrait pas d'introduire un catalogue de droits fondamentaux, les principes fondamentaux de l'État, de remplir les lacunes, de tracer une ligne de compétence claire entre la Confédération et les cantons ou de prévoir les adaptations nécessaires aux organes de la Confédération, comme l'initiative unique, BO/CE 1986 p. 785. C'est pourquoi la mise à jour, ou la révision totale formelle *au sens large* telle que proposée par EICHENBERGER a eu un impact décisif sur les travaux, comme le reconnaît le Conseiller national Ott, BO/CN 1987 p. 653. EHRENZELLER qualifie EICHENBERGER de « père spirituel » de la mise à jour, EHRENZELLER, *Die Totalrevision*, p. 724. BIAGGINI lui attribue l'épithète de sauveur de l'idée de révision, BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 438. L'influence d'EICHENBERGER dans la mise au point du processus de *Nachführung* est incontestable: Heinrich KOLLER, lorsqu'il défend l'idée de *Nachführung*, reprend en substance les arguments

toire, car EICHENBERGER s'était montré au départ très sceptique sur le processus en lui-même²⁴. Concrètement, cela signifiait que la Constitution devait être révisée totalement, afin de contenir le droit constitutionnel écrit et non écrit, et de répondre aux lacunes existantes. La révision totale de la Constitution avait comme objectif de mettre la Constitution à jour et de la réarranger afin de faire correspondre le texte constitutionnel avec la réalité constitutionnelle²⁵. Par conséquent, la commission préparatoire proposa d'adopter un arrêté fédéral simple sur la révision totale de la Constitution fédérale en quatre articles:

«art. 1. La révision totale de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 est décrétée (art. 120 Cst.).

art. 2. Le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale le projet d'une nouvelle Constitution.

art. 3. Le projet mettra à jour le droit constitutionnel actuel, écrit et non écrit, le rendra compréhensible, l'ordonnera systématiquement et en unifiera la langue ainsi que la densité normative.

art. 4. Cet arrêté n'est pas de portée générale; il n'est pas soumis au référendum ».

666

Le Conseil des États — Le 16 décembre 1986, le Conseil des États se saisit du projet d'arrêté simple²⁶. Celui-ci fut accepté le matin même, par 28 voix contre 6, après des débats assez courts et consensuels. Nous relevons ici quatre éléments importants des débats: la déception consécutive au projet Furgler, l'obscurité et la disparité de la Constitution de 1874, le lien qu'il existe entre le fond et la forme de l'écriture constitutionnelle, le climat politique nécessaire à une révision totale, et la proposition Jagmetti et Aubert.

667

La déception consécutive au projet Furgler — Les conseillers aux États s'accordent à qualifier les réactions consécutives au projet Furgler de décevantes²⁷. Il

d'EICHENBERGER, KOLLER H., *Nachführung*, p. 50. Pour Arnold KOLLER, c'est grâce à la suggestion d'EICHENBERGER que le parlement a pu dépasser le blocage de l'avant-projet Furgler, KOLLER A., *Konzept*, p. 14. Le Conseil fédéral se réfère encore à son article lorsqu'il présente la Constitution mise à jour, CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 25.

24 Comme le remarque KLEY, *Geschichte*, p. 271. En 1968, EICHENBERGER avait écrit: «*Es ist nun einmal so. Die Sache ist in Marsch gesetzt. Es gilt jetzt, das Beste daraus zu machen. Negativ ausgesprochen: Es müssen jetzt alle Bemühungen daran verwendet werden, daß das eingeleitete "politische Abenteuer" nicht in einem desintegrierenden und zerstörerischen Fiasko endet* » EICHENBERGER, *Richtpunkte*, p. 442. Voir également *supra* § 437.

25 Il s'agit de notre traduction du discours du rapporteur de la majorité de la commission, le Conseiller aux États Binder. Voir le texte allemand: «*[die] Bundesverfassung soll das ganze geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht enthalten und bestehende Lücken schliessen. Die Bundesverfassung soll nachgeführt und in Ordnung gebracht werden, so dass Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit gegenseitig wieder übereinstimmen*» BO/CE 1986 p. 785.

26 BO/CE 1986 p. 783 ss.

27 Voir les allocutions des Conseillers aux États Bürgi (BO/CE 1987 p. 786), Reymond

est clair pour tous que le projet Furgler n'est pas réalisable en l'espèce. À l'instar du Conseiller aux États Bürgi, il vaut mieux renoncer à l'entreprise même de révision totale, car celle-ci peut faire perdre énormément de temps, alors que l'Assemblée fédérale pourrait se consacrer à des tâches plus urgentes. D'autres estiment qu'il est nécessaire de réduire l'envergure de la révision totale, comme le Conseiller aux États Schoch.

L'obscurité et la disparité de la Constitution de 1874 — Pour le Conseiller aux États Aubert, la Constitution de 1874 souffre de deux maux, dont le remède ne peut faire l'économie d'une révision totale²⁸. Il s'agit de l'obscurité et de la disparité. Plusieurs parties de la Constitution sont devenues incompréhensibles, même pour les spécialistes (Aubert pense notamment à la liberté économique et la répartition des compétences entre les cantons). Prenant le contrepied de l'aphorisme « il faut qu'une Constitution soit courte et obscure » Aubert estime qu'une Constitution pour atteindre son but d'ordre, de justice et de paix sociale doit être compréhensible²⁹ et qu'à défaut elle perd sa valeur normative pour devenir un document parmi d'autres plutôt qu'une Constitution³⁰. D'autre part, la Constitution est disparate, car sa densité normative varie en fonction des circonstances politiques: la Constitution traite de l'alcool sur plus de quatre-vingts lignes, mais seulement sur quatre lignes de l'énergie atomique³¹.

668

La forme et le fond — La conviction est très largement partagée entre les opposants et les partisans de la révision totale qu'on ne peut changer la forme de la

669

(BO/CE 1986 p. 797). Schoch constate « [heute] steht der Verfassungsentwurf aus dem Jahre 1977 aber überhaupt nicht zur Diskussion, sondern ein Grundsatzentscheid ohne materielle Weichenstellung » (BO/CE 1987 p. 799), Binder (BO/CE 1987 p. 800), et l'intervention de la Conseillère fédérale Kopp (BO/CE 1986 p. 303).

28 BO/CE 1987 p. 787. Pour une présentation détaillée des défauts de la Constitution du 29 mai 1874, voir *supra* § 629 ss.

29 Pour l'anecdote, cet aphorisme est apparemment faussement attribué à Napoléon, mais aurait été prononcé par Talleyrand, selon les mémoires de REEDERER: « Bonaparte m'ayant chargé de rédiger ses idées pour la constitution cisalpine, je lui en présentai deux projets; l'un, fort court, qui se bornait à l'érection des pouvoirs; l'autre, mêlé de dispositions qu'on pouvait laisser à la loi: je priais Talleyrand de conseiller au premier consul de préférer la première, et je lui disais: "Il faut qu'une constitution soit courte et..." j'allais ajouter "claire;" il me coupa la parole, et me dit: "Oui, courte et obscure" » REEDERER, *Œuvres*, p. 428.

30 Voir l'allocution d'Aubert: « [...] si les longs paragraphes n'étaient qu'inutiles. En réalité, ils sont souvent nuisibles, car leurs rigidités, inégalement placées, poussent au mépris du droit. Par exemple, la loi sur la prévoyance professionnelle n'a pas pu obéir en tous points à l'article 34^{quater}, qui était beaucoup trop exigeant. Nous ne l'avons donc suivi qu'en partie et nous avons dit: pour le reste, on verra une autre fois. La semaine dernière, nous avons fait encore mieux, quand nous avons révisé la loi sur les finances de la Confédération. Nous avons délégué au Conseil fédéral le pouvoir d'emprunter, contre le texte formel de l'article 85. La Constitution serait adaptée plus tard, le Conseil fédéral l'a dit et l'a répété, et le Président Schönenberger avec lui. Nous avons ainsi appris que la Constitution n'est plus une charte qu'on respecte, mais un document qu'on adapte. Ce n'est plus la loi qui doit être accordée à la Constitution, c'est maintenant la Constitution qui doit être ajustée à la loi » BO/CE 1986 p. 788. Pour des exemples plus récents des problèmes liés à l'obscurité de la Constitution, KOLLER H., *Weg*, p. 10 s.

31 Comparer les articles 32^{bis}, 32^{ter} et 32^{quater} Cst. 1874 avec l'article 24^{quinquies} Cst. 1874. Voir aussi la remarque du Conseiller aux États Binder dans ce sens (BO/CE 1986 p. 785).

Constitution sans en modifier le fond³². Bürgi donne comme exemple le régime des finances de la Confédération. La Constitution de 1874 développait le régime des finances sur plus de 104 lignes³³. L'essai de modèle de 1985 le résume en dix lignes, car certaines dispositions qui ne sont pas reprises pour des raisons soi-disant esthétiques sont des choix politiques du constituant. On ne saurait les modifier sous couvert de la forme, comme le fait d'avoir un régime des finances provisoires. Le lien entre le fond et la forme est également invoqué par les partisans de la révision totale pour permettre de remédier au problème de disparité et d'obscurité³⁴.

670

Une révision totale en temps de crise ou de paix — Gadiant déplore l'absence d'un mouvement de fond en faveur de la révision, mais la soutient³⁵. Deux Conseillers aux États, Reymond et Genoud, discutent du moment opportun pour une révision totale³⁶. Ils défendent l'idée que les révisions totales sont les fruits de crises profondes, comme des guerres ou des changements de régime politique. Genoud pense également qu'une révision est possible dans un moment de relative tranquillité politique. Le nombre élevé d'initiatives populaires ne permet pas de gérer une révision totale.

671

La proposition Jagmetti et Aubert — Les Conseillers aux États Aubert et Jagmetti souhaitaient définir les principes à la base de la révision totale³⁷. En substance, il s'agissait de garantir que l'expression « droit constitutionnel » soit réservée à des droits qui soient directement justiciables, que le partage des compétences entre la Confédération et les cantons se fera sur la base de l'article 3 de la Constitution de 1874, l'activité de la Confédération soit définie par des règles précises ou par des mandats législatifs et que les droits politiques et l'organisation des autorités se règlent sur les institutions actuelles. Cette proposition fut rejetée, car considérée comme superfétatoire. Le Conseiller aux États Binder proposa de la rejeter pour ne pas risquer une procédure de règlement des divergences, si le Conseil national ne devait pas y adhérer.

672

Le Conseil national — Le Conseil national traita le rapport du Conseil fédéral et la décision du Conseil des États le 3 juin 1987³⁸. La commission du Conseil national avait proposé d'entrer en matière sur la base du projet du Conseil des États. Elle avait examiné d'autres questions, comme celle d'une constituante ou de la définition du droit constitutionnel non écrit. Mais elle se rallia à la proposition du Conseil des États, pour ne pas risquer la procédure de renouvellement prévue à l'art. 120 Cst

32 Voir les interventions de Bürgi (BO/CE 1986 p. 787), Meylan (BO/CE 1986 p. 790), Schmid (BO/CE 1986 p. 795) et Reymond (BO/CE 1986 p. 797).

33 Voir les articles 41^{er} et 8 des disp. trans. Cst. 1874.

34 Voir l'intervention de la Conseillère fédérale Kopp (BO/CE 1986 p. 802).

35 BO/CE 1986, p. 796.

36 BO/CE 1986, p. 798 s. C'est un débat récurrent en matière de révision totale, voir *supra* § 137.

37 BO/CE 1986, p. 805.

38 BO/CN 1987, p. 626 ss.

1874,³⁹ à douze voix contre deux. Le Conseil national vota l'entrée en matière par 114 voix contre 41.

Les débats sur l'entrée en matière au Conseil national — Les débats durèrent toute la journée du mercredi 3 juin 1987 et se terminèrent par l'adhésion à l'arrêté fédéral simple décidé par le Conseil des États, par 88 voix en faveur et 48 voix contre. Globalement, les positions furent moins consensuelles que pour le Conseil des États⁴⁰. On peut grouper les arguments en trois catégories⁴¹: ceux des opposants à toute révision totale (les conservateurs), ceux des opposants au mandat de mise à jour (les réformateurs) et ceux des partisans de l'arrêté fédéral du Conseil des États (les réalistes)⁴².

Les opposants à toute révision totale — Les opposants à toute révision totale faisaient valoir qu'on ne pouvait pas séparer le fond de la forme, que les révisions accentuaient les tendances centralisatrices de la Suisse,⁴³ et qu'elles porteraient atteinte aux droits populaires⁴⁴. Ils étaient critiques concernant la doctrine, qu'ils soupçonnaient d'aventurisme⁴⁵. Au fond, ils ne voyaient pas de raison de changer de Constitution, celle de 1874 ayant fait ses preuves. Les opposants ne voulaient pas « monter dans un train, sans savoir où il va, quand il part et s'il arrivera à destination »⁴⁶. La révision totale d'une Constitution était réservée à des temps de crises⁴⁷. Un extrait célèbre de Gottfried Keller était cité, qui voulait que les Constitutions belles, symétriques et logiques, n'aient jamais bénéficié d'une longue espérance de vie⁴⁸. Au

39 Voir la remarque du rapporteur Ruffy, BO/CN 1987 p. 631. En effet, le décret de révision totale préalable voté par le Conseil des États limitait politiquement et juridiquement la marge de manœuvre du Conseil national. La forte majorité qui a voté le décret laissait entendre qu'une procédure d'élimination des divergences aurait peu de chances d'aboutir, EHRENZELLER, *Die Totalrevision*, p. 715.

40 EHRENZELLER, *Die Totalrevision*, p. 715.

41 Comme le relève le rapporteur Lüchinger, BO/CN 1987, p. 659.

42 Selon la terminologie de TSCHANNEN, *Aufgabenteilung*, p. 145, n° 8.

43 Müller, de Meilen (BO/CN 1987, p. 650), Grendelmeier (BO/CN 1987, p. 655).

44 Allenspach BO/CN 1987, p. 657.

45 Voir l'intervention du Conseiller national Gautier: « si nous votons cet arrêté fédéral, le Conseil fédéral va mettre au travail des experts qui vont rédiger un projet. Si qualifiés, si intelligents, si honnêtes que soient ces experts, ils vont être soumis à une tentation extrêmement forte, celle de vouloir tout améliorer et perfectionner, par souci de travail bien fait, mais en remettant en cause beaucoup de nos institutions » BO/CN 1987 p. 632. Voir également Reimann (BO/CN 1987, p. 644), Aliesch (BO/CN 1987, p. 647) Puidoux (BO/CN 1987, p. 650) et Bonnard (BO/CN 1987, p. 654). Blocher parle d'un « *schönggeistigen juristischen Spielerei* » BO/CN 1987, p. 655.

46 C'est l'avis d'un groupe minoritaire UDC, rapporté par Ogi, BO/CN 1987, p. 633. Voir aussi Basler, BO/CN 1987 p. 641. Voir également l'avis de Blocher BO/CN 1987, p. 654.

47 Gautier, BO/CN 1987, p. 632.

48 « *Die sogenannten logischen, schönen, philosophischen Verfassungen haben sich nie eines langen Lebens erfreut. Wäre mit solchen geholfen, so würden die überlebten Republiken noch da sein, welche sich einst bei Rousseau Verfassungen bestellten, weil sie kein Volk hatten, in welchem die wahren Verfassungen latent sind bis zum letzten Augenblicke. Uns scheinen jene Verfassungen die schönsten zu sein, in welchen ohne Rücksicht auf Stil und Symmetrie ein Konkretum, ein errungenes Recht neben dem anderen liegt wie die harten, glänzenden Körner im Granit, und welche zugleich die klarste Geschichte ihrer selbst sind* ». Cet extrait est tiré d'un article paru dans le *Sonntagspost* du 8 janvier 1865, reproduit dans KRIESI, *Keller*, p. 280. Dans ce sens Bonny (BO/CN 1987, p. 642).

contraire, les articles constitutionnels formulés en des termes généraux permettaient mieux à la Confédération d'étendre son influence⁴⁹.

675

Les opposants au mandat de mise à jour — Les conseillers nationaux favorables à la révision totale matérielle estimaient au contraire qu'une révision totale de la Constitution était nécessaire, et que cette révision ne devait pas se limiter au mandat de mise à jour prévu par le Conseil des États⁵⁰. Il s'agit d'une tâche à accomplir pour la jeunesse⁵¹. Ils considéraient que le projet Furgler était une bonne base de réflexion,⁵² pour permettre notamment la démocratisation des entreprises⁵³ et qu'il ne fallait pas qu'après autant de travaux la « montagne accouche d'une souris »⁵⁴. D'autant plus qu'une révision totale pourrait ralentir les révisions partielles en cours⁵⁵.

676

Les partisans de l'arrêté simple — Les partisans de l'arrêté simple firent valoir que les travaux avaient trop duré pour être interrompus à ce stade⁵⁶ et que les temps avaient changé depuis 1874,⁵⁷ bien que les traits essentiels de l'ordre politique aient fait leurs preuves et qu'ils ne dussent pas être modifiés⁵⁸. La révision formelle était nécessaire pour permettre à la Constitution d'être accessible à tous et d'inclure la totalité du droit constitutionnel non écrit. Elle représentait une grande chance⁵⁹. Le mandat de mise à jour était un moyen pragmatique de conduire cette mise à jour,⁶⁰ il permettait de reprendre certaines innovations de l'avant-projet qui n'était pas controversés,⁶¹ et son refus mettait en péril toute tentative de révision totale⁶². Les cantons avaient démontré que des révisions constitutionnelles totales étaient possibles⁶³.

677

L'avis du Conseil fédéral — La Conseillère fédérale Kopp défendit au nom du Conseil fédéral le projet de révision totale⁶⁴. L'ordre juridique fondamental de la Suisse avait fait ses preuves au cours des années et les principes fondamentaux de la

49 Bonnard (BO/CN 1987, p. 654). Pour justifier sa position Bonnard compare l'article 19 de la Constitution de 1874 à l'article 60 lit. a de l'essai de modèle. Comme l'essai de modèle ne parle plus de corps de troupe, mais prévoit simplement que la Constitution est compétente en matière militaire, la suppression des corps cantonaux de défense est plus facile.

50 Voir les interventions de Magnin (BO/CE 1987, p. 634), Fetz (1987, BO/CN 1987 p. 640), Nauer (BO/CN 1987, p. 645).

51 Clivaz, BO/CN 1987, p. 656.

52 Renschler, BO/CN 1987, p. 649.

53 Magnin, BO/CN 1987, p. 634.

54 Voir les interventions des Conseillers nationaux Jaeger (BO/CN 1987, p. 637) et Weber (BO/CN 1987 p. 644).

55 Bäumlin, BO/CN 1987, p. 649.

56 Columberg, BO/CN 1987, p. 635.

57 Rebeaud, BO/CN 1987, p. 655.

58 Couchepin, BO/CN 1987, p. 638.

59 Hess, BO/CN 1987, p. 646.

60 Stamm, BO/CN 1987, p. 647, Steinegger, BO/CN 1987, p. 656, Nebiker BO/CN 1987, p. 658. Comme le dit le rapporteur de langue française Ruffy: «[la] voie qui a été choisie par la majorité de la commission, qui est la voie médiane, est celle du réalisme dans la mesure où elle prend véritablement en compte une politique possible, une politique peut-être réformatrice, mais une politique qui ne se heurtera pas à des oppositions immédiates sur le fond » BO/CN 1987, p. 660.

61 Ott, BO/CN 1987, p. 653.

62 Keller, BO/CN 1987, p. 652.

63 Hösli, BO/CN 1987, p. 658.

64 BO/CN 1987, p. 660.

Confédération n'étaient pas contestés. L'enjeu de la révision était plutôt de rendre les racines de l'État suisse visibles. La consultation avait démontré que le principe d'une révision totale était accepté. À l'exception des milieux économiques, la nécessité d'une révision totale n'était pour ainsi dire pas contestée: quiconque prenait la peine de lire les articles de la Constitution de 1874 avait de la peine à les comprendre. Le Conseil des États a rejeté la révision totale formelle au sens strict pour une révision totale formelle au sens large. Le Conseil fédéral adhérait à cette décision. Le droit constitutionnel devait être mis à jour (*nachgeführt*) et parler un langage clair, systématique, ouvert et actuel, pour correspondre à la réalité de l'État.

Les débats concernant l'arrêté fédéral simple — Les débats concernant l'arrêté fédéral simple se concentrèrent autour de la question de la mise à jour. Pour le Conseiller national Ruf de Berne, le Conseil fédéral devait être tenu de faire adopter les dispositions constitutionnelles controversées par des révisions partielles préalables. D'autres conseillers nationaux remettaient en cause le mandat même de mise à jour, mais pour des motifs différents. Certains estimaient que, sur le fond, il fallait procéder à une révision totale matérielle. D'autres, au contraire, pensaient que le mandat ne garantissait pas suffisamment que le Conseil fédéral se tiendrait à une révision totale formelle.

678

La proposition du Conseiller national Ruf de Berne — Le Conseiller national Ruf de Berne proposa d'obliger le Conseil fédéral à distinguer les innovations constitutionnelles controversées du projet et à les soumettre à l'acceptation du peuple et des cantons avant la votation sur la révision totale⁶⁵. Cette proposition avait pour but d'empêcher le Conseil fédéral d'inclure les innovations de l'avant-projet Furgler dans la révision totale. La proposition a été rejetée parce que cette distinction est très problématique à établir et parce que le Conseil national ne voulait pas complexifier la procédure de révision totale.

679

La proposition subsidiaire de la Conseillère nationale Spoerry — La Conseillère nationale Spoerry proposa pour le cas où le mandat de mise à jour serait refusé de reprendre la proposition Jagmetti/Aubert⁶⁶. Cette proposition avait pour objectif de faire capoter une éventuelle alliance entre les partisans de la révision totale matérielle et ceux qui trouvaient au contraire le mandat de mise à jour trop lâche⁶⁷. Le mandat de mise à jour réunissant une majorité des voix, la proposition de la Conseillère nationale Spoerry devint sans objet.

680

Le mandat de mise à jour — L'article 3 de l'arrêté fédéral simple définissait le mandat de mise à jour donné au Conseil fédéral. Ce mandat tenait en quatre points: une écriture constitutionnelle qui a pour but la correspondance entre le droit constitutionnel écrit et non écrit, qui soit compréhensible, systématique et cohérente au niveau de la langue et de la densité constitutionnelle⁶⁸. Au moyen d'un vote nomi-

681

65 BO/CN 1987, p. 664.

66 BO/CN 1987, p. 667.

67 Voir le commentaire un peu dramatique de la Conseillère nationale Jaggi «[la] complicité objective qui unit les ennemis de l'esthétique risque de faire échouer cet article 3 et, du même coup, la seule entreprise politiquement compatible avec l'esprit de notre temps» BO/CN 1987, p. 669. Voir aussi la déclaration de Gautier BO/CN 1987, p. 670.

68 Selon la définition de Weber (Arbon) (BO/CN 1987, p. 667).

nal, le mandat de mise à jour fut accepté par 107⁶⁹ voix — parmi lesquelles on trouve les opposants de principe à la révision totale — et publié dans la Feuille fédérale⁷⁰. Il fut rejeté par 50⁷¹ voix. Six conseillers nationaux s'abstinrent⁷². Il a été considéré comme le seul moyen de mener à bien la révision totale de la Constitution⁷³.

682

Le droit constitutionnel non écrit — Le mandat de mise à jour se basait donc explicitement sur le droit constitutionnel non écrit. Il se comprend comme en premier lieu l'interprétation et le droit prétorien du Tribunal fédéral, en matière de droits fondamentaux. Ensuite, le droit constitutionnel non écrit découle de la mise en œuvre du droit constitutionnel par la pratique de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et de l'administration. Dans la mesure où elle est confirmée par les autorités fédérales, la doctrine unanime ou majoritairement dominante appartient aussi au droit constitutionnel non écrit⁷⁴. Toutefois, tant la mise en œuvre que les conceptions dominantes en doctrine doivent être confirmées par une pratique établie⁷⁵.

69 Aliesch, Allenspach, Ammann (Berne), Auer, Baggi, Basler, Berger, Blocher, Blunschy, Bonnard, Bremi, Bühler (Tschappina), Bürer (Walenstadt), Camenzind, Candaux, Cantieni, Cincera, Cumberg, Cottet, Couchepin, Darbellay, Dubois, Dupont, Eggly (Genève), Eisenring, Engler, Eppenberger (Nesslau), Etique, Feigenwinter, Fischer (Hägglingen), Fischer (Sursee), Flubacher, Frey, Früh, Geissbühler, Giger, Giudici, Gloor, Graf, Grassi, Hess, Hofmann, Hösli, Houmard, Iten, Jaggi, Jeanneret, Jung, Keller, Kohler, Kühne, Künzi, Landoli, Longet, Lühlinger, Maître (Genève), Martignoni, Massy, Meier Fritz, Mühlemann, Müller (Meilen), Müllor (Wiliberg), Nebiker, Nef, Neuenschwander, Nussbaumer, Gehen, Oester, Ogi, Petitpierre, Pfund, Pidoux, Pini, Reich, Reichling, Revaclier, Rime, Risi (Schwyz), Ruckstuhl, Ruf (Berne), Ruffy, Rutishauser, Rüttimann, Sager, Savary (Fribourg), Savary (Vaud), Schärli, Leuenberger Moritz, Maeder (Appenzell), Magnin, Mauch, Meyer (Berne), Morf, Müller (Argovie), Müller (Bachs), Nauer, Pitteloud, Rebeaud, Rechsteiner, Renschier, Robbiani, Ruch (Zuchwil), Seiler, Stamm Walter, Stappung, Uchtenhagen, Vannay, Weber Leo, Weber Monika, Weber (Arbon) Widmer.

70 FF 1987 II 997.

71 Ammann (St-Gall), Bäumlin, Bircher, Braunschweig, Brélaz, Carobbio, Chopard, Clivaz, Cotti, Deney, Dünki, Eggli (Winterthur), Euler, Fankhauser, Fehr, Fierz, Friedli, Gehler, Grendelmeier, Günter, Gurtner, Hubacher, Humbel, Jaeger, Lanz, Leuenberger (Soleure), Leuenberger Moritz, Maeder (Appenzell), Magnin, Mauch, Meyer (Berne), Morf, Müller (Argovie), Müller (Bachs), Nauer, Pitteloud, Rebeaud, Rechsteiner, Renschier, Robbiani, Ruch (Zuchwil), Seiler, Stamm Walter, Stappung, Uchtenhagen, Vannay, Weber Leo, Weber Monika, Weber (Arbon) Widmer.

72 Bonny, Coutau, Gautier, Ott, Soldini, Zehnder.

73 Voir les interventions des Conseillers nationaux Jaggi (BO/CN 1987, p. 669), Oehen (*ibidem*), Lühlinger (BO/CN 1987, p. 670) Ruffy (BO/CN 1987, p. 672) et l'intervention de la Conseillère fédérale Kopp, qui cite directement l'article d'EICHENBERGER (*ibidem*). Pour EHRENZELLER, il s'agit d'un cas d'école de la construction d'un consensus helvétique, EHRENZELLER, *Die Totalrevision*, p. 735. KOLLER estime que le mandat est très important, car il a contribué à diminuer les attentes face au processus de révision totale, KOLLER H., *Weg*, p. 3.

74 Pour KOLLER, seules les normes matériellement importantes pour l'État appartiennent au droit constitutionnel non écrit, KOLLER H., *Nachführung*, p. 57.

75 Selon la définition du rapporteur Lühlinger, BO/CN 1987, p. 671. Cette définition sera par la suite retenue par le Conseil fédéral, CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 12. Pour Pfisterer, le critère déterminant pour déterminer le droit constitutionnel non écrit est le droit constitutionnel tel qu'il est vécu («*Massstab ist die gelebte Verfassungswirklichkeit*»), PFISTERER, *Föderalismus*, p. 65. On a parlé par la suite d'un «acquis helvétique» par analogie avec l'acquis européen, *mutatis mutandis*, KOLLER H., *Weg*, p. 12.

1.2.2 La portée juridique de l'arrêté fédéral

La nature juridique de l'arrêté fédéral — La nature juridique de l'arrêté fédéral est double⁷⁶ : d'une part, l'article 1 de l'arrêté simple décrète la révision totale, conformément à l'article 120 Cst. 1874 — ce décret de révision totale ouvre formellement la procédure de révision totale, de la même manière que la procédure législative (art. 119 Cst. 1874)⁷⁷. D'autre part, l'arrêté fédéral simple confie au Conseil fédéral le soin de présenter un avant-projet (art. 2) et lui donne des directives quant à l'orientation générale des travaux (art. 3). Contrairement aux motions Obrecht et Dürrenmatt, l'arrêté simple décrète la révision totale de manière impérative et en détermine la direction politique.

683

Les conséquences d'un décret de révision totale — La Constitution de 1874 reconnaissait à quatre organes le droit d'exprimer le vœu d'une révision totale : 100 000 citoyens (art. 120 al. 1 Cst. 1874), un membre de l'Assemblée fédérale (art. 93 al. 2 Cst. 1874), un canton (art. 93 al. 2 Cst. 1874) ou le Conseil fédéral (art. 102 ch. 4 Cst. 1874)⁷⁸. Si le vœu est exprimé par une initiative populaire, la Constitution prévoit une conséquence différente des autres situations. L'article 120 Cst. 1874 prévoit que lorsque l'Assemblée fédérale rejette une initiative populaire en vue d'une révision totale, une consultation préalable de la majorité du peuple est demandée⁷⁹. Dans les autres cas, le rejet par les deux Chambres de l'Assemblée fédérale clôt le processus de révision totale. Lorsque les Chambres ne sont pas d'accord, la majorité du peuple peut décider d'une révision totale par une majorité simple. L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral sont alors renouvelés pour procéder à la révision totale. Si les deux Chambres de l'Assemblée fédérale acceptent de décréter la révision totale, la Constitution est soumise à la procédure de révision totale par l'Assemblée fédérale. Celle-ci n'est pas tenue juridiquement de parvenir à un accord entre les Chambres ; dans ce cas, le projet est réputé avoir échoué⁸⁰. Si elle y parvient, la nouvelle Constitution est soumise à l'approbation du peuple et des cantons.

684

La forme des directives matérielles quant à la révision — Il n'est pas nécessaire que les directives matérielles soient incluses dans le même acte que le décret de révision totale. Elles peuvent être données au Conseil fédéral sous la forme d'une motion ou d'un nouvel arrêté simple⁸¹. La division permet de séparer la décision de principe du mandat donné au Conseil fédéral et de permettre de concentrer la procédure de règlement des différends sur la seule question des directives au Conseil fédéral. Cette division a l'avantage d'éviter qu'un désaccord sur les projets de Consti-

685

76 EHRENZELLER, *Die Totalrevision*, p. 722.

77 KOLLER H., *Nachführung*, p. 55 ; MÜLLER G., *Nachführung*, p. 25 ; WILDHABER, *art. 119/120 aCst.*, p. 8, n° 15.

78 WILDHABER, *art. 119/120 aCst.*, p. 25.

79 Cette procédure existe dans la Constitution actuelle, voir *supra* § 141.

80 Au sens de l'article 19 LREC : « [si] aucune conciliation n'intervient [au terme de la procédure d'élimination des divergences], chaque commission présente un rapport à son conseil. Il n'y a pas de votation. L'ensemble du projet est réputé n'avoir pas abouti et il est rayé de la liste des objets à traiter ». Voir l'article 95 lit b LParl. Dans ce sens, AUBERT, *Traité*, vol. I, p. 148, n° 376 ; BURCKHARDT, *Kommentar*, p. 821 ; WILDHABER, *art. 119/120 aCst.*, p. 14, n° 47 s.

81 WILDHABER, *art. 119/120 aCst.*, p. 8, n° 19.

tution n'aboutisse aux conséquences prévues par l'article 120 Cst. 1874⁸². Cet avantage est théorique. Politiquement, il n'est pas réaliste de vouloir distinguer les travaux de révision totale du résultat attendu de ces travaux. La révision totale ne peut réunir un consensus politique sans un large accord sur la direction à donner aux travaux⁸³.

686

Le mandat accordé au Conseil fédéral — Le décret de révision octroie au Conseil fédéral le mandat de procéder à une révision totale formelle, au sens large ou selon la typologie d'EICHENBERGER « avec des innovations ponctuelles »⁸⁴. C'est un peu le chemin du « ni-ni » : l'Assemblée fédérale n'a voulu ni d'une révision totale formelle au sens étroit, ni d'une révision totale fondée sur l'avant-projet Furgler. Elle était consciente qu'en changeant la forme du document constitutionnel, elle en retravaillerait aussi le fond⁸⁵. Comme mandante, elle n'est elle-même pas liée par le mandat de *Nachführung*⁸⁶. Concrètement, la marge d'interprétation du Conseil fédéral est importante. Pour le reste, il est libre de fixer le calendrier de la révision, de recourir à des experts externes ou à l'administration, de porter ce projet individuellement ou collectivement⁸⁷ et plus fondamentalement de définir lui-même les lignes rouges à ne pas franchir. Par la suite le Conseil fédéral sur la base de son droit d'initiative constitutionnel, s'est réservé le droit de faire des propositions⁸⁸.

687

La suite donnée par le Conseil fédéral — Avec l'acceptation par l'Assemblée fédérale du mandat du 3 juin 1987, tous les obstacles à la poursuite des travaux furent levés. Les Conseils étaient d'avis que les travaux allaient vite reprendre⁸⁹. Toutefois, les travaux de révision totale ne devinrent pas une priorité politique. L'affaire Kopp et l'affaire des fiches s'imposèrent à l'agenda⁹⁰. Dans le rapport sur le programme de la législature 1991-1995, le Conseil fédéral plaçait l'intégration européenne comme le thème principal⁹¹. Après la politique financière, de sécurité, d'asile,

82 C'était l'idée défendue par Aubert devant le Conseil des États, BO/CE 1987, p. 807.

83 En particulier, il s'agit de savoir si la révision totale envisagée est matérielle, avec des innovations ponctuelles ou formelle, voir *supra* § 149.

84 KOLLER H., *Nachführung*, p. 56; MÜLLER G., *Nachführung*, p. 23.

85 EHRENZELLER, *Die Totalrevision*, p. 726.

86 HANGARTNER, *Entwurf*, p. 140.

87 EHRENZELLER, *Die Totalrevision*, p. 723. HANGARTNER oppose le mandat général de *Nachführung* d'une part aux réformes matérielles sectorielles d'autre part, HANGARTNER, *Entwurf*, p. 139.

88 Voir le rapport écrit du Conseil fédéral du 17 septembre 1990, BO/CN 1990 p. 1573 et du 29 novembre 1993, BO/CN 1993 p. 2585. EHRENZELLER fonde ce droit sur l'article 101 de la Constitution de 1874 : « [les] membres du Conseil fédéral ont voix consultative dans les deux sections de l'Assemblée fédérale, ainsi que le droit d'y faire des propositions sur les objets en délibération » EHRENZELLER, *Verfassungsreform*, p. 30. D'autres avis estiment que ce droit est fondé sur la compétence générale en matière législative de l'article 102 alinéa 4 de la Constitution de 1874 : « [le Conseil fédéral] présente des projets de lois ou d'arrêtés à l'Assemblée fédérale et donne son préavis sur les propositions qui lui sont adressées par les conseils ou par les cantons » AUBERT, *Introduction*, p. 45, nbp 91a; HANGARTNER, *Entwurf*, p. 139; WILDHABER, *Fragen*, p. 1066.

89 Comme en témoigne le postulat du Conseiller national Ott (n° 87.417), déposé le premier juin 1987, qui demandait au Conseil fédéral de reprendre pour l'élaboration du projet de nouvelle Constitution fédérale les éléments du projet Furgler qui n'avaient pas fait l'objet de polémiques. En suspens pendant plus de deux ans, le postulat a été classé le 23 juin 1989 sans mention au Bulletin officiel.

90 KLEY, *Geschichte*, p. 276.

91 FF 1992 I 18. La décision du président de la commission européenne Jacques Delors d'ouvrir les

de sécurité sociale, le régime économique, la réforme du gouvernement n'apparaît qu'à la septième place des thèmes les plus importants de la législature. La révision totale de la Constitution n'est citée que comme le cinquante-sixième objectif du gouvernement, après l'adaptation du système gouvernemental aux exigences nationales et internationales. En effet, le Conseil fédéral était conscient qu'une adhésion à l'Espace économique européen ou à la Communauté européenne nécessiterait des révisions de type constitutionnel (*eine europafähige Bundesverfassung*)⁹².

2. La doctrine: entre intérêt et fatigue

Une prise de conscience — En 1959 déjà le Conseil fédéral avait estimé que l'apport de la doctrine pouvait s'avérer utile aux travaux de révision totale⁹³. Il s'agissait pour la doctrine non pas de se substituer à l'autorité politique, mais de l'aider au moyen de travaux préparatoires, ce qu'elle approuvait majoritairement⁹⁴. Le travail du juriste peut s'avérer utile en matière de droit comparé, de formulation de principes juridiques, ou par la valorisation de concepts scientifiques ou de questions complexes⁹⁵. En effet, le besoin de réforme, sa conceptualisation, et les possibilités pratiques de réforme sont finalement des questions juridiques⁹⁶.

Intérêt pour la Constitution, désintérêt pour la révision totale — Les travaux autour de la révision totale avaient montré quelque chose de nouveau: le fossé entre la Constitution formelle et la réalité constitutionnelle⁹⁷. L'arrêté de 1987, en se fondant sur le droit constitutionnel en vigueur, place la doctrine au centre de la révision totale, car elle est la plus à même de déterminer le droit constitutionnel en vigueur. Ce fossé avait comme conséquence qu'une révision totale devait s'appuyer sur une connaissance profonde et renouvelée de la réalité constitutionnelle⁹⁸. Paradoxe-

688

689

négociations avec les pays de l'AELE sur une adhésion à l'EEE absorba l'énergie politique du pays, EHRENZELLER, *Verfassungsreform*, p. 31.

92 Voir le rapport écrit du Conseil fédéral du 17 septembre 1990, BO/CN 1990 p. 1574 et du 29 novembre 1993, BO/CN 1993 p. 2585; les allocutions du Conseiller fédéral Koller, BO/CN 1991 p. 1578, BO/CE 1991 p. 598; FF 1992 I 129.

93 FF 1959 II 1278.

94 BURKHARDT, , p. 572; HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 130 s. EICHENBERGER espérait que dans les travaux de révision totale, la réflexion scientifique prît le pas sur les calculs politiques, EICHENBERGER, *Richtpunkte*, p. 450.

95 GROSSEN, *Organisation*, p. 361; LIVER, *Rechtssetzung*, p. 180. EICHENBERGER appelle au développement d'une doctrine spécialisée dans les questions législatives, EICHENBERGER, *Fragen*, p. 225.

96 EICHENBERGER, *Verfassungsrechts*, p. 8. Sur le rôle des juristes dans la procédure de révision totale voir *supra* § 61.

97 Comme le relèvent les éditeurs du commentaire de 1987: «[car], s'il y a une chose que le débat sur la révision totale a révélée, c'est l'insécurité profonde qui règne au sujet de la Constitution actuellement en vigueur, aussi bien parmi les autorités que dans les milieux politiquement influents (partis, groupements de défense d'intérêts, media, grand public), voire dans les universités» AUBERT, EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, *Préface*, p. 2.

98 Comme l'écrit le Conseil fédéral en 1996: «[il] est donc indispensable que la doctrine apporte son aide au processus [d'écriture du droit constitutionnel en vigueur]. Il faut s'appuyer sur le savoir scientifique et s'en inspirer, pour autant qu'il exprime des opinions doctrinales jouissant d'une large reconnaissance, unanimes ou au moins dominantes» FF 1997 I 44.

ment, les travaux de révision totale vont s'accompagner d'un intérêt accru pour la notion de Constitution, respectivement la Constitution fédérale du 29 mai 1874,⁹⁹ et d'un désintérêt pour la procédure de révision totale en cours — exception faite des projets privés de Constitution. Certains auteurs estimant même que les défauts de la Constitution de 1874, révélés par les travaux de révision totale, avaient été nuisibles pour l'image de la Constitution et sa fonction d'intégration¹⁰⁰.

2.1 Le commentaire de la Constitution fédérale de 1874

690

Le commentaire de la Constitution fédérale de 1874 — La doctrine constitutionnaliste a pour mission d'étudier l'état du droit constitutionnel et de proposer des évolutions ou des corrections futures¹⁰¹. Or la Constitution de 1874, au moment du mandat donné par l'Assemblée fédérale, n'avait pas été commentée de manière systématique depuis 1931¹⁰². Le *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874* avait comme ambition de combler cette lacune et il parut par un heureux hasard la même année que le décret de révision totale¹⁰³. Ce commentaire est le fruit du travail de vingt-six co-auteurs, parmi lesquels la plupart sont des professeurs de droit constitutionnel suisse. Il commente en détail tous les articles de la Constitution de 1874, sur quatre classeurs et environ quatre mille pages. Il peut sembler étrange de rassembler autant d'efforts et d'énergie pour commenter un texte légal, lorsqu'il est l'objet de discussions de révision totale. Le Commentaire avait notamment comme objectif de fournir un instrument de travail à ceux qui étaient engagés dans le processus de révision, et de faciliter, le cas échéant, l'application du nouveau droit¹⁰⁴. Si les travaux de révision totale devaient échouer, le commentaire pourrait alors contribuer à rendre à la Constitution de 1874 un peu d'autorité normative.

99 EICHENBERGER estime que la Constitution de 1874 était plus ouverte que ce qu'on pouvait en penser dans les années 70, EICHENBERGER, *Introduction*, p. 21, n° 50. AUER estime qu'«[il] y a dans l'expérience tridécennale de révision totale de la Constitution fédérale une lente reconnaissance similaire de quelque chose de bon qui peut se cacher sous la laideur» AUER, *La Belle et la Bête*, p. 12, n° 20.

100 EICHENBERGER, *Sinn*, p. 215 s.; MÜLLER G., *Nachführung*, p. 30. Comme le remarque SCHWEIZER, il ne viendrait à aucun Américain l'idée de critiquer la Constitution américaine comme étant dépassée, SCHWEIZER, *Entwurf*, p. 483.

101 EICHENBERGER, *Verfassungsrechts*, p. 14.

102 Il s'agissait du commentaire de BURCKHARDT, BURCKHARDT, *Kommentar*.

103 AUBERT, EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, *Commentaire*. Les travaux de rédaction remontent au début des années quatre-vingts, AUBERT, EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, *Préface*, p. 2.

104 Le commentaire de la Constitution de 1999 d'AUBERT et MAHON s'inscrit explicitement dans la continuité avec son grand frère, puisqu'il s'intitule le «petit» commentaire — ce qui est déjà appréciable pour un ouvrage de 1515 pages, AUBERT et MAHON, *Petit commentaire*, p. VI. Kley est sceptique sur l'héritage du grand commentaire, KLEY, *Geschichte*, p. 275.

2.2 La Revue de droit suisse

Le jubilé de la Confédération — En 1991, la Revue de droit suisse organisa un cahier spécial autour du jubilé des 700 ans de la Confédération¹⁰⁵. Dans son introduction, SALADIN n'évoque pas la révision totale en cours; il interroge certains clichés attachés à la Suisse comme le fédéralisme, le plurilinguisme ou la démocratie directe¹⁰⁶. De même, aucune contribution ne traite spécifiquement de la révision totale, même si certaines contributions traitent de sujets connexes, comme le fédéralisme,¹⁰⁷ les droits populaires,¹⁰⁸ le droit social¹⁰⁹.

691

L'intérêt pour le sens de la Constitution — L'intérêt lancé autour de la Constitution s'est manifesté dans la publication d'un cahier spécial en 1991 autour du sens de la Constitution, avec les contributions d'AUBERT¹¹⁰ et d'EICHENBERGER¹¹¹. Après avoir esquissé l'historique et le contenu d'une Constitution, AUBERT s'attache à répondre à une critique classique de la Constitution. La Constitution de 1874 est correctement appliquée actuellement, mais la société n'est pas démocratisée: certaines associations d'intérêts ont des pouvoirs étendus, les bénéficiaires des droits sont trop intimidés pour les faire valoir, comme les employés, les locataires ou les femmes. Pour AUBERT, « il ne faut pas demander à la Constitution plus qu'elle ne peut donner »¹¹². La Constitution peut donner trois choses: répartir le pouvoir entre les collectivités locales et nationales et entre les autorités, assurer une compétition loyale entre les forces politiques et protéger les droits fondamentaux des particuliers. La Constitution doit organiser et garantir la liberté des individus, mais il appartient aux citoyens de maintenir cette liberté vivante.

692

Le désintérêt pour la procédure de révision totale en cours — Quant à la révision totale, AUBERT se contente de mentionner en note de bas de page que la révision totale en cours, si elle se fait, ne pourra régler les défauts formels de la Constitution que provisoirement¹¹³. EICHENBERGER regrette que la procédure de révision totale ne soit pas prise au sérieux: derrière les nombreux motifs qui justifient un refus des propositions de la révision totale se cache un sentiment généralisé d'indifférence aux problèmes de rédaction de la Constitution¹¹⁴. TSCHANNEN estime, quelques années plus tard, que la révision totale est l'histoire d'une succession d'échecs (*eine Geschichte von Misserfolgen*)¹¹⁵. WILL s'étonne de ce que personne ne fête en 1991 le centenaire de l'initiative populaire en révision partielle et que les festivités se concentrent autour de l'anniversaire de la Confédération¹¹⁶.

693

105 DUTOIT, MEIER-HAYOZ et SALADIN, *Anniversaire*. Pour marquer cet anniversaire, la faculté de droit de Genève édita un mélange consacré à l'actualité de la Constitution dans l'ordre juridique, SSJ, *Présence*.

106 SALADIN, *Einleitung*.

107 KNAPP, *Fédéralisme*.

108 TSCHANNEN et SEILER, *Demokratie*; WILL, *Jux*.

109 AUBERT, *Droit social*.

110 AUBERT, *La Constitution*.

111 EICHENBERGER, *Sinn*.

112 AUBERT, *La Constitution*, p. 140, n° 264. Voir les limites de rédaction, *supra* § 212.

113 AUBERT, *La Constitution*, p. 47, npb 81.

114 EICHENBERGER, *Sinn*, p. 170.

115 TSCHANNEN, *Aufgabenteilung*, p. 143, n° 1.

116 WILL, *Jux*, p. 487.

694

Définition et fonction de la Constitution — EICHENBERGER a choisi de traiter de questions choisies de droit constitutionnel, qui se sont posées lors de processus de révision totale,¹¹⁷ notamment la définition et les fonctions de la Constitution. La Constitution rassemble les principes fondamentaux de l'État (*staatsrelevant Grundgedanken*)¹¹⁸. Elle est un document juridique, qui doit réglementer un certain nombre de questions, comme l'organisation de l'État et les relations entre l'individu et l'État, juridiquement contraignant, qui rassemble, tout en respectant une certaine diversité. Il en découle que la Constitution est une œuvre humaine, qui doit s'inscrire dans le domaine du possible, bien qu'elle puisse prévoir dans une certaine mesure des buts à atteindre.

2.3 Le colloque de l'Institut suisse de droit comparé

695

L'espace constitutionnel européen — En 1995, l'Institut suisse de droit comparé organisa un colloque autour de l'espace constitutionnel européen, en collaboration avec l'Université de Lausanne¹¹⁹. Le Conseiller fédéral KOLLER tint l'allocution d'ouverture, mais ne parla pas de la procédure de révision totale qu'il était en train de diriger; son allocution discutait de la nécessité de construire un espace constitutionnel européen¹²⁰. Le colloque traitait entre autres de la nécessité et des fonctions de la Constitution,¹²¹ des éléments nécessaires d'une Constitution,¹²² de la garantie de la Constitution,¹²³ et de la procédure constituante et de révision constitutionnelle¹²⁴.

2.4 Les projets privés de Constitution

696

La deuxième édition du projet Kölz et Müller — KÖLZ et J.-P. MÜLLER publièrent une nouvelle version de leur projet de Constitution, du 1^{er} juillet 1990, *Projet pour une nouvelle Constitution fédérale* (ci-après AP 1990). Ce projet est fondé sur la première version. Il compte 122 articles et cinq parties: but de la Confédération et droits fondamentaux, Confédération et cantons, organisation de la Confédération, la Confédération dans les rapports internationaux et révisions de la Constitution. Parmi les modifications formelles, notons une formulation neutre du point de vue du genre¹²⁵. Les changements par rapport au premier projet touchent les droits fonda-

117 EICHENBERGER, *Sinn*, p. 149. Pour une présentation des fonctions constitutionnelles reconnues, voir *supra* § 91.

118 EICHENBERGER, *Sinn*, p. 154. Sur la définition matérielle de la Constitution, voir *supra* § 85.

119 BIBER et WIDMER, *L'espace*.

120 KOLLER A., *Allocution*.

121 Voir notamment les contributions suivantes: AUBERT, *Rapport général*; GARLICKI, *Necessity*; TSATSOS, *Gegenwartsfunktion*.

122 Voir notamment les contributions suivantes: BOGNETTI, *Social rights*; CONSTANTINESCO, *Contenu*; FROWEIN, *Elemente*; LETOWSKA, *Constitution*; MÜLLER J.-P., *Elemente*.

123 BEATTY, *Law and politics*; KÄLIN, *Integration*.

124 Voir notamment les contributions AUER, *Constitution*; BERMAN, *Amendment*.

125 Voir l'article 10 AP 1990 «les citoyennes et les citoyens» à la place de «les citoyens».

mentaux,¹²⁶ le financement de la vie politique,¹²⁷ l'organisation militaire,¹²⁸ l'environnement,¹²⁹ l'organisation de la Confédération,¹³⁰ et les relations étrangères de la Confédération¹³¹.

La troisième édition du projet Kölz et Müller — Le 23 mars 1995, KÖLZ et MÜLLER publièrent une troisième édition de leur projet de Constitution, *Projet pour une nouvelle Constitution fédérale* (ci-après AP 1995)¹³². Outre de légères corrections de forme, le troisième projet prévoit l'interdiction de discrimination des handicapés (art. 3 P 1995), un droit à l'information (art. 7 AP 1995), la création d'une commission indépendante en matière d'agriculture et d'environnement (art. 39^{bis} AP 1995), l'amélioration des chances pour les femmes lors des élections du Conseil national (art. 74 AP 1995) et une procédure en cas d'entrée de la Confédération dans l'Union européenne (art. 114 AP 1995).

Le projet Usteri/Jaeggi/Bossard — En février 1996, USTERI, JAEggi et BOSSARD publièrent leur propre projet de Constitution¹³³. Le projet est rédigé en 180 articles, divisé en huit chapitres: fondements et buts de la Confédération; droits et devoirs fondamentaux; Confédération, cantons et communes; tâches de la Confédération; organisation financière; droits populaires; autorités fédérales; révision de la Constitution et dispositions transitoires. Ce projet est plutôt conservateur et se rapproche assez d'une révision totale formelle. Notons qu'il accorde de larges garanties au fédéralisme: les communes sont reconnues comme autonomes et les cantons sont qualifiés de souverains (art. 2 AP 1996). Le projet prévoit également un catalogue de devoirs

697

698

126 L'article 4 AP 1990 prévoit une protection contre l'emploi abusif des données personnelles. La liberté d'expression sur le domaine public est garantie (art. 9 al. 2 AP 1990). Toute personne a le droit à ce que l'État agisse sans arbitraire (art. 16 AP 1990). Les expressions importantes de la personnalité sont protégées de manière absolue (art. 20 al. 1 AP 1990): la torture est interdite, les droits de la personne arrêtée doivent lui être signifiés, contraindre la participation à un acte religieux est interdit, de même que la censure préalable, la liberté de la langue dans les relations privées est garantie, le droit de pétition et la liberté et l'égalité de vote.

127 Voir les articles 10 al. 2 et 70 qui prévoient des règles sur le financement des partis et des campagnes de votation.

128 Un service civil et le principe de l'armée de milice sont garantis constitutionnellement (art. 33 et 34 AP 1990).

129 Les devoirs des propriétaires à l'égard de l'environnement sont reconnus (art. 17 al. 1 AP 1990), les organisations de protection des animaux ont le droit de recourir (art. 38 al. 3 AP 1990).

130 Les cantons doivent se doter d'une Constitution démocratique (art. 25 al. 1 AP 1990), le mandat de conseiller fédéral est limité à quatre ans (art. 67 AP 1990), la Confédération mène une politique pour protéger les minorités linguistiques (art. 69 AP 1990), la simplification de l'administration est prévue (art. 71 AP 1990), de même que des cercles électoraux (art. 74 al. 2 AP 1990), une assistance aux parlementaires (art. 77 al. 2 AP 1990) et des secrétaires d'État (art. 94 AP 1990). Les citoyens peuvent invoquer devant le Tribunal fédéral l'inexécution par le Parlement d'un mandat constitutionnel (art. 98 al. 3 AP 1990).

131 L'accroissement de la prospérité commune en collaboration avec les pays d'Europe est un des buts de la Confédération (art. 2 AP 1990). La Suisse s'engage à la protection des droits de l'homme dans le monde entier (art. 112 AP 1990). Elle mène une politique européenne (art. 113 AP 1990). Le Tribunal fédéral peut juger de la compatibilité d'une initiative populaire au droit européen (art. 114 AP 1990).

132 KÖLZ et MÜLLER, *Entwurf* (1995).

133 USTERI, JAEggi et BOSSARD, *Vorschlag*. KÖLZ estime que le projet est arrivé trop tard pour véritablement pouvoir influencer les travaux en cours, KÖLZ, *Geschichte*, p. 911.

fondamentaux (art. 26 ss AP 1996). Les tâches sont réparties entre la Confédération, les cantons et les communes, comme dans la notion de responsabilité du projet Furgler (art. 31 AP 1996). Le chapitre quatre décrit les tâches de la Confédération de manière détaillée en soixante articles, qui représentent la moitié du projet. Relevons l'introduction d'un droit d'initiative général qui permet l'introduction, la modification ou l'abrogation de dispositions légales ou constitutionnelles, si 100 000 citoyens en font la demande (art. 118 AP 1996). Le projet ne précise pas si la révision totale de la Constitution peut être demandée par 100 000 citoyens (art. 116 AP 1996) ou par 200 000 (art. 176 AP 1996)¹³⁴.

2.5 La révision totale dans les mélanges

699

Mélanges Aubert — En 1996, AUER et ZEN-RUFFINEN éditérent des Mélanges à l'occasion de la retraite du Professeur Aubert¹³⁵. À cette occasion, quelques auteurs seulement écrivirent des contributions sur la révision totale de la Constitution. AUER compare la Constitution de 1874 à la «bête» et les projets de révision totale à la «belle» du conte de Madame Leprince de Beaumont. Il regrette que, contrairement au conte, les projets de Constitutions finissent par ressembler de plus en plus à la Constitution de 1874, avec comme conséquence de rendre les défauts de la Constitution de 1874 plus acceptables, voire charmants¹³⁶. MAHON constate que le projet de mise à jour de la Constitution fédérale du 19 juin 1995 a reconnu non des *droits* sociaux, mais des *but*s sociaux, alors que les droits sociaux auraient été compatibles avec le mandat de mise à jour¹³⁷. SCHWEIZER conseille de prendre exemple sur la précédente révision totale de 1874, qui était orientée vers des buts précis et pragmatiques pour réussir la révision totale en cours¹³⁸.

700

Mélanges Hangartner — À l'occasion de la retraite du Professeur Hangartner, EHRENZELLER, MASTRONARDI, SCHAFFHAUSER, SCHWEIZER et VALLENDER éditérent des Mélanges en 1998¹³⁹. La révision totale n'y est abordée que par quelques auteurs. Pour LENDI, la révision totale limitée à des questions formelles ne permettra pas d'apporter

134 Comparer l'article 116 AP 1996: «100 000 Stimmberechtigte können die Totalrevision oder die Revision von Abschnitten der Bundesverfassung vorschlagen. Das Volk entscheidet, ob die Revision durchzuführen sei» avec l'article 176 AP 200 000: «[alinéa 1] Die Totalrevision kann von 200 000 Stimmberechtigten vorgeschlagen oder von der Bundesversammlung beschlossen werden. [alinéa 2] Wird die Totalrevision von 200 000 Stimmberechtigten vorgeschlagen, so entscheidet das Volk, ob sie durchzuführen sei. Entscheidet es sich für die Durchführung, so werden die beiden Kammern neu gewählt, um die Revision auszuarbeiten. [alinéa 3] Das Gesetzgebungsverfahren gilt für die Totalrevision sinngemäss».

135 ZEN-RUFFINEN et AUER, *Constitution*.

136 AUER, *La Belle et la Bête*, p. 12, n° 20. Dans un autre article, AUER regrette précisément que toutes les réformes partielles soient renvoyées aux calendes grecques en étant intégrées dans la révision totale, AUER, *Constitution*, p. 280, n° 26.

137 MAHON, *Droits sociaux*, p. 402 s, n° 22 s. Dans ce sens, BIGLER-EGGENBERGER développe une argumentation similaire à celle de BÄUMLIN en faveur de la démocratisation, présentée plus haut. Selon elle, une mise à jour matérielle ne peut faire l'impasse sur la question sociale, et notamment la garantie de droits sociaux. En effet, ces derniers ne sont plus menacés par l'État principalement, mais par des acteurs privés, BIGLER-EGGENBERGER, *Ziele*, p. 499 s.

138 SCHWEIZER, *Totalrevisionen*, p. 114.

139 EHRENZELLER, MASTRONARDI, SCHAFFHAUSER, SCHWEIZER et VALLENDER, *Festschrift*.

de nouvelles solutions, notamment quant à l'internationalisation du droit et de la politique¹⁴⁰. BIGLER-EGGENBERGER pense que la révision totale est limitée au temps de crises¹⁴¹. GROSS se demande dans quelle mesure la codification des droits fondamentaux prévue dans le mandat de mise à jour ne peut pas également freiner la création de droit prétorien¹⁴². Il préconise toutefois le travail de mise à jour, car des droits fondamentaux codifiés constitutionnellement et légitimés démocratiquement sont plus à l'abri des revirements de jurisprudence¹⁴³.

Mélanges Schulthess — Signalons encore que la maison d'édition juridique Schulthess a publié deux mélanges à l'occasion de l'ouverture de la procédure de consultation. Le premier a été publié à l'occasion du cinquantième anniversaire de la *Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte*, dont plusieurs membres ont collaboré directement à la révision totale¹⁴⁴. Le second a été rédigé autour de la Conférence des gouvernements cantonaux et a présenté le point de vue des cantons sur la révision totale¹⁴⁵.

701

3. Un changement de contexte politique

Un contexte favorable — Le début des années nonante est marqué par différents événements qui ouvrent une fenêtre politique favorable à la révision totale. Il s'agit d'interventions parlementaires qui remettent le sujet de la révision totale sur le devant de la scène, du refus de la Suisse d'adhérer à l'Espace économique européen et d'un contexte international favorable au constitutionnalisme.

702

La remise en cause du mandat de mise à jour — Deux interventions parlementaires remirent en cause la limite imposée par le mandat de mise à jour. Le groupe socialiste déposa une motion le 20 mars 1990 qui demandait de revenir sur le mandat de mise à jour, pour proposer des réformes matérielles en plusieurs variantes¹⁴⁶. Le groupe écologiste fit de même, le 21 mars 1990, pour demander d'adapter la Constitution aux exigences de l'époque, notamment écologiques¹⁴⁷. Le Conseil fédéral proposa de changer les deux motions en postulat, en rappelant qu'il était toujours autorisé, de par son droit d'initiative constitutionnelle, à proposer des réformes matérielles.

703

La création d'une Assemblée constituante — La motion Nabholz du 23 mars 1990 chargeait le Conseil fédéral entre autres choses de faire des propositions pour créer la base constitutionnelle nécessaire à une Assemblée constituante¹⁴⁸. Elle

704

140 LENDI, *Recht*, p. 55.

141 BIGLER-EGGENBERGER, *Ziele*, p. 497.

142 GROSS, *Nachführung*, p. 555.

143 GROSS, *Nachführung*, p. 559.

144 VRI, *Reform*. La *Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte* est une association fondée le 19 juillet 1945, avec comme but la promotion de l'État de droit, MÜLLER G., *Lobby*, p. 5.

145 KKR, *Föderalismusreform*.

146 BO/CN 1990 p. 1572.

147 BO/CN 1990 p. 1574.

148 BO/CN 1990 p. 1576, dont vingt-deux cosignataires: Antille, Aubry, Auer, Bremi, Buttiker, Couchepin, Dubois, Eppenberger Susi, Fäh, Martin, Mauch Rolf, Mühlemann, Müller (Meilen),

rappelait que le droit constitutionnel positif ne prévoyait pas d'Assemblée constituante. En faveur de l'Assemblée constituante, elle mentionnait notamment le fait que la plupart des cantons connaissaient cette institution et que les travaux de révision totale surchargeraient l'Assemblée fédérale¹⁴⁹. Pour le Conseil fédéral, il était prématuré de s'exprimer sur la question de l'Assemblée constituante. Il proposa de transformer la motion en postulat, pour laisser à l'Assemblée fédérale le choix de décider de l'organe responsable des travaux de rédaction de révision totale¹⁵⁰.

705

Le refus de la Suisse d'adhérer à l'Espace économique européen – Le 6 décembre 1992, le peuple et les cantons refusèrent l'arrêté fédéral sur l'espace économique européen¹⁵¹. La votation mit en lumière un fort clivage entre la partie alémanique et la partie romande. De nombreuses interventions parlementaires s'inquiétaient de l'incompréhension entre les régions de la Suisse. Pour y remédier, des commissions de la compréhension furent instituées par le Conseil national et le Conseil des États. Parmi les moyens envisagés pour remédier à cette incompréhension, la poursuite des travaux de révision totale était préconisée comme un moyen parmi d'autres¹⁵². Le Conseiller fédéral KOLLER estima que le moment était propice au renouvellement des structures constitutionnelles du pays, sans pression extérieure¹⁵³. La mission de la révision totale apparaissait comme l'occasion de « faire de l'ordre chez soi » (*eigene Haus in Ordnung bringen*)¹⁵⁴.

706

La motion Josi Meier. – Le 28 avril 1993, la Conseillère aux États Josi Meier déposa une motion qui chargeait le Conseil fédéral de relancer le processus de révision totale, « en souffrance depuis plusieurs années » afin que l'Assemblée fédérale pût adopter la nouvelle Constitution pour les cent cinquante ans de l'État fédéral¹⁵⁵. En réponse le Conseiller fédéral Koller rappela que le Conseil fédéral soutenait le projet de révision totale et que celui-ci ne saurait se limiter à une pure mise à jour formelle, mais devait proposer des innovations matérielles. Toutefois, il y avait un équilibre à atteindre entre le réalisme et l'idéalisme politiques¹⁵⁶. Le Conseil national se rallia à la motion, le 16 décembre 1994¹⁵⁷.

Petitpierre, Philipona, Pini, Salvioni, Scheidegger, Schule, Segond, Wanner, Wyss Paul.

149 Voir l'intervention de la Conseillère nationale Antille BO/CN 1991 p. 1578.

150 BO/CN 1991 p. 1579. Voir aussi la réponse du Conseiller fédéral Koller à l'interpellation du Conseiller aux États Roth, BO/CE 1991 p. 598.

151 Par 1786708 non contre 1762872 oui, et par 16 cantons contre 7, FF 1993 I 147.

152 FF 1993 I 45.

153 EHRENZELLER, *Verfassungsreform*, p. 32. Pour parler de la situation de l'époque, Arnold KOLLER parle de « *ein bis heute nicht ganz überwundenes Malaise* », ce qui n'est pas sans rappeler les écrits d'IMBODEN, KOLLER A., *Konzept*, p. 15. D'un point de vue de la théorie politique, il n'est guère surprenant que la révision totale soit précédée d'un refus de l'intégration européenne, tant il est vrai la rédaction d'une Constitution nationale s'accorde mal avec la nécessaire polystatification des ordres constitutionnels internationaux, GONIN, *État*, p. 434.

154 CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 10; EHRENZELLER, *Verfassungsreform*, p. 32; KOLLER A., *Konzept*, p. 15; KOLLER, *Weg*, p. 8.

155 BO/CE 1993 p. 1101. Vingt-huit Conseillers aux États cosignèrent la motion: Beerli, Bühler Robert, Cavadini Jean, Cavelty, Cottier, Coutau, Danioth, Delalay, Frick, Gadiant, Gemperli, Huber, Iten Andreas, Jagmetti, Küchler, Onken, Petitpierre, Piller, Plattner, Rhinow, Roth, Salvioni, Schiesser, Schule, Seiler Bernhard, Simmen, Ziegler Oswald, Zimmerli.

156 BO/CE 1993 p. 1103.

157 Par 105 voix contre 54, BO/CN 1994 p. 2447:

Un contexte politique favorable — Sur le plan international, la chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989 a ouvert une période favorable au constitutionnalisme¹⁵⁸. Les Constitutions des régimes communistes étaient des déclarations politiques, qui avaient une portée symbolique avant d'être des documents juridiques¹⁵⁹. Un grand espoir était placé dans la rédaction de Constitution, au sens de la doctrine constitutionnaliste, soit un document avec une véritable portée normative, sur l'exemple des Constitutions occidentales¹⁶⁰. Sur le plan national, depuis 1985, cinq cantons avaient terminé de réviser totalement leur Constitution et dix autres s'y étaient attelés en 1996¹⁶¹. Par ailleurs, l'affaire des fiches avait placé la question de la surveillance de l'administration par le parlement sur le devant de la scène¹⁶².

707

4. L'avant-projet du 19 juin 1995

4.1 La rédaction de l'avant-projet

L'organisation des travaux — Avec l'adoption de la motion, la révision totale redevint une priorité politique pour le Conseil fédéral¹⁶³. L'ensemble des travaux de rédaction du projet du 19 juin 1995 prit environ une année¹⁶⁴. Contrairement à la commission Furgler, il ne fut pas institué de grandes commissions d'experts et le nombre de personnes impliquées fut sensiblement restreint. Les travaux furent menés sous la direction directe d'Arnold Koller, assisté d'un conseil scientifique. Un comité directeur était chargé de piloter trois sous-commissions: mise à jour (projet A), droits populaires (projet B) et réforme de la justice (projet C). En fin de processus, un groupe de travail de la Conférence des gouvernements cantonaux collaborait avec le comité directeur.

708

Le comité directeur — Un comité directeur avait pour tâche d'assurer la cohérence de l'écriture constitutionnelle et de diriger l'ensemble du projet¹⁶⁵. Le comité directeur était composé du Conseiller fédéral Arnold Koller et des présidents des commissions d'experts: Yvo Hangartner pour le Conseil scientifique, Jean-François

709

158 Voir l'allocution du Conseiller fédéral Koller, BO/CE 1998 p. 17.

159 GARLICKI, *Necessity*, p. 25, n° 1.2.

160 GARLICKI, *Necessity*, p. 26, n° 1.3. Voir LETOWSKA: «[une] Constitution efficace, non seulement comme norme de référence, mais avant tout comme norme applicable, qui permettrait aux tribunaux (eux aussi éclairés, sages et justes) de développer ses principes dans la pratique et d'imprégner ainsi de réflexion constitutionnelle le droit dans son ensemble, lequel, à son tour, serait transformable et, justement par l'effet de l'action qu'il subirait de la Constitution par le truchement des tribunaux, pourrait être efficacement modifié » LETOWSKA, *Constitution*, p. 117. Sur la doctrine constitutionnaliste, voir *supra* § 75.

161 FF 1997 I 1, 53 ss. Voir aussi Koller, BO/CN 1998 p. 78.

162 RHINOW et GRAF, *Verfassungsreform*, p. 117. En 1989, il apparut que la police fédérale disposait d'un fichier contenant quelque 900 000 noms. Cette révélation démontra que les services fédéraux avaient également d'autres fichiers, KREIS, *Protection*.

163 KOLLER A., *Konzept*, p. 15. Le Conseil fédéral a pris ses premières décisions quant à la révision totale le 27 juin 1994, FF 1997 I 1, 69.

164 KOLLER H., *Nachführung*, p. 67.

165 FF 1997 I 1, 71.

Aubert pour la commission des droits populaires, Walter Kälin pour la commission de réforme de la justice. Des représentants de l'administration y siégeaient également: Bernhard Ehrenzeller, comme représentant du DFJP et collaborateur personnel d'Arnold Koller, Olivier Jacot-Guillarmod, Luzius Mader et Heinrich Koller pour l'OFJ. François Lachat et Thomas Pfisterer siégeaient également comme représentants des cantons. Aldo Lombardi en assumait le secrétariat¹⁶⁶.

710 **Le comité scientifique** — Le comité scientifique avait pour tâche d'examiner, du point de vue constitutionnel, la qualité de l'écriture constitutionnelle, notamment le caractère nécessaire, adéquat et cohérent du projet rédigé par le Conseil fédéral. Le comité scientifique pouvait formuler de nouvelles propositions le cas échéant¹⁶⁷. Il était présidé par Yvo Hangartner. Ses membres étaient tous des professeurs de droit: Nicolas Michel, Georg Müller, Beatrice Weber-Dürler et Luzius Wildhaber.

711 **La commission pour la réforme des droits populaires** — La commission pour la réforme des droits populaires fut instituée par Arnold Koller, le 6 juillet 1994¹⁶⁸. La commission était présidée par Jean-François Aubert. Olivier Jacot-Guillarmod officiait comme vice-président. Les autres membres étaient Roger Blum, Marco Borghi, Mathias Krafft, Wolf Linder, Alois Riklin, Gerhard Schmid, Daniel Thürer, Hans-Urs Wili, Elisabeth Zölch. La commission rédigea un rapport qui ne fut pas publié¹⁶⁹. L'une des bases importantes de travail de la commission était constituée par une étude réalisée par Aubert¹⁷⁰. La commission siégea à huit reprises entre le 16 août 1994 et le 7 mars 1995.

712 **La commission pour la réforme de la justice** — La commission pour la réforme des droits populaires a été instituée par Arnold Koller, le 6 juillet 1994¹⁷¹. Elle était présidée par Walter Kälin. Ses membres étaient Heinrich Koller, Alfred Kölz, Pierre Moor, Pierre Alexandre Müller et Philipp Stähelin. De même la commission rédigea un rapport qui ne fut pas publié¹⁷².

713 **D'autres groupes de travail** — Le choix des réformes à inclure dans le volet de la *Nachführung* était un choix politique¹⁷³. D'autres dossiers politiques étaient aussi en chantier à côté de la révision totale¹⁷⁴. D'autres groupes de travail collaborèrent au processus de révision totale¹⁷⁵: tout d'abord la Conférence des gouvernements cantonaux délégua deux collaborateurs auprès du comité de direction, Thomas Pfisterer et

166 EHRENZELLER, *Verfassungsreform*, p. 46. Voir l'organigramme reproduit par KOLLER A., *Konzept*, p. 25.

167 FF 1997 I 1, 71.

168 FF 1997 I 1, 70.

169 *Bericht der Expertenkommission für die Prüfung einer Reform der Verfassungsbestimmungen über die eidgenössischen Volksrechte*, du 31 mars 1995. La partie générale du rapport a été reproduite par AUBERT, *Droits populaires*.

170 AUBERT, *Considération*.

171 FF 1997 I 1, 70.

172 Le rapport a été partiellement publié dans KÄLIN, *Justizreform*.

173 MÜLLER G., *Nachführung*, p. 24.

174 MÜLLER en note trois en plus des deux réformes envisagées: la réforme de gouvernement, la réforme du parlement, et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, MÜLLER J.-P., *Überlegungen*, p. 18.

175 FF 1997 I 1, 71.

François Lachat¹⁷⁶. Une conférence de coordination a été établie avec les groupes de travail chargés de la réforme du gouvernement et de la réforme du parlement. La commission d'experts « Répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral » était représentée au sein du comité scientifique par son président, Georg Müller. Un intense travail de coordination et d'échange s'est effectué entre ces commissions sous la direction du comité directeur.

La méthode inductive — Contrairement aux projets précédents, le projet du 19 juin 1995 fut rédigé selon une méthode inductive, du bas vers le haut¹⁷⁷. Le service de la révision totale était rattaché au Département fédéral de justice et police et comportait une demi-douzaine de collaborateurs, avec l'appui ponctuel d'une vingtaine d'autres fonctionnaires spécialisés d'autres services. Toutes les propositions du service étaient discutées par les commissions d'experts, notamment les commissions des droits populaires et réforme de la justice, ainsi que par le comité scientifique ou le comité directeur. Cela signifie que les rédacteurs du projet ne sont pas partis d'une vision idéale de la Suisse, mais du droit constitutionnel existant¹⁷⁸. On distingue trois étapes: l'identification du droit constitutionnel existant, le réaménagement du contenu identifié et le travail de réécriture dans le cadre de ce réaménagement¹⁷⁹. L'identification du droit constitutionnel s'est faite par l'administration, au moyen de rapports ou de fiches synthétiques. Ensuite dans un deuxième temps, ces fiches ont été résumées par des principes généraux. Ce n'est qu'après tout ce travail d'étude et de synthèses que des comparaisons étaient faites avec les projets précédents (l'avant-projet Furgler, l'essai de modèle du DFJP, le projet du parti radical ou des professeurs KÖLZ et MÜLLER).

La suite de la procédure — La suite pose deux questions classiques qui avaient été abondamment discutées lors des travaux de révision totale: la question d'une décision populaire de principe sur la révision constitutionnelle et celle d'une Assemblée constituante¹⁸⁰. MADER préconisait de suivre la procédure de la Constitution de 1874 et de renoncer à modifier les règles constitutionnelles en vigueur qui ne prévoyaient pas ces possibilités¹⁸¹. Il pensait qu'il était juridiquement possible de procéder à des votations par paquet, soit un paquet « mise à jour » et des réformes spécifiques; chaque réforme étant une forme de révision totale¹⁸². Toutefois, il estimait qu'une votation *in globo* avait plus de chance de mobiliser les partisans de la révision totale. Finalement, pour accélérer le traitement de la révision totale, MADER proposait

176 La Conférence des gouvernements cantonaux a, pour sa part, institué un groupe de travail interne, sous la présidence de Thomas Pfisterer, auquel ont participé Maurice Jacot, Alex Pedrazzini, Blaise Knapp, Alexander Ruch et Rainer J. Schweizer, KKR, *Föderalismusreform*, p. 3.

177 KOLLER H., *Nachführung*, p. 65; MÜLLER G., *Nachführung*, p. 33 s.

178 KOLLER estimait que l'avant-projet représentait un équilibre entre une cure d'amaigrissement radicale et un attachement angoissé à la lettre, KOLLER H., *Weg*, p. 15.

179 TSCHANNEN, *Aufgabenteilung*, p. 163, n° 37.

180 MADER, *Verfahrensfragen*, p. 186.

181 MADER, *Verfahrensfragen*, p. 201. Ce fut l'avis suivi par le Conseil fédéral, CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 21.

182 MADER, *Verfahrensfragen*, p. 195. Il suit ici l'avis exprimé par WILDHABER, *art. 119/120 aCst.*, p. 17, n° 58.

de confier le travail préparatoire à une commission commune, formée de conseillers nationaux et de conseillers aux États¹⁸³.

4.2 Le contenu matériel du projet 1995

716

La révision totale comme processus ouvert — Nous avons vu que le Conseil fédéral n'était pas restreint dans son droit d'initiative constitutionnel par l'arrêté de mise à jour du 3 juin 1987. Afin de pouvoir ajouter des réformes matérielles au projet de mise à jour, le Conseil fédéral se décida pour un processus de révision totale « ouvert », ¹⁸⁴ parfois décrit comme modulaire (*Baukastensystem*)¹⁸⁵. Le principe est le suivant: la révision totale doit commencer par une mise à jour de la Constitution de 1874, cette mise à jour ne saurait se limiter à de pures questions formelles, mais doit également connaître des innovations qui ne sont pas contestées politiquement, comme l'inscription d'un catalogue de droits fondamentaux¹⁸⁶. Elle est appelée à être complétée par des réformes complémentaires.

717

Les étapes du processus — La mise à jour de la Constitution devrait être acceptée rapidement, afin de créer une dynamique de révision constitutionnelle¹⁸⁷. Le Conseil fédéral espérait pouvoir faire accepter le projet de Constitution mise à jour en 1998¹⁸⁸. Cette étape était nécessaire, mais guère suffisante, il fallait envisager d'autres réformes qui devaient être résolues de manière globale¹⁸⁹. En 1995, deux autres réformes accompagnaient le projet de Constitution mise à jour, à savoir la réforme des droits populaires et la réforme de la justice¹⁹⁰. À noter que d'autres réformes égale-

183 MADER, *Verfahrensfragen*, p. 193. L'article 92 de la Constitution de 1874 prévoyait que le Conseil national et le Conseil des États délibéraient séparément. Toutefois, des commissions communes étaient possibles, AUBERT, *art. 92 aCst.*, p. 3, n° 11.

184 Sur la base de l'expérience de la commission Furgler, le Conseil fédéral estimait qu'il était impossible de réunir toutes les réformes d'un seul coup, KOLLER A., *Konzept*, p. 16. Cette conception était partagée par le parlement. Voir le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national qui écrivait en 1994: «[la] faute commise au cours des années 70, à savoir la politique du "tout ou rien", ne doit pas se répéter», FF 1995 I 1113. Dans ce sens, voir HANGARTNER, *Entwurf*, p. 154.

185 EHRENZELLER, *Verfassungsreform*, p. 36; MADER, *Verfahrensfragen*, p. 184. KOLLER donne l'image d'une vieille commode dont on voudrait changer les tiroirs: ce changement commande de réparer la commode avant tout, KOLLER H., *Entwurf*, p. 12.

186 Le concept de «processus ouvert» a été mis au point lors d'une séance dans la maison de Wattenwyl à Berne avec les experts Urs Altermatt, Max Frenkel, Leonhard Neidhart, Alois Rickling, Gerhard Schmid, Daniel Thürer et Luzius Wildhaber et le Conseiller fédéral Koller, qui estimait qu'une simple mise à jour n'en valait pas la peine, KLEY, *Geschichte*, p. 276.

187 HANGARTNER l'exprime très bien: «[man] kann nicht vernünftig darüber streiten, wohin man gehen soll, wenn man nicht weiss oder darüber uneins ist, wo man steht» HANGARTNER, *Entwurf*, p. 155. Pour RHINOW et GRAF, le processus ouvert avait deux avantages, le premier étant d'offrir une base de discussion au parlement et le second de désamorcer la crainte du changement constitutionnel, RHINOW et GRAF, *Verfassungsreform*, p. 113.

188 EHRENZELLER, *Verfassungsreform*, p. 37 s.

189 CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 11. La mise à jour était nécessaire pour créer un socle permettant d'entreprendre les révisions ultérieures, lesquelles justifieraient *a posteriori* les efforts de mise à jour, RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 5. De manière un peu lyrique, Deiss parle de «camp de base» qui permet d'atteindre «les cimes» des réformes, Deiss, BO/CN 1998 p. 40.

190 Elles étaient jugées prioritaires par le gouvernement, FF 1997 I 1, 70.

ment étaient envisagées; c'est la raison pour laquelle le processus est décrit comme ouvert, car il ne se limitait pas à une réforme précise¹⁹¹. En effet, le Conseil fédéral souhaitait se réserver une marge de manœuvre, en fonction notamment des résultats de la procédure de consultation¹⁹².

La « mise à jour » plus — Le *Projet de mise à jour de la Constitution du 19 juin 1995* (ci-après le projet 1995 ou P 1995) compte 170 articles, divisés en six titres: dispositions générales, droits fondamentaux et buts sociaux, Confédération et cantons, peuple et cantons, autorités fédérales, révision de la Constitution et dispositions finales. Trois titres ont été ajoutés par rapport à la Constitution de 1874, les titres 2, 3 et 4. Par rapport à l'essai de modèle de 1985, l'écriture constitutionnelle est plus sobre: le préambule est réduit à la seule *invocatio*. Il n'y a plus de trace de la « communauté étatique »¹⁹³. Les buts de la Confédération ont été reformulés et complétés pour tenir compte des préoccupations environnementales et internationales (art. 2 P 1995)¹⁹⁴. L'article 3 de la Constitution de 1874, qui avait été supprimé, est repris (art. 3 P 1995). Les principes de l'activité étatique ont été limités à un seul article (art. 4 P 1995). Le projet ne prévoit plus de catalogue de devoirs fondamentaux. *Grosso modo*, le catalogue des droits fondamentaux est comparable à celui de l'essai de modèle¹⁹⁵. Le projet ne prévoit plus de compétences fédérales générales ou limitées (art. 44 ss P 1995). Ces normes peuvent être complétées par les dispositions transitoires alors en vigueur (art. 61, 62, 66, 76, 109, 114 P 1995). Comme l'essai de modèle, le projet prévoit un certain nombre de normes programmatiques politiques (art. 31 et 75 ss P 1995, comparer avec les articles 32 ss EM 1985). À noter que le projet prévoit curieusement dans une disposition transitoire que les citoyens peuvent approuver une initiative et un contre-projet (art. 117 de l'avant-projet, disposition transitoire). Le projet ne prévoit pas d'immunité des lois fédérales (art. 163 P 1995), contrairement à l'essai de modèle (art. 125 P 1995).

718

191 KOLLER H., *Weg*, p. 9. Dans son exposé des motifs, le Conseil fédéral précise: «[la] mise à jour a donc une importance particulière, puisqu'elle constitue un préalable juridique et politique favorable à des réformes plus vastes. La mise à jour, ainsi comprise dans le sens de l'arrêté fédéral de 1987, n'est donc pas qu'un exercice juridique délicat et difficile. Elle l'est certes aussi! Mais elle a une portée politique particulière puisque cette réforme constitutionnelle est conçue comme une procédure ouverte », CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 11.

192 CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 13.

193 Ce point est indirectement critiqué par KNAPP, RUCH et SCHWEIZER (comparer les articles 4, 29, 31 et 154 P 1995). L'allemand distingue «*Bund*» de «*Eidgenossenschaft*»; les auteurs regrettent que la version française de l'avant-projet n'ait pas clarifié cette question, SCHWEIZER, KNAPP et RUCH, *Kommentierung*, p. 17.

194 La Constitution de 1874 assignait à la Confédération le but d'«assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger». Le projet assigne celui d'assurer «l'indépendance et la sécurité du pays».

195 Les nuances sont toutefois intéressantes. Comparer «[tous] les *hommes* sont égaux devant la loi» (art. 8 EM 1985, notre accentuation) avec «[tous] sont égaux devant la loi» (art. 7 P 1995). L'avant-projet prévoit que «[toute] personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données personnelles» (art. 10 P 1995), ce que ne prévoyait pas l'essai de modèle; on peut y voir sans doute l'influence de l'affaire des fiches. Le droit à la naturalisation des étrangers n'est plus consacré constitutionnellement (comparer l'article 17 de EM 1985 avec l'article 19 P 1995). La nationalisation n'est plus possible en cas de nuisance grave à l'intérêt public (comparer l'article 19 EM 1985 avec l'article 21 P 1995). La liberté de vote devient un droit fondamental (art. 28 P 1995).

719

Les variantes — Le Conseil fédéral a proposé dans le projet A quatre propositions de variantes: reconnaître constitutionnellement le secret de rédaction (art. 13 al. 5 P 1995), faciliter la modification du nombre et du territoire des cantons (art. 39 P 1995), la participation des cantons dans la conduite de la politique étrangère (art. 44 P 1995) et le principe de publicité dans la politique gouvernementale (art. 154 al. 2 P 1995). D'autres variantes ont été envisagées, mais sans être retenues. Le Conseil fédéral n'entendait pas les exclure définitivement, mais voulait attendre le résultat de la consultation¹⁹⁶.

720

La réforme des droits populaires — Parmi les réformes du processus ouvert, la réforme des droits politiques est d'une haute sensibilité politique. L'idée principale de la réforme voulue par Arnold Koller était de procéder à une nouvelle attribution des compétences entre l'Assemblée fédérale et le peuple, afin d'éviter une surcharge du système décisionnel politique, pour affiner et renforcer les droits populaires¹⁹⁷. La commission chargée de la réforme estimait que le système ne fonctionnait pas si mal¹⁹⁸, mais que des défauts devaient être corrigés comme le risque de contradiction entre le droit international et les droits populaires, l'absence de référendum administratif¹⁹⁹, d'initiative législative, ou l'impossibilité d'accepter une initiative et

196 Il s'agissait de la suppression de l'article sur les évêchés, l'introduction d'un article sur les villes, sur la jeunesse, sur l'intégration des étrangers et sur les partis, CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 14.

197 CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 16; EHRENZELLER, *Verfassungsreform*, p. 39 s. Arnold Koller est intervenu par la suite auprès de la commission pour demander l'augmentation du nombre de signatures requises, AUBERT, *Droits populaires*, p. 82. Il était important pour le Conseil fédéral que le projet de la commission soit équilibré, c'est-à-dire qu'il ne corresponde pas globalement à une limitation des droits populaires, ni à un développement, FF 1997 I 1, 446 s. Dans ce sens: RHINOW, *Volksrechte*, p. 24. KOLLER calculait que la part nécessaire du corps électoral pour le lancement d'une initiative populaire était passée de 10% à 2.2% et que par conséquent les citoyens se sentaient débordés et partiellement abusés, KOLLER H., *Weg*, p. 16.

198 L'échec de la votation sur l'espace économique européen est encore dans les têtes, et a certainement contribué à demander l'augmentation du nombre de signatures: «[les] considérations qui précèdent peuvent donner à penser que le système [des droits populaires] fonctionne bien. Il fonctionne, c'est vrai, et pas si mal que le prétendent certains détracteurs: après tout, si une petite majorité du peuple suisse s'est montrée réfractaire à la politique étrangère du Gouvernement et du Parlement, on peut le regretter; mais en tirer argument pour retirer la parole aux citoyens a, sous les couleurs du modernisme, un côté un peu "ancien régime" qu'on croyait disparu depuis longtemps. Seulement, si le système fonctionne, il présente quelques défauts auxquels on peut très bien chercher à remédier à l'occasion de la réforme de la Constitution» AUBERT, *Droits populaires*, p. 86 s. À titre personnel, AUBERT considérait que les besoins de réformes les plus importants touchaient les actes infraconstitutionnels, AUBERT, *Considération*, p. 295. Comme il l'exprime avec beaucoup de verve, en matière d'initiative législative: «[les] citoyens sont donc bons pour corriger la loi suprême, et ils ne le seraient pas pour corriger les lois ordinaires! Ils ont le droit de parler des dimanches sans voitures dans la Constitution, mais surtout pas dans la loi sur la circulation routière, à laquelle, pourtant, la règle ressortit le plus naturellement du monde! Ces illogismes sont agaçants et ne servent pas la cause de la démocratie» AUBERT, *Exposé*, p. 52 s, n° 73.

199 Le référendum administratif peut porter sur des arrêtés fédéraux qui ne contiennent pas des règles de droit, AUBERT, *Considération*, p. 310, n° 42.

un contre-projet²⁰⁰. Toutefois elle se rallia à la position d'Arnold Koller²⁰¹ et augmenta le nombre de signatures requises pour l'exercice des droits populaires.

Les modifications préconisées par la commission — La commission d'experts préconisa de réformer le projet de Constitution du 19 juin 1995 en matière de droits populaires, projet de *Réforme des droits populaires* (ci-après P 1995 [DP]). La primauté du droit international sur le droit interne est affirmée (art. 4 al. 4 P 1995 [DP]). Des règles doivent être prévues pour le financement des partis politiques (art. 116 al. 3 P 1995 [DP]). Le nombre de signatures requises pour demander une révision totale ou partielle de la Constitution est augmenté à 200 000 (art. 117 et 118 P 1995 [DP]). L'initiative populaire générale est introduite (art. 119 P 1995 [DP])²⁰². Un référendum facultatif administratif et financier est prévu (art. 123 P 1995 [DP]) et la possibilité de soumettre des alternatives en votation populaire (art. 126, 129 et 130 P 1995 [DP]). La juridiction du Tribunal fédéral est étendue pour contrôler la validité des initiatives populaires (art. 163^{bis} P 1995 [DP]) et pour connaître des conflits entre le droit international et le droit interne (art. 166^{bis} P 1995 [DP]). L'ensemble des propositions forme une sorte de consensus entre deux camps: les partisans d'une démocratie plus représentative et ceux du développement de la démocratie semi-directe²⁰³.

La réforme de la justice — Comme le Conseil fédéral, la commission d'experts préconise aussi de décharger le Tribunal fédéral²⁰⁴. Toutefois, la commission identifie d'autres défauts à pallier: l'absence de contrôle de constitutionnalité des lois fédérales, la compétence juridictionnelle du Conseil fédéral en matière administrative et le besoin d'harmonisation des procédures cantonales civiles et pénales²⁰⁵. La commission a ainsi identifié quatre champs de réformes: l'unification du droit de procédure, l'amélioration de la protection juridique des citoyens, le rôle du Tribunal fédéral comme instance suprême et le contrôle de constitutionnalité.

Les modifications préconisées par la commission — Le projet *Réforme de la justice* (ci-après P 1995 [RJ]) préconise l'unification du droit de procédure civile et pénale aux articles 101 et 102 P 1995 (RJ). Afin d'améliorer la protection juridique des

200 AUBERT, *Droits populaires*, p. 87.

201 Arnold Koller ne se sentait pas lié par les propositions de la commission: «[il] va de soi que le Chef du DFJP s'est réservé le droit de porter dans certains secteurs une appréciation politique différente de celle de la commission d'experts, même s'il a suivi les propositions de la commission sur les points les plus importants», CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 16. Pour la commission, l'élévation du nombre de signatures n'était pas neutre politiquement et avait comme conséquence de favoriser les groupes politiques les mieux organisés, AUBERT, *Droits populaires*, p. 95 s.

202 L'initiative populaire générale se rapproche de l'initiative de type unique, prévue à l'article 64 du projet Furgler et l'initiative populaire conçue en termes généraux (art. 82 EM 1985). Il s'agit d'une forme de pétition contraignante, qui force l'Assemblée fédérale à légiférer, si elle accepte l'initiative, ou à la soumettre en votation populaire, si elle la rejette, voir AUBERT, *Droits populaires*, p. 88 s; COMMISSION FURGLER, *Rapport*, p. 138.

203 AUBERT, *Considération*, p. 298, n° 5; EHRENZELLER, *Verfassungsreform*, p. 40. Il semble aussi qu'il y ait eu des divergences entre la commission et Arnold Koller, mais nous n'avons pas été en mesure de les identifier, CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 19.

204 EHRENZELLER, *Verfassungsreform*, p. 40 s; KÄLIN, *Justizreform*, p. 123 s.

205 KÄLIN, *Justizreform*, p. 122 ss.

citoyens, la commission préconise d'étendre les attributions du Tribunal fédéral. Dorénavant, sous réserve d'exceptions légales, celui-ci tranche les contestations pour violation du *droit fédéral* et non plus seulement des *droits constitutionnels* (art. 163, al. 1 lit. a P 1995 [RJ])²⁰⁶. Il veille au respect des garanties que les constitutions cantonales reconnaissent aux communes et à d'autres corporations publiques (art. 163 al. 1 lit c P 1995 [RJ]) et des dispositions cantonales et fédérales sur les droits politiques (art. 163 al. 1 lit d P 1995 [RJ]). L'ensemble des attributions du Tribunal fédéral ne représente plus qu'un seul moyen de droit²⁰⁷. Pour renforcer le rôle d'instance suprême du Tribunal fédéral, la commission propose tout d'abord de limiter l'accès au Tribunal fédéral (art. 164 al. 2 P 1995 [RJ]), puis de créer de nouvelles instances inférieures (art. 165 et 166 P 1995 [RJ]).

724

Le contrôle de constitutionnalité des lois fédérales — L'introduction d'un contrôle de constitutionnalité par le Tribunal fédéral concerne tant la réforme de la justice que la réforme des droits populaires²⁰⁸. Proposé par la commission pour la réforme des droits populaires, l'article 163^{bis} P 1995 (RP) permet à l'Assemblée fédérale de saisir le Tribunal fédéral pour décider si une initiative populaire n'est pas conforme aux règles applicables. Le Tribunal fédéral peut invalider totalement ou partiellement l'initiative, mais il doit rendre son arrêt dans les trente jours. Proposé par la commission sur la réforme de la justice, l'article 168 P 1995 (RJ) autorise le Tribunal à considérer dans un cas d'application, une violation des droits constitutionnels ou du droit international. Il s'agit d'un contrôle concentré, reconnu aux juges lausannois, concret et répressif. Dans son ensemble, le contrôle de constitutionnalité semble très prudent²⁰⁹.

725

Les autres réformes — D'autres réformes étaient potentiellement concernées par la révision totale: parlement,²¹⁰ gouvernement,²¹¹ péréquation financière et fédéralisme²¹². Elles n'ont pas été intégrées dans la procédure de consultation, parce qu'elles n'avaient pas été jugées assez mûres pour cela²¹³ ou dépassant le cadre de la mise à jour. AUER s'irritait de ce que le processus de révision totale donnait l'impression de vouloir entreprendre des réformes, mais sans les faire aboutir²¹⁴.

206 Il s'agit de reconnaître au Tribunal fédéral la compétence de juger également des litiges de droit administratif pour lesquels la Convention européenne des droits de l'homme prévoit un droit à un procès équitable, KÄLIN, *Justizreform*, p. 128.

207 KÄLIN, *Justizreform*, p. 132.

208 EHRENZELLER, *Verfassungsreform*, p. 41.

209 HANGARTNER, *Ausbau*, p. 179.

210 La commission des institutions politiques du Conseil national a soumis à l'Assemblée fédérale le 21 octobre 1994 un projet de révision partielle des dispositions constitutionnelles relatives à l'Assemblée fédérale (1995 I 1113). Ces propositions reçurent un bon accueil en consultation, toutefois le Conseil fédéral estima qu'elles dépassaient le mandat de simple mise à jour, CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 15.

211 Après le rejet du projet de LOGA, le Conseil fédéral décida le 16 octobre 1996 de présenter un projet plus modeste (FF 1996 V 1).

212 Dans le courant de l'année 1994, un groupe de travail entre les cantons et la Confédération avait été nommé pour travailler sur la réforme de la péréquation fédérale. Les résultats de ce groupe de travail étaient attendus pour la fin de l'année 1995, CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 13.

213 FF 1997 I 1, 70.

214 Comme il le souligne avec beaucoup d'ironie: «[le] processus de révision totale permanente ne fait certes pas oublier toutes les imperfections de la Constitution en vigueur, mais il les rend

4.3 La mise en consultation du projet

L'effort de communication du Conseil fédéral — La procédure usuelle de consultation est marquée par un effort de communication important du Conseil fédéral. Arnold Koller était conscient que la rédaction de la nouvelle Constitution reposait sur un cénacle relativement restreint de professeurs et de fonctionnaires et qu'il était très important d'impliquer les grands responsables politiques dans le processus d'écriture constitutionnelle²¹⁵. C'est la raison pour laquelle trois brochures explicatives furent publiées, lors de l'ouverture de la procédure de consultation,²¹⁶ des résultats de cette procédure²¹⁷ et de la présentation du message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale²¹⁸.

726

Ouverture de la procédure de consultation — La procédure de consultation fut lancée par un communiqué de presse du Conseil fédéral le 26 juin 1995. La consultation se déroula jusqu'à la fin février 1996. Le Conseil fédéral préféra parler de « discussion populaire » (*Volksdiskussion*) pour marquer la dimension volontairement transparente de la Constitution. Non seulement les cantons, les partis et les groupes d'intérêt habituels furent consultés, mais tous les citoyens étaient invités à prendre position sur le projet de nouvelle Constitution²¹⁹. Un questionnaire fut rédigé qui comprenait vingt-huit questions, sur les questions de principe, de la mise à jour du droit constitutionnel, les variantes et les deux projets de réforme²²⁰. Avec le temps, tous les acteurs avaient fait le deuil des vagues d'enthousiasme populaire, mais on espérait qu'un certain consensus pût se dégager²²¹.

727

Les résultats de la procédure de consultation — Le 31 mai 1996, Arnold Koller présenta les résultats de la consultation devant la presse. Depuis l'ouverture de la consultation, tous les gouvernements cantonaux s'étaient exprimés de même que la conférence des gouvernements cantonaux, vingt offices et organisations cantonaux, cinquante-sept communes et services cantonaux, soixante-quatre partis et sections, quinze organes de la Confédération, trois cent quarante-trois organisations et plus de onze mille particuliers²²². La majorité des avis exprimés estimaient que la Constitution était désuète et qu'une mise à jour était nécessaire. L'ampleur de cette dernière était controversée entre les tenants d'une mise à jour stricte et les partisans de réformes plus ambitieuses. Pour éviter de nous perdre dans les détails de la consultation, nous

728

supportables, puisque quelque chose est entrepris pour les faire disparaître », AUER, *La Belle et la Bête*, p. 11, n° 17. Également critique sur la volonté du département d'avoir un processus ouvert: SCHWEIZER, *Konzeption*, p. 15. C'est apparemment un grief que les opposants à la révision totale ont beaucoup mis en exergue, KOLLER A., *Konzept*, p. 19.

215 KOLLER A., *Konzept*, p. 18.

216 CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*.

217 CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*.

218 CONSEIL FÉDÉRAL, *Message*. Il s'agit d'un tiré à part du message qui accompagne usuellement les projets législatifs, nous le citons selon le mode usuel de citation en référence à la Feuille fédérale (FF 1997 I 1 ss).

219 Près de 174 000 brochures ont été distribuées, 143 000 projets de Constitution et 17 000 exposés des motifs. Quelque 3000 personnes ont rempli le questionnaire.

220 CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 317 ss.

221 EHRENZELLER, *Verfassungsreform*, p. 45; KOLLER A., *Konzept*, p. 18.

222 CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 1.

présenterons ses résultats en lien avec les modifications du projet du 20 novembre 1996.

5. Le projet du 20 novembre 1996

5.1 La mise à jour (volet A)

729

Les décisions du Conseil fédéral suite à la consultation — Le Conseil fédéral prit durant ses séances du 17 avril, du 22 mai et du 21 août 1996 les résolutions fondamentales au sujet de la réforme constitutionnelle. Le message à l'attention de l'Assemblée fédérale devait être rédigé pour novembre 1996, afin de permettre le respect des délais imposés par la motion Josi Meier. Lors de ces séances, le processus ouvert de révision totale a été approuvé, de même que les grandes orientations en matière de réforme (notamment la décision de baisser de 200 000 à 150 000 le nombre de signatures requises pour une initiative populaire). En dehors des points les plus contestés que nous venons de présenter, la comparaison entre le projet 1995 et le projet 1996 illustre le dialogue entre l'administration et la société civile, et aussi par conséquent, les problèmes politiques liés à l'écriture constitutionnelle.

730

Le projet du 20 novembre 1996 — Le *Projet d'arrêté relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale* (ci-après le projet 96 ou P 1996) compte un préambule et 184 articles, divisés en six titres: la Confédération suisse, les droits fondamentaux et les buts sociaux, Confédération et cantons, le peuple et les cantons, les autorités fédérales et la révision de la constitution et dispositions transitoires. D'une manière générale, le projet est très similaire à l'avant-projet de 1995. Il s'en distingue parfois par une rédaction un peu plus détaillée²²³. Il est aussi un peu plus long. Le Conseil fédéral a suivi trois maximes de rédaction: le projet doit se limiter à la codification du droit existant et éviter les zones d'ombre, le projet ne doit faire place à aucun désir juridico-politique, en cas de doute et pour les dispositions actuelles le texte doit se rapprocher du droit en vigueur²²⁴. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a abandonné l'idée d'intégrer des variantes, pour se concentrer sur la question de la mise à jour²²⁵.

731

Préambule et dispositions générales — Contrairement à l'avant-projet, le projet comprend une *narratio* dans le préambule. En effet, de nombreuses voix lors de

223 Le projet de 1996 compte 185 articles et 12 dispositions transitoires, contre 170 articles dans le projet 1995. Par exemple, l'article 56 al. 2 P 1996 prévoit la création de formations militaires cantonales, mis à jour par rapport à l'article 21 al. 2 Cst. 1874, alors que cette disposition n'était pas prévue par le projet 1995.

224 FF 1997 I 1, 120.

225 Cette analyse est partagée par HANGARTNER. Pour lui, l'erreur de l'avant-projet Furgler était précisément d'amalgamer les révisions matérielles et la révision formelle. Cet amalgame avait faussé le débat et conduit au rejet de l'avant-projet, HANGARTNER, *Entwurf*, p. 140.

la consultation l'avaient réclamée²²⁶ et avaient demandé le maintien de l'*invocatio*²²⁷. La *narratio* du projet de 1996 est rédigée en trois parties: le rappel des valeurs fondamentales de la Suisse, plus particulièrement les valeurs propres à la Suisse en tant que *Willensnation* et finalement la responsabilité envers les générations futures²²⁸. Bien que questionné en consultation, l'ordre des cantons est maintenu (art. 1 P 1996), soit les trois *Vororte* du Pacte de 1815, Zurich, Berne, Lucerne et les autres cantons dans l'ordre de leur entrée dans la Confédération²²⁹. La rédaction de l'article 1 P 1995²³⁰ suscitait des critiques; on lui reprochait de considérer les cantons comme des unités de décentralisation et plus comme des unités politiques propres²³¹. C'est la raison pour laquelle la nouvelle formulation de l'article 1 projet 96 exprime la nature constitutive des cantons dans la Confédération²³². Les demi-cantons sont groupés dans la même énumération entre virgules pour marquer le lien historique²³³.

Les droits fondamentaux — Les droits fondamentaux sont reconnus immédiatement après les dispositions sur la Confédération, pour marquer leur importance²³⁴. Les droits fondamentaux sont rédigés de manière assez semblable au projet 95, mais nous soulignons quelques différences. Tout d'abord, la formulation a été travaillée pour faire ressortir l'impact symbolique des droits fondamentaux²³⁵. Le droit à des conditions minimales d'existence a été codifié à l'article 9 al. 3 P 1995²³⁶. Dans le projet 1996, cet alinéa est devenu un article indépendant, l'article 10 du projet 96²³⁷.

732

226 De nombreux projets de *narratio* furent soumis. D'autres demandèrent de reprendre la *narratio* du projet de 1977 ou du projet KÖLZ/MÜLLER. L'écologie et le développement durable furent aussi plébiscités, CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 37 s.

227 Trente-cinq groupements et 5916 particuliers contre treize groupements et 189 particuliers, CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 37.

228 FF 1997 I 1, 125.

229 FF 1997 I 1, 127. Certaines voix, dont le parti radical, proposèrent de mentionner les cantons par ordre alphabétique ou par ordre d'entrée dans la Confédération, CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 39. C'était aussi l'avis de RIEBEN, *Vernehmlassung*, p. 79.

230 L'article 1 P 1995 prévoyait que: «[la] Confédération suisse se compose des cantons [...]». Cette formulation est plus courte que celle de la Constitution de 1874: «[les] peuples des vingt-trois cantons souverains de la Suisse, unis par la présente alliance [...] forment dans leur ensemble la Confédération suisse». Or, la nouvelle formulation peut laisser entendre que par comparaison, les cantons ne formeraient plus qu'une simple unité administrative, ce pour quoi elle dépasserait le cadre de la simple mise à jour, SCHWEIZER, KNAPP et RUCH, *Kommentierung*, p. 19. La Conférence des gouvernements cantonaux proposa la formule «[les] cantons [...] forment ensemble la Confédération suisse», CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 39.

231 PFISTERER, *Föderalismus*, p. 66 s.

232 Voir l'article 1 P 1996 «[les] cantons [...] forment dans leur ensemble la Confédération suisse».

233 Koller, BO/CE 1998 p. 23. Voir cet exemple, avec notre accentuation: «[...] de Soleure, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, de Schaffhouse [...]».

234 HANGARTNER, *Entwurf*, p. 147.

235 MADER, *Grundrechte*, p. 16. Comparer l'article 7 P 1995 «[tous] sont égaux devant la loi» avec l'article 7 P 1996: «[tous] les hommes sont égaux devant la loi». Voir également les articles 9 P 1995 et 9 P 1996. La traduction française d'«homme» pour rendre l'allemand «Mensch» est malheureuse, puisqu'elle peut laisser entendre une formulation sexiste.

236 Le Tribunal fédéral s'est appuyé sur l'avant-projet pour justifier la reconnaissance d'un droit constitutionnel non écrit à des garanties minimales d'existence, ATF 121 I 367, 370, consid. 2a. MADER pense que l'intégration de cette jurisprudence dans le projet de mise à jour permet de la renforcer, alors qu'elle est contestée politiquement, MADER, *Grundrechte*, p. 21.

237 Le Conseil fédéral ne donne pas d'explication sur le changement de systématique, FF 1997 I 1,

L'article 11 P 1996 (protection de la sphère privée) a également été retravaillé d'un point de vue formel²³⁸. L'article 12 al. 3 P 1995 (liberté de conscience et de croyance) garantissait un droit à la neutralité confessionnelle des écoles publiques²³⁹. Suite à la consultation, le droit à la neutralité confessionnelle a été sorti du chapitre des droits fondamentaux pour devenir un mandat législatif²⁴⁰. Pour le Conseil fédéral, l'article 12 al. 3 P 1995 ne correspondait pas au droit positif²⁴¹. Le secret de rédaction, qui était retenu comme variante dans l'avant-projet a été introduit à l'article 14 P 1996²⁴². De même, l'avant-projet qui n'interdisait que la censure préalable a été corrigé pour interdire toute censure²⁴³. Le projet 96 protège en deux articles distincts la liberté de l'art et la liberté de la science²⁴⁴. L'article 19 P 1995 a été retravaillé pour distinguer les bénéficiaires: l'interdiction de refoulement pour les réfugiés (art. 21 al. 1 P 1996) et pour toute personne exposée au risque d'un traitement inhumain ou dégradant (art. 21 al. 2 P 1996).

733

Le droit de grève — Le droit de grève mérite une attention particulière, parce qu'il a été retravaillé entre le projet 95 et le projet 96. Bien qu'admise par le Tribunal fédéral, sa nature constitutionnelle n'était pas clairement établie²⁴⁵. Le projet 95 prévoyait le droit de grève et de *lock-out*, sous réserve des modalités légales et d'une interdiction « pour certaines catégories de personnes du service public »²⁴⁶. Le Conseil

151. Il suit une proposition du Parti socialiste, CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 55. Ce changement est cohérent: le droit à un revenu minimal d'existence est un droit fondamental social, justiciable, qui se distingue ainsi des buts sociaux. Les autres droits de l'article 9 P 1996 consacrent des droits principalement d'abstention de l'État (droit à la vie, interdiction de la peine de mort, liberté personnelle, interdiction de la torture).

238 L'article 10 al. 2 P 1995 a été intégré à l'article 11 al. 1 du projet 96: «[toute] personne a droit au respect de sa vie privée et de sa vie familiale, de son domicile et de sa correspondance, ainsi que des relations qu'elle établit par la poste et les télécommunications» (notre accentuation).

239 CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 43. L'article 12 al. 3 P 1995 prévoyait que: «[toute] personne a le droit de fréquenter les écoles publiques sans qu'elle ait à souffrir d'aucune façon dans sa liberté de conscience et de croyance».

240 Voir l'article 78 al. 5 P 1996: «[les] écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par des élèves de toutes confessions sans préjudice de leur liberté de conscience et de croyance». Pour MADER, cette disposition reste un droit fondamental malgré sa place dans la systématique constitutionnelle, MADER, *Grundrechte*, p. 15.

241 FF 1997 I 1, 159. Cette disposition n'a pas été soutenue en consultation. Au contraire, des voix se sont prononcées pour son déplacement à l'article sur la formation (art. 69 P 1995), dont la Conférence des évêques suisses, et la Fédération des églises protestantes de Suisse, CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 61.

242 Sur proposition du Parti socialiste, CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 227. Sa nature constitutionnelle n'a pas été controversée, RIEBEN, *Vernehmlassung*, p. 82 s.

243 Comparer l'article 13 al. 4 P 1995 avec l'article 14 al. 4 P 1996, sur proposition de l'Union syndicale suisse, FF 1997 I 1, p. 163.

244 Comparer l'article 15 P 1995 avec les articles 15, 16 et 17 P 1996.

245 En 1985, le Tribunal fédéral avait laissé la question ouverte, ATF 111 II 245, 252, consid. 4a. Mais il avait admis que le droit de grève appartenait à l'ordre juridique suisse, notamment en citant le rapport Furgler. AUBERT-PIGUET relève la position originale du Tribunal fédéral, qui en laissant la question ouverte de savoir si la Constitution garantit le droit de grève, parvient tout de même à l'introduire dans l'interprétation de la loi, AUBERT-PIGUET, *Droit de grève*, p. 1498.

246 L'article 22 al. 2 P 1995 prévoyait que: «[le] droit de grève et le droit de *lock-out* sont garantis. La loi peut en régler les modalités et interdire le recours à la grève pour certaines catégories de personnes du service public».

fédéral souhaitait par là soit interdire le recours à la grève pour certains travailleurs du service public ou limiter ce droit pour l'ensemble de la fonction publique²⁴⁷. Cette formulation a été critiquée de toute part: pour les uns, elle permettait de limiter de manière trop extensive le droit de grève des fonctionnaires,²⁴⁸ d'autres, opposés sur le principe même au droit de grève, souhaitaient sa suppression²⁴⁹. Par conséquent, l'article 24 P 1996 s'est basé sur trois des quatre conditions reconnues pour le droit de grève et de *lock-out*²⁵⁰; il n'est garanti que dans la mesure où il se rapporte « aux relations de travail et qu'aucune obligation de préserver la paix du travail ou de recourir à la conciliation ne s'y oppose » (art. 24 al. 3 P 1996). Le critère du service public est abandonné et l'article 24 al. 4 P 1996 prévoit que la loi peut interdire « le recours à la grève à certaines catégories de personnes »²⁵¹.

Les buts sociaux — Le 22 mai 1996, le Conseil fédéral s'est penché sur la question des buts sociaux. Ces derniers avaient été particulièrement controversés: certains proposaient de les biffer²⁵². Les craintes exprimées concernaient l'augmenta-

734

247 CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 57.

248 L'Union syndicale suisse préconisait de garantir le droit de grève des fonctionnaires, sauf dans les secteurs très sensibles. La Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse préconisait aussi de n'astreindre les fonctionnaires qu'à garantir le service minimum. L'Alliance des indépendants proposait de se départir du critère de service public, pour garantir que les prestations « indispensables à la survie de la société », Aide à toute détresse faisait une proposition dans ce sens, CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 75.

249 Il s'agit du Parti démocrate chrétien, de l'Union démocratique du centre, du Parti radical suisse, du Parti libéral suisse et de vingt-et-un groupements économiques, CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 74.

250 Les quatre conditions de la licéité de la grève sont: la grève doit être appuyée par une association de travailleur, elle doit se rapporter aux relations de travail, elle ne doit pas violer la violation de la paix du travail et doit respecter le principe de proportionnalité, FF 1997 I 1, p. 181; AUBERT-PIGUET, *Droit de grève*, p. 1498 s.

251 Le texte constitutionnel laisse ouverte la question du droit de grève des enseignants, MADER, *Grundrechte*, p. 22. Par contre, sa formulation semble suivre les recommandations AUBERT-PIGUET, *Droit de grève*, p. 1506, nbp 57.

252 Il s'agissait de plusieurs partis politiques, d'associations patronales ou de milieux opposés à la participation de la Suisse à la construction européenne: l'Union démocratique du centre, le Parti suisse de la liberté, l'Union démocratique fédérale, les Radicaux et les Libéraux bâlois, la section des radicaux de Zollikofen, l'Union centrale des associations patronales, l'Union suisse des arts et métiers, la Société suisse des industries chimiques, l'Association suisse des fabricants de tapis, l'Union suisse des professions libérales, l'Union suisse du commerce et de l'industrie, le Groupe de travail pour le renforcement des libertés constitutionnelles, l'Association suisse des sables et gravier, le *Verband der Schweizerischen Chemiefaserindustrie*, l'Association suisse de l'industrie du blanchiment, de la teinture et de l'impression textile, le *Verband Schweizerischer Garn- und Trivcotveredler*, l'Association zurichoise de l'industrie de la soie, le *Komitee gegen den Beitritt zu EWR/EG/EU*, la Chambre de commerce bâloise, la Société des étudiants suisse, la Société suisse des constructeurs de machine, Identité suisse, la Commission suisse pour les questions immobilières, l'Union centrale des associations patronales suisses, le *Textilverband Schweiz Spinnereisektion*, le *Verband Schweizerischer Stickerei-, Garn- und Gewebe-Exporteure*, *Textilverband Schweiz*, *Pro libertate Schweiz*, *Unternehmer-Vereinigung gegen den EWR, EG, EU-Beitritt*, Gastro Suisse, le *Zürcherkomitee für Freiheit und Unabhängigkeit*, la *Vereinigung Zürcherischer Arbeitgeberorganisation*, le *Gewerbeverein Steinmaur*, le *Kantonaler Gewerbeverband Zürich*, la *Neue Bauern Koordination Schweiz*, les *Schweizer Frauen gegen EWR- und EU- Beitritt*, la Société suisse des fabricants de ciment, chaux et plâtre, CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 83.

tion de prétentions à l'égard de l'État principalement. D'autres voix proposèrent d'étendre les buts sociaux²⁵³. Le Conseil fédéral a retravaillé l'article 31 P 1995, devenu l'article 33 dans le projet de 1996 dans un sens beaucoup plus restrictif, mais en les conservant, car les buts sociaux font partie de l'ordre constitutionnel suisse²⁵⁴. La rédaction même des buts sociaux est devenue beaucoup plus prudente²⁵⁵. L'alinéa 1 commence par déclarer la nature subsidiaire des droits sociaux²⁵⁶. Ceux-ci n'octroient pas de compétences à la Confédération²⁵⁷. Cet article prévoit dorénavant explicitement que les buts sociaux ne permettent aucun droit subjectif directement applicable (alinéa 2). Sur proposition des Verts, un nouveau but social concernant les enfants et les jeunes a été formulé²⁵⁸.

La conception de l'ordre économique — L'article 21 al. 3 P 1995 prévoyait que: «[toute] dérogation au principe de la libre concurrence doit avoir une base dans la Constitution». Cette disposition visait à reprendre l'article 31 al. 2 de la Constitution de 1874²⁵⁹ et la jurisprudence du Tribunal fédéral²⁶⁰. Elle fut sévèrement critiquée pour ses ambiguïtés²⁶¹: la «libre concurrence» n'est pas équivalente à la «liberté

735

253 Le Parti socialiste suisse, l'Union syndicale suisse, la Commission fédérale contre le racisme, le Parti chrétien social indépendant jurassien, les Juristes démocrates de Suisse, les *Sozialdemokratische Frauen des Kantons Bern*, l'Association suisse des assistants sociaux diplômés et des éducateurs spécialisés, les *Diakonieverband Schweiz*, la *Pax Christi*, la *Schweizerische Friedensrat*, *Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot* et Aide à toute détresse.

254 Ils sont intégrés par le Pacte ONU I ratifié en septembre 1992, FF 1997 I 1, 205; KÜNZLI, *Menschenrechte*, p. 531; MADER, *Grundrechte*, p. 23; MAHON, *Droits sociaux*, p. 388, n° 7.

255 MADER, *Grundrechte*, p. 25. Le but social de protection contre la perte injustifiée de l'emploi a été biffé (art. 31 al. 1 lit a P 1995), comme celui concernant la lutte contre les abus commis dans le secteur locatif (art. 31 al. 1 lit b P 1995) et celui concernant la prévention en matière de santé (art. 31 al. 1 lit d P 1995). Le but social en matière de formation concerne non plus une formation «correspondante à ses aptitudes et à ses goûts» (art. 31 al. lit e P 1995 — notre accentuation), mais une formation «correspondant à ses aptitudes».

256 Voir l'alinéa 1 *ab initio*: «[en] complément de l'initiative et de la responsabilité privées».

257 Voir l'alinéa 1 qui limite l'action de la Confédération et des cantons «dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles». Cette nuance était importante pour RIEBEN, *Vernehmlassung*, p. 30 s.

258 Les Verts proposaient de rédiger un but social sur le modèle de la Constitution bernoise, qui prévoyait à l'article 30 al. 1 lit d que: «[le] canton et les communes se fixent les buts sociaux suivants: [...] [d] que des conditions appropriées à l'encadrement des enfants soient créées et que les familles soient soutenues dans l'accomplissement de leur tâche; [e] que les désirs et les besoins des jeunes soient pris en considération», CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 85. L'article 33 al. 1 lit f du projet de 1996 est par contre aussi plus restrictif: «les enfants et les jeunes soient encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique».

259 CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 55. L'article 31 al. 2 de la Constitution de 1874 prévoyait que: «[les] prescriptions cantonales sur l'exercice du commerce et de l'industrie ne peuvent déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, à moins que la constitution fédérale n'en dispose autrement» (notre accentuation).

260 Voir l'arrêt 116 Ia 356 consid. 3; «[sous] réserve d'habilitation constitutionnelle spéciale, sont en revanche prohibées les mesures qui ont pour but d'entraver la libre concurrence, d'avantager certaines entreprises ou certaines formes d'entreprises, et qui tendent à diriger la vie économique selon un plan déterminé». Voir également 116 Ia 345, 348 consid. 5.

261 SCHWEIZER, KNAPP et RUCH, *Kommentierung*, p. 18. Les cantons d'Argovie et de Schaffhouse ont demandé sa suppression, ainsi que l'Union démocratique du centre, l'Union suisse des arts et

économique »²⁶². Par ailleurs, l'article 30 P 1995 prévoit qu'une restriction d'un droit fondamental nécessite une base légale. L'article 75 P 1995 garantit le respect du principe de libre concurrence, sous réserve des dérogations prévues par la Constitution et des régle cantonales. Mais il faut alors bien distinguer les dérogations au principe de libre concurrence (art. 21 P 1995) des restrictions au droit à la liberté économique (art. 30 P 1995) et des simples dérogations aux principes de l'ordre économique (art. 75 P 1995). L'alinéa 3 fut supprimé par la suite, afin de distinguer les aspects constitutionnels des aspects institutionnels de la liberté économique²⁶³.

La réalisation des droits fondamentaux — L'article 29 P 1995 codifiait un principe non écrit du droit constitutionnel, à savoir la fonction constitutive des droits fondamentaux²⁶⁴. Toutefois, l'avant-projet n'avait pas traité les questions propres à l'application indirecte des droits fondamentaux, ce qui avait été demandé en consultation²⁶⁵. Le Conseil fédéral ajouta l'alinéa 3, qui s'adresse tant aux autorités législatives que judiciaires pour qu'elles veillent à la réalisation des droits fondamentaux dans les relations entre particuliers, dans la mesure où ils s'y prêtent²⁶⁶.

Le fédéralisme — Les cantons se sont exprimés de manière généralement favorable à la procédure de révision totale²⁶⁷. Toutefois, ils estimaient que l'avant-projet dépassait le cadre de la mise à jour, et que le rôle qui leur était dévolu dans l'avant-projet ne correspondait pas à la réalité²⁶⁸. Le projet de 96 tient largement compte de leurs remarques²⁶⁹.

Le fédéralisme non écrit — La consultation sur le projet 95 avait démontré que le fédéralisme tel qu'il était vécu reposait sur de nombreux principes non écrits

métiers, l'Association suisse des banquiers, *Koordination Ethischer Organisation der Schweiz, Forum für direkte Demokratie*, Ingénieurs suisses en énergie. L'Union suisse des arts et métiers demanda de clairement exclure l'extension de cet alinéa aux cartels, CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 73.

262 Pour le Conseil fédéral, la « libre concurrence » n'est pas équivalente à la garantie de la concurrence par l'État, cette dernière imposant de prendre des mesures contre les cartels. La libre concurrence se limite à garantir une abstention de l'État, CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 55. De nombreux participants à la consultation recommandèrent de substituer « liberté économique » à « libre concurrence » CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 73.

263 FF 1997 I 1, 179.

264 CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*, p. 64; HANGARTNER, *Entwurf*, p. 145. Sur la fonction constitutive, voir notamment SALADIN, *Funktion*, p. 546 s.

265 Notamment par le Parti socialiste et les Verts, CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 80.

266 FF 1997 I 1, 195.

267 CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, n° 1.2. La Conférence des gouvernements cantonaux et dix-sept cantons estiment que la révision totale de la Constitution est nécessaire. Seul le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures a répondu par la négative, FF 1997 I 1, 80.

268 En effet la réalité de l'État a changé avec l'élargissement des compétences fédérales, bien plus que régaliennes, et l'apparition des politiques publiques, MORAND, *Droit*, p. 194. L'État n'est plus un géant omnipotent mais doit compter avec d'autres, de metteur en scène, il est devenu un acteur, GONIN, *État*, p. 423.

269 HANGARTNER, *Entwurf*, p. 139; RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 65.

du droit constitutionnel²⁷⁰. Les critiques principales concernaient les articles 32²⁷¹ et 33²⁷² du projet 95. Les cantons se déclarèrent bien disposés à l'égard de la révision totale dans la mesure où ils étaient impliqués largement dans les processus de décisions fédéraux, que le principe de subsidiarité était consacré constitutionnellement et que le besoin de collaboration était reconnu²⁷³. Le projet 96 met l'accent sur le principe de la fidélité confédérale entre la Confédération et les cantons (art. 34 P 1996)²⁷⁴. Il demande entraide et solidarité (art. 34 al. 1 P 1996), prévoit une entraide réciproque administrative et judiciaire (art. 34 al. 2 P 1996). Il reconnaît explicitement le principe de subsidiarité (art. 34 al. 3 P 1996). Les différends doivent être réglés par la négociation ou la médiation (art. 34 al. 4 P 1996). Les droits de souveraineté dans les limites de la Constitution sont garantis (art. 35 P 1996). Le droit de participation des cantons est étendu (art. 36 P 1996).

739

La participation des cantons à la politique étrangère — Le projet 95 prévoyait une variante qui obligeait la Confédération à associer les cantons à sa politique étrangère (art. 44 P 1995). Les cantons ne se satisfaisaient pas de la variante proposée par le Conseil fédéral, car elle n'allait pas assez loin pour eux²⁷⁵. Cette disposition fut aussi critiquée en consultation, car la politique étrangère doit rester de la compétence exclusive de la Confédération²⁷⁶. Par conséquent, l'article 50 P 1996 se borne à consta-

270 FF 1997 I 1, 207.

271 L'article 32 al. 2 P 1995 prévoyait que les cantons «participent, dans le cadre de la Constitution, au processus de décision au niveau fédéral» (notre accentuation). Ce qui signifiait que les cantons participaient dans le décompte nécessaire à l'approbation de certains référendums obligatoires (art. 118 P 1995), comme cercle électoral pour le Conseil national (art. 127 P 1995), dans l'élection du Conseil des États (art. 128 P 1995), ou dans le droit de proposition à l'Assemblée fédérale (art. 138 P 1995). En tant qu'autorité d'exécution des décisions fédérales, les cantons souhaitaient une reconnaissance plus large de leurs droits, notamment par la reconnaissance du principe de subsidiarité, SCHWEIZER, KNAPP et RUCH, *Kommentierung*, p. 27 s.

272 L'article 33 P 1995 prévoyait que «[la] Confédération respecte l'indépendance des cantons». La notion d'indépendance était critiquée comme inférieure à la souveraineté garantie par les articles 3 et 5 de la Constitution de 1874, SCHWEIZER, KNAPP et RUCH, *Kommentierung*, p. 28.

273 CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 4; KKR, *Kernvernehmlassung*, p. 109; PFISTERER, *Föderalismus*, p. 68 ss. On peut y voir deux principes de base du fédéralisme moderne: les principes de fédéralisme coopératif et de subsidiarité, KNAPP, *Föderalismus*, p. 85 s.

274 FF 1997 I 1, 209. Le principe de la fidélité confédérale découle de certaines dispositions ponctuelles de la Constitution de 1874 (art. 22^{quater} al. 2, 24^{bis} al. 6, 24^{octies} al. 4, 31^{quiquies} al. 1 et 24^{quinquies} al. 1 Cst. 1874). Il a été consacré par la pratique de l'Assemblée fédérale notamment dans le cadre de la garantie de la Constitution jurassienne (FF 1977 II 259, 269).

275 Les cantons souhaitaient que la politique étrangère soit une compétence principale et non exclusive, SCHWEIZER, KNAPP et RUCH, *Kommentierung*, p. 35. Voir la proposition de la Conférence des gouvernements cantonaux et de dix cantons: «[la] Confédération sauvegarde les compétences et les intérêts des cantons dans sa politique étrangère. Dans les domaines relevant de sa souveraineté, la Confédération informe et consulte les cantons de manière complète et à temps; les cantons participent individuellement ou par l'intermédiaire de leurs organisations communes aux négociations internationales. Dans la mesure où les cantons ont émis un avis commun dans un domaine relevant de leur souveraineté, la Confédération y est liée, sauf si des intérêts prépondérants de la Suisse s'y opposent. Les cantons mettent en œuvre les obligations internationales de la Suisse dans les domaines mentionnés plus haut; ils peuvent demander le soutien de la Confédération» CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 230. Cette proposition fut jugée irréaliste, FF 1997 I 1, 234.

276 RIEBEN, *Vernehmlassung*, p. 84.

ter que l'avis des cantons revêt «un poids particulier» lorsque les compétences cantonales sont concernées par la politique étrangère. Notons au passage que les ambitions de la Confédération en matière de politique étrangère sont considérablement revues à la baisse²⁷⁷.

Modification du nombre ou du territoire des cantons — L'article 39 P 1995 codifiait un principe de droit constitutionnel non écrit qui voulait que la modification du nombre et du territoire des cantons requît l'approbation de la population et des cantons concernés. Ce principe fut intégré dans le projet 96, n'ayant pas rencontré d'opposition²⁷⁸. Toutefois, le mécanisme de la variante qui distinguait les «modifications du nombre de cantons» des «modifications du territoire» et des «rectifications de frontière» fut allégé. L'article 44 P 1996 ne prévoit que deux procédures: pour le nombre de cantons et pour les modifications de territoires.

La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons — Par ailleurs, la simplification du texte dans le cadre de la mise à jour pouvait supprimer des nuances, qui gardaient une signification politique particulière²⁷⁹ et conduire à une modification du fédéralisme. Dorénavant, le projet 96 renonce à la simplification pour offrir des garanties aux cantons. Par exemple en constitutionnalisant leurs compétences,²⁸⁰ en réduisant la compétence fédérale,²⁸¹ en reprenant des mandats législatifs existant dans la Constitution en vigueur,²⁸² en précisant que le mandat législatif ne permet pas la création de nouvelles compétences fédérales²⁸³.

5.2 Les révisions sectorielles (volets B et C)

La consultation sur la réforme des droits populaires — En matière de réforme des droits populaires, les aspects les plus litigieux ont trait essentiellement à l'augmentation du nombre de signatures requis pour l'exercice des droits populaires ainsi qu'à la consécration de la primauté du droit international. L'augmentation du nombre de signatures était plutôt acceptée par les cantons et les communes, mais massivement rejetée par les partis politiques et les groupements de défense des inté-

277 L'article 44 P 1995 prévoyait que la Confédération «contribue à combattre la faim et la pauvreté dans le monde, de même qu'à résoudre les conflits de manière pacifique». Cette version fut critiquée en consultation, comme étant trop limitée ou au contraire trop irréaliste, CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 106. La nouvelle formulation permet de contenter tout le monde: la Confédération «participe notamment aux efforts d'aide aux populations dans le besoin et de lutte contre la pauvreté, ainsi qu'aux efforts entrepris pour promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie et la coexistence pacifique des peuples» (art. 49 P 1996).

278 CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 101.

279 FF 1997 I 1, 208. En particulier, voir TSCHANNEN, *Aufgabenteilung*.

280 Comparer l'article 62 al. 1 P 1996 avec l'article 54 P 1995. Voir également l'alinéa 3 de l'article 64 P 1996 en lien avec l'article 56 P 1995. Voir aussi l'article 72 al. 1 P 1996 en lien avec l'article 63 P 1995 et l'article 78 al. 1 P 1996 avec l'article 69 P 1995. Voir l'article 83 al. 1 P 1996.

281 Comparer l'article 64 al. 1 P 1996 avec l'article 56 P 1995.

282 Comparer l'article 67 al. 3 P 1996 avec l'article 60 P 95.

283 Par l'ajout de la mention «dans les limites de leurs compétences respectives» (art. 84 P 1996). Parfois le texte prévoit que la Confédération peut légiférer «en complément des mesures cantonales» (art. 81 P 1996).

rêts²⁸⁴. Le volet B du projet 96 tempéra l'augmentation du nombre de signatures requises: 150 000 pour l'initiative tendant à la révision totale de la Constitution et l'initiative populaire rédigée, à la place de 200 000. L'initiative populaire générale se contentait de 100 000 signatures, comme le référendum, au lieu de 150 000. Par cette révision, le Conseil fédéral entendait renforcer le rôle constructif des droits populaires, en rendant plus difficile l'exercice du veto²⁸⁵. En ce qui concerne la primauté du droit international, la réforme prévoyait simplement que «[le] droit international est supérieur au droit interne» (art. 4 al. 4 P 1995 volet B). Cette formulation a été critiquée pour diverses raisons: sa formulation trop absolue, l'abandon de la jurisprudence Schubert,²⁸⁶ l'absence de toute légitimité démocratique et la question des sources du droit international²⁸⁷. Par conséquent, elle a été remplacée par une formule plus ouverte, mais qui a été intégrée dans le volet de mise à jour: «[la] Confédération et les cantons respectent le droit international» (art. 4 al. 4 P 1996)²⁸⁸.

743

La réforme des droits populaires (volet B) — L'approche que défendait le Conseil fédéral en matière de réforme des droits populaires se voulait équilibrée,²⁸⁹ c'est-à-dire qu'elle préconisait tant l'extension des droits populaires par certains aspects que sa restriction sur d'autres. L'extension des droits populaires consistait en l'introduction de l'initiative populaire générale (art. 129a P 1996 volet B), un référendum facultatif en matière administrative et financière (art. 131a P 1996 volet B), un référendum facultatif élargi en matière internationale (art. 131b P 1996 volet B) et la possibilité pour l'Assemblée fédérale de proposer des alternatives (art. 131d P 1996 volet B). En contrepartie, le nombre de signatures requises était augmenté à 150 000 (initiative populaire tendant à la révision totale et initiative populaire rédigée, art. 128

284 Douze cantons et trente-huit communes se prononcèrent en faveur contre six cantons et sept communes qui désavouèrent l'augmentation du nombre de signatures. Seul le Parti libéral suisse accepta l'augmentation du nombre de signatures, tous les autres partis nationaux la rejetèrent (le Parti évangélique, l'Union démocratique du centre, l'Union démocratique fédérale, le Parti socialiste, le Parti démocrate chrétien, les Verts, les Démocrates suisses, l'Alliance des indépendants et le Parti suisse de la liberté). Septante-cinq organisations (dont l'Union suisse du commerce et de l'industrie, l'Union syndicale suisse et l'Union suisse des arts et métiers) se prononcèrent contre et trente-cinq en faveur (dont l'Union suisse des syndicats autonomes et l'Association suisse des banquiers). CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 242 ss.

285 FF 1997 I 1 1, 458.

286 La jurisprudence Schubert remonte à un arrêt du Tribunal fédéral qui prévoit la primauté du droit international sur le droit interne, sous réserve d'une dérogation voulue par l'Assemblée fédérale, ATF 99 Ib 39, 44 consid. 4. Voir le dernier rapport du Conseil fédéral à ce sujet, FF 2010 2067.

287 En effet, les propositions distinguent selon que la source est un traité international, une coutume ou du droit dérivé. Plusieurs propositions tendent encore à différencier la norme envisagée: droit international impératif, *jus cogens*, normes internationales contraignantes... CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*, p. 236.

288 HANGARTNER estime que la pratique elle-même en matière de respect du droit international n'est pas claire, HANGARTNER, *Entwurf*, p. 147. Selon le Conseil fédéral, la formulation de l'article 4 exprime avant tout la conception moniste de la Suisse en matière de droit international — ce qui est curieux. Si on l'accepte, cela signifierait-il que les pays dualistes ne respectent pas par principe le droit international? Elle enjoint tous les organes de l'État à respecter le droit international, mais sans établir de règles de conflit, par le biais de l'interprétation conforme, FF 1997 I 1 136 s.

289 Elle visait tant à assurer le développement de la démocratie directe que la lutte contre les abus des droits populaires, FF 1997 I 1, 445 ss.

et 129 P 1996 volet B) et 100 000 pour le référendum (art. 131, 131a et 131b P 1996 volet B). Par ailleurs, l'Assemblée fédérale avait le pouvoir de saisir le Tribunal fédéral en cas de doute quant à la validité formelle et matérielle (art. 161 al. 1 lit. f et 177A P 1996 volet B).

La consultation sur la réforme de la justice — La réforme de la justice suscitait des controverses essentiellement sur la limitation de l'accès au Tribunal fédéral. L'article 164 al. 2 P 1995 (volet C) prévoyait que: «[la] loi peut limiter l'accès au tribunal, sous réserve de questions de droit ayant une portée de principe ou de préjudice grave encouru par une partie». Cette rédaction était critiquée comme étant trop restrictive, d'autres critiques souhaitaient garder des garanties constitutionnelles d'accès au juge. L'article 178a P 1996 (volet C) a été rédigé pour répondre à ces deux critiques²⁹⁰: «[l]'accès doit être garanti lorsqu'il s'agit de questions juridiques de principe ou lorsque l'issue du litige a de graves conséquences pour une partie». Cette formulation crée un mandat législatif à l'intention du législateur. Juridiquement la notion de «préjudice grave» est remplacée par un terme plus large: «graves conséquences».

744

La réforme de la justice — On peut voir deux grands buts à la réforme de la justice: renforcer le Tribunal fédéral dans son rôle de juridiction suprême et assurer la protection juridique des justiciables de manière unifiée²⁹¹. Le renforcement du rôle du Tribunal comprend tout d'abord le souci de le décharger: la Confédération et les cantons peuvent exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels (art. 25a P 1996 [volet C]), de même la loi peut exclure l'accès au Tribunal dans des domaines déterminés (art. 178a P 1996 [volet C]). Toutefois les compétences du Tribunal fédéral sont aussi élargies au contrôle des normes fédérales dans un cas d'application (art. 178 P 1996 [volet C]). Pour garantir à tous les justiciables suisses une protection de même nature, la procédure civile et pénale est unifiée (art. 113 et 114 P 1996 [volet C]). Les compétences juridictionnelles du Conseil fédéral sont transférées à des autorités judiciaires (art. 179 P 1996 [volet C]). Par ailleurs, les cantons sont tenus d'instituer des autorités judiciaires pour connaître des contestations de droit civil et des affaires pénales (art. 179a P 1996 [volet C]).

745

290 FF 1997 I 1, 544 s.

291 FF 1997 I 1, 502. La croissance des compétences fédérales avaient complètement changé le rapport de force entre la Confédération et les cantons depuis la première Constitution 1874 et par conséquent, le besoin d'un contrôle de constitutionnalité des lois fédérales se faisait sentir, Koller, BO/CN 1998 p. 1453.

III. LES DÉBATS PARLEMENTAIRES

Dans son message de 1996, le Conseil fédéral envisageait la révision totale de la Constitution comme un processus ouvert, composé de plusieurs réformes. Nous présenterons ici les débats parlementaires directement liés à ce processus ouvert. Une première réforme devait se concentrer sur la mise à jour de la Constitution (1). D'autres réformes concernaient les droits populaires (2) et la justice (3). Nous n'aborderons pas les autres réformes envisagées dans le cadre de la révision totale, comme la réforme du fédéralisme ou de la conduite de l'État.

1. La mise à jour (volet A)

1.1 Les propositions des commissions parlementaires

1.1.1 Organisation des commissions de révisions parlementaires

746

Organisation des commissions — À la session d'hiver 1996, les Bureaux des Conseils instituèrent des commissions spéciales chargées de procéder à l'examen préalable de la réforme de la Constitution¹. Les deux commissions travaillèrent simultanément: la commission du Conseil des États s'occupa prioritairement de la première moitié du texte et la commission du Conseil national de la seconde moitié du projet (depuis le titre 4, le Peuple et les cantons, P 1996)². Au 27 novembre 1997, seuls les projets des commissions sur les volets A et C nous sont connus, les commissions n'ayant pas encore terminé le travail sur le volet B (réforme des droits populaires)³.

747

Organisation de la commission du Conseil des États — Vingt-trois conseillers aux États ont participé aux travaux de la commission, sous la présidence de René Rhinow, soit la moitié du Conseil des États⁴. La commission a siégé à huit reprises en séance plénière, totalisant dix-huit jours de travail⁵. Le travail était divisé en trois sous-commissions, présidées par les conseillers aux États Frick (organisation des autorités, droits populaires), Aeby (compétences de la Confédération) et Zimmerli (droits fondamentaux, Tribunal fédéral), qui ont totalisé dix-neuf séances. L'ensemble des travaux de la commission a représenté vingt-sept jours de travail par Conseiller aux États. Durant ce temps, les conseillers ont procédé à l'audition de nombreux experts et représentants d'associations. La commission du Conseil des États tint huit séances plénières totalisant dix-huit journées de travail⁶.

748

Organisation de la commission du Conseil national — Trente-neuf Conseillers nationaux participèrent aux débats liés à la révision totale, dont des représentants de presque toutes les commissions parlementaires permanentes, sous la présidence de Joseph Deiss. La sous-commission chargée de l'organisation des autorités et des droits populaires était présidée par Samuel Schmid, celle consacrée aux droits fondamentaux et au Tribunal fédéral était présidée par Vreni Hubmann et celle consacrée aux compétences de la Confédération était présidée par Pascal Couchepin. Les

1 FF 1997 III 1162, 1163.

2 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 55, nbp 14.

3 Ces projets ont été publiés dans la Feuille fédérale, FF 1998 I 286 ss.

4 Rhinow (président, R/BL), Aeby (S/FR), Béguin (jusqu'en juin 1997, R/NE), Bloetzer (C/VS), Büttiker (R/SO), Cavadini (L/NE), Cottier (OFR), Forster (R/SG), Frick (C/SZ), Gentil (S/JU), Inderkum (C/UR), Leumann (dès juin 1997, R/LU), Marty (R/TI), Onken (jusqu'au 31 mai 1997, S/TG), Paupe (dès juin 1997, C/JU), Reimann (V/AG), Respini (C/TI), Saudan (R/GE), Schallberger (C/NW), Schüle (R/SH), Spoerry (R/ZH), Wicki (C/LU), Zimmerli (V/BE).

5 Rhinow, BO/CE 1998 p. 4 s.

6 Pour les modalités pratiques liées à l'organisation des commissions, voir les informations du service du parlement pour la conférence de presse du 21 novembre 1997, disponible sur www.parlament.ch, visité le 28 novembre 2012.

séances plénières se sont tenues à neuf reprises dans toute la Suisse, pendant un total de vingt-trois jours.

1.1.2 La commission de révision du Conseil national

Projet de la Commission du Conseil national⁷ et sa systématique — Sur les 184 articles proposés par le Conseil fédéral, le *Projet de la commission de la révision constitutionnelle du Conseil national* (ci-après P 1997 [CN])⁸ laisse 88 articles inchangés. Il compte 128 propositions de minorités. Seul le titre trois a été modifié avec l'adjonction des communes à côté de la Confédération et des cantons. Comme pour la commission du Conseil des États, l'arrêté fédéral est complété: son article 2 liste désormais les normes constitutionnelles qui n'apparaissent plus dans le texte de la Constitution, mais qui restent en vigueur jusqu'à l'adoption de règles légales correspondantes⁹. Nous présentons ici les modifications les plus importantes du projet du Conseil fédéral.

749

Préambule — La commission du Conseil national a repris trois phrases du projet Furgler¹⁰. Comme le projet, la commission préfère parler de «cantons de la Suisse» à la place de «cantons suisses». L'alliance des Confédérés ne vise plus seulement à «maintenir» la liberté, mais à la «renforcer». Comme pour le Conseil des États, la «diversité» prend la place de la «complémentarité des différences».

750

Titre 1 — Les buts de la Confédération intègrent le développement durable (art. 2 al. 2 P 1997 [CN]) et l'égalité des chances (art. 2 al. 2^{bis} P 1997 [CN]). La proposition de la commission du Conseil des États de placer l'article sur les langues après le fédéralisme est retenue (art. 3a P 1997 [CN]). Un article traitant de la responsabilité individuelle et sociale est également ajouté (art. 3b P 1997 [CN]). La Suisse est un État de droit (art. 4 P 1997 [CN]).

751

Titre 2 — La loi pourvoit à l'égalité des personnes handicapées (art. 7 al. 4 P 1997 [CN]). Le principe d'égalité a été controversé puisqu'il est accompagné de huit propositions de minorités. Le droit au mariage et à la famille est garanti (art. 12 P 1997 [CN]), ainsi que le droit à un enseignement primaire (art. 16a P 1997 [CN]). La personne arrêtée a le droit d'avertir ses proches parents (art. 27 al. 2 P 1997 [CN]). Les autorités sont tenues de répondre aux pétitions qui leur sont adressées (art. 29 al. 2 P 1997 [CN]). Les buts sont sociaux sont rédigés en trois temps: une

752

7 Deiss (président. C/FR), Bircher (C/AG), Carobbio (S/TI), Couchepin (R/VS), Dealing (R/SZ), Dürren (C/OW), Engelberger (R/NW), Engler (C/AI), Fehr (V/ZH), Fischer-Hägglingen (V/AG), Föhn (V/SZ), Frey (R/NE), Fritschi (R/ZH), Göll (S/ZH), Gross Andreas (S/ZH), Gross Jost (S/TG), Gysin (S/BS), Heberlein (R/ZH), Heim (dès octobre 1997, C/SO), Hubmann (S/ZH), Jeanprêtre (S/VD), Jutet (S/FR), Keller (D/BL), Lachat (C/JU), Leuba (L/VD), Loretan (C/VS), Maury Pasquier (S/VD), Ostermann (G/VD), Pelli (R/TI), Schluer (V/ZH), Schmid (V/BE), Seiler (V/BE), Steinemann (F/SG), Straumann (jusqu'au 22 septembre 97, C/SO), Stump (S/AG), Thür (G/AG), Vallender (R/AR), Vollmer (S/BE), Weigelt (R/SG), Zwiygart (U/BE).

8 Publié dans FF 1998 I 288 ss.

9 Voir *supra* nbp 2.

10 «Conscients que seul est libre qui use de sa liberté, sachant que la force d'une communauté se mesure au bien-être du plus faible des (sic) ses membres, [reconnaissant] les limites de toute (sic) pouvoir étatique, soucieux du devoir qui leur incombe de contribuer à la paix du monde...» Hubmann, BO/CN 1998 p. 42.

norme programmatique qui rappelle l'importance de l'initiative privée et de la responsabilité individuelle (art. 33 al. 1^{aa} P 1997 [CN]); la tâche est donnée à la Confédération et aux cantons d'assurer toute personne contre les conséquences économiques des calamités de la vie (art. 33 al. 1^{a[b]} P 1997 [CN]). Ensuite des mandats législatifs précisent les tâches (art. 33 al. 1 P 1997 [CN]).

753

Titre 3 — Le droit des cantons de définir leurs propres tâches est reconnu (art. 35 P 1997 [CN]). Les communes se voient reconnaître la garantie de leur autonomie (art. 41 al. 1 P 1997 [CN]) et une attention de la Confédération (art. 41 al. 2 P 1997 [CN]). La Confédération et les cantons prennent en considération les villes et les agglomérations urbaines (art. 41 al. 3 P 1997 [CN]). L'énergie nucléaire est dissociée de l'article sur le transport de l'électricité (art. 74 et 74a P 1997 [CN]). D'une simple norme attributive de compétence, l'encouragement du cinéma est complété par une tâche de la Confédération (art. 77 al. 3 P 1997 [CN])¹¹. L'article sur les langues devient un article indépendant (art. 83a P 1997 [CN]). L'article sur les relations entre Église et État est biffé (art. 84 P 1997 [CN]). Une part adéquate des réserves de la Banque nationale doit consister en or (art. 89 al. 3 P 1997 [CN]). Le premier août est déclaré congé payé (art. 101 al. 3 P 1997 [CN]). Le financement des assurances sociales est un alinéa séparé des principes de l'assurance (art. 103 al. 1^{bis}, 104 al. 1^{bis} et 105 al. 1^{bis} P 1997 [CN]). Les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique en matière d'imposition sont écrits (art. 118 P 1997 [CN]).

754

Titre 4 — Le rôle des partis politiques est reconnu (art. 127a P 1997 [CN]). La possibilité pour l'Assemblée fédérale de déclarer partiellement nulle une initiative est aussi reconnue (art. 129 al. 3 P 1997 [CN]).

755

Titre 5 — Les ecclésiastiques sont éligibles au Conseil national (art. 133 P 1997 [CN])¹². La possibilité d'élire un second vice-président est aussi entérinée (art. 143 al. 1 P 1997 [CN])¹³. Des compétences accrues sont reconnues pour les commissions parlementaires (art. 144 P 1997 [CN]). L'arrêté fédéral est remplacé par la loi fédérale ou l'ordonnance (voir notamment les art. 150 al. 3, 155 et 160 P 1997 [CN]). L'Assemblée fédérale fixe les orientations fondamentales et ne se contente plus de participer à la conception de la politique extérieure (art. 156 al. 1 et 160 P 1997 [CN]). L'évaluation de l'efficacité des mesures de la Confédération devient une tâche de l'Assemblée fédérale (art. 159a P 1997 [CN]).

756

Titre 6 — Le titre 6 sur la révision de la Constitution n'a pas été modifié par la commission du Conseil national.

11 Comparer l'article 77 al. 3 P 1996 (notre accentuation): la Confédération «peut édicter des dispositions *sur l'importation et la distribution de films et sur l'ouverture et la transformation de cinéma*» avec la Confédération «peut édicter des dispositions *pour encourager une offre de films variée et de qualité*» (art. 77 al. 3 P 1997 [CN]).

12 Bien que cette innovation ait été jugée comme une nouveauté par rapport au droit constitutionnel, mais susceptible de réunir un consensus (*konsensfähig*) Fritschi, Leuba et Koller, BO/CN 1998 p. 93.

13 L'idée était de renforcer la présidence du Conseil national en permettant au second vice-président de devenir premier vice-président et enfin président. Il était attendu du rallongement de la fonction de vice-président une meilleure préparation à la fonction de président, Leuba BO/CN 1998 p. 101.

1.1.3 La commission de révision du Conseil des États

Le projet de la commission du Conseil des États — Sur les 184 articles proposés par le Conseil fédéral, le *Projet de la commission de la révision constitutionnelle du Conseil des États* (ci-après P 1997 [CE])¹⁴ laisse 72 articles inchangés et apporte une vingtaine d'innovations. Il compte treize propositions de minorités. Quatre titres sur les six du projet 1996 sont inchangés. Nous présentons ici les modifications les plus importantes par rapport au projet du Conseil fédéral. Bien que la Commission du Conseil des États ait accepté le projet de *Nachführung*, elle s'est permise de modifier le projet du Conseil fédéral. Elle a inclu les réformes de la Constitution, qui, allant au-delà du droit constitutionnel positif, peuvent s'appuyer sur un large consensus (*breiten Konsens*)¹⁵.

757

Systématique — Le titre premier «la Confédération suisse» devient «Dispositions générales» comme le titre premier de la Constitution de 1874. L'article premier intitulé «Structure» devient «Confédération». Il est également modifié: comme ce sont le peuple et les cantons qui forment la Confédération suisse, et non les cantons uniquement¹⁶. Le titre 2 intègre une section sur la citoyenneté, qui était dans le titre 3 et devient «Droits fondamentaux, citoyenneté et buts sociaux». Le nouvel article 2 place donc les citoyens au centre avec leurs droits fondamentaux et leurs droits politiques¹⁷. Les sections consacrées au fédéralisme du titre 3 sont retravaillées pour distinguer les tâches de la Confédération et des cantons du fédéralisme coopératif. La section sur la culture et la formation vient directement après les compétences sur les relations internationales, selon son importance¹⁸. L'arrêté fédéral est complété: son article 2 liste désormais les normes constitutionnelles qui n'apparaissent plus dans le texte de la Constitution, mais qui restent en vigueur jusqu'à l'adoption de règles légales correspondantes¹⁹.

758

Le préambule — L'*invocatio* est maintenue par la commission. La *narratio* est par contre modifiée par de nouvelles valeurs: la cohésion nationale,²⁰ la diversité (en lieu et place de la «complémentarité des différences») et l'importance des «acquis communs». Par ailleurs, la dernière phrase est mise au présent («Le peuple et les cantons suisses [...] *arrêtent* la Constitution» au lieu de «*ont arrêté*»). L'usage du présent marque la souplesse de la Constitution et son ouverture aux multiples révisions.

759

14 Publié dans FF 1998 I 366 ss.

15 Rhinow BO/CE 1998 p. 3.

16 Cette nuance exprime la conception moderne de la souveraineté populaire, Rhinow, BO/CE 1998, p. 21. Elle rappelle que le peuple suisse existe aussi indépendamment des cantons, Frick, BO/CE 1998, p. 23.

17 La commission de rédaction a voulu mettre l'accent sur l'appartenance du citoyen à la communauté étatique dans sa triple dimension fédérale, cantonale et communale, Rhinow BO/CE 1998 p. 31; Aeby BO/CE 1998 p. 54.

18 Rhinow, BO/CE 1998, p. 66. Elle a été considérée par la commission de rédaction comme «le capital humain» du pays, Aeby, BO/CE 1998 p. 71.

19 Il s'agit des articles 32^{quater} al. 6 Cst. 1874 (colportage des boissons spiritueuses), 36^{quinquies} al. 1, 2 et 4 Cst. 1874 (redevance pour l'utilisation des autoroutes), 45^{bis} al. 1 Cst. 1874 (Suisse de l'étranger), 121^{bis} al. 1, 2 et 3, phrases 1 et 2 Cst. 1874 (contre-projet opposé par l'Assemblée fédérale aux initiatives populaires).

20 Le préambule exprime ainsi la volonté de renforcer les forces centripètes de la Suisse, contre ses tendances centrifuges, Frick, BO/CE 1998, p. 22.

760

Le titre premier — Le titre premier a été retravaillé pour faire ressortir les cinq éléments fondamentaux de l'État suisse: la structure du fédéralisme (art. 1 P 1997 [CE]), le but de la Confédération (art. 2 P 1997 [CE]), la souveraineté des cantons (art. 3 P 1997 [CE]), les langues nationales (art. 3a P 1997 [CE]) et l'État de droit (art. 4 P 1997 [CE])²¹. Outre les changements à l'article premier, le titre de l'article 3 est changé, de «Fédéralisme» il devient «Cantons». Sa formulation est retravaillée et correspond à l'article 3 Cst. 1999²². L'article 3 al. 2 P 1996 qui traite des tâches de la Confédération est biffé, de même que la participation des Cantons au processus de décision fédéral (art. 3 al. 3 P 1996)²³. L'article sur les langues nationales est déplacé pour prendre sa place actuelle (5 P 1996 à 4 Cst. 1999). L'État de droit est reconnu par la Constitution (art. 4 P 1997 [CE]).

761

Le titre 2 — Les droits fondamentaux ne sont que peu modifiés par la commission, à l'exception de la portée du principe de discrimination²⁴. Parfois, leur formulation est renforcée²⁵. Une condition peut être ajoutée,²⁶ des articles peuvent être divisés plus précisément,²⁷ ou la mise en œuvre peut être déléguée au législateur²⁸. Le droit de grève est biffé et la Constitution se limite à garantir la liberté syndicale (art. 24 P 1997 [CE]). Le titre 2 met l'accent sur la notion de citoyenneté (art. 32a P 1997 [CE]), en lieu et place de «nationalité» (art. 45 P 1996). Un mandat législatif est donné à la Confédération de faciliter la naturalisation des enfants apatrides (art. 32b P 1997 [CE]). Les buts sociaux sont retravaillés sur la base du principe de subsidiarité²⁹ (art. 33 P 1997 [CE]): l'alinéa 1a prévoit un but, à savoir que «toute personne puisse avoir part à la sécurité sociale». L'alinéa 1 attribue un certain nombre de tâches à la Confédération et aux cantons, en fonction «des moyens disponibles». Finalement, la lettre a est un mandat législatif contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident...

21 Aeby, BO/CE 1998, p. 24.

22 Les tâches de la Confédération et la participation des cantons au processus de décision fédéral ont été déplacées à l'article 34a al. 1 et aux articles 36 et 37 P 1997 (CE).

23 Il est inséré dans le titre sur la relation entre la Confédération et les cantons, Rhinow, BO/CE 1998, p. 21.

24 Rhinow BO/CE 1998 p. 31.

25 Comparer l'article 21 P 1997 (CE): «[personne] ne peut être refoulé...» avec l'article 21 P 1996 (notre accentuation) «[dans] aucun cas une personne ne peut être refoulée...». Voir également l'article 9 P 1996 (CE). Comparer de même l'article 21 al. 2 P 1997 (CE) «[ils] ont le droit de quitter la Suisse ou d'entrer en Suisse» avec «[ils] ont le droit de quitter la Suisse ou d'y revenir» (art. 20 al. 2 P 1996); cette précision permet d'inclure les Suisses nés à l'étranger qui souhaitent venir en Suisse, Marty BO/CE 1998, p. 42. Finalement l'article 25 al. 3 P 1997 (CE) prévoit que «[toute] personne qui...» au lieu de «[les] personnes qui...» (art. 25 al. 3 P 1996).

26 Comparer l'article 10 P 1997 (CE) («[quiconque] est dans le besoin et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien, a le droit d'être aidé...») avec l'article 10 P 1996 («[quiconque] est dans le besoin a le droit d'être aidé...»)

27 Voir les articles 14 et 14a P 1997 (CE).

28 Comparer l'article 14a al. 3 P 1997 (CE) avec l'article 14 P 1996.

29 Trois réserves s'appliquent à l'existence de droits sociaux: le principe de subsidiarité de l'action de l'État. L'action de l'État est subsidiaire à la responsabilité individuelle et à l'action de la société. Ensuite, les droits sociaux s'exercent dans le respect de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, dans le cadre des ressources disponibles, Rhinow BO/CE 1998, p. 31.

Le titre 3: le fédéralisme — Le titre 3 dans le projet du Conseil fédéral prévoyait de consacrer d'abord le fédéralisme coopératif et puis décrivait les tâches des cantons. Le projet de la Commission du Conseil des États renverse l'ordre du projet du Conseil fédéral et commence par décrire les tâches de la Confédération et des cantons (art. 34 ss P 1997 [CE]), par souci de clarté³⁰. L'article 40 P 1997 (CE) consacre explicitement la primauté du droit fédéral. Les agglomérations et les régions de montagnes sont reconnues (art. 41 al. 2 P 1997 [CE]). Le coût d'une intervention fédérale n'est plus à la charge des cantons (art. 43 P 1997 [CE]). La Constitution ne garantit plus le *nombre* des cantons, mais leur statut propre (art. 44 P 1997 [CE]). L'article 44 P 1997 (CE) distingue trois situations: les modifications du nombre et du statut des cantons exigent une approbation du peuple et des cantons (art. 44 al. 2 P 1997 [CE]), les modifications du territoire cantonal se font par l'approbation de l'Assemblée fédérale (art. 44 al. 3 P 1997 [CE]) et les rectifications de frontières se font par convention entre les cantons (art. 44 al. 4 P 1997 [CE])³¹.

Le titre 3: la répartition des compétences — La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons est proche du projet du Conseil fédéral³². L'article sur les dons et distinctions octroyées par des gouvernements étrangers est biffé (art. 52 P 1997 [CE])³³, ainsi que le principe d'une armée de milice (art. 54 al. 1 P 1997 [CE])³⁴. La section sur la formation, la recherche et la culture (art. 57a ss P 1997 [CE]) est placée avant celle consacrée à l'aménagement du territoire (art. 58 ss P 1997 [CE])³⁵. Une compétence fédérale est prévue en matière de statistique (art. 57c P 1997 [CE])³⁶. L'obligation de remplacer les chemins pédestres supprimés est biffée (art. 72 al. 3 P 1997 [CE]), de même que le versement du bénéfice de la poste et des télécommunications à la Confédération (art. 75 al. 3 P 1997 [CE]). L'article sur les relations entre Église et État est biffé (art. 84 P 1996). La clause du besoin en matière d'hôtellerie et la restauration est limitée à 10 ans (art. 92 P 1997 [CE]), en lien avec l'art. 185, ch. 5a P 1997 [CE]), comme l'obligation de garantir l'approvisionnement en céréales et en farine panifiable (art. 94 P 1997 [CE] en lien avec l'art. 185, ch. 5b). Le clonage est interdit (art. 111 al. 2 lit. a P 1997 [CE]), comme les abus en matière de génie génétique (art. 111a P 1997 [CE]). L'impôt de rétorsion est supprimé (art. 122 al. 3 P 1997 [CE]). À côté de ces changements, la commission a procédé à des

30 Rhinow BO/CE 1998 p. 60.

31 Cette modification a été justifiée par la votation sur le statut de la commune de Vellerat au canton du Jura, qui avait été acceptée par un score soviétique de plus de 90% de oui, avec de taux de participation avoisinant les 30% (FF 1996 II 1038), Aeby, BO/CE 1998, p. 65.

32 Rhinow, BO/CE 1998, p. 66.

33 La commission de rédaction avait estimé que la question n'était pas de rang constitutionnel, et posait des problèmes d'application, comme dans le cas des récompenses d'organisations internationales ou de fédérations sportives internationales, Aeby, BO/CE 1998, p. 68.

34 La commission de rédaction voulait laisser la porte ouverte à d'éventuelles professionnalisations sectorielles de l'armée, Aeby, BO/CE 1998, p. 70.

35 Rhinow, BO/CE 1998, p. 66.

36 Comme le remarque Rhinow, le message du Conseil fédéral explique toutes les raisons pour lesquelles une compétence fédérale en matière de statistique est nécessaire (FF 1997 I 1, 285 ss), alors que le projet du Conseil fédéral ne la prévoit pas dans son avant-projet (!), BO/CE 1998, p. 72. Voir aussi Vollmer, BO/CN 1998 p. 946.

modifications essentiellement formelles, comme la substitution d'un terme par un autre,³⁷ des changements dans l'énumération de termes,³⁸ ou de systématique³⁹.

764

Le titre 4 — L'Assemblée fédérale peut déclarer une initiative populaire totalement ou partiellement nulle (art. 129 al. 3 P 1997 [CE]). Les arrêtés fédéraux ne sont soumis au référendum que dans la mesure où la Constitution ou une loi le prévoient (art. 131 al. 1 lit. c^{bis} P 1997 [CE]).

765

Le titre 5 — Les ecclésiastiques deviennent éligibles au Conseil national (art. 133 P 1997 [CE]), de même que les agents de la Confédération (art. 134 al. 3 P 1997 [CE]). Chaque Conseil peut élire, outre un président et un vice-président, un second vice-président (art. 143 P 1997 [CE]). A l'exception des compétences législatives, les commissions parlementaires peuvent recevoir certaines compétences, dans le cadre desquelles la loi leur attribue un certain pouvoir, comme le droit d'obtenir des renseignements, de consulter des documents et de mener des enquêtes (art. 144 P 1997 [CE]). Le recours au service de l'administration est réglé au niveau législatif (art. 146 P 1997 [CE]). La commission du Conseil des États a proposé une réforme des actes de l'Assemblée fédérale en classant les arrêtés fédéraux de portée générale en loi fédérale (art. 150 al. 3 lit. a P 1997 [CE]) ou en ordonnance (art. 150 al. 4 P 1997 [CE]). L'article 153a P 4 1997 (CE) prévoit que les règles de droit doivent être prises sous la forme d'une loi fédérale ou d'une ordonnance. Les dispositions importantes sont réservées à la loi fédérale (art. 154 al. 1^{bis} P 1997 [CE]). L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures de la Confédération soit évaluée (art. 159a P 1997 [CE]). Les assises fédérales sont supprimées (art. 179 P 1997 [CE]).

766

Le titre 6 — Le titre 6 sur la révision de la Constitution n'a pas été modifié par la commission du Conseil des États.

767

La réforme de la justice — La commission du Conseil des États a proposé de garantir l'accès au Tribunal fédéral en cas de contestation «soullevant une question de droit de principe» (art. 178a 1^{bis} P 1997 [CE]). L'accès au Tribunal est exclu en cas de recours manifestement infondés ou dépourvus de chance de succès (art. 178 al. 2^{bis} P 1997 [CE]). Les modifications avaient comme objectif de compléter le volet A. Si le volet A devait être rejeté et le volet C accepté, l'Assemblée fédérale adapterait formellement le projet à la Constitution de 1874.

37 Par exemple «l'armée contribue à prévenir...» à la place de «l'armée a pour mission» (art. 54 P 1997 [CE]), «elle édicte des dispositions en matière de...» à la place de «elle édicte des dispositions sur...» (notre accentuation, art. 90 al. 3 P 1997 [CE]), *politique agricole* à la place d'*agriculture* (notre accentuation, titre de l'art. 95 P 1997 [CE]).

38 Voir par exemple «les intérêts des familles, des personnes âgées, des indigents et des handicapés» à la place des «intérêts des familles, des indigents, des handicapés et des personnes âgées» (art. 99 al. 3 P 1997 [CE]).

39 Le financement des assurances sociales a été placé systématiquement comme un nouvel alinéa en lieu et place d'être considéré comme un principe contenu dans un mandat législatif (Comparer les articles 103 al. 1^{bis}, 104 al. 1^{bis} et 105 al. 1^{bis} P 1997 [CE], avec les articles 103 lit. c, 104 lit. e et 105 lit. c P. 1996).

1.2 Les débats au Conseil national

Déroulement des débats — Les débats au Conseil national commencèrent le 20 janvier 1998 et se terminèrent le 18 décembre 1998. Le Conseil national était le conseil prioritaire pour les articles 127 à 184 (A2), sans les dispositions finales et transitoires⁴⁰. La révision totale de la Constitution fut à l'agenda du Conseil national du 20 janvier au 22 janvier,⁴¹ du 17 au 19 mars,⁴² du 27 au 30 avril,⁴³ le 8 juin,⁴⁴ le 25 juin,⁴⁵ le 23 septembre,⁴⁶ le 30 novembre,⁴⁷ le 1^{er} décembre, les 8 et 9 décembre, le 14 et le 15 décembre, le 18 décembre. Nous présenterons ici quelques questions débattues, en lien avec l'objectif de la mise à jour.

768

1.2.1 Les délibérations comme premier Conseil (projet A2)

Déroulement des débats — Au Conseil national, les débats concernant le projet A2 comme premier Conseil commencèrent le 20 janvier 1998⁴⁸ pour les débats sur l'entrée en matière jusqu'au lendemain. Le 21 janvier, le Conseil national traita des articles 127 à 156 P 1997 (CN). Les débats sur le projet A2 comme premier conseil se terminèrent le 22 janvier 1998⁴⁹, avec le traitement des articles 157 à 184 P 1997 (CN).

769

Entrée en matière — La question de l'entrée en matière était contestée par le Parti de la liberté et par deux propositions qui tendaient à remettre en question le volet de la mise à jour. Les avis étaient partagés⁵⁰ entre les conseillers nationaux qui soutenaient le projet de mise à jour⁵¹ et ceux qui le contestaient, parce qu'inutile,⁵² ou trop timide⁵³ ou trop ambitieux⁵⁴. Dans les débats, tout en se prononçant pour le principe de la révision totale, plusieurs partis réservèrent leur approbation en fonction du

770

40 BO/CN 1998 p. 81. Conformément à l'article 13 al. 2 LREC, lorsqu'un projet de loi se prête à être discuté par partie, en raison de son ampleur, le projet peut être fractionné.

41 BO/CN 1998 p. 39 ss.

42 BO/CN 1998 p. 618 ss.

43 BO/CN 1998 p. 848 ss.

44 BO/CN 1998 p. 995 ss.

45 BO/CN 1998 p. 1433 ss.

46 BO/CN 1998 p. 1751 ss.

47 BO/CN 1998 p. 2358 ss.

48 BO/CN 1998 p. 39 ss.

49 BO/CN 1998 p. 154.

50 Voir la synthèse du Conseiller national Heim, BO/CN 1998 p. 71 et du rapporteur Deiss, BO/CN 1998 p. 76.

51 Parce qu'il a déjà beaucoup coûté d'argent au contribuable, Fehr, BO/CN 1998 p. 65; pour permettre de donner une chance d'améliorer la Constitution, Jutzet 1998 p. 62; parce qu'il offre une vue d'ensemble sur le droit en vigueur, Kofmel, BO/CN 1998, p. 58; parce qu'il faut un renforcement de la démocratie, Engler, BO/CN 1998 p. 52.

52 Steiner et Dreher, BO/CN 1998 p. 69.

53 Pour résoudre les problèmes de la population, Chiffelle, BO/CN 1998 p. 67, comme la constitution économique, Gysin, BO/CN 1998 p. 59 ou pour les droits sociaux, Goll, BO/CN 1998 p. 58; pour modifier le fonctionnement du gouvernement, Sandoz, BO/CN 1998 p. 54.

54 Parce qu'il ouvrirait la voie à l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, Steffen, BO/CN 1998 p. 57.

résultat final⁵⁵. L'entrée en matière a été votée par 153 conseillers nationaux contre 10.

771

Les droits politiques et la mise à jour — La reconnaissance du rôle des partis politiques appartenait à la réalité vécue du droit constitutionnel et a été intégrée dans le volet A de la mise à jour (art. 127a P 1997 [CN])⁵⁶. Toutefois, l'article 116 al. 3 de la réforme des droits populaires qui traite du financement des partis n'a pas été intégré. Le rapporteur de la commission Fritchi estimait que cet exemple illustrait la politique de mise à jour du parlement, qui était plus large que celle du Conseil fédéral⁵⁷. La politique de la mise à jour repose sur deux questions: la question est-elle une nouveauté matérielle? Si oui, est-elle susceptible d'un consensus général (*konsensfähig*)? Dans l'affirmative, la question pouvait être intégrée dans le volet A, bien que consistant en une nouveauté. Dans le cas contraire, la proposition devait être rejetée ou intégrée aux prochaines révisions totales⁵⁸. Deux propositions de Chiffelle et Rennwald tendaient à élargir le droit de vote aux étrangers. Elles furent sévèrement critiquées, car jugées contraires à cette politique de mise à jour de la commission⁵⁹ et rejetées par 50 voix contre 97.

772

Le droit à l'information des commissions parlementaires — Alors que l'article 144 P 1996 se bornait à constater l'existence des commissions parlementaires et à permettre l'existence de commissions parlementaires conjointes prévues par la loi, l'article 144 P 1997 (CN) apportait des nouveautés. Parmi elles, l'article 144 al. 3 P 1997 (CN) constitutionnalisait un droit d'accès aux informations pour les commissions parlementaires⁶⁰. Une proposition du Conseiller national Bonny reprenait la version du Conseil des États qui se bornait à prévoir un mandat législatif dans ce sens. Le Conseiller fédéral Koller montra sa préférence pour la proposition Bonny, car il estimait qu'une modification dans les relations entre l'Assemblée fédérale et le

55 Le parti libéral souhaitait examiner si le projet final s'écarte de la mise à jour (Leuba, BO/CN 1998 p. 45). Le parti socialiste voulait que les réformes à venir ne soient pas empêchées par le projet, qu'il ne remît pas en cause les acquis, que le concept de mise à jour fût compris de manière plus large par le Conseil fédéral et que des variantes politiques fussent proposées dans les débats, BO/CN 1998, p. 50.

56 En effet, le système proportionnel sans partis politiques ne serait pas réalisable, Fritschi, BO/CN 1998, p. 81.

57 La politique suivie par la commission de rédaction du Conseil national était la suivante: «[wenn] sie [die Kommission] zur Ansicht kam, ein Vorschlag sei weitgehend konsensfähig und provoziere im Hinblick auf eine Volksabstimmung keine Opposition, nahm sie ihn in die Nachführung auf», BO/CN 1998 p. 82. Sur la question de la reconnaissance des partis politiques, le Conseil des États s'est rallié à l'appréciation du Conseil national, BO/CE 1998 p. 273. Les partis politiques ayant été considérés comme partie intégrante de la réalité constitutionnelle vécue, Frick, BO/CN 1998 p. 272.

58 Fritschi, BO/CN 1998 p. 82 et Leuba, BO/CN 1998 p. 84.

59 Pour Pelli, il s'agit d'une «provocation», BO/CN 1998 p. 83. Andreas Gross estime qu'il s'agit d'une occasion pour ajuster le tir, BO/CN 1998 p. 83. Steffen y voit une porte d'entrée à l'Union européenne, BO/CN 1998 p. 83. Leuba soulève que Rennwald, qui était contre l'entrée en matière, se réjouirait du rejet de la nouvelle Constitution, BO/CN 1998 p. 84. Koller estime que ces propositions n'apportent absolument rien, car une discussion sérieuse et approfondie n'est pas possible, Koller, BO/CN 1998 p. 84.

60 Voir l'article 144 al. 4 P 1997 (CN): «[les] commissions ont le droit à toutes les informations nécessaires et adaptées à l'exécution de leur mandat. La loi détermine les restrictions des droits d'information».

Conseil fédéral dépassait le cadre de la mise à jour⁶¹. Toutefois, le droit d'accès fut accepté par le Conseil national par 66 voix contre 65.

La forme des actes de l'Assemblée fédérale — Le 15 décembre 1995, la commission des institutions politiques des deux Chambres proposa de simplifier la forme des actes de l'Assemblée fédérale, pour lui permettre de se concentrer sur les décisions importantes⁶². Cette proposition n'était pas intégrée par le Conseil fédéral dans le projet de 1996, mais Arnold Koller ne s'opposa pas à ce qu'elle le fût⁶³. Le projet de la commission des institutions politiques était de distinguer les normes *importantes*, soumises au référendum, des autres normes, qui le sont moins, et des actes qui contiennent des *règles de droit*, des autres, qui sont des décisions d'application⁶⁴. On peut exprimer la réforme par un tableau à double entrée⁶⁵:

773

	Règles de droit	Décisions
Référendum facultatif	Loi fédérale	Arrêté fédéral
Pas de référendum	Ordonnance	Arrêté fédéral simple

Le rôle du parlement en matière de politique étrangère — La définition du rôle de l'Assemblée fédérale en matière de politique étrangère a donné lieu à des échanges animés⁶⁶. L'article 156 P 1996 prévoyait que l'Assemblée fédérale «participe à la conception de la politique extérieure». Une majorité de la commission de la révision constitutionnelle du Conseil national souhaitait que l'Assemblée fédérale «fixe les orientations fondamentales» (art. 156 P 1997 [CN]). Une minorité soutenait la version du Conseil fédéral. En faveur de la version du Conseil fédéral, on a avancé que l'Assemblée fédérale se perdrait dans des discussions sans fin pour déterminer les orientations fondamentales,⁶⁷ qu'il était difficile de déterminer les options fonamen-

774

61 Koller, BO/CN 1998 p. 103.

62 Les Commissions des institutions politiques ont institué une commission d'experts, composée de Georg Müller, Pierre Moor, Urs Bolz, Ulrich Klöti et Philippe Mastronardi. Voir le rapport d'experts, FF 1996 II 413 ss. Avant la réforme, il y avait cinq catégories d'actes de l'Assemblée fédérale: 1) les lois fédérales 2) les arrêtés fédéraux de portée générale soumis au référendum facultatif 3) les arrêtés fédéraux de portée générale non soumis au référendum 4) les arrêtés fédéraux simples et 5) les arrêtés fédéraux pouvaient contenir une clause d'urgence, qui les soumettaient au référendum. Pour les arrêtés fédéraux urgents dérogeant à la Constitution, le référendum était obligatoire, Leuba, BO/CN 1998 p. 111.

63 Koller estimait que la situation juridique était trop compliquée, et que l'arrêté fédéral de portée générale non soumis au référendum était considéré comme anticonstitutionnel par la doctrine. C'est pourquoi il ne s'opposa pas à la réforme, Koller, BO/CN 1998 p. 111.

64 Schmid, BO/CN 1998 p. 110; RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 178.

65 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 181.

66 Il s'agit d'une «*Schlüsselstelle*», Dettling, BO/CN 1998 p. 116, d'un «moment de rupture», Ziegler, BO/CN 1998 p. 116, d'articles «très délicats», Pelli, BO/CN 1998 p. 118, d'une «option à prendre», Leuba, BO/CN 1998 p. 121.

67 Dettling, BO/CN p. 1998, p. 116; Koller, BO/CN 1998 p. 122.

tales de la politique étrangère,⁶⁸ qu'elle distinguait mieux les rôles⁶⁹ et qu'elle garantissait la meilleure flexibilité pour la conduite de la politique étrangère⁷⁰. En défaveur, qu'on ne pouvait pas séparer la politique intérieure de la politique étrangère,⁷¹ et qu'il appartenait à l'Assemblée fédérale d'assumer son rôle d'autorité suprême⁷². La version du Conseil fédéral fut largement préférée par 86 voix contre 48⁷³.

775

Le mandat donné au Conseil fédéral par l'Assemblée fédérale — Le Conseil national discuta de l'opportunité d'introduire la possibilité pour l'Assemblée fédérale de confier des mandats au Conseil fédéral (voir l'article 161 al. 1 g^{quater} P 1997 [CN])⁷⁴. Pour les partisans, le mandat était considéré comme un instrument d'orientation du parlement,⁷⁵ qui permettait de clarifier les relations entre le parlement et le Conseil fédéral⁷⁶ et qui s'inscrivait dans le cadre de la mise à jour⁷⁷. Les opposants considéraient que l'introduction du mandat dépassait le cadre de la mise à jour et diluait les responsabilités⁷⁸. Toutefois, l'institution du mandat fut acceptée par 99 voix contre 56⁷⁹.

776

La composition et l'élection du Conseil fédéral — L'article 168 P 1996 sur la composition et l'élection du Conseil fédéral donna lieu à plusieurs propositions: augmenter la taille du collège à neuf membres, instaurer un vote de défiance pour le parlement⁸⁰ et supprimer la clause cantonale en matière d'élection du Conseil fédéral. Le fait que ces réformes s'éloignaient de la politique de la mise à jour a été relevé⁸¹. Toutefois, la suppression de la clause cantonale a été votée par 82 voix contre 68.

68 Eggly, BO/CN 1998 p. 119.

69 Fehr, BO/CN 1998 p. 120.

70 Koller, BO/CN 1998 p. 122.

71 Ziegler BO/CN 1998 p. 116.

72 Leuba, BO/CN 1998 p. 121.

73 Par la suite, le Conseil des États s'est rallié à la décision du Conseil national, par 19 voix contre 14, BO/CE 1998 p. 508.

74 L'institution de mandat avait notamment comme but d'élargir la possibilité pour l'Assemblée fédérale d'influencer des matières qui relèvent de la compétence du Conseil fédéral, comme le domaine de l'exécution, Bircher, BO/CN 1998 p. 133; Frick BO/CE 1998 p. 509. Cette influence est strictement limitée pour l'instrument d'une motion (voir les articles 32 du règlement du Conseil national [RO 1990 954] et 25 du règlement du Conseil des États [RO 1987 2], actuellement 120 LParl).

75 Dettling, BO/CN 1998 p. 132. Depuis la fin des années septante, le Conseil fédéral récusait les motions présentées par les Chambres fédérales qui le conduisaient à prendre des mesures de son domaine de compétence, qu'il qualifiait de « fausses motions ». La commission d'experts de 1995 préconisait de régler cette querelle, FF 1996 II 413, p. 451.

76 Gross, BO/CN 1998 p. 134; Zwygart, BO/CN 1998 p. 134; Sandoz BO/CN 1998 p. 135.

77 Schmid, BO/CN 1998 p. 136.

78 Fehr, BO/CN 1998 p. 132; Koller, BO/CN 1998 p. 137. Voir Pelli « [le] mandat du parlement au Conseil fédéral représente l'institutionnalisation du droit du parlement de violer les règles du jeu », BO/CN 1998 p. 133.

79 BO/CN 1998 p. 138.

80 La proposition Vollmer demandait un renouvellement intégral du Conseil fédéral, si trois quarts des membres de l'Assemblée fédérale le demandent. La proposition Grendelmeier tendait à instaurer un renouvellement intégral du Conseil fédéral à la demande de la majorité de l'Assemblée fédérale, BO/CN 1998 138 ss.

81 Heim, BO/CN 1998 p. 140; Scheurer, BO/CN 1998 p. 142, Fritschi, BO/CN 1998 p. 143 et Leuba, BO/CN 1998 p. 144.

Cette dernière réforme n'était pas vraiment considérée comme une innovation, mais comme la suppression d'une règle obsolète⁸².

1.2.2 Les délibérations comme second Conseil (projet A1)

Les délibérations — Au Conseil national, les débats concernant le projet A1 comme second Conseil commencèrent le 17 mars 1998⁸³ du préambule à l'article 3. Le 18 mars, le Conseil national traita des articles 3a P 1997 (CN) jusqu'à 9 P 1997 (CN). Le 19 mars, le Conseil national procéda à l'examen des articles 9 à 11a P 1997 (CN). Les débats reprirent le 27 avril avec l'examen des articles 12 à 28 P 1997 (CN)⁸⁴. Ils se poursuivirent le 28 avril avec l'examen des articles 29 à 77 P 1998 (CN). Le 29 avril, le Conseil national continua l'examen du projet A1 en examinant les articles 78 à 95 P 1997 (CN). Les débats reprirent le 8 juin pour les articles 96 à 126, y compris l'examen du droit transitoire (art. 185 P 1997 [CN])⁸⁵.

777

Le préambule — Bien que, comme les rapporteurs le relevèrent,⁸⁶ le préambule n'ait pas de contenu normatif justiciable, il fut l'objet d'un débat nourri au Conseil national et de nombreuses propositions. La majorité de la commission de rédaction du Conseil national avait étoffé le projet du Conseil fédéral en reprenant certaines parties du projet Furgler⁸⁷. Elle était en concurrence avec trois autres propositions de minorité, dont une qui demandait l'abrogation pure et simple du préambule. La discussion fut très riche et d'une profondeur remarquable, notamment philosophique et théologique; l'*invocatio* a particulièrement été discutée. Le préambule rédigé par la majorité a fini par s'imposer, par 107 voix contre 65⁸⁸.

778

Les compétences implicites de la Confédération — Une proposition de minorité visait à ce que la Confédération ne puisse plus qu'exercer des compétences explicitement transférées par la Constitution⁸⁹. Pour combattre cette proposition, le Conseiller fédéral Koller s'est appuyé sur la doctrine unanime qui admettait les compétences implicites⁹⁰. Elles peuvent naître en raison de la concomitance des objets, de la structure fédérative ou du droit coutumier⁹¹.

779

Les minorités à protéger contre la discrimination — Le Conseil national ne se satisfaisait pas de la proposition du Conseil des États de ne pas mentionner les minorités à protéger contre la discrimination. Le Conseiller national Thür estimait que le catalogue des minorités à protéger, qui trouvait sa source à l'article 4 Cst. 1848 devait être aussi mis à jour, en incluant l'orientation sexuelle⁹². Le principe d'une énu-

780

82 Gross, BO/CN 1998 p. 142; Chiffelle, BO/CN 1998 p. 143.

83 BO/CN 1998 p. 618 ss.

84 BO/CN 1998 p. 848 ss.

85 BO/CN 1998 p. 995 ss.

86 Schmid et Deiss, BO/CN 1998 p. 619. Sur la valeur juridique du préambule, voir *supra* § 194.

87 Fritschi, BO/CN 1998 p. 620.

88 BO/CN 1998 p. 629.

89 «La Confédération remplit les tâches que la Constitution lui attribue explicitement».

90 Koller, BO/CN 1998 p. 635. Comme exemple de compétence implicite, citons celle sur les armoiries (Schmid, BO/CN 1998 p. 635) ou l'article 81 Cst. 1996 sur les activités extrascolaires et la formation qui codifiait une compétence implicite de la Confédération, FF 1997 I 1, 287.

91 Deiss, BO/CN 1998 p. 635, qui semble s'appuyer sur SALADIN, art. 3 aCst., p. 43, n° 125.

92 Pour les femmes, voir la proposition de minorité V concernant l'article P 1997 (CN), Roth,

mération explicite des minorités à protéger contre la discrimination était combattu⁹³. Il a été maintenu parce qu'il s'agissait d'une manière de recenser les discriminations actuelles,⁹⁴ qu'elle avait une dimension programmatique pour des minorités qui avaient historiquement souffert de discrimination,⁹⁵ que supprimer la liste du Conseil fédéral serait un mauvais signal⁹⁶. Le critère de l'orientation sexuelle n'a pas été retenu, car jugé provocateur dans le contexte de la mise à jour⁹⁷.

781

Les mesures de discriminations positives — Certains conseillers nationaux pensaient que la lutte contre les discriminations devait aussi comprendre des mesures positives en faveur des femmes et des handicapés⁹⁸. Toutefois des normes constitutionnelles directement applicables ont été jugées floues et peu efficaces⁹⁹. Sur la question des droits des handicapés, le Conseiller fédéral Koller a proposé de les remplacer par des mandats législatifs, une norme directement applicable irait au-delà de la mise à jour constitutionnelle¹⁰⁰.

782

Le droit de grève et la mise à jour — L'article 24 P 1996 codifiait constitutionnellement le droit de grève, à certaines conditions¹⁰¹. La solution du Conseil fédéral était contestée politiquement¹⁰²: la gauche demandant la suppression des conditions du droit de grève¹⁰³ et la droite exigeant la suppression pure et simple de ce droit¹⁰⁴. Schmid estimait que la suppression du droit de grève s'inscrivait encore dans le mandat de mise à jour (*absolut reine Nachführung*). Il estimait toutefois qu'une véritable mise à jour (*wirkliche Nachführung*) exigeait de reconnaître cette garantie constitutionnellement¹⁰⁵. Reichsteiner estimait que le mandat de mise à jour exigeait une meilleure protection des travailleurs¹⁰⁶. Pour Sandoz, le fait même que le droit de grève soit contesté démontre qu'il ne s'agit pas d'une simple mise à jour¹⁰⁷. Toutefois, la plupart des orateurs admettaient que le droit de grève appartenait à la réalité constitutionnelle vécue¹⁰⁸. Koller estima que le mandat de *Nachführung* consistait éga-

BO/CN 1998 p. 671. Concernant les handicapés, voir les propositions de minorités VII et VIII concernant l'article 7 P 1997 (CN). Thür BO/CN 1998 p. 658. Gysin proposait aussi une protection contre la discrimination fondée sur l'âge, Gysin, BO/CN 1998 p. 658.

93 Voir la proposition de minorité II à l'article 7 P 1997 (CN); Leuba, BO/CN 1998 p. 663.

94 Ostermann, BO/CN 1998 p. 665.

95 Von Felten, BO/CN 1998 p. 669.

96 Vallender, BO/CN 1998 p. 669.

97 Pelli, BO/CN 1998 p. 674.

98 Goll, Gross BO/CN 1998 p. 660.

99 La difficulté de préciser la notion de handicap et du débiteur de l'obligation, Pelli, BO/CN 1998 p. 675.

100 Koller, BO/CN 1998 p. 677 s.

101 La grève doit être appuyée par une association de travailleur, elle doit se rapporter à une relation de travail, elle ne doit pas violer une obligation de paix du travail et être proportionnée, FF 1997 I 1, 181 s. Voir aussi Koller, BO/CN 1998 p. 884.

102 Pelli, BO/CN 1998 p. 882.

103 Voir la proposition de minorité I à l'article 24 P 1997 (CN).

104 Voir la proposition de minorité II à l'article 24 P 1997 (CN).

105 Schmid, BO/CN 1998 p. 875.

106 «Für den Antrag der SP-Fraktion, in der Verfassung einfach das Streikrecht zu gewährleisten, ohne neue juristische Fussangeln einzubauen, spricht [...] aber vor allem der Nachführungsauftrag der Verfassung selber», Reichsteiner, BO/CN 1998 p. 875.

107 Sandoz, BO/CN 1998 p. 879.

108 Roth, BO/CN 1998 p. 880; Gross, BO/CN 1998 p. 882. Pour Vallender: «[die] explizite

lement à trancher des questions constitutionnelles controversées. Sur la base des accords internationaux et de la doctrine, la codification du droit de grève, selon les conditions prévues par le message, était pour lui de la mise à jour dans le meilleur sens du terme (*im bestens Sinne des Wortes* «*Nachführung*») ¹⁰⁹. Le droit de grève a été accepté par 91 voix contre 67 ¹¹⁰.

Les buts sociaux — Les droits sociaux appartenaient aux questions les plus discutées et les plus controversées du projet de Constitution ¹¹¹. Le principe même des buts sociaux était contesté (voir les propositions de minorité I et II à l'article 33 P 1997 [CM]). La commission de rédaction avait fortement retravaillé le projet du Conseil fédéral. Le principe de subsidiarité de l'activité de l'État était mis en avant (art. 33 al. 1^{aa} P 1997 [CN]). Les assurances sociales n'étaient toutefois plus soumises à ce principe (art. 33 al. 1a P 1997 [CN]). Malgré cela, l'article 33 P 1997 (CN) avait fait l'objet de plus de neuf propositions de minorité. Seule la proposition VI remporta l'adhésion du Conseil national contre la proposition de la majorité, par 96 voix contre 79. Cette proposition ajoutait comme but social l'encouragement de la formation continue ¹¹².

Le statut des communes — L'article 34 P 1997 (CN) prévoyait que la Confédération et les cantons s'entraidaient dans l'accomplissement de leurs tâches. Une proposition de minorité souhaitait modifier cet article pour y inclure les communes dans la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération. À l'appui de sa proposition, le Conseiller national Gysin estimait que le partage des tâches entre les trois niveaux du fédéralisme (Confédération, cantons, communes) était déjà une réalité ¹¹³. Pour le Conseiller national Zbinden, la mise à jour de la Constitution (*Nachführung*), notamment par certaines nouveautés, peut modifier ou perpétuer les rapports de force existant entre les institutions politiques ¹¹⁴. Or, les cantons se sont organisés de manière très importante pour défendre leurs intérêts, notamment en matière fédéralisme coopératif ¹¹⁵. Cette proposition a été jugée comme instaurant une relation d'égalité entre les cantons et les communes ¹¹⁶ et fut rejetée par 82 voix contre 59 ¹¹⁷.

Les enfants apatrides — L'article 68 Cst. 1874 attribuait à la Confédération le mandat de prendre des mesures pour incorporer les gens sans patrie. Cet article, ayant été jugé obsolète, ¹¹⁸ il avait été biffé dans le projet du Conseil fédéral (art. 46 P 1996). La commission de rédaction du Conseil national avait réintégré un mandat législatif, en faveur «des enfants apatrides» (art. 46 al. 3 P 1997 [CN]). Du

Aufnahme des Streikrechtes ist Nachführung» BO/CN 1998 p. 881.

109 Koller, BO/CN 1998 p. 884.

110 BO/CN 1998 p. 885.

111 Deiss, BO/CN 1998 p. 41; Leuba, BO/CN 1998 p. 895. Sans buts sociaux, l'exercice de la mise à jour n'a plus de sens pour Vollmer, BO/CN 1998 p. 891.

112 BO/CN 1998 p. 900.

113 Gysin, BO/CN 1998 p. 901. Pour Banga, il s'agit du droit constitutionnel effectivement vécu, Banga, BO/CN 1998 p. 903.

114 Zbinden, BO/CN 1998 p. 904. Pour Vogel, il s'agit plus que d'une simple mise à jour, mais, l'instauration d'une véritable collaboration, Vogel, BO/CN 1998 p. 904.

115 Zbinden, BO/CN 1998 p. 904; Vallender BO/CN 1998 p. 905.

116 Deiss, BO/CN 1998 p. 905; Vallender, BO/CN 1998 p. 906.

117 BO/CN 1998 p. 907.

118 FF 1997 I 1, 226.

point de vue de la politique de la mise à jour, cette décision était contestée,¹¹⁹ mais elle fut tout de même adoptée, à la suite du Conseil des États.

786

Les routes nationales — L'article 36^{bis} al. 2 Cst. 1874 prévoyait que: «[les] cantons construiront et entretiendront les routes nationales conformément aux dispositions arrêtées par la Confédération et sous sa haute surveillance». Le Conseiller national Schlüer souhaitait substituer une compétence fédérale uniquement¹²⁰. Il estimait que l'article 36^{bis} al. 2 Cst. 1874 avait posé des problèmes de réalisation et qu'il appartenait au mandat de mise à jour de remettre aussi en question les solutions qui n'avaient pas fait leur preuve¹²¹. Sa conception de la mise à jour ne s'imposa pas au parlement¹²².

787

La compétence en matière de téléphériques — La Constitution de 1874 ne prévoyait pas de compétence fédérale explicite en matière de téléphérique. Les ordonnances fédérales en la matière¹²³ reposaient sur une interprétation large de l'article 36 Cst. 1874¹²⁴. La proposition Vollmer visait simplement à compléter l'article 71 P 1996 en y incluant une compétence fédérale oubliée par l'administration en matière de téléphériques¹²⁵. La proposition Vollmer a été considérée «à la limite de la mise à jour»,¹²⁶ ou en dehors d'une mise à jour au sens strict (*Nachführung streng genommen*)¹²⁷. Pour le Conseiller fédéral Koller, il ne s'agissait pas de la mise à jour, mais il estimait que cette nouveauté pouvait réunir un consensus¹²⁸. Il souhaitait pouvoir consulter les cantons sur les coûts de cette compétence¹²⁹.

788

La mise à jour et l'article sur la formation extrascolaire — À l'occasion du débat sur l'article 81 P 1997 (CN), le Conseiller fédéral Koller estimait qu'il existait une compétence fédérale non écrite en matière d'activité extrascolaire pour les jeunes et en formation d'adulte¹³⁰. Cette question était combattue par le Conseiller national

119 Pour le Conseiller national Föhn, elle n'appartient pas au mandat de mise à jour, BO/CN 1998 p. 918. Selon le Conseiller national Deiss: «[nous] sommes conscients que nous sommes à la limite, peut-être même légèrement au-delà, de ce que l'on peut considérer comme étant la mise à jour», BO/CN 1998 p. 919. Pour Koller, il s'agit d'une nouveauté, et il laisse la question de savoir si elle est consensuelle (*konsensfähige Neuerung*), BO/CN 1998 p. 920.

120 Voir la proposition de minorité I à l'article 67 al. 2 P 1997 (CN): «[la] construction et l'entretien des routes nationales incombent à la Confédération».

121 Schlüer, BO/CN 1998 p. 936.

122 La proposition de minorité fut refusée par 82 voix contre 28, BO/CN 1998 p. 937.

123 L'ordonnance du 8 novembre 1978 sur l'octroi de concession aux téléphériques, RO 1978 1806 et l'ordonnance du 22 mars 1972 sur les téléphériques servant au transport de personnes sans concession fédérale et sur les téléskis, RO 1972 672.

124 L'article 36 Cst. 1874 prévoyait une régle fédérale en matière de poste, ce par quoi, il fallait comprendre «le transport régulier et professionnel de personnes, pour autant que celui ne relève pas d'une disposition constitutionnelle particulière», comme l'article 24^{ter}, 26 et 37^{ter} Cst. 1874, LENDI, *art. 36 aCst.*, p. 2, n° 1. Voir aussi Koller, BO/CN 1998 p. 940.

125 Vollmer, BO/CN 1998 p. 939.

126 Deiss, BO/CN 1998 p. 939.

127 Vallender, BO/CN 1998 p. 939 s.

128 Koller, BO/CN 1998 p. 940.

129 De fait la Conférence des gouvernements cantonaux s'opposa à cet article. Elle se ravisa par la suite, et le Conseil des États put suivre alors la décision du Conseil national, Aeby, BO/CE 1998 p. 1159 s.

130 Koller, BO/CN 1998 p. 950. Cette opinion était partagée par le Conseiller national Deiss

Schlüer, au nom du mandat de la mise à jour¹³¹. Deux Conseillers nationaux demandèrent au Conseiller fédéral d'explicitier la politique de mise à jour, car elle leur paraissait peu lisible¹³². Arnold Koller expliqua que la politique de mise à jour consistait, non seulement à combler les lacunes du texte constitutionnel, mais aussi à codifier le droit constitutionnel non écrit sur la base d'une pratique incontestable des autorités. Cette pratique devait être généralement reconnue et fermement établie¹³³.

La culture — La compétence fédérale en matière d'encouragement de la culture n'était pas inscrite dans la Constitution de 1874, mais se fondait sur du droit coutumier¹³⁴. Par ailleurs, le peuple avait rejeté en votation populaire, à deux reprises, l'inscription d'une compétence fédérale en matière de politique culturelle¹³⁵. Le Conseiller fédéral Koller estimait donc que l'article sur la culture reposait sur des bases très fragiles¹³⁶. Cette base était constituée par l'activité du Musée national suisse, de la Bibliothèque nationale suisse et de la Fondation Pro Helvetia. Malgré les réserves du rapporteur Deiss, qui estimait que cette proposition dépassait le cadre de la mise à jour,¹³⁷ le Conseil national accepta la proposition de minorité qui élargissait les compétences de la Confédération en matière d'encouragement de l'expression musicale¹³⁸.

L'érection de nouveaux évêchés — L'article 84 al. 3 Cst. P 1996 faisait l'objet d'une intense controverse: les critiques dénonçaient le caractère franchement désuet et discriminatoire de cette disposition¹³⁹. Demandée en 1995 par l'initiative parlementaire Huber, la suppression de l'article sur les évêchés avait été repoussée pour être intégrée dans la révision totale¹⁴⁰. Toutefois, le Conseil fédéral avait repris de l'article 50 al. 4 Cst. 1874 le régime de l'autorisation pour l'érection de nouveaux évêchés, car il estimait que sa suppression dépassait le cadre de la mise à jour¹⁴¹. La commission de rédaction du Conseil national décida sa suppression par 15 voix contre 13. Le Conseiller national Maître qualifia de «partie de cache-cache» la position du

(BO/CN 1998 p. 948), qui citait la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports, RO 1972 909.

131 Voir la remarque du Conseiller national: «*das Projekt hat nichts mit Nachführung zu tun*», Schlüer, BO/CN 1998 p. 946.

132 Schlüer et Zbinden, BO/CN 1998 p. 950; voir la remarque du Conseiller national Zbinden à l'attention du Conseiller fédéral Koller: «*[ich] weiss im Moment nicht mehr genau, welches Nachführungskonzept Sie haben*».

133 Koller, BO/CN 1998 p. 950.

134 FF 1997 V 1, 290.

135 Le 20 décembre 1985, le peuple et les cantons ont rejeté une initiative populaire «en faveur de la culture» et son contre-projet (FF 1986 III 861). Le 18 juin 1994, l'arrêté fédéral concernant l'introduction dans la Constitution fédérale d'un article sur l'encouragement de la culture (art. 27^{septies} Cst. 1874) a été également rejeté.

136 Koller, BO/CN 1998 p. 955.

137 Deiss, BO/CN 1998 p. 954.

138 Voir la proposition de minorité à l'article 83 P 1997 (CN). Elle fut acceptée par 82 voix contre 75, BO/CN 1998 p. 956.

139 Deiss, BO/CN 1998 p. 960.

140 Voir la position de la commission des institutions politiques du Conseil des États qui avait recommandé au Conseil fédéral d'intégrer la suppression de l'article sur les évêchés dans la révision totale (BO/CE 1998 p. 559).

141 FF 1997 I 1, 293. Sur la question des articles confessionnels, voir *supra* § 344.

Conseil fédéral¹⁴². Le Conseil national renonça à l'abrogation de l'article sur les évêchés, pour éviter le risque du cumul des oppositions¹⁴³.

791

Allocations familiales et assurance-maternité — Le projet du Conseil fédéral prévoyait un mandat législatif potestatif en matière d'allocations familiales (art. 107 al. 2 P 1996) et un mandat impératif en matière d'assurance-maternité (art. 107 al. 3 P 1996). Cette solution était contestée par un projet de minorité I qui souhaitait un mandat potestatif en matière d'assurance-maternité¹⁴⁴. Un projet de minorité II proposait au contraire un mandat impératif en matière d'allocations familiales¹⁴⁵. Les deux propositions de minorité ont été refusées au nom du mandat de la mise à pour¹⁴⁶.

792

La garantie de l'asile — L'article 112 P 1996 prévoyait une compétence fédérale en matière d'asile. Le Conseiller national Fehr souhaitait relativiser le droit d'asile par une proposition de minorité¹⁴⁷. La Conseillère Vermot estima que cette proposition égratignait le principe de non-refoulement¹⁴⁸. Par contre, cet argument ne fut repris ni par les rapporteurs Deiss et Vallender, ni par le Conseiller fédéral Koller. Ils se contentaient de dénoncer le fait que la proposition allait au-delà du mandat de mise à pour¹⁴⁹.

1.3 Les débats au Conseil des États

793

Déroulement des débats — Les débats au Conseil des États commencèrent le 19 janvier 1998 et se terminèrent le 15 décembre 1998. Le Conseil des États était le conseil prioritaire pour les articles 1 à 126 P 1996 (A1 parties 1 et 2). La révision totale de la Constitution fut à l'agenda du Conseil des États du 19 janvier au 21 janvier,¹⁵⁰ du

142 Le Conseiller national Maître en vient à douter de la réalité de l'exercice de révision totale: «on avait dit: "Ah, il ne faut pas traiter cette disposition pour elle-même [l'article sur les évêchés], il ne faut pas faire une révision de la constitution pour ce seul point. On est d'accord sur le fond et on reprendra cela dans le cadre de la révision générale de la constitution." Et maintenant, on y est, dans cette révision. Et l'on vient nous dire: "[non], non, attention, il ne faut pas s'occuper de ça parce qu'on ne fait que du toilettage, et ça risquerait de susciter des discussions qui pourraient porter ombrage à l'œuvre grandiose que nous sommes en train de réaliser." Si l'on pousse ce raisonnement jusqu'à l'absurde, on ne fait plus de révision de la constitution du tout, parce que, par définition, quand on révisé une constitution et dans un État démocratique qu'on s'honore d'habiter, il y a nécessairement des discussions; et là où il y a des discussions, il peut y avoir ça et là des oppositions», BO/CN 1998 p. 959.

143 Leuba, BO/CN 1998 p. 959; Koller, BO/CN 1998 p. 961.

144 Le Conseiller national Foehn souhaitait rendre l'assurance-maternité dépendante de la situation financière de la Confédération, Foehn, BO/CN 1998 p. 1006.

145 Maury Pasquier, BO/CN 1998 p. 1006.

146 Voir Hochreutener, BO/CN 1998 P. 1006; Koller, BO/CN 1998 p. 1008.

147 Fehr, BO/CN 1998 p. 1011. Voir la proposition de minorité I à l'article 112 P 1997 (CN): «[dans] la mesure où elle peut l'assumer, et dans le cadre des dispositions légales en vigueur, la Suisse octroie l'asile...».

148 Vermot, BO/CN 1998 p. 1012.

149 Deiss et Vallender, BO/CN 1998 p. 1012; Koller, BO/CN 1998 p. 1013.

150 BO/CE 1998 p. 39 ss.

4 mars au 9 mars,¹⁵¹ le 30 avril,¹⁵² les 17 et 18 juin,¹⁵³ les 21 et 22 septembre,¹⁵⁴ le 1 et le 7 octobre, le 1, le 8 et le 15 décembre¹⁵⁵. Nous allons présenter ici quelques points qui ont été débattus, en lien avec l'objectif de mise à jour du projet A.

Entrée en matière — Malgré les dangers propres à une révision totale de la Constitution, le Conseiller aux États Rhinow donnait quatre raisons justifiant ce processus: la transparence face au citoyen, certaines réformes consensuelles qui ne sont pas assez importantes pour justifier une révision partielle, une vue d'ensemble sur les institutions, une réflexion sur les valeurs fondamentales de la Suisse¹⁵⁶. Le Conseiller aux États Cavadini expliqua qu'en français, le genre masculin comprenait le neutre, ce qui n'était pas le cas en allemand. Dans la mesure où c'était possible, la commission avait privilégié une formulation non sexiste¹⁵⁷. Sur proposition de la Conseillère aux États Brunner, la version française fut étudiée en fin de débat pour avoir une formulation neutre¹⁵⁸. Pour sa part, le Conseiller aux États Schmid estimait que l'idée de *Nachführung* était une aporie, car il était impossible de se limiter à une stricte mise à jour. Il en voulait pour preuve les débats autour du droit de grève, dont on ne savait pas s'il appartenait au droit positif ou non¹⁵⁹. L'entrée en matière fut décidée sans opposition¹⁶⁰.

794

1.3.1 Les délibérations comme premier Conseil (projet A1)

Déroulement des débats — Au Conseil des États, les débats concernant le projet A1 comme premier Conseil commencèrent le 19 janvier 1998¹⁶¹ pour les débats sur l'entrée en matière. Le 20 janvier, le Conseil des États traita du titre 1 jusqu'à articles 32e P 1997 (CE). Le 21 janvier, il examina les articles 33 à 83 P 1997 (CE). Les débats reprurent le 4 mars avec l'examen de l'article 60, et des articles 84 à 126 avec le droit transitoire (185 P 1997 [CE]).

795

Le principe de non-discrimination — Lors de la rédaction du principe de non-discrimination au Conseil des États, la Conseillère aux États Spoerry proposa de ne pas mentionner les groupes à protéger de la discrimination, étant entendu que la liste reconnue par la Constitution était exemplative et que par conséquent il ne se jus-

796

151 BO/CE 1998, p. 234 ss.

152 BO/CE 1998, p. 503 ss.

153 BO/CE 1998, p. 678 ss.

154 BO/CE 1998, p. 846 ss.

155 BO/CE 1998, p. 1159 ss.

156 Rhinow, BO/CE 1998, p. 4.

157 C'est-à-dire remplacer « homme » par « être humain ». Toutefois, les références aux droits de « l'homme » avaient été conservées en raison de la tradition historique Cavadini, BO/CE 1998 p. 6. Aeby rappelle qu'on peut recourir à des formulations moins sexistes pour rendre la même idée, comme la « personne » ou « citoyennes et citoyens », BO/CE 1998, p. 12.

158 BO/CE 1998 p. 28. À savoir remplacer « homme » par « être humain », utiliser une formule neutre (« le droit de vote s'exerce au lieu de domicile », à la place de « les citoyens exercent leur droit de vote au lieu de leur domicile »), mentionner le féminin et le masculin à chaque définition de groupe de personne (« les citoyennes et les citoyens ») et mettre tous les titres de fonction au féminin (« la présidente ou le président de la Confédération... »).

159 BO/CE 1998 p. 13.

160 BO/CE 1998 p. 20:

161 BO/CE 1998 p. 1 ss.

tifait pas juridiquement de mentionner certains groupes et pas d'autres. La Conseillère aux États Brunner objecta la valeur d'une énumération, même symbolique¹⁶². Le Conseil des États biffa les groupes protégés contre la discrimination par 26 voix contre 14¹⁶³.

797

Le droit de grève — La question du droit de grève était particulièrement intéressante, parce que la jurisprudence du Tribunal fédéral avait refusé de décider de sa nature constitutionnelle ou non. Dès lors, les Conseillers aux États avaient la liberté de choisir de le consacrer au rang de norme constitutionnelle¹⁶⁴. S'ils acceptaient cette constitutionnalisation, certains députés craignaient d'encourager une pratique jugée comme peu suisse¹⁶⁵. Par contre, le refus d'inscrire le droit de grève dans la Constitution, alors qu'il avait été proposé par le Conseil fédéral, peu enclin à des utopies sociales, aurait pu être compris comme un retour en arrière par rapport au mandat de mise à jour¹⁶⁶. Toutefois, le Conseil des États se prononça contre le maintien du droit de grève dans la Constitution par 24 voix contre 16¹⁶⁷.

798

Le droit de pétition — Le droit de pétition est un des plus vieux droits fondamentaux, qui permet d'exprimer des doléances, sans devoir craindre de rétorsion de la part des autorités. La question qui était controversée devant le Conseil des États était de savoir s'il fallait que les autorités soient tenues à un certain comportement, comme de répondre à une pétition ou d'en prendre connaissance (art. 29 al. 2 P 1997 [CE])¹⁶⁸. La majorité de la commission estimait qu'on agirait avec effronterie (*Frechheit*) en prescrivant un comportement à l'autorité et qu'imposer à l'autorité de devoir répondre irait au-delà de droit actuel. Par 23 voix contre 10, le Conseil des États décida de maintenir la proposition du Conseil fédéral, sur proposition du Conseiller aux États Büttiker, afin de garantir le droit de pétition comme soupape située entre l'initiative populaire et l'inaction politique¹⁶⁹.

799

Les restrictions aux droits fondamentaux — L'article 32 al. 1^{bis} P 1997 (CE) prévoyait que toute restriction d'un droit fondamental devait être justifiée par un intérêt public. Le Conseiller aux États Schmid s'inquiétait du fait que l'intérêt public n'était pas défini par la Constitution et qu'il appartenait au Tribunal fédéral de

162 « Même si ces exemples de discrimination sont des causes exemplatives, même si l'on introduit le genre de vie [...] je sais que ça ne va pas changer la vie quotidienne des homosexuels du jour au lendemain, mais je suis persuadée que cet ajout, qui peut nous sembler, à nous, tout à fait insignifiant, est significatif pour les personnes concernées et que cela exprime à l'égard de ce groupe de personnes homosexuelles notre volonté d'affirmer le droit à la tolérance et au respect comme pour toutes les autres personnes » BO/CE 1998 p. 36.

163 BO/CE 1998 p. 37.

164 Rhinow évoque une marge de manœuvre de la mise à jour (*Spielraum der Nachführung*), BO/CE 1998, p. 48.

165 Voir Cottier, BO/CE 1998 p. 44; Cavadini, BO/CE 1998, p. 48. Pour la Conseillère Forster, ce danger était d'autant plus grand qu'une loi encadrant le recours à la grève mettrait probablement du temps à venir, BO/CE 1998, p. 45.

166 Leuenberger, BO 1998, p. 49.

167 BO/CE 1998 p. 49.

168 Marty, BO/CE 1998, p. 50.

169 Büttiker, BO/CE 1998, p. 50. La version retenue par le Conseil des États est la suivante: « [les] autorités doivent en prendre connaissance » selon l'article 29 al. 2 P 1996. Le Conseil national s'est rallié à cette solution, considérée comme étant de la mise à jour, Leuba, Pelli et Koller, BO/CN 1998 p. 886.

l'apprécier dans le cadre de sa juridiction constitutionnelle. Il proposait d'établir dans la Constitution les intérêts publics à même de justifier une atteinte aux droits fondamentaux, afin d'éviter une politisation de la justice¹⁷⁰. Cette proposition fut rejetée, au motif que le mieux est l'ennemi du bien et que cette disposition pouvait avoir un effet boomerang. En effet, une définition précise de l'intérêt public peut considérablement réduire la marge d'autonomie des cantons. La définition de l'intérêt public donnée par Schmid fondée sur la morale et le bien-être économique n'avait pas de densité normative suffisante pour éviter toute politisation du Tribunal fédéral. Par conséquent, la proposition Schmid a été refusée par 22 voix contre 11.

Le statut des communes — L'article 41 P 1996 prévoyait simplement que: «[les] cantons déterminent l'organisation des communes et leur autonomie» qui correspondait à l'état du droit positif¹⁷¹. Un second alinéa a été ajouté en commission pour donner comme tâche à la Confédération de tenir compte des communes, et plus particulièrement des agglomérations urbaines et régions de montagnes. Les premiers débats en plénium ne permirent pas de trancher certaines questions de fond, comme de savoir si les agglomérations urbaines et les régions de montagnes devaient être nommément citées¹⁷². La question dut être renvoyée et la version de la commission s'imposa par 31 voix contre 8¹⁷³.

La répartition des compétences — Le système de répartition des compétences est fondé sur le principe que les compétences fédérales doivent être codifiées constitutionnellement (art. 3 P 1997 [CE], *in fine*). Toutefois, les compétences des cantons peuvent aussi l'être pour deux raisons, principalement politiques: lorsqu'il faut signifier que la coopération de la Confédération et des cantons est nécessaire et pour protéger les compétences cantonales dans des domaines sensibles¹⁷⁴.

Les relations entre Église et État — Dans le cadre du mandat de *Nachführung*, le Conseil fédéral avait rédigé un article sur les relations entre Église et État, qui comprenait l'interdiction de nouveaux évêchés sans l'approbation de la Confédération (art. 84 P 1996). La commission de rédaction du Conseil des États était d'avis qu'il fallait supprimer cet article, qu'elle considérait comme discriminatoire¹⁷⁵. Cette proposition a été combattue par le Conseiller aux États Inderkum, qui, bien que PDC et représentant d'un canton catholique, estimait que cette réforme pourrait faire

170 Schmid, BO/CE 1998 p. 52. Les intérêts publics retenus par la proposition Schmid étaient: «l'intérêt de la sécurité et de l'indépendance de la Confédération, de la paix et de l'ordre publics, du bien-être économique, de la protection de la santé et de la morale ou de la protection d'un droit fondamental ou des libertés d'autrui».

171 Loretan, BO/CE 1998, p. 63.

172 Uhlmann, BO/CE 1998, p. 65. En tant que telles, les agglomérations urbaines et les régions de montagne ne sont pas des communes, Plattner, BO/CE 1998, p. 68.

173 BO/CE 1998 p. 69.

174 Rhinow, BO/CE 1998 p. 65.

175 Aeby, BO/CE 1998 p. 235 s.

échouer le projet, faute d'un consensus général sur la question¹⁷⁶. Cette réforme fut décidée par le Conseil des États par 20 voix contre 17¹⁷⁷.

803

La couverture en or — L'article 89 al. 3 P 1996 obligeait la Banque nationale à constituer « des réserves monétaires suffisantes ». Conformément au mandat de *Nachführung*, l'obligation prévue par l'article 39 al. 7 Cst. 1874 qui imposait une couverture minimale en or pour les billets en circulation a été levée. Cette obligation était devenue obsolète, car le calcul de la couverture reposait sur le taux de change franc/or qui était devenu complètement fictif¹⁷⁸. Après son adhésion aux accords de Bretton Woods en 1992, la Suisse était obligée de renoncer à fixer cette parité¹⁷⁹. Toutefois, une majorité de la commission de rédaction demanda son maintien, pour éviter les oppositions liées au projet de fondation « Suisse solidaire »¹⁸⁰. Le Conseil d'État se rallia à la proposition par 25 voix contre 4¹⁸¹.

804

Le régime des finances — Presque toutes les dispositions du régime des finances de la Confédération étaient assorties de limites dans le temps, la Confédération n'ayant toujours pas pu assurer une base constitutionnelle durable à ses finances. La suppression de cette limite temporelle a été considérée comme dépassant le cadre de la mise à jour¹⁸². La Conseillère aux États Spoerry a plaidé pour que la pérennité financière prenne en considération, non seulement les cantons (art. 126 P 1996), mais également les agglomérations urbaines et les régions de montagne (sur le modèle de l'article 41 P 1997 [CE]). Elle estimait que cet ajout refléterait au mieux la réalité constitutionnelle, mais elle fut désavouée par le Conseil des États, par 19 voix contre 13¹⁸³.

176 Inderkum, BO/CE 1998 p. 236. Comme le souligne le rapporteur Aeby, certaines crispations existaient toujours face à la Curie romaine en 1998. Parmi elles, la désignation de l'ultraconservateur Wolfgang Haas par le pape comme évêque de Coire (1990-1997), avait suscité l'indignation, même dans les rangs catholiques.

177 BO/CE 1998 p. 237.

178 JUNOD, art. 39 aCst., p. 29, n° 72. Le Conseil fédéral avait proposé de renoncer à la couverture or en 1978, FF 1978 I 757, 824.

179 Koller, BO/CE 1998 p. 242. Voir l'article IV, section 2 lit b.i) du Statut du Fonds monétaire international, RS 0.979.1.

180 Aeby, BO/CE 1998, p. 242. Le 5 mars 1997, le président de la Confédération Arnold Koller avait annoncé son intention de créer une fondation « Suisse solidaire » devant le parlement. Le Conseil fédéral estimait que l'abandon de la parité franc-or et la vente de la moitié des réserves d'or pourrait générer un bénéfice de 17 milliards de francs, avec un revenu annuel de 500 millions de francs (FF 2000 3664, 3669). Le Conseil fédéral voulait utiliser cet argent pour créer une fondation en vue de « contribuer à assurer un avenir digne aux personnes qui sont victimes de la pauvreté, de la détresse et de la violence, ou qui pourraient l'être », FF 2000 3664, 3680. L'excédent de la BNS fut l'objet d'une âpre bataille politique, et il fut réparti finalement conformément à la règle ordinaire de répartition du bénéfice, un tiers pour la Confédération et deux tiers pour les cantons (art. 31 LNB). Le tiers appartenant à la Confédération étant versé à l'AVS (art. 1 de la Loi fédérale sur l'utilisation de la part de la Confédération aux réserves d'or excédentaires de la Banque nationale, RS 951.19).

181 Par la suite, le Conseil national se rallia à la solution du Conseil des États par 89 voix contre 4, BO/CN 1998 p. 977.

182 Aeby, BO/CE 1998 p. 248. Sur la question de la refonte des finances fédérales, voir *supra* § 486.

183 Spoerry, BO/CE 1998, p. 249.

1.3.2 Les délibérations comme second Conseil (projet A2)

Déroulement des débats — Les débats du Conseil des États concernant le projet A2 comme second Conseil commencèrent le 9 mars¹⁸⁴ et concernèrent les articles 126 à 153 P 1997 (CE). Ils reprirent le 30 avril 1998 avec l'examen des articles 153a à 185 P 1997 (CE)¹⁸⁵.

Le droit d'information du parlement — Comme premier Conseil, le Conseil national avait décidé de reconnaître un droit aux commissions du parlement d'accéder à toutes les informations «nécessaires et adaptées à l'exécution de leur mandat» (art. 144 al. 4 P 1997 [CN])¹⁸⁶. D'autre part, il avait décidé que l'obligation de garder le secret pour l'administration n'était pas opposable aux commissions de contrôle (art. 159 al. 2 P 1997 [CN])¹⁸⁷. Le Conseiller aux États Frick estima que cette réforme était un déplacement de l'influence en faveur du parlement, mais que l'article 159 al. 2 P 1997 était superflu¹⁸⁸. Rhinow rappela que les commissions de contrôle comprenaient les commissions de gestion et les commissions financières, soit 76 parlementaires. Le Conseiller fédéral Koller estima qu'il fallait s'en tenir à un contrôle subséquent de l'administration, et qu'il était disproportionné d'octroyer un droit de regard dans tous les détails à plus de septante parlementaires¹⁸⁹. Le Conseil des États adhéra à l'article 144 al. 4 P 1997 (CN) et refusa l'article 159 al. 2 P 1997 (CN).

La Réforme des actes de l'Assemblée fédérale — La Conseillère aux États Beerli proposa de renvoyer à la commission la rédaction de l'article 153a P 1997 (CE), qui traitait de la réforme des actes de l'Assemblée fédérale. En effet, elle estimait que la rédaction de la commission était trop compliquée et que le critère de distinction entre les normes et cas d'application n'était pas convainquant¹⁹⁰. Le Conseil des États rejeta la proposition Beerli par 22 voix contre 13 et adopta l'article 153a P 1997¹⁹¹.

Le mandat donné au Conseil fédéral — Comme pour le Conseil national,¹⁹² le Conseil des États examina la question du mandat donné au Conseil fédéral. Le Conseiller aux États Frick estima que la compatibilité du mandat avec le mandat de mise à jour était douteuse¹⁹³. La majorité de la commission avait estimé que l'obligation faite au Conseil fédéral de justifier sa politique dans les domaines relevant de sa

184 BO/CE 1998 p. 272 ss.

185 BO/CE 1998 p. 503 ss.

186 BO/CN 1998 p. 103.

187 BO/CN 1998 p. 127 et 132.

188 Frick, BO/CE 1998 p. 278.

189 Koller, BO/CE 1998 p. 280. Voir aussi le message du Conseil fédéral, FF 1997 I 1, 403. Pour sa part, le Conseiller aux États Frick contesta que le contrôle du parlement ne fût que subséquent (BO/CE 1998 p. 280), mais la discussion fut renvoyée à la réforme de l'État.

190 BO/CE 1998 p. 504.

191 BO/CE 1998 p. 505.

192 BO/CN 1998 p. 132 ss.

193 Frick, BO/CE 1998 p. 510. Pour Arnold Koller, il s'agit d'une nouveauté politique, qui dépasse le cadre de la mise à jour, BO/CE 1998 p. 510.

compétence était trop lourde¹⁹⁴. Le Conseil des États suivit l'opinion de la majorité par 22 voix contre 6¹⁹⁵.

809

Les propositions pour la composition et l'élection du Conseil fédéral — Le Conseiller aux États Büttiker retira une proposition tendant à l'instauration d'un vote de censure, parce qu'elle constituait un changement de système et qu'elle n'était pas capable de rassembler un consensus¹⁹⁶. Le Conseil national avait biffé la clause cantonale prévue à l'élection du Conseil fédéral (art. 163 al. 3 P 1996)¹⁹⁷. La majorité de la commission de rédaction du Conseil des États s'est proposée en revanche pour son maintien, parce qu'elle estimait que cela dépassait le cadre de la mise à jour¹⁹⁸. Trois propositions avaient été déposées: adhérer à la décision du Conseil national, remplacer l'article 163 al. 3 P 1996 par une clause de représentation équitable (proposition Danioth) ou une limitation de Conseillers fédéraux originaire du même canton (proposition Aeby). Elles furent toutes retirées en raison du volet de la mise à jour. Le Conseil des États suivit la proposition de la majorité¹⁹⁹.

810

Les enjeux tactiques de la mise à jour — Les débats autour de la composition et l'élection du Conseil fédéral expriment bien les enjeux tactiques de la mise à jour. Pour les partisans de la suppression de la clause cantonale, la question était posée de savoir s'il fallait intégrer cette suppression dans la révision totale et attendre la fin de la procédure, ou procéder par la voie de la révision partielle, potentiellement plus rapide. Partisane de la suppression de la clause cantonale, la Conseillère aux États Spoerry recommanda de voter contre dans le cadre de la mise à jour pour pouvoir l'intégrer dans une révision partielle²⁰⁰. C'est la raison pour laquelle les partisans de l'abrogation ont proposé de voter contre cette abrogation pour l'intégrer dans une nouvelle révision²⁰¹. Pour le Conseiller aux États Büttiker, la voie de la révision partielle était plus rapide et plus sûre²⁰² et le Conseil des États renonça à abroger la clause cantonale pour éviter de surcharger la mise à jour²⁰³.

194 Frick, BO/CE 1998 p. 509. L'article 161 al. 1 lit. g^{quater} demandait au Conseil fédéral de justifier toute dérogation à un mandat de l'Assemblée fédérale dans le domaine de sa compétence.

195 BO/CE 1998 p. 510.

196 Büttiker, BO/CE 1998 p. 511. La proposition visait à introduire un article 163 2^{bis} P 1997 (CE): «[un] renouvellement intégral du Conseil fédéral intervient par ailleurs si trois quarts des membres de l'Assemblée fédérale le demandent».

197 Par 82 voix contre 68, BO/CN 1998 p. 146.

198 Frick, BO/CE 1998 p. 511.

199 BO/CE 1998 p. 517.

200 Spoerry, BO/CE 1998 p. 512.

201 Les Conseillers aux États Spoerry et Büttiker ont donc proposé au Conseiller aux États Aeby — lui-même favorable au maintien de la clause cantonale — de retirer sa proposition et d'adhérer à la décision de la majorité, Aeby, BO/CE 1998 p. 515.

202 BO/CE 1998 p. 517.

203 Voir les allocutions de Koller, BO/CE 1998 p. 515; Büttiker et Frick, BO/CE 1998 p. 517.

1.4 La procédure de règlement des divergences

Procédure — Le Conseil des États termina ses délibérations sur le projet A le 30 avril 1998²⁰⁴ et le Conseil national le 8 juin 1998²⁰⁵. L'article 16 LREC prévoyait que les décisions non concordantes de l'un des conseils fussent renvoyées à l'autre pour qu'il en délibère, jusqu'à ce qu'un accord s'établisse. Lors de la session d'été, l'Assemblée fédérale entreprit la procédure de règlement de près de nonante divergences, dont quinze étaient importantes: les questions du préambule, du principe de développement durable, de l'article sur la responsabilité individuelle, de l'interdiction des discriminations, de l'égalité avec les handicapés, de l'article sur les droits des enfants et des jeunes, du secret de rédaction, de l'école obligatoire, de l'extension du dédommagement en cas d'expropriation matérielle, du droit de grève, de l'article sur les villes, de l'article sur les décorations, de la protection de l'environnement, du soutien des cantons plurilingues, de l'article sur les évêchés et du congé payé le premier août.²⁰⁶ Comme le Conseil national termina durant la session d'été l'examen des divergences du projet A2, le projet A1 fut divisé en deux parties pour l'examen durant la session d'automne²⁰⁷.

811

1.4.1 La deuxième lecture du Conseil des États

Déroulement de la deuxième lecture — La deuxième lecture du projet A1 commença le 17 juin²⁰⁸ pour le Conseil des États avec l'examen à partir du titre 1 jusqu'à l'article 5a P 1997 (CE). Le 18 juin, le Conseil des États termina l'examen des articles 5a jusqu'à 57g P 1997 (CE)²⁰⁹. Les débats reprirent le 21 septembre avec l'examen des articles 57h à 95 P 1997 (CE)²¹⁰. Le 22 septembre, le Conseil des États traita les articles 97 à 185 P 1997 (CE) et il entreprit la relecture du projet A2, des articles 127 à la fin²¹¹.

812

Le droit de grève — Le Conseil national avait maintenu le droit de grève,²¹² alors que le Conseil des États l'avait biffé²¹³. La commission proposa d'accepter le droit de grève, mais ajoutant deux conditions supplémentaires par rapport au Conseil d'État: la proportionnalité et le soutien d'une organisation d'employeurs ou de travailleurs²¹⁴. Une proposition de minorité voulait adhérer à la solution du Conseil na-

813

204 B/CE 1998 p. 520.

205 BO/CN 1998 p. 1026.

206 BO/CE 1998 p. 678.

207 Rhinow, BO/CE 1998 p. 846. Voir l'article 13 al. 2 LREC.

208 BO/CE 1998 p. 678 ss.

209 BO/CE 1998 p. 708 ss.

210 BO/CE 1998 p. 846 ss.

211 BO/CE 1998 p. 857 ss.

212 BO/CN 1998 p. 885.

213 BO/CE 1998 p. 49.

214 BO/CE 1998 p. 694. Le projet du Conseil national était identique à l'article 24 P 1996 proposé par le Conseil fédéral. La formulation proposée par la commission du Conseil des États était la suivante: «[la] grève et le lock-out ne sont licites que s'ils se rapportent aux relations de travail, qu'ils sont adaptés aux circonstances, qu'ils sont soutenus par des organisations d'employeurs ou de travailleurs et que s'ils sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation ».

tional, une autre souhaitait maintenir la position du Conseil des États,²¹⁵ une troisième était basée sur la formule du Conseil national, avec des différences rédactionnelles et une quatrième, du Conseiller aux États Inderkum, reprenait le critère de la proportionnalité. Le rapporteur Rhinow estima que les propositions de minorité I et II relevaient moins de la mise à jour²¹⁶. Le Conseiller fédéral Koller recommanda pour sa part la proposition Inderkum, en raison du principe de proportionnalité²¹⁷ et, comme l'a souligné la Conseillère aux États Brunner, en raison du fait que le *lock-out* n'a pas besoin d'être soutenu par une association patronale pour être licite²¹⁸. Le Conseil des États se rallia à la proposition Inderkum par 23 voix contre 15²¹⁹.

814 **La culture** — Le Conseil national avait accepté une proposition de minorité qui visait à encourager l'expression artistique et musicale²²⁰. Une proposition du Conseiller aux États Danioth visait à reprendre cette proposition, en raison des bienfaits de la musique. Il estimait que sa proposition était capable de rassembler un consensus (*konsensfähig*)²²¹. Le Conseiller fédéral Koller estima que cette proposition dépassait la mise à jour et qu'il appartenait aux Chambres fédérales de se prononcer sur la nature consensuelle de la proposition Danioth, qui fut acceptée par 21 voix contre 10²²².

815 **La protection de l'environnement** — Le Conseil national avait modifié l'article 59 al 2 P 1996 pour y inclure des conditions en faveur de l'économie²²³. Cette modification fut sévèrement critiquée dans les débats au Conseil des États, jugée contraire à la mise à jour²²⁴ et rejetée.

816 **Le statut du premier août** — L'article 101 al. 3 P 1996 prévoyait que le jour de la fête nationale était assimilé à un dimanche, du point de vue du droit du travail. Le Conseil national avait estimé qu'au contraire le premier août devait être un jour de congé payé, par 62 voix contre 40²²⁵. Le Conseiller aux États Büttiker estima que cette question méritait d'être réglée constitutionnellement. Il rappela qu'une ordonnance fédérale sur le travail le prévoyait déjà, et qu'il s'agissait par conséquent d'une question de mise à jour²²⁶. Bien que le Conseiller fédéral Koller recommandât de suivre l'opinion du Conseil national, le Conseil des États refusa par 23 voix contre 15²²⁷.

215 Il s'agissait de ne pas reconnaître explicitement le droit de grève, pour ne pas aller contre le mandat de la mise à jour, Reimann, BO/CE 1998 p. 696.

216 Rhinow, BO/CE 1998 p. 698.

217 Koller, BO/CE 1998 p. 698.

218 Brunner, BO/CE 1998 p. 699.

219 BO/CE 1998 p. 700.

220 Cf *supra* nbp 1.

221 Danioth, BO/CN 1998 p. 707 s.

222 Koller, BO/CN 1998 p. 708.

223 La proposition Baumberger remplaçait l'article 59 al. 2 P 1996 par (notre accentuation): la Confédération «veille à prévenir ces atteintes *dans la mesure où cela est possible et supportable économiquement*». Elle introduisait une collaboration avec les organisations représentatives de l'économie en matière d'exécution de disposition sur la protection de l'environnement, BO/CN 1998 p. 930. Ces deux modifications furent acceptées par 60 voix contre 53 et 57 contre 55.

224 Rhinow et Koller, BO/CE 1998 p. 850.

225 BO/CE 1998 p. 1003.

226 Büttiker, BO/CE 1998 p. 859.

227 BO/CE 1998 p. 860.

1.4.2 La deuxième lecture du Conseil national

Déroulement de la deuxième lecture — La deuxième lecture du projet par le Conseil national eut lieu le 25 juin pour le projet A2²²⁸. Le 23 septembre, le Conseil national entreprit la deuxième lecture du préambule jusqu'à l'article 57g P 1997 (CN)²²⁹. Le 6 octobre, il examina les articles 57h à la fin, y compris le droit transitoire²³⁰.

817

La suppression de la clause cantonale pour l'élection du Conseil fédéral — Le Conseil des États s'était prononcé pour le maintien de la clause cantonale, en raison du mandat de la mise à jour²³¹. La majorité de la commission de rédaction du Conseil national proposa de se rallier à la solution du Conseil des États. Une minorité proposait de maintenir la suppression de la clause cantonale. Pour Fritschi, la question de la suppression de la clause cantonale était débattue²³². Rennwald pensait que séparer cette révision du reste était un mauvais signal²³³. Au contraire, pour Engler, en séparant la clause cantonale de la mise à jour, on pouvait faire avancer cette révision plus rapidement, tout en ménageant le volet de la mise à jour²³⁴. Le Conseil national se rallia à la position du Conseil des États par 65 voix contre 63²³⁵.

818

L'engagement des troupes par le Conseil fédéral — L'article 173 al. 4 P 1996 prévoyait que le Conseil fédéral devait convoquer l'Assemblée fédérale lorsqu'il mobilise plus de 2000 hommes en service actif. Le Conseil des États avait supprimé cette condition, parce que chiffre avait perdu sa signification depuis 1848²³⁶. Le Conseil national envisagea trois possibilités: se rallier à la proposition du Conseil des États, maintenir le critère de 2000 hommes ou l'augmenter à 4000 hommes. Le maintien de 2000 hommes se justifiait par une politique de mise à jour stricte. L'augmentation à 4000 hommes était justifiée par la protection des aéroports lors de grandes conférences internationales²³⁷. Le Conseil national décida d'augmenter à 4000 hommes et de s'écarter de la mise à jour stricte²³⁸.

819

Les enfants et les jeunes — Le Conseil des États avait intégré la protection des enfants et des jeunes à l'article 9 al. 3 P 1997 (CN)²³⁹. La majorité de la commission souhaitait maintenir un article indépendant. Différents arguments furent soulevés pour justifier un article indépendant: pour ne pas décevoir les organisations de jeu-

820

228 BO/CN 1998 p. 1433 ss.

229 BO/CN 1998 p. 1751.

230 BO/CN 1998 p. 1778.

231 BO/CE 1998 p. 517.

232 Fritschi, BO/CN 1998 p. 1438.

233 Rennwald, BO/CN 1998 p. 1439.

234 Engler, BO/CN 1998 p. 1439.

235 BO/CN 1998 p. 1443.

236 Frick, BO/CE 1998 p. 519.

237 Jutzet, BO/CN 1998 p. 1444.

238 BO/CN 1998 p. 1446.

239 BO/CE 1998 p. 692. La proposition du Conseil des États était la suivante: «[les] enfants et les adolescents ont droit à une protection particulière quant à leur intégrité et leur développement».

nesse et obtenir leur soutien pour la nouvelle Constitution,²⁴⁰ ou pour garantir un exercice proactif de ce droit²⁴¹.

821

La garantie de la propriété — Alors que le Conseil des États avait accepté l'article 22 P 1996 selon la version du Conseil fédéral,²⁴² le Conseil national avait décidé de modifier la garantie de la propriété pour y intégrer toute restriction à la propriété²⁴³. La modification demandée par le Conseil national ne fut pas acceptée au nom du mandat de mise à jour²⁴⁴. Le Conseil national devait donc choisir entre sa première conception de la garantie de la propriété, celle du Conseil des États, qui était recommandée par la majorité de sa commission de rédaction, et une proposition qui demandait qu'un seuil minimal en matière de perte de valeur soit décidé²⁴⁵. Le rapporteur Gross estima que la conception du Conseil national était une nouveauté, mais qu'elle n'était pas capable de rassembler un consensus. Par conséquent, il en recommanda le rejet²⁴⁶. Le Conseil national se rallia au Conseil des États par 107 voix contre 50²⁴⁷.

822

Le droit de grève — Le Conseil des États avait modifié le projet du Conseil national en ajoutant la condition de la proportionnalité²⁴⁸. La majorité de la commission proposa de se rallier au Conseil des États, et cinq propositions de modifications furent ajoutées; le Conseil national avait à choisir entre un nombre extrêmement varié de possibilités: de la suppression pure et simple du droit de grève, au nom de la mise à jour à la suppression de toute condition pour l'exercice de droit²⁴⁹. Les débats furent nourris et le droit de grève fut reconnu comme une question très importante de la nouvelle Constitution²⁵⁰. Pour ne pas risquer d'apparaître comme le fossoyeur du droit de grève et pour faciliter l'obtention d'un consensus autour du droit de grève,

240 Le Conseiller national Zbinden interpella directement le Conseiller fédéral Koller: «[sie] müssen deshalb doch daran interessiert sein, in der Bevölkerung Gruppen zu finden, die sich für diese Verfassungsreform einsetzen. Die schweizerischen Jugendverbände stehen im Dialog mit Ihnen und engagieren sich für die Verfassung» Zbinden, BO/CN 1998 p. 1766. Voir aussi Eiss, BO/CN 1998 p. 1767.

241 Maury-Pasquier, BO/CN 1998 p. 1767.

242 Par 34 voix contre 5, BO/CE 1998 p. 43.

243 Voir l'article 22 al. 2 P 1997 (CN) selon la proposition Baumgartner: «[une] pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation. Les autres restrictions à la propriété donnent lieu à une compensation appropriée». La proposition Baumgartner a été acceptée par 94 voix contre 57, BO/CN 1998 p. 869.

244 Marty, BO/CE 1998 p. 694.

245 La proposition Dettling fixait un seuil d'un quart de perte de valeur pour donner lieu à une compensation appropriée, BO/CN 1998 p. 1769.

246 BO/CN 1998 p. 1772.

247 BO/CN 1998 p. 1774.

248 BO/CE 1998 p. 700.

249 Garder la version du Conseil national (proposition de minorité I), supprimer le droit de grève (proposition de minorité II), ajouter la condition du soutien par une organisation de travailleurs (proposition Fritschi), ne garder que l'obligation de respecter la paix du travail (Loretan Otto) et supprimer toute condition (proposition Rennwald), BO/CN 1998 p. 1775.

250 Pour Jutzet et Engler, il s'agit d'un «*Schicksalsartikel*», BO/CN 1998 p. 1175; Engler, BO/CN 1998 p. 1780. Pour Rennwald, il s'agit de choisir entre «une vraie réforme de la Constitution» ou «une réforme d'opérette qui n'intéresse pratiquement personne, sauf quelques juristes désœuvrés», Rennwald, BO/CN 1998 p. 1777. Voir aussi Leuba, BO/CN 1998 p. 1780.

le Conseiller national Rennwald retira sa proposition, tout en annonçant son intention de combattre politiquement le projet de mise à jour²⁵¹. Le Conseil national se prononça pour la solution du Conseiller national Loretan Otto, qui ajoutait à la solution du Conseil des États l'obligation d'avoir l'approbation d'une association de travailleurs, par 107 voix contre 49²⁵².

La protection de l'environnement — Une proposition du Conseiller national Baumberger visait à supprimer la tâche de la Confédération en matière de protection de l'environnement pour y substituer la responsabilité privée²⁵³. Selon Baumberger, le Conseil des États, en attribuant une tâche constitutionnelle à la Confédération en matière de prévention, dépassait la mise à jour du droit constitutionnel positif, tel qu'exprimé par l'article 11 LPE²⁵⁴. Toutefois sa proposition fut violemment contestée, comme étant une tentative de relativiser le principe de prévention²⁵⁵. Suite au débat, il retira sa proposition.

823

1.4.3 La troisième lecture par le Conseil des États

Le dernier tour de la procédure de règlement des divergences pour le volet A1 — La troisième lecture du projet A1 commença le 7 octobre, avec l'examen du préambule jusqu'à l'article 57a^{bis} P 1997 (CE)²⁵⁶. Il restait encore vingt-cinq divergences à clarifier²⁵⁷. Le Conseil des États examina par la suite les articles 57h P 1997 (CN) jusqu'à la fin du projet A1 le 1^{er} décembre²⁵⁸. Parmi les points les plus discutés de la troisième lecture, notons le principe de l'égalité « en fait et en droit » entre femme et homme (art. 7 al. 3 P 1997 [CE]), la rédaction et la systématique de l'article sur les enfants et les jeunes (comparer avec l'article 11a P 1997 [CN]), les conditions du droit de grève (art. 24 P 1997 [CE]) et la rédaction de l'article sur les communes (art. 41 al. 3 P 1997 [CE]). En effet, le nouvel article 41 admettait une garantie de l'autonomie communale « dans les limites du droit cantonal » ce que le Conseiller fédéral Koller avait estimé être une innovation, mais capable de rassembler un consensus²⁵⁹.

824

Le dernier tour de la procédure de règlement des divergences pour le volet A2 — Le projet A2 fut examiné en troisième lecture par le Conseil des États le 8 décembre dans son intégralité²⁶⁰.

825

Le secret de l'administration — Le Conseil national souhaitait un accès large aux documents de l'administration pour les commissions de contrôle²⁶¹. Le

826

251 Rennwald, BO/CN 1998 p. 1784.

252 BO/CN 1998 p. 1786.

253 Voir la proposition Baumberger: «[les] frais de prévention et d'élimination des atteintes nuisibles et incommodes sont à la charge de ceux qui les ont causées», BO/CN 1998 p. 2026. Comparer avec l'article art. 57l al. 2 P 1997 (CE).

254 L'article 11 LPE ne prévoit pas de tâche constitutionnelle en matière de prévention, mais se contente de prévoir que «[les] pollutions [...] sont limitées à la source» (art. 11 al. 1 LPE).

255 Gross; Vallender; Deiss et Koller, BO/CN 1998 p. 2027.

256 BO/CE 1998 p. 1099 ss.

257 Rhinow, BO/CE 1998 p. 1099.

258 BO/CE 1998 p. 1159.

259 Koller, BO/CE 1998 p. 1109.

260 BO/CE 1998 p. 1241.

261 Voir l'article 159 al. 2 P 1997 (CN) proposé par la commission de rédaction du Conseil national:

Conseil des États y était opposé, mais il proposa une proposition de compromis qui modérait la teneur de l'article 159 al. 2 (CN) en le remplaçant par (notre accentuation): «[l'] obligation de maintenir le secret ne constitue pas un motif qui peut être opposé aux délégations particulières des commissions de contrôle *prévues par la loi*»²⁶². La formulation est très habile, parce qu'elle reprend celle du Conseil national, mais en l'affaiblissant juridiquement, par le passage d'un principe constitutionnel à un mandat législatif.

827

La proposition de variantes — Le Conseiller aux États Gentil proposa de soumettre en votation une variante sur les droits sociaux, qui visait à remplacer l'article 33 al. 2 P 1997 (CE) par «[quiconque] assume des tâches dans le cadre de l'État est tenue d'œuvre (sic) en faveur de la réalisation des objectifs sociaux»²⁶³. Le rapporteur Frick estima qu'une variante ne devait pas porter sur un point essentiel du projet. Dans le cas contraire, il y a un risque de fausser l'avis des citoyens. En effet, si un citoyen vote oui à une révision totale et oui à une variante, il y a un risque de fausser sa voix si la variante est rejetée, car sans la variante, il aurait peut-être refusé le projet²⁶⁴. Par ailleurs, le Conseiller fédéral Koller rappela que les grandes alternatives politiques devaient être soumises en votation sous la forme de révisions partielles²⁶⁵. Par conséquent, le Conseil des États refusa la variante par 30 voix contre 5²⁶⁶.

1.4.4 La troisième lecture par le Conseil national

828

Le dernier tour de la procédure de règlement des divergences pour le volet A1 — Le 30 novembre 1998, le Conseil national entreprit le dernier tour de la procédure de règlement des divergences pour le volet A1²⁶⁷. Du point de vue de l'écriture constitutionnelle, il est remarquable de constater que les sujets les plus discutés sont de nature avant tout programmatique, du point de vue du projet A1: la responsabilité envers la Création (Préambule), l'égalité des chances (art. 2 al. 2^{bis} P 1997 [CN]), la responsabilité individuelle et sociale (art. 5a P 1997 [CN]), l'égalité en droit et en fait entre femmes et hommes (art. 7 al. 3 P 1997 [CN]), le droit au développement harmonieux des enfants et des jeunes (art. 9a P 1997 [CN]) et l'article sur les communes (art. 41 al. 3 P 1997 [CN]).

829

Le dernier tour de la procédure de règlement des divergences pour le volet A2 — Le 30 novembre, le Conseil national examina le volet A2²⁶⁸. La question

«[l'] obligation de maintenir le secret ne constitue pas un motif qui peut être opposé aux commissions de contrôle». Pour Schmid, il s'agissait une véritable mise à jour (echte Nachführung), BO/CN 1998 p. 1437. Leuba estimait qu'il n'appartenait pas au contrôlé de définir les documents qu'il fournissait au contrôleur, BO/CN 1998 p. 1437.

262 BO/CE 1998 p. 1241. Cette formulation fut acceptée par le Conseil national, BO/CN 1998 p. 2372.

263 BO/CE 1998 p. 1244.

264 Frick, BO/CE 1998 p. 1244. Cet argument est aussi valable pour les parlementaires. De manière générale, dans la mesure où une variante fait augmenter le risque décisionnel d'une votation, elle pèse à notre avis les chances de succès de la révision.

265 Koller, BO/CE 1998 p. 1245.

266 BO/CE 1998 p. 1245.

267 BO/CN 1998 p. 2358.

268 BO/CN 1998 p. 2371.

du droit à l'information des commissions parlementaires fut examinée (art. 144 al. 4 P 1997 [CN]) de même que la question des mandats au Conseil fédéral (art. 159b P 1997 [CN]) et la question de la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse (art. 173 al. 3 P 1997 [CN]).

La question du mandat — En troisième lecture, le Conseil national proposa un compromis autour de la notion de mandat, que le Conseil des États avait rejeté à deux reprises²⁶⁹. Le nouvel article 159b P 1997 (CN) n'était plus une compétence de l'Assemblée fédérale (art. 161 g^{quater} P 1997 [CN]). L'institution du mandat était constitutionnalisée de manière indirecte, en ce sens que la loi devait définir les outils par lesquels l'Assemblée fédérale pouvait exercer une influence sur les domaines relevant de la compétence du Conseil fédéral²⁷⁰. Le mandat fut accepté par 96 voix contre 30²⁷¹. Le Conseil des États se rallia à cette proposition²⁷².

830

1.5 La Conférence de conciliation

La Conférence de conciliation — Le vendredi 11 décembre 1998 eut lieu la Conférence de conciliation. Le Conseiller aux États Frick estima que des compromis entre les positions des Conseils avaient été entrepris de part et d'autre et que le résultat d'ensemble était si convainquant que le résultat fut accepté en commission par 25 voix contre zéro et sans abstention²⁷³. La Conférence avait à résoudre quatorze différends dont six étaient significatifs²⁷⁴: l'égalité des chances (art. 2 al. 2^{bis} P 1997 [CN]), l'égalité en droit et en fait (art. 7 al. 3 P 1997 [CN]), la protection de la jeunesse (art. 11a P 1997 [CN]), la collaboration entre la Confédération et les cantons (art. 34a P 1997 [CE]), la forme des actes de l'Assemblée fédérale (art. 154 P 1997 [CE]) et l'article 159 sur le droit à l'information des commissions parlementaires (art. 159 P 1997 [CN]). La commission proposa une nouvelle formulation de l'article 11a P 1997 (CN), devenu l'article 9a.

831

Les débats finaux devant les Chambres — Le Conseil national accepta le projet de la Conférence de conciliation le 14 décembre²⁷⁵. Les débats furent concis: de part et d'autre, on estima que le projet de Constitution ne correspondait pas à toutes les attentes, mais qu'il valait toutefois la peine, pour permettre des innovations à venir²⁷⁶. Le projet fut accepté par 134 voix contre 14. Pour sa part, le Conseil des États

832

269 BO/CE 1998 p. 510 et 867.

270 BO/CN 1998 p. 2373.

271 BO/CN 1998 p. 2374.

272 BO/CE 1998 p. 1243.

273 Frick, BO/CE 1998 p. 1339; Vollmer, BO/CN 1998 p. 2598.

274 Les autres divergences étaient: l'article 12 P 1997 (CN) reconnaît le droit au mariage «et à la famille». Cette dernière mention été considérée comme superflue; l'article 32 alinéa 1er P 1997 (CN) a été retenu pour faire ressortir l'interrelation des trois dimensions de la nationalité suisse, du droit de cité cantonal et communal; l'article 57h al. 2 P 1997 (CE) parle d'«harmonie entre les communautés linguistiques» à la place de «paix des langues»; l'article 85 al. 3 P 1997 (CE) maintient la mention «notamment également les mesures menaçant la concurrence»; l'article 100 al. 1 P 1997 (CN) réintroduit «l'annulabilité des congés abusifs»; l'article 101 alinéa 3 P 1997 (CN) assimile le 1er août à un dimanche du droit de vue du droit du travail.

275 BO/CN 1998 p. 2601.

276 Voir les allocutions des Conseillers nationaux Gross, Ostermann et Vollmer, BO/CN 1998

l'accepta le 15 décembre²⁷⁷ et il accepta la nouvelle Constitution à l'unanimité en votation finale, le 18 décembre²⁷⁸.

2. La réforme des droits populaires (volet B)

833

Le traitement du volet B par la commission de révision constitutionnelle du Conseil national — La commission de révision constitutionnelle a examiné en février 1998 le projet soumis par le Conseil fédéral. Elle se divisa en trois camps de taille égale entre les partisans de l'élargissement des droits populaires, ceux de l'approche équilibrée du Conseil fédéral et les opposants à toute réforme. Malgré l'acceptation en 1998 du volet A, elle ne put créer un consensus entre ces trois courants et recommanda la non-entrée en matière, par 28 voix, sans opposition et avec une abstention²⁷⁹.

834

Les débats sur l'entrée en matière par le Conseil national — Le Conseil national était le Conseil prioritaire pour le traitement du volet B et il se saisit du projet le 9 juin 1999. Personne ne contesta vraiment la décision de la commission de révision constitutionnelle: on dit que la réforme de la démocratie directe n'était pas un problème prioritaire de la Suisse,²⁸⁰ que le projet du Conseil fédéral n'était pas capable de rallier une majorité parlementaire (*mehrheitsfähig*)²⁸¹. Par conséquent, la non-entrée en matière fut décidée par 134 voix contre 15²⁸².

835

Les débats sur l'entrée en matière par le Conseil des États — Le refus net par le Conseil national d'entrer en matière amena la commission de révision du Conseil des États à revoir sa position et à l'aligner sur celle du Conseil national. Le Conseil fédéral lui-même proposa à contrecœur de ne pas entrer en matière. L'entrée en matière est rejetée par le Conseil des États le 30 août 1999²⁸³. Toutefois, le Conseil des États accepta parallèlement une initiative parlementaire (99.436) pour remettre l'ouvrage sur le métier pour combler les lacunes connues des droits politiques²⁸⁴. Cette initiative chargeait la commission des institutions politiques du Conseil des États de remédier en particulier à deux lacunes: le règlement des conflits entre une initiative populaire et le droit international ainsi que l'absence d'initiative populaire concernant des normes infraconstitutionnelles.

836

Vie et mort de l'initiative populaire générale — La commission des institutions politiques du Conseil des États rendit son rapport le 2 avril 2001²⁸⁵. Trois mesures principales furent proposées: l'introduction de l'initiative populaire générale,²⁸⁶

p. 2948 ss.

277 BO/CE 1998 p. 1341.

278 BO/CE 1998 p. 1400.

279 Schmid, BO/CN 1999 p. 1021 s.

280 Maury-Pasquier, BO/CN 1999 p. 1023.

281 Fritsch, BO/CN 1998 p. 1023 et Durrer, BO/CN 1998 p. 1024.

282 BO/CN 1998 p. 1028.

283 BO/CE 1999 p. 610.

284 BO/CE 1999 p. 609 ss.

285 FF 2001 4590 ss.

286 L'initiative populaire générale était déjà proposée dans la paquet B de révision totale. Il est

l'assujettissement au référendum facultatif des traités internationaux qui contenaient des dispositions importantes fixant des règles de droit et le raccourcissement du délai de récolte des signatures de 18 mois à 12 mois. Le Conseil fédéral s'exprima en faveur des réformes²⁸⁷. Le 4 octobre 2002, l'Assemblée fédérale accepta l'*Arrêté fédéral relatif à la révision des droits populaires* (RO 2003 1949). Comme réforme la plus importante, l'arrêté introduisait l'initiative populaire générale (art. 139a Cst. 1999). Toutefois, l'Assemblée fédérale n'avait pas abaissé le nombre de signatures requises pour l'introduction d'une initiative populaire générale²⁸⁸. Celle-ci resta complètement inutilisée et fut abrogée le 19 décembre 2008²⁸⁹.

3. La réforme de la justice (volet C)

3.1 Les propositions des commissions parlementaires

Les travaux préparatoires du Conseil national — La commission du Conseil national a repris l'essentiel du projet du Conseil fédéral. Notons que l'unification de la procédure civile et pénale était contestée par une minorité de la commission. Une autre minorité souhaitait réduire le Tribunal fédéral à sept juges pour connaître des affaires fondamentales et le décharger par les Tribunaux fédéraux spécialisés. La commission proposa de réduire la mesure du contrôle juridictionnel aux droits fondamentaux et au droit international «directement applicable» ainsi que de limiter ce contrôle aux lois fédérales. Par ailleurs, la commission a ajouté trois exceptions au contrôle de constitutionnalité²⁹⁰. La commission a également précisé les domaines dans lesquels l'accès au Tribunal fédéral pouvait être restreint.

837

Les travaux préparatoires du Conseil des États — La commission de rédaction du Conseil des États ne s'est guère écartée du projet du Conseil fédéral. Toutefois, comme le Conseil national, elle a restreint le contrôle de constitutionnalité aux seules lois fédérales et a adopté ses propres critères d'accès au Tribunal fédéral.

838

défini comme un instrument qui «permet à 10 000 citoyens ayant le droit de vote ou à huit cantons de demander, sous la forme d'une proposition conçue en des termes généraux, l'adoption ou la suppression de dispositions constitutionnelles ou légales» FF 1997 I 1, 450.

287 Voir le rapport du 15 juin 2001, FF 2001 5783.

288 En effet, pour le même effort, les acteurs politiques préférèrent l'initiative populaire rédigée car elle garantit aux initiants le texte soumis en votation. Le Conseiller national Gross parle d'une initiative «mort-née» (*Totgeburt*), parce que l'Assemblée fédérale n'a pas abaissé le nombre de signature requise de 100 000 à 70 000, BO/CN 2002 p. 1703.

289 FF 2009 13.

290 Il s'agissait de l'octroi de la réciprocité en droit international, du risque de transformation importante de la législation, et d'une violation délibérée par le législateur du droit international (art. 178 P 1996 [volet B], modifié par la commission de rédaction).

3.2 Les débats au Conseil des États

839

L'entrée en matière — Les débats sur l'entrée en matière se tinrent le 5 mars 1998²⁹¹. La réforme de la justice avait un objectif contradictoire *prima facie*, car elle visait à décharger le Tribunal fédéral tout en améliorant la protection juridique des citoyens²⁹². Toutefois, elle était considérée comme la révision totale la plus urgente, par la surcharge chronique dont souffrait le Tribunal fédéral²⁹³. L'entrée en matière fut décidée sans opposition.

840

Les débats en première lecture — Le principe de l'unification de la procédure civile et pénale n'était pas contesté et fut accepté sans opposition²⁹⁴. L'article 178 P 1996 (volet C) fut sans conteste le plus discuté: le contrôle concret de la constitutionnalité des lois fédérales était contesté parce que jugé incompatible avec la démocratie directe,²⁹⁵ avec le rôle du parlement comme instance suprême ou à cause du risque de politisation du juge²⁹⁶. En faveur du contrôle de constitutionnalité, on a avancé le besoin de renforcer la légitimité du parlement,²⁹⁷ que le parlement garde sa souveraineté comme pouvoir constituant,²⁹⁸ que la souveraineté populaire n'est pas un principe absolu,²⁹⁹ et que le contrôle de constitutionnalité permet au système de garder sa cohérence³⁰⁰. Le contrôle concret de la constitutionnalité fut accepté par 19 voix contre 14³⁰¹. Le second point discuté lors de la réforme était l'accès au Tribunal fédéral (art. 178a P 1996 [volet C]), entre les partisans d'un accès large et ceux d'un accès restreint. La commission proposa une nouvelle formulation qui parlait de «conditions d'accès particulières» ce qui permit d'établir un consensus³⁰². Le reste des débats n'appelle pas de commentaire particulier.

291 BO/CE 1998 p. 253 ss.

292 Rhinow, BO/CE 1998 p. 254. Cette inquiétude était partagée, semble-t-il, par des juges fédéraux, Gross, BO/CN 1998 p. 1454.

293 Wicki, BO/CE 1998 p. 254. Comparée aux autres réformes comme la réforme des droits populaires, de la péréquation financière, du fédéralisme ou de la conduite de l'État, Koller, BO/CE 1998 p. 255.

294 Wicki, BO/CE 1998 p. 257.

295 Frick, BO/CE 1998 p. 259; Schmid, BO/CE 1998 p. 261. Koller admettait l'existence d'une tension, mais il estimait qu'elle devait être résolue en faveur de la liberté du citoyen, Koller, BO/CE 1998 p. 265.

296 Cavadini parle de «république des juges», BO/CE 1998 p. 260.

297 Bloetzer, BO/CE 1998 p. 261 s.

298 Schiesser, BO/CE 1998 p. 262

299 Gemperli, BO/CE 1998 p. 263. Voir aussi Wicki: «*der die Volkssouveränität heraufbeschwört, geht meines Erachtens von einer Fiktion aus. Er hat die Fiktion, dass das Volk bei jeder Abstimmung, bei jedem Gesetz, das ihm vorgelegt wird, jeden Buchstaben ansieht und sich dann überlegt, ob das mit der Verfassung übereinstimmt. Das geht an der Realität vorbei. Das Volk hat einmal die Verfassung angenommen, und das Volk will, dass diese Verfassung angewendet wird, bis es selbst sie wieder ändert*» BO/CE 1998 p. 265.

300 Rhinow, BO/CE 1998 p. 264.

301 BO/CE 1998 p. 267.

302 BO/CE 1998 p. 267 s.

3.3 Les débats au Conseil national

L'entrée en matière — Le Conseil national examina le volet C le 25 juin 1998³⁰³. L'entrée en matière n'était pas contestée, comme l'avaient répété les orateurs qui avaient largement insisté sur la surcharge chronique du Tribunal fédéral³⁰⁴. Au passage, certaines interventions commencèrent à aborder les questions polémiques de la révision, à savoir le contrôle concret de constitutionnalité³⁰⁵ et les conditions d'accès au Tribunal fédéral³⁰⁶.

841

L'unification de la procédure civile et pénale — L'unification de la procédure pénale, mais surtout de la procédure civile, était combattue pour des raisons essentiellement fédéralistes³⁰⁷. L'unification des Codes de procédure civile et pénale était préconisée pour défendre l'équité et l'égalité de traitement des justiciables,³⁰⁸ la transparence et la sécurité juridique³⁰⁹. Matériellement, les exigences de la Cour européenne des droits de l'homme avaient déjà amené une forme d'uniformisation³¹⁰. Par ailleurs, le développement d'une criminalité transnationale nécessitait une répression nationale unifiée³¹¹. L'unification des deux codes de procédure a été acceptée par une très large majorité³¹².

842

L'accès au Tribunal fédéral et son rôle — Pour résoudre le problème de la surcharge du Tribunal fédéral, deux approches fondamentalement différentes étaient envisagées par le Conseil national: l'approche préconisée par le Conseil fédéral était d'imposer des restrictions d'accès à la juridiction suprême, prévues par l'article 178a P 1996. Cette approche était contestée, car elle était perçue comme socialement injuste. Une autre approche de la minorité était de donner au Tribunal fédéral un rôle proche de celui de la *Supreme Court* américaine et de créer des nouveaux Tribunaux fédéraux spécialisés ou régionaux³¹³. D'un point de vue formel, l'approche de la minorité était assez compliquée: il s'agissait de réécrire l'article 176 P 1996, d'y adjoindre un article 176a P 1996 [CN] et de modifier les articles 177, 178a al. 2 P 1996 [CN]. C'est la raison pour laquelle le Conseiller national Thür synthétisa ses propositions par une unique proposition de minorité qui tendait à la création d'un organe de coor-

843

303 BO/CN 1998 p. 1446 ss.

304 Voir les interventions des Conseillers nationaux Durrer, Fischer-Hägglingen, Gross et Gadiant, BO/CN 1998 p. 1447.

305 Voir les interventions des Conseillers nationaux Vallender et Leuba, BO/CN 1998 p. 1450 ss.

306 Voir les interventions des Conseillers nationaux Thür, Jutzet et Gross, BO/CN 1998 p. 1448 ss.

307 Voir les arguments présentés par les Conseillers nationaux Leuba et Sandoz, BO/CN 1998 p. 1455 s.

308 Keller, BO/CN 1998 p. 1456; Pelli, BO/CN 1998 p. 1458.

309 Thanei, BO/CN 1998 p. 1457.

310 Engler, BO/CN 1998 p. 1458.

311 Hubmann, BO/CN 1998 p. 1457.

312 88 voix contre 33 pour la procédure civile et 89 voix contre 27 pour la procédure pénale, BO/CN 1998 p. 1459 s.

313 Voir les propositions de minorité aux articles 176 et 176a P 1996 [CN]. Ces propositions réservaient au Tribunal fédéral la connaissance des affaires d'importance fondamentale, sur l'admissibilité desquelles il statuait librement. Par ailleurs, le Tribunal fédéral était composé de sept membres au plus. À côté du Tribunal fédéral, des tribunaux fédéraux spécialisés formaient les autorités de recours suprêmes de la Confédération.

dination (art. 176 al. 2 P 1996)³¹⁴. Cet organe de coordination avait comme objectif de permettre l'augmentation du nombre de juges tout en maintenant l'unité du droit, et finalement de lutter contre la surcharge du Tribunal fédéral. Par 58 voix contre 48, le Conseil national préféra l'approche du Conseil fédéral: prévoir des instances judiciaires inférieures et limiter l'accès au Tribunal fédéral³¹⁵.

844

Le contrôle des actes du Conseil fédéral — L'article 177 al. 4 P 1996 excluait de la compétence du Tribunal fédéral le contrôle des actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral. Deux propositions de minorité remettaient en question cette immunité: la proposition Vallender voulait que le Tribunal fédéral pût contrôler les actes du Conseil fédéral et la proposition Fischer-Seegen demandait de reprendre la solution du Conseil des États et d'admettre des exceptions à ce principe. En faveur de sa proposition, le Conseiller national Vallender rappela les garanties générales de procédure de la Cour européenne des droits de l'homme s'appliquaient aussi en ce qui concerne les décisions sur des cas concrets, comme l'octroi de concessions de diffusion radio ou les décisions en matière d'assurance maladie³¹⁶. Pour le Conseiller national Dettling, ces actes ne pouvaient être contrôlés, en vertu du principe de séparation des pouvoirs³¹⁷. Son avis fut suivi par le Conseil national et l'immunité de juridiction des actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral fut maintenue³¹⁸.

845

Le contrôle des normes et la commission de rédaction du Conseil national — L'article 178 P 1996 prévoyait un contrôle de constitutionnalité concret des normes de l'Assemblée fédérale. Le projet de la majorité de la commission réduisit l'ampleur de ce contrôle: les griefs pour le contrôle n'étaient plus «les droits constitutionnels et le droit international» mais «les droits fondamentaux et le droit international directement applicable» (art. 178 al. 1 P. 1996 [CN])³¹⁹. L'objet du contrôle n'était plus «une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale» mais «une loi fédérale». De plus, la commission ajouta trois exceptions au contrôle: la réciprocité accordée en droit international, l'impossibilité de transformer de manière importante la législation, la violation du droit international voulue du législateur (art. 178 al. 3^{bis} P 1996 [CN]).

846

Le contrôle des normes devant le Conseil national — La question du contrôle concret était contestée par une proposition de minorité qui visait à l'abolir. Les modalités mêmes du contrôle ont moins retenu l'attention des conseillers nationaux; personne ne préconisa l'introduction d'un contrôle abstrait des lois fédérales. En faveur du contrôle de constitutionnalité, on avança que ce projet était soutenu de manière unanime par la doctrine,³²⁰ que ce contrôle existait dans la plupart des autres

314 Thür, BO/CN 1998 p. 1460. Il semble que l'introduction du système voulu pour les propositions de minorité était prématurée et politiquement peu réaliste, Gross, BO/CN 1998 p. 1461; Pelli, BO/CN 1998 p. 1462.

315 Voir l'avis du rapporteur Pelli, BO/CN 1998 p. 1462.

316 Vallender, BO/CN 1998 p. 1463.

317 Dettling, BO/CN 1998 p. 1463. Le rapporteur Engler estima aussi que les décisions politiques du Conseil fédéral ne pouvaient pas être contrôlées, Engler, BO/CN 1998 p. 1464.

318 BO/CN 1998 p. 1465.

319 Toutefois, et de manière un peu surprenante, la mesure du contrôle est toujours «le droit constitutionnel» et «le droit international» (art. 178 al. 3 [CN]). Il semble que dans ce cas, le Tribunal fédéral doit se limiter à un examen cassatoire, Koller, BO/CN 1998 p. 1471.

320 Jutzet, BO/CN 1998 p. 1465.

pays³²¹ et pour les cantons,³²² qu'il existait déjà par la Cour européenne des droits de l'homme,³²³ que le projet de la commission de rédaction était raisonnable³²⁴ et que le refus du contrôle de constitutionnalité était une position corporatiste en faveur du parlement et non des citoyens³²⁵ ou des cantons³²⁶. On opposa les arguments suivants: que cette réforme amènera à nouveau une surcharge de travail pour le Tribunal fédéral,³²⁷ que cette réforme amènerait une politisation du travail du juge³²⁸ et que le parlement et le peuple avaient une légitimation plus grande³²⁹. Le Conseil national refusa le contrôle concret de constitutionnalité des lois fédérales par 87 voix contre 39³³⁰.

Les restrictions d'accès au Tribunal fédéral — Dans l'optique de décharger le Tribunal fédéral, le Conseil fédéral proposa de confier la restriction de l'accès au Tribunal au législateur, sous réserve d'une «question juridique de principe» ou «lorsque l'issue du litige a des graves conséquences pour une partie» (art. 178a P 1996). La commission de rédaction du Conseil national proposa de codifier constitutionnellement les motifs d'exclusion de l'accès au Tribunal fédéral, à savoir les «litiges d'importance secondaires» ou «les recours manifestement infondés ou dénués de chance de succès» (art. 178a al. 2^{bis} P 1996 [CN]). Une proposition de minorité proposa d'instaurer une procédure sommaire d'examen de recevabilité. La question était importante pour de nombreux conseillers nationaux³³¹, mais le Conseil national se rallia à la proposition de la majorité de la commission³³².

847

3.4 La procédure de règlement des divergences

3.4.1 La deuxième lecture du Conseil des États

La deuxième lecture — Le Conseil des États examina la réforme de la justice le 1er octobre 1998³³³. L'essentiel des débats concerna le contrôle de constitutionnalité des lois fédérales. Le rapporteur Wicki estima que deux raisons plaidaient pour l'introduction du contrôle de constitutionnalité, à savoir la défense des compétences cantonales et la pression découlant de la Cour européenne des droits de l'homme³³⁴. Pour sa part, Frick rappela les trois arguments contre le contrôle de constitutionnalité, le respect de la volonté populaire, la crainte de la politisation de la justice et la décharge

848

321 Jutzet, BO/CN 1998 p. 1465.

322 Gross, BO/CN 1998 p. 1468; Engler, BO/CN 1998 p. 1469, et Koller, BO/CN 1998 p. 1471.

323 Gross, BO/CN 1998 p. 1468; Koller, BO/CN 1998 p. 1471.

324 Baumgartner, BO/CN 1998 p. 1468.

325 Pelli, BO/CN 1998 p. 1470. Koller estimait que l'absence du contrôle de constitutionnalité était une lacune du droit, Koller, BO/CN 1998 p. 1471.

326 Engler, BO/CN 1998 p. 1470; Koller, BO/CN 1998 p. 1472.

327 Jutzet, BO/CN 1998 p. 1466; Fischer-Hägglingen, BO/CN 1998 p. 1467; Stamm, BO/CN 1998 p. 1469.

328 Fischer-Hägglingen, BO/CN 1998 p. 1467.

329 Thür, BO/CN 1998 p. 1467; Dettling, BO/CN 1998 p. 1469.

330 BO/CN 1998 p. 1472.

331 Keller et Thür, BO/CN 1998 p. 1474; Alder, BO/CN 1998 p. 1475.

332 Par 75 voix contre 41, BO/CN 1998 p. 1477.

333 BO/CE 1998 p. 1017.

334 Wicki, BO/CE 1998 p. 1018.

nécessaire du Tribunal fédéral³³⁵. Le débat relativement émotionnel qui s'ensuivit s'orienta autour de la question de la volonté populaire: on avança qu'elle ne s'exprimait pas sur chaque disposition d'une loi,³³⁶ qu'elle devait être prise au sérieux,³³⁷ ou avoir le dernier mot³³⁸. La volonté populaire, exprimée par la double majorité du peuple et des cantons l'emportait sur celle du législateur³³⁹. Finalement, le Conseiller fédéral Koller invita le Conseil des États à soumettre la question du contrôle de constitutionnalité au verdict du souverain³⁴⁰. Ce que le Conseil des États accepta par 26 voix contre 11³⁴¹.

3.4.2 La deuxième lecture du Conseil national

849

La deuxième lecture — Le 9 juin 1999, le Conseil national entreprit une lecture d'ensemble des trois articles divergents de la réforme: la compétence du Tribunal fédéral (art. 177 P 1996 [CN]), le contrôle de constitutionnalité (art. 178 P 1996 [CN]) et les conditions d'accès à la juridiction du Tribunal fédéral (art. 178a P 1996 [CN])³⁴². Les rapporteurs de la commission préconisèrent d'adopter une solution de compromis devant le plenum, à savoir un contrôle de constitutionnalité réduit aux droits fondamentaux et le *statu quo* sur les conditions d'accès³⁴³. Notons que ce compromis n'allait plus vraiment dans le sens d'une décharge du Tribunal fédéral³⁴⁴. Le Conseil national se rallia à la proposition de compromis, mais accepta une proposition de minorité qui permettait de fixer une valeur litigieuse minimale en matière civile pour saisir le Tribunal fédéral³⁴⁵.

3.4.3 La troisième lecture du Conseil des États

850

La troisième lecture — En troisième lecture, le 30 août 1998, les débats du Conseil des États furent très concis: seules les deux questions litigieuses du contrôle de constitutionnalité et de la restriction d'accès au Tribunal fédéral furent discutées. Le Conseil des États adhéra au contrôle de constitutionnalité, tel qu'adopté par le Conseil national, par 23 voix contre 15³⁴⁶. Il resta toutefois la question de l'accès au Tribunal fédéral. Sur cette question, le Conseil des États s'éloigna du Conseil national sur deux aspects: il souhaitait permettre une valeur litigieuse également en matière

335 Frick, BO/CE 1998 p. 1019. Aeby développe la question de la politisation du Tribunal fédéral de manière originale: «est-ce que des juges sont prêts à prendre en compte, à un moment donné, les implications politiques, les éventuels blocages d'une décision prise dans l'abstrait?» BO/CE 1998 p. 1019.

336 Rhinow, BO/CE 1998 p. 1020.

337 Schmid, BO/CE 1998 p. 1020.

338 Frick, BO/CE 1998 p. 1021.

339 Schiesser, BO/CE 1998 p. 1021.

340 Koller, BO/CE 1998 p. 1022.

341 BO/CE 1998 p. 1022.

342 BO/CN 1999 p. 1011 ss.

343 Gross, BO/CN 1999 p. 1013; Pelli, BO/CN 1999 p. 1014.

344 Heim, BO/CN 1999 p. 1017.

345 Il s'agissait de la proposition Baumberger, BO/CN 1999 p. 1016.

346 BO/CE 1999 p. 607.

administrative et pénale et garder la procédure d'avis préjudiciel en matière de constitutionnalité, que le Conseil national avait biffée³⁴⁷.

3.4.4 La troisième lecture du Conseil national

Le travail en commission — Le 2 septembre 1999, la commission de révision constitutionnelle du Conseil national a examiné les deux dernières divergences qui restaient concernant le volet C, à savoir l'introduction d'une valeur litigieuse en matière administrative et pénale et la procédure d'avis préjudiciel. Lors de cette séance, le Conseiller national Fischer-Hägglingen proposa de séparer le contrôle de constitutionnalité du reste du projet C, sous la forme de variante. La commission accepta cette idée, par 19 voix contre 3. Or la commission de révision du Conseil des États rejeta l'idée de variante le 5 octobre, mais accepta le principe d'un retrait du contrôle de constitutionnalité du volet C³⁴⁸. La commission du Conseil national accepta cette idée, pour permettre de voter rapidement sur le volet C et pour ne pas mettre en danger les réformes prévues pour décharger le Tribunal fédéral³⁴⁹.

851

La troisième lecture du Conseil national — La réforme présentée au Conseil national abandonnait le contrôle de constitutionnalité (art. 178 P 1996 [CN]) et préconisait de revenir à sa décision en première lecture, le 25 juin 1998, et pour le reste d'adhérer à la décision du Conseil des États. Le Conseiller national Vallender s'interrogea sur le fait que le contrôle de constitutionnalité fût abandonné, alors que l'accès au Tribunal fédéral était aussi contesté politiquement³⁵⁰. Le Conseil fédéral se rallia aussi à cette décision, pour ne pas risquer de faire échouer toute la réforme en votation populaire³⁵¹. Le Conseil national se rallia à cette décision par 105 voix contre 55³⁵².

852

3.5 La Conférence de conciliation

La décision de la Conférence devant les chambres — La Conférence de conciliation se réunit le 7 octobre au matin et décida par 17 voix contre 3 de retirer le contrôle de constitutionnalité du projet C. Les Chambres acceptèrent la proposition de la Conférence de conciliation le jour même³⁵³. La réforme fut votée dans son ensemble le lendemain par les Chambres³⁵⁴.

853

347 Voir la synthèse de la Conseillère fédérale Metzler, BO/CE 1990 p. 609.

348 Elle estimait que la création d'une variante entraînerait une nouvelle divergence, ce qui n'est plus possible après la première lecture en Conseil. Voir l'article 16 al. 2 LRC: «[après] la première délibération dans chaque conseil la nouvelle délibération sera exclusivement limitée aux questions sur lesquelles l'entente n'a pas pu être trouvée».

349 Sur toute la discussion, voir les rapporteurs Engler et Jutzet, BO/CN 1999 p. 2048.

350 Vallender, BO/CN 1999 p. 2049.

351 Metzler, BO/CN 1999 p. 2051.

352 BO/CN 1999 p. 2051.

353 Pour le Conseil national: BO/CN 1999 p. 2130 et pour le Conseil des États: BO/CE 1999 p. 979.

354 Pour le Conseil national: 165 voix en faveur et 8 contre, BO/CN 1999 p. 2305 s. Pour le Conseil des États (à l'unanimité): BO/CE 1999 p. 993.

CONCLUSION

I. ÉPILOGUE ET CONCLUSION

Arrivé au terme de ce travail, nous concluons en présentant l'épilogue des débats parlementaires évoqués au chapitre précédant (1) et en dégagant trois idées principales, qui ressortent de nos recherches sur la révision totale (2). D'un point de vue institutionnel, l'ordre constitutionnel suisse est paradoxalement stable, malgré des normes très souples en matière de révision (2.1). L'exercice de rédaction d'une Constitution ne peut se déléguer aux seuls experts, parce que l'écriture constitutionnelle comporte de nombreux choix politiques (2.2). Nous terminerons ce travail en nous interrogeant sur la juste dimension démocratique ou technocratique de la révision totale (2.2.3).

1. Épilogue de la révision totale de la Constitution de 1874

1.1 La votation sur le volet A

854

La campagne politique — À l'exception des partis extrémistes, tous les partis politiques nationaux et tous les principaux groupes de pression se prononcèrent pour l'acceptation du volet A. La campagne fut marquée, du côté des partisans, par l'engagement du Conseiller fédéral Koller. Le nouveau projet était globalement bien accepté et pratiquement aucune annonce en faveur du oui ne fut publiée. Les opposants s'exprimèrent de manière assez virulente dans les courriers des lecteurs. Ils reprochaient la relation entre le droit national et international, les buts sociaux et l'abrogation d'une Constitution qui avait fait ses preuves¹.

855

La votation du 18 avril 1999 — La votation eut lieu le 18 avril 1999. La nouvelle Constitution fut acceptée par 969 310 votants (59.2 %) contre 669 158 (40.8 %) et par 13 cantons, contre 10. La participation était basse et s'est élevée à 35.89 % dans toute la Suisse². La majorité confortable du peuple ne doit pas masquer le fait que la majorité des cantons s'est faite sur un nombre restreint de personnes: KREIS estime qu'il aurait suffi que 700 votants des Grisons et 2000 votants soleurois changent d'avis pour que le projet échoue, faute d'acceptation par la majorité des cantons³. Et le Conseil fédéral fixa l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution au 1^{er} janvier 2000.

1.2 La votation sur le volet C

856

La votation du 12 mars 2000 — La décision de la Conférence de conciliation de retirer le contrôle de constitutionnalité leva pratiquement toutes les oppositions à la réforme de la justice⁴. La votation sur l'arrêté fédéral relatif à une réforme de la justice eut lieu le 12 mars 2000. Son objet a été accepté par 1 610 107 votants (86.4 %) et refusé par 254 355 votants (13.6 %). Il a obtenu l'approbation de tous les cantons, et la participation s'éleva en moyenne à 41.92 % au niveau suisse.

1 Voir le compte-rendu de la campagne dans l'Année politique suisse, 1999. De manière plus détaillée, KREIS voit cinq griefs principaux contre la révision: la mise en danger des particularités de la Suisse, la création d'une situation favorable à l'Union européenne, la facilitation de l'introduction du droit de vote des étrangers, l'abolition des droits parentaux et le désarmement des soldats, KREIS, *Schritt*, p. 36.

2 FF 1999 5306.

3 KREIS, *Schritt*, p. 27. En effet, la nouvelle Constitution n'était acceptée que par 51.8% des votants aux Grisons et par 52% à Soleure.

4 Voir le compte-rendu de la campagne dans l'Année politique suisse, 2000.

1.3 L'initiative printemps

La troisième initiative populaire pour la révision totale depuis 1848 —

857

Le 2 avril 2002, un comité référendaire appelé « initiative printemps » déposa une initiative « pour la refonte totale de la Constitution fédérale par le nouveau parlement ». Cette initiative demandait que soit entreprise une révision totale de la Constitution fédérale, mais elle échoua au stade de la récolte des signatures⁵.

2. Conclusions de notre travail

2.1 Le paradoxe du principe de mutabilité

Le paradoxe du principe de mutabilité —

858

Les institutions de 1848 ont traversé les aléas du XIX^e et du XX^e siècle, bien que les constituants aient voulu que la révision de la Constitution soit extrêmement simple à entreprendre. Ce paradoxe du principe de mutabilité a débouché sur la distinction entre révision totale et révision partielle. Selon l'adage *Confederatio helvetica semper reformanda*,⁶ on ne peut se contenter, pour garantir la paix sociale, de couler dans le bronze constitutionnel un ordre constitutionnel donné, mais il faut prévoir un « mode légal de révision »⁷ pour permettre de « réformer les articles dont l'expérience aurait fait sentir les inconvénients »⁸. Notre première surprise a été de constater que ce système, bien que juridiquement souple, débouchait sur une grande stabilité politique à long terme, voire un certain immobilisme. Nous pensons que cette culture de la révision constitutionnelle en matière d'action politique présente certains avantages précieux, comme la rationalisation du processus politique et au final une grande légitimité démocratique.

Quelques tentatives d'explications —

859

Pour expliquer cette stabilité politique, en présence de règles juridiques de révision assez souples, nous pouvons tout d'abord renvoyer aux obstacles à la révision totale matérielle que nous avons présentés : l'inertie juridique, le cumul des oppositions et le risque décisionnel⁹. Nous pensons que la révision partielle et la révision totale ont des rôles complémentaires : comme la révision totale est très facile à initier, la révision partielle permet de limiter la discussion à une seule question et d'éviter de risquer un renouvellement complet des Chambres fédérales ou une discussion sur l'ensemble du texte constitutionnel. La révision partielle joue un rôle cathartique et permet l'ajustement du texte constitutionnel aux réalités de l'époque, même contre l'avis de l'élite politique. Toutefois, à force de révisions partielles, la Constitution perd sa cohérence d'ensemble et devient plus difficile à interpréter¹⁰. La révision totale s'impose, pour permettre alors à la

5 FF 2003 6248.

6 Nous reprenons cet adage de MADER, *Föderalismus*, p. 146.

7 Comme le souhaitait la commission Rossi, ROSSI, *Rapport*, p. 57. Sur le projet Rossi, voir *supra* § 256 et 266.

8 Comme le prévoit l'article 1 du titre VII de la Constitution française du 3 septembre 1791. Sur le contexte de cette disposition, voir *supra* § 114.

9 Voir *supra* § 151 ss les obstacles à la révision totale.

10 Sur la dynamique entre révision partielle et fonction de la Constitution, voir *supra* § 166.

Constitution de remplir les fonctions attendues d'elle. Cette dynamique permet à l'ordre constitutionnel d'évoluer dans le respect du mode de la légalité et dans la stabilité politique.

860

Les défauts d'une Constitution formelle — L'ordre constitutionnel suisse a désacralisé la notion de Constitution pour en banaliser les révisions. Cette situation a eu pour heureuse conséquence de produire une stabilité politique certaine, mais a comme corollaire l'inscription dans la Constitution de toute sorte de normes qui ne sont pas de nature constitutionnelle¹¹. Parmi les *accidentalialia* de la Constitution, les normes ochlocratiques sont sans aucun doute les plus gênantes et la doctrine et plus particulièrement les experts juristes se sont efforcés durant tout le processus de révision de trouver une solution.

2.2 Les liens matériels entre droit et politique dans l'écriture constitutionnelle

2.2.1 L'écriture constitutionnelle et la révision totale

861

Une révision totale centrée sur l'écriture constitutionnelle — Le mode d'écriture constitutionnelle de la légalité, particulièrement dans le cadre d'une révision totale, est un mode d'écriture favorable à un certain perfectionnisme juridique. Le rejet du projet Furgler conduisit peu à peu à placer la question de l'écriture constitutionnelle au cœur de la révision totale. Le rapport de 1985 du Conseil fédéral justifiait la révision totale par les défauts rédactionnels de la Constitution de 1874. L'article 3 du mandat de 1987 limitait la révision à une mise à jour du droit constitutionnel¹². Le système modulaire de révision totale décidé par le Conseil fédéral en 1995 devait commencer par une réécriture du droit constitutionnel (*Nachführung*). Finalement, les débats parlementaires de 1998 se sont articulés autour de cette notion de mise à jour et d'écriture constitutionnelle, sans vraiment s'en écarter.

862

Les choix de l'écriture constitutionnelle — Le mérite principal du volet de mise à jour est d'avoir exprimé le droit constitutionnel matériel, le sens de la Constitution et ses fonctions¹³. Même si cette réforme est clairement orientée sur une priorité juridique, à savoir la définition matérielle de la Constitution, elle a soulevé des questions politiques, inhérentes à l'écriture constitutionnelle. Dans l'optique de la distinction entre droit et politique, nous avons vu que la notion de politique peut se rapprocher de la notion de choix. En tant que telle, l'écriture constitutionnelle est différente de la rédaction d'une loi¹⁴. Tout acte d'écriture constitutionnelle est un choix politique¹⁵. Les choix politiques s'expriment dans le choix des termes d'une disposi-

11 Voir *supra* § 205 les normes accidentelles.

12 «Le projet mettra à jour le droit constitutionnel actuel, écrit et non écrit, le rendra compréhensible, l'ordonnera systématiquement et en unifiera la langue ainsi que la densité normative». Sur l'arrêté simple de 1987, cf *supra* § 664 ss.

13 BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 449.

14 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 101.

15 KLEY, *Geschichte*, p. 279. Voir l'intervention de Rhinow: «[jede] Veränderung des Verfassungstextes, jede sogenannte Heraus- oder Herabstufung von Rechtssätzen, d. h. die

tion programmatique, d'un mandat constitutionnel ou d'une tâche de l'État. Avec un soutien politique fort, une disposition programmatique exprimera des objectifs précis et de nature plus contraignante. Les choix politiques se révèlent dans la construction du texte de la Constitution, ce qui reflète du moins partiellement ses priorités. Ils sont présents lorsqu'on estime quelle norme est d'importance constitutionnelle. Bref, ils sont omniprésents. Nous relèverons les choix politiques de l'écriture constitutionnelle concernant la systématique, la densité normative et le langage constitutionnel.

2.2.2 La systématique constitutionnelle

Définition — La systématique d'un texte juridique regroupe toutes les questions qui traitent de sa construction. Une bonne systématique est essentielle pour sa clarté¹⁶. La systématique peut être interne, lorsqu'elle traite le rapport à l'organisation interne de l'acte sur le plan matériel. La systématique externe traite de l'insertion du texte juridique dans son contexte normatif et sa structuration formelle¹⁷.

a) La systématique interne

Principe — La Constitution du 18 avril 1999 commence par un préambule, puis est divisée en titres (Dispositions générales; Droits fondamentaux, citoyenneté et buts sociaux; Confédération, cantons, communes; Autorités fédérales; Révision de la Constitution et dispositions transitoires). Chaque titre est divisé en chapitres, le cas échéant, en sections¹⁸. Les articles constitutionnels postérieurs à la révision totale sont signalés par des lettres (a, b, c...) non plus par des adjectifs ordinaux (^{bis}, ^{ter}...) ¹⁹.

Agencement des articles — Au sein de la systématique interne, l'agencement des articles doit suivre un certain lien²⁰. En principe, les normes les plus importantes,²¹ les plus générales²² ou encore celles qui expriment une définition légale²³ sont

Umwandlung von bisherigem Gesetzesrecht in Verfassungsrecht oder umgekehrt, von Verfassungsrecht in Gesetzesrecht, jedes Füllen von Lücken, jede textliche Fassung von bislang ungeschriebem Recht oder sonstwie richterlich geprägtem Recht, jede Streichung sogenannt überholten Rechtes, jede Neugliederung des Verfassungstoffes stellt einen Akt der politischen Wertung dar» Rhinow BO/CE 1998 p. 2.

16 Fritschi, BO/CN 1998 p. 81. Le manque de systématique était un des gros défauts reproché à la Constitution du 29 mai 1874, voir en particulier *supra* § 631.

17 OFJ, *Guide de législation*, n° 869.

18 BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 444.

19 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 24.

20 L'article sur les langues a été déplacé, pour être juste après celui du fédéralisme (art. 3a P 1997 [CE]), à cause du lien entre les langues et le fédéralisme (Aeby, BO/CE 1998 p. 34; Leuba, BO/CN 1998 p. 641). La fabrication d'un film n'a en principe rien à voir avec la communication par câble et les concessions énergétiques (voir l'article 77 P 1996). C'est la raison pour laquelle l'article 57i P 1997 (CE) a été déplacé de la section 4 P 1996 (Travaux publics, transports, énergie, communication) à la fin de la section 2a sur la formation, la recherche et la culture, Aeby, BO/CE 1998, p. 75.

21 L'article 85 P 1996 a été retravaillé, pour donner la priorité à l'alinéa 2 et le placer en tête de l'article, Aeby, BO/CE 1998 p. 238. L'article 110 P 1996 sur le génie génétique non humain a été placé après l'article 111 P 1996 sur le génie génétique humain, Aeby BO/CE 1998 p. 246.

22 L'article sur la TVA (art. 121 P 1997 [CE]) a été placé avant celui sur les impôts de consommation spéciaux (art. 121a P 1997 [CE]), Aeby BO/CE 1998 p. 248.

23 Voir la systématique du projet du Conseil des États sur les principes de collaboration. L'article

citées d'abord: dans l'ordre des titres,²⁴ des chapitres ou des sections, des articles, des alinéas²⁵ ou alors des énumérations. Conformément au plan du texte, les articles sont plus importants que les alinéas et les questions les plus importantes sont placées au début du texte. Ce principe de rédaction n'a pas une valeur absolue et parfois le constituant peut très bien ordonner des normes, sans vouloir donner d'ordre de préférence²⁶. Parfois, il peut modifier un agencement pour d'autres raisons que la priorité²⁷.

866

Organisation matérielle des articles — Les articles sont groupés en principe par matière, autour d'une thématique importante²⁸. Contrairement à la Constitution de 1874, les articles constitutionnels possèdent dorénavant un titre²⁹. La rédaction des articles constitutionnels s'est inspirée de celle du Code civil suisse, par Eugen Huber. Les articles doivent être le plus simple possible, dans le langage le moins technique et le plus accessible possible³⁰. La question des langues a été détachée de la culture pour devenir un article indépendant,³¹ comme l'article sur l'énergie nucléaire et le transport d'énergie³². En principe, chaque article doit avoir son importance

34 définit les tâches de la Confédération, l'article 35 définit les tâches des cantons et finalement l'article 35a traite de la collaboration, voir la présentation de Leuba au Conseil national, BO/CN 1998 p. 902. Par ailleurs, la section 3 de la Constitution, consacrée à l'environnement et à l'aménagement du territoire, commence à dessein par une définition du développement durable (voir l'article 57k P 1997 [CE]), Aeby, BO/CE 1998 p. 848 et 1159.

24 L'article 3 al. 2 et 3 P 1996 concernant les tâches de la Confédération et des cantons a été déplacé et intégré aux articles 34a al. 1, 36 et 37 P 1997 (CE), soit du titre 1 au titre 3, Aeby, BO/CE 1998 p. 684. La commission de rédaction du Conseil des États ne voulait pas placer le principe d'égalité des chances dans les buts de l'État, mais le cantonner aux buts sociaux, Frick, BO/CE 1998 p. 1100.

25 Pour signifier l'importance des banques cantonales, la commission de rédaction du Conseil des États a déplacé la tâche la concernant à l'alinéa 1 de l'article 88a P 1997 (CE), Aeby, BO/CE 1998 p. 241.

26 L'ordre de citation des articles 57a jusqu'à 57l P 1997 (CE) n'a pas d'influence sur leur importance, Leuenberger, BO/CE 1998, p. 72. Le fait que la protection de l'environnement (art. 57l P 1997 [CE]) soit citée avant l'aménagement du territoire (art. 58 P 1997 [CE]) ne reflète pas un ordre de priorité de la commission du Conseil des États, Aeby, BO/CE 1998, p. 76.

27 En matière d'accès à la propriété, l'article 99 al. 3 P 1996 attribuait à la Confédération la tâche de prendre en considération les intérêts (notre accentuation) «des familles, des indigents, des handicapés et des personnes âgées». La commission de rédaction a modifié cette énumération (notre accentuation: «des familles, des personnes âgées, des indigents et des handicapés») parce qu'elle estimait peu heureux de suggérer que les personnes âgées forment une catégorie de handicapés, Aeby, BO/CE 1998 p. 244. Autre exemple, le projet de 1995 plaçait la compétence fédérale en matière de banque (art. 84 P 1995) entre l'alcool (art. 84 P 1995) et les jeux de hasards (art. 86 P 1995). Le projet 1996 l'a finalement placé entre la politique monétaire (art. 89 P 1996) et la politique conjoncturelle (art. 91 P 1996), BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 444.

28 Voir l'article sur la liberté des media, qui a été détaché de celui sur la liberté d'opinion (art. 14 et 14a P 1997 [CN]), en raison de l'importance des media dans la société démocratique, BO/CN 1998 p. 854.

29 BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 445.

30 BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 445.

31 Comparer l'article 83 P 1996 avec les articles 5 et 57h P 1997 (CE). Les langues ayant été considérées non comme une composante culturelle, mais comme un principe à la base même de l'État, Aeby, BO/CE 1998, p. 73; voir aussi Vallender, BO/CN 1998 p. 955.

32 L'article 74 P 1996 a été divisé en deux: 74 et 74 a P 1997 (CE), Aeby, BO/CE 1998, p. 81; Vallender, BO/CN 1998 p. 941 s.

propre et ne doit pas répéter le même contenu matériel qu'un autre article³³. Toutefois, la répétition de principe peut se justifier pour des raisons politiques³⁴. De même les aspects importants d'une matière doivent être séparés par des alinéas distincts³⁵. Comme en matière de systématique, la rédaction des articles doit être prudente pour éviter une certaine proximité entre des termes de valeurs différentes³⁶ ou pour éviter de faire passer un message politique³⁷.

Énumérations — Lorsqu'une norme prévoit une énumération, elle attribue à cette liste une ou plusieurs conditions et une ou plusieurs conséquences juridiques. Les conditions d'une énumération s'appliquent à tous les points énumérés³⁸. Chaque point de l'énumération doit se distinguer des autres³⁹. Une énumération peut être *exhaustive*, si elle n'admet aucun ajout par les autorités et la jurisprudence ou *exemplative*. Même exemplative, une énumération garde une utilité juridique propre, puisqu'elle garantit que les éléments de l'énumération seront pris en compte, comme en témoigne l'énumération des minorités protégées contre la discrimination⁴⁰. L'énumé-

867

33 C'est ainsi que l'article 63 P 1996 qui prévoyait que (notre accentuation) «[la] Confédération fixe les principes applicables à la pratique de la pêche et de la chasse, *notamment à la sauvegarde de la diversité des espèces de poissons, de mammifères sauvages et d'oiseaux*» a été réduit à la simple compétence législative, parce que le reste de l'article était déjà prévu par l'article 62 al. 4 P 1996 (la Confédération «édicte des dispositions afin de protéger la faune et la flore»), Aeby, BO/CE 1998 p. 79. Notons que lorsque le même contenu relève de plusieurs articles, la modification d'un article pose des problèmes d'interprétation, car la Constitution n'impose pas des révisions cohérentes, HANGARTNER, *Vorbemerkungen*, p. 2850, n° 3.

34 La construction de l'article 84 P 1996 est intéressante à cet égard. Les alinéas 1 et 2 sont superfétatoires, car le premier énumère une compétence cantonale (art. 3 P 1996) et le second n'est qu'un cas d'application d'une clause générale de police, Vallender et Deiss BO/CN 1998 p. 960. Arnold Koller les considère comme justifiés, mais sans s'étendre sur leur signification, BO/CN 1998 p. 961.

35 Dans les articles 102, 103 et 105 P 1997 (CE), les questions relatives au financement des assurances sociales ont été rédigées sous la forme d'un alinéa à part des principes de l'assurance, Koller, BO/CE 1998 p. 245.

36 L'article 109 P 1996 prévoyait que (notre accentuation): «la Confédération prend des mesures afin de protéger la santé *de l'homme et des animaux*». Cette proximité a été jugée gênante et cette mention a été rayée par la commission du Conseil des États. Voir l'article 109 P 1997 (CE) Aeby BO/CE 1998 p. 246.

37 La proposition de la minorité I de l'article 11 P 1997 (CN) souhaitait ajouter «[le] libre choix de la forme de vie est garantie, BO/CN 1998 p. 691. Cet ajout a été placé volontairement avec le droit au respect de la vie privée et familiale et pas avec l'article 12 P 1997 (CN) qui garantissait le droit au mariage, voir la proposition de minorité à l'article 12 P 1997 (CN). Les auteurs de la proposition voulaient éviter tout amalgame entre le concubinage et le mariage, Vallender, BO/CN 1998 p. 692. La proposition a été écartée par 83 voix contre 73, BO/CN 1998 p. 694.

38 C'est la raison pour laquelle l'article 41 al. 2 Cst. 1999 a été détaché de l'énumération de l'article 41 al. 1 Cst. 1999, comparer avec l'article 33 P 1996. En effet les assurances sociales ne peuvent être définies comme subsidiaires à l'initiative privée et à la responsabilité individuelle, Pelli, BO/CN 1998 p. 897.

39 L'article 64 al. 2 lit. a P 1996 prévoyait une compétence fédérale législative en matière de «garde des animaux [de] la manière de les traiter et [de] leur abattage». Les débats devant les Chambres ont démontré qu'on ne pouvait placer sur le même plan le traitement des animaux et leur abattage. La lettre a, énumérée à l'article 64 al. 2 P 1996 a été scindée en deux lettres distinctes (art. 64 al. 2 lit. a et b P 1997 [CE]), Aeby, BO/CE 1998 p. 79. Voir aussi Leuba, BO/CN 1998 p. 935.

40 Le Conseil des États avait biffé l'énumération des groupes protégés contre la discrimination

ration des critères discriminatoires témoigne d'une réalité sociale contre lesquels on veut lutter,⁴¹. Toutefois, de par son caractère exemplatif, la liste complète des groupes protégés implicitement contre la discrimination peut être difficile à énumérer⁴².

b) La systématique externe

L'enjeu politique de la constitutionnalisation — La Constitution ne peut contenir toutes les décisions fondamentales, elle doit organiser des priorités⁴³. De ces priorités découle le besoin de constitutionnaliser certaines règles et d'en déconstitutionnaliser d'autres. La question de savoir s'il faut constitutionnaliser une norme légale ou déconstitutionnaliser un principe constitutionnel est une question d'opportunité politique⁴⁴. Le gain politique de la constitutionnalisation consiste en une « protection dont la valeur est égale au supplément de difficulté juridique et politique qui distingue la procédure spéciale de révision de la procédure législative ordinaire »⁴⁵.

La constitutionnalisation de principes (*Verfassungsprinzip heraufstufen*) — La constitutionnalisation d'un principe peut se faire de deux manières, *directe* ou *indirecte*⁴⁶. Premièrement, elle peut prendre la forme de normes juridiques directement applicables, par exemple pour codifier au plus haut niveau des normes déjà existantes⁴⁷. Des problèmes nouveaux peuvent apporter le besoin de constitutionnaliser des principes nouveaux⁴⁸. La constitutionnalisation directe peut se justifier pour supprimer un renvoi à la législation⁴⁹. En second lieu, la constitutionnalisation *indirecte*

(BO/CE 1998 p. 37). Il s'est rallié à la version du Conseil national, pour éviter un appauvrissement par rapport à la Constitution de 1848, qui citaient les groupes protégés contre la discrimination, Koller, BO/CE 1998 p. 691.

41 En 1848, les privilèges de bourgeoisie, de naissance ou de famille étaient au premier rang, comme en témoigne l'article 4 Cst. 1848, voir Thür BO/CN 1998 p. 658.

42 Leuba, BO/CN 1998 p. 663.

43 EHRENZELLER, *Verfassungsreform*, p. 25.

44 Koller, BO/CE 1998 p. 245; Hubmann, BO/CN 1998 p. 42. RHINOW parle également de valeurs politiques, RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 14.

45 AUBERT, *La Constitution*, p. 86, n° 141.

46 La distinction sur la constitutionnalisation directe ou indirecte a été débattue lors de la rédaction de l'article 144 P 1997 (CN) par le Conseil national. L'article 144 P 1997 (CN) prévoyait que (notre accentuation): «[l']Assemblée fédérale dispose des Services du parlement. Elle peut faire appel aux services de l'administration fédérale». La proposition Bangerter souhaitait modifier dans le sens d'une constitutionnalisation indirecte (notre accentuation): «[l']Assemblée fédérale dispose des Services du parlement. La loi règle le recours aux services de l'administration fédérale», BO/CN 1998 p. 104. Le principe d'une constitutionnalisation directe n'était pas combattu par le Conseil fédéral (Koller, BO/CN 1998 p. 1434) et finit par s'imposer (voir l'article 153 al. 4 Cst. 1999). Pour une problématique semblable, voir les débats sur l'article 166 al. 3 P 1997 (CN) et plus précisément l'intervention de Leuba, BO/CN 1998 p. 148 et 1442.

47 C'est le cas de l'article 144 P 1996 qui codifiait l'existence des commissions parlementaires, Fritschi, BO/CN 1998 p. 103. De même, la durée de fonction des juges du Tribunal fédéral (art. 135 P 1997 [CE]), BO/CE 1998 p. 276. Comparer avec l'article 197 al. 2 Cst. 1874.

48 Voir l'exemple de la protection des données. La loi sur la protection des données a été adoptée en 1992 et le droit à être protégé contre l'emploi abusif des données est un droit fondamental, qui a été constitutionnalisé dans le cadre de la révision totale (voir l'art. 10 P 1995), Koller, BO/CE 1998 p. 245 et BO/CN 1998 p. 694.

49 L'article 74 al. 2 Cst. 1874 prévoyait que (notre accentuation): «[tous] les Suisses et toutes les Suissesses âgés de 18 ans révolus et qui ne sont pas privés des droits politiques par la

est la conséquence d'un mandat législatif, qui peut être complété par des tâches de l'État. Dans tous les cas, le législateur est autorisé à compléter un principe constitutionnel par une loi d'application, afin de régler les problèmes qui se posent⁵⁰.

La constitutionnalisation directe et le volet A — Les normes juridiques suivantes ont été inscrites dans le corps de la Constitution⁵¹: les principes de l'activité étatique (art. 5 Cst. 1999); le droit à la protection des données (art. 13 Cst. 1999); la garantie de l'autonomie communale (art. 50 Cst. 1999); l'existence, le statut des cantons (art. 53 Cst. 1999); les causes d'exclusion du droit de vote (art. 136 Cst. 1999); le droit international impératif comme limite aux initiatives populaires (art. 139 Cst. 1999); la durée de fonction des juges fédéraux (art. 145 Cst. 1999); la mention expresse des partis politiques comme organismes consultés (art. 147 Cst. 1999); les commissions parlementaires et leur droit d'obtenir des renseignements; leur droit de consulter des documents et de mener des enquêtes (art. 153 al. 3 Cst. 1999); les groupes parlementaires (art. 154 Cst. 1999); la publication des liens entretenus par les parlementaires avec les groupes d'intérêts (art. 161 Cst. 1999); l'immunité (art. 162 Cst. 1999); la base constitutionnelle pour les ordonnances et les autres instruments d'action de l'Assemblée fédérale (art. 163 et 171 Cst. 1999).

870

La constitutionnalisation indirecte et le volet A — Même si la constitutionnalisation indirecte n'apporte pas de solution directement applicable, elle ouvre la discussion politique à de nouveaux enjeux⁵². Cette sensibilité est une première étape indispensable vers de nouvelles solutions politiques⁵³. Certaines tâches de l'État ont été inscrites dans le corps de la Constitution: l'égalité des chances (art. 2 Cst. 1999), le développement durable (art. 2 et 73 Cst. 1999), les buts de la politique étrangère de la Confédération (art. 54 al. 2 Cst. 1999), l'encouragement des jeunes (art. 67 Cst. 1999), les principes de la politique économique (art. 94 Cst. 1999); de plus, les mandats législatifs suivants ont été inscrits dans le corps de la Constitution⁵⁴: buts sociaux (art. 41 Cst. 1999), construction de logement d'utilité publique par des particuliers (art. 108 Cst. 1999); appel aux services de l'administration par l'Assemblée fédérale (art. 155 Cst. 1999).

871

La déconstitutionnalisation de principes (*Verfassungsprinzip herabstufen*). — La déconstitutionnalisation peut être formelle ou matérielle. La déconstitutionnalisation formelle concerne une norme juridique qui perd son statut de norme constitutionnelle, mais qui reste juridiquement valable alors que la déconstitutionna-

872

législation de la Confédération ont le droit de prendre part à ces élections et votations». Le renvoi à la législation a été supprimé pour que la Constitution puisse régler de manière exhaustive les droits politiques (voir l'art. 127 P 1996), Fritschi, BO/CN 1998 p. 81.

50 «Nous avons toujours le droit, une fois que la constitution pose un principe, d'établir une loi ou de mettre des articles dans une loi», Leuba, BO/CN 1998 p. 105. Voir aussi Vollmer: «[das] Gesetz regelt die Einzelheiten bei jedem Artikel» BO/CN 1998 p. 1435.

51 Cette liste est tirée du rapport de synthèse rédigé par les services du parlement sur la révision totale, www.parlament.ch, visité le 26 novembre 2012.

52 Le volet A a ainsi introduit une dimension écologique dans l'ordre constitutionnel suisse, BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 449.

53 *A contrario*, si aucune majorité politique n'arrive à soutenir une constitutionnalisation indirecte, il est illusoire de penser que des dispositions plus contraignantes seront prises.

54 Cette liste est tirée du rapport de synthèse rédigé par les services du parlement sur la révision totale, www.parlament.ch, visité le 26 novembre 2012.

lisation matérielle concerne l'abrogation simple d'une norme constitutionnelle. L'exemple typique de la déconstitutionnalisation formelle est l'article 96 P 1996 qui résume les articles 32^{bis}, 32^{ter} et 32^{quater} Cst. 1874⁵⁵. Les raisons en faveur d'une déconstitutionnalisation formelle d'une norme sont multiples. Tout d'abord, certaines normes apparaissent comme indignes de figurer dans la Constitution⁵⁶. C'est aussi le cas pour des normes devenues évidentes et dont le maintien dans la Constitution peut poser des problèmes d'interprétation⁵⁷. Parfois, certaines normes font double emploi⁵⁸. Dans ce cas, la suppression de la disposition constitutionnelle permet de régler la question en détail dans la loi, sans devoir passer par un référendum obligatoire⁵⁹. Dans d'autres cas, on peut déconstitutionnaliser une norme pour la mettre sur un pied d'égalité avec d'autres normes légales de même importance⁶⁰. La déconstitutionnalisation matérielle vise les normes juridiques devenues obsolètes, qui disparaissent alors de l'ordre juridique⁶¹.

873

La déconstitutionnalisation matérielle et le volet A – Les normes suivantes ont été biffées de la Constitution actuelle, sans être reprises par d'autres actes juridiques⁶²: interdiction des rapports de sujétion (art. 4 Cst. 1874); l'interdiction pour les cantons de maintenir plus de 300 hommes de troupes permanentes (art. 13 al. 2 Cst. 1874); aide militaire réciproque des cantons (art. 15 Cst. 1874); devoir des cantons d'accorder un libre passage aux troupes (art. 17 Cst. 1874); agences d'émigration (art. 34 Cst. 1874); obligation de rembourser les billets et d'assurer la couverture-or des

55 Zwygart, BO/CN 1998 p. 995.

56 La question des coûts de l'intervention fédérale a été jugée indigne de figurer dans la Constitution (art. 43 P 1996), Aeby, BO/CE 1998 p. 65, de même que la question de l'interdiction des décorations étrangères, Aeby BO/CE 1998 p. 705. La question des subventions a aussi été jugée comme indigne de figurer dans la Constitution, Marty, BO/CN 1998 p. 1017.

57 L'article 34 al. 1 Cst. 1874 permettait à la Confédération de légiférer sur le travail des enfants dans les fabriques; il a été supprimé, car dénué de portée pratique par le Conseil des États qui estimait que son maintien posait des problèmes d'interprétation par rapport au travail des enfants dans l'agriculture, Aeby BO/CE 1998 p. 244, 858, 1161. Koller pensait que cela pouvait laisser croire que le travail des enfants était un problème en Suisse, Koller, BO/CE 1998 p. 859; BO/CN 1998 p. 2035. Pour un autre exemple de norme évidente, voir l'article 74 al. 3 Cst. 1874 qui réservait le droit cantonal en matière de droits politiques cantonaux, FF 1997 I 1, p. 366.

58 C'est le cas de l'obligation pour la Confédération de remplacer les chemins pédestres qu'elle doit supprimer, art. 72 al. 3 P 1997 [CE]), Aeby, BO/CE 1998 p. 80. Voir aussi Leuba, BO/CN 1998 p. 940. Toutefois, le Conseil national s'est tenu au projet du Conseil fédéral par 67 voix contre 38.

59 L'article 134 al. 3 P 1996 prévoyait que «[les] agents de la Confédération ne peuvent être membres du Conseil national, ni juges au Tribunal fédéral». Cette disposition a été biffée par le Conseil national et le Conseiller fédéral Koller a estimé que c'était l'occasion d'apporter une solution différenciée au niveau de la législation, BO/CN 1998 p. 95; BO/CE 1998 p. 276.

60 L'article 67 al. 3 P 1996 prévoyait qu'en matière de réseau routier, «[le] terrain utilisable à des fins économiques doit être ménagé autant que possible». Or, d'autres intérêts publics sont apparus depuis la première rédaction en 1958, comme la protection de l'environnement ou la protection du paysage. Comme la procédure de pesée des intérêts est très complexe, on a préféré ne pas mentionner les divers intérêts publics, plutôt que de risquer d'en oublier, Aeby, BO/CE 1998 p. 80.

61 Comme l'impôt de rétorsion (art. 122 al. 3 P 1997 [CE]), Aeby BO/CE 1998 p. 249. Voir aussi l'article 66 Cst. 1874 sur la privation des droits politiques, FF 1997 I 1, p. 366.

62 Cette liste est tirée du rapport de synthèse rédigé par les services du parlement sur la révision totale, www.parlament.ch, visité le 26 novembre 2012.

billets émis (art. 39 al. 6 et 7 Cst. 1874); finance d'admission (art. 54 Cst. 1874); droits de retrait (art. 62 Cst. 1874); libre circulation (dans le trafic des marchandises; art. 63 Cst. 1874); exécution des transactions ou des sentences arbitrales sur des différends entre cantons (art. 102 ch. 5 Cst. 1874); assises fédérales (art. 112 Cst. 1874); disposition transitoire concernant la protection des marais (art. 24^{sexies} Cst. 1874)

La déconstitutionnalisation formelle et le volet A — Les normes suivantes ont été biffées du corps de la Constitution actuelle, mais sont reprises par d'autres actes juridiques ou par d'autres normes constitutionnelles⁶³: interdiction des capitulations militaires (art. 11 Cst. 1874); interdiction des décorations (art. 12 Cst. 1874); gratuité et conservation du matériel militaire (art. 18 al. 3 Cst. 1874); réserves de blé (art. 23^{bis} Cst. 1874); eaux (art. 24^{bis} Cst. 1874); interdiction de l'absinthe (art. 32^{ter} Cst. 1874) et autres dispositions secondaires concernant l'alcool (art. 32^{bis}, 32^{quater} Cst. 1874); assurances sociales (art. 32^{bis}, 34^{quater}, 41^{ter} Cst. 1874); vignette autoroutière (art. 36^{quinquies} Cst. 1874); chemins et sentiers pédestres (art. 37^{quater} Cst. 1874); politique monétaire (art. 38 et 39 Cst. 1874); exonération de la Banque Nationale (art. 39 Cst. 1874); armes et matériel de guerre (art. 41 Cst. 1874); taxe sur la valeur ajoutée (art. 41^{ter} Cst. 1874, 8, 8^{bis}, 8^{ter} disp. trans. Cst. 1874); certains aspects secondaires de la liberté de conscience et de croyance (art. 49 et 50 Cst. 1874)⁶⁴; droit de disposer des lieux de sépulture (art. 53 al. 2 Cst. 1874); extradition (art. 67 Cst. 1874); règles d'incompatibilité pour les agents de la Confédération (art. 77 et 108 al. 2 Cst. 1874); droit de vote du président du Conseil national et du Conseil des États (art. 78 al. 4 et 82 al. 4 Cst. 1874); indemnités des députés des conseils et des membres du Conseil fédéral (art. 79, 83 et 99 Cst. 1874); clause cantonale pour le président et le vice-président du Conseil des États (art. 82 al. 2 et 3 Cst. 1874); souscription d'emprunts (art. 85 ch. 10 Cst. 1874); vacance au Conseil fédéral (art. 96 al. 3 Cst. 1874); activité accessoire des membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral (art. 97 et 108 al. 3 Cst. 1874); *quorum* du Conseil fédéral (art. 100 Cst. 1874); appel d'experts par le Conseil fédéral et les départements (art. 104 Cst. 1874); élection simultanée du chancelier et du Conseil fédéral (art. 105 al. 2 Cst. 1874); juridiction civile, pénale et administrative (art. 110, 111, 114 et 114^{bis} Cst. 1874); modalités de la procédure de vote pour l'initiative et le contre-projet (art. 121^{bis} Cst. 1874).

La déconstitutionnalisation formelle et le droit transitoire — Toutes les normes qui sont formellement déconstitutionnalisées ne nécessitent pas forcément une solution de droit transitoire⁶⁵. Certaines normes peuvent être déduites par le biais de l'interprétation d'autres normes de nature constitutionnelle ou légale⁶⁶. Pour les

874

875

63 Cette liste est tirée du rapport de synthèse rédigé par les services du parlement sur la révision totale, www.parlament.ch, visité le 26 novembre 2012.

64 La liberté de croyance et de conscience est toujours garantie constitutionnellement (art. 15 Cst. 1999). Toutefois, la garantie contre la pratique forcée d'une religion (art. 49 al. 2 Cst. 1874), la majorité religieuse (art. 49 al. 3 Cst. 1874), la suprématie des droits et devoirs civils sur les devoirs religieux (art. 49 al. 4 Cst. 1874), la participation aux frais de culte (art. 49 al. 5 Cst. 1874), la compétence des autorités civiles sur les communautés religieuses (art. 50 al. 3 Cst. 1874) ont été déconstitutionnalisés. Restent toutefois la clause générale de police en matière de paix religieuse (art. 72 al. 2 Cst. 1999) et le régime d'autorisation en matière d'évêchés qui sera repris dans la nouvelle Constitution (art. 72 al. 3 Cst. 1999).

65 FF 1997 I 1, 108.

66 Ainsi la compétence cantonale d'exécution en matière de métrologie (art. 40 al. 2 Cst. 1874) est

autres, des dispositions de droit transitoire doivent être prévues directement ou indirectement. Certaines normes de la Constitution de 1874 ont été reprises directement dans les dispositions finales de l'arrêté fédéral du 18 décembre⁶⁷. Les autres normes ont été reprises et intégrées dans le droit transitoire de la Constitution de 1999, avec une nouvelle systématique (art. 196 Cst. 1999).

876

Le statut des exceptions — L'écriture constitutionnelle concerne non seulement les normes juridiques, mais aussi leurs exceptions. La Constitution peut prévoir que les exceptions d'une norme peuvent être de nature constitutionnelle ou infraconstitutionnelle⁶⁸. Lorsque la Constitution garantit des principes de manière absolue, le législateur n'a pas la liberté de s'y soustraire, à moins que la Constitution ne codifie elle-même une exception⁶⁹. Ainsi, les limitations aux droits des cantons doivent être codifiées constitutionnellement (art. 3 Cst. 1999). De même, les dérogations au principe de la liberté économique ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons (art. 94 Cst. 1999)⁷⁰. Par contre, toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale, c'est-à-dire une norme infraconstitutionnelle. Le Conseil national a volontairement refusé d'inscrire certaines restrictions aux droits fondamentaux dans la Constitution, pour s'en tenir au système des restrictions générales prévues par l'article 36 Cst. 1999⁷¹.

2.2.3 La densité normative des dispositions constitutionnelles

877

Le degré de précision d'une norme constitutionnelle — C'est le propre des normes constitutionnelles de ne pas pouvoir régler tous les détails⁷². Par degré de précision, il faut entendre les quantités de sens possibles d'une norme juridique, selon les règles reconnues en matière d'interprétation⁷³. Le degré de précision peut être très

comprise dans la compétence générale en matière d'exécution cantonale (art. 43 Cst. 1999).

67 Il s'agit des articles 32^{quater} al. 6, 36^{quinquies} (en partie), 121^{bis} (en partie), Cst. 1874.

68 En matière de déconstitutionnalisation des exceptions à une norme constitutionnelle, l'exemple le plus fameux de l'histoire de la révision totale de la Constitution du 29 mai 1874 sont les articles 17 et 19 P 1977, qui garantissent le droit de propriété et la liberté économique « dans les limites de la législation », voir *supra* § 537 et 539.

69 AUBERT, *La Constitution*, p. 88, n° 146.

70 Toutefois, la garantie de la liberté économique suit les restrictions générales de l'article 36 Cst. 1999. MAHON, *art. 27 Cst.*, p. 241, n° 10. Comme la révision totale n'a fait que codifier la situation existante, la protection de la liberté économique n'est pas amoindrie, RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 311.

71 Voir la proposition Widmer à l'article 17 P 1997 (CN) qui visait à restreindre la liberté de la science aux « limites de la responsabilité à l'égard de l'être humain et de son environnement », refusée par 99 voix contre 66, BO/CN 1998 p. 862. De même la proposition la minorité II de l'article 23 P 1997 (CN), qui exigeait que toute atteinte à la liberté économique nécessite « une base constitutionnelle », a été refusée par 90 voix contre 62, BO/CN 1998 p. 873. Voir toutefois les restrictions au droit de grève (art. 24 P 1997 [CN]), Jutzet, BO/CN 1998 p. 874.

72 Rhinow, BO/CE 1998, p. 76; BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 446; Kelsen, *Théorie*, p. 149. Notons que la densité normative est liée à la question de la systématique. La question de l'interdiction de l'absinthe touche autant à la systématique pure qu'à la densité normative de l'article constitutionnel sur l'alcool, BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 447. Sur la question de la densité normative en générale et du lien avec le syllogisme juridique, voir *supra* § 21 ss.

73 DUBS, *Rechtsnormen*, p. 223, n° 1. On parle aussi de degré d'ouverture, TSCHANNEN, *Staatsrecht*,

faible, comme dans le cas d'une norme de délégation de compétence très large (*Blankett-norm*), ou très restreint, comme dans le cas d'une réglementation casuistique⁷⁴. Il peut porter sur les conditions d'application d'une norme juridique (*Tatbestandsseite*) ou sur les conséquences de cette norme (*Rechtsfolgeseite*)⁷⁵. Le degré de précision dépend avant tout de facteurs politiques; le constituant est libre de choisir le degré de précision qu'il estime le plus adapté. Il n'y a pas d'obligation de se réserver à une matière constitutionnelle. C'est la raison pour laquelle nous allons présenter les avantages et les inconvénients d'un haut degré de précision.

Les avantages de la précision — De manière générale, un haut degré de précision permet de respecter au mieux les principes de légalité et de sécurité juridique⁷⁶. La précision d'une norme a aussi des avantages politiques, dans le contexte de l'écriture constitutionnelle. Il suffit de lire la Constitution de 1874 pour se rendre compte qu'elle est rédigée dans certains domaines de manière extrêmement précise⁷⁷. Un grand avantage de la précision est de diminuer l'incertitude liée à un projet et par là le risque décisionnel⁷⁸. Par sécurité, le constituant peut être amené à ajouter des précisions pour éviter que sa pensée ne soit déformée⁷⁹. Dans certains domaines politiquement sensibles, l'incertitude est à bannir absolument, comme la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons,⁸⁰ et plus précisément les compé-

878

p. 56 s, n° 9.

74 DUBS, *Rechtsnormen*, p. 223, n° 1.

75 DUBS, *Rechtsnormen*, p. 237 s, n° 4.

76 DUBS, *Rechtsnormen*, p. 224, n° 2.

77 Voir l'allocation du Conseiller national Bäumlin en 1987 lors des débats sur l'entrée en matière: «[unsere] Verfassung ist ein Produkt der Geschichte. [...] Die vielen Details sind eben ein Resultat unserer Zustände. Man ist immer wieder auf Kompromisse angewiesen gewesen, hat Vorbehalte anbringen müssen. Eben daraus erklären sich die sonderbaren Einzelheiten, etwa im Artikel über die gebrannten Wasser (Artikel 32bis) oder in der Getreide und in der Finanzordnung. Wir waren nicht fähig, etwas aus einem Guss zu machen, jetzt haben wir das, was unseren Umständen entspricht. Das ist einfach ein Resultat unserer Geschichte» BO/CN 1998 p. 668. Pour des exemples concrets, voir *supra* § 632.

78 Sur le risque décisionnel, voir *supra* § 156.

79 L'article 153a P 1997 (CN) prévoyait que «[l']Assemblée fédérale édicte les dispositions qui contiennent des règles de droit sous forme de loi fédérale ou d'ordonnance». La conseillère nationale Vallender a souhaité préciser que «[les] ordonnances sont édictées sur la base d'une délégation de compétence inscrite dans la Constitution fédérale ou dans une loi fédérale», BO/CN 1998 p. 112. Cette proposition a été considérée par le Conseiller fédéral Koller comme politiquement intelligente, bien que juridiquement non nécessaire, pour donner le message que les ordonnances du parlement ne servent pas à détourner le référendum facultatif, Koller, BO/CN 1998, p. 115. Sur le risque décisionnel de manière générale, voir *supra* § 156. Le risque d'avoir un projet qui ne correspond pas aux attentes constitutionnelles est particulièrement amplifié par le système à deux phases, voir *supra* § 542.

80 Lors des débats d'entrée en matière, le Conseiller national Bonnard estimait que «[ce] seront des textes formulés dans des termes généraux qui permettront à la Confédération d'étendre ses pouvoirs plus facilement», BO/CN 1987 p. 654. Au Conseil national, la proposition Lachat qui voulait que la Confédération ne puisse remplir que les compétences qui lui sont «explicitement» confiées, a été repoussée par seulement 63 voix contre 61, BO/CN 1998 p. 635. Au Conseil des États, la proposition Simmen visant à modifier l'article 57g P 1997 (CE): «[la] culture est en premier lieu du ressort des cantons» (notre accentuation) à la place de «[la] culture est du ressort des cantons». Cette proposition a été rejetée, car elle ne répartissait pas de façon claire les compétences entre la Confédération et les cantons, en laissant entendre que la Confédération pourrait jouer un rôle plus actif, Cavadini, BO/CE 1998, p. 74. Bien que

tences fédérales,⁸¹ les règles d'engagement de l'armée⁸² ou la langue des juges au Tribunal fédéral⁸³. Certaines normes sont hautement symboliques *per se* comme le concept de neutralité (art. 185 al. 1 Cst. 1999)⁸⁴ ou l'armée de milice (art. 57 Cst. 1999).

879

Les désavantages de la précision — Toutes les normes constitutionnelles n'ont pas vocation à être rédigée de manière très précise. Certaines normes se prêtent à une rédaction plus ouverte, comme les droits fondamentaux et les tâches de l'État, pour faciliter leur mise en œuvre et leur évolution⁸⁵. D'ailleurs, une norme constitutionnelle peut faire l'économie de certains points, sans modifier le sens⁸⁶. La procédure de révision totale a démontré que l'économie de certains détails est possible, par la voie de la déconstitutionnalisation formelle⁸⁷. Politiquement, la précision n'est pas toujours un gain. Il peut aussi être avantageux parfois de renoncer à certaines précisions. Ainsi, lors des débats autour du droit à la vie (art. 9 P 1997 [CN]), le Conseil na-

juridiquement non nécessaire, la compétence cantonale en matière de loterie a été maintenue, pour rassurer les cantons, Deiss, BO/CN 1998 p. 2031. De même, la compétence cantonale en matière d'organisation judiciaire a été explicitement mentionnée aux articles 113 et 114 P 1996, pour éviter que les codes de procédures fédéraux n'empiètent trop sur les compétences cantonales, FF 1997 I 1, 533; voir aussi Leuba, BO/CN 1998 p. 1455.

81 En matière de formation, une compétence large pour la Confédération a été jugée politiquement trop sensible. Il s'agissait de remplacer «[la] législation sur la formation professionnelle préparant aux métiers de l'industrie, des arts et métiers, du commerce, de l'agriculture et du service de maison relève de la compétence de la Confédération» (art. 78 al. 3 P 1996) par «[la] Confédération peut édicter des dispositions sur la formation professionnelle» (art. 78a al. 1 P 1997 [CN]). Cette modification de la commission de rédaction a été refusée par 84 voix contre 73 (voir notamment FF 1997 V 1, 282; Koller, BO/CN 1998 p. 949). Voir également la critique de TSCHANNEN à l'essai de modèle de 1985, voir *supra* § 654.

82 L'article 173 al. 4 P 1996 demandait l'approbation de l'Assemblée fédérale pour l'engagement par le Conseil fédéral de plus de 2000 hommes immédiatement. La commission de rédaction du Conseil national estimait que la limite de trois semaines était suffisante et que cette précision limitait inutilement la marge de manœuvre du Conseil fédéral, notamment en matière de protection des aéroports et elle abandonna cette limite (art. 173 al. 4 P 1997 [CN]). Le Conseiller fédéral Koller estima que cette modification n'était pas opportune (BO/CN 1998 p. 153) et il fut suivi par le Conseil national.

83 Voir l'allocution de la Conseillère aux États Brunner: «il est patent qu'un juge alémanique s'orientera plus volontiers sur la doctrine allemande, alors qu'un juge romand sera plus enclin à se rapprocher des sources francophones. Ces affinités, ces sensibilités des juges résultant de leur appartenance à diverses cultures ne sont pas des détails. Au contraire, elles ont une grande importance pour l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral, de notre cour suprême» BO/CE 1998 p. 520.

84 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 15.

85 TSCHANNEN, *Staatsrecht*, p. 57, n° 10.

86 L'article 112 P 1996 prévoyait que (notre accentuation): «[le] Conseil fédéral peut expulser de Suisse les étrangers qui menacent la sécurité du pays». Cette version a été retravaillée par la commission de rédaction du Conseil des États (art. 109 P 1997 [CE]): «[les] étrangers qui menacent la sécurité du pays peuvent être expulsés de Suisse», Rhinow, BO/CE 1998 p. 246.

87 C'est le cas du montant de la vignette autoroutière, Deiss, BO/CN 1998 p. 938; de même le principe de responsabilité causale en matière d'activité dangereuse (génie génétique ou énergie nucléaire), Koller, BO/CN 1998 p. 942. Toutefois, l'obligation pour la Confédération de remplacer les chemins pédestres qu'elle supprime a été maintenue dans la nouvelle Constitution, voir l'article 88 al. 3 Cst. 1999 (Aeby, BO/CE 1998 p. 1160). Sur la déconstitutionnalisation formelle, voir *supra* § 874.

tional a renoncé à définir le commencement de la vie⁸⁸. Un haut degré de précision pour une norme juridique n'est pas toujours un gage de clarté: certaines précisions peuvent être trompeuses en créant des liens là où il n'y en a pas⁸⁹. Dans d'autres cas, on renoncera à insérer un principe qui a une portée générale dans un seul article pour ne pas limiter sa portée⁹⁰.

2.2.4 Le langage constitutionnel

Langue et droit — La langue est le support du droit et elle lui impose son rythme et ses accents⁹¹. Du point de vue national, la langue a aussi une portée identitaire⁹². Dans le contexte de la Constitution, il peut arriver que la langue juridique innove par rapport au langage commun. Elle doit parfois s'affranchir de la langue courante, pour porter une signification et une résonance, comme dans le cas d'une formulation non sexiste⁹³. En effet, la langue française en accordant la prépondérance systématique au genre masculin, pose un problème de respect de forme de l'égalité entre hommes et femmes⁹⁴. La Constitution peut très bien utiliser un mot dans son commun et dans son sens juridique⁹⁵. L'article 2 Cst. 1999 parle du «peuple» dans

880

88 Koller, BO/CN 1998 p. 686. Deux conceptions fondamentalement différentes s'affrontèrent en plénum, celle du commencement de la vie à la conception (voir la proposition Schmid) et l'autre du commencement de la vie à la naissance (voir la proposition de minorité III à l'article 9 P 1997 [CN]).

89 En précisant: «[la] dignité humaine est inviolable» (art. 6 P 1997 [CN], projet de minorité I), l'article 6 risquait de faire penser que seul le noyau dur de la dignité humaine est inviolable, par analogie avec l'article 32 P 1997 (CN), Koller, BO/CN 1998 p. 655.

90 L'article 67 al. 3 P 1996 prévoyait que le terrain doit être économisé en matière de construction de route nationale. La commission de rédaction du Conseil national a biffé cette précision, estimant que le principe d'économie du terrain s'applique à d'autres domaines que la construction de route (voir l'article 58 P 1997 [CN]), Deiss, BO/CN 1998 p. 937. C'était notamment la politique voulue par la commission Furgler d'une Constitution «ouverte» voir *supra* § 578.

91 Voir Maury Pasquier; «la langue n'est pas neutre, mais reflète le fonctionnement et les valeurs d'une société», BO/CN 1998 p. 657.

92 Paupe, BO/CE 1998 p. 847. À ce titre rappelons que les langues nationales sont mentionnées à l'article 4 Cst. 1999, directement après l'article sur les cantons, à cause, précisément, de leur importance identitaire.

93 Maury Pasquier, BO/CN 1998 p. 63. Sur les principes de la formulation non sexiste, voir Semadeni, BO/CN 1998 p. 656. L'intervention du Conseiller national Lachat témoigne de l'importance de la formulation non sexiste en lien avec la fonction d'intégration de la Constitution. Il raconte en plénum, comment il a décidé de soutenir la proposition de minorité qui souhaitait introduire une formulation non sexiste: «[j'étais] de la majorité pour une question d'esthétique et de logique de la langue française, dont la pureté et l'élégance d'ailleurs n'empêchent nullement l'évolution. Mon cheminement a commencé quand je me suis rendu compte que nombreuses sont nos concitoyennes qui se sentaient exclues et discriminées à double titre: en tant que femmes et en tant que femmes latines. Ceci confine à la psychologie, j'en conviens. Mais est-il logique qu'une constitution qui doit être ou en tout cas qui doit tendre à être un toit pour toutes et tous soit perçue comme exclusive? Poser la question, c'est y répondre, en tout cas en ce qui me concerne» Lachat, BO/CE 1998 p. 670.

94 Pelli, BO/CN 1998 p. 656; Maury Pasquier, BO/CN 1998 p. 657.

95 Toutefois, l'imprécision peut être signe de confusion, voir notamment la Constitution du 29 mai 1874, *supra* § 629.

son sens courant,⁹⁶ et le préambule de la Constitution de 1999 parle du « peuple » dans son sens juridique⁹⁷.

881

Les contraintes de la langue constitutionnelle — La procédure de révision totale abrogatoire a permis de revoir d'une traite l'intégralité du texte de la Constitution. L'écriture constitutionnelle s'apparente alors à un exercice de funambulisme, pour essayer de concilier des objectifs contradictoires: le constituant s'est ainsi efforcé d'avoir une langue compréhensible et simple, mais juridiquement précise⁹⁸. Il a essayé de maintenir les formules traditionnelles avec une grande portée symbolique, tout en rédigeant de manière non sexiste. Il a fallu codifier l'« acquis helvétique » tout en évitant de le figer⁹⁹.

882

La sensibilité de la langue — Une des particularités de l'écriture constitutionnelle suisse est d'être plurilingue. Or, la sensibilité linguistique est source d'incompréhension. Ainsi, la langue française condamne de manière générale un pléonasma fautif, ou une périssologie¹⁰⁰. Ainsi, le Conseiller national francophone Leuba considérait comme un pléonasma: « [la] dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée » (art. 6 P 1997 [CN], projet de minorité I)¹⁰¹. En effet, pour lui, toute valeur qui est inviolable doit être protégée et respectée. Cette phrase ne choquait pas le Conseiller national germanophone Widmer, qui voyait dans la première phrase un principe et dans la seconde la conséquence logique de ce principe¹⁰².

883

L'accentuation — La rédaction d'une Constitution ne peut s'opérer sans un choix consciencieux des termes, car ce choix des mots reflète aussi des accentuations différentes¹⁰³. Les différences d'accentuation permettent de mieux saisir la pensée du

96 Soit un « ensemble d'êtres humains vivant en société, habitant un territoire défini et ayant en commun un certain nombre de coutumes, d'institutions », selon la définition du Robert 2011. Le Conseil national a refusé la proposition de la majorité de la commission de rédaction qui réservait l'action de la Confédération aux citoyens, par 74 voix contre 55, BO/CN 1998 p. 633.

97 Soit « tous les Suisses et toutes les Suissesses ayant 18 ans révolus qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit » (art. 136 Cst. 1999), Fritschi, BO/CN 1998 p. 630.

98 Pour des exemples d'imprécision dans la Constitution de 1874, voir *supra* § 638.

99 RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 16. Par exemple, l'article 3 Cst. 1999 a été repris tel quel de l'article 3 Cst. 1848, en raison non de sa signification juridique, mais symbolique. Les cantons ne sont plus « souverains » juridiquement depuis longtemps, BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 446.

100 Maîtrisé, un pléonasma peut signifier une insistance particulière. Par définition, une périssologie est toujours fautive. « Sous le prétexte qu'un proverbe célèbre a décrété qu'abondance de biens ne pouvait nuire, il faudrait se garder d'accumuler dans une même phrase plusieurs mots ayant la même signification. Car si le bonheur de l'homme se satisfait de trop richesses, le bonheur de la phrase exige, lui, économie et rigueur » GAGNIÈRE, *Bonheur*, p. 584. Les locutions « prévoir à l'avance », « voire même » ou « s'avérer exact » sont des périssologies en français.

101 Leuba, BO/CN 1998 p. 653.

102 Widmer, BO/CN 1998 p. 653.

103 Cette question était particulièrement aiguë concernant la rédaction de l'article sur les communes. Comparer la proposition de la commission de rédaction du Conseil des États, de l'article 41 P 1997 (CE), notre accentuation: « [dans] l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend *en compte les exigences* des communes... » avec la proposition Rochat: « [dans] l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend *en considération les intérêts particuliers* des communes... », BO/CE 1998, p. 61. En conclusion de la rédaction de cet article, Rhinow a rappelé que l'écriture constitutionnelle avait un message à faire passer: « [die]

constituant et d'exprimer sa volonté politique¹⁰⁴. Cette volonté est très importante par la suite en matière d'interprétation juridique. Le projet de mise à jour de la Constitution a permis d'exprimer ces différences d'accentuation¹⁰⁵. Certains termes peuvent être proches sémantiquement, mais comportent des nuances importantes¹⁰⁶. D'autres peuvent avoir une consonance péjorative¹⁰⁷. Même dans le cas où une norme n'est pas directement justiciable, la question de l'accentuation est importante, car elle témoigne de l'importance politique accordée par le constituant¹⁰⁸.

L'ouverture — Le droit suit le degré d'ouverture du langage. C'est la raison pour laquelle les débats politiques peuvent porter sur des nuances de langage qui modulent le degré d'ouverture du droit¹⁰⁹. De manière générale et pour des questions de style, on préférera les formulations positives aux formulations négatives, si le sens de la proposition n'est pas altéré¹¹⁰. Les formulations négatives gardent toute leur importance dans la mesure où elles peuvent exprimer des limites constitutionnelles¹¹¹. Le choix du degré d'ouverture d'une norme est un choix politique, le constituant peut décider de prendre position sur une question juridique de manière claire, ou il peut laisser la question ouverte, s'il n'arrive pas à avoir un consensus sur une question; il s'agit d'une ambiguïté constructive, mais qui se fait au détriment de la sécurité juridique¹¹².

Verfassung ist auch ein Zeichen, wieweit wir den Ausgleichsgedanken in diesem Lande ernst nehmen», BO/CN 1998 p. 69.

104 «Je prägnanter [das Diskriminierungsverbot] formuliert ist, um so stärker ist seine Wirkung und um so weniger gibt es Anlass zu Auslegungsschwierigkeiten», Fischer, BO/CN 1998 p. 657.

105 BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 454.

106 Comparer «sans délai» et «en temps utile», Aeby, BO/CE 1998, p. 67.

107 Le terme de «Halbkanton» (demi-canton) a été considéré comme dépréciatif en allemand, Gross, BO/CN 1998 p. 92.

108 La question est très importante en matière des buts et des tâches de l'État, voir *supra* § 196. Pour un exemple, comparer l'article 2 P 1997 (CN) — notre accentuation: la Confédération «veille à garantir une égalité des chances *aussi grande que possible entre les citoyens*» avec la proposition Grendelmeier: la Confédération «favorise une égalité des chances», voir Leuba, BO/CN 1998 p. 632. La formule proposée par la Conseillère nationale Grendelmeier est plus forte, car elle ne nuance pas le principe de l'égalité des chances («*Gleichheit ist oder Gleichheit ist nicht*»), Grendelmeier, BO/CN 1998 p. 630.

109 Voir la formulation (notre accentuation): «[l']armée *a pour mission* de prévenir la guerre et de contribuer au maintien de la paix» P 1996 à laquelle la commission de rédaction a préféré «[l']armée *contribue* à prévenir la guerre et à maintenir la paix» (art. 54 P 1997 [CE]). Cette nuance a été ajoutée pour montrer que l'armée n'est pas la seule institution à veiller à la prévention des conflits, Aeby, BO/CE 1998, p. 70.

110 Voir la rédaction des droits fondamentaux (*supra* § 200). Toutefois, il peut y avoir une différence de sens conséquente entre la version positive et la version négative d'une proposition. Voir la rédaction de l'article 34a al. 2 P 1997 (CE), après la procédure de règlement des divergences (Aeby, BO/CE 1998 p. 702). La première version était la suivante (notre accentuation): la Confédération «*n'assume que* les tâches qui réclament une réglementation uniforme». La seconde version est devenue: la Confédération «assume les tâches qui réclament une réglementation uniforme». La seconde proposition est beaucoup plus large, car elle n'exclut pas les autres tâches, que celles réclamant une réglementation uniforme.

111 Comparer la proposition de la commission de rédaction du Conseil des États de l'article 34a P 1997 (CE), notre accentuation: la Confédération «*n'assume que* les tâches qui réclament une réglementation uniforme» avec la proposition Aeby: «la Confédération assume les tâches qui réclament une réglementation uniforme», BO/CE 1998 p. 61 s.

112 BIAGGINI donne deux exemples opposés: la compétence de l'Assemblée fédérale en matière de

885

Un style sobre, voire timide — De manière générale, le constituant suisse préfère les formules concrètes aux termes grandiloquents, quitte à devoir les réintégrer par la suite¹¹³. Le préambule du Conseil national a été critiqué pour être trop abstrait¹¹⁴. Ainsi, la Constitution ne parle jamais de « la Suisse » mais toujours de « la Confédération » ou « la Confédération et les cantons »¹¹⁵. Par exemple, « le principe de subsidiarité » n'a pas été codifié en 1999, parce que considéré comme trop vague, mais il a fait fini par être constitutionnalisé moins de trois ans plus tard¹¹⁶. Bien qu'ils aient refusé de le reprendre explicitement dans la révision totale, les conseillers aux États s'en sont inspirés matériellement inspiré dans leur rédaction des articles sur les relations entre la Confédération et les cantons¹¹⁷. Le terme de « ville » a été volontairement omis par la commission de rédaction du Conseil des États qui préfère « agglomération urbaine »¹¹⁸.

886

Le pragmatisme du constituant suisse — Ce pragmatisme se manifeste aussi à l'occasion de la rédaction de la Constitution de 1999, et plus particulièrement pour les principes constitutionnels. En matière de rédaction de principes constitutionnels, la Constitution de 1999 répugne à de longs développements théoriques, et préfère donner des garanties tangibles. Lorsque le principe de la légalité est consacré (art. 5 Cst. 1999), il est complété par l'exigence de base légale en matière de restriction aux droits fondamentaux (art. 36 Cst. 1999) et par la définition de la législation (art. 164 Cst. 1999). Autre exemple, le principe de la séparation des pouvoirs n'est jamais reconnu explicitement,¹¹⁹ mais la Constitution décrit de manière précise les rôles et les compétences des autorités fédérales (Titre 5 Cst. 1999). À une seule occasion, à notre connaissance, le constituant s'est permis la rédaction d'un article dont la portée juridique précise est obscure, l'article sur la protection de la jeunesse (art. 11 Cst. 1999)¹²⁰.

politique étrangère était toujours contestée depuis 1848. C'est la raison pour laquelle le parlement a prévu que il « participe à la définition de la politique extérieure » (art. 166 al. 1 Cst. 1999). À l'inverse, le constituant n'a pas pu se décider de manière définitive sur la question de la hiérarchie entre droit interne et droit international. C'est la raison pour laquelle l'article 5 al. 4 Cst. 1999 ne tranche pas la question de manière définitive (la Confédération et les cantons « respectent le droit international »), BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 450 ss.

113 Voir *supra* § 321 le pragmatisme du pouvoir constituant de 1872.

114 Föhn et Leuba, BO/CN 1998 p. 621. Voir aussi Koller BO/CE 1998 p. 681. Voir aussi Frick, BO/CE 1998 p. 1099: *die Präambel* « soll aber konzis, knapp bleiben ».

115 Aeby, BO/CE 1998, p. 70.

116 MADER, *Föderalismus*, p. 140; RHINOW, *Bundesverfassung*, p. 75. Voir le message sur la Réforme de la péréquation financière, sur l'article 5a Cst. 1999 (FF 2002 2155, en particulier 2202).

117 Voir les articles 34a al. 2, 35a al. 1 et 2 P 1997 (CE), BO/CE 1998 p. 60 s.

118 Aeby, BO/CE 1998 p. 62.

119 BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 457.

120 BIAGGINI estime que le constituant a plus laissé parler le cœur que l'appréciation juridique dans la rédaction de ce texte, BIAGGINI, *Verfassungsreform*, p. 466. Signalons encore que la responsabilité individuelle et sociale (art. 6 Cst. 1999) a aussi une portée juridique qui n'est pas déterminée. Toutefois, comme elle est placée en dehors du catalogue des droits fondamentaux, sa portée est purement programmatique. En effet, le pragmatisme du constituant ne l'empêche pas d'énoncer des buts de portée générale (art. 2 Cst. 1999).

2.3 Les liens personnels entre droit et politique

a) Le rôle de premier plan de la doctrine et de l'expertise académique

Le rôle politique et juridique de la doctrine — Nous pensons que la doctrine en droit public joue un rôle similaire à celui qu'elle joue en droit privé, c'est-à-dire comme moyen auxiliaire de détermination du droit (1 CC). Il n'appartient pas à la doctrine de se substituer au pouvoir constituant et de prendre les décisions à sa place¹²¹. Toutefois, son aide se révèle très précieuse: le système politique suisse est caractérisé par des freins politiques très puissants, malgré une très grande souplesse constitutionnelle en matière de révision. La révision totale est une procédure très risquée politiquement: parce qu'elle a potentiellement trait à toutes les matières du droit public et parce qu'elle peut amener des changements structurels et durables¹²². Par conséquent, le rôle de la doctrine peut s'avérer très utile pour alimenter le débat et lui apporter ses connaissances. De cette manière, la doctrine peut permettre les réformes en diminuant l'incertitude liée à ces grands enjeux. Mais elle ne peut les décider à la place du souverain.

887

L'implication formelle de la doctrine dans la révision totale de la Constitution fédérale — La doctrine juridique s'est impliquée dans le processus de réforme totale sans équivalent à l'étranger¹²³. Dans le processus de révision totale, la doctrine a joué un double rôle¹²⁴. Tout d'abord, elle a joué un rôle externe, tantôt comme partisane du processus, observatrice ou critique. La doctrine a accompagné le processus de ses prémisses jusqu'aux votations. Elle a plaidé en sa faveur, elle l'a examiné, elle l'a analysé et critiqué. Parallèlement à ce rôle externe, la doctrine s'est également massivement investie dans un rôle interne d'expertise¹²⁵. Du groupe de travail Wahlen aux débats parlementaires trente ans plus tard, en passant par les travaux de mise à jour de l'administration et la commission Furgler, la doctrine est associée systématiquement à l'avancement des travaux.

888

L'influence matérielle de la doctrine — L'influence matérielle de la doctrine se retrouve tout au long du processus de révision totale: l'idée de la révision totale est venue d'un professeur de droit public, Max Imboden¹²⁶. Son analyse de la crise des Mirages est arrivée à remettre en question la sérénité que le Conseil fédéral affichait sur l'opportunité de la révision totale. Le projet de la commission Furgler est influencé pour sa part par de nombreuses études fournies par les experts¹²⁷. Le principe

889

121 HÄFELIN, *Verfassungsgebung*, p. 130 s. Sur l'implication de la doctrine dans le processus de révision totale, voir *supra* § 61.

122 Sur les difficultés propres à la révision totale, voir *supra* § 153 ss.

123 SCHINDLER, *Funktion*, p. 11.

124 Ce double rôle — formel et matériel — est illustré par les rencontres des professeurs de droit public. À l'issue d'un congrès des professeurs suisses de droit public, ceux-ci ont communiqué à la fin d'une rencontre le 23 avril 1966 leur intérêt et leur volonté de s'impliquer dans le processus, KLEY, *Tagungen*, p. 10. Sous l'angle interne, le 22 avril 1976, une session spéciale a été organisée entre experts impliqués dans le processus pour discuter des problématiques de la révision, KLEY, *Tagungen*, p. 23.

125 Sur la notion d'expertise, voir *supra* § 49.

126 Voir *supra* § 432 le malaise helvétique.

127 Voir notamment les études sur la démocratisation (*supra* § 576) et le régime de la propriété (*supra* § 538 s).

d'une révision totale limitée à une mise à jour de la Constitution est aussi une idée de la doctrine, celle de Kurt Eichenberger¹²⁸. Finalement, le Conseiller fédéral Koller s'est rallié au concept de révision ouverte, qu'il a défendu auprès du parlement, après avoir consulté un petit groupe d'experts¹²⁹. Par ailleurs, la doctrine a rédigé de nombreux projets qui ont été discutés et qui ont partiellement influencé la rédaction des projets officiels¹³⁰.

890

Le rôle politique de l'expertise académique — Arrivé au terme de notre travail, nous avons pu démontrer le rôle extrêmement important joué par l'expertise académique durant la révision totale de la Constitution. Le rôle politique de l'expertise académique n'est pas d'imposer ses solutions ou ses vœux lors du processus de révision totale. Malgré son influence prépondérante, elle n'est pas capable de le faire. Une révision totale est possible lorsque ses acteurs arrivent à en maîtriser les risques et à établir un consensus qui permette de déjouer le cumul habituel des oppositions. Le rôle politique des experts juristes est donc indispensable à la révision totale.

b) La révision totale: démocratie ou technocratie?

891

La révision totale: un chantier technocratique? — L'implication formelle et l'influence de la doctrine s'expliquent premièrement par la complexité extraordinaire tant quantitative que qualitative du chantier de révision totale. Le système politique suisse préfère procéder par des révisions constitutionnelles partielles, qui ont l'avantage d'être plus prévisibles et de permettre de former plus facilement des majorités que la révision totale¹³¹. On peut se demander si la révision totale de la Constitution de 1999 a finalement été confisquée par les experts, au point de n'être plus qu'un vaste chantier technocratique.

892

Les limites du pouvoir de l'expert juriste — Il faut nuancer cette vision de l'omnipotence de l'expert ou de la doctrine. L'avant-projet Furgler, malgré une très grande implication de la doctrine, a été torpillé sans pouvoir se défendre¹³². En réaction, l'organigramme du projet 1995 laisse nettement moins de place aux commissions d'experts et est placé sous la responsabilité d'un comité directeur, plus politique¹³³. Le projet d'abolir l'immunité des lois fédérales, projet soutenu par la majorité de la doctrine, n'a pas réussi à s'imposer devant les Chambres fédérales¹³⁴.

893

L'influence des experts dans les travaux préparatoires — Si les experts n'ont pas pu imposer toutes leurs idées, ils ont pu certainement orienter le débat. Au sein d'une commission extra-parlementaire, l'expert-juriste est en position de force: il détient de nombreuses ressources en temps et en connaissances et s'impose comme un acteur incontournable du débat. Menés par des hommes, dans la force de l'âge, juristes, majoritairement suisses alémaniques, plutôt conservateurs politiquement, les

128 EICHENBERGER, *Revision*.

129 Voir le processus de Constitution ouverte, *supra* § 716.

130 Voir les projets EICHENBERGER/MORAND/KAUFMANN (*supra* § 470) WILDHABER (*supra* § 471), AUBERT (*supra* § 474) et KÖLZ/MÜLLER, (*supra* § 658)

131 Voir *supra* la stratégie du saucissonnage des enjeux par le Conseil fédéral, § 178 et 417.

132 Voir *supra* § 561 ss.

133 Voir *supra* § 708 ss.

134 Voir *supra* § 848 ss.

travaux préparatoires ne pouvaient que tendre à un perfectionnement de la Constitution existante plutôt qu'à une remise en question totale¹³⁵.

Les limites du débat démocratique — La révision totale avait notamment comme objectif de rapprocher la Constitution des citoyens. Mais ce projet a fait long feu. Le débat démocratique espéré n'a jamais vraiment pris; la votation du 18 avril 1999 sur la nouvelle Constitution n'a mobilisé que 35.9% des citoyens. Lors des travaux de révision totale, les experts se plaignent çà et là de l'indifférence et du manque d'intérêt du public. S'il convient de saluer tous les efforts entrepris pendant trente ans pour réfléchir à la meilleure Constitution possible, force est de constater que personne n'a pu réellement intéresser et vulgariser les travaux de révision totale. Les questions à traiter étaient considérables et complexes; les rapports étaient nombreux, volumineux et très exigeants intellectuellement; les débats politiques étaient complexes et abstraits. Il n'est pas étonnant que même le *quidam* le plus dévoué à la chose publique finisse par se décourager.

894

Une approche fataliste — On peut prendre acte de ces limites du débat démocratique et se consoler en regardant du côté des révisions partielles. Les révisions partielles de la Constitution ont pu faire évoluer notre ordre juridique et peuvent mobiliser la population. La révision totale est très sensible et difficile à réussir. Par conséquent, une façon de la mener à bien est de « dépolitiser » le débat, c'est-à-dire de le réserver à un aréopage de spécialistes et de le concentrer sur des sujets techniques et pointus¹³⁶.

895

Le fossé entre les experts et la population — Cette dépolitisation a très certainement permis de mener à bien la réforme, ce qui n'est pas rien. La politique de mise à jour a très certainement été utile et a permis de révéler le droit constitutionnel positif et d'augmenter la transparence et l'efficacité de l'État. L'écart entre les attentes du public et celles des experts n'en devient que plus profond. Les questions qui intéressent les experts n'intéressent pas le profane. De même, les préoccupations du profane ne concernent pas les experts. Une Constitution qui se borne à consacrer l'ordre établi ne soulève pas les passions du public, par contre elle intéresse l'expert qui peut déchiffrer les enjeux et qui a accès au débat.

896

Quelques pistes de réflexion pour démocratiser le débat — Le texte de notre Constitution est amené à évoluer constamment. La globalisation remet en question la pertinence de nos choix nationaux. Par conséquent, la question de l'éloignement du citoyen de ses institutions se posera à moyen ou à long terme. Sur la base de l'expérience de trois décennies de travaux de révision totale, nous espérons que l'administration, le monde politique et les experts sauront poursuivre ce débat et trouver de nouvelles réponses. Si une révision totale devait être envisagée, nous espérons qu'elle permette d'améliorer encore le rapport entre les citoyens et les institutions. C'est la raison pour laquelle nous émettons un certain nombre de vœux:

897

135 Ce d'autant que la révision totale, par sa configuration, se situe dans le perfectionnement des institutions place, contrairement au mode d'écriture constitutionnelle de la rupture, voir *supra* § 135.

136 Sur la question de la dépolitisation consécutive au groupe de travail Wahlen, voir *supra* § 497.

898 ~ **la révision totale doit être politique** — La dépolitisation d’une révision totale est certainement une solution pour permettre d’améliorer et de perfectionner le fonctionnement de l’État. Mais, au vu de l’expérience constitutionnelle récente, elle ne permet pas de susciter l’enthousiasme du citoyen. Toutefois, la révision totale a trait à la rédaction de la Charte fondamentale de l’État ; elle est par conséquent une entreprise politique. Lorsque nous parlons d’une révision politique, nous nous référons au sens noble de la politique, comme chose publique, appartenant à tous. Au contraire, la révision totale ne doit pas être *politisée* pour servir les intérêts d’une partie de la population contre une autre¹³⁷.

899 ~ **la révision totale doit être accessible** — Il est nécessaire que la révision totale porte sur un nombre de questions limitées et simples à comprendre. Il faut être capable d’exposer un calendrier précis des réformes et surtout, d’expliquer des effets attendus de la réforme. Une révision totale doit être prévisible et surtout, lisible.

900 ~ **la révision totale doit être publique** — Les réformes constitutionnelles doivent être orientées vers le bien commun, la collectivité et la transparence. Elles ont pour objet le cadre du jeu politique, mais elles n’ont pas vocation de se substituer à lui. L’expert ne peut outrepasser son mandat et défendre des positions politisées. Il ne doit pas vouloir régler tous les problèmes de la société par une révision constitutionnelle, mais offrir ses compétences pour le bien commun.

901 ~ **la révision totale doit s’inscrire dans une histoire** — Une approche strictement juridique de la révision totale la confine à un exercice théorie juridique. Il appartient aux experts de ne pas négliger d’autres aspects de l’écriture constitutionnelle, comme les questions symboliques et les normes programmatiques. Les experts sont souvent un peu désarmés sur ces questions, mais elles sont très importantes pour la majorité des gens. Lors de la discussion populaire sur le projet 1996, aucune question n’a récolté autant d’avis exprimés que la rédaction du Préambule. Les normes programmatiques sont importantes, parce qu’elles peuvent interpeller directement ou faire réfléchir, voire rêver — rappelons que la plupart des points de divergence traités par la conférence de conciliation à l’Assemblée fédérale étaient des dispositions programmatiques.

902 ~ **la révision totale doit tendre à plus de justice** — C’est le point le plus important. Si la révision totale est une question de droit, elle ne peut pas éluder les considérations de justice, au sens noble. La justice n’appartient pas aux experts, mais à tous. Notre histoire récente a connu le renversement de nombreux tyrans : ces révolutions se sont toujours accompagnées de revendications pour une nouvelle Constitution et pour plus de justice. La recherche de justice est au fond le véritable moteur de l’écriture constitutionnelle.

« Heureux ceux qui ont faim et soif de justice : ils seront rassasiés »¹³⁸.

137 Sur les différents sens du mot politique, voir *supra* § 24.

138 TOB, *Bible*, Matt. 5 v 10.

BIBLIOGRAPHIE

1. Feuille fédérale

FF 1849 I 3	Constitution de la Confédération suisse du 12 septembre 1848.
FF 1849 I 34	Arrêté concernant la déclaration solennelle de l'acceptation de la nouvelle Constitution fédérale de la Confédération suisse.
FF 1849 I 36	Arrêté de la Diète concernant la mise en vigueur de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 14 septembre 1848.
FF 1864 III 358	Extrait des délibérations du Conseil fédéral, du 19 décembre 1864.
FF 1865 III 35	Message du Conseil fédéral aux Conseils législatifs de la Confédération concernant la révision de la Constitution fédérale
FF 1865 III 611	Rapport de la Commission du Conseil national concernant la révision de la constitution fédérale. (Du 21 septembre 1865).
FF 1865 III 635	Rapport de la Commission du Conseil des États concernant la révision de la constitution fédérale (Du 30 septembre 1865).
FF 1865 III 643	Rapport de la Commission du Conseil des États concernant la révision de la constitution fédérale (Du 30 septembre 1865).
FF 1865 IV 1	Loi fédérale sur la révision de la Constitution fédérale (Du 19 novembre 1865).
FF 1866 I 119	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale touchant la révision de la constitution fédérale (Du 12 février 1866).
FF 1866 III 205	Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale, concernant les demandes de révision de la constitution fédérale (Du 23 novembre 1866).
FF 1869 I 279	Arrêté du Conseil fédéral concernant la pétition de la Société des juristes en vue d'une révision de la constitution fédérale (Du 22 février 1869).
FF 1870 II 777	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale touchant la révision de la Constitution fédérale (Du 17 juin 1870).
FF 1870 II 817	Loi fédérale concernant la révision de la Constitution fédérale (Proposition du Conseil fédéral du 17 juin 1870).
FF 1870 III 97	Arrêté fédéral concernant le mode de procéder à la révision de la Constitution fédérale (Du 20 juillet 1870).
FF 1872 I 433	Arrêté du Conseil fédéral concernant la votation de la Constitution révisée (Du 13 mars 1872).
FF 1872 II 361	Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale touchant la votation du 12 Mai 1872 sur la Constitution fédérale révisée (Du 24 mai 1872).

FF 1872 II 37	Arrêté fédéral concernant le résultat de la votation sur le projet de Constitution fédérale révisée du 5 mars 1872.
FF 1872 II 725	Proclamation de l'Assemblée fédérale au Peuple et aux Cantons de la Confédération suisse, au sujet de la votation du 12 mai 1872 sur la Constitution fédérale révisée (Du 8 avril 1872).
FF 1872 II 371	Arrêté fédéral concernant le résultat de la votation sur le projet de Constitution fédérale révisée du 5 mars 1872.
FF 1872 III 954	Extrait des délibérations de l'Assemblée fédérale
FF 1873 II 769	Révision de la Constitution fédérale de la Confédération suisse. Propositions du Conseil fédéral (Du 16 juin 1873).
FF 1873 II 909	Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant la révision de la Constitution fédérale (Du 4 juillet 1873).
FF 1873 II 963	Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant la révision de la Constitution fédérale (Du 4 juillet 1873).
FF 1874 I 289	Arrêté du Conseil fédéral concernant la votation sur la Constitution fédérale révisée (Du 13 février 1874).
FF 1874 I 291	Arrêté du Conseil fédéral concernant la votation sur la Constitution fédérale révisée (Du 13 février 1874)
FF 1874 I 489	Proclamation du Conseil fédéral au Peuple suisse (Du 23 mars 1873).
FF 1874 I 685	Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant la votation du 19 avril 1874 sur la Constitution fédérale révisée (Du 20 mai 1874).
FF 1879 III 1081	Rapport du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant la pétition du Comité central, au nom du <i>Volksverein</i> suisse, de la réunion des délégués de cette société (Du 28 novembre 1879).
FF 1879 III 1110	Rapport de la minorité de la Commission du Conseil national concernant la révision des articles 39 et 120 de la Constitution fédérale (Du 11 décembre 1878).
FF 1880 III 533	Message du conseil fédéral à la haute assemblée fédérale concernant la proposition de révision de la constitution fédérale, soulevée par l'initiative populaire en date du 3 août 1880 (Du 18 août 1880).
FF 1880 III 633	Arrêté fédéral concernant la proposition de révision de la Constitution fédérale, soulevée par l'initiative populaire en date du 3 août 1880 (Du 17 septembre 1880).
FF 1880 IV 471	Message du Conseil fédéral à l'assemblée fédérale au sujet de la votation populaire du 31 octobre 1880 (Du 21 novembre 1880).

Bibliographie

- FF 1884 IV 363 Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant les pétitions et les postulats relatifs à la question de l'alcoolisme (Du 20 novembre 1884).
- FF 1898 IV 958 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la votation du 13 novembre 1898 (unification du droit) (Du 3 décembre 1898).
- FF 1889 III 249 Rapport du conseil fédéral au conseil national sur les pétitions des sociétés du Grütli concernant la révision de la constitution fédérale (Du 22 mai 1889).
- FF 1890 III 411 Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant la révision du III^e chapitre de la constitution fédérale, qui traite de la révision de celle-ci (Du 13 juin 1890).
- FF 1891 I 55 Rapport de la majorité de la commission du conseil des états concernant la révision du chapitre III de la constitution fédérale (Du 17 décembre 1890).
- FF 1891 III 954 Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale au sujet de la votation populaire du 5 juillet 1891 (Du 21 juillet 1891).
- FF 1893 III 913 Arrêté fédéral soumettant à la votation populaire la demande d'initiative concernant l'interdiction de l'abattage des animaux sans étourdissement préalable (Du 20 juin 1893).
- FF 1893 IV 403 Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant la votation fédérale du 20 août 1893. (Du 13 octobre 1893).
- FF 1907 VI 1162 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'initiative populaire au sujet de l'interdiction de l'absinthe (Du 9 décembre 1907).
- FF 1914 IV 5 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité (Du 2 août 1914).
- FF 1915 I 147 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un article additionnel 42^{bis} à insérer dans la constitution fédérale (Impôt de guerre) (Du 12 février 1915).
- FF 1915 III 33 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le résultat de la votation populaire du 6 juin 1915 (adoption d'un article constitutionnel en vue de la perception d'un impôt de guerre non renouvelable) (Du 16 juillet 1915).
- FF 1916 IV 533 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant adjonction d'un article 41^{bis} et d'un nouvel alinéa sous litt. g à l'article 42 de la constitution fédérale (perception de droits de timbre) (Du 11 décembre 1916).
- FF 1917 III 395 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le résultat de la votation populaire du 13 mai 1917 (insertion dans la constitution fédérale d'un article 41^{bis} et d'un nouvel

	alinéa de l'article 42 sous lettre g [droits de timbre]) (Du 9 juin 1917).
FF 1918 V 65	Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la mise sur pied de troupes et les agitations grévistes (Du 12 novembre 1918)
FF 1919 IV 1	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'attribution à la Confédération du droit de légiférer en matière d'assurance-invalidité, vieillesse et survivants, et la création des ressources nécessaires à la Confédération pour les assurances sociales. (Du 21 juin 1919).
FF 1921 II 1	Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1920.
FF 1926 I 305	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la révision des articles 31 et 32 ^{bis} de la Constitution fédérale (régime des alcools) (Du 29 janvier 1926).
FF 1931 II 822	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la limitation des importations (Du 14 décembre 1931).
FF 1932 I 1	Arrêté du Conseil fédéral concernant le résultat de la votation populaire du 6 décembre 1931 relative à la loi fédérale du 17 juin 1931 sur l'assurance-vieillesse et survivants (Du 5 janvier 1932).
FF 1932 II 249	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les mesures juridiques destinées à protéger l'industrie hôtelière (Du 9 juillet 1932).
FF 1933 II 361	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la généralisation temporaire du sursis à la vente en matière de poursuite (Du 25 septembre 1933).
FF 1933 II 369	VIIe Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises en application de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1931 relatif à la limitation des importations et Message sur la promulgation de mesures économiques contre l'étranger (Du 25 septembre 1933).
FF 1934 III 921	Arrêté fédéral concernant la demande d'initiative populaire pour la révision totale de la constitution (Du 20 décembre 1934).
FF 1935 I 273	Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire pour combattre la crise économique et ses effets (Du 6 mars 1935).
FF 1935 II 77	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le résultat de la votation populaire du 2 juin 1935 sur la demande d'initiative pour combattre la crise et ses effets (Du 5 juillet 1935).

Bibliographie

- FF 1935 II 105 Arrêté du Conseil fédéral concernant la votation du 8 septembre 1935 sur la demande d'initiative pour la révision totale de la constitution (Du 8 juillet 1935).
- FF 1935 II 445 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le résultat de la votation populaire du 8 septembre 1935 sur la demande d'initiative pour la révision totale de la constitution (Du 1^{er} octobre 1935).
- FF 1936 II 517 Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la demande d'initiative populaire tendant à interdire la franc-maçonnerie et les sociétés similaires (addition à l'article 56 de la constitution) (Du 4 septembre 1936).
- FF 1937 II 829 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une révision partielle des dispositions constitutionnelles qui régissent l'ordre économique (Du 10 septembre 1937).
- FF 1937 III 5 Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative pour l'extension de la juridiction constitutionnelle (révision de l'article 113 de la constitution) (Du 17 septembre 1937).
- FF 1938 I 385 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réforme constitutionnelle des finances fédérales (Du 18 mars 1938).
- FF 1939 II 217 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité (Du 29 août 1939).
- FF 1943 I 629 Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le postulat du Conseil national concernant la désignation d'une assemblée constituante (Du 6 août 1943).
- FF 1945 I 877 Message complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la révision des articles de la constitution fédérale relatifs au domaine économique (Du 3 août 1945).
- FF 1946 I 1 Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'activité anti-démocratique exercée par des Suisses et des étrangers en relation avec la période de guerre de 1939 à 1945 (motion Boerlin) Première partie (Du 28 décembre 1945).
- FF 1947 II 385 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au résultat de la votation populaire du 18 mai 1947 sur la demande d'initiative concernant la réforme économique et les droits du travail (Du 19 juin 1947).
- FF 1947 III 179 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au résultat de la votation populaire du 6 juillet 1947 sur la révision des articles de la constitution fédérale relatifs au domaine économique (Du 20 septembre 1947).

FF 1948 I 329	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réforme constitutionnelle des finances de la Confédération (Du 22 janvier 1948).
FF 1948 I 1038	Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative du 23 juillet 1946 pour le retour à la démocratie directe (Du 27 février 1948).
FF 1948 III 913	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi sur le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les rotations relatives à la révision de la constitution fédérale (Du 16 novembre 1948)
FF 1949 II 585	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au résultat de la votation populaire du 11 septembre 1949 sur l'initiative visant l'abrogation de l'article 89, 3 ^e alinéa, de la constitution (clause d'urgence) et son remplacement par un article 89 ^{bis} (Du 30 septembre 1949).
FF 1950 I 1089	Rapport complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la seconde initiative pour le retour à la démocratie directe (Du 5 mai 1950).
FF 1950 II 405	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au résultat de la votation populaire du 4 juin 1950 sur l'arrêt fédéral instituant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération (Du 17 juillet 1950).
FF 1953 I 17	Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le statut du service suisse de radiodiffusion (Du 13 janvier 1953).
FF 1954 I 697	Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire pour la protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinau (Du 4 mai 1954).
FF 1954 II 937	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au résultat de la votation populaire du 24 octobre 1954 sur l'arrêté fédéral concernant le régime financier de 1955 à 1958 (Du 12 novembre 1954).
FF 1955 I 536	Rapport du Conseil fédéral sur l'initiative pour une réduction temporaire des dépenses militaires (initiative pour une trêve de l'armement), (Du 14 mars 1955)
FF 1955 II 333	Second rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative pour une réduction temporaire des dépenses militaires (initiative pour une trêve de l'armement) (Du 8 août 1955)
FF 1957 I 525	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération (Du 1 ^{er} février 1957).

Bibliographie

- FF 1957 I 693 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'institution du suffrage féminin en matière fédérale (Du 22 février 1957).
- 1957 I 1067 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au résultat de la votation fédérale du 3 mars 1957 concernant la protection civile ainsi que la radiodiffusion et la télévision (Du 9 avril 1957).
- FF 1958 I 621 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la constitution (interdiction des maisons de jeu) (Du 10 mars 1958).
- FF 1959 I 564 Arrêté fédéral relatif au résultat de la votation populaire du 1er février 1959 concernant l'institution du suffrage féminin en matière fédérale (Du 20 mars 1959).
- FF 1959 II 1250 Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative du canton de Bâle-Ville concernant la révision totale de la constitution fédérale (Du 27 novembre 1959).
- FF 1961 I 785 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'acquisition d'avions de combat (Mirage III S), ainsi que de matériels pour les troupes d'aviation (Du 25 avril 1961).
- FF 1961 I 903 Message du Conseil fédéral concernant l'ouverture d'un crédit additionnel pour la constitution des avions de combat « Mirage » (Du 24 avril 1964).
- FF 1961 II 1177 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le résultat de la votation populaire du 22 octobre 1961 sur l'initiative tendant à instituer l'initiative législative en matière fédérale (Du 4 décembre 1961).
- FF 1962 I 1033 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prorogation du régime financier de la Confédération (prolongation de la validité de l'art. 41^{er} de la constitution) (Du 18 mai 1962).
- FF 1964 II 289 Rapport présenté aux chambres fédérales par les commissions constituées par le Conseil national et le Conseil des États pour enquêter sur l'affaire du Mirage (Du 1er septembre 1964).
- FF 1965 I 1215 Rapport présenté au Conseil national par sa commission de gestion au sujet de l'extension du contrôle parlementaire (Du 13 avril 1965).
- FF 1966 I 221 Rapport présenté au Conseil des États par sa commission de gestion au sujet de l'extension du contrôle de l'administration (Du 12 février 1966).
- FF 1966 I 898 Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire contre la spéculation foncière (Du 31 mai 1966).

FF 1967 II 137	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion d'articles 22 ^{ter} et 22 ^{quater} dans la constitution (Dispositions constitutionnelles sur le droit foncier) (Du 15 août 1967).
FF 1969 II 753	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification du régime des finances fédérales (Du 10 septembre 1969).
FF 1970 I 61	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'institution du suffrage féminin en matière fédérale (Du 23 décembre 1969).
FF 1970 I 1002	Directives concernant la procédure préliminaire en matière de législation (Du 6 mai 1970).
FF 1970 II 1	Arrêté fédéral modifiant le régime des finances fédérales (Du 24 juin 1970).
FF 1970 II 1597	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prorogation du régime financier de la Confédération (Du 14 décembre 1970).
FF 1971 I 497	Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au résultat de la rotation populaire du 7 février 1971 concernant l'institution du suffrage féminin en matière fédérale (Du 26 février 1971).
FF 1972 I 101	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'abrogation des articles de la constitution fédérale sur les jésuites et les couvents (Du 23 décembre 1971).
FF 1972 II 1473	Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet d'arrêté fédéral qui remplace l'article constitutionnel sur l'abattage rituel par un article sur la protection des animaux (art. 25 ^{bis} Cst.) (Du 15 novembre 1972).
FF 1974 I 1130	Commission chargée de la révision totale de la constitution fédérale (Ordonnance du Département fédéral de justice et police du 11 mars 1974).
FF 1974 II 467	Directives touchant l'institution et le mode de travail des commissions extra-parlementaires ainsi que la surveillance à exercer sur elles (Du 3 juillet 1974).
FF 1977 II 259	Message concernant la garantie de la constitution du futur canton du Jura du 20 avril 1977.
FF 1978 I 757	Message concernant la révision de la loi sur la Banque nationale du 27 février 1978.
FF 1978 II 1278	Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 24 septembre 1978 (Création du canton du Jura) du 25 octobre 1978.
FF 1980 I 72	Message sur l'initiative populaire «pour l'égalité des droits entre hommes et femmes» du 14 novembre 1979.

Bibliographie

- FF 1981 II 849 Message concernant l'article constitutionnel sur la radio et la télévision du 1^{er} juin 1981.
- FF 1982 I 208 Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 29 novembre 1981, du 26 janvier 1982.
- FF 1984 II 521 Message concernant l'initiative populaire «en faveur de la culture» du 18 avril 1984.
- FF 1985 III 1 Rapport sur la révision totale de la Constitution fédérale (Motions Obrecht et Dürrenmatt) du 6 novembre 1985.
- FF 1987 II 977 Arrêté fédéral sur la révision totale de la constitution fédérale du 3 juin 1987.
- FF 1988 II 946 Message concernant l'initiative populaire «pour une Suisse sans armée et pour une politique globale de paix» du 25 mai 1988.
- FF 1991 IV 246 Message concernant l'initiative populaire «40 places d'armes, ça suffit! - L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement» du 11 septembre 1991.
- FF 1992 I 781 Message concernant le remplacement du régime financier et les impôts de consommation spéciaux du 18 décembre 1991.
- FF 1992 II 1014 Rapport intermédiaire relatif à l'étude sur les structures de direction de la Confédération du 23 novembre 1991.
- FF 1992 III 1 Rapport sur le Programme de la législature 1991-1995 du 25 mars 1992.
- FF 1993 I 19 Commissions de la compréhension du Conseil national et du Conseil des États «... nous soucier de nos incompréhensions» Rapport des commissions du 22 octobre 1993.
- FF 1993 III 962 Message concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) du 20 octobre 1993.
- FF 1994 I 463 Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 28 novembre 1992, du 27 janvier 1994.
- FF 1994 III 1181 Message concernant l'initiative populaire «pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix» du 22 juin 1994.
- FF 1994 III 1471 Message concernant les initiatives populaires «pour une politique d'asile raisonnable» et «contre l'immigration clandestine» du 22 juin 1994.
- FF 1995 I 1113 Initiative parlementaire. Assemblée fédérale. Révision de la Cst. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 21 octobre 1994.
- FF 1996 II 413 La répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Rapport de la commission d'experts instituée

	par les Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales du 15 décembre 1995.
FF 1996 V 1	Message concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) du 20 octobre 1993.
FF 1997 I 1	Message relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996.
FF 1997 III 243	Rapport complémentaire des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales relatif à la réforme de la constitution du 6 mars 1997.
FF 1997 III 1162	Initiative parlementaire Révision totale de la constitution fédérale Votation sur des variantes Rapport de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national du 27 mai 1997.
FF 1997 III 1312	Rapport complémentaire des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales relatif à la réforme de la constitution du 9 juin 1997.
FF 1997 IV 1401	Initiative parlementaire. Révision totale de la constitution fédérale Votation sur des variantes. Rapport de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national du 27 mai 1997 Avis du Conseil fédéral du 17 septembre 1997.
FF 1998 I 286	Réforme de la Constitution fédérale. Projets des Commissions de la révision constitutionnelle des Chambres fédérales.
FF 1999 I 176	Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale du 18 décembre 1998.
FF 1999 V 5306	Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 18 avril 1999 (Nouvelle Constitution fédérale) du 11 août 1999.
FF 2001 3406	Initiative parlementaire: loi sur le Parlement (LParl). Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1 ^{er} mars 2001.
FF 2000 5159	Initiative parlementaire. Abrogation de l'article sur les évêchés (art. 72, al. 3, Cst.) Rapport du 25 mai 2000 de la Commission des institutions politiques du Conseil national Avis du Conseil fédéral du 13 septembre 2000.
FF 2001 4000	Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001.
FF 2001 4458	Arrêté du Conseil fédéral constatant le résultat de la votation populaire du 10 juin 2001 (Loi sur l'armée: armement; loi sur l'armée: instruction; article sur les évêchés) du 22 août 2001.
FF 2001 I 4590	Initiative parlementaire (Commission 96.091 CE) Suppression de carences dans les droits populaires. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) du 2 avril 2001.

Bibliographie

FF 2001 I 4629	Projet d'Arrêté fédéral relatif à la révision des droits populaires.
FF 2007 5789	Message relatif à la mise à jour formelle du droit fédéral du 22 août 2007.
FF 2010 2067	La relation entre droit international et droit interne Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 07.3764 de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États du 16 octobre 2007 et au postulat 08.3765 de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 20 novembre 2008 du 5 mars 2010.

2. Monographies

- AMSELEK, *Le droit*
- AMSELEK Paul, «Le droit, technique de direction publique des conduites humaines», in: *Droits, revue française de théorie juridique*, vol. 10 (1989), pp. 7-10.
- ARISTOTE, *La politique*
- ARISTOTE (trad. Thurot), *La politique*, Didot, Paris, 1823.
- ARLETTAZ, *Constitution*
- ARLETTAZ Silvia, «La Constitution fédérale : révision et projets de révision 1848-1998», in: KELLERHALS-MAEDER, *Werkstatt Bundesverfassung: Kommentare und Inventar der Quellen zur Geschichte der Schweizerischen Bundesverfassung 1848-1998 = La Constitution fédérale en chantier: commentaires et inventaire de sources de l'histoire de la Constitution fédérale 1848-1998*, Berne, 1998, pp. 13-87.
- ARNAUD, *Le droit*
- ARNAUD André-Jean, «Essai d'une définition stipulative du droit», in: *Droits, revue française de théorie juridique*, vol. 10 (1989), pp. 11-14.
- ARON, *Démocratie*
- ARON Raymond, *Démocratie et Totalitarisme*, Gallimard, Paris, 1981.
- AUBERT et al., *Commentaire*
- AUBERT Jean-François, EICHENBERGER Kurt, MÜLLER Jörg Paul, RHINOW René et SCHINDLER Dietrich, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Helbing & Lichtenhahn, Schulthess, Stämpfli, Bâle, Berne, Zurich, 1987.
- AUBERT et al., *Petit commentaire*
- AUBERT Jean-François et MAHON Pascal, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Schulthess, Zurich, 2003.
- AUBERT et al., *Préface*
- AUBERT Jean-François, EICHENBERGER Kurt, MÜLLER Jörg Paul, RHINOW René et SCHINDLER Dietrich, «Préface», *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Berne, Zurich, 1987.
- AUBERT-PIGUET, *Droit de grève*
- AUBERT-PIGUET Béatrice, «L'exercice du droit de grève», in: *Pratique juridique actuelle*, vol. 96

Bibliographie

(1996), n° 12, pp. 1497-1506.

AUBERT, *art. 1 aCst.*

AUBERT Jean-François, «art. 1 aCst.», in: AUBERT EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-22.

AUBERT, *art. 1 Cst.*

AUBERT Jean-François, «art. 1 Cst.», in: MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich, 2003, pp. 12-19.

AUBERT, *art. 2 aCst.*

AUBERT Jean-François, «art. 2 aCst.», in: EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-8.

AUBERT, *art. 86 aCst.*

AUBERT Jean-François, «art. 86 aCst.», in: EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-5.

AUBERT, *art. 92 aCst.*

AUBERT Jean-François, «art. 92 aCst.», in: EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-3.

AUBERT, *art. 104 Cst.*

AUBERT Jean-François, «art. 104 Cst.», in: MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich, 2003, pp. 797-805.

AUBERT, *art. 138 Cst.*

AUBERT Jean-François, «art. 138 Cst.», in: MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich, 2003, pp. 1078-1087.

AUBERT, *art. 170 Cst.*

AUBERT Jean-François, «art. 170 Cst.», in: MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich, 2003, pp. 1289-1293.

AUBERT, *art. 192 Cst.*

AUBERT Jean-François, «art. 192 Cst.», in: MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich,

	2003, pp. 1492-1495.
AUBERT, <i>art. 193 Cst.</i>	AUBERT Jean-François, «art. 193 Cst.», in: MAHON, <i>Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999</i> , Zurich, 2003, pp. 1496-1498.
AUBERT, <i>art. 194 Cst.</i>	AUBERT Jean-François, «art. 194 Cst.», in: MAHON, <i>Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999</i> , Zurich, 2003, pp. 1499-1500.
AUBERT, <i>Conseil</i>	AUBERT Jean-François, «Un conseil économique ?», in KAUFMANN, KOLLER et RICKLIN, <i>Zur Zukunft von Staat und Wirtschaft in der Schweiz : Festschrift für Bundesrat Dr. Kurt Furgler zum 60. Geburtstag</i> , Zurich, Cologne, 1984, pp. 147-153.
AUBERT, <i>Considération</i>	AUBERT Jean-François, «Considérations sur la réforme des droits populaires fédéraux», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 113 (1994), n° 4, pp. 295-330.
AUBERT, <i>Droit et devoirs</i>	AUBERT Jean-François, «Droit et devoirs de l'homme et du citoyen. Une symétrie ?», in: <i>Revue de droit administratif et droit fiscal</i> , vol. I (1997), pp. 1-28.
AUBERT, <i>Droit et politique</i>	AUBERT Jean-François, «Observations sur les rapports entre le droit et la politique», in: KLEY et MÖCKLI, <i>Geisteswissenschaftliche Dimensionen der Politik : Festschrift für Alois Riklin zum 65. Geburtstag</i> , Berne, 2000.
AUBERT, <i>Droit social</i>	AUBERT Jean-François, «Un droit social encadré», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 110 (1991), n° 1, pp. 157-172.
AUBERT, <i>Droits populaires</i>	AUBERT Jean-François, «Réforme des droits populaires fédéraux», in: HANGARTNER et EHRENZELLER, <i>Reform der Bundesverfassung : Beiträge zum Verfassungsentwurf vom 19. Juni 1995 = Réforme de la Constitution fédérale : premiers commentaires sur le projet de Constitution du 19 juin 1995</i> , Saint-Gall, 1995, pp. 79-120.
AUBERT, <i>Exposé</i>	AUBERT Jean-François, <i>Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées</i> , 2 ^e éd., Payot, Lausanne, 1983.

Bibliographie

- AUBERT, *Hiérarchie* AUBERT Jean-François, «La hiérarchie des règles», in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n° II, pp. 192-222.
- AUBERT, *Introduction* AUBERT Jean-François, «Introduction historique», in: EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-54.
- AUBERT, *La Constitution* AUBERT Jean-François, «La Constitution, son contenu, son usage», in: *Revue de droit suisse*, vol. 110 (1991), n° II, pp. 9-141.
- AUBERT, *La Constitution* AUBERT Jean-François, «La Constitution, son contenu, son usage», in: *Revue de droit suisse*, vol. 110 (1991), n° II, pp. 9-141.
- AUBERT, *La révision totale* AUBERT Jean-François, «La révision totale des constitutions - une invention française, des applications suisses», in: AVRIL, *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs : mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, 2003, pp. 455-472.
- AUBERT, *Le référendum (1872)* AUBERT Jean-François, «Le référendum populaire dans la révision totale de 1872/1874», in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n° I, pp. 409-431.
- AUBERT, *Notion* AUBERT Jean-François, «Notion et fonctions de la Constitution», in: THÜRER et MÜLLER, *Droit constitutionnel suisse*, Zurich, 2001, pp. 3-16.
- AUBERT, *Observations* AUBERT Jean-François, «Observations sur l'idée et sur le projet d'une nouvelle constitution fédérale», in: *Revue de droit suisse*, vol. 97 (1978), n° I, pp. 239-251.
- AUBERT, *Petite histoire* AUBERT Jean-François, *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, 4^e éd., Francke, Berne, 1983.
- AUBERT, *Préambule* AUBERT Jean-François, «Préambule», in: EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-6.
- AUBERT, *Rapport des forces* AUBERT Jean-François, «Le rapport des forces entre l'assemblée fédérale et le conseil fédéral de 1848 à nos jours», in: *Annuaire suisse de science*

	<i>politique</i> , vol. 7 (1967), pp. 95-106.
AUBERT, <i>Rapport général</i>	AUBERT Jean-François, «Nécessité et fonctions de la Constitution : rapport général», in: BIEBER et WIDMER, <i>L'espace constitutionnel européen = Der europäische Verfassungsraum = The European constitutional area</i> , Zurich, 1995, pp. 15-24.
AUBERT, <i>Referendum</i>	AUBERT Jean-François, «Le referendum populaire», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 91 (1972), n° 1, pp. 481-506.
AUBERT, <i>Renchérissment</i>	AUBERT Jean-François, «Du renchérissement foncier et de certaines questions qu'il pose au juriste», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 83 (1964), n° 2, pp. 3-132.
AUBERT, <i>Révision totale</i>	AUBERT Jean-François, «La révision totale de la Constitution fédérale», in: EPINEY et AUER, <i>Démocratie directe et Union Européenne</i> , Fribourg, 1997, pp. 103-115.
AUBERT, <i>Rôle du droit</i>	AUBERT Jean-François, «Du rôle du droit et des juristes dans la réforme des institutions de l'État», in: EICHENBERGER et MÜLLER, <i>Zur Funktion des Rechts für die Reform staatlicher Institutionen : Symposium zum 70. Geburtstag von Kurt Eichenberger : Referate und Diskussionen vom 11. 12. Juni 1992 in Lenzburg</i> , Bâle, 1993, pp. 25-33.
AUBERT, <i>Science juridique</i>	AUBERT Jean-François, «La science juridique suisse et le régime national-socialiste (1933-1945)», in: <i>Revue de la société des juristes bernois</i> , vol. 137 ^{bis} (2002), pp. 9-74.
AUBERT, <i>Traité, vol. I</i>	AUBERT Jean-François, <i>Traité de droit constitutionnel suisse, vol I</i> , Ides et calendes, Neuchâtel, 1967.
AUBERT, <i>Traité, vol. II</i>	AUBERT Jean-François, <i>Traité de droit constitutionnel suisse, vol II</i> , Ides et calendes, Neuchâtel, 1967.
AUER et al., <i>Droit</i>	AUER Andreas, MALINVERNI Giorgio et HOTTELIER Michel, <i>Droit Constitutionnel Suisse</i> , 2 ^e éd., Stämpfli, Berne, 2006.
AUER, <i>Constitution</i>	AUER Andreas, «L'adoption et la révision des constitutions : de quelques vérités malmenées par les faits», in: BIEBER et WIDMER, <i>L'espace</i>

Bibliographie

- constitutionnel européen* = *Der europäische Verfassungsraum* = *The European constitutional area*, Zurich, 1995, pp. 267-289.
- AUER, *État et société* AUER Andreas, «État et société, droit constitutionnel et droit constitutionnel suisse : une introduction», in: EHRENZELLER et HANGARTNER, *Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen : Festschrift für Yvo Hangartner*, Saint-Gall, 1998, pp. 15-32.
- AUER, *Juridiction constitutionnelle* AUER Andreas, *La juridiction constitutionnelle en Suisse*, Helbing et Lichtenhahn, Bâle, 1983.
- AUER, *La Belle et la Bête* AUER Andreas, «La Belle et la Bête: les deux constitutions de la Suisse», in: ZEN-RUFFINEN, *De la constitution : études en l'honneur de Jean-François Aubert*, Bâle, 1996, pp. 3-13.
- AUER, *La suprématie* AUER Andreas, «De la suprématie et de la dépendance de la Constitution : un essai», *Présence et actualité de la Constitution dans l'ordre juridique : mélanges offerts à la Société suisse des juristes pour son Congrès 1991 à Genève*, Bâle, 1991, pp. 15-33.
- AUER, *Problèmes fondamentaux* AUER Andreas, «Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse», in: *Revue de droit suisse*, vol. 103 (1984), n° II, pp. 1-110.
- AUER, *Supreme law* AUER Andreas, *The supreme law of the land : éléments du droit constitutionnel des États-Unis*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1990.
- AUGUSTIN, *La cité* AUGUSTIN (trad. Lombert), *La cité de Dieu. Tome 1*, chez Gilles, libraire, Bourges, 1818.
- BAKER, *Constitution* BAKER Keith Michael, article «Constitution», in: FURET, OZOUF et BACZKO, *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Paris, 1988.
- BARDE, *La révision* BARDE Edouard, *La révision de la constitution fédérale: que veulent les révisionnistes ?*, s.n., Genève, 1935.
- BATTELLI, *La révision totale* BATTELLI Maurice, «Réflexions sur la révision totale», in: *Revue de droit suisse*, vol. 87 (1968), n° I, pp. 393-404.

BÄUMLIN, <i>Demokratie</i>	BÄUMLIN Richard, <i>Lebendige oder gebändigte Demokratie ? Demokratisierung, Verfassung und Verfassungsrevision</i> , Z-Verlag, Bâle, 1978.
BÄUMLIN, <i>Gesellschaftspolitik</i>	BÄUMLIN Richard, «Gesellschaftspolitik und Verfassungsverständnis : eine Probleme skizze», in: SCHWEIZERISCHER AUFKLÄRUNGS-DIENST, <i>Totalrevision der Bundesverfassung - Notwendigkeit oder Wunschtraum? Der Entwurf der Expertenkommission im Spiegel ihrer Mitglieder</i> , Zurich, 1978, pp. 32-46.
BÄUMLIN, <i>Totalrevision</i>	BÄUMLIN Richard, «Was lässt sich von einer Totalrevision (der Bundesverfassung) erwarten ? », in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 87 (1968), n° I, pp. 377-391.
BEATTY, <i>Law and politics</i>	BEATTY David M, «Law and politics », in: BIEBER et WIDMER, <i>L'espace constitutionnel européen = Der europäische Verfassungsraum = The European constitutional area</i> , Zurich, 1995, pp. 165-186.
BELLANGER, <i>Révision</i>	BELLANGER François, «Révision totale et partielle de la Constitution fédérale », in: THÜRER, AUBERT et MÜLLER, <i>Droit constitutionnel suisse</i> , Zurich, 2001, pp. 1247-1260.
BERMANN, <i>Amendment</i>	BERMANN George A., «The Constitutional Amendment Process », in: BIEBER et WIDMER, <i>L'espace constitutionnel européen = Der europäische Verfassungsraum = The European constitutional area</i> , Zurich, 1995, pp. 291-311.
BERSTEIN et al., <i>Histoire</i>	BERSTEIN Serge et MILZA Pierre, <i>Histoire du XX^e siècle : 1900-1945, la fin du « monde européen »</i> , Hatier, Paris, 2001.
BIAGGINI, <i>Grundlagen</i>	BIAGGINI Giovanni, «Grundfragen und Herausforderungen », in: BIAGGINI, GÄCHTER et KIENER, <i>Staatsrecht</i> , Zurich, 2011, pp. 1-47.
BIAGGINI, <i>Normenfuge</i>	BIAGGINI Giovanni, «Die Verfassung im Normenfuge », in: BIAGGINI, GÄCHTER et KIENER, <i>Staatsrecht</i> , Zurich, 2011, pp. 104-113.
BIAGGINI, <i>Verfassungsreform</i>	BIAGGINI Giovanni, «Verfassungsreform in der Schweiz. Die neue schweizerische Bundesverfassung im Zeichen von "Verfassungsnachführung" und Verfassungspolitik », in: <i>Zeitschrift für öffent-</i>

Bibliographie

- liches Recht, vol. 54 (1999), n° 4, pp 433-474.
- BICHSEL, *Histoires* BICHSEL Peter, *Histoires anachroniques*, 2^e éd., L'Aire, Lausanne, 1981.
- BIEBER et al., *L'espace* BIEBER Roland et WIDMER Pierre, *L'espace constitutionnel européen = Der europäische Verfassungsraum = The European constitutional area*, Schulthess, Zurich, 1995.
- BIGLER-EGGENBERGER, *Ziele* BIGLER-EGGENBERGER Margrith, «Nachgeführte Verfassung: Sozialziele oder Sozialrechte?», in: EHRENZELLER et HANGARTNER, *Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen: Festschrift für Yvo Hangartner*, Saint-Gall, 1998, pp. 497-522.
- BINSWANGER, *Eigentumsgarantie* BINSWANGER Hans Christoph, «Eigentumsgarantie und Eigentumsordnung in einer revidierten Bundesverfassung», in: SAD, *Totalrevision der Bundesverfassung - Notwendigkeit oder Wunschtraum? Der Entwurf der Expertenkommission im Spiegel ihrer Mitglieder*, Zurich, 1978, pp. 111-123.
- BINSWANGER, *Eigentumsordnung* BINSWANGER Hans Christoph, «Garantie einer echt liberalen Eigentumsordnung», in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, *Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion*, Zurich, 1979, pp. 165-173.
- BINSWANGER, *Eigentumspolitik* BINSWANGER Hans Christoph, *Eigentum und Eigentumspolitik: ein Beitrag zur Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung*, Schulthess, Zurich, 1978.
- BLUMER, *Handbuch* BLUMER Johann, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, vol. 1, Hurter, Schaffhouse, 1863.
- BLUNTSCHLI, *Geschichte* BLUNTSCHLI Johann Caspar, *Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes von den ersten ewigen Bünden bis auf die Gegenwart*, Bd. 1, Meyer und Zeller, 1849.
- BOBBIO, *Théorie du droit* BOBBIO Norberto, *Essais de théorie du droit: (recueil de textes)*, Bruylant, Bruxelles, 1998.
- BOCKENFORDE, *Staat* BÖCKENFÖRDE Ernst Wolfgang, *Staat, Gesellschaft, Freiheit: Studien zur Staatstheorie und zum Ver-*

	<i>fassungsrecht</i> , Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1976.
BODINEAU et al., <i>Histoire</i>	BODINEAU Pierre et VERPEAUX Michel, <i>Histoire constitutionnelle de la France</i> , 3 ^e éd., Presses universitaires de France, Paris, 2004.
BOGNETTI, <i>Social rights</i>	BOGNETTI Giovanni, «Social rights, a necessary component of the Constitution ? The lesson of the italian case», in: BIEBER et WIDMER, <i>L'espace constitutionnel européen = Der europäische Verfassungsraum = The European constitutional area</i> , Zurich, 1995, pp. 85-96.
BRIDEL et al., <i>Observation</i>	BRIDEL Marcel et MOOR Pierre, «Observation sur la hiérarchie des règles constitutionnelles», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 87 (1968), n° I, pp. 405-423.
BRIDEL, <i>Précis</i>	BRIDEL Marcel, <i>Précis de droit constitutionnel et public suisse</i> , Payot, Lausanne, 1959.
BROGER, <i>Föderalismus</i>	BROGER Raymond, «Keine Garantie für den Föderalismus», in: ROHR, <i>Verfassung mit halber Substanz und falscher Tendenz : kritische Stimmen zum Expertenentwurf für eine neue Bundesverfassung</i> , Zurich, 1978, pp. 42-46.
BRUGGER, <i>Bundesverfassung</i>	BRUGGER Ernst, «Unsere Bundesverfassung: Idee und Wirklichkeit», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 93 (1974), n° I, pp. 239-246.
BSDFI, <i>Annuaire</i>	BSDFI Bureau de statistique du département fédéral de l'intérieur, <i>Annuaire statistique de la Suisse. Publié par le bureau de statistique du Département fédéral de l'intérieur</i> , Berne, 1892.
BÜHLER, <i>Exception</i>	BÜHLER Jacques, <i>Le droit d'exception de l'État</i> (thèse), Faculté de droit, Lausanne, 1994.
BURCKHARDT, <i>Kommentar</i>	BURCKHARDT Walter, <i>Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874</i> , 3 ^e éd., Stämpfli, Berne, 1931.
BURCKHARDT, <i>Rechtsgemeinschaft</i>	BURCKHARDT Walter, <i>Die Organisation der Rechtsgemeinschaft: Untersuchungen über die Eigenart des Privatrechts, des Staatsrechts und des Völkerrechts</i> , Helbing & Lichtenhahn, Bâle, 1927.
BURDEAU, <i>Traité, t. 1</i>	BURDEAU Georges, <i>Traité de science politique, tome</i>

Bibliographie

- I, présentation de l'univers politique*, 3^e éd., Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1980.
- BURDEAU, *Traité*, t. 4 BURDEAU Georges, *Traité de science politique*, tome IV, *le statut du pouvoir dans l'État*, 3^e éd., Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1983.
- BURKHARDT, *Totalrevision* BURKHARDT Samuel, « Totalrevision der Bundesverfassung - Konstanten und Reformen », in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n° 2, pp. 558-573.
- BUSER, *Rechtsetzung* BUSER Walter, « Die Organisation der Rechtsetzung », in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n° II, pp. 377-456.
- CAILLOSSE, *Réflexions* CAILLOSSE Jacques, « A propos de l'analyse des politiques publiques : réflexions critiques sur une théorie du droit », in: COMMAILLE, DUMOULIN et ROBERT, *La juridicisation du politique*, Paris, 2010, pp. 52-68.
- CARTIER, *Petites Constitutions* CARTIER Emmanuel, « Les petites Constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », in: *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 71 (2007), n° 3, pp. 513.
- CASTIGLIONE, *Political Theory* CASTIGLIONE Dario, « The Political Theory of the Constitution », in: *Political Studies*, vol. 44 (1996), n° 3, pp. 417-435.
- CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Révision* CHANCELLERIE FÉDÉRALE, *Procès-verbaux des délibérations des chambres fédérales relativement à la révision de la Constitution fédérale 1873-1874*, K. J. Wyss, Berne, 1877.
- CHENAUX-REPOND, *Der Bund* CHENAUX-REPOND Dieter, « Der Bund als notwendiges Übel ? », in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, *Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion*, Zurich, 1979, pp. 110-114.
- CHENAUX-REPOND, *Entwurf* CHENAUX-REPOND Dieter, « Leitbilder und Wirklichkeit im Spiegel des Verfassungsentwurfs », in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, *Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion*, Zurich, 1979, pp. 25-30.
- CHEVALLIER, *Droit* CHEVALLIER Jacques, « Droit, ordre, institution », in: *Droits, revue française de théorie juridique*, vol.

	10 (1989), pp. 19-22.
CHEVALLIER, <i>Les interprètes</i>	CHEVALLIER Jacques, « Les interprètes du droit », in: POIRMEUR et BERNARD, <i>La doctrine juridique</i> , Paris, 1993, pp. 259-280.
CHEVALLIER, <i>Présentation</i>	CHEVALLIER Jacques, « Présentation », <i>Droit et politique</i> , Paris, 1993, pp. 5-10.
CHOPARD, <i>Renouveler</i>	CHOPARD Théo et NOUVELLE SOCIÉTÉ HELVÉTIQUE, <i>Erneuern und Beharren = Renouveler et maintenir = Innovare e salvaguardare</i> , Jahrbuch-Verlag der Neuen Helvetischen Gesellschaft, Berne, 1970.
CJS, <i>Légiférer</i>	CJS Congrès des juristes suisses, « Probleme der Rechtssetzung - L'art de légiférer », in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 93 (1974), n° I, pp. 5-455.
COM-CE, <i>Protocole</i>	COM-CE Commission du Conseil des États, <i>Protocole des délibérations de la commission chargée en juillet 1870 par le Conseil des États suisse de préparer la révision de la Constitution fédérale du 12 septembre 1848</i> , C. J. Wyss, Berne, 1871.
COM-CN, <i>Protocole</i>	COM-CN Commission du Conseil national, <i>Protocole des délibérations de la commission chargée en juillet 1870 par le Conseil national suisse en vue de la révision de la Constitution fédérale du 12 septembre 1848</i> , C. J. Wyss, Berne, 1871.
COMMAILLE et al., <i>Juridicisation</i>	COMMAILLE Jacques, DUMOULIN Laurence et ROBERT Cécile, <i>La juridicisation du politique</i> , Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2010.
COMMAILLE et al., <i>Postface</i>	COMMAILLE Jacques et DUMOULIN Laurence, « Le droit dans la politique. Actualité d'un projet. Postface », in: ROBERT, <i>La juridicisation du politique</i> , Paris, 2010, pp. 211-226.
COMMISSION FURGLER, <i>Documents</i>	COMMISSION FURGLER, <i>Arbeitspapiere / Documents de travail</i> , s. n., Berne, 1974.
COMMISSION FURGLER, <i>Projet</i>	COMMISSION FURGLER, <i>Projet de Constitution</i> , Office central des imprimés et du matériel, Berne, 1977.
COMMISSION FURGLER, <i>Rapport</i>	COMMISSION FURGLER, <i>Rapport de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale</i> , Berne, 1977.

Bibliographie

- CONSEIL DES ÉTATS, *Bulletin*
- CONSEIL DES ÉTATS, *Bulletin des délibérations de l'Assemblée fédérale relatives à la révision de la Constitution*, Berne, 1872.
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Message*
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Réforme de la Constitution fédérale : Message du Conseil fédéral : consolider l'acquis, construire l'avenir, renforcer la Suisse*, Berne, 1996.
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Motifs*
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Réforme de la Constitution fédérale : Exposé des motifs du projet de Constitution : consolider l'acquis, construire l'avenir, renforcer la Suisse*, Berne, 1995.
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Résultats*
- CONSEIL FÉDÉRAL, *Réforme de la Constitution fédérale : Résultat de la procédure de consultation : consolider l'acquis, construire l'avenir, renforcer la Suisse*, Berne, 1996.
- CONSEIL NATIONAL, *Bulletin, vol 1*
- CONSEIL NATIONAL, *Bulletin des délibérations de l'Assemblée fédérale relatives à la révision de la Constitution, volume 1*, Berne, 1871.
- CONSEIL NATIONAL, *Bulletin, vol. 2*
- CONSEIL NATIONAL, *Bulletin des délibérations de l'Assemblée fédérale relatives à la révision de la Constitution, volume 2*, Berne, 1872.
- CONSTANT, *Principes*
- CONSTANT Benjamin, *Principes de politique, applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution actuelle de la France*, A. Eymery, Paris, 1815.
- CONSTANT, *Réflexions*
- CONSTANT Benjamin, *Réflexions sur les Constitutions et les garanties, publiées le 24 mai 1814, avec une esquisse de Constitution*, Plancher, Paris, 1818.
- CONSTANTINESCO, *Contenu*
- CONSTANTINESCO Vlad, « Contenu et structure de la Constitution », in: BIEBER et WIDMER, *L'espace constitutionnel européen = Der europäische Verfassungsraum = The European constitutional area*, Schulthess, 1995, pp. 97-116.
- CRESPI, *La législation*
- CRESPI Alessandro, « La législation », in: GT WAHLEN, *Rapport final du groupe de travail*, Berne, 1973, pp. 635-678.
- CRESPI, *La révision*
- CRESPI Alessandro, « La révision de la Constitution », in: GT WAHLEN, *Rapport final du groupe de travail*, Berne, 1973, pp. 734-762.

CROMWELL, <i>Speeches</i>	CROMWELL Oliver, <i>The letters and speeches of Oliver Cromwell, with elucidation by Thomas Carlyle</i> , vol. II, Methuen, Londres, 1904.
D'ORS, <i>Droit</i>	D'ORS Alvaro D', «Le droit ? Tout ce qu'approuve les juges », in: <i>Droits, revue française de théorie juridique</i> , vol. 10 (1989), pp. 51-52.
DARBELLAY, J., <i>Droit et valeurs</i>	DARBELLAY Jean, «Le droit dans l'ordre des valeurs morales », <i>La réflexion des philosophes et des juristes sur le droit et le politique</i> , Fribourg, 1987, pp. 99-121.
DARBELLAY, J., <i>Évolution du droit</i>	DARBELLAY Jean, «L'action du pouvoir sur l'évolution du droit », in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 74 (1955), n° I, pp. 117-148.
DARBELLAY, J., <i>Fédéralisme</i>	DARBELLAY Jean, «Les instruments du fédéralisme. La participation des cantons aux décisions fédérales et la révision de la constitution », <i>La réflexion des philosophes et des juristes sur le droit et le politique</i> , Fribourg, 1987, pp. 355-385.
DARBELLAY, J., <i>Initiative populaire</i>	DARBELLAY Jean, <i>L'initiative populaire et les limites de la révision constitutionnelle</i> , Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1963.
DARBELLAY, M., <i>La révision totale</i>	DARBELLAY Marcel, «Vers la révision totale de la Constitution fédérale », in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 87 (1968), n° I, pp. 425-437.
DE WECK, <i>Bourbaki</i>	DE WECK Hervé, article «Bourbaki, armée », <i>Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)</i> , 2004.
DEGEN, <i>Comité d'Olten</i>	DEGEN Bernard, article «Comité d'Olten », <i>Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)</i> , 2009.
DELLEY et al., <i>Les groupes</i>	DELLEY Jean-Daniel et MORAND Charles-Albert, «Les groupes d'intérêt et la révision totale de la constitution fédérale », in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 93 (1974), n° I, pp. 487-506.
DELLEY, <i>Fédéralisme</i>	DELLEY Jean-Daniel, «Fédéralisme : qui fait quoi ? », in: SAD, <i>Totalrevision der Bundesverfassung - Notwendigkeit oder Wunschtraum? Der Entwurf der Expertenkommission im Spiegel ihrer Mitglieder</i> , Zurich, 1978, pp. 151-157.
DFJP, <i>Conditions</i>	DFJP Département fédéral de justice et police,

Bibliographie

- Conditions de validité des initiatives populaires et limites matérielles à la révision de la Constitution fédérale*, Berne, 2012.
- DICKE, *art. 47 aCst.* DICKE Detlev, «art. 47 aCst.», in: AUBERT EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-3.
- DICKE, *art. 62 aCst.* DICKE Detlev, «art. 62 aCst.», in: AUBERT EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-2.
- DIETH, *Politisiertes Recht* DIETH Eric, *Politisiertes Recht oder verrechtlichte Politik ? Gedanken zur sozialen Konstruktion der Differenz von Recht und Politik*, Schulthess Juristische Medien, Zurich, 2000.
- DIERAUER, *Histoire* DIERAUER Johannes, *Histoire de la Confédération suisse de 1814 à 1848 (Vol. V.II)*, Payot, Lausanne, 1927.
- DOMINICÉ, *Fédéralisme* DOMINICÉ Christian, «Fédéralisme, démocratie et constitution», in: KÄGI, HÄFELIN, HALLER et SCHINDLER, *Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie : Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kägi*, Zurich, 1979, pp. 65-77.
- DRUEY et al., *Délibérations* DRUEY Henri et KERN Johann Conrad, *Auszug aus dem Abschiede der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1847, IV. Teil : Verhandlungen, betreffend die Revision des Bundesvertrages*, Berne, 1848.
- DUBLER, *Ohmgeld [Ungeld]* DUBLER Anne-Marie, article «Ohmgeld [Ungeld]», *Dictionnaire historique de la Suisse*, Berne, 2009.
- DUBS, *Rechtsnormen* DUBS Hans, «Die Forderung der optimalen Bestimmtheit belastender Rechtsnormen», in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n° II, pp. 223-247.
- DUHAMEL, *Dictionnaire* DUHAMEL Olivier, *Dictionnaire constitutionnel*, Presses universitaires de France, Paris, 1992.
- DUNN, *Die Richtige Verfassung* DUNN Thomas, *Die richtige Verfassung; ein Beitrag zum Problem des richtigen Rechts*, Schulthess, Zu-

	rich, 1971.
DUPUY, <i>Droit international</i>	DUPUY Pierre-Marie, <i>Droit international public</i> , 9 ^e éd., Dalloz, Paris, 2008.
DÜRRENMATT, <i>Die Totalrevision</i>	DÜRRENMATT Peter, «Die Totalrevision der Bundesverfassung», in: ROHR, <i>Verfassung mit halber Substanz und falscher Tendenz : kritische Stimmen zum Expertenentwurf für eine neue Bundesverfassung</i> , Zurich, 1978, pp. 9-19.
DUTOIT et al., <i>Anniversaire</i>	DUTOIT Bernard, MEIER-HAYOZ Arthur et SALADIN Peter, «Le 700 ^e anniversaire de la Confédération suisse : le droit suisse aujourd'hui et demain», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 110 (1991), n° I.
DWORKIN, <i>Les droits</i>	DWORKIN Ronald M, <i>Prendre les droits au sérieux</i> , Presses universitaires de France, Paris, 1995.
EHRENZELLER et al., <i>art. 138 Cst.</i>	EHRENZELLER Bernhard et NOBS Roger, «art. 138 Cst.», in: ABDERHALDEN, <i>Die schweizerische Bundesverfassung : Kommentar</i> , Zurich, 2008, pp. 2140-2148.
EHRENZELLER et al., <i>Festschrift</i>	EHRENZELLER Bernhard et Yvo HANGARTNER, <i>Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen : Festschrift für Yvo Hangartner</i> , Dike, Saint-Gall, 1998.
EHRENZELLER, <i>Die Totalrevision</i>	EHRENZELLER Bernhard, «Die Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung: der gegenwärtige Stand des Vorhabens», in: <i>Zeitschrift für ausländisches öffentlichen Rechts und Völkerrecht</i> , vol. 47 (1987), n° 4, pp. 699-739.
EHRENZELLER, <i>Präambel</i>	EHRENZELLER Bernhard, «Im Bestreben, den Bund zu erneuern» : einige Gedanken über »Gott« und die »Welt« in der Präambel des »Bundesbeschlusses über eine neue Bundesverfassung», in: EHRENZELLER et HANGARTNER, <i>Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen : Festschrift für Yvo Hangartner</i> , Saint-Gall, 1998, pp. 981-1006.
ERHENZELLER, <i>Verfassungsrecht</i>	ERHENZELLER Bernhard, «Reformprozesse im Verfassungsrecht von Bund und Kanton», in: THÜRER, AUBERT et MÜLLER, <i>Verfassungsrecht der Schweiz</i> , Zurich, 2001, pp. 207-218.
EHRENZELLER, <i>Verfassungsreform</i>	EHRENZELLER Bernhard, «Konzeption der Verfassungsreform», in: HANGARTNER, <i>Reform der Bun-</i>

Bibliographie

- desverfassung : Beiträge zum Verfassungsentwurf vom 19. Juni 1995 = Réforme de la Constitution fédérale : premiers commentaires sur le projet de Constitution du 19 juin 1995*, Saint-Gall, 1995, pp. 21-48.
- EICHENBERGER et al., *Conditions* EICHENBERGER Kurt et HUBER Hans, «Les conditions requises pour une révision totale de la Constitution fédérale», in: GT WAHLEN, *Rapport final du groupe de travail*, Berne, 1973, pp. 15-60.
- EICHENBERGER, *Aarau* EICHENBERGER Kurt, *Verfassung des Kantons Aargau : vom 25. Juni 1980 ; [Textausg. mit Kommentar]*, Sauerländer, Aarau, 1986.
- EICHENBERGER, *art. 104 aCst.* EICHENBERGER Kurt, «art. 104 aCst.», in: AUBERT, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-3.
- EICHENBERGER, *Behörde* EICHENBERGER Kurt, «Die staatsleitenden Behörden des Bundes (Bundesversammlung und Bundesrat)», in: *Revue de droit suisse*, vol. 97 (1978), n° 1, pp. 477-500.
- EICHENBERGER, *Einleitung* EICHENBERGER Kurt, «Zur Einleitung: von der Rechtssetzungsfunktion im heutigen Staat», in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n° II, pp. 7-29.
- EICHENBERGER, *Entwurf* EICHENBERGER Kurt, «Der Entwurf von 1977 für eine neue schweizerische Bundesverfassung», in: *Zeitschrift für ausländisches öffentlichen Rechts und Völkerrecht*, vol. 40 (1980), n° 3, pp. 477-553.
- EICHENBERGER, *Fragen* EICHENBERGER Kurt, «Fragen des Ausmasses und der Methoden von Partialrevisionen der Bundesverfassung im Vorfeld einer Totalrevision», *Der Staat der Gegenwart : ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger*, Bâle, 1980, pp. 223-244.
- EICHENBERGER, *Gouvernement* EICHENBERGER Kurt, «Le Gouvernement et l'administration», in: GT WAHLEN, *Rapport final du groupe de travail*, Berne, 1973, pp. 544-608.
- EICHENBERGER, *Introduction* EICHENBERGER Kurt, «Introduction à la Constitution fédérale», AUBERT, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Berne, Zurich, 1995, pp. 1-48.

EICHENBERGER, <i>Kontinuität</i>	EICHENBERGER Kurt, «Systemwahrende Kontinuität in Verfassungsänderungen», <i>Der Staat der Gegenwart : ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger</i> , Bâle, 1980, pp. 200-216.
EICHENBERGER, <i>Leistungsstaat</i>	EICHENBERGER Kurt, «Leistungsstaat und Demokratie», <i>Der Staat der Gegenwart : ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger</i> , Bâle, 1980.
EICHENBERGER, <i>Revision</i>	EICHENBERGER Kurt, «Realitätsgebundene Verfassungsrevision», in: <i>Neue Zürcher Zeitung</i> , du 12 mai 1986, p. 19.
EICHENBERGER, <i>Richtpunkte</i>	EICHENBERGER Kurt, «Richtpunkte einer Verfassungsrevision», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 87 (1968), n° I, pp. 439-455.
EICHENBERGER, <i>Sinn</i>	EICHENBERGER Kurt, «Sinn und Bedeutung einer Verfassung», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 110 (1991), n° 2, pp. 143-273.
EICHENBERGER, <i>Staatsaufgaben</i>	EICHENBERGER Kurt, «Der geforderte Staat : Zur Problematik der Staatsaufgaben», <i>Der Staat der Gegenwart : ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger</i> , Bâle, 1980, pp. 114-126.
EICHENBERGER, <i>Verfassungsrechts</i>	EICHENBERGER Kurt, «Zum Stand des Verfassungsrechts im Lichte der Reformbegehren und der Lage der Staatsrechtswissenschaft», in: <i>Der Staat : Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte</i> , vol. 25 (1986), pp. 3-15.
EICHENBERGER, <i>Verwaltung</i>	EICHENBERGER Kurt, «Ohnmacht des Parlaments, Allmacht der Verwaltung ? », in: GRUNER, <i>Erneuerung der schweizerischen Demokratie?</i> , Berne, Stuttgart, 1977, pp. 25-42.
FAVEZ, <i>Initiative</i>	FAVEZ Jean-Claude, «L'initiative populaire fédérale», in: AUER, <i>Les origines de la démocratie directe en Suisse = Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie</i> , Bâle, 1996, pp. 323-332.
FAVRE, <i>Aspects</i>	FAVRE A, «Aspects divers de la révision (de la Constitution fédérale)», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 87 (1968), n° I, pp. 457-469.
FISCHLI, <i>Gerichtsverfassung</i>	FISCHLI Ernst, «Gerichtsverfassungs- und Prozess-

Bibliographie

- recht », in: *Revue de droit suisse*, vol. 87 (1968), n° I, pp. 471-479.
- FLEINER F., *Bundestaatsrecht* FLEINER Fritz, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1923.
- FLEINER T., *Norm* FLEINER Thomas, «Norm und Wirklichkeit», in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n° II, pp. 279-348.
- FLEINER T., *Verfassungswandel* FLEINER Thomas, «Verfassungswandel von der Pionierzeit zum Wohlfahrtsstaat», in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n° I, pp. 253-260.
- FORSTMOSER et al., *Einführung* FORSTMOSER Peter et VOGT Hans-Ueli, *Einführung in das Recht*, 4^e éd., Stämpfli, Berne, 2008.
- FRENKEL, *Zeitgeist* FRENKEL Max, «Präambel und Zeitgeist: unzeitgemässe Betrachtungen zur Totalrevision der Bundesverfassung», *Solothurner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1998*, Soleure, 1998, pp. 45-57.
- FREY, *Föderalismus* FREY René L, «Der Schweizerische Föderalismus: Wirtschaftlich Duchleuchtet», in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n° I, pp. 359-378.
- FRIEDERICH, *Einwände* FRIEDERICH Rudolf, «Einwände aus liberaler Sicht», in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, *Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion*, Zurich, 1979, pp. 63-68.
- FRISON, *Histoire* FRISON Danièle, *Histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne*, Ellipses, Paris, 2005.
- FROWEIN, *Elemente* FROWEIN Jochen Abraham, «Wesentliche Elemente einer Verfassung: Hauptbericht», in: BIEBER et WIDMER, *L'espace constitutionnel européen = Der europäische Verfassungsraum = The European constitutional area*, Zurich, 1995, pp. 71-84.
- FRUTIGER, *Caractéristique* FRUTIGER Andreas, «Les caractéristiques socio-économiques et politiques des experts», in: GERMANN, *Experts et commissions de la Confédération*, Lausanne, 1985, pp. 17-36.
- FURGLER, *Bundesverfassung* FURGLER Kurt, «Die neugestaltung der Bundesverfassung», in: *Revue de droit suisse*, vol. 97 (1978), n° 1, pp. 231-238.

FURGLER, <i>Grundordnung</i>	FURGLER Kurt, «Rechtliche Grundordnung und Wirklichkeit», in: SAD, <i>Totalrevision der Bundesverfassung - Notwendigkeit oder Wunschtraum? Der Entwurf der Expertenkommission im Spiegel ihrer Mitglieder</i> , Zurich, 1978, pp. 1-6.
FURGLER, <i>Weg</i>	FURGLER Kurt, «Totalrevision als Weg in die Zukunft?», in: GRUNER, <i>Erneuerung der schweizerischen Demokratie?</i> , Berne, Stuttgart, 1977, pp. 13-24.
GÄCHTER, <i>Grundlagen</i>	GÄCHTER Thomas, «Rechtsetzung», in: BIAGGINI, KIENER et BIAGGINI, <i>Staatsrecht</i> , Zurich, 2011, pp. 290-320.
GAGNIÈRE, <i>Bonheur</i>	GAGNIÈRE Claude, <i>Au bonheur des mots</i> , Éditions Robert Laffont, Paris, 1991.
GARLICKI, <i>Necessity</i>	GARLICKI Leszek, «Necessity and functions of the Constitution», in: BIEBER et WIDMER, <i>L'espace constitutionnel européen = Der europäische Verfassungsraum = The European constitutional area</i> , Zurich, 1995, pp. 25-36.
GAZIER, <i>La crise de 1929</i>	GAZIER Bernard, <i>La crise de 1929</i> , 6 ^e édition, Presses universitaires de France, Paris, 2009.
GEIGER, <i>Mirage-Konflikt</i>	GEIGER Wili, «Der Mirage-Konflikt, seine Entstehung, Lösung und grundsätzliche Bedeutung», in: <i>Annuaire suisse de science politique</i> , vol. 5 (1965), pp. 90-99.
GERMANN, <i>Experts</i>	GERMANN Raimund, <i>Experts et commissions de la Confédération</i> , Presses polytechniques romandes, Lausanne, 1985.
GERMANN, <i>Hommes</i>	GERMANN Raimund, «Les hommes de science dans les commissions», <i>Experts et commissions de la Confédération</i> , Lausanne, 1985, pp. 67-88.
GERMANN, <i>Innovation</i>	GERMANN Raimund, <i>Politische Innovation und Verfassungsreform: ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung</i> , P. Haupt, Berne, 1975.
GERMANN, <i>Les commissions</i>	GERMANN Raimund, «Peut-on réformer le système des commissions?», <i>Experts et commissions de la Confédération</i> , Lausanne, 1985, pp. 197-229.

Bibliographie

- GERMANN, *Totalrevision* GERMANN Raimund, «Zur Totalrevision der Bundesverfassung: welchen Beitrag kann die Wissenschaft leisten?», in: *Revue suisse de science politique*, vol. 13 (1973), pp. 87-102.
- GIACOMETTI, *Kodifikation* GIACOMETTI Zaccaria, «Die Freiheitsrechtskataloge als Kodifikation der Freiheit», in: *Revue de droit suisse*, vol. 74 (1955), n° I, pp. 149-171.
- GILG et al., *Erneuerung* GILG Peter et GRUNER Erich, «Nationale Erneuerungsbewegungen in der Schweiz 1925-1940», in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, vol. 14 (1966), n° 1, pp. 1-25.
- GOBERT, *Doctrine* GOBERT Michelle, «Le temps de penser la doctrine», in: *Droits, revue française de théorie juridique*, vol. 11 (1989), pp. 97-105.
- GONIN, *État* GONIN Luc, *L'obsolescence de l'État moderne: analyse diachronique et contextuelle à l'exemple de l'État français*, Schulthess, Genève, 2011.
- GRISEL A., *Droit public* GRISEL André, «Droit public non écrit: droits constitutionnels, principes constitutionnels, règles générales», in: SALADIN et IMBODEN, *Der Staat als Aufgabe: Gedenkschrift für Max Imboden*, 1972.
- GRISEL E., *art. 68 aCst.* GRISEL Etienne Jacques, «art. 68 aCst.», in: AUBERT, EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-3.
- GRISEL E., *Droits* GRISEL Etienne Jacques, «Les droits sociaux», in: *Revue de droit suisse*, vol. 92 (1973), n° II, pp. 1-153.
- GRISEL E., *Forme* GRISEL Etienne Jacques, «La forme des initiatives populaires - Le principe de l'unité de rang et de forme», in: AUER et ZEN-RUFFINEN, *De la Constitution: études en l'honneur de Jean-François Aubert*, Bâle, 1996, pp. 105-126.
- GRISEL E., *Initiative* GRISEL Etienne Jacques, *Initiative et référendum populaires: traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, 3^e éd., Stämpfli, Berne, 2004.
- GRISEL E., *Initiative et référendum* GRISEL Etienne Jacques, «L'initiative et le référen-

	dum », in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 97 (1978), n° 1, pp. 435-456.
GROSS, <i>Droits fondamentaux</i>	GROSS François, « Les droits fondamentaux immatériels – garantie pour la démocratie », in: SAD, <i>Totalrevision der Bundesverfassung - Notwendigkeit oder Wunschtraum? Der Entwurf der Expertenkommission im Spiegel ihrer Mitglieder</i> , Zurich, 1978, pp. 94-98.
GROSS, <i>Nachführung</i>	GROSS Jost, « Nachführung der Bundesverfassung, Verfassungsreform und Verfassungsrechtsprechung des Bundesgerichts zu den ungeschriebenen Grundrechten », in: EHRENZELLER et HANGARTNER, <i>Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen: Festschrift für Yvo Hangartner</i> , Saint-Gall, 1998, pp. 551-560.
GROSSEN, <i>Organisation</i>	GROSSEN Jacques-Michel, « L'organisation des travaux préliminaires de législation », in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 93 (1974), n° II, pp. 349-376.
GRUNER et al., <i>Erneuerung</i>	GRUNER Erich et MÜLLER Jörg Paul, <i>Erneuerung der schweizerischen Demokratie ?</i> , Paul Haupt, Berne, Stuttgart, 1977.
GRUNER, <i>Willensbildung</i>	GRUNER Erich, « Faktoren der Willensbildung im Bundesstaat 1874-1974 », in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 93 (1974), n° I, pp. 433-469.
GRZEGORCZYK et al., <i>Positivism</i>	GRZEGORCZYK Christophe, MICHAUT Françoise et TROPER Michel, <i>Le positivisme juridique</i> , Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, Bruxelles, 1993.
GT WAHLEN, <i>Rapport</i>	GT WAHLEN Groupe de travail pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale, <i>Rapport final du groupe de travail</i> , Commission Wahlen, Berne, 1973.
GT WAHLEN, <i>Réponses</i>	GT WAHLEN Groupe de travail pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale, <i>Réponses aux questions du Groupe de travail</i> , EDMZ, Berne, 1973.
GUISAN, <i>Le Parlement</i>	GUISAN Louis, « Le Parlement », in: GT WAHLEN, <i>Rapport final du groupe de travail</i> , Berne, 1973, pp. 481-543.

Bibliographie

GUIBAN, <i>Verfassung</i>	GUIBAN Louis, « Was für eine Verfassung ? », in: ROHR, <i>Verfassung mit halber Substanz und falscher Tendenz : kritische Stimmen zum Expertenentwurf für eine neue Bundesverfassung</i>, Zurich, 1978, pp. 7-8.
GUTZWILLER, <i>Opinions</i>	GUTZWILLER Max, « Totalrevision der Bundesverfassung — ja oder nein ? Quelques opinions sur la révision de la Constitution fédérale », in: <i>Revue de droit suisse</i>, vol. 87 (1968), n° I, pp. 372-587.
GUYE, <i>Esquisse</i>	GUYE Pierre-Louis, <i>Esquisse d'une rénovation des institutions politiques de la Confédération suisse</i>, La Concorde, Lausanne, 1942.
GYGI, <i>Wirtschaftsfreiheit</i>	GYGI Fritz, « Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftsordnung im Verfassungsentwurf », in: SAD, <i>Totalrevision der Bundesverfassung - Notwendigkeit oder Wunschtraum? Der Entwurf der Expertenkommission im Spiegel ihrer Mitglieder</i>, Zurich, 1978, pp. 100-109.
GYGI, <i>Wirtschaftspolitik</i>	GYGI Fritz, « Wirtschaftspolitik als Begriff des Verfassungsrechtes », in: TUCHTFELDT, <i>Schweizerische Wirtschaftspolitik zwischen Gestern und Morgen: Festgabe zum 65. Geburtstag von Hugo Sieber</i>, Berne, Stuttgart, 1976, pp. 73-83.
GYGI, <i>Wirtschaftsverfassung</i>	GYGI Fritz, « Die schweizerische Wirtschaftsverfassung », in: <i>Revue de droit suisse</i>, vol. 89 (1970), n° II, pp. 265-389.
HÄBERLE, <i>Typologie</i>	HÄBERLE Peter, « Artenreichtum und Vielschichtigkeit von Verfassungstexten, eine vergleichende Typologie », in: HALLER, <i>Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag</i>, Zurich, 1989, pp. 225-255.
HÄBERLE, <i>Verfassungsgebung</i>	HÄBERLE Peter, « Verfassungsinterpretation und Verfassungsgebung », in: <i>Revue de droit suisse</i>, vol. 97 (1978), n° 1, pp. 1-49.
HÄFELIN et al., <i>Bundestaatsrecht</i>	HÄFELIN Ulrich, HALLER Walter et KELLER Helen, <i>Schweizerisches Bundesstaatsrecht</i>, 7e éd., Schulthess, Zurich, 2008.
HÄFELIN, <i>Verfassungsgebung</i>	HÄFELIN Ulrich, « Verfassungsgebung », in: <i>Revue de droit suisse</i>, vol. 93 (1974), n° II, pp. 75-134.

HAFNER, <i>Bundesverfassung</i>	HAFNER Felix, «Die neue Bundesverfassung im Kontext der Verfassungen, Entwürfe und Reformversuche seit 1798», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 120 (2001), n° 1, pp. 11-42.
HAGMANN, <i>Service</i>	HAGMANN Werner, article «Service suisse d'information», <i>Dictionnaire historique de la Suisse</i> , Berne, 2011.
HALÉVI, <i>Déconstitution</i>	HALÉVI Ran, «La déconstitution de l'Ancien Régime. Le pouvoir constituant comme acte révolutionnaire», in: <i>Jus politicum - revue de droit politique</i> , vol. 2 (2010), pp. 1-20.
HALLER, <i>Ausbau</i>	HALLER Walter, «Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit ? », in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 97 (1978), n° 1, pp. 501-528.
HAMILTON et al., <i>Papers</i>	HAMILTON Alexander, MADISON James et JAY John, <i>The federalist papers</i> , A Mentor Book, New York, 1961.
HANGARTNER et al., <i>Rechte</i>	HANGARTNER Yvo et KLEY Andreas, <i>Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft</i> , Schulthess, Zurich, 2000.
HANGARTNER et al., <i>Reform</i>	HANGARTNER Yvo et EHRENZELLER Bernhard, <i>Reform der Bundesverfassung : Beiträge zum Verfassungsentwurf vom 19. Juni 1995 = Réforme de la Constitution fédérale : premiers commentaires sur le projet de Constitution du 19 juin 1995</i> , Dike, Saint-Gall, 1995.
HANGARTNER, <i>Ausbau</i>	HANGARTNER Yvo, «Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit», in: EHRENZELLER, <i>Reform der Bundesverfassung : Beiträge zum Verfassungsentwurf vom 19. Juni 1995 = Réforme de la Constitution fédérale : premiers commentaires sur le projet de Constitution du 19 juin 1995</i> , Saint-Gall, 1995, pp. 149-182.
HANGARTNER, <i>Bundesstaat</i>	HANGARTNER Yvo, «Bundesstaat im Wandel», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 97 (1978), n° 1, pp. 379-406.
HANGARTNER, <i>Entwurf</i>	HANGARTNER Yvo, «Der Entwurf einer nachgeführten Bundesverfassung», in: <i>Pratique juridique actuelle</i> , vol. 1997 (1997), n° 2, pp. 139-155.

Bibliographie

- HANGARTNER, *Staatsaufgaben* HANGARTNER Yvo, «Die Erfüllung der Staatsaufgaben durch Bund und Kantone», in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n° I, pp. 379-407.
- HANGARTNER, *Theorie* HANGARTNER Yvo, «Verfassungstheorie, Verfassungsrechtsetzung und Verfassungsrechtsfindung», in: *Beiträge zur Methode des Rechts: St. Galler Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1981 Beiträge zur Methode des Rechts*, (1981), pp. 149-182.
- HANGARTNER, *Vorbemerkungen* HANGARTNER Yvo, «Vorbemerkungen zu Art. 192-195», in: EHRENZELLER et ABDERHALDEN, *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*, Zurich, 2008, pp. 2140-2148.
- HANGARTNER, *art. 192 Cst.* HANGARTNER Yvo, «art. 192 Cst.», in: EHRENZELLER et ABDERHALDEN, *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*, Zurich, 2008, pp. 2863-2868.
- HANGARTNER, *art. 193 Cst.* HANGARTNER Yvo, «art. 193 Cst.», in: EHRENZELLER et ABDERHALDEN, *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*, Zurich, 2008, pp. 2869-2875.
- HART, *Concept* HART Herbert, *Le concept de droit*, Fac. Univ. Saint-Louis, Bruxelles, 1976.
- HELBLING, *Präambel* HELBLING Hanno, «Der Sinn einer Präambel», in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, *Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion*, Zurich, 1979, pp. 13-16.
- HELIG, *Avant-propos* HELIG René, «Avant-propos», in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n° II, pp. 5-6.
- HENNINGER et al., *Protocole* HENNINGER Roland, INEICHEN Martin, et PFULG Alain, *Verfassungsentwurf: Entstehungsgeschichte der einzelnen Bestimmungen des Verfassungsentwurfs: 1. bis 19. Session: zusammenfassende Darstellung der Kommissionsarbeiten aufgrund der Materialien (Protokolle, Arbeitspapiere sowie sonstige Arbeitssunterlagen des Plenums und der Subkommissionen)*, s.n., S.l., 1977.
- HENNINGER et al., *PV, Vol. 1* HENNINGER Roland, INEICHEN Martin, et PFULG Alain, *Verfassungsentwurf: Entstehungsgeschichte der einzelnen Bestimmungen des Verfassungsentwurfs: Präambel bis Art. 36*, s.n., S.l., 1977.

HENNINGER et al., <i>PV</i> , Vol. 2	HENNINGER Roland, INEICHEN Martin, et PFULG Alain, <i>Verfassungsentwurf: Entstehungsgeschichte der einzelnen Bestimmungen des Verfassungsentwurfs: art. 38 bis 56</i> , s.n., S.L., 1977.
HENNINGER et al., <i>PV</i> , Vol. 3	HENNINGER Roland, INEICHEN Martin, et PFULG Alain, <i>Verfassungsentwurf: Entstehungsgeschichte der einzelnen Bestimmungen des Verfassungsentwurfs: art. 57 bis 118</i> , s.n., S.L., 1977.
HERTIG RANDALL, <i>Juridiction</i>	HERTIG RANDALL Maya, «L'internationalisation de la juridiction constitutionnelle : défis et perspectives», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 129 (2010), n° II, pp. 221-380.
HEUSLER, <i>Geschichte</i>	HEUSLER Andreas, <i>Schweizerische Verfassungsgeschichte</i> , Frobenius A.-G., Bâle, 1920.
HILTY, <i>Constitutions</i>	HILTY Carl, <i>Les Constitutions fédérales de la Suisse, exposé historique écrit à l'occasion du sixième centenaire de la première alliance perpétuelle du 1er août 1291</i> , Attinger, Neuchâtel, 1891.
HOLENSTEIN, <i>Voraussetzungen</i>	HOLENSTEIN Elmar, «Vorstaatliche Voraussetzungen des Verfassungsstaates», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 117 (1998), n° I, pp. 119-134.
HOZZI, <i>Tensions</i>	HOZZI Jacques, <i>Entre tensions et détente, les prétentions théocratiques dans les bulles papales du XIX^e siècle</i> , Baden-Baden, 2000.
HUBER H., <i>Abenteuer</i>	HUBER Hans, «Abenteuer, Sandkastenübung oder Notwendigkeit ? », in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, <i>Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion</i> , Zurich, 1979, pp. 53-62.
HUBER H., <i>Droits</i>	HUBER Hans, «Les droits de l'homme et les droits sociaux », in: GT WAHLEN, <i>Rapport final du groupe de travail</i> , Berne, 1973, pp. 64-229.
HUBER H., <i>Eigentumsgarantie</i>	HUBER Hans, «Eigentumsgarantie und Eigentumspolitik », in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, <i>Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion</i> , Zurich, 1979, pp. 133-141.
HUBER H., <i>Feilen</i>	HUBER Hans, «Feilen und Rütteln am Bundestaat », in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, <i>Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion</i> , Zurich, 1979, pp. 121-129.

Bibliographie

- HUBER H., *Gesamtänderung* HUBER Hans, «Die Gesamtänderung der Verfassung: Ansätze für einen Vergleich zwischen Österreich, der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland», in SCHEUNER et EHMKE, *Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag*, Berlin, 1973, pp. 183-209.
- HUBER H., *Grundrechte* HUBER Hans, «Die Bedeutung der Grundrechte für die sozialen Beziehungen unter den Rechtsgenossen», in: *Revue de droit suisse*, vol. 74 (1955), n° I, pp. 173-207.
- HUBER H., *Principes* HUBER Hans, «Les principes généraux concernant les autorités ; les tribunaux», in: GT WAHLEN, *Rapport final du groupe de travail*, Berne, 1973, pp. 416-480.
- HUBER H., *Probleme* HUBER Hans, «Probleme des ungeschriebenen Verfassungsrechts», *Rechtsquellenprobleme im schweizerischen Recht : Festgabe für den Schweizerischen Juristenverein*, Berne, 1955, pp. 95-116.
- HUBER H., *Wirtschaftsartikel* HUBER Hans, «Rückblick auf die « neuen » Wirtschaftsartikel der BV », in: TUCHTFELDT, *Schweizerische Wirtschaftspolitik zwischen Gestern und Morgen: Festgabe zum 65. Geburtstag von Hugo Sieber*, Berne, Stuttgart, 1976.
- HUBER H., *Wirtschaftsfreiheit* HUBER Hans, «Die Wirtschaftsfreiheit», in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, *Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion*, Zurich, 1979, pp. 205-212.
- HUBER H., *Zuständigkeit* HUBER Hans, «Gedanken über die Ausscheidung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen», in: *Revue de droit suisse*, vol. 87 (1968), n° I, pp. 481-497.
- HUBER K., *Indifferenz* HUBER Karl, «Indifferenz und Resignation in der direkten Demokratie », in: GRUNER, *Erneuerung der schweizerischen Demokratie?*, Berne, Stuttgart, 1977.
- IMBODEN, *Bedeutung* IMBODEN Max, «Bedeutung und Problematik juristischer Gutachten », in: GUTZWILLER, *Jus et lex : Festgabe zum 70. Geburtstag von Max Gutzwiller*, Bâle, 1959, pp. 503-522.
- IMBODEN, *Bundesverfassung* IMBODEN Max, *Die Bundesverfassung : wie sie sein*

	könnte, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, 1959.
IMBODEN, <i>Föederalismus</i>	IMBODEN Max, «Die staatsrechtliche Problematik des schweizerischen Föederalismus», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 74 (1955), n° I, pp. 209-241.
IMBODEN, <i>Malaise</i>	IMBODEN Max, <i>Helvetisches Malaise</i> , EVZ-Verl, Zurich, 1964.
IMBODEN, <i>Totalrevision</i>	IMBODEN Max, «Die Totalrevision der Bundesverfassung», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 87 (1968), pp. 499-515.
IMBODEN, <i>Verfassungsrevision</i>	IMBODEN Max, <i>Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft</i> , P. Haupt, Berne, 1966.
JEFFERSON, <i>Writings</i>	JEFFERSON Thomas, <i>Writings</i> , 8e éd., Literary Classics of the United States, New York, 1984.
JESTAZ et al., <i>Doctrine</i>	JESTAZ Philippe et JAMIN Christophe, <i>La doctrine</i> , Dalloz, Paris, 2004.
JUNOD, <i>art. 39 aCst.</i>	JUNOD Charles-André, «art. 39 aCst.», in: AUBERT, EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, <i>Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874</i> , Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-30.
JUNOD, <i>Liberté</i>	JUNOD Charles-André, «Liberté économique et révision totale de la Constitution fédérale», in: MERZ et SCHLUEP, <i>Recht und Wirtschaft heute : Festgabe zum 65. Geburtstag von Max Kummer</i> , Berne, 1980, pp. 35-50.
JUNOD, <i>Problèmes</i>	JUNOD Charles-André, «Problèmes actuels de la constitution économique suisse», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 89 (1970), n° II, pp. 591-820.
KÄGI, <i>Constitution</i>	KÄGI Werner, «Aktuelle Verfassungsprobleme = À propos de la Constitution fédérale = Problemi Costituzionali», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 74 (1955), n° I, pp. 111-347.
KÄGI, <i>Geleit</i>	KÄGI Werner, «Zum Geleit», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 74 (1955), n° I, pp. 111-116.
KÄGI, <i>Grundordnung</i>	KÄGI Werner, «Die Grundordnung unseres Kleinstaates und ihre Herausforderung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts», <i>Regards</i>

Bibliographie

- sur le Droit Suisse : aujourd'hui et demain : recueil publié par la Société suisse des juristes à l'occasion de l'Exposition nationale suisse Lausanne 1964*, Bâle, 1964, pp. 1-30.
- KÄGI, *Verfassung* KÄGI Werner, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates: Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht*, Polygraphischer Verlag, Zurich, 1945.
- KAISER et al., *Texte* KAISER Simon et STRICKLER Joh, *Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft von der helvetischen Staatsumwälzung bis zur Gegenwart*, K. J. Wyss, Berne, 1901.
- KÄLIN, *Integration* KÄLIN Walter, «Integration by Constitutional Review: The Case of the Swiss Federal Tribunal», in: BIEBER et WIDMER, *L'espace constitutionnel européen = Der europäische Verfassungsraum = The European constitutional area*, Zurich, 1995.
- KÄLIN, *Justizreform* KÄLIN Walter, «Justizreform», in: HANGARTNER et EHRENZELLER, *Reform der Bundesverfassung: Beiträge zum Verfassungsentwurf vom 19. Juni 1995 = Réforme de la Constitution fédérale: premiers commentaires sur le projet de Constitution du 19 juin 1995*, Saint-Gall, 1995, pp. 121-148.
- KAUFMANN C., *Staatsformen* KAUFMANN Christine, «Staatsformen», in: BIAGGINI, GÄCHTER et KIENER, *Staatsrecht*, Zurich, 2011, pp. 1-47.
- KAUFMANN O., *Gerichtsbarkeit* KAUFMANN Otto Konstantin, «Verfassungsgerichtsbarkeit 1875-1974-19..?», in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n° I, pp. 339-358.
- KAUFMANN O., *Sozialordnung* KAUFMANN Otto Konstantin, «Die Sozialordnung, Eigentumsordnung und Wirtschaftsordnung des Verfassungsentwurfes», in: *Revue de droit suisse*, vol. 97 (1978), n° 1, pp. 285-312.
- KAUFMANN O., *Vorarbeiten* KAUFMANN Otto Konstantin, «Vorarbeiten für eine Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung», in: BONIN, LANG et KNITEL, *Festschrift für Ernst Kolb zum sechzigsten Geburtstag*, Innsbruck, 1971, pp. 121-130.
- KEIR, *History* KEIR David Lindsay, *The constitutional history of*

	<i>modern Britain since 1485</i> , Van Nostrand, Princeton, N.J., 1966.
KELLER et al., <i>Volksinitiativen</i>	KELLER Helen, LANTER Markus et FISCHER Andreas, «Volksinitiativen und Völkerrecht: die Zeit ist reif für eine Verfassungsänderung», in: <i>Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung</i> , vol. 109 (2008), pp. 121-154.
KELSEN, <i>Le gardien</i>	KELSEN Hans, <i>Qui doit être le gardien de la Constitution ?</i> , M. Houdiard, Paris, 2006.
KELSEN, <i>Théorie</i>	KELSEN Hans, <i>Théorie pure du droit / Suivi de L'influence de Kelsen sur les théories du droit dans l'Europe francophone / par Michel Van De Kerchove</i> , 2 ^e éd., La Baconnière, Neuchâtel, 1988.
KERN et al., <i>Rapport</i>	KERN Johann Conrad et DRUEY Henri, <i>Rapport de la commission qui a élaboré le projet de constitution fédérale du 8 avril 1848</i> , Pache, Lausanne, 1848.
KKR, <i>Föderalismusreform</i>	KKR Konferenz der Kantonsregierungen, <i>Verfassungsreform als Föderalismusreform : der Verfassungsentwurf 1995 aus der Sicht der Kantone</i> , Schulthess, Polygraph. Verl., Zurich, 1997.
KKR, <i>Kernvernehmlassung</i>	KKR Konferenz der Kantonsregierungen, «Kernvernehmlassung zur Reform der Bundesverfassung», <i>Verfassungsreform als Föderalismusreform : der Verfassungsentwurf 1995 aus der Sicht der Kantone</i> , Zurich, 1997, pp. 105-136.
KLEIN, <i>Théorie</i>	KLEIN Claude, <i>Théorie et pratique du pouvoir constituant</i> , Presses universitaires de France, Paris, 1996.
KLEY, <i>Geschichte</i>	KLEY Andreas, <i>Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz</i> , Dike, Zurich, 2011.
KLEY, <i>Imboden</i>	KLEY Andreas, article «Imboden, Max», <i>Dictionnaire historique de la Suisse</i> , Berne, 2011.
KLEY, <i>Sakralisierung</i>	KLEY Andreas, «Sakralisierung von Staatsrecht und Politik», in: BOVAY et MOOR, <i>Mélanges en l'honneur de Pierre Moor : théorie du droit, droit administratif, organisation du territoire</i> , (2005), pp. 95-114.

Bibliographie

- KLEY, *Tagungen* KLEY Andreas, «Die Tagungen der schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechtslehrer», in: *Commentationes historiae iuris helveticae*, vol. V (2010), pp. 9-59.
- KLEY, *Verfassungsgeschichte* KLEY Andreas, *Verfassungsgeschichte der Neuzeit : Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz*, Stämpfli, Berne, 2004.
- KNAPP, *art. 61 aCst.* KNAPP Blaise, «art. 61 aCst.», in: AUBERT, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-16.
- KNAPP, *Fédéralisme* KNAPP Blaise, «Quel fédéralisme demain ?», in: *Revue de droit suisse*, vol. 110 (1991), n° 1, pp. 83-102.
- KNAPP, *Föderalismus* KNAPP Blaise, «Die aktualität des Föderalismus und die Notwendigkeit seiner Modernisierung», in: KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN, *Verfassungsreform als Föderalismusreform : der Verfassungsentwurf 1995 aus der Sicht der Kantone*, Zurich, 1997, pp. 79-90.
- KNAPP, *Révision* KNAPP Blaise, «La révision de la Constitution fédérale suisse», in: *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 42 (2000), pp. 405-420.
- KOLLER A., *Allocution* KOLLER Arnold, «Allocution d'ouverture», in: BIEBER et WIDMER, *L'espace constitutionnel européen = Der europäische Verfassungsraum = The European constitutional area*, Zurich, 1995, pp. 7-12.
- KOLLER A., *Erneuerung* KOLLER Arnold, «Verfassungserneuerung in bewegter Zeit : eine Chance für die Schweiz», in: *Revue de droit suisse*, vol. 117 (1998), n° I, pp. 103-111.
- KOLLER A., *Konzept* KOLLER Arnold, «Das Konzept der Verfassungsreform und seine Umsetzung», in: KREIS et COTTIER, *Erprobt und entwicklungsfähig zehn Jahre neue Bundesverfassung*, Zurich, 2009, pp. 13-26.
- KOLLER A., *Renouveau* KOLLER Arnold, «Réforme de la Constitution fédérale comme chance de renouveau», in: HANGARTNER et EHRENZELLER, *Reform der Bundesverfassung : Beiträge zum Verfassungsentwurf vom 19. Juni 1995 = Réforme de la Constitution fédérale*

	<i>rale : premiers commentaires sur le projet de Constitution du 19 juin 1995</i>, Saint-Gall, 1995, pp. 15-20.
KOLLER H., <i>Entwurf</i>	KOLLER Heinrich, «Der Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung : Abbild oder Trugbild ? : Hintergründe, Chancen und Risiken der Nachführung », <i>Reform der Bundesverfassung aus der Sicht der Vereinigung Rechtsstaat : Festschrift zum fünfzigjährigen Bestehen der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte</i>, Zurich, 1996, pp. 9-15.
KOLLER H., <i>Nachführung</i>	KOLLER Heinrich, «Die Nachführung der Bundesverfassung », in: HANGARTNER et EHRENZELLER, <i>Reform der Bundesverfassung : Beiträge zum Verfassungsentwurf vom 19. Juni 1995 = Réforme de la Constitution fédérale : premiers commentaires sur le projet de Constitution du 19 juin 1995</i>, Saint-Gall, 1995, pp. 49-78.
KOLLER H., <i>Weg</i>	KOLLER Heinrich, «Die Reform der Bundesverfassung als Weg in die Zukunft », in: <i>Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht</i>, vol. 97 (1996), n° 1, pp. 2-20.
KÖLZ et al., <i>Entwurf (1995)</i>	KÖLZ Alfred et MÜLLER Jörg Paul, <i>Entwurf für eine neue Bundesverfassung : vom 16. Mai 1984</i>, 3^e éd., Stämpfli, Berne, 1995.
KÖLZ et al., <i>Projet (1984)</i>	KÖLZ Alfred et MÜLLER Jörg Paul, <i>Projet pour une nouvelle Constitution fédérale: du 16 Mai 1984</i>, Fischer Druck, Münsingen, 1984.
KÖLZ, <i>Bedeutung</i>	KÖLZ Alfred, «Die Bedeutung der Französischen Revolution für das schweizerische öffentliche Recht und politische System — eine Skizze », in: <i>Revue de droit suisse</i>, (1989), n° I, pp. 497-516.
KÖLZ, <i>Geschichte</i>	KÖLZ Alfred, <i>Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte : ihre Grundlinien in Bund und Kanton seit 1848</i>, Stämpfli, Berne, 2004.
KÖLZ, <i>Histoire</i>	KÖLZ Alfred, <i>Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne: ses fondements idéologiques et son évolution institutionnelle dans le contexte européen, de la fin de l'Ancien Régime à 1848</i>, Stämpfli, Berne, 2006.
KÖLZ, <i>Quellenbuch, Vol. I.</i>	KÖLZ Alfred (éd.), <i>Quellenbuch zur neueren</i>

Bibliographie

- schweizerischen Verfassungsgeschichte (Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848)*, Stämpfli, Berne, 1992.
- KÖLZ, *Quellenbuch, Vol. II* KÖLZ Alfred (éd.), *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Von 1848 bis in die Gegenwart*, Stämpfli, Berne, 1996.
- KORFF et al., *Révision* KORFF Adalbert, DELLEY Jean-Daniel et OSSIPOW William, *La révision totale de la Constitution fédérale : étude descriptive*, Université de Genève, Genève, 1973.
- KRAMER, *Methodenlehre* KRAMER Ernst A, *Juristische Methodenlehre*, 3^e éd., Stämpfli, Berne, 2010.
- KREIS, *Malaise* KREIS Georg, *Das « Helvetische Malaise »: Max Imbodens historischer Zuruf und seine überzeitliche Bedeutung*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zurich, 2011.
- KREIS, *Protection* KREIS Georg, article «Protection de l'État», *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, 2012.
- KREIS, *Schritt* KREIS Georg, «Der grosse Schritt von 1999», in: COTTIER, *Erprobt und entwicklungsfähig zehn Jahre neue Bundesverfassung*, Zurich, 2009, pp. 27-48.
- KRIESI, *Keller* KRIESI Hans, *Gottfried Keller als Politiker: Mit einem Anhang: Gottfried Kellers politische Aufsätze*, Huber, Frauenfeld, Leipzig, 1918.
- KÜNZLI, *Menschenrechte* KÜNZLI Jörg, «Soziale Menschenrechte : blosse Gesetzgebungsaufträge oder individuelle Rechtsansprüche ? », in: *Pratique juridique actuelle*, vol. 1996 (527), n° 5.
- KUTTLER, *Bodenverteuerung* KUTTLER Alfred, «Die Bodenverteuerung als Rechtsproblem», in: *Revue de droit suisse*, vol. 83 (1964), n° II, pp. 133-294.
- LE PILLOUER, *Révision* LE PILLOUER Arnaud, «De la révision à l'abrogation de la constitution » : les termes du débat », in: *Jus politicum - revue de droit politique*, vol. 2 (2010), pp. 1-20.
- LE ROY et al., *Introduction* LE ROY Yves et SCHOENENBERGER Marie-Bernadette, *Introduction générale au droit suisse*, 2^e éd., Bruylant, Bruxelles, 2008.

LENDI et al., <i>Staatsverfassung</i>	LENDI Martin et NEF Robert, <i>Staatsverfassung und Eigentumsordnung : Versuch einer Neuorientierung im Rahmen der Vorbereitung einer Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung</i> , Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Linz, 1981.
LENDI, <i>art. 36 aCst.</i>	LENDI Martin, «art. 36 aCst.», in: AUBERT EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, <i>Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874</i> , Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-15.
LENDI, <i>Recht</i>	LENDI Martin, «Recht und Politik — ein stets aktuelles Spannungsverhältnis : ein Beitrag zur Diskussion der Internationalisierung und Globalisierung des Rechts und der Politik sowie der Rückwirkungen auf den Verfassungsstaat», in: EHRENZELLER et HANGARTNER, <i>Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen : Festschrift für Yvo Hangartner</i> , Saint-Gall, 1998.
LENDI, <i>Staatszweck</i>	LENDI Martin, «Die Frage nach dem Staatszweck», in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, <i>Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion</i> , Zurich, 1979, pp. 31-38.
LESCUYER, <i>Histoire</i>	LESCUYER Georges, <i>Histoire des idées politiques</i> , Dalloz, Paris, 2001.
LETOWSKA, <i>Constitution</i>	LETOWSKA Ewa, «La Constitution, oeuvre de la société?», in: BIEBER et WIDMER, <i>L'espace constitutionnel européen = Der europäische Verfassungsraum = The European constitutional area</i> , Zurich, 1995, pp. 117-132.
LEUENBERGER, <i>Abstimmung</i>	LEUENBERGER Christoph, <i>Die Abstimmungsmodalitäten bei der Totalrevision der Bundesverfassung : eine rechtsvergleichende Untersuchung über die Methoden der Totalrevision von Staatsverfassungen in der Schweiz und in amerikanischen Gliedstaaten</i> , P. Haupt, Berne, 1978.
LIEBESKIND, <i>Institutions</i>	LIEBESKIND Wolfgang-Amédée, <i>Institutions politiques et traditions nationales</i> , Librairie de l'université, Genève, 1973.
LIJPHART, <i>Patterns</i>	LIJPHART Arend, <i>Patterns of democracy : government forms and performance in thirty-six coun-</i>

Bibliographie

- tries, Yale University Press, New Haven, 1999.
- LINDER, *Democracy* LINDER Wolf, *Swiss democracy : possible solutions to conflict in multicultural societies*, St. Martin's Press, New York, 1994.
- LIVER, *Rechtssetzung* LIVER Peter, «Begriff und System in der Rechtssetzung», in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n° II, pp. 135-192.
- LORENZ, *Verfassung* LORENZ Astrid, *Verfassungsänderungen in Etablierten Demokratien: Motivlagen und Aushandlungsmuster*, Springer, Wiesbaden, 2008
- LÖWENSTEIN, *Änderung* LÖWENSTEIN Karl, *Erscheinungsformen der Verfassungsänderung: Verfassungsrechtsdogmatische Untersuchungen zu Art. 76 der Reichsverfassung*, Tübingen, 1931.
- LÜCHINGER, *Leistungsstaat* LÜCHINGER Hans Georg, «Auf dem Wege zum zentralen Leistungsstaat», in: *NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion*, Zurich, 1979, pp. 100-105.
- MADER, *Föderalismus* MADER Luzius, «Die Föderalismusreform - ein Reformvorhaben in mehreren Schritten», in: KREIS et COTTIER, *Erprobt und entwicklungsfähig zehn Jahre neue Bundesverfassung*, Zurich, 2009, pp. 133-148.
- MADER, *Grundrechte* MADER Luzius, «Grundrechte und Sozialziele : ein Brennpunkt der Verfassungsreform», in: *Gesetzgebung heute : Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung = Législation d'aujourd'hui : bulletin de la Société suisse de législation = Legislazione d'oggi : bollettino della Società svizzera di legislazione. - Legislaziun dad oz : bulletin de la Societad svizra da legislaziun*, vol. 3 (1996), pp. 11-28.
- MADER, *Verfahrensfragen* MADER Luzius, «Verfahrensfragen der Verfassungsreform», in: HANGARTNER et EHRENZELLER, *Reform der Bundesverfassung : Beiträge zum Verfassungsentwurf vom 19. Juni 1995 = Réforme de la Constitution fédérale : premiers commentaires sur le projet de Constitution du 19 juin 1995*, Saint-Gall, 1995, pp. 183-202.
- MAHON et al., *États-Unis* MAHON Pascal et BENOÎT Anne, *Droit constitution-*

	<i>nel des États-Unis d'Amérique : institutions et éléments de droits fondamentaux</i> , Helbing Lichtenhahn, Bâle, 2011.
MAHON, <i>Abrégé</i>	MAHON Pascal, <i>Droit constitutionnel I : institutions, juridictions constitutionnelle et procédure</i> , 2 ^e éd., Université de Neuchâtel / Faculté de droit, Neuchâtel, 2010.
MAHON, <i>art. 11 Cst.</i>	MAHON Pascal, «art. 11 Cst.», in: AUBERT, <i>Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999</i> , Zurich, 2003, pp. 112-117.
MAHON, <i>art. 27 Cst.</i>	MAHON Pascal, «art. 27 Cst.», in: AUBERT, <i>Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999</i> , Zurich, 2003, pp. 234-251.
MAHON, <i>Droits sociaux</i>	MAHON Pascal, «Droits sociaux et réforme de la Constitution», <i>De la Constitution : études en l'honneur de Jean-François Aubert</i> , Bâle, 1996, pp. 385-403.
MAHON, <i>Pouvoirs</i>	MAHON Pascal, «Le principe de la séparation des pouvoirs», in: THÜRER, AUBERT et PAUL MÜLLER, <i>Droit constitutionnel suisse</i> , Zurich, 2001, pp. 1011-1025.
MAHON, <i>Titre III, Chapitre 2 Cst.</i>	MAHON Pascal, «Titre III, Chapitre 2 Cst.», in: AUBERT, <i>Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999</i> , Zurich, 2003, pp. 454-455.
MALANCZUK, <i>Law</i>	MALANCZUK Peter, <i>Akehurst's modern introduction to international law</i> , 7 ^e éd., Routledge, Londres, 1997.
MALÉZIEUX, <i>Pouvoirs</i>	MALÉZIEUX Raymond, <i>Les pleins pouvoirs en Suisse</i> , R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1942.
MARTI, <i>Verfassungsentwurf</i>	MARTI Hans, «Die Wirtschaftsfreiheit im Experten-Verfassungsentwurf», in: BUCHER et SALADIN, <i>Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1979</i> , Berne, Stuttgart, 1979, pp. 391-404.
MARTI, <i>Wirtschaftsfreiheit</i>	MARTI Hans, «Von der Handels- zur Wirtschaftsfreiheit», in: TUCHTFELDT, <i>Schweizerische Wirtschaftspolitik zwischen Gestern und Morgen: Fest-</i>

Bibliographie

- gabe zum 65. Geburtstag von Hugo Sieber, Berne, Stuttgart, 1976, pp. 85-94.
- MASTRONARDI, *Politik* MASTRONARDI Philippe, «Primat der Politik vor der Verwaltung? - Das Verhältnis von Politik und Verwaltung: Wandel und Veränderungschancen», in: EHRENZELLER et HANGARTNER, *Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen: Festschrift für Yvo Hangartner*, Saint-Gall, 1998, pp. 63-78.
- MAVIDAL et al., *Archives* MAVIDAL Jérôme et LAURENT Émile, *Archives parlementaires de 1787 à 1860; 8-17, 19, 21-33. Assemblée nationale constituante. tome XXX. Du 28 août au 17 septembre 1791 / impr. par ordre du Sénat et de la Chambre des députés; sous la dir. de M. J. Mavidal, et de M. E. Laurent, P. Dupont*, Paris, 1875.
- MEIER et al., *Konkordanz* MEIER Alfred et RIKLIN Alois, «Von der Konkordanz zur Koalition», in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n° I, pp. 507-526.
- MEIER-HAYOZ, *Eingedenk* MEIER-HAYOZ Arthur, «"Eingedenk der Grenzen staatlicher Macht"?», in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, *Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion*, Zurich, 1979, pp. 150-156.
- MEIER-HAYOZ, *Entwurf* MEIER-HAYOZ Arthur, *Verfassungsentwurf und Eigentumsgarantie: Bemerkungen zu den Vorschlägen von 1978 der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung*, Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, Zurich, 1978.
- MEIER-HAYOZ, *Gefahr* MEIER-HAYOZ Arthur, «"Privateigentum in Gefahr?" Gedanken anlässlich der ersten Begegnung mit der Eigentumsordnung im Verfassungsentwurf», in: ROHR, *Verfassung mit halber Substanz und falscher Tendenz: kritische Stimmen zum Expertenentwurf für eine neue Bundesverfassung*, Zurich, 1978, pp. 52-61.
- MEIER-HAYOZ, *Ordnung* MEIER-HAYOZ Arthur, «Zur Eigentumsordnung», vol. 97 (1978), n° 1, pp. 313-334.
- MEIER-HAYOZ, *Projet* MEIER-HAYOZ Arthur, *Le projet de révision et la garantie de la propriété: remarques sur les propositions présentées en 1978 par la Commission d'ex-*

	<i>perts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale</i> , Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, Zurich, 1979.
MEIER-HAYOZ, <i>Weg</i>	MEIER-HAYOZ Arthur, « Auf dem Weg zur staatlich verwalteten Güterordnung ? », in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, <i>Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion</i> , Zurich, 1979, pp. 142-149.
MEIER, <i>Droits</i>	MEIER Josi, « Les droits politiques ; citoyens et habitants ; la protection des minorités », in: GT WAHLEN, <i>Rapport final du groupe de travail</i> , Berne, 1973, pp. 230-277.
MENÉTREY, <i>Changement</i>	MENÉTREY Anne-Catherine, « Constitution ou Révolution ? Des voies démocratiques pour le changement », in: SAD, <i>Totalrevision der Bundesverfassung - Notwendigkeit oder Wunschtraum? Der Entwurf der Expertenkommission im Spiegel ihrer Mitglieder</i> , Zurich, 1978, pp. 17-28.
MEYER, <i>Bundesstaat</i>	MEYER Bruno, « Bundesstaat oder Einheitsstaat », in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, <i>Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion</i> , Zurich, 1979, pp. 115-120.
MEYLAN, <i>État</i>	MEYLAN René, « L'État et l'économie », in: GT WAHLEN, <i>Rapport final du groupe de travail</i> , Berne, 1973, pp. 370-396.
MEYLAN, <i>Finances</i>	MEYLAN René, « Les finances fédérales », in: GT WAHLEN, <i>Rapport final du groupe de travail</i> , Berne, 1973, pp. 397-415.
MONTESQUIEU, <i>Esprit</i>	MONTESQUIEU Charles-Louis, <i>De l'esprit des lois</i> , Flammarion, Paris, 1979.
MOOR, <i>Constitutionne</i>	MOOR Pierre, « De constitutione ferenda », in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 97 (1978), n° 1, pp. 253-264.
MOOR, <i>Réflexions</i>	MOOR Pierre, « Réflexions autour du concept de constitution », in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 127 (2008), n° I, pp. 207-227.
MORAND, <i>Alternative</i>	MORAND Charles-Albert, « Alternative démocratique à la révision totale de la constitution », in: KAUFMANN et KOLLER, <i>Zur Zukunft von Staat und</i>

Bibliographie

- Wirtschaft in der Schweiz : Festschrift für Bundesrat Dr. Kurt Furgler zum 60. Geburtstag*, Zurich, Cologne, 1984, pp. 95-104.
- MORAND, *Droit* MORAND Charles-Albert, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1999.
- MORAND, *Légalité* MORAND Charles-Albert, «Le principe de la légalité et l'interventionnisme étatique», *Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts : Festschrift für Otto K. Kaufmann zum 75. Geburtstag*, Berne, Stuttgart, 1989, pp. 139-155.
- MORAND, *Valeurs* MORAND Charles-Albert, «Vers une méthodologie de la pesée des valeurs constitutionnelles», in: ZEN-RUFFINEN, *De la constitution : études en l'honneur de Jean-François Aubert*, Bâle, 1996, pp. 3-13.
- MORANGE, *Déclaration* MORANGE Jean, *La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, Presse Universitaires de France, Paris, 2002.
- MOSSDORF et al., *Finances* MOSSDORF Albert et ZUPPINGER Ferdinand, *Le projet de Constitution et le régime des finances : examen du projet de la Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale : critique et contre-propositions concernant le régime des finances et le partage de la souveraineté fiscale entre la Confédération et les cantons*, Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, Zurich, 1979.
- MÜLLER et al., *art. 89 al. 1 aCst.* MÜLLER Georg et AUBERT Jean-Francois, «art. 89 al. 1 aCst.», in: EICHENBERGER, RHINOW et SCHINDLER, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-26.
- MÜLLER et al., *Éléments* MÜLLER Jörg Paul, KÄLIN Walter et MÜLLER Stefan, *Éléments pour une théorie suisse des droits fondamentaux*, Stämpfli, Berne, 1983.
- MÜLLER G., *art. 4 aCst.* MÜLLER Georg, «art. 4 aCst.», in: AUBERT EICHENBERGER, RHINOW et SCHINDLER, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Berne, Zurich, 1994, pp. 1-80.

MÜLLER G., <i>art. 22ter aCst.</i>	MÜLLER Georg, «art. 22ter aCst.», in: AUBERT EICHENBERGER, RHINOW et SCHINDLER, <i>Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874</i> , Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-37.
MÜLLER G., <i>Elemente</i>	MÜLLER Georg, <i>Elemente einer Rechtssetzungslehre</i> , Zurich, 2006.
MÜLLER G., <i>Lobby</i>	MÜLLER Georg, «Braucht der Rechtsstaat eine Lobby?: die Vereinigung Rechtsstaat 50 Jahre nach ihrer Gründung», <i>Reform der Bundesverfassung aus der Sicht der Vereinigung Rechtsstaat: Festschrift zum fünfzigjährigen Bestehen der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte Die Reform der</i> , 1996, pp. 5-8.
MÜLLER G., <i>Nachführung</i>	MÜLLER Georg, «Zur Bedeutung der Nachführung im Rahmen der Reform der Bundesverfassung», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 116 (1997), n° I, pp. 21-43.
MÜLLER G., <i>Privateigentum</i>	MÜLLER Georg, «Privateigentum heute: vom Sinn des Eigentums und seiner verfassungsrechtlichen Gewährleistung», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 115 (1981), n° II, pp. 1-116.
MÜLLER J.-P., <i>Dringlichkeitsrechts</i>	MÜLLER Jörg Paul, <i>Gebrauch und Missbrauch des Dringlichkeitsrechts nach Artikel 89bis BV</i> , P. Haupt, Berne, 1977.
MÜLLER J.-P., <i>Elemente</i>	MÜLLER Jörg Paul, «Unentbehrliche Elemente einer Verfassung», in: BIEBER et WIDMER, <i>L'espace constitutionnel européen = Der europäische Verfassungsraum = The European constitutional area</i> , Zurich, 1995, pp. 133-150.
MÜLLER J.-P., <i>Grundrechte</i>	MÜLLER Jörg Paul, «Soziale Grundrechte in der Verfassung?», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 92 (1973), n° II, pp. 686-964.
MÜLLER J.-P., <i>Grundsätze</i>	MÜLLER Jörg Paul, «Grundrechte und staatsleitende Grundsätze im Spannungsfeld heutiger Grundrechtstheorie», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 97 (1978), n° 1, pp. 265-283.
MÜLLER J.-P., <i>Staat</i>	MÜLLER Jörg Paul, «Wann existiert ein demokratischer Staat?», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 117 (1998), n° I, pp. 135-147.

Bibliographie

- MÜLLER J.-P., *Überlegungen* MÜLLER Jörg Paul, «Überlegungen zum «Verfassungsentwurf» des Bundesrates vom Juni 1995», *Reform der Bundesverfassung aus der Sicht der Vereinigung Rechtsstaat : Festschrift zum fünfzigjährigen Bestehen der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte Die Reform der*, 1996, pp. 17-21.
- MÜLLER J.-P., *Verständnis* MÜLLER Jörg Paul, «Grundrechtsverständnis, Grundrechte in einer revidierten Bundesverfassung», in: SCHWEIZERISCHER AUFKLÄRUNGS-DIENST, *Totalrevision der Bundesverfassung - Notwendigkeit oder Wunschtraum? Der Entwurf der Expertenkommission im Spiegel ihrer Mitglieder*, Zurich, 1978, pp. 78-83.
- MULLER J.-D., *Experts* MULLER Jean-Daniel, «Rôle et mission des experts», in: GERMANN, *Experts et commissions de la Confédération*, Lausanne, 1985, pp. 37-65.
- MUSCHG, *Kultur* MUSCHG Adolf, «Wohin mit der Kultur?», in: GRUNER, *Erneuerung der schweizerischen Demokratie?*, Berne, Stuttgart, 1977, pp. 59-70.
- NEIDHART, *Bundesstaates* NEIDHART Leonhard, *Reform des Bundesstaates : Analysen und Thesen*, Schulthess, Zurich, 1971.
- NEIDHART, *Macht* NEIDHART Leonhard, «"Eingedenk der Grenzen aller Macht!"», in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, *Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion*, Zurich, 1979, pp. 161-164.
- NERLICH et al., *Vorort* NERLICH Daniel et HOFFSTETTER Philipp, article «Schweizerischer Handels- und Industrieverein (SHIV)», *Dictionnaire historique de la Suisse*, Berne, 2011.
- NGUYEN et al., *Droit* NGUYEN Quoc Dinh, DAILLIER Patrick et PELLET Alain, *Droit international public : formation du droit, sujets, relations diplomatiques et consulaires*, 6^e éd., LGDJ, Paris, 1999.
- NOLL, *Gesetzgebungslehre* NOLL Peter, *Gesetzgebungslehre*, Rowohlt, Reinbek, 1973.
- NOLL, *Rechtssetzung* NOLL Peter, «Zusammenhänge zwischen Rechtssetzung und Rechtsanwendung in allgemeiner Sicht», in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n^o II, pp. 249-278.

NZZ, <i>Entwurf</i>	NZZ Neue Zürcher Zeitung, <i>Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung : Beiträge zur Diskussion</i> , Buchverlag Neue Zürcher Zeitung, Zurich, 1979.
OFJ, <i>Guide de législation</i>	OFJ Office fédéral de la justice, <i>Guide de législation - guide pour l'élaboration de la législation fédérale</i> , 3 ^e éd., Office fédéral de la justice, Berne, 2007.
OFJ, <i>Réponses</i>	OFJ Office fédéral de la justice, <i>Révision totale de la Constitution fédérale : procédure de consultation relative au projet de Constitution de 1977 : texte original des réponses collationnées et classées par domaines et par articles : (papiers de travail)</i> , Bundesamt für Justiz, Berne, 1980.
OFJ, <i>Résultats</i>	OFJ Office fédéral de la justice, <i>Révision totale de la Constitution fédérale : procédure de consultation relative au projet de Constitution de 1977 : résultats systématisés d'après les critères suivants : appréciation générale, critique, suggestions, propositions de modification et arguments particuliers</i> , Service de la révision totale, Berne, 1980.
OFJ, <i>Résumé</i>	OFJ Office fédéral de la justice, <i>Révision totale de la Constitution fédérale : procédure de consultation relative au projet de Constitution de 1977 : résumé global des réponses - Questions de principe Art. 1-25</i> , Service de la révision totale, Berne, 1980.
OGOREK, <i>Leviathan</i>	OGOREK Regina, «Die Zähmung des Leviathan: zum Verhältnis von Recht und Politik aus historischer Sicht», in: <i>Schweizerische Juristen Zeitung</i> , vol. 85 (1989), n° 24, pp. 409-417.
OSWALD, <i>Totalrevision</i>	OSWALD Wilhelm, «Total- oder Partialrevision», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 87 (1968), pp. 517-527.
PAINE, <i>Théorie</i>	PAINE Thomas, <i>Théorie et pratique des droits de l'homme</i> , Impr. du Cercle social, 1792.
PERROT, <i>La doctrine</i>	PERROT Annick, «La doctrine et l'hypothèse du déclin du droit», in: POIRMEUR et BERNARD, <i>La doctrine juridique</i> , Paris, 1993, pp. 181-209.
PFISTER, <i>Verfassungsentwurf</i>	PFISTER Ulrich, «Was hat uns der Verfassungsentwurf gebracht ? », in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, <i>Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge</i>

Bibliographie

- zur Diskussion, Zurich, 1979, pp. 9-12.
- PFISTERER, *Föderalismus* PFISTERER Thomas, «Der Gelebte Föderalismus in der neuen Bundesverfassung», in: KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN, *Verfassungsreform als Föderalismusreform : der Verfassungsentwurf 1995 aus der Sicht der Kantone*, Zurich, 1997, pp. 63-78.
- POLLET, *Construction* POLLET Gilles, «Regards croisés sur la construction de la loi : d'une histoire sociale à une socio-histoire de l'action publique», in: COMMAILLE, DUMOULIN et ROBERT, *La juridicisation du politique*, Paris, 2010, pp. 69-94.
- PÜNTENER, *Émission* PÜNTENER Peter, article «Banque d'émission», *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, 2004.
- RAMBAUD, *Code* RAMBAUD Prosper, *Code Napoléon, par questions et par réponses, par un répétiteur de droit. Tome 1*, G. Retaux (Paris), 1868.
- RAPPARD, *Constitution* RAPPARD William Emmanuel, *La Constitution fédérale de la Suisse: 1848-1948: ses origines, son élaboration, son évolution*, La Baconnière, Neuchâtel, 1948.
- RDS, *Constitution* RDS Revue de droit suisse, «Die Bundesverfassung Gestern, Heute, Morgen: Hundert Jahre Bundesverfassung 1874-1974 = La Constitution fédérale hier, aujourd'hui, demain: centenaire de la Constitution fédérale 1874-1974», in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n° I, pp. 233-588.
- RDS, *Totalrevision* RDS Revue de droit suisse, «Totalrevision der Bundesverfassung - zur diskussion gestellt : la révision totale de la constitution fédérale en discussion», in: *Revue de droit suisse*, vol. 97 (1978), n° I, pp. 229-528.
- REBER, *Föderalismus* REBER Kurt, «Gefährdeter Föderalismus?», in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, *Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion*, Zurich, 1979, pp. 106-109.
- RÉMOND, *Histoire* RÉMOND René, *Histoire des États-Unis*, 2^e éd., Presses universitaires de France, Paris, 2007.
- RENKENS, *Chronologie* RENKENS Marc, *Chronologie fine du processus de la révision totale de la Constitution fédérale de 1874*

	<i>entre 1965 et 1979, sous l'angle de la relation entre droit et politique, à paraître.</i>
RENNER, <i>Entlassung</i>	RENNER Felix, «Die Entlassung des Bundesstaates durch die Pforten einer "offenen" Verfassung», in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, <i>Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion</i> , Zurich, 1979, pp. 91-99.
REYNOLD, <i>Démocratie</i>	DE REYNOLD Gonzague, <i>La démocratie et la Suisse: essai d'une philosophie de notre histoire nationale</i> , 3 ^e éd., Les Ed. du Chandelier, Bienne, 1934.
RHINOW et al., <i>Verfassungsrecht</i>	RHINOW René et SCHEFER Markus, <i>Schweizerisches Verfassungsrecht</i> , 2 ^e éd., Helbing Lichtenhahn, Bâle, 2009.
RHINOW et al., <i>Verfassungsreform</i>	RHINOW René et GRAF Martin, «Verfassungsreform im Zusammenspiel von Bundesversammlung und Bundesrat», in: KREIS et COTTIER, <i>Erprobt und entwicklungsfähig zehn Jahre neue Bundesverfassung</i> , Zurich, 2009, pp. 111-131.
RHINOW, <i>art. 31 aCst.</i>	RHINOW René, «art. 31 aCst.», in: AUBERT EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, <i>Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874</i> , Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-77.
RHINOW, <i>art. 31bis aCst.</i>	RHINOW René, «art. 31bis aCst.», in: AUBERT EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, <i>Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874</i> , Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-81.
RHINOW, <i>Bundesverfassung</i>	RHINOW René, <i>Die Bundesverfassung 2000: eine Einführung</i> , Helbing & Lichtenhahn, Bâle, 2000.
RHINOW, <i>Funktionen</i>	RHINOW René, «Politische Funktionen des Rechts», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 127 (2008), n° I, pp. 181-206.
RHINOW, <i>Volksrechte</i>	RHINOW René, «Warum eine Reform der Volksrechte?», <i>Reform der Bundesverfassung aus der Sicht der Vereinigung Rechtsstaat: Festschrift zum fünfzigjährigen Bestehen der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte Die Reform der</i> , 1996, pp. 73-100.

Bibliographie

- RHINOW, *Zwischenbilanz* RHINOW René, «Versuch einer kritischen Zwischenbilanz», in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, *Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion*, Zurich, 1979, pp. 80-87.
- RICHLI, *Daumenregeln* RICHLI Paul, *Interdisziplinäre Daumenregeln für eine faire Rechtsetzung: ein Beitrag zur Rechtssetzungslehre im liberalen sozial und ökologisch orientierten Rechtsstaat*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, 2000.
- RICHLI, *Thesen* RICHLI Paul, «Wie weiter mit der Einheit der Materie? 10 Thesen im Nachgang zur Ungültigkeitserklärung der Halbierungsinitiative», AUER et ZEN-RUFFINEN, *De la Constitution: études en l'honneur de Jean-François Aubert*, Bâle, 1996, pp. 267-281.
- RIEBEN, *Vernehmlassung* RIEBEN Jürg, «Vernehmlassung zum Projekt einer Reform der Bundesverfassung», *Die Reform der Bundesverfassung aus der Sicht der Vereinigung Rechtsstaat: Festschrift zum fünfzigjährigen Bestehen der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte*, Zurich, 1996, pp. 73-100.
- RIKLIN, *Sieyes* RIKLIN Alois, *Emmanuel Joseph Sieyes und die Französische Revolution*, Stämpfli, Berne, 2001.
- RIKLIN, *Sinn* RIKLIN Alois, «Vom Sinn der Verfassung», in: *Revue de droit suisse*, vol. 117 (1998), n° I, pp. 149-162.
- RÆDERER, *Œuvres* RÆDERER Pierre-Louis, *Œuvres du comte P. L. Rœderer: Histoire contemporaine [1789-1815]*, Typ. de Firmin Didot frères, Paris, 1854.
- ROHR, *Eigentumsgarantie* ROHR Rudolf, «Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit als Grundrechte minderen Ranges», in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, *Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion*, Zurich, 1979, pp. 177-183.
- ROHR, *Verfassung* ROHR Rudolf, *Verfassung mit halber Substanz und falscher Tendenz: kritische Stimmen zum Expertenentwurf für eine neue Bundesverfassung*, Redressment National, Zurich, 1978.
- ROSS, *Self-Reference* ROSS Alf, «On Self-Reference and a Puzzle in Constitutional Law», in: *Mind*, vol. 78 (1969), n°

309, pp. 1-24.

- ROSSI, *Rapport* ROSSI Pellegrino, *Rapport de la Commission de la Diète aux vingt-deux cantons suisses sur le projet d'acte fédéral par elle délibéré à Lucerne le 15 décembre 1832*, Ch. Gruaz, Genève, 1832.
- ROUSSEAU, *Contrat* ROUSSEAU Jean-Jacques, *Œuvres complètes de J.J. Rousseau - Le Contrat social*, Dalibon, Paris, 1826.
- RYFFEL, *Recht* RYFFEL Hans, «Recht und Politik», in: *Revue de droit suisse*, vol. 91 (1972), n° 1, pp. 459-480.
- SAD, *Totalrevision* SAD Schweizerischer Aufklärungs-Dienst, *Totalrevision der Bundesverfassung - Notwendigkeit oder Wunschtraum? Der Entwurf der Expertenkommission im Spiegel ihrer Mitglieder*, Schweizerischer Aufklärungs-Dienst, Zurich, 1978.
- SALADIN et al., *Kernverfassung* SALADIN Peter et EICHENBERGER Kurt, *Entwurf einer «Kern-Verfassung»: mit Begleitbrief an den Vorsteher des eidg. Justiz-und Polizeidepartementes*, s.n., Berne, 1975.
- SALADIN et al., *Staat* SALADIN Peter et WILDHABER Luzius, *Der Staat als Aufgabe: Gedenkschrift für Max Imboden*, Helbing und Lichtenhahn, Bâle, 1972.
- SALADIN, *art. 3 aCst.* SALADIN Peter, «art. 3 aCst.», in: AUBERT EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-82.
- SALADIN, *Bundesverfassung* SALADIN Peter, «Unerfüllte Bundesverfassung?», in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n° I, pp. 307-338.
- SALADIN, *Einleitung* SALADIN Peter, «Zur Einleitung: die Schweizerische Eidgenossenschaft am Anfang ihres achten Jahrhunderts», in: *Revue de droit suisse*, vol. 110 (1991), n° 1, pp. 3-15.
- SALADIN, *Föderalismus* SALADIN Peter, «Lebendiger Föderalismus», in: *Revue de droit suisse*, vol. 97 (1978), n° 1, pp. 407-434.
- SALADIN, *Funktion* SALADIN Peter, «Die Funktion der Grundrechte in einer revidierten Verfassung», in: *Revue de droit*

Bibliographie

- suisse, vol. 87 (1968), pp. 533-560.
- SALADIN, *Grundrechte* SALADIN Peter, *Grundrechte im Wandel : die Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts zu den Grundrechten in einer sich ändernden Umwelt*, Stämpfli, Berne, 1975.
- SALADIN, *Verantwortung* SALADIN Peter, «Zum Begriff der "Verantwortung"», in: SCHWEIZERISCHER AUFKLÄRUNGS-DIENST, *Totalrevision der Bundesverfassung - Notwendigkeit oder Wunschtraum? Der Entwurf der Expertenkommission im Spiegel ihrer Mitglieder*, Zurich, 1978, pp. 192-193.
- SALADIN, *Verfassungserneuerung* SALADIN Peter, «Die Kunst der Verfassungserneuerung», in: WILDHABER, *Staat als Aufgabe : Gedenschrift für Max Imboden*, Bâle, 1972, pp. 269-293.
- SALADIN, *Verständnis* SALADIN Peter, «Verfassungsreform und Verfassungsverständnis», in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 104 (1979), n° 3, pp. 345-388.
- SCHAUMANN, *Wirklichkeit* SCHAUMANN Wilfried, «Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit in der staatlichen Willensbildung», in: *Revue de droit suisse*, vol. 74 (1955), n° I, pp. 269-287.
- SCHEFOLD, *Verfassungsbindung* SCHEFOLD Dian, «Verfassungsbindung, Verfassungsinitiative, Gesetzesinitiative», in: *Revue de droit suisse*, vol. 87 (1968), pp. 561-580.
- SCHIESS, *Protocole* SCHIESS Johann Ulrich, *Protocole des délibérations de la commission chargée le 16 août 1847 par la Haute diète fédérale de la révision du pacte fédéral du 7 août 1815*, s.n., 1848.
- SCHINDLER, *art. 11 aCst.* SCHINDLER Dietrich, «art. 11 aCst.», in: AUBERT EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle, Berne, Zurich, 1987, pp. 1-2.
- SCHINDLER, *Funktion* SCHINDLER Dietrich, «Zur Funktion des Rechts für die Reform Staatlicher Institutionen», *Zur Funktion des Rechts für die Reform staatlicher Institutionen : Symposium zum 70. Geburtstag von Kurt Eichenberger : Referate und Diskussionen vom 11. 12. Juni 1992 in Lenzburg*, Bâle, 1993, pp. 4-24.

SCHINDLER, <i>Imboden</i>	SCHINDLER Dietrich, «Professor Max Imboden zum Gedenken», in: SALADIN et WILDHABER, <i>Der Staat als Aufgabe: Gedenkschrift für Max Imboden</i> , Bâle, 1972, pp. 1-5.
SCHINDLER, <i>Prüfungsrecht</i>	SCHINDLER Dietrich, «Richterliches Prüfungsrecht und politischer Mehrheitswille. Erfahrungen der Vereinigten Staaten - Folgerungen für die Schweiz», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 74 (1955), n° I, pp. 289-313.
SCHINDLER, <i>Verfassungsentwurf</i>	SCHINDLER Dietrich, «Die "offenen" Teile des Verfassungsentwurfs», in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, <i>Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion</i> , Zurich, 1979, pp. 46-52.
SCHLUEP, <i>Sozialverfassung</i>	SCHLUEP Walter R., «Wirtschafts- und Sozialverfassung», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 97 (1978), n° 1, pp. 335-377.
SCHMID, <i>Demokratie</i>	SCHMID Gerhard, «Die direkte Demokratie im magischen Vieleck der Staatsziele», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 97 (1978), n° 1, pp. 457-475.
SCHMID, <i>Offenheit</i>	SCHMID Gerhard, «Offenheit und Dichte in der Verfassungsgebung», in: EICHENBERGER, <i>Grundfragen der Rechtssetzung</i> , Bâle, 1978, pp. 315-327.
SCHMID, <i>Verfassungsverständnis</i>	SCHMID Gerhard, «Zum Staats- und Verfassungsverständnis der Totalrevisionskommission», in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, <i>Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion</i> , Zurich, 1979, pp. 39-45.
SCHMITT, <i>Notion</i>	SCHMITT Carl, <i>La notion de politique; Théorie du partisan</i> , Flammarion, Paris, 1992.
SCHMITT, <i>Théorie</i>	SCHMITT Carl, <i>Théorie de la constitution</i> , PUF, Paris, 2008.
SCHNAPPER, <i>Préface</i>	SCHNAPPER Dominique, «Préface», in: COMMAILLE, DUMOULIN et ROBERT, <i>La juridicisation du politique</i> , Paris, 2010, pp. 3-8.
SCHNYDER, <i>Wagnis</i>	SCHNYDER Bernhard, «Das Wagnis eingehen», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 87 (1968), pp. 581-587.
SCHOCH, <i>Entwurf</i>	SCHOCH Claudia, «Totalrevision der Bundesverfassung - kein Fall für alles oder nichts», VEREINIGUNG

Bibliographie

- FÜR RECHTSSTAAT UND INDIVIDUALRECHTE, *Die Reform der Bundesverfassung aus der Sicht der Vereinigung Rechtsstaat : Festschrift zum fünfzigjährigen Bestehen der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte*, 1996, pp. 41-46.
- SCHOLLENBERGER, *Bundesverfassung* SCHOLLENBERGER Johann Jacob, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Kommentar mit Einleitung*, O. Häring, Berlin, 1905.
- SCHWEIZER et al., *Kommentierung* SCHWEIZER Rainer, KNAPP Blaise et RUCH Alexander, «Kommentierung des nachgeführten Verfassungsentwurfs», in: KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN, *Verfassungsreform als Föderalismusreform : der Verfassungsentwurf 1995 aus der Sicht der Kantone*, Zurich, 1997, pp. 17-59.
- SCHWEIZER, *Entwurf* SCHWEIZER Rainer, «Zum Entwurf der nachgeführten Bundesverfassung», in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 98 (1997), pp. 481-488.
- SCHWEIZER, *Konzeption* SCHWEIZER Rainer, «Konzeption und verfahren der Totalrevision der Bundesverfassung», in: KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN, *Verfassungsreform als Föderalismusreform : der Verfassungsentwurf 1995 aus der Sicht der Kantone*, Zurich, 1997, pp. 11-16.
- SCHWEIZER, *Totalrevisionen* SCHWEIZER Rainer, «Die Totalrevisionen der Bundesverfassung von 1872 und 1874 : Erfahrungen im blick auf die laufende Verfassungsrevision», AUER et ZEN-RUFFINEN, *De la Constitution : études en l'honneur de Jean-François Aubert*, Bâle, 1996, pp. 101-113.
- SEILER et al., *Aufgabenverteilung* SEILER Hansjörg, BERGER Gabrielle, BUNDI Annetta, MEYER Salomé et SCHMIDHAUSER Corinne, «Die Aufgabenverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat in der neuen Bundesverfassung: ein Beitrag "de constitutione ferenda"», in: *Revue de droit suisse*, vol. 115 (1996), n° 1, pp. 3-28.
- SEILER, *Gerichtsbarkeit* SEILER Hansjörg, «Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Verfassungsrecht, Richterrecht und Politik», in: *Revue de droit suisse*, vol. 129 (2010), n° II, pp. 381-547.
- SÉRIAUX, *Notion* SÉRIAUX Alain, «Notion de doctrine», in: *Droits*,

	<i>revue française de théorie juridique</i> , vol. 20 (1994), pp. 65-74.
SIDLER, <i>Redressement</i>	SIDLER Roger, article «Redressement national», <i>Dictionnaire historique de la Suisse</i> , Berne, 2010.
SIEBER, <i>Betrachtungen</i>	SIEBER Hugo, <i>Wirtschaftspolitische Betrachtungen zur Revision der Bundesverfassung</i> , Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, Zurich, 1978.
SIEBER, <i>Verfassungsrevision</i>	SIEBER Hugo, «Bundesverfassungsrevision und Wirtschaftsordnung», in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, <i>Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion</i> , Zurich, 1979, pp. 194-204.
SIEBER, <i>Wirtschaftsfreiheit</i>	SIEBER Hugo, «Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftspolitik», in: HUBER, <i>Recht als Prozess und Gefüge: Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag</i> , Berne, 1981, pp. 447-465.
SIEGENTHALER, <i>Idee</i>	SIEGENTHALER Paul, «Die Idee der autonom-institutionellen Schranken der Verfassungsrevision», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 77 (1958), pp. 255-271.
SIEGENTHALER, <i>Schranken</i>	SIEGENTHALER Paul, <i>Die materiellen Schranken der Verfassungsrevision als Problem des positiven Rechts: eine Studie zur Revision der schweizerischen Bundesverfassung</i> , Stämpfli, Berne, 1970.
SIEYÈS, <i>Préliminaire</i>	SIEYÈS Emmanuel-Joseph, <i>Préliminaire de la Constitution. Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen. Lu les 20 et 21 Juillet 1789, au Comité de Constitution. Par M. l'Abbé Sieyès</i> , Baudouin, Paris, 1789.
SIEYÈS, <i>Tiers-État</i>	SIEYÈS Emmanuel-Joseph, <i>Qu'est-ce que le Tiers État ?</i> , Éditions du Boucher, Paris, 2002.
SSJ, <i>Présence</i>	SSJ Société Suisse des juristes, <i>Présence et actualité de la constitution dans l'ordre juridique: mélanges offerts à la Société suisse des juristes pour son congrès, 1991 à Genève.</i> , Helbing & Lichtenhahn; Faculté de droit de Genève, Bâle, Genève, 1991.
STADLER H., <i>Cantons</i>	STADLER Hans, «La Confédération et les cantons», in: GT WAHLEN, <i>Rapport final du groupe de travail</i> ,

Bibliographie

- Berne, 1973, pp. 278-354.
- STADLER P., *Diskussion* STADLER Peter, «Die Diskussion um eine totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung: 1933-1935», in: *Revue d'histoire suisse*, vol. 19 (1969), n° 1, pp. 75-169.
- STALDER, *Freedoms* STALDER Christoph, «*Preferred Freedoms*»: das Verhältnis der Meinungsäusserungsfreiheit zu den anderen Grundrechten: eine rechtsvergleichende Darstellung der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court und des Schweizerischen Bundesgerichtes, Stämpfli, Berne, 1977.
- STEINAUER, *Propriété* STEINAUER Paul-Henri, «La propriété privée aujourd'hui», in: *Revue de droit suisse*, vol. 115 (1981), n° 2, pp. 117-246.
- STEINAUER, *Titre* STEINAUER Paul-Henri, *Le titre préliminaire du Code civil et droit des personnes*, 2^e éd., Helbing Lichtenhahn, Bâle, 2009.
- TERCIER et al., *Recherche* TERCIER Pierre et ROTEN Christian, *La recherche et la rédaction juridiques*, 4^e éd., Schulthess, Zurich, 2003.
- THALMANN, *Erfassung* THALMANN Jörg, «Wie lese ich die Verfassung?», in: SCHWEIZERISCHER AUFKLÄRUNGS-DIENST, *Totalrevision der Bundesverfassung - Notwendigkeit oder Wunschtraum? Der Entwurf der Expertenkommission im Spiegel ihrer Mitglieder*, Zurich, 1978, pp. 63-74.
- THÜRER, *Bundesverfassung* THÜRER Daniel, «Die Bundesverfassung von 1848 : Kristallisationspunkt einer Staatsidee», in: *Revue de droit suisse*, vol. 117 (1998), n° I, pp. 163-180.
- TOB, *Bible* *La Bible (traduction œcuménique)*, Éd. intégrale, 11^e éd., Société biblique française, Villiers-le-Bel, 2007.
- TROLLER, *Gesetz* TROLLER Alois, «Das Gesetz im Recht», in: *Revue de droit suisse*, vol. 93 (1974), n° II, pp. 29-74.
- TROPER, *Définition* TROPER Michel, «Pour une définition stipulative du droit», in: *Droits, revue française de théorie juridique*, vol. 10 (1989), pp. 101-104.
- TSATSOS, *Gegenwartsfunktion* TSATSOS Dimitris, «Bemerkungen zur Gegen-

	wartsfunktion der Verfassung», in: BIEBER et WIDMER, <i>L'espace constitutionnel européen = Der europäische Verfassungsraum = The European constitutional area</i> , Zurich, 1995, pp. 57-70.
TSCHANNEN et al., <i>Demokratie</i>	TSCHANNEN Pierre et SEILER Hansjörg, «Halbdirekte Demokratie : Verfassungskonzept und Herausforderungen», in: <i>Revue de droit suisse</i> , (1991), pp. 117-134.
TSCHANNEN, <i>Aufgabenteilung</i>	TSCHANNEN Pierre, «Bundesstaatliche Aufgabenteilung und politisches System: Grenzen der Verfassungsästhetik», in: <i>Revue de droit suisse</i> , vol. 114 (1995), n° I, pp. 143-169.
TSCHANNEN, <i>Staatsrecht</i>	TSCHANNEN Pierre, <i>Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft</i> , 2 ^e éd., Stämpfli, Berne, 2007.
USCI et al., <i>Projet</i>	USCI Union suisse du commerce et de l'industrie et VORORT Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein, <i>Le projet de révision totale de la Constitution fédérale: prise de position du Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie du 29 juin 1979</i> , Union suisse du commerce et de l'industrie, Zurich, 1979.
USTERI et al., <i>Vorschlag</i>	USTERI Martin, JAEGGI Emile E. et BOSSARD Robert, <i>Vorschlag für eine revidierte und erneute Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft</i> , Schulthess Polygraphischer Verlag, Zurich, 1996.
USTERI, <i>Bundesverfassung</i>	USTERI Martin, «Für eine standhafte Bundesverfassung», in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, <i>Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion</i> , Zurich, 1979, pp. 19-24.
USTERI, <i>Voraussetzungen</i>	USTERI Martin, «Voraussetzungen einer Totalrevision der Bundesverfassung», in: <i>Wirtschaft und Recht</i> , vol. 20 (1968), pp. 201.
VATTEL, <i>Droit</i>	DE VATTEL Emer, <i>Le droit des gens, ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains. Tome 1</i> , J.-P. Aillaud, Paris, 1835.
VORORT, <i>Projet</i>	VORORT Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein, <i>Le projet de révision totale de la Constitution fédérale: prise de position du Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie du 29</i>

Bibliographie

- juin 1979, Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, Zurich, 1979.
- VOUTAT, *Droit* VOUTAT Bernard, «Le droit à l'épreuve de la sociologie», in: *Plädoyer : das Magazin für Recht und Politik*, vol. 27 (2009), n° 1, pp. 56-61.
- VOYAME, *Révision* VOYAME Joseph, «La révision totale de la Constitution fédérale : information intermédiaire», *Mélanges Henri Zwahlen : recueil de travaux publiés à la mémoire du juge fédéral et professeur H. Zwahlen*, Lausanne, 1977, pp. 187-195.
- VRI, *Reform* VRI Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte, *Die Reform der Bundesverfassung aus der Sicht der Vereinigung Rechtsstaat : Festschrift zum fünfzigjährigen Bestehen der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte*, Schulthess Polygraph. Verl., Zurich, 1996.
- VULTEJUS, *Institutes* VULTEJUS Hermann, *In institutiones iuris civilis a Iustiniano compositas commentarius*, 1630.
- WAHLEN, *Bemerkungen* WAHLEN Friedrich Traugott, «Bemerkungen zum Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung», in: *Revue de droit suisse*, vol. 92 (1973), n° I, pp. 225-245.
- WAHLEN, *Introduction* WAHLEN Friedrich Traugott, «Introduction», in: GT WAHLEN, *Rapport final du groupe de travail*, Berne, 1973, pp. 5-14.
- WAHLEN, *Préambule* WAHLEN Friedrich Traugott, «Le préambule», in: GT WAHLEN, *Rapport final du groupe de travail*, Berne, 1973, pp. 61-63.
- WAHLEN, *Procédure* WAHLEN Friedrich Traugott, «La procédure de la révision constitutionnelle et les problèmes que cette révision pose aujourd'hui», in: GT WAHLEN, *Rapport final du groupe de travail*, Berne, 1973, pp. 763-777.
- WAHLEN, *Récapitulation* WAHLEN Friedrich Traugott, «Récapitulation des résultats matériels et recommandations du groupe de travail», in: GT WAHLEN, *Rapport final du groupe de travail*, Berne, 1973, pp. 778-845.
- WALDKIRCH, *Avant-projet* VON WALDKIRCH Eduard, *Avant-projet pour la révi-*

	<i>sion totale de la Constitution fédérale</i> , Chez l'auteur, Berne, 1970.
WALUCHOW, <i>Constitutionalism</i>	WALUCHOW Wil, article «Constitutionalism», in: ZALTA, <i>Stanford Encyclopedia of Philosophy</i> , Stanford, 2008.
WEBER, <i>Économie</i>	WEBER Max, <i>Économie et société</i> , Pocket, Paris, 1995.
WERNER, <i>Grundrechte</i>	WERNER Josua, «Grundrechte, Sozialrechte und Zielansprache», in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, <i>Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion</i> , Zurich, 1979, pp. 205-212.
WERRO, <i>art. 1 CC</i>	WERRO Franz, «art. 1 CC», in: PICHONNAZ et FOËX, <i>Commentaire romand du Code civil I</i> , Bâle, 2009.
WILDHABER, <i>art. 118 aCst.</i>	WILDHABER Luzius, «art. 118 aCst.», in: AUBERT EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, <i>Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft</i> , Bâle, Zurich, Berne, 1988, pp. 1-31.
WILDHABER, <i>art. 119/120 aCst.</i>	WILDHABER Luzius, «art. 119/120 aCst.», in: AUBERT EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, <i>Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft</i> , Bâle, Zurich, Berne, 1988, pp. 1-29.
WILDHABER, <i>art. 121/122 aCst.</i>	WILDHABER Luzius, «art. 121/122 aCst.», in: AUBERT EICHENBERGER, MÜLLER, RHINOW et SCHINDLER, <i>Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft</i> , Bâle, Zurich, Berne, 1988, pp. 1-44.
WILDHABER, <i>Eigentumsordnung</i>	WILDHABER Luzius, «Eigentumsordnung im Kreuzfeuer», in: NEUE ZÜRCHER ZEITUNG, <i>Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung: Beiträge zur Diskussion</i> , Zurich, 1979, pp. 157-160.
WILDHABER, <i>Fragen</i>	WILDHABER Luzius, «Fragen des Abstimmungsverfahrens bei der Verfassungsreform», in: EHRENZELLER et HANGARTNER, <i>Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen: Festschrift für Yvo Hangartner</i> , Saint-Gall, 1998, pp. 1065-1071.
WILDHABER, <i>Grundrechte</i>	WILDHABER Luzius, «Soziale Grundrechte», in: SALADIN, <i>Der Staat als Aufgabe: Gedenkschrift für</i>

Bibliographie

- Max Imboden, Bâle, 1972, pp. 371-391.
- WILDHABER, *Rechtsfragen* WILDHABER Luzius, « Rechtsfragen der Verfassungsrevision : materielle Schranken, materielle Totalrevision, Abstimmungsverfahren bei Totalrevisionen », in: KAUFMANN et CAGIANUT, *Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts : Festschrift für Otto K. Kaufmann zum 75. Geburtstag*, Berne, Stuttgart, 1989, pp. 43-49.
- WILI, *Jux* WILI Hans-Urs, « Jux populi ? Vox Dei ? : 100 Jahre eidgenössische Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung », in: *Revue de droit suisse*, vol. 110 (1991), n° 1, pp. 485-519.
- WILLKE, *Droit* WILLKE Helmut, « Le droit comme codage de la puissance publique légitime », in: *Droits, revue française de théorie juridique*, vol. 10 (1989), pp. 113-116.
- ZBINDEN, *Malaise* ZBINDEN Hans, « Der Schweizer und das Malaise », in: NOUVELLE SOCIÉTÉ HELVÉTIQUE et CHOPARD, *Erneuern und Beharren = Renouveler et maintenir = Innovare e salvaguardare*, Berne, 1970, pp. 11-21.
- ZEN-RUFFINEN et al., *Constitution* ZEN-RUFFINEN Piermarco et AUER Andreas, *De la constitution: études en l'honneur de Jean-François Aubert*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle ; Francfort-sur-le-Main, 1996.
- ZIMMERMANN, *Normes* ZIMMERMANN Tristan, « Quelles normes impératives du droit international comme limite à l'exercice du droit d'initiative par le peuple ? », in: *Aktuelle juristische Praxis*, vol. 2007 (2007), pp. 748-760.
- ZOLLER, *Arrêts* ZOLLER Elisabeth, *Grands arrêts de la Cour suprême des États-Unis*, Presse Universitaires de France, Paris, 2000.

Index

A

Abstention, 433, 461, 494, 657

Acte

- ~ de l'Assemblée fédérale, 552, 773, 807
- ~ de médiation, 242
- ~ fédéral, 243 s

Affaire

- ~ des couvents, 260
- ~ des fiches, 687
- ~ des Mirages, 430 ss 447, 564
- ~ Kopp, 687
- ~ publique, 26, 134

Agence d'émigration, 342

Agglomération urbaine, 753, 762

Anticléricalisme, voir *Kulturkampf*

Application

- ~ du droit, 18, 19

Armée, 304, 308, 313, 318, 337, 763

Arrêté

- ~ de portée générale, 552
- ~ du 3 juin 1987, 664 ss, 676, 678, 683, 689, 716
- ~ simple, 552, 641, 685, 773

Articles

- ~ confessionnels, 152, 344, 368, 370, 410, 448 s, 485
- ~ économique de 1947, 148, 463, 535
- ~ rédaction des ~ constitutionnels, 866

Assemblée

- ~ constituante 33, 171, 267, 274, 277, 386, 397 ss, 410, 423, 441, 467, 560, 642, 659, 704, 715
- ~ constituante bicamérale, 401, 642
- ~ constituante unicamérale, 400, 560, 642, 655
- ~ fédérale, 33, 34, 139, 153, 155, 171, 264, 267, 291, 295, 299, 317, 339 ss, 351, 361, 380, 406, 414, 431, 453, 464, 496, 555, 641, 682, 729, 754, 764, 774

Assurance

- ~ chômage, 357, 373
- ~ vieillesse et survivants, 154, 367 s,

357, 373 s

Avant-projet

- ~ du 17 juin 1870, 303
- ~ du 19 avril 1871, 312
- ~ du 19 mai 1871, 316
- ~ du 3 juillet 1873, 335
- ~ du 28 octobre 1873, 339
- ~ du 16 juin 1873, 335
- ~ du 28 septembre 1873, 339
- ~ du 29 avril 1934, 151, 383
- ~ de 1935, 386
- ~ du 16 août 1935, 388
- ~ du 12 février 1959, 416
- ~ de septembre 1970, 473
- ~ de 1974, 474
- ~ du 17 janvier 1975, 515
- ~ du 22 juin 1979, 597
- ~ du 16 mai 1984, 658, 717
- ~ du 30 octobre 1985, 649, 669, 717
- ~ du 14 juillet 1990, 696
- ~ du 23 mars 1995, 697
- ~ de février 1996, 698

B

Bailliage, 231

Billets de banque, 313, 353

Boîte de Pandore, voir *Pandore*

Buts

- ~ de l'État, 195, 524, 651
- ~ de la Confédération, 598, 660, 718
- ~ de la révision totale, 563
- ~ sociaux, 195, 469, 699, 734, 752, 761, 783, 854

C

Cantons

- collaboration entre les ~,
- consultation des ~, 292, 727
- égalité des ~, voir égalité
- majorité des ~, 279, 296, 326, 362
- modification du nombre ou du territoire des ~, 740, 762
- nature constitutive des ~, 731
- organisation des ~, 544

-
- participation des ~ à la politique étrangère*, 739
 - souveraineté des ~*, 179, 213, 242, 462, 590, 738, 760
 - tâches des ~*, 753
 - Chasse et pêche**, 324, 342
 - Chemin de fer**, 313, 324
 - Choix**, 30
 - Collectivisation**, 613
 - Commune**, 723, 753, 784, 800
 - Comité**
 - ~ directeur*, 708 s
 - ~ scientifique*, 708, 710
 - Compétences**, 181
 - ~ cantonales*, 243, 325, 343, 369, 481, 490, 638
 - ~ concurrentes*, 182, 416, 462, 474
 - ~ exclusives*, 182, 462, 474
 - ~ extra-constitutionem*, 364, 406
 - ~ fédérales implicites*, 636, 779
 - ~ fédérales*, 25, 35, 177, 324, 342, 416, 462, 474, 542
 - ~ générales*, 653, 718
 - ~ limitées*, 416, 462, 474, 653, 718
 - ~ parallèles*, 182
 - ~ scientifiques*, 49
 - répartition des ~*, 182, 188, 505, 652, 713, 718, 741, 763, 801
 - Compromis**, 49, 226, 348, 351, 565
 - Commentaire**, 690
 - Commission**, 48
 - ~ d'étude*, 51, 55
 - ~ d'experts*, 51, 55, 708, 711 ss, 714
 - ~ extra-parlementaire*, 49, 53, 54, 453
 - ~ Furgler*, 487 ss
 - ~ parlementaire*, 755, 772
 - représentativité des ~*, 56
 - Condition minimale d'existence**, 732
 - Confédération**, 231, 527
 - ~ d'États*, 263
 - organisation de la~*, 186, 549, 574, 655
 - relation entre la ~ et les cantons*, 569, 573
 - Conflit**, 25
 - Conseil**
 - ~ des États*, 295, 297, 306 s, 317, 469, 664, 666, 746, 757
 - ~ économique*, 383, 386, 455
 - ~ fédéral*, 34, 54, 139, 155, 270, 291 s, 360, 380, 406, 444, 465, 481, 496, 625 s, 641, 677, 682, 687, 762
 - ~ national*, 295 s, 306 s, 317, 672, 748, 768
 - Conseillers fédéraux**
 - élection des ~*, 776, 809, 818
 - nombre de ~*, 370, 660, 776, 809
 - Consensus**, 44, 156, 160, 358, 403, 645, 721, 757, 771, 794
 - Constitution**, 72
 - révision de la ~*, voir *révision*
 - ~ cantonale*, 265
 - ~ économique*, 463 s, 567, 578, 735
 - ~ écrite*, 76, 250
 - ~ du 12 avril 1798*, 118, 128, 237
 - ~ du 30 mai 1801*, 240
 - ~ du 12 septembre 1848*, 118, 286 ss
 - ~ du 29 mai 1874*, 155, 669, 690
 - ~ du 18 avril 1999*, 155
 - ~ économique*,
 - ~ formelle*, 84, 86, 209, 511, 590
 - ~ instrument*, 519
 - ~ juste*, 489
 - ~ matérielle*, 85 s, 232, 407, 489, 511, 519, 590
 - ~ ouverte*, 578 s, 588, 598, 600, 619
 - ~ réduite à l'essentiel*, 515 s
 - corps de la ~*, 84
 - défauts de la ~*, 569, 622, 628 ss, 668, 693, 699, 860
 - définition de la ~*, 694
 - sens de la ~*, 692
 - Constitutionnalisme**, 73
 - voir aussi doctrine constitutionnaliste*
 - Constitutionnalisation**, 868 ss
 - Consultation**, 53, 87, 141, 456, 615, 620, 627, 717, 727
 - Corps helvétique**, 231, 250
 - Crise**, 129, 136, 137, 367 s, 423, 670
 - ~ économique*, 376, 378
 - ~ politique*, 40, 377, 379

initiative de ~, 392

Culture, 566, 636, 789, 814, 866

Cumul des oppositions, 154, 300, 328, 335, 427, 643 s, 859

D

Débat, 207, 302, 394, 435, 446, 498, 626, 678, 894

Déconstitutionnalisation, 516, 518, 647, 872 ss

Décoration, 326, 346, 763

Décret, voir *révision totale*

Démocratie, 490, 496

- ~ *d'alternance*, 496, 504
- ~ *de coalition*, 351, 504
- ~ *de concordance*, 351, 465, 496, 504
- ~ *directe*, 309, 433, 444, 461, 565
- ~ *fédéraliste*, 403
- ~ *parlementaire*, 465
- ~ *semi-directe*, 85, 442, 691

Démocratisation, 576 s, 675

Densité normative, 21, 156, 542, 578, 622, 654, 877

Dépolitisation, 497 s

Développement durable, 751

Devoirs fondamentaux, 201, 650, 718

Discrimination

- ~ *positive*, 781
- interdiction de la ~*, 697, 761, 780, 796

Discussion populaire, 727

Diète, 232, 244, 257, 270, 272, 279, 282, 286

Dispositions transitoires, 84, 237, 270, 279 s, 327, 718

Droit

- ~ *au mariage*, 301, 304, 309 s, 324, 342, 752
- ~ *civil*, 292, 310, 313, 322, 324
- ~ *commercial*, 292, 310, 313
- ~ *constitutionnel non-écrit*, 676, 682,

714, 730

- ~ *d'urgence*, 137, 190, 414, 417, 533 s, 553
- ~ *de grève*, 733, 761, 782, 797, 813, 822
- ~ *de nécessité*, 137, 190, 410, 421, 553
- ~ *de pétition*, 309, 355, 359, 752, 798
- ~ *de propriété*, 410, 484, 532, 538 s, 567, 598, 605 ss, 821
- ~ *de vote des femmes*, voir *suffrage féminin*
- ~ *international*, 720 s, 742, 854
- ~ *international impératif*, 222
- ~ *pénal*, 310, 322
- ~ *politique*, 292, 294, 299, 316, 324, 342, 344, 381, 771
- ~ *positif*, 13
- ~ *social*, 691
- ~ *sociaux*, 192, 460, 469, 500 s, 531, 699
- ~ *transitoire*, 192, 647, 875
- acteurs du ~*, 42
- application du ~*, 42
- création du ~*, 42, 509
- définition du ~*, 7 ss,
- distinction ~ et politique*, 9,
- politisation du ~*, 10, 12
- unification du ~*, 303 s, 319, 338

Droits fondamentaux, 199, 263, 571,

- 598, 624, 636, 660, 718, 732
- catalogue des ~*, 96, 321, 386, 415, 455, 460, 469, 481, 503, 528, 569, 572, 659
- conception des ~*, 571
- effet horizontal des ~*, 460, 469, 481, 530
- garantie des ~*, 96, 444,
- hiérarchie des ~*, 529
- limites des ~*, 514
- réalisation des ~*, 736
- restriction des ~*, 799

Doctrine, 43, 60, 111, 414, 503, 674, 682, 688, 887 ss

- ~ *comme source du droit*, 60, 509
- ~ *constitutionnaliste*, 73, 75, 380, 403
- distinction entre la ~ et les experts juristes*, voir *experts juristes*
- homogénéité de la ~*, 45
- implication de la ~*, 46, 61
- influence de la ~*, 44 ss, 510, 567
- la ~ et l'effet thérapeutique*, 437

E

Écriture constitutionnelle, 70, 87, 130, 510, 567, 861
~ *de la rupture*, 31, 57, 108 ss, 117
~ *directe et indirecte*, 69
~ *simple et composée*, 70 s
politisation et juridicisation dans l'~, 10, 208

Égalité

~ *des personnes handicapées*, 752
~ *entre cantons*, 250
~ *entre citoyens*, 243, 299, 403
~ *entre homme et femme*, 152, 410, 612, 623, 794

Église, 303, 305, 309, 753, 763, 802

Efficacité, 106, 433, 755

Eichenberger (Kurt), voir *Mise à jour*

Élection

~ *du Conseil fédéral par le peuple*, 370
~ *proportionnelle au Conseil national*, 152, 357, 659

Énergie nucléaire, 753, 866

Enfant

~ *apatride*, 785

Énumération

Espace économique européen, 687, 702, 705

Esthétique constitutionnelle, voir *révision totale formelle*

État

~ *civil*, 336
~ *de droit*, 85, 442, 760
~ *fédéral*, 95, 177, 263, 352, 490, 493
~ *social*, 85, 202
~ *total*, 589
~ *unitaire*, 236
but de l'~, voir *but*
légitimité de l'~, voir *légitimité*
tâche de ~, 196, 474, 514, 546

Étrangers

naturalisation des ~, 304

Èvêché, 336, 344, 790

Exécutabilité, 223

Experts, 49, 423, 435, 452, 498, 890

~ *juristes*, 59
~ *politiques*, 57
définition des, ~ 49
indépendance des ~ 50,
influence des ~, 55
rôle des ~ 5, 62, 423

Extrême droite, 382

F

Fédéralisme, 153, 177, 179, 207, 258, 442, 444, 461, 514, 575 s, 592, 594, 623, 691, 737, 760, 762

~ *d'exécution*, 185
~ *participatif*, 184
~ *coopératif*, 183, 541, 623

Fédéralisme coopératif, 183, 436, 469, 481, 505, 543, 784

Finances, 311, 318, 321, 410, 417, 486, 514, 548, 804

Fonction

91 ss, 580, 694
~ *d'intégration*, 36, 100, 105, 166, 583, 631, 690
~ *d'orientation*, 102, 166, 582
~ *de constitution*, 34, 93, 175
~ *de légitimation*, 98, 106
~ *de limitation*, 35, 78, 94, 584
~ *de participation*, 101
~ *de stabilisation*, 97, 581

Fonctionnaires, 48

Forêt

compétence fédérale en matière de ~, 304, 311, 313, 324, 342

Formation, 788

Furgler, voir *projet*

G

Garantie

~ *constitutionnelle*, 204
~ *de la propriété*, voir *droit*
~ *des droits fondamentaux*, voir *droit fondamentaux*

~ pour les cantons, 654

Grève

~ générale de 1918, 365

Groupe de travail

~ de travail, 55, 713

~ de travail Wahlen, 61, 201, 450 ss,
557, 622

I

Imboden (Max), voir Malaise

Inertie juridique, 153, 859

Initiative, 81, 164, 632

~ bâloise, 404 ss, 409

~ des autorités, 162

~ en vue de la révision partielle, 161

~ en vue de la révision totale, 140, 276,
389, 857

~ législative, 326, 369, 370, 386, 410,
416, 461, 469, 490, 516, 598, 640, 660,
720

~ populaire, 81, 152, 207, 309, 313, 355,
357, 359, 720, 764

~ populaire générale, 721, 743, 836

~ unique, 551, 598, 655

Innovation, 158

Institution, 34, 38, 135

~ juridique, 200

~ politique, 27

Instruction publique, 313, 324, 327,
342, 403

Intégration, voir fonction d'intégration

Interprétation, 19, 22, 483, 507, 567

Invocatio, 247, 525, 718, 731, 759, 778

J

Jésuites, 261, 320, 344

Jeux de hasard, 299, 324, 342

Juridicisation du politique, 11

Juridiction constitutionnelle, 416, 466,
469, 505, 556, 659, 724

Justice, 48, 98

K

Kulturkampf, 136, 317, 320, 335, 344,
485

L

Langue, 751, 753, 760, 866, 880 ss

Légitimité, 49, 98, 129, 199, 271, 403,
528, 571, 657

Liberté

~ d'association, 410

~ d'enseignement, 357

~ d'établissement, 263, 291, 292, 299,
304, 313, 319, 321, 342

~ de conscience 292, 299, 313, 324, 403,
448, 732

~ de culte, 292, 299, 305, 324, 336, 344,
369

~ de presse, 250, 263, 410

~ de vote, 228

~ économique, 243, 252, 304, 313, 324,
342, 357, 386, 463, 532, 535 s, 576, 598,
610

~ personnelle 403

Limites, 289

~ autonomes, 217, 416, 488

~ de l'écriture constitutionnelle, 488,
604

~ du droit, 506, 508

~ hétéronomes, 220, 488

~ inférieure, 217, 416

~ matérielle, 557

M

Malaise suisse, 38, 432, 472, 657

Majorité

~ religieuse 344

double ~, 271, 279

Mandat

- ~ *au Conseil fédéral*, 686, 775, 808, 830
- ~ *au législateur*, 501, 531, 637, 732, 752, 761
- ~ *constitutionnel*, 197
- ~ *du groupe de travail Walhen*, 451

Maxime de rédaction, 212, 730**Mesure**

- compétence fédérale en matière de poids et ~*, 299, 313, 324, 342

Méthode inductive, 714**Minorité**, 208, 780

- les ~ et la révision totale*, 4

Mise à jour (*Nachführung*), 39, 350, 663, 665, 681, 686, 703, 718, 757, 771, 775, 782, 785, 787 s, 809 s**Mode**, voir *écriture constitutionnelle***Morale**, 214**Monnaie**, 324**Motion**, 641, 685

- ~ *Braunschweig*, 624
- ~ *Josi Meier*, 706, 729
- ~ *Nabholz*, 704
- ~ *Obrecht et Dürrenmatt*, 443 ss, 622, 625, 683
- ~ *Scherrer-Füllemann*, 366
- ~ *Zemp, Keel et Pedrazzini*, 357

N**Narratio**, 84, 525, 731, 759**Neutralité**, 370, 442**Neutralité confessionnelle**, 732**Nombre de signatures** 721, 742**Norme**, 16

- ~ *accidentelle*, 205 442
- ~ *attributive de compétence*, voir *compétence*
- ~ *constitutionnelles*, 173
- ~ *constitutive*, 187
- ~ *essentielle*, 174 ss, 442
- ~ *évidente*, 634
- ~ *imprécise*, 638

- ~ *infraconstitutionnelles*, 632
- ~ *instrumentale*, 174, 175, 189, 579
- ~ *matérielle*, 174, 193, 579
- ~ *non écrite*, 636
- ~ *obsolète*, 633, 635
- ~ *programmatische*, 194 ss, 225, 408, 604
- contenu des ~*, 21
- création d'une ~*, 32
- supériorité des ~ constitutionnelles*, 82
- validité des ~*, 20

O**Ochlocratie**, 208**Ohmgeld**, 321, 324, 357**Ordre social**, 14

P**Pacte**

- ~ *fédéral*, 245, 252, 281
- ~ *Rossi*, 253

Pandore

- boîte de ~*, 4, 357, 370

Parti politique, 721, 727, 754**Peine**

- interdiction de certain genre de ~*, 299,

Pétition, voir *droit***Planification**, 554, 660**Pleins pouvoirs**, 363 ss, 370, 386, 396, 403 ss,**Politique**,

- ~ *de la propriété*, 609
- ~ *économique*, 535, 598
- ~ *étrangère*, 774
- ~ *publique*, 614
- ~ *sociale*, 598
- action ~*, 25
- agenda ~*, 207
- décision ~*, 271
- définition du/de la ~*, 24 ss, 30
- enjeu ~*, 202
- jeu du ~*, 226

juridicisation du ~,
motivation ~, 37
raison ~, 205

Poste, 314, 324, 342

Postulat

~ *Oeri*, 397

Pouvoir,

~ *constituant dérivé*, 170, 407
~ *constituant*, 125, 167, 271
équilibre des ~, 436, 444
nouvelles formes de ~, 414
séparation des ~, 95, 255, 383, 442, 444, 490

Pragmatisme, 321, 676, 886

Préambule, 84, 124, 194, 247, 524 ss, 718, 731, 750, 759, 778

Principe

~ *constitutionnel*, 203, 232, 469, 579
~ *de mutabilité*, 110, 209, 216 ss, 266, 268, 273, 288 s, 858
~ *de réalité*, voir *réalité*
~ *de subsidiarité*, 573, 738, 783
~ *directeurs*, 571

Procédure

~ *civile*, 324, 338, 840, 842
~ *pénale*, 324, 338, 840, 842

Processus ouvert (*Baukasten system*),
716

Projet

~ *de janvier 1798*, 233
~ *du 15 décembre 1832*, voir *Pacte Rossi*
~ *du 8 avril 1848*, 263 ss, 282
~ *du 5 mars 1872*, 157, 317
~ *de 1977*, 151, 159, 180, 185, 521 ss, 667, 675, 714
~ *du 19 juin 1995*, 708 ss, 718
~ *du 20 novembre 1996*, 729 ss
~ *du 21 novembre 1997*, 749
~ *du 27 novembre 1997*,

Profession libérale, 327, 342

Proposition,

~ *de révision totale*, 139

Propriété

droit de ~, voir *droit*

~ *intellectuelle*, 292, 299

Q

Questionnaire, 455

R

Rapport

~ *du groupe de travail Walhen*, 457
~ *du 6 novembre 1985*, 628

Réalité, 17, 23, 432 ss, 503, 508, 510, 572, 656, 662

~ *politique*, 26
écart entre la Constitution et la ~, 639, 689

Référendum, 81, 309, 313, 326, 350

Réforme

~ *de la justice*, 148, 712, 715, 722, 744 s, 767
~ *des droits populaires*, 148, 711, 715, 720, 742, 743, 833

Régénération, 248, 251

Régime économique 417

Règles,

~ *fondamentales de l'État*, voir *Constitution matérielle*
~ *primaires et secondaires*, 15, 288

Répartition des compétences, voir *compétence*

Représentativité

~ *des commissions d'étude*, 56

Renouvellement des Chambres, 141 s, 268, 275, 445, 559, 672

Responsabilité, 183, 546

Restauration, 249

Révision constitutionnelle, 112

Révision générale, 459

Révision totale, 112, 130, 715, 887, 898 ss

~ *abrogatoire*, 147, 715

~ avec des innovations ponctuelles, 480, 686, 706
~ formelle, 160, 352, 418, 422, 448, 479, 677, 686, 698, 706
~ matérielle, 149 ss, 418, 479, 686
décret de ~, 142, 683 s
demande de ~ impérative et non-impérative, 372
distinction entre ~ et révision partielle, 132 ss, 165, 273, 290, 359, 361
le bilan de la ~ de 1874, 350
opportunité d'une ~, 135, 419, 424, 438, 477, 518, 570, 596, 616
préconditions d'une ~, 475, 587, 617

Révision partielle, 112, 130, 152
~ et crise politique, 137
~ et initiative populaire, 359
~ et les fonctions constitutionnelles, 166
~ préliminaire, 644
chaîne de ~, 478
effet des ~ sur la Constitution, 408, 427
opportunité d'une ~, 420, 477

Révolution, voir écriture constitutionnelle

Risque décisionnel, 156, 206, 542, 637, 859

Route 342, 786

Rupture, voir écriture constitutionnelle

S

Séparation des pouvoirs, voir pouvoir

Service civil, 416, 455, 591

Société, 87, 250
~ civile, 302, 512
~ nationale, 250

Sonderbund, 31, 136, 248, 261 s, 281

Souveraineté, 234
~ cantonale, 178

Stabilité, 114, 288

Stratégie
~ du saucissonnage, 178, 417

Suffrage féminin 370, 386, 416, 417, 448 s, 455, 461, 482 s

Surcharge, 518, 569, 719

Syllogisme, 19, 22

Systématique, 146, 631, 758, 863 ss, 868 ss

Système, 15
~ à deux phases, 542, 632, 637, 652
~ bicaméral, 444, 464
~ économique, 532
~ modulaire, 40

T

Tabac 316

Technocratie, 434, 452, 891

Téléphérique, 787

Traduction, 630

Travail
~ des enfants en fabrique, 324, 342
semaine de 48 heures de ~, 374

Tribunal fédéral, 255, 310, 315, 319, 327, 345, 682, 721, 744, 843, 847

U

Unification du droit, 152

Unité
~ de la forme, 225
~ de matière, 148, 162, 226, 558
~ de rang,

Université, 311

V

Variante, 645, 719, 827
~ zéro, 646

Ville, voir agglomération urbaine

Vorort, 456, 595, 610, 612

Index

Votation, 29, 61, 89, 103, 151, 155 s, 257 s
283 s, 298 ss, 348, 356, 390, 433, 643, 855,
856
~ *in globo*, 328 ss, 348, 643, 715
~ *par domaine*, 646

W

Wahlen, voir groupe de travail

ANNEXES

Table des annexes

A.	Constitution du 18 septembre 1848	501
	Chapitre premier Dispositions générales.....	501
	Chapitre II Autorités fédérales.....	508
	Chapitre III Révision de la Constitution fédérale.....	514
	Dispositions transitoires.....	514
B.	Projet de Constitution fédérale de la Confédération suisse du 5 mars 1872	517
	Chapitre premier Dispositions générales.....	517
	Chapitre II Autorités fédérales.....	524
	Chapitre III Révision de la Constitution fédérale.....	529
	Dispositions transitoires.....	529
C.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874	531
	Chapitre premier Dispositions générales.....	531
	Chapitre II Autorités fédérales.....	539
	Chapitre III Révision de la Constitution fédérale.....	544
	Dispositions transitoires.....	544
D.	Projet de Constitution de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale (Avant-projet Furgler)	547
	Première partie: Droits fondamentaux et principes directeurs de l'État.....	547
	Deuxième partie: Confédération et cantons.....	553
	Troisième partie: Organisation de la Confédération.....	556
	Quatrième partie: Révision de la Constitution.....	564
E.	Essai de modèle du 30 octobre 1985, élaboré par le DFJP	565
	Première partie: La communauté étatique.....	565
	Deuxième partie: Confédération et cantons.....	571
	Troisième partie: Organisation de la Confédération.....	577
	Quatrième partie: Révision de la Constitution.....	584
F.	Projet de mise à jour de la Constitution fédérale du 19 juin 1995	585
	Titre 1: Dispositions générales.....	585
	Titre 2: Droits fondamentaux et buts sociaux.....	585
	Titre 3: Confédération et cantons.....	589
	Titre 4: Peuple et cantons.....	605
	Titre 5: Autorités fédérales.....	606
	Titre 6: Révision de la Constitution et dispositions finales.....	612
G.	Réforme des droits populaires	613
	Version 1995 (avant la discussion populaire).....	613
	Version 1996 (après la discussion populaire).....	617
	Titre 5: Autorités fédérales.....	619
	Titre 6: Révision de la constitution et dispositions transitoires.....	619

H.	Réforme de la justice	621
	Version 1995 (avant la discussion populaire).....	621
	Version 1996 (après la discussion populaire).....	623
	Titre 2: Droits fondamentaux et buts sociaux.....	623
	Titre 3: Confédération et cantons.....	623
	Titre 5: Autorités fédérales.....	623
I.	Projet d'arrêté relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale, du 20 novembre 1996	625
	Titre premier: La Confédération suisse.....	625
	Titre 2: Droits fondamentaux et buts sociaux.....	626
	Titre 3: Confédération et cantons.....	629
	Titre 4: Le peuple et les cantons.....	645
	Titre 5: Autorités fédérales.....	646
	Titre 6: Révision de la constitution et dispositions transitoires.....	652
J.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (état au 20 avril 1999)	657
	Chapitre premier Dispositions générales.....	657
	Chapitre II Autorités fédérales.....	685
	Chapitre III Révision de la constitution fédérale.....	693
	Dispositions transitoires.....	694
K.	Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale du 18 décembre 1998	703
	Titre premier: Dispositions générales.....	703
	Titre 2: Droits fondamentaux, citoyenneté et buts sociaux.....	704
	Titre 3: Confédération, cantons et communes.....	708
	Titre 4: Peuple et cantons	724
	Titre 5: Autorités fédérales.....	725
	Titre 6: Révision de la Constitution et dispositions transitoires.....	731

A. Constitution du 18 septembre 1848^{*}

Au nom de Dieu Tout-Puissant!

La Confédération Suisse,

Voulant affermir l'alliance des Confédérés, maintenir et accroître l'unité, la force et l'honneur de la Nation suisse, a adopté la Constitution fédérale suivante:

CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier. Les peuples des vingt-deux cantons souverains de la Suisse, unis par la présente alliance, savoir: Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwalden (le Haut et le Bas), Glaris, Zug, Fribourg, Soleure, Bâle (Ville et Campagne), Schaffhouse, Appenzell (les deux Rhodes) St.-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève, forment dans leur ensemble la Confédération suisse.

Art. 2 La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des Confédérés et d'accroître leur prospérité commune.

Art. 3 Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.

Art. 4 Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieux, de naissance, de personnes ou de familles.

Art. 5 La Confédération garantit aux cantons leur territoire, leur souveraineté dans les limites fixées par l'article 3, leurs Constitutions, la liberté et les droits du peuple, les droits constitutionnels des citoyens, ainsi que les droits et les attributions que le Peuple a conférés aux autorités.

Art. 6 À cet effet, les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs Constitutions. Cette garantie est accordée, pourvu:

- a. Que ces Constitutions ne renferment rien de contraire aux dispositions de la Constitution fédérale;
- b. Qu'elles assurent l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines — représentatives ou démocratiques;
- c. Qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être révisées, lorsque la majorité absolue des citoyens le demande.

Art. 7 Toute alliance particulière et tout traité d'une nature politique entre cantons sont interdits. En revanche, les cantons ont le droit de conclure entr'eux des conventions sur des objets de législation, d'administration ou de justice; toutefois, ils doivent les porter à la connaissance de l'autorité fédérale, laquelle, si ces conventions renferment quelque chose de contraire à la Confédération ou aux droits des autres cantons, est autorisée à en empêcher l'exécution. Dans le cas contraire, les cantons contractants sont autorisés à réclamer pour l'exécution la coopération des autorités fédérales.

^{*} Source: FF 1849 I 3.

Art. 8 La Confédération a seule le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix, ainsi que de faire avec les États étrangers des alliances et des traités, notamment des traités de péage (douanes) et de commerce.

Art. 9 Toutefois, les cantons conservent le droit de conclure avec les États étrangers des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et la police; néanmoins ces traités ne doivent rien contenir de contraire à la Confédération ou aux droits d'autres cantons.

Art. 10 Les rapports officiels entre les cantons et les Gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral.

Toutefois les cantons peuvent correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un État étranger, lorsqu'il s'agit des objets mentionnés à l'article précédent.

Art. 11 Il ne peut être conclu de capitulations militaires.

Art. 12 Les membres des autorités fédérales, les fonctionnaires civils et militaires de la Confédération, et les représentants, ou les commissaires fédéraux ne peuvent recevoir d'un Gouvernement étranger ni pensions ou traitements, ni titres, présents ou décorations.

S'ils sont déjà en possession de pensions, de titres ou de décorations, ils devront renoncer à jouir de leurs pensions et à porter leurs titres et leurs décorations pendant la durée de leurs fonctions.

Toutefois les employés inférieurs peuvent être autorisés par le Conseil fédéral à recevoir leurs pensions.

Art. 13 La Confédération n'a pas le droit d'entretenir des troupes permanentes.

Nul canton ou demi-canton ne peut avoir plus de 300 hommes de troupes permanentes, sans l'autorisation du pouvoir fédéral; la gendarmerie n'est pas comprise dans ce nombre.

Art. 14 Des différends venant à s'élever entre cantons, les États s'abstiendront de toute voie de fait et de tout armement. Ils se soumettront à la décision qui sera prise sur ces différends conformément aux prescriptions fédérales.

Art. 15 Dans le cas d'un danger subit provenant du dehors, le Gouvernement du canton menacé doit requérir le secours des États confédérés et en aviser immédiatement l'autorité fédérale, le tout sans préjudice des dispositions qu'elle pourra prendre. Les cantons requis sont tenus de prêter secours. Ces frais sont supportés par la Confédération.

Art. 16 En cas de troubles à l'intérieur, ou lorsque le danger provient d'un autre canton, le Gouvernement du canton menacé doit en aviser immédiatement le Conseil fédéral, afin qu'il puisse prendre les mesures nécessaires dans les limites de sa compétence (Art. 90, Nro. 3, 10 et 11) ou convoquer l'Assemblée fédérale. Lorsqu'il y a urgence, le Gouvernement est autorisé, en avertissant immédiatement le Conseil fédéral, à requérir le secours d'autres États confédérés, qui sont tenus de le prêter.

Lorsque le Gouvernement est hors d'état d'invoquer le secours, l'autorité fédérale compétente peut intervenir sans réquisition; elle est tenue d'intervenir lorsque les troubles compromettent la sûreté de la Suisse.

En cas d'intervention, les autorités fédérales veillent à l'observation des dispositions prescrites à l'article 5.

Les frais sont supportés par le canton qui a requis l'assistance ou occasionné l'intervention, à moins que l'Assemblée fédérale n'en décide autrement, en considération de circonstances particulières.

Art. 17 Dans les cas mentionnés aux deux articles précédents, chaque canton est tenu d'accorder libre passage aux troupes. Celles-ci sont immédiatement placées sous le commandement fédéral.

Art. 18 Tout Suisse est tenu au service militaire.

Art. 19 L'armée fédérale, formée des contingents des cantons, se compose:

- a. de l'élite, pour laquelle chaque canton fournit trois hommes sur 100 âmes de population suisse;
- b. de la réserve, qui est de la moitié de l'élite.

Lorsqu'il y a danger, la Confédération peut aussi disposer de la seconde réserve (*Landwehr*) qui se compose des autres forces militaires des cantons.

L'échelle des contingents, fixant le nombre d'hommes que doit fournir chaque canton, sera soumise à une révision tous les vingt ans.

Art. 20 Afin d'introduire dans l'armée fédérale l'uniformité et l'aptitude nécessaires, on arrête les bases suivantes:

- 1) Une loi fédérale détermine l'organisation générale de l'armée.
- 2) La Confédération se charge:
 - a. de l'instruction des corps du génie, de l'artillerie et de la cavalerie; toutefois les cantons chargés de ces armes fournissent les chevaux;
 - b. de former les instructeurs pour les autres armes;
 - c. de l'instruction militaire supérieure pour toutes les armes; à cette fin, elle établit des écoles militaires et ordonne des réunions de troupes;
 - d. de fournir une partie du matériel de guerre.

La centralisation de l'instruction militaire pourra, au besoin, être développée ultérieurement par la législation fédérale.

- 3) La Confédération surveille l'instruction militaire de l'infanterie et des carabiniers, ainsi que l'achat, la construction et l'entretien du matériel de guerre que les cantons doivent fournir à l'armée fédérale.
- 4) Les ordonnances militaires des cantons ne doivent rien contenir de contraire à l'organisation générale de l'armée, non plus qu'à leurs obligations fédérales; elles sont communiquées au Conseil fédéral pour qu'il les examine sous ce rapport.
- 5) Tous les corps de troupes au service de la Confédération portent le drapeau fédéral.

Art. 21 La Confédération peut ordonner à ses frais ou encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays.

Dans ce but, elle peut ordonner l'expropriation moyennant une juste indemnité. La législation fédérale statuera les dispositions ultérieures sur cette matière.

L'Assemblée fédérale peut interdire les constructions publiques qui porteraient atteinte aux intérêts militaires de la Confédération.

Art. 22 La Confédération a le droit d'établir une Université suisse et une École polytechnique.

Art. 23 Ce qui concerne les péages (douanes) relève de la Confédération.

Art. 24 La Confédération a le droit, moyennant une indemnité, de supprimer en tout ou en partie les péages sur terre ou sur eau, les droits de transit, de chaussée et de pontonnage, les droits de douane et les autres finances de ce genre accordées ou reconnues par la Diète, soit que ces péages et autres droits appartiennent aux cantons, ou qu'ils soient perçus par des communes, des corporations ou des particuliers. Toutefois, les droits de chaussée qui grèvent le transit seront rachetés dans toute la Suisse.

La Confédération pourra percevoir, à la frontière suisse, des droits d'importation, d'exportation et de transit.

Elle a le droit d'utiliser, moyennant indemnité, en les acquérant ou les prenant en location, les bâtiments actuellement destinés à l'administration des péages à la frontière suisse.

Art. 25 La perception des péages fédéraux sera réglée conformément aux principes suivants:

- 1) Droit sur l'importation:
 - a. Les matières nécessaires à l'industrie du pays seront taxées aussi bas que possible.
 - b. Il en sera de même des objets nécessaires à la vie.
 - c. Les objets de luxe seront soumis au tarif le plus élevé.
- 2) Les droits de transit et, en général, les droits sur l'exportation seront aussi modérés que possible.
- 3) La législation des péages contiendra des dispositions propres à assurer le commerce frontière et sur les marchés.

Constitution du 18 septembre 1848*

Les dispositions ci-dessus n'empêchent point la Confédération de prendre temporairement des mesures exceptionnelles dans des circonstances extraordinaires.

Art. 26 Le produit des péages fédéraux sur l'importation, l'exportation et le transit sera employé comme suit:

- a. Chaque canton recevra quatre *batz* par tête de sa population totale, d'après le recensement de 1838.
- b. Les cantons qui, au moyen de cette répartition, ne seront pas suffisamment couverts de la perte résultant pour eux de la suppression des droits mentionnés à l'article 24 recevront, de plus, la somme nécessaire pour les indemniser de ces droits d'après la moyenne du produit net des cinq années 1842 à 1846 inclusivement.
- c. L'excédant de la recette des péages sera versé dans la caisse fédérale.

Art. 27 Lorsque des péages, des droits de chaussée ou de pontonnage ont été accordés pour amortir le capital employé à une construction ou une partie de ce capital, la perception de ces péages et de ces droits ou le paiement de l'indemnité cesse dès que la somme à couvrir, y compris les intérêts, est atteinte.

Art. 28 Les dispositions qui précèdent ne dérogent point aux clauses relatives aux droits de transit, renfermées dans des conventions conclues avec les entreprises de chemins de fer. De son côté, la Confédération acquiert les droits réservés par ces traités aux cantons touchant les finances perçues sur le transit.

Art. 29 Le libre achat et la libre vente des denrées, du bétail et des marchandises proprement dites, ainsi que des autres produits du sol et de l'industrie, leur libre entrée, leur libre sortie et leur libre passage d'un canton à l'autre sont garantis dans toute l'étendue de la Confédération.

Sont réservés:

- a. Quant à l'achat et à la vente, la régle du sel et de la poudre à canon.
- b. Les dispositions des cantons touchant la police du commerce et de l'industrie, ainsi que celle des routes.
- c. Les dispositions contre l'accaparement.
- d. Les mesures temporaires de police de santé lors d'épidémies et d'épizooties.

Les dispositions mentionnées sous lettres b et c ci-dessus doivent être les mêmes pour les citoyens du canton et ceux des autres États confédérés.

Elles sont soumises à l'examen du Conseil fédéral et ne peuvent être mises à exécution avant d'avoir reçu son approbation.

- e. Les droits accordés ou reconnus par la Diète et que la Confédération n'a pas supprimés (art. 24 et 31).
- f. Les droits de consommation sur les vins et les autres boissons spiritueuses, conformément aux prescriptions de l'art. 32.

Art. 30 La législation fédérale statuera, pour autant que la Confédération y est intéressée, les dispositions nécessaires touchant l'abolition des privilèges relatifs au transport des personnes et des marchandises de quelque espèce que ce soit sur terre ou sur eau, existant entre cantons ou dans l'intérieur d'un canton.

Art. 31 La perception des droits mentionnés à l'article 29, lettre e, a lieu sous la surveillance du Conseil fédéral. On ne pourra, sans l'autorisation de l'Assemblée fédérale, ni les hausser, ni en prolonger la durée, s'ils ont été accordés pour un temps déterminé.

Les cantons ne pourront, sous quelque dénomination que ce soit, établir de nouveaux péages, non plus que de nouveaux droits de chaussée et de pontonnage. Toutefois, l'Assemblée fédérale pourra autoriser la perception de péages ou de tels droits, afin d'encourager, conformément à l'article 21, des constructions d'un intérêt général pour le commerce et qui ne pourraient être entreprises sans cette concession.

Art. 32 Outre les droits réservés à l'article 29, lettre e, les cantons sont autorisés à percevoir, des droits de consommation sur les vins et les autres boissons spiritueuses, toutefois moyennant les restrictions suivantes :

- a. La perception de ces droits de consommation ne doit nullement grever le transit; elle doit gêner le moins possible le commerce qui ne peut être frappé d'aucune autre taxe.
- b. Si les objets importés pour la consommation sont réexportés du canton, les droits payés pour l'entrée sont restitués sans qu'il en résulte d'autres charges.
- c. Les produits d'origine suisse seront moins imposés que ceux de l'étranger.
- d. Les droits actuels de consommation sur les vins et les autres boissons spiritueuses d'origine suisse ne pourront être haussés par les cantons où il en existe. Il n'en pourra point être établi sur ces produits par les cantons qui n'en perçoivent pas actuellement.
- e. Les lois et les arrêtés des cantons sur la perception des droits de consommation sont, avant leur mise à exécution, soumises à l'approbation de l'autorité fédérale, afin qu'elle fasse, au besoin, observer les dispositions qui précèdent.

Art. 33 La Confédération se charge de l'administration des postes dans toute la Suisse, conformément aux prescriptions suivantes :

- 1) Le service des postes ne doit, dans son ensemble, pas descendre au-dessous de son état actuel, sans le consentement des cantons intéressés.
- 2) Les tarifs seront fixés d'après les mêmes principes et aussi équitablement que possible dans toutes les parties de la Suisse.
- 3) L'inviolabilité du secret des lettres est garantie.
- 4) La Confédération indemniserà comme suit les cantons pour la cession qu'ils lui font du droit régalien des postes:
 - a. Les cantons reçoivent chaque année la moyenne du produit net des postes sur leur territoire pendant les trois années 1844, 1845 et 1846. Toutefois, si le produit net que la Confédération retire des postes ne suffit pas à payer cette indemnité, il est fait aux cantons une diminution proportionnelle.
 - b. Lorsqu'un canton n'a rien reçu directement pour l'exercice du droit de poste, ou lorsque, par suite d'un traité de ferme conclu avec un autre État confédéré, un canton a beaucoup moins reçu pour ses postes que le produit net et constaté de l'exercice de droit régalien sur son territoire, cette circonstance est équitablement prise en considération lors de la fixation de l'indemnité.
 - c. Lorsque l'exercice du droit régalien des postes a été laissé à des particuliers, la Confédération se charge de les indemniser, s'il y a lieu.
 - d. La Confédération a le droit et l'obligation d'acquérir, moyennant une indemnité équitable, le matériel appartenant à l'administration des postes, pour autant qu'il est propre à l'usage auquel il est destiné et que l'administration en a besoin.
 - e. L'administration fédérale a le droit d'utiliser les bâtiments actuellement destinés aux postes, moyennant une indemnité, en les acquérant ou les prenant en location.

Art. 34 Les employés aux péages et aux postes doivent, en majeure partie, être choisis parmi les habitants des cantons où ils sont placés.

Art. 35 La Confédération exerce la haute surveillance sur les routes et les ponts dont le maintien l'intéresse.

Les sommes à payer aux cantons en vertu des articles 26 et 33 sont retenues par l'autorité fédérale, lorsque ces routes et ces ponts ne sont pas convenablement entretenus par les cantons, les corporations ou les particuliers que cela concerne.

Art. 36 La Confédération exerce tous les droits compris dans la régle des monnaies. Les cantons cessent de battre monnaie; le numéraire est frappé par la Confédération seule.

Une loi fédérale fixera le pied monétaire ainsi que le tarif des espèces en circulation; elle statuera aussi les dispositions ultérieures sur l'obligation où sont les cantons de refondre ou de refrapper une partie des monnaies qu'ils ont émises.

Art. 37 La Confédération introduira l'uniformité des poids et mesures dans toute l'étendue de son territoire, en prenant pour base le concordat fédéral touchant cette matière.

Art. 38 La fabrication et la vente de la poudre à canon appartiennent exclusivement à la Confédération dans toute la Suisse.

Art. 39 Les dépenses de la Confédération sont couvertes:

- a. Par les intérêts des fonds de guerre fédéraux;
- b. Par le produit des péages fédéraux perçus à la frontière suisse;
- c. Par le produit des postes;
- d. Par le produit des poudres;
- e. Par les contributions des cantons qui ne peuvent être levées qu'en vertu d'arrêtés de l'Assemblée fédérale.

Ces contributions sont payées par les cantons d'après l'échelle des contingents d'argent, qui sera soumise à une révision tous les vingt ans.

Dans cette révision, on prendra pour base tant la population des cantons que la fortune et les moyens de gagner qu'ils renferment.

Art. 40 Il devra toujours y avoir en argent comptant dans la caisse fédérale, au moins le montant du double contingent d'argent des cantons, pour subvenir aux dépenses militaires occasionnées par les levées de troupes fédérales.

Art. 41 La Confédération garantit à tous les Suisses de l'une des confessions chrétiennes, le droit de s'établir librement dans toute l'étendue du territoire suisse, conformément aux dispositions suivantes:

- 1) Aucun Suisse appartenant à une confession chrétienne ne peut être empêché de s'établir dans un canton quelconque, s'il est muni des pièces authentiques suivantes:
 - a. D'un acte d'origine ou d'une autre pièce équivalente;
 - b. D'un certificat de bonnes mœurs;
 - c. D'une attestation qu'il jouit des droits civiques et qu'il n'est point légalement flétri;

Il doit de plus, s'il en est requis, prouver qu'il est en état de s'entretenir lui et sa famille, par sa fortune, sa profession ou son travail.

Les Suisses naturalisés doivent, de plus, produire un certificat portant qu'ils sont depuis cinq ans au moins en possession d'un droit de cité cantonal.

- 2) Le canton dans lequel un Suisse établit son domicile ne peut exiger de lui un cautionnement, ni lui imposer aucune autre charge particulière pour cet établissement.
- 3) Une loi fédérale fixera la durée du permis d'établissement ainsi que le maximum de l'émolument de chancellerie à payer au canton pour obtenir ce permis.
- 4) En s'établissant dans un autre canton, le Suisse entre en jouissance de tous les droits des citoyens de ce canton, à l'exception de celui de voter dans les affaires communales et de la participation aux biens des communes et des corporations. En particulier, la liberté d'industrie et le droit d'acquérir et d'aliéner des biens-fonds lui sont assurés, conformément aux lois et ordonnances du canton, lesquelles doivent, à tous ces égards, traiter le Suisse domicilié à l'égal du citoyen du canton.
- 5) Les communes ne peuvent imposer à leurs habitants appartenant à d'autres cantons, des contributions aux charges communales plus fortes qu'à leurs habitants appartenant à d'autres communes de leur propre canton.
- 6) Le Suisse établi dans un autre canton peut en être renvoyé:
 - a) Par sentence du juge en matière pénale;
 - b) Par ordre des autorités de police, s'il a perdu ses droits civiques et a été légalement flétri, si sa conduite est contraire aux mœurs, s'il tombe à la charge du public, ou s'il a été sou-vent puni pour contravention aux lois ou règlements de police.

Art. 42 Tout citoyen d'un canton est citoyen suisse. Il peut, à ce titre, exercer les droits politiques pour les affaires fédérales et cantonales dans chaque canton où il est établi. Il ne peut exercer ces droits qu'aux mêmes conditions que les citoyens du canton, et, en tant qu'il s'agit des affaires cantonales, qu'après un séjour dont la durée est déterminée par la législation cantonale; cette durée ne peut excéder deux ans.

Nul ne peut exercer des droits politiques dans plus d'un canton.

Art. 43 Aucun canton ne peut priver un de ses ressortissants du droit d'origine ou de cité du droit d'origine ou de cité.

Les étrangers ne peuvent être naturalisés dans un canton qu'autant qu'ils seront affranchis de tout lien envers l'État auquel ils appartenaient.

Art. 44 Le libre exercice du culte des confessions chrétiennes reconnues est garanti dans toute la Confédération.

Toutefois, les cantons et la Confédération pourront toujours prendre les mesures propres au maintien de l'ordre public et de la paix entre les confessions.

Art. 45 La liberté de la presse est garantie.

Toutefois, les lois cantonales statuent les mesures nécessaires à la répression des abus; ces lois sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

La Confédération peut aussi statuer des peines pour réprimer les abus dirigés contre elle ou ses autorités.

Art. 46 Les citoyens ont le droit de former des associations pourvu qu'il n'y ait dans le but de ces associations ou dans les moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'État. Les lois cantonales statuent les mesures nécessaires à la répression des abus.

Art. 47 Le droit de pétition est garanti.

Art. 48 Tous les cantons sont obligés de traiter les citoyens de l'une des confessions chrétiennes ressortissant des autres États confédérés comme ceux de leur État, en matière de législation et pour tout ce qui concerne les voies juridiques.

Art. 49 Les jugements civils définitifs rendus dans un canton sont exécutoires dans toute la Suisse.

Art. 50 Pour réclamations personnelles, le débiteur suisse ayant domicile et solvable, doit être recherché devant son juge naturel; ses biens ne peuvent en conséquence être saisis ou séquestrés hors du canton où il est domicilié, en vertu de réclamations personnelles.

Art. 51 La traite foraine est abolie dans l'intérieur de la Suisse, ainsi que le droit de retrait des citoyens d'un canton contre ceux d'autres États confédérés.

Art. 52 La traite foraine à l'égard des pays étrangers est abolie sous réserve de réciprocité.

Art. 53 Nul ne peut être distrait de son juge naturel. En conséquence, il ne pourra être établi de tribunaux extraordinaires.

Art. 54 Il ne pourra être prononcé de peine de mort pour cause de délit politique.

Art. 55 Une loi fédérale statuera sur l'extradition des accusés d'un canton à l'autre; toutefois, l'extradition ne peut être rendue obligatoire pour les délits politiques et ceux de la presse.

Art. 56 Il sera rendu une loi fédérale pour déterminer de quels cantons ressortissent les gens sans patrie (*Heimathlosen*) et pour empêcher qu'il ne s'en forme de nouveaux.

Art. 57 La Confédération a le droit de renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

Art. 58 L'Ordre des Jésuites et les sociétés qui lui sont affiliées ne peuvent être reçus dans aucune partie de la Suisse.

Art. 59 Les autorités fédérales peuvent prendre des mesures de police sanitaire lors d'épidémies et d'épizooties qui offrent un danger général.

CHAPITRE II AUTORITÉS FÉDÉRALES

I. Assemblée fédérale

Art. 60 L'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'Assemblée fédérale qui se compose de deux Sections ou Conseils, savoir:

- A. du Conseil national;
- B. du Conseil des États.

A. *Conseil national.*

Art. 61 Le Conseil national se compose des députés du Peuple suisse, élus à raison d'un membre par chaque 20 000 âmes de la population totale. Les fractions en sus de 10 000 âmes sont comptées pour 20 000.

Chaque canton et, dans les cantons partagés, chaque demi-canton élit un député au moins.

Art. 62 Les élections pour le Conseil national sont directes. Elles ont lieu dans des collèges électoraux fédéraux, qui ne peuvent toutefois être formés de parties de différents cantons.

Art. 63 À droit de voter tout Suisse âgé de vingt ans révolus et qui n'est du reste point exclu du droit de citoyen actif par la législation du canton dans lequel il a son domicile.

Art. 64 Est éligible comme membre du Conseil national tout citoyen suisse laïque et ayant le droit de voter.

Les Suisses devenus citoyens par la naturalisation ne sont éligibles qu'après cinq ans de possession du droit de cité.

Art. 65 Le Conseil national est élu pour trois ans et renouvelé intégralement chaque fois.

Art. 66 Les députés au Conseil des États, les membres du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par ce Conseil ne peuvent être simultanément membres du Conseil national.

Art. 67 Le Conseil national choisit dans son sein, pour chaque session ordinaire ou extraordinaire, un Président et un vice-Président.

Le membre qui a été Président pendant une session ordinaire ne peut, à la session ordinaire suivante, revêtir cette charge ni celle de vice-Président.

Le même membre ne peut être vice-Président pendant deux sessions ordinaires consécutives.

Lorsque les avis sont également partagés, le Président a la voix prépondérante; dans les élections, il vote comme les autres membres.

Art. 68 Les membres du Conseil national sont indemnisés de la caisse fédérale.

B. Conseil des États.

Art. 69 Le Conseil des États se compose de quarante-quatre députés des cantons. Chaque canton nomme deux députés; dans les cantons partagés, chaque demi-État en élit un.

Art. 70 Les membres du Conseil national et ceux du Conseil fédéral ne peuvent être simultanément députés au Conseil des États.

Art. 71 Le Conseil des États choisit dans son sein, pour chaque session ordinaire ou extraordinaire, un Président et un vice-Président.

Le Président ni le vice-Président ne peuvent être élus parmi les députés du canton dans lequel a été choisi le Président pour la session ordinaire qui a immédiatement précédé.

Les députés du même canton ne peuvent revêtir la charge de vice-Président pendant deux sessions ordinaires consécutives.

Lorsque les avis sont également partagés, le Président a la voix prépondérante; dans les élections, il vote comme les autres membres.

Art. 72 Les députés au Conseil des États sont indemnisés par les cantons.

C. Attributions de l'Assemblée fédérale

Art. 73 Le Conseil national et le Conseil des États délibèrent sur tous les objets que la présente Constitution place dans le ressort de la Confédération et qui ne sont pas attribués à une autorité fédérale.

Art. 74 Les affaires de la compétence des deux Conseils sont, entr'autres, les suivantes:

1. Les lois, les décrets ou les arrêtés pour la mise en vigueur de la Constitution fédérale, notamment sur la formation des cercles électoraux et le mode d'élection, sur l'organisation et le mode de procéder des autorités fédérales ainsi que sur la formation du jury;
2. Le traitement et les indemnités des membres des autorités de la Confédération et de la Chancellerie fédérale; la création de fonctions fédérales permanentes et la fixation des traitements;

3. L'élection du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral, du Chancelier, du Général en chef, du Chef de l'État-major général et des Représentants fédéraux;
4. La reconnaissance d'États et de Gouvernements étrangers;
5. Les alliances et les traités avec les États étrangers, ainsi que l'approbation des traités des cantons entr'eux ou avec les États étrangers; toutefois, les traités des cantons ne sont portés à l'Assemblée fédérale que lorsque le Conseil fédéral ou un autre canton élève des réclamations;
6. Les mesures pour la sûreté extérieure ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse; les déclarations de guerre et la conclusion de la paix;
7. La garantie des Constitutions et du territoire des cantons; l'intervention par suite de cette garantie; les mesures pour la sûreté intérieure de la Suisse, pour le maintien de la tranquillité et de l'ordre; l'amnistie et l'exercice du droit de grâce;
8. Les mesures pour faire respecter la Constitution fédérale et assurer la garantie des Constitutions cantonales, ainsi que celles qui ont pour but d'obtenir l'accomplissement des devoirs fédéraux ou de maintenir les droits garantis par la Confédération;
9. Les dispositions législatives touchant l'organisation militaire de la Confédération, l'instruction des troupes et les prestations des cantons; la disposition de l'armée;
10. L'établissement de l'échelle fédérale des contingents d'hommes et d'argent; les dispositions législatives sur l'administration et l'emploi des fonds de guerre fédéraux; la levée des contingents d'argent des cantons, les emprunts, le budget et les comptes;
11. Les lois, les décrets ou les arrêtés touchant les péages, les postes, les monnaies, les poids et mesures, la fabrication et la vente de la poudre à canon, des armes et des munitions;
12. La création d'établissements publics et les constructions de la Confédération, ainsi que les mesures d'expropriation qui s'y rapportent;
13. Les dispositions législatives touchant le libre établissement, les gens sans patrie (*Heimathlose*), la police des étrangers et les mesures sanitaires;
14. La haute surveillance de l'administration et de la justice fédérales;
15. Les réclamations des cantons et des citoyens contre les décisions ou les mesures prises par le Conseil fédéral;
16. Les différends entre cantons qui touchent au droit public;
17. Les conflits de compétence, entr'autres sur la question de savoir:
 - a. si une affaire est du ressort de la Confédération ou si elle appartient à la souveraineté cantonale;
 - b. si une affaire est de la compétence du Conseil fédéral ou de celle du Tribunal fédéral;
18. La révision de la Constitution fédérale.

Art. 75 Les deux Conseils s'assemblent, chaque année une fois, en session ordinaire, le jour fixé par le règlement.

Ils sont extraordinairement convoqués par le Conseil fédéral, ou sur la demande du quart des membres du Conseil national ou sur celle de cinq cantons.

Art. 76 Un Conseil ne peut délibérer qu'autant que les députés présents forment la majorité absolue du nombre total de ses membres.

Art. 77 Dans le Conseil national et dans le Conseil des États, les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants.

Art. 78 Les lois fédérales, les décrets ou les arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec le consentement des deux Conseils.

Art. 79 Les membres des deux Conseils votent sans instructions.

Art. 80 Chaque Conseil délibère séparément. Toutefois lorsqu'il s'agit des élections mentionnées à l'article 74, Nro. 3, d'exercer le droit de grâce ou de prononcer sur un conflit de compétence, les deux Conseils se réunissent pour délibérer en commun sous la direction du Président du Conseil national, et c'est la majorité des membres votants des deux Conseils qui décide.

Art. 81 L'initiative appartient à chaque Conseil et à chacun de leurs membres. Les cantons peuvent exercer le même droit par correspondance.

Art. 82 Les séances de chacun des Conseils sont ordinairement publiques.

II. Conseil fédéral

Art. 83 L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral composé de sept membres.

Art. 84 Les membres du Conseil fédéral sont nommés pour trois ans, par les Conseils réunis, et choisis parmi tous les citoyens suisses éligibles au Conseil national. — On ne pourra toutefois choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton.

Le Conseil fédéral est renouvelé intégralement après chaque renouvellement du Conseil national. Les membres qui font vacance dans l'intervalle des trois ans sont remplacés, à la première session de l'Assemblée fédérale, pour le reste de la durée de leurs fonctions.

Art. 85 Les membres du Conseil fédéral ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, revêtir aucun autre emploi, soit au service de la Confédération, soit dans un canton, ni suivre d'autre carrière ou exercer de profession.

Art. 86 Le Conseil fédéral est présidé par le Président de la Confédération. Il a un vice-Président. Le Président de la Confédération et le vice-Président du Conseil fédéral sont nommés pour une année, par l'Assemblée fédérale, entre les membres du Conseil.

Le Président sortant de charge ne peut être élu Président ou vice-Président pour l'année qui suit. Le même membre ne peut revêtir la charge de vice-Président pendant deux années de suite.

Art. 87 Le Président de la Confédération et les autres membres du Conseil fédéral reçoivent un traitement annuel de la caisse fédérale.

Art. 88 Le Conseil fédéral ne peut délibérer que lorsqu'il y a au moins quatre membres présents.

Art. 89 Les membres du Conseil fédéral ont voix consultative dans les deux Sections de l'Assemblée fédérale, ainsi que le droit d'y faire des propositions sur les objets en délibération.

Art. 90 Les attributions et les obligations du Conseil fédéral, dans les limites de la présente Constitution, sont entr'autres les suivantes:

- 1) Il dirige les affaires fédérales, conformément aux lois, aux décrets et aux arrêtés de la Confédération.
- 2) Il veille à l'observation de la Constitution, des lois, des décrets et des arrêtés de la Confédération, ainsi que des prescriptions des concordats fédéraux; il prend de son chef ou sur plainte, les mesures nécessaires pour les faire observer.

- 3) Il veille à la garantie des Constitutions cantonales.
- 4) Il présente des projets de lois, de décrets ou d'arrêtés à l'Assemblée fédérale et donne son préavis sur les propositions qui lui sont adressées par les Conseils ou par les cantons.
- 5) Il pourvoit à l'exécution des lois, des décrets et des arrêtés de la Confédération et à celle des jugements du Tribunal fédéral, ainsi que des transactions ou des sentences arbitrales sur des différends entr'cantons.
- 6) Il fait les nominations que la Constitution n'attribue pas à l'Assemblée fédérale ou au Tribunal fédéral, ou que les lois ne délèguent pas à une autre autorité inférieure.

Il nomme des Commissaires pour des missions à l'intérieur ou au-dehors.

- 7) Il examine les traités des cantons entr'eux ou avec l'étranger, et il les approuve, s'il y a lieu (art. 74, Nro. 5).
- 8) Il veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux et il est, en général, chargé des relations extérieures.
- 9) Il veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité.
- 10) Il veille à la sûreté intérieure de la Confédération, au maintien de la tranquillité et de l'ordre.
- 11) En cas d'urgence et lorsque l'Assemblée fédérale n'est pas réunie, le Conseil fédéral est autorisé à lever les troupes nécessaires et à en disposer, sous réserve de convoquer immédiatement les Conseils, si le nombre des troupes levées dépasse 20,000 hommes ou si elles restent sur pied au-delà de trois semaines.
- 12) Il est chargé de ce qui a rapport au militaire fédéral ainsi que de toutes les autres branches de l'administration qui appartiennent à la Confédération.
- 13) Il examine les lois et les ordonnances des cantons qui doivent être soumises à son approbation; il exerce la surveillance sur les branches de l'administration cantonale que la Confédération a placées sous son contrôle, telles que le militaire, les péages, les routes et les ponts.
- 14) Il administre les finances de la Confédération, propose le budget et rend les comptes des recettes et des dépenses.
- 15) Il surveille la gestion de tous les fonctionnaires et employés de l'administration fédérale.
- 16) Il rend compte de sa gestion à l'Assemblée fédérale, à chaque session ordinaire, lui présente un rapport sur la situation de la Confédération tant à l'intérieur qu'au dehors, et recommande à son attention les mesures qu'il croit utiles à l'accroissement de la prospérité commune.

Il fait aussi des rapports spéciaux lorsque l'Assemblée fédérale ou une de ses Sections le demande.

Art. 91 Les affaires du Conseil fédéral sont réparties par départements entre ses membres. Cette répartition a uniquement pour but de faciliter l'examen et l'expédition des affaires; les décisions émanant du Conseil fédéral comme autorité.

Art. 92 Le Conseil fédéral et ses départements sont autorisés à appeler des experts pour des objets spéciaux.

III. Chancellerie fédérale

Art. 93 Une Chancellerie fédérale, à la tête de laquelle se trouve le Chancelier de la Confédération, est chargée du Secrétariat de l'Assemblée fédérale et de celui du Conseil fédéral. Le Chancelier est élu par l'Assemblée fédérale pour le terme de trois ans, en même temps que le Conseil fédéral.

La Chancellerie est sous la surveillance plus spéciale du Conseil fédéral.

Une loi fédérale déterminera ultérieurement ce qui a rapport à l'organisation de la Chancellerie.

IV. Tribunal fédéral

Art. 94 Il y a un Tribunal fédéral pour l'administration de la justice en matière fédérale. Il y a, de plus, un Jury pour les affaires pénales.

Art. 95 Le Tribunal fédéral se compose de onze membres avec des suppléants dont la loi déterminera le nombre.

Art. 96 Les membres du Tribunal fédéral et les suppléants sont nommés pour trois ans par l'Assemblée fédérale. Le Tribunal fédéral est renouvelé intégralement après chaque renouvellement du Conseil national.

Les membres qui font vacance dans l'intervalle des trois ans sont remplacés, à la première session de l'Assemblée fédérale, pour le reste de la durée de leurs fonctions.

Art. 97 Peut être nommé au Tribunal fédéral tout citoyen suisse éligible au Conseil national. Les membres du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par cette autorité ne peuvent en même temps faire partie du Tribunal fédéral.

Art. 98 Le Président et le vice-Président du Tribunal fédéral sont nommés par l'Assemblée fédérale, chacun pour un an, parmi les membres du corps.

Art. 99 Les membres du Tribunal fédéral sont indemnisés au moyen de vacations payées par la caisse fédérale.

Art. 100 Le Tribunal fédéral organise sa Chancellerie et en nomme le personnel.

Art. 101 Comme Cour de justice civile, le Tribunal fédéral connaît:

- 1) pour autant qu'ils ne touchent pas au droit public, des différends:
 - a. entre cantons;
 - b. entre la Confédération et un canton;
- 2) des différends entre la Confédération, d'un côté, et des corporations ou des particuliers, de l'autre, lorsque ces corporations et ces particuliers sont demandeurs et qu'il s'agit de questions importantes que déterminera la législation fédérale;
- 3) des différends concernant les gens sans patrie (*Heimathlose*).

Dans les cas mentionnés sous Nro. 1, lettres a et b, ci-dessus, l'affaire est portée au Tribunal fédéral par l'intermédiaire du Conseil fédéral. Si le Conseil résout négativement la question de savoir si l'affaire est du ressort du Tribunal fédéral, le conflit est décidé par l'Assemblée fédérale.

Art. 102 Le Tribunal fédéral est tenu de juger d'autres causes, lorsque les parties s'accordent à le nantrir et que l'objet en litige dépasse une valeur considérable que détermine la législation fédérale. Dans ce cas, les frais sont entièrement à la charge des parties.

Art. 103 L'action du Tribunal fédéral comme Cour de justice pénale sera déterminée par la loi fédérale qui statuera ultérieurement sur la mise en accusation, les Cours d'assises et la cassation.

Art. 104 La Cour d'assises, avec le jury qui prononce sur les questions de fait, connaît:

- a. des cas concernant des fonctionnaires déferés à la justice pénale par l'autorité fédérale qui les a nommés;
- b. des cas de haute trahison envers la Confédération, de révolte ou de violence contre les autorités fédérales;
- c. des crimes et des délits contre le droit des gens;
- d. des délits politiques qui sont la cause ou la suite des troubles par lesquels une intervention fédérale armée a été occasionnée.

L'Assemblée fédérale peut toujours accorder l'amnistie ou faire grâce au sujet de ces crimes et de ces délits.

Art. 105 Le Tribunal fédéral connaît, de plus de la violation des droits garantis par la présente Constitution, lorsque les plaintes à ce sujet sont renvoyées devant lui par l'Assemblée fédérale.

Art. 106 Outre les cas mentionnés aux articles 101, 104 et 105, la législation fédérale peut placer d'autres affaires dans la compétence du Tribunal fédéral.

Art. 107 La législation fédérale déterminera:

- a. L'organisation du Ministère public fédéral;
- b. Quels délits seront dans la compétence du Tribunal fédéral, ainsi que les lois pénales à appliquer;
- c. Les formes de la procédure fédérale, qui sera publique et orale;
- d. Ce qui concerne les frais de justice.

Dispositions diverses

Art. 108 Tout ce qui concerne le siège des autorités de la Confédération est l'objet de la législation fédérale.

Art. 109 Les trois principales langues parlées en Suisse, l'allemand, le français et l'italien, sont langues nationales de la Confédération.

Art. 110 Les fonctionnaires de la Confédération sont responsables de leur gestion. Une loi fédérale déterminera d'une manière plus précise ce qui tient à cette responsabilité.

CHAPITRE III RÉVISION DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

Art. 111 La Constitution fédérale peut être révisée en tout temps.

Art. 112 La révision a lieu dans les formes statuées par la législation fédérale.

Art. 113 Lorsqu'une Section de l'Assemblée fédérale décrète la révision de la Constitution fédérale et que l'autre Section n'y consent pas, ou bien lorsque 50,000 citoyens suisses ayant droit de voter demandent la révision, la question de savoir si la Constitution fédérale doit être révisée, est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du Peuple suisse, par oui ou par non. Si, dans l'un ou l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils seront renouvelés pour travailler à la révision.

Art. 114 et dernier La Constitution fédérale révisée entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des cantons.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Art. 1 Les cantons se prononceront sur l'acceptation de la présente Constitution fédérale suivant les formes prescrites par leur Constitution, ou, dans ceux où la Constitution ne prescrit rien à cet égard, de la manière qui sera ordonnée par l'autorité suprême du canton que cela concerne.

Art. 2 Les résultats de la votation seront transmis au Directoire fédéral pour être communiqués à la Diète, qui prononcera si la nouvelle Constitution fédérale est acceptée.

Art. 3 Lorsque la Diète aura déclaré la Constitution fédérale acceptée, elle arrêtera immédiatement les dispositions nécessaires à sa mise en vigueur. Les attributions du Conseil fédéral de la guerre et celles du Conseil d'administration des fonds de guerre fédéraux passeront au Conseil fédéral.

Art. 4 Les dispositions statuées par le premier membre et par la lettre c de l'article 6 de la présente Constitution ne sont pas applicables aux constitutions cantonales actuellement en vigueur. Les prescriptions de ces constitutions qui seraient contraires aux autres dispositions de la Constitution fédérale seront abrogées du jour où la présente Constitution sera déclarée acceptée.

Art. 5 La perception des droits d'entrée fédéraux continuera jusqu'à ce que les tarifs des nouveaux péages qui seront perçus par la Confédération à la frontière suisse aient été mis à exécution.

Art. 6 Les arrêtés de la Diète et les concordats non contraires à la présente Constitution fédérale demeurent en vigueur jusqu'à ce qu'ils soient abrogés. Les concordats dont le contenu est devenu l'objet de la législation fédérale cesseront d'être en vigueur dès que ces lois seront exécutoires.

Art. 7 Dès que l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral seront constitués, le Pacte fédéral du 7 août 1815 sera abrogé.

B. Projet de Constitution fédérale de la Confédération suisse du 5 mars 1872*

Au Nom de Dieu tout puissant!

La Confédération suisse,

*Voulant affermir l'alliance des Confédérés, maintenir et accroître l'unité, la force et
l'honneur de la Nation suisse, a adopté la Constitution fédérale suivante:*

CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier. Les peuples des vingt-deux cantons souverains de la Suisse, unis par la présente alliance, savoir: Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwalden (le Haut et le Ras), Glaris, Zug, Fribourg, Soleure, Bâle (Ville et Campagne), Schaffhouse, Appenzell (les deux Rhodes) St.-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève, forment dans leur ensemble la Confédération suisse.

Art. 2 La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des Confédérés et d'accroître leur prospérité commune.

Art. 3 Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.

Art. 4 Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieux, de naissance, de personnes ou de familles.

Art. 5 La Confédération garantit aux cantons leur territoire, leur souveraineté dans les limites fixées par l'article 3, leurs constitutions, la liberté et les droits du peuple, les droits constitutionnels des citoyens, ainsi que les droits et les attributions que le Peuple a conférés aux autorités.

Art. 6 À cet effet, les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs constitutions. Cette garantie est accordée, pourvu:

- a. Que ces constitutions ne renferment rien de contraire aux dispositions de la Constitution fédérale;
- b. Qu'elles assurent l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines — représentatives ou démocratiques;
- c. Qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être révisées, lorsque la majorité absolue des citoyens le demande.

Art. 7 Toute alliance particulière et tout traité d'une nature politique entre cantons sont interdits. En revanche, les cantons ont le droit de conclure entr'eux des conventions sur des objets de législation, d'administration ou de justice; toutefois, ils doivent les porter à la connaissance de l'autorité fédérale, laquelle, si ces conventions renferment quelque chose de contraire à la Confédération ou aux droits des autres cantons, est autorisée à en empêcher l'exécution. Dans le cas contraire, les cantons contractants sont autorisés à réclamer pour l'exécution la coopération des autorités fédérales.

* Source: CONSEIL NATIONAL, *Bulletin*, vol. 2.

Art. 8 La Confédération a seule le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix, ainsi que de faire avec les États étrangers des alliances et des traités, notamment des traités de péage (douanes) et de commerce.

Art. 9 Toutefois, les cantons conservent le droit de conclure avec les États étrangers des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et la police; néanmoins ces traités ne doivent rien contenir de contraire à la Confédération ou aux droits d'autres cantons.

Art. 10 Les rapports officiels entre les cantons et les Gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral.

Toutefois, les cantons peuvent correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un État étranger, lorsqu'il s'agit des objets mentionnés à l'article précédent.

Art. 11 Il ne peut être conclu de capitulations militaires.

Art. 12 Les membres des autorités fédérales, les fonctionnaires civils et militaires de la Confédération, et les représentants, ou les commissaires fédéraux ne peuvent recevoir d'un Gouvernement étranger ni pensions ou traitements, ni titres, présents ou décorations.

S'ils sont déjà en possession de pensions, de titres ou de décorations, ils devront renoncer à jouir de leurs pensions et à porter leurs titres et leurs décorations pendant la durée de leurs fonctions.

Toutefois les employés inférieurs peuvent être autorisés par le Conseil fédéral à recevoir leurs pensions.

On ne peut, dans l'armée fédérale, porter ni décoration ni titre accordé par un gouvernement étranger.

Il est interdit à tout officier, sous-officier ou soldat d'accepter des distinctions de ce genre.

Art. 13 La Confédération n'a pas le droit d'entretenir des troupes permanentes.

Nul canton ou demi-canton ne peut avoir plus de 300 hommes de troupes permanentes, sans l'autorisation du pouvoir fédéral; la gendarmerie n'est pas comprise dans ce nombre.

Art. 14 Des différends venant à s'élever entre cantons, les États s'abstiendront de toute voie de fait et de tout armement. Ils se soumettront à la décision qui sera prise sur ces différends conformément aux prescriptions fédérales.

Art. 15 Dans le cas d'un danger subit provenant du dehors, le Gouvernement du canton menacé doit requérir le secours des États confédérés et en aviser immédiatement l'autorité fédérale, le tout sans préjudice des dispositions qu'elle pourra prendre. Les cantons requis sont tenus de prêter secours. Ces frais sont supportés par la Confédération.

Art. 16 En cas de troubles à l'intérieur, ou lorsque le danger provient d'un autre canton, le Gouvernement du canton menacé doit en aviser immédiatement le Conseil fédéral, afin qu'il puisse prendre les mesures nécessaires dans les limites de sa compétence (Art. 99, chiffres 3, 10 et 11) ou convoquer l'Assemblée fédérale. Lorsqu'il y a urgence, le Gouvernement est autorisé, en avertissant immédiatement le Conseil fédéral, à requérir le secours d'autres États confédérés, qui sont tenus de le prêter.

Lorsque le Gouvernement est hors d'état d'invoquer le secours, l'autorité fédérale compétente peut intervenir sans réquisition; elle est tenue d'intervenir lorsque les troubles compromettent la sûreté de la Suisse.

En cas d'intervention, les autorités fédérales veillent à l'observation des dispositions prescrites à l'article 5.

Les frais sont supportés par le canton qui a requis l'assistance ou occasionné l'intervention, à moins que l'Assemblée fédérale n'en décide autrement, en considération de circonstances particulières.

Art. 17 Dans les cas mentionnés aux deux articles précédents, chaque canton est tenu d'accorder libre passage aux troupes. Celles-ci sont immédiatement placées sous le commandement fédéral.

Art. 18 Tout Suisse est tenu au service militaire.

Les militaires, qui par le fait du service fédéral, perdent la vie ou voient leur santé altérée d'une manière permanente, ont droit à des secours de la Confédération, pour eux ou pour leur famille, s'ils

sont dans le besoin.

Art. 19 L'armée fédérale se compose de tous les Suisses astreints au service militaire par la législation fédérale.

En cas de danger, la Confédération peut aussi disposer des hommes n'appartenant pas à l'armée fédérale, ainsi que de toutes les ressources militaires des cantons.

Les cantons disposent des forces militaires de leur territoire, pour autant que ce droit n'est pas limité par la constitution ou les lois fédérales.

Art. 20 L'organisation de l'armée est du domaine de la législation fédérale. À moins que des considérations militaires ne s'y opposent, les unités tactiques doivent être formées de troupes d'un même canton.

Les frais de l'instruction, de l'armement, de l'habillement et de l'équipement de l'armée fédérale sont supportés par la Confédération.

Le matériel de guerre des cantons, tel qu'il doit exister à teneur des lois actuellement en vigueur, passe à la Confédération.

Toutefois, les cantons conservent le droit d'en disposer dans les limites fixées par le 3e alinéa de l'art. 19.

La Confédération a le droit de se servir ou de se rendre propriétaire des places d'armes et des bâtiments ayant une destination militaire qui existent dans les cantons. Les conditions auxquelles elle pourra user de ce droit seront réglées par la loi fédérale.

L'exécution de la loi militaire dans les cantons a lieu par les autorités cantonales dans les limites de la législation fédérale.

Art. 21 La Confédération peut ordonner à ses frais ou encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays.

Dans ce but, elle peut ordonner l'expropriation moyennant une juste indemnité. La législation fédérale statuera les dispositions ultérieures sur cette matière.

L'Assemblée fédérale peut interdire les constructions publiques qui porteraient atteinte aux intérêts militaires de la Confédération.

Art. 22 La Confédération a le droit de haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts dans les régions élevées.

Elle concourra à la correction et à l'endiguement des torrents, ainsi qu'au reboisement des régions où ils prennent leur source. Elle décrètera les mesures nécessaires pour assurer l'entretien de ces ouvrages et la conservation des forêts existantes.

Art. 23 La Confédération a le droit de statuer des dispositions législatives pour protéger les oiseaux utiles à l'agriculture et à la sylviculture et pour régler l'exercice de la pêche et de la chasse, principalement en vue de la conservation du gros gibier dans les montagnes.

Art. 24 La législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer est du domaine de la Confédération.

Art. 25 La Confédération a le droit de créer une Université, une École polytechnique et d'autres établissements supérieurs d'instruction publique.

Les cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être obligatoire et gratuite.

La Confédération peut fixer, par voie législative, le minimum de l'enseignement qui doit être donné dans les écoles primaires.

Art. 26 Ce qui concerne les péages (douanes) relève de la Confédération. Celle-ci peut percevoir des droits d'entrées et des droits de sortie.

Art. 27 La perception des péages fédéraux sera réglée conformément aux principes suivants:

- 1) Droit sur l'importation:
 - a. Les matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture du pays seront taxées aussi bas que possible.
 - b. Il en sera de même des objets nécessaires à la vie.

- c. Les objets de luxe seront soumis aux taxes les plus élevées.

Ces principes devront aussi être observés lors de la conclusion de commerce avec l'étranger.

- 2) Les droits sur l'exportation seront aussi modérés que possible.
3) La législation des péages contiendra des dispositions propres à assurer le commerce frontière et sur les marchés.

Les dispositions ci-dessus n'empêchent point la Confédération de prendre temporairement des mesures exceptionnelles dans des circonstances extraordinaires.

Art. 28 Le produit des péages appartient à la Confédération.

Les indemnités payées jusqu'à présent aux cantons pour le rachat des péages, droits de chaussée et de pontonnage, des droits de douane et d'autres émoluments semblables, sont supprimées.

Les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent, par exception et à raison de leurs routes alpêtres internationales, une indemnité annuelle dont, en tenant compte de toutes les circonstances, le chiffre est fixé comme suit:

Uri	fr. 70 000
Grisons	« 200 000
Tessin	« 200 000
Valais	« 200 000

Les cantons d'Uri et du Tessin recevront en outre pour le déblaiement des neiges sur la route du St-Gothard, une indemnité annuelle totale de fr. 40 000, aussi longtemps que cette route ne sera pas remplacée par un chemin de fer.

Art. 29 La liberté du commerce et de l'industrie est garantie dans toute l'étendue de la Confédération.

Sont réservé:

- a. La régle du sel et des poudres, les péages fédéraux, les droits d'entrée sur les vins et les autres boissons spiritueuses, ainsi que les autres droits de consommation formellement reconnus par la confédération, à teneur de l'art. 33.
b. Les mesures de police sanitaire contre les épidémies et les épizooties;
c. Les dispositions touchant l'exercice des professions commerciales et industrielles, les impôts qui s'y rattachent et la police des routes.

Ces dispositions ne peuvent rien renfermer de contraire au principe de la liberté de commerce et de l'industrie.

Art. 30 Les cantons peuvent exiger des preuves de capacité de ceux qui veulent exercer des professions libérales.

La législation fédérale pourvoit à ce que ces derniers puissent obtenir à cet effet des actes de capacité valables dans toute la Confédération.

Art. 31 Il est interdit d'ouvrir des maisons de jeu.

Celles qui existent actuellement seront fermées dans le délai de cinq ans, à dater de l'acceptation de la présente constitution.

Les concessions qui auraient été accordées depuis le commencement de l'année 1871 sont déclarées nulles.

La Confédération peut aussi prendre les mesures nécessaires concernant les loteries.

Art. 32 La Confédération a le droit de statuer des prescriptions uniformes en vue de protéger les ouvriers contre l'exercice des industries insalubres et dangereuses, et de régler, par voie législative, le travail des enfants dans les fabriques. Les opérations des agences d'émigration et des entreprises d'assurances non instituées par l'État sont soumises à la surveillance et la législation fédérale.

Art. 33 Les cantons sont autorisés à percevoir les droits d'entrée sur les vins et les autres boissons spiritueuses prévus à l'article 29, lettre a, toutefois moyennant les restrictions suivantes:

- a. La perception de ces droits de consommation ne doit nullement grever le transit; elle doit gêner le moins possible le commerce qui ne peut être frappé d'aucune autre taxe.

- b. Si les objets importés pour la consommation sont réexportés du canton, les droits payés pour l'entrée sont restitués sans qu'il en résulte d'autres charges.
- c. Les produits d'origine suisse seront moins imposés que ceux de l'étranger.
- d. Les droits actuels d'entrée sur les vins et les autres boissons spiritueuses d'origine suisse ne pourront être haussés par les cantons où il en existe. Il n'en pourra point être établi sur ces produits par les cantons qui n'en perçoivent pas actuellement.
- e. Les lois et les arrêtés des cantons sur la perception des droits d'entrée sont, avant leur mise à exécution, soumises à l'approbation de l'autorité fédérale, afin qu'elle fasse, au besoin, observer les dispositions qui précèdent.

Tous les droits d'entrée perçus actuellement par les cantons, ainsi que les droits analogues perçus par les communes, doivent disparaître sans indemnité à l'expiration d'un délai de vingt ans.

Art. 36 Dans toute la Suisse, les postes et les télégraphes sont du domaine fédéral.

Le produit des postes et des télégraphes appartient à la Caisse fédérale.

Les tarifs seront fixés d'après les mêmes principes et aussi équitablement que possible dans toutes les parties de la Suisse.

L'inviolabilité du secret des lettres et des télégrammes est garantie.

Art. 35 Les employés aux péages et aux postes doivent, en majeure partie, être choisis parmi les habitants des cantons où ils sont placés.

Art. 36 La Confédération exerce la haute surveillance sur les routes et les ponts dont le maintien l'intéresse.

Les sommes dues aux cantons désignés à l'article 28, pour l'entretien des routes alpestres construites sur leur territoire, seront retenues par l'autorité fédérale si ces routes ne sont pas convenablement entretenues par eux.

Art. 37 La Confédération exerce tous les droits compris dans la régle des monnaies.

Elle a seule le droit de battre monnaie.

La législation fédérale fixe le système monétaire; elle peut tarifier les monnaies étrangères.

Art. 38 La Confédération a le droit de décréter par voie législative des prescriptions générales sur l'émission et le remboursement des billets de banque.

Art. 39 La Confédération détermine le système des poids et mesures.

Les cantons exécutent, sous la surveillance de la Confédération, les lois concernant cette matière.

Art. 40 La fabrication et la vente de la poudre de guerre dans toute la Suisse appartiennent exclusivement à la Confédération.

Les compositions minières impropres au tir ne sont point comprises dans la régle des poudres.

Art. 41 Les dépenses de la Confédération sont couvertes:

- a. Par les intérêts des fonds fédéraux;
- b. Par le produit des péages fédéraux perçus à la frontière suisse;
- c. Par le produit des postes;
- d. Par le produit des poudres;
- e. Par les contributions des cantons, qui ne peuvent être levées qu'en vertu d'arrêtés de l'Assemblée fédérale.

Ces contributions sont payées par les cantons d'après l'échelle des contingents d'argent, qui sera soumise à une révision tous les vingt ans.

Dans cette révision, on prendra pour base tant la population des cantons que la fortune et les moyens de gagner qu'ils renferment.

Art. 42 Tout citoyen d'un canton est citoyen suisse.

Il peut, à ce titre, prendre part, au lieu de son domicile, à toutes les élections et votations en matière

fédérale, après avoir dûment justifié de sa qualité d'électeur.

Nul ne peut exercer des droits politiques dans plus d'un canton.

Le Suisse établi jouit, au lieu de son domicile, de tous les droits des citoyens du canton et de même que ceux-ci, de tous les droits des bourgeois de la commune, à l'exception de la participation aux biens des bourgeoisies et des corporations et le droit de vote dans les affaires purement bourgeoises et des corporations.

En matière cantonale et communale, il devient électeur après un établissement de trois mois. Toutefois, le droit de voter en matière communale ne s'étend pas, pour le citoyen établi, à l'administration des biens auxquels il n'est pas admis à participer.

Les lois cantonales sur l'établissement et sur les droits électoraux que possèdent en matière communale les citoyens établis sont soumises à la sanction du Conseil fédéral.

Art. 43 Aucun canton ne peut renvoyer de son territoire un de ses ressortissants, ni le priver du droit d'origine ou de cité.

La législation fédérale déterminera les conditions auxquelles les étrangers peuvent être naturalisés, ainsi que celles auxquelles un Suisse peut renoncer à sa nationalité pour obtenir la naturalisation dans un pays étranger.

Art. 44 Tout citoyen suisse a le droit de s'établir sur un point quelconque du territoire suisse, moyennant la production d'un acte d'origine ou d'une autre pièce analogue.

- 1) Exceptionnellement, l'établissement peut être refusé ou retiré à ceux qui, par la suite d'un jugement pénal, ne jouissent pas de leurs droits civiques.
- 2) À ceux qui tombent d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique et auxquels leur commune d'origine refuse une assistance suffisante, après avoir été invitée officiellement à l'accorder.

Le canton dans lequel un Suisse établit son domicile ne peut exiger de lui un cautionnement ni lui imposer aucune autre charge particulière pour cet établissement. De même, les communes ne peuvent imposer aux Suisses domiciliés sur leur territoire, d'autres contributions que celles qu'elles imposent à leurs propres ressortissants.

Une loi fédérale fixera le maximum de l'émolument de chancellerie à payer pour obtenir un permis d'établissement.

Art. 45 Le Suisse établi est soumis, dans la règle, à la juridiction et à la législation du lieu de leur domicile en ce qui concerne les rapports de droit civil.

La législation fédérale statuera les dispositions nécessaires en vue de l'application de ce principe, et pour empêcher qu'un citoyen ne soit imposé à double.

Art. 46 Une loi fédérale déterminera la différence entre l'établissement et le séjour et fixera en même temps les règles auxquelles seront soumis les Suisses en séjour quant à leurs droits politiques et à leurs droits civils.

Art. 47 Une loi fédérale statuera les dispositions nécessaires pour régler ce qui concerne les frais de maladie et de sépulture des ressortissants pauvres d'un canton tombés malades ou décédés dans un autre canton.

Art. 48 La liberté de conscience et de croyance est inviolable.

Nul ne peut être inquiété dans l'exercice de ses droits civils ou politiques pour cause d'opinion religieuse, ni être contraint d'accomplir un acte religieux, ou encourir des peines à ce sujet.

Nul n'est tenu de payer des impôts dont le produit est spécialement affecté aux frais proprement dits du culte d'une communauté religieuse à laquelle il n'appartient pas. L'exécution ultérieure de ce principe reste réservée à la législation fédérale.

Nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse, s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique.

Art. 49 Le libre exercice des cultes est garanti dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

Les cantons et la Confédération peuvent prendre les mesures nécessaires pour le maintien de l'ordre public et de la paix entre les confessions, ainsi que contre les empiétements des autorités ecclésiastiques.

tiques sur les droits des citoyens et de l'État.

Art. 50 Le droit au mariage est placé sous la protection de la Confédération.

Aucun empêchement au mariage ne peut être fondé sur des motifs confessionnels, sur l'indigence de l'un ou de l'autre des époux, sur leur conduite ou sur quelque autre motif de police que ce soit.

Sera reconnu comme valable dans toute la Confédération le mariage conclu dans un canton ou à l'étranger, conformément à la législation qui y est en vigueur, aussi longtemps que la législation fédérale (art. 55) n'aura pas déterminé les conditions nécessaires pour la validité des mariages.

La femme acquiert par le mariage le droit de cité et de bourgeoisie de son mari.

Les enfants nés avant le mariage sont légitimés par le mariage subséquent de leurs parents.

Il ne peut être perçu aucune finance d'admission ni aucune taxe semblable de l'un ou de l'autre époux.

Art. 51 La liberté de la presse est garantie.

Toutefois, les lois cantonales statuent les mesures nécessaires à la répression des abus; ces lois sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

La Confédération peut aussi statuer des peines pour réprimer les abus dirigés contre elle ou ses autorités.

Art. 52 Les citoyens ont le droit de former des associations, pourvu qu'il n'y ait dans le but de ces associations ou dans les moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'État. Les lois cantonales statuent les mesures nécessaires à la répression des abus.

Art. 53 Le droit de pétition est garanti.

Art. 54 Tous les cantons sont obligés de traiter les citoyens des autres États confédérés comme ceux de leur État, en matière de législation et pour tout ce qui concerne les voies juridiques.

Art. 55 La législation sur le droit civil, y compris la procédure, est du ressort de la Confédération. Toutefois, les cantons conservent le droit de rendre des lois sur ces matières jusqu'à la promulgation des lois fédérales.

La Confédération peut, en outre, étendre sa législation au droit pénal et à la procédure pénale. Néanmoins, le jury ne peut être aboli par la législation fédérale dans les cantons où il existe.

L'administration de la justice reste aux cantons, sous réserve des attributions du Tribunal fédéral.

Art. 56 Les jugements civils définitifs rendus dans un canton sont exécutoires dans toute la Suisse.

Art. 57 Pour réclamations personnelles, le débiteur solvable ayant domicile en Suisse doit être recherché devant le juge de son domicile; ses biens ne peuvent en conséquence être saisis ou séquestrés hors du canton ou il est domicilié, en vertu de réclamations personnelles.

La contrainte par corps est abolie.

Art. 58 La traite foraine est abolie dans l'intérieur de la Suisse, ainsi que le droit de retrait des citoyens d'un canton contre ceux d'autres États confédérés.

Art. 59. La traite foraine à l'égard des pays étrangers est abolie sous réserve de réciprocité.

Art. 60 Nul ne peut être distrait de son juge naturel. En conséquence, il ne pourra être établi de tribunaux extraordinaires.

En matière matrimoniale, nul ne peut être contraint de se soumettre à une juridiction ecclésiastique.

Art. 61 La peine de mort est abolie.

Sont réservées toutefois les dispositions du Code pénal militaire.

Les peines corporelles sont abolies.

Art. 62 La législation fédérale statue sur l'extradition des accusés d'un canton à l'autre; toutefois, l'extradition ne peut être rendue obligatoire pour les délits politiques et ceux de la presse.

Art. 63 Il sera rendu une loi fédérale pour déterminer de quels cantons ressortissent les gens sans patrie (*Heimathlosen*) et pour empêcher qu'il ne s'en forme de nouveaux.

Art. 64 La Confédération a le droit de renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

Art. 65 L'ordre des Jésuites et les sociétés qui lui sont affiliées ne peuvent être reçus dans aucune partie de la Suisse, et toute action dans l'Eglise et dans l'école est interdite à leurs membres.

Art. 66 La législation concernant les mesures de police sanitaire contre les épidémies et les épizooties qui offrent un danger général est du domaine de la Confédération.

CHAPITRE II AUTORITÉS FÉDÉRALES

I. Assemblée fédérale

Art. 67 Sous réserve des droits du peuple et des cantons (articles 85, 89, 118), l'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'Assemblée fédérale, qui se compose de deux Sections ou Conseils, savoir:

- A. Le Conseil national.
- B. Le Conseil des États.

A. *Conseil national.*

Art. 68 Le Conseil national se compose des députés du peuple suisse, élus à raison d'un membre par 20 000 âmes de la population totale. Les fractions en sus de 10 000 âmes sont comptées pour 20 000.

Chaque canton et, dans les cantons partagés, chaque demi-canton élit un député au moins.

Art. 69 Les élections pour le Conseil national sont directes. Elles ont lieu dans des collèges électoraux fédéraux, qui ne peuvent toutefois être formés de parties de différents cantons.

Art. 70 À droit de prendre part aux élections et aux votations tout Suisse âgé de vingt ans révolus et qui n'est du reste point exclu du droit de citoyen actif par la législation du canton dans lequel il a son domicile.

Toutefois, la législation fédérale pourra régler d'une manière uniforme l'exercice de ce droit.

Art. 71 Est éligible comme membre du Conseil national tout citoyen suisse et ayant droit de voter.

Art. 72 Le Conseil national est élu pour trois ans et renouvelé intégralement chaque fois.

Art. 73 Les députés au Conseil des États, les membres du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par ce Conseil ne peuvent être simultanément membres du Conseil national.

Art. 74 Le Conseil national choisit dans son sein, pour chaque session ordinaire ou extraordinaire un Président et un vice-Président.

Le membre qui a été Président pendant une session ordinaire ne peut, à la session ordinaire suivante, revêtir cette charge ni celle de vice-Président.

Le même membre ne peut être vice-Président pendant deux sessions ordinaires consécutives.

Lorsque les avis sont également partagés, le Président décide; dans les élections, il vote comme les autres membres.

Art. 75 Les membres du Conseil national sont indemnisés par la Caisse fédérale.

B. Conseil des États.

Art. 76 Le Conseil des États se compose de quarante-quatre députés des cantons. Chaque canton nomme deux députés; dans les cantons partagés, chaque demi-État en élit un.

Art. 77 Les membres du Conseil national et ceux du Conseil fédéral ne peuvent être députés au Conseil des États.

Art. 78 Le Conseil des États choisit dans son sein, pour chaque session ordinaire ou extraordinaire, un Président et un vice-Président.

Le Président ni le vice-Président ne peuvent être élus parmi les députés du canton dans lequel a été choisi le Président pour la session ordinaire qui a immédiatement précédé.

Les députés du même canton ne peuvent revêtir la charge de vice-Président pendant deux sessions ordinaires consécutives.

Lorsque les avis sont également partagés, le Président décide; dans les élections, il vote comme les autres membres.

Art. 79 Les députés au Conseil des États sont indemnisés par les cantons.

C. Attributions de l'Assemblée fédérale.

Art. 80 Le Conseil national et le Conseil des États délibèrent sur tous les objets que la présente Constitution place dans le ressort de la Confédération et qui ne sont pas attribués à une autre autorité fédérale.

Art. 81 Les affaires de la compétence des deux Conseils sont entre autres les suivantes:

1. Les lois sur l'organisation et le mode d'élection des autorités fédérales;
2. Les lois, décret ou arrêtés sur les matières que la Constitution place dans la compétence fédérale;
3. Le traitement et les indemnités des membres des autorités de la Confédération et de la Chancellerie fédérale; la création de fonctions fédérales permanentes et la fixation des traitements;
4. L'élection du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du chancelier, ainsi que du général en chef de l'armée fédérale;
5. Les alliances et les traités avec les États étrangers, ainsi que l'approbation des traités des cantons entre eux ou avec les États étrangers; toutefois, les traités des cantons ne sont portés à l'Assemblée fédérale que lorsque le Conseil fédéral ou un autre canton élève des réclamations;
6. Les mesures pour la sûreté extérieure ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse; les déclarations de guerre et la conclusion de la paix;
7. La garantie des Constitutions et du territoire des cantons; l'intervention par suite de cette garantie; les mesures pour la sûreté intérieure de la Suisse, pour le maintien de la tranquillité et de l'ordre; l'amnistie et le droit de grâce;
8. Les mesures pour faire respecter la Constitution fédérale et assurer la garantie des Constitutions cantonales, ainsi que celles qui ont pour but d'obtenir l'accomplissement des devoirs fédéraux;
9. Le droit de disposer de l'armée fédérale;
10. L'établissement du budget annuel, l'approbation des comptes de l'État et les arrêtés autorisant des emprunts; les dispositions générales sur l'administration de la fortune de l'État;
11. La haute surveillance de l'administration et de la justice fédérales;
12. Les réclamations contre les décisions du Conseil fédéral sur les contestations administratives qui lui sont déferées à teneur de l'article 110;
13. Les conflits de compétence entre autorités fédérales;
14. La révision de la Constitution fédérale.

Art. 82 Les deux Conseils s'assemblent, chaque année une fois, en session ordinaire, le jour fixé par le règlement.

Ils sont extraordinairement convoqués par le Conseil fédéral ou sur la demande du quart des membres du Conseil national ou sur celle de cinq cantons.

Art. 83 Un Conseil ne peut délibérer qu'autant que les députés présents forment la majorité absolue du nombre total de ses membres.

Art. 84 Dans le Conseil national et dans le Conseil des États, les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants.

Art. 85 Les lois fédérales, les décrets et les arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'accord des deux Conseils.

Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 50 000 citoyens actifs ou par cinq cantons.

Art. 86 Les membres des deux Conseils votent sans instructions.

Art. 87 Chaque Conseil délibère séparément. Toutefois, lorsqu'il s'agit des élections mentionnées à l'article 81, chiffre 4, d'exercer le droit de grâce ou de prononcer sur un conflit de compétence (article 81, chiffre 13), les deux Conseils se réunissent pour délibérer en commun sous la direction du Président du Conseil national, et c'est la majorité des membres votants des deux Conseils qui décide.

Art. 88 L'initiative appartient à chacun des deux Conseils et à chacun de leurs membres. Les cantons peuvent exercer le même droit par correspondance.

Art. 89 Lorsque 50 000 citoyens actifs ou cinq cantons demandent qu'une loi fédérale ou un arrêté fédéral soit modifié ou abrogé, ou qu'une nouvelle loi ou un nouvel arrêté soit rendu sur un sujet déterminé, et si d'ailleurs des engagements pris par la Confédération ne s'y opposent pas, les deux Conseils doivent, en cas d'adhésion de leur part, élaborer le projet de loi ou d'arrêté fédéral et les soumettre à l'acceptation ou au rejet du peuple.

Si les deux Conseils n'adhèrent pas à la demande, celle-ci est soumise au peuple, et si la majorité des votants se prononce affirmativement, les Conseils élaborent un projet conforme et le soumettent à l'acceptation ou au rejet du peuple.

Art. 90 La législation fédérale déterminera les formes et les délais à observer pour l'exercice du droit d'initiative et pour les votations populaires.

Art. 91 Les séances de chacun des Conseils sont ordinairement publiques.

II. Conseil fédéral.

Art. 92 L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral composé de sept membres.

Art. 93 Les membres du Conseil fédéral sont nommés pour trois ans par les Conseils réunis et choisis parmi tous les citoyens suisses éligibles au Conseil national. On ne pourra toutefois choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton.

Le Conseil fédéral est renouvelé intégralement après chaque renouvellement du Conseil national.

Les membres qui font vacance dans l'intervalle des trois ans sont remplacés, à la première session de l'Assemblée fédérale, pour le reste de la durée de leurs fonctions.

Art. 94 Les membres du Conseil fédéral ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, revêtir aucun autre emploi, soit au service de la Confédération, soit dans un canton, ni suivre d'autre carrière ou exercer de profession.

Art. 95 Le Conseil fédéral est présidé par le Président de la Confédération. Il a un vice-Président. Le Président de la Confédération et le vice-Président du Conseil fédéral sont nommés pour une année, par l'Assemblée fédérale, entre les membres du Conseil. Le Président sortant de charge ne peut être élu Président ou vice-Président pour l'année qui suit. Le même membre ne peut revêtir la charge de vice-Président pendant deux années de suite.

Art. 96 Le Président de la Confédération et les autres membres du Conseil fédéral reçoivent un traitement annuel de la Caisse fédérale.

Art. 97 Le Conseil fédéral ne peut délibérer que lorsqu'il y a au moins quatre membres présents.

Art. 98 Les membres du Conseil fédéral ont voix consultative dans les deux Sections de l'Assemblée fédérale, ainsi que le droit d'y faire des propositions sur les objets en délibération.

Art. 99 Les attributions et les obligations du Conseil fédéral, dans les limites de la présente Constitution, sont entre autres les suivantes:

1. Il dirige les affaires fédérales, conformément aux lois aux décrets aux arrêtés de la Confédération.
2. Il veille à l'observation de la Constitution, des lois, des décrets et des arrêtés de la Confédération, ainsi que des prescriptions des concordats fédéraux; il prend, de son chef ou sur plaintes, les mesures nécessaires pour les faire observer, lorsque le recours n'est pas du nombre de ceux qui doivent être portés devant le Tribunal fédéral à teneur de l'art. 110.
3. Il veille à la garantie des Constitutions cantonales.
4. Il présente des projets de lois, de décrets ou d'arrêtés à l'Assemblée fédérale et donne son préavis sur les propositions qui lui sont adressées par les Conseils ou par les cantons.
5. Il pourvoit à l'exécution des lois, des décrets et des arrêtés de la Confédération et à celle des jugements du Tribunal fédéral, ainsi que des transactions ou des sentences arbitrales sur des différends entre cantons.
6. Il fait les nominations que la Constitution n'attribue pas à l'Assemblée fédérale ou au Tribunal fédéral ou que les lois ne délèguent pas à une autre autorité.
7. Il examine les traités des cantons entre eux ou avec l'étranger, et il les approuve, s'il y a lieu (article 81, chiffre 5).
8. Il veille aux intérêts de la Confédération au-dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et il est, en général, chargé des relations extérieures.
9. Il veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité.
10. Il veille à la sûreté intérieure de la Confédération, au maintien de la tranquillité et de l'ordre.
11. En cas d'urgence et lorsque l'Assemblée fédérale n'est pas réunie, le Conseil fédéral est autorisé à lever les troupes nécessaires et à en disposer, sous réserve de convoquer immédiatement les Conseils, si le nombre des troupes levées dépasse deux mille hommes ou si elles restent sur pied au-delà de trois semaines.
12. Il est chargé de ce qui a rapport au militaire fédéral, ainsi que de toutes les autres branches de l'administration qui appartiennent à la Confédération.
13. Il examine les lois et les ordonnances des cantons qui doivent être soumises à son approbation; il exerce la surveillance sur les branches de l'administration cantonale qui sont placées sous son contrôle.
14. Il administre les finances de la Confédération, propose le budget et rend les comptes des recettes et des dépenses.
15. Il surveille la gestion de tous les fonctionnaires et employés de l'administration fédérale.

16. Il rend compte de sa gestion à l'Assemblée fédérale, à chaque session ordinaire, lui présente un rapport sur la situation de la Confédération tant à l'intérieur qu'au-dehors, et recommande à son attention les mesures qu'il croit utiles à l'accroissement de la prospérité commune. Il fait aussi des rapports spéciaux lorsque l'Assemblée fédérale ou une de ses Sections le demande.

Art. 100 Les affaires du Conseil fédéral sont réparties par départements entre ses membres. Cette répartition a uniquement pour but de faciliter l'examen et l'expédition des affaires; les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité.

Art. 101 Le Conseil fédéral et ses départements sont autorisés à appeler des experts pour des objets spéciaux.

III. Chancellerie fédérale

Art. 102 Une Chancellerie fédérale, à la tête de laquelle se trouve le Chancelier de la Confédération, est chargée du secrétariat de l'Assemblée fédérale et de celui du Conseil fédéral.

Le chancelier et le vice-chancelier sont élus par l'Assemblée fédérale pour le terme de trois ans, en même temps que le Conseil fédéral.

La Chancellerie est sous la surveillance plus spéciale du Conseil fédéral.

Une loi fédérale déterminera ultérieurement ce qui a rapport à l'organisation de la Chancellerie.

IV. Tribunal fédéral

Art. 103 Il y a un Tribunal fédéral pour l'administration de la justice en matière fédérale. Il y a, de plus, un Jury pour les affaires pénales (article 109).

Art. 104 Les membres et les suppléants du Tribunal fédéral sont nommés par l'Assemblée fédérale. Les trois langues nationales doivent être représentées dans le Tribunal fédéral.

La loi détermine l'organisation du Tribunal fédéral et de ses sections, le nombre de ses membres et des suppléants, la durée de leurs fonctions et leur traitement.

Art. 105 Peut être nommé au Tribunal fédéral tout citoyen suisse éligible au Conseil national.

Art. 106 Le Tribunal fédéral organise sa chancellerie et en nomme le personnel.

Art. 107 Le Tribunal fédéral connaît des différends de droit civil:

- 1) entre la Confédération et les cantons;
- 2) entre la Confédération d'une part et des corporations ou des particuliers d'autre part, quand ces corporations ou ces particuliers sont demandeurs et quand le litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale;
- 3) entre cantons;
- 4) entre des cantons d'une part et des corporations ou des particuliers d'autre part, quand une des parties le requiert et que le litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale.

Il connaît de plus des différends concernant le *heimathlosat*, ainsi que des contestations qui surgissent entre communes de différents cantons, touchant le droit de cité.

Art. 108 Le Tribunal fédéral est tenu de juger d'autres causes, lorsque les parties s'accordent à le nantrir et que l'objet en litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale.

Art. 109 Le Tribunal fédéral assisté du Jury, lequel statue sur les faits, connaît, en matière pénale:

- 1) des cas de haute trahison envers la Confédération, de révolte ou de violence contre les autorités fédérales,
- 2) des crimes et des délits contre le droit des gens;
- 3) des crimes et des délits politiques qui sont la cause ou la suite de troubles par lesquels une intervention fédérale armée est occasionnée;

- 4) des faits relevés à la charge de fonctionnaires nommés par une autorité fédérale, quand cette autorité en saisit le Tribunal fédéral.

Art. 110 Le Tribunal fédéral connaît en outre:

- 1) des conflits de compétence entre les autorités fédérales, d'une part et les cantons.
- 2) des différends entre cantons, lorsque ces différends sont du domaine du droit public
- 3) des réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens, ainsi que des réclamations de particuliers pour violation de concordats ou de traités.

Sont réservées les contestations administratives, à déterminer par la législation fédérale.

Dans tous les cas prémentionnés, le Tribunal fédéral appliquera les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette Assemblée qui ont une portée générale. Il se conformera également aux traités que l'Assemblée fédérale aura ratifiés.

Art. 111 Outre les cas mentionnés aux articles 107, 109 et 110, la législation fédérale peut placer d'autres affaires dans la compétence du Tribunal fédéral; elle peut, en particulier, donner à ce Tribunal des attributions ayant pour but d'assurer l'application uniforme des lois prévues à l'article 55.

V. Dispositions diverses

Art. 112 Tout ce qui concerne le siège des autorités de la Confédération est l'objet de la législation fédérale.

Art. 113 Les trois principales langues parlées en Suisse sont l'allemand, le français et l'italien, sont langues nationales de la Confédération.

Art. 114 Les fonctionnaires de la Confédération sont responsables de leur gestion. Une loi fédérale détermine ce qui tient à cette responsabilité.

CHAPITRE III RÉVISION DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

Art. 115 La Constitution fédérale peut être révisée en tout temps.

Art. 116 La révision a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale.

Art. 117 Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décrète la révision de la Constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque cinquante mille citoyens suisses ayant droit de voter demandent la révision, la question de savoir si la Constitution fédérale doit être révisée est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, par oui ou par non. Si, dans l'un ou l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils seront renouvelés pour travailler à la révision.

Art. 118 La Constitution fédérale révisée entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des États.

Pour établir la majorité des États, le vote d'un demi-canton est compté pour une demi-voix.

Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'État.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article premier. La répartition du produit des postes et des péages sera maintenue sur les bases actuelles, aussi longtemps que la Confédération ne sera pas effectivement chargée des dépenses militaires supportées jusqu'à présent par les cantons.

La législation fédérale pourvoira en outre à ce que la perte que pourraient entraîner dans leur en-

Projet de Constitution fédérale de la Confédération suisse du 5 mars 1872*

semble les modifications résultant des articles 20, 28 et 34, 2e alinéa, pour le fisc de certains cantons, ne frappe ceux-ci que graduellement et n'atteigne son chiffre total qu'après une période transitoire de quelques années.

Art. 2 Les dispositions des lois fédérales, des concordats et des Constitutions ou des lois cantonales contraires à la présente Constitution cessent d'être en vigueur par le fait de l'adoption de celle-ci.

Art. 3 Jusqu'à l'adoption de la loi sur l'organisation du Tribunal fédéral, le nombre actuel des membres de ce Tribunal est maintenu.

Art. 4 Un délai de cinq ans est accordé aux cantons pour introduire la gratuité de l'enseignement public primaire (article 25).

Art. 5 Les personnes qui exercent une profession libérale et qui, avant la promulgation de la loi fédérale prévue à l'article 30, ont obtenu un certificat de capacité d'un canton ou d'une autorité concordataire représentant plusieurs cantons peuvent exercer cette profession sur tout le territoire de la Confédération.

Les anciennes dispositions transitoires 4, 5, 6 et 7 sont supprimées.

C. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874^{*}

Au nom du Dieu tout-puissant!

La Confédération suisse,

*voulant affermir l'alliance des Confédérés, maintenir et accroître l'unité, la force et
l'honneur de la Nation suisse a adopté la Constitution fédérale suivante:*

CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier. Les peuples des vingt-deux cantons souverains de la Suisse, unis par la présente alliance, savoir: Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwalden (le Haut et le Bas), Glaris, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle (Ville et Campagne), Schaffhouse, Appenzell (les deux Rhodes), St-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève, forment dans leur ensemble la Confédération suisse.

Art. 2 La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des Confédérés et d'accroître leur prospérité commune.

Art. 3 Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.

Art. 4 Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles.

Art. 5 La Confédération garantit aux cantons leur territoire, leur souveraineté dans les limites fixées par l'article 3, leurs Constitutions, la liberté et les droits du peuple, les droits constitutionnels des citoyens, ainsi que les droits et les attributions que le peuple a conférés aux autorités.

Art. 6 Les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs Constitutions. Cette garantie est accordée, pourvu:

- a. Que ces Constitutions ne renferment rien de contraire aux dispositions de la Constitution fédérale;
- b. Qu'elles assurent l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines — représentatives ou démocratiques;
- c. Qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être révisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande.

Art. 7 Toute alliance particulière et tout traité d'une nature politique entre cantons sont interdits. En revanche, les cantons ont le droit de conclure entre eux des conventions sur des objets de législation, d'administration ou de justice; toutefois, ils doivent les porter à la connaissance de l'autorité fédérale, laquelle, si ces conventions renferment quelque chose de contraire à la Confédération ou aux droits des autres cantons, est autorisée à en empêcher l'exécution. Dans le cas contraire, les cantons contractants sont autorisés à réclamer pour l'exécution la coopération des autorités fédérales.

^{*} CHANCELERIE FÉDÉRALE, *Révision*, p. 355.

Art. 8 La Confédération a seule le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix, ainsi que de faire avec les États étrangers des alliances et des traités, notamment des traités de péage (douanes) et de commerce.

Art. 9 Exceptionnellement, les cantons conservent le droit de conclure avec les États étrangers des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police; néanmoins, ces traités ne doivent rien contenir de contraire à la Confédération ou aux droits d'autres cantons.

Art. 10 Les rapports officiels entre les cantons et les Gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral.
Toutefois, les cantons peuvent correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un État étranger, lorsqu'il s'agit des objets mentionnés à l'article précédent

Art. 11 Il ne peut être conclu de capitulations militaires.

Art. 12 Les membres des autorités fédérales, les fonctionnaires civils et militaires de la Confédération et les représentants ou les commissaires fédéraux ne peuvent recevoir d'un Gouvernement étranger ni pensions ou traitements, ni titres, présents ou décorations.

S'ils sont déjà en possession de pensions, de titres ou de décorations, ils devront renoncer à jouir de leurs pensions et à porter leurs titres et leurs décorations pendant la durée de leurs fonctions.

Toutefois, les employés inférieurs peuvent être autorisés par le Conseil fédéral à recevoir leurs pensions.

On ne peut, dans l'armée fédérale, porter ni décoration ni titre accordés par un Gouvernement étranger.

Il est interdit à tout officier, sous-officier ou soldat d'accepter des distinctions de ce genre.

Art. 13 La Confédération n'a pas le droit d'entretenir des troupes permanentes.

Nul canton ou demi-canton ne peut avoir plus de 300 hommes de troupes permanentes, sans l'autorisation du pouvoir fédéral; la gendarmerie n'est pas comprise dans ce nombre.

Art. 14 Des différends venant à s'élever entre cantons, les États s'abstiendront de toute voie de fait et de tout armement. Ils se soumettront à la décision qui sera prise sur ces différends conformément aux prescriptions fédérales.

Art. 15 Dans le cas d'un danger subit provenant du dehors, le Gouvernement du canton menacé doit requérir le secours des États confédérés et en aviser immédiatement l'autorité fédérale, le tout sans préjudice des dispositions qu'elle pourra prendre. Les cantons requis sont tenus de prêter secours. Les frais sont supportés par la Confédération.

Art. 16 En cas de troubles à l'intérieur, ou lorsque le danger provient d'un autre canton, le Gouvernement du canton menacé doit en aviser immédiatement le Conseil fédéral, afin qu'il puisse prendre les mesures nécessaires dans les limites de sa compétence (article 102, chiffres 3, 10 et 11) ou convoquer l'Assemblée fédérale. Lorsqu'il y a urgence, le Gouvernement est autorisé, en avertissant immédiatement le Conseil fédéral, à requérir le secours d'autres États confédérés, qui sont tenus de le prêter.

Lorsque le Gouvernement est hors d'état d'invoquer le secours, l'autorité fédérale compétente peut intervenir sans réquisition; elle est tenue de le faire lorsque les troubles compromettent la sûreté de la Suisse.

En cas d'intervention, les autorités fédérales veillent à l'observation des dispositions prescrites à l'article 5.

Les frais sont supportés par le canton qui a requis l'assistance ou occasionné l'intervention, à moins que l'Assemblée fédérale n'en décide autrement, en considération de circonstances particulières.

Art. 17 Dans les cas mentionnés aux deux articles précédents, chaque canton est tenu d'accorder libre passage aux troupes. Celles-ci seront immédiatement placées sous le commandement fédéral.

Art. 18 Tout Suisse est tenu au service militaire.

Les militaires qui, par le fait du service fédéral, perdent la vie ou voient leur santé altérée d'une manière permanente ont droit à des secours de la Confédération, pour eux ou pour leur famille, s'ils sont dans le besoin.

Chaque soldat reçoit gratuitement ses premiers effets d'armement, d'équipement et d'habillement. L'arme reste en mains du soldat aux conditions qui seront fixées par la législation fédérale.

La Confédération édictera des prescriptions uniformes sur la taxe d'exemption du service militaire.

Art. 19 L'armée fédérale est composée:

- a. des corps de troupes des cantons;
- b. de tous les Suisses qui, n'appartenant pas à ces corps, sont néanmoins astreints au service militaire.

Le droit de disposer de l'armée, ainsi que du matériel de guerre prévu par la loi, appartient à la Confédération.

En cas de danger, la Confédération a aussi le droit de disposer exclusivement et directement des hommes non incorporés dans l'armée fédérale et de toutes les autres ressources militaires des cantons.

Les cantons disposent des forces militaires de leur territoire, pour autant que ce droit n'est pas limité par la Constitution ou les lois fédérales.

Art. 20 Les lois sur l'organisation de l'armée émanent de la Confédération. L'exécution des lois militaires dans les cantons a lieu par les autorités cantonales, dans les limites qui seront fixées par la législation fédérale et sous la surveillance de la Confédération.

L'instruction militaire dans son ensemble appartient à la Confédération; il en est de même de l'armement.

La fourniture et l'entretien de l'habillement et de l'équipement restent dans la compétence cantonale; toutefois, les dépenses qui en résultent sont bonifiées aux cantons par la Confédération, d'après une règle à établir par la législation fédérale.

Art. 21 À moins que des considérations militaires ne s'y opposent, les corps doivent être formés de troupes d'un même canton.

La composition de ces corps de troupes, le soin du maintien de leur effectif, la nomination et la promotion des officiers de ces corps appartiennent aux cantons, sous réserve des prescriptions générales qui leur seront transmises par la Confédération.

Art. 22 Moyennant une indemnité équitable, la Confédération a le droit de se servir ou de devenir propriétaire des places d'armes et des bâtiments ayant une destination militaire qui existent dans les cantons; ainsi que de leurs accessoires.

Les conditions de l'indemnité seront réglées par la législation fédérale.

Art. 23 La Confédération peut ordonner à ses frais ou encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays.

Dans ce but, elle peut ordonner l'expropriation moyennant une juste indemnité. La législation fédérale statuera les dispositions ultérieures sur cette matière.

L'Assemblée fédérale peut interdire les constructions publiques qui porteraient atteinte aux intérêts militaires de la Confédération.

Art. 24 La Confédération a le droit de haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts dans les régions élevées.

Elle concourra à la correction et à l'endiguement des torrents, ainsi qu'au reboisement des régions où ils prennent leur source. Elle décrètera les mesures nécessaires pour assurer l'entretien de ces ouvrages et la conservation des forêts existantes.

Art. 25 La Confédération a le droit de statuer des dispositions législatives pour régler l'exercice de la pêche et de la chasse, principalement en vue de la conservation du gros gibier dans les montagnes, ainsi que pour protéger les oiseaux utiles à l'agriculture et à la sylviculture.

Art. 26 La législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer est du domaine de la Confédération.

Art. 27 La Confédération a le droit de créer, outre l'École polytechnique existante, une Université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de subventionner des établissements de ce genre.

Les cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Elle est obligatoire et, dans les écoles publiques, gratuite.

Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance.

La Confédération prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations.

Art. 28 Ce qui concerne les péages relève de la Confédération. Celle-ci peut percevoir des droits d'entrée et des droits de sortie.

Art. 29 La perception des péages fédéraux sera réglée conformément aux principes suivants:

- 1) Droits sur l'importation:
 - a. Les matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture du pays seront taxées aussi bas que possible.
 - b. Il en sera de même des objets nécessaires à la vie.
 - c. Les objets de luxe seront soumis aux taxes les plus élevées.

À moins d'obstacles majeurs, ces principes devront aussi être observés lors de la conclusion de traités de commerce avec l'étranger.

- 2) Les droits sur l'exportation seront aussi modérés que possible.
- 3) La législation des péages contiendra des dispositions propres à assurer le commerce frontière et sur les marchés.

Les dispositions ci-dessus n'empêchent point la Confédération de prendre temporairement des mesures exceptionnelles dans les circonstances extraordinaires.

Art. 30 Le produit des péages appartient à la Confédération.

Les indemnités payées jusqu'à présent aux cantons pour le rachat des péages, des droits de chaussée et de pontonage, des droits de douane et d'autres émoluments semblables, sont supprimées.

Les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent, par exception et à raison de leurs routes alpestres internationales, une indemnité annuelle dont, en tenant compte de toutes les circonstances, le chiffre est fixé comme suit:

Uri	fr	80 000
Grisons	»	200 000
Tessin	»	200 000
Valais	»	50 000

Les cantons d'Uri et du Tessin recevront en outre, pour le déblaiement des neiges sur la route du St-Gothard, une indemnité annuelle totale de fr. 40 000, aussi longtemps que cette route ne sera pas remplacée par un chemin de fer.

Art. 31 La liberté de commerce et d'industrie est garantie dans toute l'étendue de la Confédération.

Sont réservés:

- a. La régle du sel et de la poudre de guerre, les péages fédéraux, les droits d'entrée sur les vins et les autres boissons spiritueuses, ainsi que les autres droits de consommation formellement reconnus par la Confédération à teneur de l'article 32.
- b. Les mesures de police sanitaire contre les épidémies et les épizooties.

- c. Les dispositions touchant l'exercice des professions commerciales et industrielles, les impôts qui s'y rattachent et la police des routes.

Ces dispositions ne peuvent rien renfermer de contraire au principe de la liberté de commerce et d'industrie.

Art. 32 Les cantons sont autorisés à percevoir les droits d'entrée sur les vins et les autres boissons spiritueuses prévus à l'article 31, lettre a, toutefois sous les restrictions suivantes:

- a. La perception de ces droits d'entrée ne doit nullement grever le transit; elle doit gêner le moins possible le commerce, qui ne peut être frappé d'aucune autre taxe,
- b. Si les objets importés pour la consommation sont réexportés de canton, les droits payés pour l'entrée sont restitués sans qu'il en résulte d'autres charges.
- c. Les produits d'origine suisse seront moins imposés que ceux de l'étranger.
- d. Les droits actuels d'entrée sur les vins et les autres boissons spiritueuses d'origine suisse ne pourront être haussés par les cantons où il en existe. Il n'en pourra être établi sur ces produits par les cantons qui n'en perçoivent pas actuellement.
- e. Les lois et les arrêtés des cantons sur la perception des droits d'entrée sont avant leur mise à exécution, soumis à l'approbation de l'autorité fédérale, afin qu'elle puisse, au besoin, faire observer les dispositions qui précèdent.

Tous les droits d'entrée perçus actuellement par les cantons, ainsi que les droits analogues perçus par les communes, doivent disparaître sans indemnité à l'expiration de l'année 1890.

Art. 33 Les cantons peuvent exiger des preuves de capacité de ceux qui veulent exercer des professions libérales.

La législation fédérale pourvoit à ce que ces derniers puissent obtenir à cet effet des actes de capacité valables dans toute la Confédération.

Art. 34 La Confédération a le droit de statuer des prescriptions uniformes sur le travail des enfants dans les fabriques, sur la durée du travail qui pourra y être imposé aux adultes, ainsi que sur la protection à accorder aux ouvriers contre l'exercice des industries insalubres et dangereuses.

Les opérations des agences d'émigration et des entreprises d'assurance non instituées par l'État sont soumises à la surveillance et à la législation fédérales.

Art. 35 Il est interdit d'ouvrir des maisons de jeu. Celles qui existent actuellement seront fermées le 31 décembre 1877.

Les concessions qui auraient été accordées ou renouvelées depuis le commencement de l'année 1871 sont déclarées nulles.

La Confédération peut aussi prendre les mesures nécessaires concernant les loteries.

Art. 36 Dans toute la Suisse, les postes et les télégraphes sont du domaine fédéral.

Le produit des postes et des télégraphes appartient à la Caisse fédérale.

Les tarifs seront fixés d'après les mêmes principes et aussi équitablement que possible dans toutes les parties de la Suisse.

L'inviolabilité du secret des lettres et des télégrammes est garantie.

Art. 37 La Confédération exerce la haute surveillance sur les routes et les ponts dont le maintien l'intéresse.

Les sommes dues aux cantons désignés à l'article 30, à raison de leurs routes alpestres internationales, seront retenues par l'autorité fédérale si ces routes ne sont pas convenablement entretenues par eux.

Art. 38 La Confédération exerce tous les droits compris dans la régle des monnaies.

Elle a seule le droit de battre monnaie.

Elle fixe le système monétaire et peut édicter, s'il y a lieu, des prescriptions sur la tarification de monnaies étrangères.

Art. 39 La Confédération a le droit de décréter par voie législative des prescriptions générales sur l'émission et le remboursement des billets de banque.

Elle ne peut cependant créer aucun monopole pour l'émission des billets de banque, ni décréter l'acceptation obligatoire de ces billets.

Art. 40 La Confédération détermine le système des poids et mesures.

Les cantons exécutent, sous la surveillance de la Confédération, les lois concernant cette matière.

Art. 41 La fabrication et la vente de la poudre de guerre dans toute la Suisse appartiennent exclusivement à la Confédération.

Les compositions minières impropres au tir ne sont point comprises dans la régle des poudres.

Art. 42 Les dépenses de la Confédération sont couvertes:

- a. Par le produit de la fortune fédérale;
- b. Par le produit des péages fédéraux perçus à la frontière suisse;
- c. Par le produit des postes et des télégraphes;
- d. Par le produit de la régle des poudres;
- e. Par la moitié du produit brut de la taxe sur les exemptions militaires perçue par les cantons;
- f. Par les contributions des cantons, que réglera la législation fédérale, en tenant compte surtout de leur richesse et de leurs ressources imposables.

Art. 43 Tout citoyen d'un canton est citoyen suisse.

Il peut, à ce titre, prendre part, au lieu de son domicile, à toutes les élections et votations en matière fédérale, après avoir dûment justifié de sa qualité d'électeur.

Nul ne peut exercer des droits politiques dans plus d'un canton.

Le Suisse établi jouit, au lieu de son domicile, de tous les droits des citoyens du canton et, avec ceux-ci, de tous les droits des bourgeois de la commune. La participation aux biens des bourgeoisies et des corporations et le droit de vote dans les affaires purement bourgeoises sont exceptés de ces droits, à moins que la législation cantonale n'en décide autrement.

En matière cantonale et communale, il devient électeur après un établissement de trois mois.

Les lois cantonales sur l'établissement et sur les droits électoraux que possèdent en matière communale les citoyens établis sont soumises à la sanction du Conseil fédéral.

Art. 44 Aucun canton ne peut renvoyer de son territoire un de ses ressortissants, ni le priver du droit d'origine ou de cité.

La législation fédérale déterminera les conditions auxquelles les étrangers peuvent être naturalisés, ainsi que celles auxquelles un Suisse peut renoncer à sa nationalité pour obtenir la naturalisation dans un pays étranger.

Art. 45 Tout citoyen suisse a le droit de s'établir sur un point quelconque du territoire suisse, moyennant la production d'un acte d'origine ou d'une autre pièce analogue.

Exceptionnellement, l'établissement peut être refusé ou retiré à ceux qui, par la suite d'un jugement pénal, ne jouissent pas de leurs droits civiques.

L'établissement peut être de plus retiré à ceux qui ont été à réitérées fois punis pour des délits graves, comme aussi à ceux qui tombent d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique et auxquels leur commune, soit leur canton d'origine, refuse une assistance suffisante après avoir été invitée officiellement à l'accorder.

Dans les cantons où existe l'assistance au domicile, l'autorisation de s'établir peut être subordonnée, s'il s'agit de ressortissants du canton, à la condition qu'ils soient en état de travailler et qu'ils ne soient pas tombés, à leur ancien domicile dans le canton d'origine, d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique.

Tout renvoi pour cause d'indigence doit être ratifié par le Gouvernement du canton du domicile et communiqué préalablement au Gouvernement du canton d'origine.

Le canton dans lequel un Suisse établit son domicile ne peut exiger de lui un cautionnement, ni lui imposer aucune charge particulière pour cet établissement. De même, les communes ne peuvent imposer aux Suisses domiciliés sur leur territoire d'autres contributions que celles qu'elles imposent à

leurs propres ressortissants.

Une loi fédérale fixera le maximum de l'émolument de chancellerie à payer pour obtenir un permis d'établissement.

Art. 46 Les personnes établies en Suisse sont soumises, dans la règle, à la juridiction et à la législation du lieu de leur domicile en ce qui concerne les rapports de droit civil.

La législation fédérale statuera les dispositions nécessaires en vue de l'application de ce principe, et pour empêcher qu'un citoyen ne soit imposé à double.

Art. 47 Une loi fédérale déterminera la différence entre l'établissement et le séjour et fixera en même temps les règles auxquelles seront soumis les Suisses en séjour quant à leurs droits politiques et à leurs droits civils.

Art. 48 Une loi fédérale statuera les dispositions nécessaires pour régler ce qui concerne les frais de maladie et de sépulture des ressortissants pauvres d'un canton tombés malades ou décédés dans un autre canton.

Art. 49 La liberté de conscience et de croyance est inviolable.

Nul ne peut être contraint de faire partie d'une association religieuse, de suivre un enseignement religieux, d'accomplir un acte religieux, ni encourir des peines, de quelque nature qu'elles soient, pour cause d'opinion religieuse.

La personne qui exerce l'autorité paternelle ou tutélaire a le droit de disposer, conformément aux principes ci-dessus, de l'éducation religieuse des enfants jusqu'à l'âge de 16 ans révolus.

L'exercice des droits civils ou politiques ne peut être restreint par des prescriptions ou des conditions de nature ecclésiastique ou religieuse, quelles qu'elles soient. Nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse, s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique.

Nul n'est tenu de payer des impôts dont le produit est spécialement affecté aux frais proprement dits du culte d'une communauté religieuse à laquelle il n'appartient pas. L'exécution ultérieure de ce principe reste réservée à la législation fédérale.

Art. 50 Le libre exercice des cultes est garanti dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

Les cantons et la Confédération peuvent prendre les mesures nécessaires pour le maintien de l'ordre public et de la paix entre les membres des diverses communautés religieuses, ainsi que contre les empiètements des autorités ecclésiastiques sur les droits des citoyens et de l'État.

Les contestations de droit public ou de droit privé auxquelles donne lieu la création de communautés religieuses ou une scission de communautés religieuses existantes peuvent être portées par voie de recours devant les autorités fédérales compétentes.

Il ne peut être érigé d'évêchés sur le territoire suisse sans l'approbation de la Confédération.

Art. 51 L'ordre des Jésuites et les sociétés qui lui sont affiliées ne peuvent être reçus dans aucune partie de la Suisse, et toute action dans l'Eglise et dans l'Ecole est interdite à leurs membres.

Cette interdiction peut s'étendre aussi, par voie d'arrêté fédéral, à d'autres ordres religieux dont l'action est dangereuse pour l'État ou trouble la paix: entre les confessions.

Art. 52 Il est interdit de fonder de nouveaux couvents ou ordres religieux et de rétablir ceux qui ont été supprimés.

Art. 53 L'état civil et la tenue des registres qui s'y rapportent est du ressort des autorités civiles. La législation fédérale statuera à ce sujet les dispositions ultérieures.

Le droit de disposer des lieux de sépulture appartient à l'autorité civile. Elle doit pourvoir à ce que toute personne décédée puisse être enterrée décemment.

Art. 54 Le droit au mariage est placé sous la protection de la Confédération.

Aucun empêchement au mariage ne peut être fondé sur des motifs confessionnels, sur l'indigence de l'un ou de l'autre des époux, sur leur conduite ou sur quelque autre motif de police que ce soit.

Sera reconnu comme valable dans toute la Confédération le mariage conclu dans un canton ou à l'étranger, conformément à la législation qui y est en vigueur.

La femme acquiert par le mariage le droit de cité et de bourgeoisie de son mari.

Les enfants nés avant le mariage sont légitimés par le mariage subséquent de leurs parents. Il ne peut être perçu aucune finance d'admission ni aucune taxe semblable de l'un ou de l'autre époux.

Art. 55 La liberté de la presse est garantie.

Toutefois, les lois cantonales statuent les mesures nécessaires à la répression des abus; ces lois sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

La Confédération peut aussi statuer des peines pour réprimer les abus dirigés contre elle ou ses autorités.

Art. 56 Les citoyens ont le droit de former des associations, pourvu qu'il n'y ait dans le but de ces associations ou dans les moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'État. Les lois cantonales statuent les mesures nécessaires à la répression des abus.

Art. 57 Le droit de pétition est garanti.

Art. 58 Nul ne peut être distrait de son juge naturel. En conséquence, il ne pourra être établi de tribunaux extraordinaires.

La juridiction ecclésiastique est abolie.

Art. 59 Pour réclamations personnelles, le débiteur solvable ayant domicile en Suisse doit être recherché devant le juge de son domicile; ses biens ne peuvent en conséquence être saisis ou séquestrés hors du canton ou il est domicilié, en vertu de réclamations personnelles.

Demeurent réservées, en ce qui concerne les étrangers, les dispositions des traités internationaux. La contrainte par corps est abolie.

Art. 60 Tous les cantons sont obligés de traiter les citoyens des autres États confédérés comme ceux de leur État en matière de législation et pour tout ce qui concerne les voies juridiques.

Art. 61 Les jugements civils définitifs rendus dans un canton sont exécutoires dans toute la Suisse.

Art. 62 La traite foraine est abolie dans l'intérieur de la Suisse, ainsi que le droit de retrait des citoyens d'un canton contre ceux d'autres États confédérés.

Art. 63 La traite foraine à l'égard des pays étrangers est abolie sous réserve de réciprocité.

Art. 64 La législation:

sur la capacité civile,

sur toutes les matières du droit se rapportant au commerce et aux transactions mobilières (droit des obligations, y compris le droit commercial et le droit de change),

sur la propriété littéraire et artistique,

sur la poursuite pour dettes et la faillite,

est du ressort de la Confédération.

L'administration de la justice reste aux cantons, sous réserve des attributions du Tribunal fédéral.

Art. 65 La peine de mort est abolie.

Sont réservées toutefois les dispositions du Code pénal militaire, en temps de guerre.

Les peines corporelles sont abolies.

Art. 66 La législation fédérale fixe les limites dans lesquelles un citoyen suisse peut être privé de ses droits politiques.

Art. 67 La législation fédérale statue sur l'extradition des accusés d'un canton à l'autre; toutefois, l'extradition ne peut être rendue obligatoire pour les délits politiques et ceux de la presse.

Art. 68 Les mesures à prendre pour incorporer les gens sans patrie (*Heimathlosen*), et pour empêcher de nouveaux cas de ce genre sont réglées par la loi fédérale.

Art. 69 La législation concernant les mesures de police sanitaire contre les épidémies et les épizooties qui offrent un danger général est du domaine de la Confédération.

Art. 70 La Confédération a le droit de renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

CHAPITRE II AUTORITÉS FÉDÉRALES

I. Assemblée fédérale

Art. 71 Sous réserve des droits du peuple et des cantons (articles 89 et 121), l'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'Assemblée fédérale, qui se compose de deux Sections ou Conseils, savoir:

- A. Le Conseil national.
- B. Le Conseil des États

A. *Conseil national.*

Art. 72 Le Conseil national se compose des députés du peuple suisse, élus à raison d'un membre par 20 000 âmes de la population totale. Les fractions en sus de 10 mille âmes sont comptées pour 20 mille.

Chaque canton et, dans les cantons partagés, chaque demi-canton élit un député au moins.

Art. 73 Les élections pour le Conseil national sont directes. Elles ont lieu dans des collèges électoraux fédéraux, qui ne peuvent toutefois être formés de parties de différents cantons.

Art. 74 À droit de prendre part aux élections et aux votations tout Suisse âgé de vingt ans révolus et qui n'est du reste point exclu du droit de citoyen actif par la législation du canton dans lequel il a son domicile.

Toutefois, la législation fédérale pourra régler d'une manière uniforme l'exercice de ce droit.

Art. 75 Est éligible comme membre du Conseil national tout citoyen suisse laïque et ayant droit de voter.

Art. 76 Le Conseil national est élu pour trois ans et renouvelé intégralement chaque fois.

Art. 77 Les députés au Conseil des États, les membres du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par ce Conseil ne peuvent être simultanément membres du Conseil national.

Art. 78 Le Conseil national choisit dans son sein, pour chaque session ordinaire ou extraordinaire un Président et un vice-Président.

Le membre qui a été Président pendant une session ordinaire ne peut, à la session ordinaire suivante, revêtir cette charge ni celle de vice-Président.

Le même membre ne peut être vice-Président pendant deux sessions ordinaires consécutives.

Lorsque les avis sont également partagés, le Président décide; dans les élections, il vote comme les autres membres.

Art. 79 Les membres du Conseil national sont indemnisés par la Caisse fédérale.

B. Conseil des États.

Art. 80 Le Conseil des États se compose de quarante-quatre députés des cantons. Chaque canton nomme deux députés; dans les cantons partagés, chaque demi-État en élit un.

Art. 81 Les membres du Conseil national et ceux du Conseil fédéral ne peuvent être députés au Conseil des États.

Art. 82 Le Conseil des États choisit dans son sein, pour chaque session ordinaire ou extraordinaire, un Président et un vice-Président.

Le Président ni le vice-Président ne peuvent être élus parmi les députés du canton dans lequel a été choisi le Président pour la session ordinaire qui a immédiatement précédé.

Les députés du même canton ne peuvent revêtir la charge de vice-Président pendant deux sessions ordinaires consécutives.

Lorsque les avis sont également partagés, le Président décide; dans les élections, il vote comme les autres membres.

Art. 83 Les députés au Conseil des États sont indemnisés par les cantons.

C. Attributions de l'Assemblée fédérale.

Art. 84 Le Conseil national et le Conseil des États délibèrent sur tous les objets que la présente Constitution place dans le ressort de la Confédération et qui ne sont pas attribués à une autre autorité fédérale.

Art. 85 Les affaires de la compétence des deux Conseils sont notamment les suivantes:

- 1) Les lois sur l'organisation et le mode d'élection des autorités fédérales;
- 2) Les lois et arrêtés sur les matières que la Constitution place dans la compétence fédérale;
- 3) Le traitement et les indemnités des membres des autorités de la Confédération et de la Chancellerie fédérale; la création de fonctions fédérales permanentes et la fixation des traitements;
- 4) L'élection du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Chancelier, ainsi que du Général en chef de l'armée fédérale; la législation fédérale pourra attribuer à l'Assemblée fédérale d'autres droits d'élection ou de confirmation;
- 5) Les alliances et les traités avec les États étrangers, ainsi que l'approbation des traités des cantons entre eux ou avec les États étrangers; toutefois, les traités des cantons ne sont portés à l'Assemblée fédérale que lorsque le Conseil fédéral ou un autre canton élève des réclamations;
- 6) Les mesures pour la sûreté extérieure ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse; les déclarations de guerre et la conclusion de la paix;
- 7) La garantie des Constitutions et du territoire des cantons; l'intervention par suite de cette garantie; les mesures pour la sûreté intérieure de la Suisse, pour le maintien de la tranquillité et de l'ordre; l'amnistie et le droit de grâce;
- 8) Les mesures pour faire respecter la Constitution fédérale et assurer la garantie des Constitutions cantonales, ainsi que celles qui ont pour but d'obtenir l'accomplissement des devoirs fédéraux;
- 9) Le droit de disposer de l'armée fédérale;
- 10) L'établissement du budget annuel, l'approbation des comptes de l'État et les arrêtés autorisant des emprunts;
- 11) La haute surveillance de l'administration et de la justice fédérales;
- 12) Les réclamations contre les décisions du Conseil fédéral relatives à des contestations administratives (art. 113);
- 13) Les conflits de compétence entre autorités fédérales;

14) La révision de la Constitution fédérale.

Art. 86 Les deux Conseils s'assemblent, chaque année une fois, en session ordinaire, le jour fixé par le règlement.

Ils sont extraordinairement convoqués par le Conseil fédéral ou sur la demande du quart des membres du Conseil national ou sur celle de cinq cantons.

Art. 87 Un Conseil ne peut délibérer qu'autant que les députés présents forment la majorité absolue du nombre total de ses membres.

Art. 88 Dans le Conseil national et dans le Conseil des États, les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants.

Art. 89 Les lois fédérales, les décrets et les arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'accord des deux Conseils.

Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence.

Art. 90 La législation fédérale déterminera les formes et les délais à observer pour les votations populaires.

Art. 91 Les membres des deux Conseils votent sans instructions.

Art. 92 Chaque Conseil délibère séparément. Toutefois, lorsqu'il s'agit des élections mentionnées à l'article 85, chiffre 4, d'exercer le droit de grâce ou de prononcer sur un conflit de compétence (article 85, chiffre 13), les deux Conseils se réunissent pour délibérer en commun sous la direction du Président du Conseil national, et c'est la majorité des membres votants des deux Conseils qui décide.

Art. 93 L'initiative appartient à chacun des deux Conseils et à chacun de leurs membres. Les cantons peuvent exercer le même droit par correspondance.

Art. 94 Dans la règle, les séances des Conseils sont publiques.

II. Conseil fédéral.

Art. 95 L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral composé de sept membres.

Art. 96 Les membres du Conseil fédéral sont nommés pour trois ans par les Conseils réunis et choisis parmi tous les citoyens suisses éligibles au Conseil national. On ne pourra toutefois choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton.

Le Conseil fédéral est renouvelé intégralement après chaque renouvellement du Conseil national.

Les membres qui font vacance dans l'intervalle des trois ans sont remplacés, à la première session de l'Assemblée fédérale, pour le reste de la durée de leurs fonctions.

Art. 97 Les membres du Conseil fédéral ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, revêtir aucun autre emploi, soit au service de la Confédération, soit dans un canton, ni suivre d'autre carrière ou exercer de profession.

Art. 98 Le Conseil fédéral est présidé par le Président de la Confédération. Il a un vice-Président.

Le Président de la Confédération et le vice-Président du Conseil fédéral sont nommés pour une année, par l'Assemblée fédérale, entre les membres du Conseil.

Le Président sortant de charge ne peut être élu Président ou vice-Président pour l'année qui suit.

Le même membre ne peut revêtir la charge de vice-Président pendant deux années de suite.

Art. 99 Le Président de la Confédération et les autres membres du Conseil fédéral reçoivent un traitement annuel de la Caisse fédérale.

Art. 100 Le Conseil fédéral ne peut délibérer que lorsqu'il y a au moins quatre membres présents.

Art. 101 Les membres du Conseil fédéral ont voix consultative dans les deux Sections de l'Assemblée fédérale, ainsi que le droit d'y faire des propositions sur les objets en délibération.

Art. 102 Les attributions et les obligations du Conseil fédéral, dans les limites de la présente Constitution, sont notamment les suivantes:

- 1) Il dirige les affaires fédérales, conformément aux lois et arrêtés de la Confédération.
- 2) Il veille à l'observation de la Constitution, des lois et des arrêtés de la Confédération, ainsi que des prescriptions des concordats fédéraux; il prend, de son chef ou sur plainte, les mesures nécessaires pour les faire observer, lorsque le recours n'est pas du nombre de ceux qui doivent être portés devant le Tribunal fédéral à teneur de l'art. 113.
- 3) Il veille à la garantie des Constitutions cantonales.
- 4) Il présente des projets de lois ou d'arrêtés à l'Assemblée fédérale et donne son préavis sur les propositions qui lui sont adressées par les Conseils ou par les cantons.
- 5) Il pourvoit à l'exécution des lois et des arrêtés de la Confédération et à celle des jugements du Tribunal fédéral, ainsi que des transactions ou des sentences arbitrales sur des différends entre cantons.
- 6) Il fait les nominations qui ne sont pas attribuées à l'Assemblée fédérale ou au Tribunal fédéral ou à une autre autorité.
- 7) Il examine les traités des cantons entre eux ou avec l'étranger, et il les approuve, s'il y a lieu (article 85, chiffre 5).
- 8) Il veille aux intérêts de la Confédération au-dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et il est, en général, chargé des relations extérieures.
- 9) Il veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité.
- 10) Il veille à la sûreté intérieure de la Confédération, au maintien de la tranquillité et de l'ordre.
- 11) En cas d'urgence et lorsque l'Assemblée fédérale n'est pas réunie, le Conseil fédéral est autorisé à lever les troupes nécessaires et à en disposer, sous réserve de convoquer immédiatement les Conseils, si le nombre des troupes levées dépasse deux mille hommes ou si elles restent sur pied au-delà de trois semaines.
- 12) Il est chargé de ce qui a rapport au militaire fédéral, ainsi que de toutes les autres branches de l'administration qui appartiennent à la Confédération.
- 13) Il examine les lois et les ordonnances des cantons qui doivent être soumises à son approbation; il exerce la surveillance sur les branches de l'administration cantonale qui sont placées sous son contrôle.
- 14) Il administre les finances de la Confédération, propose le budget et rend les comptes des recettes et des dépenses.
- 15) Il surveille la gestion de tous les fonctionnaires et employés de l'administration fédérale.
- 16) Il rend compte de sa gestion à l'Assemblée fédérale, à chaque session ordinaire, lui présente un rapport sur la situation de la Confédération tant à l'intérieur qu'au-dehors, et recommande à son attention les mesures qu'il croit utiles à l'accroissement de la prospérité commune. Il fait aussi des rapports spéciaux lorsque l'Assemblée fédérale ou une de ses Sections le demande.

Art. 103 Les affaires du Conseil fédéral sont réparties par départements entre ses membres. Cette répartition a uniquement pour but de faciliter l'examen et l'expédition des affaires; les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité.

Art. 104 Le Conseil fédéral et ses départements sont autorisés à appeler des experts pour des objets spéciaux.

III. Chancellerie fédérale

Art. 105 Une Chancellerie fédérale, à la tête de laquelle se trouve le Chancelier de la Confédération, est chargée du secrétariat de l'Assemblée fédérale et de celui du Conseil fédéral.

Le chancelier est élu par l'Assemblée fédérale pour le terme de trois ans, en même temps que le Conseil fédéral.

La Chancellerie est sous la surveillance spéciale du Conseil fédéral.

Une loi fédérale détermine ce qui a rapport à l'organisation de la Chancellerie.

IV. Tribunal fédéral

Art. 106 Il y a un Tribunal fédéral pour l'administration de la justice en matière fédérale. Il y a, de plus, un Jury pour les affaires pénales (article 112).

Art. 107 Les membres et les suppléants du Tribunal fédéral sont nommés par l'Assemblée fédérale, qui aura égard à ce que les trois langues nationales y soient représentées.

La loi détermine l'organisation du Tribunal fédéral et de ses sections, le nombre de ses membres et des suppléants, la durée de leurs fonctions et leur traitement.

Art. 108 Peut être nommé au Tribunal fédéral tout citoyen suisse éligible au Conseil national.

Les membres de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par ces autorités ne peuvent en même temps faire partie du Tribunal fédéral.

Les membres du Tribunal fédéral ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, revêtir aucun autre emploi, soit au service de la Confédération, soit dans un canton, ni suivre d'autre carrière ou exercer de profession.

Art. 109 Le Tribunal fédéral organise sa chancellerie et en nomme le personnel.

Art. 110 Le Tribunal fédéral connaît des différends de droit civil:

- 1) entre la Confédération et les cantons;
- 2) entre la Confédération d'une part et des corporations ou des particuliers d'autre part, quand ces corporations ou ces particuliers sont demandeurs et quand le litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale;
- 3) entre cantons;
- 4) entre des cantons d'une part et des corporations ou des particuliers d'autre part, quand une des parties le requiert et que le litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale; il connaît de plus des différends concernant le *heimatlosat*, ainsi que des contestations qui surgissent entre communes de différents cantons, touchant le droit de cité.

Art. 111 Le Tribunal fédéral est tenu de juger d'autres causes, lorsque les parties s'accordent à le nantir et que l'objet en litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale.

Art. 112 Le Tribunal fédéral assisté du Jury, lequel statue sur les faits, connaît, en matière pénale:

- 1) des cas de haute trahison envers la Confédération, de révolte ou de violence contre les autorités fédérales,
- 2) des crimes et des délits contre le droit des gens;
- 3) des crimes et des délits politiques qui sont la cause ou la suite de troubles par lesquels une intervention fédérale armée est occasionnée;

- 4) des faits relevés à la charge de fonctionnaires nommés par une autorité fédérale, quand cette autorité en saisit le Tribunal fédéral.

Art. 113 Le Tribunal fédéral connaît en outre:

- 1) des conflits de compétence entre les autorités fédérales, d'une part et les cantons.
- 2) des différends entre cantons, lorsque ces différends sont du domaine du droit public
- 3) des réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens, ainsi que des réclamations de particuliers pour violation de concordats ou de traités.

Sont réservées les contestations administratives, à déterminer par la législation fédérale.

Dans tous les cas prémentionnés, le Tribunal fédéral appliquera les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette Assemblée qui ont une portée générale. Il se conformera également aux traités que l'Assemblée fédérale aura ratifiés.

Art. 114 Outre les cas mentionnés aux articles 110, 112 et 113, la législation fédérale peut placer d'autres affaires dans la compétence du Tribunal fédéral; elle peut, en particulier, donner à ce Tribunal des attributions ayant pour but d'assurer l'application uniforme des lois prévues à l'article 64.

V. Dispositions diverses

Art. 115 Tout ce qui concerne le siège des autorités de la Confédération est l'objet de la législation fédérale.

Art. 116 Les trois principales langues parlées en Suisse sont l'allemand, le français et l'italien, sont langues nationales de la Confédération.

Art. 117 Les fonctionnaires de la Confédération sont responsables de leur gestion. Une loi fédérale détermine ce qui tient à cette responsabilité.

CHAPITRE III RÉVISION DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

Art. 118 La Constitution fédérale peut être révisée en tout temps.

Art. 119 La révision a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale.

Art. 120 Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décrète la révision de la Constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque cinquante mille citoyens suisses ayant droit de voter demandent la révision, la question de savoir si la Constitution fédérale doit être révisée est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, par oui ou par non. Si, dans l'un ou l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux Conseils seront renouvelés pour travailler à la révision.

Art. 121 La Constitution fédérale révisée entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des États.

Pour établir la majorité des États, le vote d'un demi-canton est compté pour une demi-voix.

Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'État.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article premier. Le produit des postes et des péages sera réparti sur les bases actuelles jusqu'à l'époque où la Confédération prendra effectivement à sa charge les dépenses militaires supportées jusqu'à ce jour par les cantons.

La législation fédérale pourvoira en outre à ce que la perte que pourraient entraîner dans leur en-

semble les modifications résultant des articles 20, 30, 36, 2^e alinéa, et 42 e, pour le fisc de certains cantons, ne frappe ceux-ci que graduellement et n'atteigne son chiffre total qu'après une période transitoire de quelques années.

Les cantons qui n'auraient pas rempli, au moment où l'article 20 de la Constitution entrera en vigueur, les obligations militaires qui leur sont imposées par l'ancienne Constitution et les lois fédérales seront tenus de les exécuter à leurs propres frais.

Art. 2 Les dispositions des lois fédérales, des concordats et des Constitutions ou des lois cantonales contraires à la présente Constitution cessent d'être en vigueur par le fait de l'adoption de celle-ci, ou de la promulgation des lois qu'elle prévoit.

Art. 3 Les nouvelles dispositions concernant l'organisation et la compétence du Tribunal fédéral n'entrent en vigueur qu'après la promulgation des lois fédérales y relatives.

Art. 4 Un délai de cinq ans est accordé aux cantons pour introduire la gratuité de l'enseignement public primaire (article 27).

Art. 5 Les personnes qui exercent une profession libérale et qui, avant la promulgation de la loi fédérale prévue à l'article 33, ont obtenu un certificat de capacité d'un canton ou d'une autorité concordataire représentant plusieurs cantons peuvent exercer cette profession sur tout le territoire de la Confédération.

D. Projet de Constitution de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale (Avant-projet Furgler)*

*Au nom de Dieu tout puissant!
Le peuple et les cantons de la Suisse,
Résolus à renouveler l'alliance des Confédérés,
Conscients que seul restera libre celui qui use de sa liberté,
Sachant que la force d'une communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses
membres,
Reconnaissant les limites du pouvoir de l'État,
Soucieux du devoir qui leur incombe, de contribuer à la paix du monde, ont arrêté la
Constitution que voici:*

PREMIÈRE PARTIE: DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES DIRECTEURS DE L'ÉTAT

Chapitre premier: Nature et buts de l'État suisse

Article premier État suisse

¹ La Suisse est un État fédératif, démocratique, libéral et social.

² La Confédération se compose des cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Glaris, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève, Jura.

Art. 2 Buts

¹ L'État assure à la communauté qui vit sur son territoire un ordre juste et pacifique.

² Il garantit les droits et les libertés de la personne et crée les bases nécessaires à leur réalisation.

³ Il encourage la participation des citoyens aux décisions politiques.

⁴ Il tend à établir, dans le domaine social et dans ceux de la propriété et de l'économie, un régime équilibré, qui contribue à la prospérité générale, ainsi qu'à la sécurité des particuliers et au développement de leur personnalité.

⁵ Il protège l'environnement et pourvoit à l'aménagement rationnel du territoire.

⁶ Il veille à la santé publique,

⁷ Il encourage l'instruction, les sciences, les arts et la culture.

⁸ Il assure l'indépendance du pays et coopère à l'institution d'un ordre international juste et pacifique.

Art. 3 Partage des tâches

Les tâches de l'État sont partagées entre la Confédération et les cantons.

Chapitre 2: Principes de l'activité de l'État

Art. 4 Respect de la Constitution et de la loi

Celui qui assume une tâche de l'État doit respecter la Constitution et la loi.

Art. 5 Principes généraux du droit

¹ Les actes des organes de l'État doivent être adaptés à leur but.

* Source: FF 1985 III 1, 176 ss.

Projet de Constitution de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale (Avant-projet Furgler)*

² Aucun organe de l'État ne doit agir arbitrairement.

³ Dans leurs rapports réciproques, les organes de l'État et les particuliers se conforment aux exigences de la bonne foi.

Art. 6 Réparation du dommage

¹ L'État répond des dommages que ses organes ont causés sans droit.

² Il répond aussi des dommages que ses organes ont causés de manière licite, si des particuliers en souffrent un grave préjudice et qu'on ne puisse leur demander de le supporter seuls.

Art. 7 Devoir d'information des autorités

Les autorités doivent donner des informations et des renseignements suffisants sur leurs activités, à moins que des intérêts publics ou privés prépondérants ne s'y opposent.

Chapitre 3: Droits fondamentaux

Art. 8 Dignité humaine

La dignité humaine est inviolable.

Art. 9 Égalité

¹ Les hommes et les femmes sont tous égaux devant la loi.

² Nul ne doit subir un préjudice ou tirer un avantage du fait de son origine, de son sexe, de sa race, de sa langue, de son statut social, non plus que de ses convictions ou opinions philosophiques ou politiques.

³ L'homme et la femme sont égaux en droits. La loi pourvoit à l'égalité en particulier dans les domaines de la famille, de l'instruction et du travail. Les hommes et les femmes ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.

Art. 10 Protection de la personnalité et du domaine privé

¹ Chacun a droit à la vie, à l'intégrité du corps et de l'esprit, à la liberté de mouvement et à la sûreté personnelle.

² La peine de mort et les peines corporelles sont interdites.

³ Le domaine privé et le domicile sont protégés. Le secret des postes et des télécommunications est garanti.

⁴ Chacun peut consulter les dossiers qui le concernent, à moins que des intérêts publics ou privés prépondérants n'exigent le maintien du secret. Il a le droit d'en faire corriger le contenu.

Art. 11 Liberté de conscience et de croyance

¹ Chacun peut librement choisir et professer sa religion ou ses convictions philosophiques.

² Chacun a le droit d'adhérer à une communauté religieuse, de suivre un enseignement religieux ou d'accomplir un acte religieux, et nul n'y peut être contraint.

³ Chacun a la même liberté pour ses convictions philosophiques.

Art. 12 Liberté d'opinion et liberté d'information

¹ Chacun peut librement former son opinion, l'exprimer et la répandre.

² L'État prend des mesures pour donner aux diverses opinions les moyens de s'exprimer, en particulier par la presse, la radio et la télévision.

³ La censure est interdite.

Art. 13 Liberté de réunion et liberté d'association

¹ Chacun peut librement tenir des réunions ou créer des associations; nul ne peut être contraint d'y participer.

² Les réunions et les manifestations sur le domaine public peuvent être soumises à une autorisation. Elles ne peuvent être interdites ou subordonnées à des restrictions que si l'ordre public est exposé à un danger sérieux et imminent.

Art. 14 Liberté de la science et liberté de l'art

L'enseignement et la recherche scientifiques ainsi que l'activité artistique sont libres.

Art. 15 Liberté d'établissement et liberté d'émigration

¹ Tout citoyen suisse peut s'établir en un lieu quelconque du pays.

² Il peut quitter la Suisse et y rentrer en tout temps.

³ Aucun citoyen suisse ne peut être expulsé de Suisse.

Art. 16 Droit d'asile, libre choix du domicile et naturalisation des étrangers

¹ L'asile est accordé aux réfugiés conformément à la loi.

² Les étrangers qui résident régulièrement en Suisse depuis plus d'une année peuvent prendre librement domicile sur tout le territoire national.

³ Les étrangers ont un droit à la naturalisation aux conditions fixées par la loi.

Art. 17 Garantie de la propriété

¹ La propriété est garantie dans les limites de la législation.

² La législation contient notamment les règles qui sont nécessaires pour atteindre les buts de la politique de la propriété.

³ Dans les cas d'expropriation ou de restrictions à la propriété analogues à une expropriation, une indemnité est due.

Art. 18 Libre choix de la profession

Chacun peut librement choisir sa profession et sa place de travail.

Art. 19 Liberté économique

¹ L'activité économique privée est garantie dans les limites de la législation.

² La législation contient notamment les règles qui sont nécessaires pour atteindre les buts de la politique économique.

³ Elle peut limiter l'activité économique des étrangers et des entreprises dominées par l'étranger.

Variante:

Biffer les articles 17, 18 et 19, et introduire dans le chapitre 4 les dispositions suivantes: art. 17 en tant qu'art. 29^{bis}, 18 en tant qu'art. 26^{bis}, 19 en tant qu'art. 34 al. 1, 2 et 3

Art. 20 Garanties de procédure

¹ Chacun a droit à la protection judiciaire. Celle-ci est gratuite pour les personnes de condition modeste.

² Les tribunaux sont indépendants.

³ Nul ne peut être distrait de son juge naturel. Les tribunaux d'exception sont interdits.

⁴ Les parties ont, en toute procédure, le droit d'être entendues et d'obtenir une décision motivée dans un délai raisonnable.

⁵ Chacun peut, en dernière instance, porter devant un tribunal les décisions de l'administration qui le concernent; la loi peut prévoir des exceptions.

⁶ L'État favorise la connaissance du droit et la dispensation gratuite de renseignements juridiques.

Art. 21 Garanties pour les détenus et les internés

¹ Toute mise en détention préventive doit être portée sans retard devant le tribunal, qui statue dans le plus bref délai.

² Celui qui est détenu sans condamnation ou qui est interné peut en tout temps s'adresser au tribunal, qui statue dans le plus bref délai.

³ La personne détenue ou internée doit être informée de ses droits et mise en état de les faire valoir.

Art. 22 Droit de pétition

¹ Chacun a le droit d'adresser des pétitions aux autorités, sans qu'il en résulte de préjudice pour lui.

² L'autorité compétente doit répondre dans un délai raisonnable.

Art. 23 Limite des droits fondamentaux

¹ Les droits fondamentaux ne peuvent être limités que lorsqu'un intérêt public prépondérant le justifie, us ne doivent pas être atteints dans leur essence.

² Les limitations des droits fondamentaux exigent une base légale; les plus graves doivent être prévues expressément par la loi. Sont réservés les cas de danger sérieux, manifeste et imminent.

Projet de Constitution de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale (Avant-projet Furgler)*

³ Les droits fondamentaux des soldats, des fonctionnaires, des détenus, ainsi que de toutes les autres personnes qui sont liées à l'État par un rapport spécial de dépendance, ne peuvent être limités, de surcroît, que dans la mesure où l'exige l'intérêt public particulier qui a justifié l'établissement de ce rapport.

Art. 24 Réalisation des droits fondamentaux

Les droits fondamentaux doivent être réalisés dans tous les domaines de la législation, en particulier dans les dispositions d'organisation et de procédure.

Art. 25 Effet des droits fondamentaux sur les rapports entre les particuliers

¹ La législation et la jurisprudence font respecter les droits fondamentaux dans les rapports entre les particuliers, quand l'analogie est possible.

² Celui qui exerce ses droits fondamentaux doit respecter les droits fondamentaux d'autrui. En particulier, nul n'y peut porter atteinte en abusant de sa position dominante.

Chapitre 4: Régime social, politique de la propriété, politique économique

Art. 26 Droits sociaux

¹ L'État prend des mesures

- a. pour que toute personne puisse obtenir, à tout âge, une formation qui corresponde à ses aptitudes et à ses goûts;
- b. pour que toute personne puisse, à des conditions raisonnables, subvenir à son entretien par son travail et que le travailleur soit protégé contre la perte injustifiée de son emploi;
- c. pour que toute personne bénéficie de la sécurité sociale et soit notamment prémunie contre les conséquences de la vieillesse, de l'invalidité, de la maladie, du chômage ou de la perte de celui qui l'entretient;
- d. pour que toute personne reçoive les moyens nécessaires à son existence; e. pour que toute personne puisse, à des conditions raisonnables, trouver un logement convenable et que le locataire soit protégé contre les abus.

² L'État protège la famille et la maternité.

Variante: Art. 18

Art. 26^{bis} *Libre choix de la profession*

Chacun peut librement choisir sa profession et sa place de travail.

Art. 27 Conventions collectives

¹ La loi peut prévoir l'extension de conventions collectives à des tiers.

² L'extension ne peut être prononcée que si les dispositions conventionnelles respectent les intérêts des minorités et les diversités* régionales et sauvegardent les droits fondamentaux et l'intérêt public.

Art. 28 Relations collectives de travail

¹ Les travailleurs et les employeurs ont le droit de régler en commun les questions qui intéressent l'entreprise et la profession.

² La loi prévoit des dispositions pour prévenir ou pour apaiser les conflits du travail. Il ne peut être imposé de conciliation.

³ Les travailleurs et les employeurs ont le droit de recourir à des mesures collectives de combat, si celles-ci se rapportent (*sic*) à des relations de travail. Le droit des fonctionnaires est réglé par la collectivité dont ils relèvent.

Art. 29 Statut de l'entreprise

¹ La législation sur les entreprises détermine:

- a. les droits des bailleurs de fonds;
- b. les compétences des organes directeurs;

- c. la participation aux décisions de l'entreprise des personnes qui y sont occupées;
 - d. la position juridique des tiers qui sont directement touchés par des décisions de l'entreprise.
- ² L'État veille à assurer, autant qu'il est possible, la sécurité économique des personnes occupées dans l'entreprise et le développement de leur personnalité à leur place de travail.

Variante : Art. 17

Art. 29^{bis} Garantie de la propriété

¹ *La propriété est garantie dans les limites de l'ordre juridique.*

² *La législation contient notamment les règles qui sont nécessaires pour atteindre les buts de la politique de la propriété.*

³ *Dans les cas d'expropriation ou de restrictions à la propriété analogues à une expropriation, une indemnité est due.*

Art. 30 Politique de la propriété

Par sa politique de la propriété, l'État doit notamment :

- a. protéger l'environnement contre des sollicitations excessives ou préjudiciables à l'intérêt général;
- b. promouvoir un usage ménager du sol, une occupation judicieuse du territoire ainsi qu'une image harmonieuse du paysage et des lieux habités;
- c. sauvegarder les particularités naturelles ou culturelles du pays;
- d. prévenir une concentration excessive de la richesse ou de la propriété immobilière;
- e. lutter contre les recherches de profit qui sont économiquement ou socialement nuisibles;
- f. pourvoir à une juste redistribution de la plus-value foncière;
- g. protéger et promouvoir la propriété qui sert un intérêt commun et celle qui fait directement l'objet d'un usage personnel;
- h. encourager la formation, par les personnes physiques, de patrimoines de dimensions modestes.

art. 31 Politique économique

Variante :

¹ *L'État s'efforce d'instaurer un régime d'économie de marché qui tienne compte des devoirs sociaux.*

Par sa politique économique, l'État doit notamment :

- a. promouvoir un développement économique équilibré;
- b. prévenir et combattre le chômage et le renchérissement;
- c. protéger la monnaie et contrôler le volume du crédit; d. protéger l'environnement en se conformant à l'aménagement du territoire;
- e. assurer l'approvisionnement du pays en énergie et en biens et en services essentiels à la vie;
- f. veiller à l'usage ménager des matières premières et de l'énergie;
- g. coordonner les transports publics et les transports privés;
- h. protéger et développer l'agriculture;
- i. développer le commerce extérieur et l'harmoniser avec les buts de la politique extérieure;
- k. soutenir les régions qui souffrent de conditions économiques difficiles;
- l. favoriser la restructuration ou, au besoin, le maintien de branches économiques menacées dans leur existence.

Variante al. 2 :

² *Lorsque cela est nécessaire pour atteindre ces buts, l'État peut intervenir dans le cours de l'économie et établir des plans.*

Art. 32 Concurrence

¹ La loi empêche que des restrictions de la concurrence, telles qu'elles résultent notamment des car-

Projet de Constitution de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale (Avant-projet Furgler)*

tels et des organisations analogues qui dominent le marché, aient des effets économiquement ou socialement nuisibles.

² Elle s'oppose aux concentrations indésirables d'entreprises, en particulier à l'enchevêtrement de banques avec d'autres entreprises.

³ La loi réprime la concurrence déloyale.

Art. 33 Protection des consommateurs

La loi protège les consommateurs et limite la publicité.

Art. 34 Activité économique de l'État; nationalisations

Variante: al. 1, 2 et 3 au lieu de l'article 19:

¹ *L'activité économique privée est garantie dans les limites de l'ordre juridique.*

² *La législation contient notamment les règles qui sont nécessaires pour atteindre les buts de la politique économique.*

³ *Elle peut limiter l'activité économique des étrangers et des entreprises dominées par l'étranger.*

¹ L'État peut exercer une activité économique, lorsque cela est conforme à l'intérêt public.

² La nationalisation de secteurs économiques ou d'entreprises n'est licite que moyennant une indemnité, et seulement si la poursuite de l'activité privée compromet gravement l'intérêt public.

Art. 35 Politique fiscale

¹ L'État doit échelonner l'impôt sur le revenu et la fortune d'après la capacité économique des contribuables; il peut aménager d'autres contributions de la même manière.

² Il combat l'évasion fiscale et la fraude fiscale.

Chapitre 5: Politique culturelle

Art. 36

¹ L'État encourage la création culturelle et facilite l'accès de chacun à la vie culturelle.

² Par sa politique culturelle, il doit notamment:

- a. sauvegarder la diversité linguistique et culturelle de la Suisse;
- b. créer et encourager des institutions culturelles;
- c. sauvegarder les particularités locales et régionales, protéger les minorités menacées et encourager les parties du pays qui sont défavorisées;
- d. encourager les échanges dans le pays et avec l'étranger;
- e. conserver et entretenir les monuments et autres biens culturels.

³ Les langues nationales de la Suisse sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche.

Variante: Art. 36^{bis} Politique de la formation

Par sa politique de la formation, l'État doit notamment:

- a. *assurer à chacun une instruction correspondant à ses aptitudes et à ses goûts;*
- b. *encourager en chacun la capacité et la disponibilité à la responsabilité et à la solidarité;*
- c. *aider chacun à développer ses forces créatrices;*
- d. *faciliter le passage entre les divers systèmes et degrés de formation.*

Chapitre 6: Défense nationale

Art. 37

¹ Tout Suisse peut être tenu au service pour la défense générale du pays.

² Les hommes sont tenus au service militaire.

³ Celui qui ne peut pas concilier le service militaire avec les exigences de sa conscience accomplit un service civil de remplacement.

DEUXIÈME PARTIE: CONFÉDÉRATION ET CANTONS

Chapitre premier: Organisation des cantons

Art. 38 Constitution cantonale

¹ Chaque canton se donne une constitution.

² La constitution cantonale est soumise au vote du peuple. Elle est adoptée à la majorité des votants.

³ La constitution cantonale peut être révisée, en tout temps, à la demande d'un certain nombre de citoyens,

⁴ Le canton doit demander à la Confédération la garantie de sa constitution. Cette garantie est accordée, si la constitution n'est pas contraire au droit fédéral.

Art. 39 Droits politiques

¹ Les Suisses, domiciliés en Suisse, qui ont le droit de vote en matière fédérale l'ont aussi dans les matières cantonales et communales.

² Les cantons peuvent étendre le droit de vote à d'autres personnes.

³ Ils déterminent les conditions d'éligibilité.

⁴ Le droit de vote dans les matières cantonales appartient aux habitants du canton et dans les matières communales aux habitants de la commune.

Art. 40 Organisation

¹ Les cantons s'organisent librement.

² Ils déterminent les tâches de leurs communes et le degré de l'autonomie communale.

³ Ils créent les organes nécessaires à la mise en œuvre du droit fédéral. Ils instituent des tribunaux pour l'application du droit fédéral dans les matières civiles, pénales et administratives. Dans ces matières, la Confédération peut unifier le droit de procédure.

Art. 41 Droit de cité

¹ Tout Suisse est ressortissant d'un canton et d'une commune.

² Personne ne doit subir de préjudice en raison de son droit de cité cantonal ou communal.

³ Les cantons peuvent autoriser les communes bourgeoises à prévoir des droits et des devoirs particuliers pour leurs ressortissants.

Art. 42 Modifications du nombre et du territoire des cantons

¹ Les modifications du nombre et du territoire des cantons requièrent l'approbation du peuple et des cantons.

² Les modifications de territoire ne requièrent que l'approbation de l'Assemblée fédérale, quand les cantons intéressés et la population du territoire cédé y ont donné leur accord.

³ L'Assemblée fédérale règle, dans chaque cas, la procédure de la modification.

⁴ Les rectifications de frontières intercantionales se font par conventions entre les cantons.

Chapitre 2: Rapports des cantons entre eux et avec la Confédération

Art. 43 Fidélité confédérale et coopération

¹ La Confédération et les cantons, de même que les cantons entre eux, se doivent mutuellement considération et assistance.

² Ils s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches. Ils coopèrent, notamment, en planifiant en commun.

³ La Confédération peut, par une loi, régler la coopération entre cantons voisins.

Art. 44 Conventions et institutions communes

¹ Les cantons peuvent conclure des conventions entre eux.

² La Confédération et les cantons peuvent conclure des conventions administratives.

³ Les cantons peuvent créer entre eux ou avec la Confédération des institutions ou des organes communs.

Projet de Constitution de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale (Avant-projet Furgler)*

Art. 45 Relations entre les ordres juridiques

¹ Le droit fédéral prime le droit cantonal.

² La Confédération peut délimiter le champ d'application des ordres juridiques cantonaux.

³ La double imposition intercantonale est interdite.

Art. 46 Surveillance fédérale

¹ La Confédération veille à ce que les cantons se conforment au droit fédéral.

² Elle prend, s'il le faut, les mesures propres à l'exécution du droit fédéral.

Art. 47 Protection de l'ordre constitutionnel des cantons

¹ La Confédération protège l'ordre constitutionnel des cantons.

² Elle intervient pour assurer ou rétablir l'ordre intérieur des cantons, quand il est gravement menacé ou troublé et que les cantons ne suffisent pas à le sauvegarder.

³ Elle peut disposer, à cet effet, de forces de police cantonales.

Chapitre 3: Responsabilité de la Confédération et des cantons

Art. 48 Notion de responsabilité

¹ La responsabilité des tâches de l'État incombe à la Confédération ou aux cantons.

² Elle implique le droit et l'obligation de prendre les mesures propres à réaliser ces tâches.

Art. 49 Affaires étrangères

¹ La Confédération a la responsabilité des affaires étrangères.

² Les cantons peuvent conclure, dans leurs domaines de responsabilité, des accords internationaux sur des questions de voisinage. Ils agissent sous le contrôle de la Confédération et, si elle le juge nécessaire, par son entremise.

Art. 50 Responsabilité principale de la Confédération

¹ La Confédération a la responsabilité principale dans les domaines suivants:

- a. la défense du pays;
- b. le droit de la nationalité, le statut des étrangers et l'octroi de l'asile;
- c. le droit civil, le droit pénal et la poursuite pour dettes et la faillite;
- d. la sécurité sociale et la protection des travailleurs;
- e. le régime et la politique de la propriété;
- f. le régime et la politique économiques;
- g. la monnaie;
- h. la politique de l'énergie;
- i. la circulation ferroviaire, la navigation et la circulation aérienne;
- k. la circulation routière et les routes nationales;
- l. l'aménagement national du territoire;
- m. les postes et les télécommunications;
- n. la radio et la télévision;
- o. les poids et mesures.

² Dans ces domaines, les cantons peuvent agir, si les lois fédérales ne l'excluent pas.

Art. 51 Responsabilité principale des cantons

¹ Les cantons ont la responsabilité principale dans les domaines suivants:

- a. le maintien de l'ordre public;
- b. l'assistance publique;
- c. les hôpitaux et d'autres établissements de santé;
- d. les écoles et la formation;

- e. les relations entre l'Église et l'État;
- f. l'aménagement régional et local du territoire;
- g. les routes;
- h. l'utilisation des eaux publiques et des ressources du sous-sol;

²Dans ces domaines, la Confédération peut:

- a. adopter des lois-cadres pour fixer des exigences minimales ou pour assurer la coordination entre les cantons;
- b. créer des institutions dans des cas particuliers.

³La Confédération peut disposer de forces de police cantonales pour sa sécurité.

Art. 52 Responsabilité dans les autres domaines

¹Dans les domaines qui ne sont de la responsabilité principale ni de la Confédération, ni des cantons, les cantons restent responsables, tant que des lois fédérales n'en disposent pas autrement.

²Ces domaines sont notamment:

- a. la protection de la santé;
- b. la protection de l'environnement, du paysage et des lieux habités;
- c. l'encouragement de la culture;
- d. l'encouragement de la recherche, des sciences et des arts;
- e. les universités;
- f. la formation professionnelle.

Art. 53 Garantie de l'autonomie des cantons

¹Quand la Confédération légifère ou qu'elle agit d'une autre manière, elle garantit aux cantons toute l'autonomie compatible avec l'accomplissement des tâches de l'État.

²Les cantons mettent en œuvre le droit fédéral, s'il n'est pas nécessaire que la Confédération le fasse.

Chapitre 4: Régime financier

Art. 54 Contributions fédérales

¹La Confédération peut percevoir les contributions suivantes:

- a. des droits de douane et d'autres contributions perçues à la frontière;
- b. un impôt de consommation général;
- c. des impôts de consommation spéciaux sur:
 - 1) des denrées telles que le tabac et les boissons alcooliques,
 - 2) les formes d'énergie de tout genre;
- d. des droits de timbre;
- e. un impôt sur les revenus des capitaux mobiliers, les gains faits dans les loteries et les prestations d'assurances;
- f. un impôt sur le revenu des personnes physiques (impôt complémentaire);
- g. un impôt sur le bénéfice et les fonds propres des personnes morales;
- h. des impôts et d'autres contributions pour parer à des mesures fiscales de l'étranger ou pour les compenser;
- i. des cotisations d'assurances sociales;
- k. des taxes de remplacement d'un service personnel imposé par le droit fédéral;
- l. des contributions en vue d'obtenir un comportement conforme aux buts du droit fédéral;
- m. des contributions pour compenser des avantages particuliers;
- n. des émoluments et des contributions de monopole.

²Les règles fédérales relatives à l'aménagement de l'impôt cantonal sur le revenu sont aussi applicables à l'impôt complémentaire fédéral.

Projet de Constitution de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale (Avant-projet Furgler)*

Art. 55 Contributions cantonales

¹ Les cantons peuvent percevoir un impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques ainsi que d'autres contributions,

² Si la Confédération perçoit une contribution, les cantons n'en peuvent prélever du même genre, à moins que la loi fédérale n'en dispose autrement. L'imposition des personnes morales par les églises est réservée.

³ Aux fins d'harmonisation fiscale ou de péréquation financière, la Confédération peut:

- a. prescrire aux cantons de percevoir certains impôts;
- b. adopter des lois-cadres réglant l'aménagement de l'impôt cantonal sur le revenu et la fortune et fixer les limites minimales de la charge fiscale;
- c. adopter des lois-cadres réglant l'aménagement d'autres impôts cantonaux.

Art. 56 Péréquation financière

¹ La Confédération établit un régime de péréquation financière.

² Les cantons disposent librement du sixième au moins du produit ordinaire des contributions prélevées en vertu de l'article 54, alinéa 1er, lettres a à g.

³ La Confédération répartit la quote-part des cantons entre eux, en tenant compte de leur capacité financière et de leurs besoins propres.

⁴ Elle peut accorder des subventions aux cantons pour l'accomplissement de tâches qu'elle leur confie ou d'autres tâches qui sont dans l'intérêt du pays. Elle peut soutenir les programmes de développement des cantons économiquement faibles.

⁵ Elle peut établir des règles en vue d'assurer entre les cantons une juste péréquation des charges en faveur de ceux qui fournissent des prestations publiques aux habitants des autres.

⁶ Elle adopte des lois-cadres sur l'établissement de la planification financière, du budget et du compte des cantons.

TROISIÈME PARTIE: ORGANISATION DE LA CONFÉDÉRATION

Chapitre premier: Le peuple et les cantons

Art. 57 Citoyens actifs

Tous les Suisses âgés de 18 ans ont le droit de vote en matière fédérale, s'ils ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit.

Art. 58 Exercice du droit de vote

¹ Le citoyen actif exerce son droit de vote dans la commune où il est domicilié. La loi règle les exceptions. Elle règle notamment l'exercice du droit de vote des Suisses de l'étranger.

² Le secret et la sincérité du vote sont garantis. L'exercice du droit de vote doit être facilité.

Art. 59 Contenu du droit de vote

Le citoyen actif a le droit de participer aux élections et aux référendums, ainsi que celui de signer les initiatives populaires et les demandes de référendum.

Art. 60 Élections

¹ Les citoyens actifs élisent le Conseil national et le Conseil des États selon le système de la représentation proportionnelle.

² Les cantons forment les arrondissements électoraux. Une loi fédérale peut diviser les grands arrondissements pour l'élection du Conseil national.

³ Il ne peut y avoir d'élection tacite.

Variante:

¹ *Les citoyens actifs élisent le Conseil national selon le système de la représentation proportionnelle.*

² *Le droit cantonal détermine la procédure pour l'élection du Conseil des États.*

³ Les cantons forment les arrondissements électoraux.

⁴ Il ne peut y avoir d'élection tacite.

Art. 61 Référendum obligatoire

¹ Sont soumises au vote du peuple et des cantons:

- a. les révisions de la Constitution fédérale;
- b. l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales.

² Sont soumises au vote du peuple:

- a. les initiatives populaires qui demandent la révision totale de la Constitution fédérale;
- b. les autres initiatives populaires, quand l'Assemblée fédérale les a rejetées.

Art. 62 Référendum facultatif

¹ Les lois fédérales sont soumises au vote du peuple, si, dans les 90 jours à compter de leur publication, 50 000 citoyens actifs ou trois parlements cantonaux le demandent.

² Sont également exposés au référendum facultatif les traités internationaux qui:

- a. sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables;
- b. prévoient l'adhésion à une organisation internationale;
- c. entraînent une unification multilatérale du droit.

³ L'Assemblée fédérale peut décider que d'autres traités encore sont exposés au référendum facultatif.

⁴ Les décrets fédéraux ne sont pas exposés au référendum facultatif.

Art. 63 Détermination du résultat des référendums

¹ Les actes soumis au vote du peuple sont acceptés à la majorité des votants.

² Les actes soumis au vote du peuple et des cantons sont acceptés quand la majorité des votants et la majorité des cantons les approuvent.

³ Le résultat du vote populaire dans un canton donne la voix du canton.

⁴ Les cantons d'Obwald, de Nidwald, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures comptent pour une demi-voix.

Art. 64 Initiative populaire

50 000 citoyens peuvent, sous forme de proposition, demander à l'Assemblée fédérale d'adopter une réglementation dans les limites de ses attributions. 2 La demande peut contenir des directives ou un projet rédigé.

Art. 65 Initiative des cantons

Trois parlements cantonaux peuvent adresser une même demande à l'Assemblée fédérale, avec les effets de l'initiative populaire.

Art. 66 Traitement de l'initiative

¹ L'Assemblée fédérale décide si elle approuve la demande. Si elle ne l'approuve pas, la demande est soumise au vote du peuple.

² Si l'Assemblée fédérale ou le peuple approuve la demande, l'Assemblée fait un projet qui la réalise. Elle choisit, à cette fin, la forme de la constitution ou celle de la loi.

³ Si les deux conseils ne peuvent s'entendre, l'Assemblée fédérale fait le projet en conseils réunis.

Variante: au lieu des art. 64-66

Art. 64 Initiative en termes généraux

¹ 150 000 citoyens actifs peuvent présenter une initiative en termes généraux.

² L'Assemblée fédérale décide si elle l'approuve.

³ Si elle ne l'approuve pas, l'initiative est soumise au vote du peuple.

⁴ Si l'Assemblée fédérale ou le peuple approuve l'initiative, l'Assemblée fait un projet qui la réalise. Elle peut, à cet effet, réviser la Constitution ou adopter une loi.

Projet de Constitution de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale (Avant-projet Furgler)*

Art. 64^{bis} Initiative rédigée tendant à la révision partielle de la Constitution

¹ 100 000 citoyens actifs peuvent, sous la forme d'un projet rédigé, demander la révision partielle de la Constitution.

² L'initiative est soumise au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale peut lui opposer un contre-projet.

Art. 64^{ter} Initiative rédigée tendant à l'adoption d'une loi

¹ 50 000 citoyens actifs peuvent, sous la forme d'un projet rédigé, demander l'adoption d'une loi.

² Si l'initiative est approuvée par l'Assemblée fédérale, la loi est exposée au référendum facultatif.

³ Si l'initiative n'est pas approuvée par l'Assemblée fédérale, elle est soumise au vote du peuple. L'Assemblée fédérale peut lui opposer un contre-projet.

Art. 65 Initiative des cantons

Trois parlements cantonaux peuvent exercer le droit d'initiative, avec les effets de l'initiative populaire.

Art. 66 Initiative et contre-projet

Si l'Assemblée fédérale oppose un contre-projet à l'initiative, le vote porte sur l'initiative et, simultanément, pour le cas où elle est rejetée, sur le contre-projet.

Art. 67 Dispositions complémentaires

La loi prévoit les dispositions complémentaires sur le contenu et l'exercice du droit de vote.

Art. 68 Partis politiques

¹ Les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté du peuple.

² Une loi fédérale peut leur allouer des subventions ou d'autres prestations.

³ Une prestation ne peut être allouée à un parti politique que si son organisation et son activité sont conformes aux principes de la démocratie, qu'il détienne un nombre minimum de sièges au Conseil national et qu'il rende compte publiquement de l'origine et de l'utilisation de ses ressources.

Art. 69 Consultation

¹ Les cantons, les partis politiques et, lorsqu'ils y sont intéressés, les groupements et organisations ainsi que d'autres milieux seront entendus, dans les formes appropriées, au cours de la préparation de la législation.

² Chacun peut, à cette occasion, adresser des propositions aux autorités fédérales.

³ L'accès aux avis exprimés est garanti.

⁴ La Confédération prend des mesures pour permettre une large participation du public à la législation.

Chapitre 2: Les autorités fédérales

Section première: Dispositions générales

Art. 70 Éligibilité

¹ Tout citoyen actif est éligible à l'Assemblée fédérale, au Conseil fédéral, au Tribunal fédéral et à toutes les autres autorités de la Confédération.

² La loi peut poser d'autres conditions d'éligibilité pour les charges qui exigent une formation particulière.

Art. 71 Incompatibilités

¹ Nul ne peut appartenir simultanément à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral, non plus qu'au Tribunal fédéral à titre de juge ou de suppléant.

² La loi règle les incompatibilités qui frappent les fonctionnaires et les autres personnes au service de la Confédération.

Art. 72 Durée des fonctions

La durée des fonctions des membres de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral, ainsi que des fonctionnaires fédéraux, est de quatre ans; elle est de six ans pour les juges fédéraux et pour leurs suppléants.

Art. 73 Sièges

Le siège de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral est à Berne; les sièges du Tribunal fédéral sont à Lausanne et à Lucerne.

Art. 74 Langues officielles

Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien.

Art. 75 Dispositions complémentaires

La loi prévoit les dispositions complémentaires sur l'organisation des autorités fédérales.

Section 2: Assemblée fédérale

A. Rôle

Art. 76

L'Assemblée fédérale est l'autorité législative et la plus haute autorité de surveillance de la Confédération.

B. Composition

Art. 77 Conseil national et Conseil des États

¹ L'Assemblée fédérale se compose du Conseil national et du Conseil des États.

² Le Conseil national comprend 200 députés du peuple suisse. Les sièges sont répartis entre les cantons proportionnellement à leur population. Chaque canton a droit à un siège au moins.

³ Chaque canton délègue deux députés au Conseil des États. Les cantons d'Obwald, de Nidwald, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures en délèguent un.

Variante:

³ *Chaque canton délègue deux députés au Conseil des États. Les cantons d'Obwald, de Nidwald, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures en délèguent un. Les seize cantons les plus peuplés délèguent un troisième député.*

Art. 78 Rapports entre les deux Conseils

¹ Les deux Conseils ont les mêmes attributions.

² Ils délibèrent séparément. Les actes de l'Assemblée fédérale requièrent l'accord de chacun d'eux.

³ L'Assemblée fédérale siège en conseils réunis, sous la présidence du président du Conseil national:

- a. pour procéder à des élections;
- b. pour statuer sur les conflits de compétence entre autorités fédérales;
- c. pour assurer, en cas de désaccord des Conseils, la réalisation d'une initiative populaire ou d'une initiative des cantons;
- d. pour statuer sur les recours en grâce;
- e. pour prendre connaissance de déclarations du Conseil fédéral.

Art. 79 Interdiction du mandat impératif

¹ Les membres de l'Assemblée fédérale votent sans instructions.

² Ils doivent rendre publiques leurs obligations envers les groupements de défense d'intérêts et les autres relations qui pourraient affecter leur indépendance politique.

Projet de Constitution de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale (Avant-projet Furgler)*

C. *Attributions*

Art. 80 Lois et décrets

¹ L'Assemblée fédérale édicte des règles de droit, dans la forme de la loi ou dans celle du décret.

² Elle ne peut user de la forme du décret que si une loi l'y autorise expressément.

³ Les règles de droit importantes ne peuvent être prises que dans la forme de la loi.

Art. 81 Clause d'urgence

¹ La loi dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peut produire un effet immédiat, si elle est déclarée urgente à la majorité des membres de chacun des Conseils.

² Lorsque le référendum facultatif est demandé, le vote sur la loi urgente a lieu dans l'année qui suit son entrée en vigueur.

³ Si la loi urgente est rejetée, elle cesse de produire effet à la fin de cette année.

Art. 82 Planification

¹ L'Assemblée fédérale détermine les buts et les moyens essentiels de l'activité de l'État.

² Elle statue sur les plans qui sont importants pour l'activité de l'État, en particulier sur les grandes lignes de la politique et sur le plan financier de la Confédération.

Variante:

liée à la variante de l'art. 31 al. 2:

² Elle statue sur les plans, en particulier les grandes lignes de la politique, le plan financier et, le cas échéant, les plans économiques de la Confédération.

Art. 83 Dépenses, budget et compte

L'Assemblée fédérale vote les dépenses et établit le budget, en se conformant au plan financier; elle approuve le compte d'État.

Art. 84 Haute surveillance

¹ L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur toutes les autorités et tous les organes qui agissent pour la Confédération.

² Elle ne peut toutefois pas, en vertu de son pouvoir de haute surveillance, annuler leurs actes, ni leur donner des instructions.

Art. 85 Autres attributions

¹ L'Assemblée fédérale

- a. surveille la conduite des affaires étrangères et la manière dont il est pourvu à la sûreté du pays et au maintien de la neutralité;
- b. approuve les traités internationaux que le Conseil fédéral n'est pas autorisé à conclure lui-même;
- c. surveille la manière dont il est pourvu à la sûreté intérieure du pays;
- d. surveille l'état des rapports entre la Confédération et les cantons;
- e. autorise les levées de troupes qui comprennent plus de 50 000 hommes ou qui durent plus d'un mois;
- f. élit les conseillers fédéraux, le chancelier de la Confédération, les juges du Tribunal fédéral et leurs suppléants, le généra] et les mandataires du Parlement;
- g. statue sur les conflits de compétence entre autorités fédérales;
- h. statue sur les recours en grâce.

² La loi peut lui donner encore d'autres attributions.

D. *Organisation et procédure*

Art. 86 Présidence

Chaque Conseil élit, parmi ses membres, un président et un vice-président pour la durée d'un an.

Art. 87 Commissions

¹ Chaque Conseil peut créer, en son sein, des commissions pour préparer ses délibérations.

² Des commissions communes peuvent être créées pour les affaires qui appartiennent aux Conseils réunis, pour certaines enquêtes qui relèvent de la haute surveillance et pour l'élimination des divergences entre les Conseils.

Art. 88 Groupes

Les membres de l'Assemblée fédérale peuvent former des groupes pour préparer les délibérations parlementaires.

Art. 89 Mandataires

¹ L'Assemblée fédérale peut élire des mandataires du Parlement pour exercer, dans des domaines déterminés, certaines tâches de haute surveillance.

² Elle élit notamment un mandataire pour examiner les requêtes de tiers (médiateur).

Art. 90 Sessions

¹ Les Conseils tiennent autant de sessions que les affaires l'exigent.

² Les sessions ont lieu aux dates fixées par la loi, ou lorsque l'Assemblée fédérale ou le Conseil fédéral le décide, ou à la demande d'un quart des membres de l'un ou l'autre Conseil.

Art. 91 Publicité des séances

Les séances des deux Conseils sont publiques. La loi statue les exceptions,

Art. 92 Droit de proposition

¹ Chacun des deux Conseils, chacun de leurs membres, de leurs groupes ou de leurs commissions, de même que le Conseil fédéral, ont le droit de faire des propositions à l'Assemblée fédérale.

² Le même droit appartient à chaque canton.

Art. 93 Immunité

Les membres de l'Assemblée fédérale et ceux du Conseil fédéral n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'ils tiennent dans l'Assemblée fédérale ou dans ses commissions.

Section 3: Conseil fédéral

A. Rôle

Art. 94

Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et la plus haute autorité exécutive de la Confédération.

B. Composition

Art. 95 Membres

¹ Le Conseil fédéral est composé de sept membres.

² Il est soumis à élection après chaque renouvellement de l'Assemblée fédérale.

Variante: al. 1^{er}

1 Le Conseil fédéral est composé de onze membres.

Pour le cas où un département présidentiel est prévu à l'article 96 alinéa 2, mais où le chancelier n'est mentionné ni à l'article 85, alinéa 1 lit. f ni à l'article 106.

Art. 96 Président de la Confédération

¹ L'Assemblée fédérale élit, parmi les membres du Conseil fédéral, le président de la Confédération pour la durée d'un an.

² Le président de la Confédération préside le Conseil fédéral. Il dirige ses travaux.

Variante:

¹ Le président de la Confédération est élu par l'Assemblée fédérale parmi les membres du Conseil fé-

Projet de Constitution de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale (Avant-projet Furgler)*

déral pour la durée de deux ans. Il est rééligible une fois.

² Le président de la Confédération préside le Conseil fédéral. Il dirige les travaux du Conseil fédéral, avec l'aide du département présidentiel.

C. *Attributions*

Art. 97 Tâches gouvernementales

¹ Le Conseil fédéral, sous réserve des attributions de l'Assemblée fédérale:

- a. pourvoit à la sûreté extérieure et à la sûreté intérieure du pays, ainsi qu'au maintien de la neutralité;
- b. prend les mesures et fait les propositions que lui dicte la situation de l'État et de la société;
- c. établit les plans qui déterminent l'activité de l'État;
- d. assure la coordination entre les organes de la Confédération et entre la Confédération et les cantons;
- e. exerce la surveillance fédérale sur les cantons, garantit leurs constitutions et approuve leurs accords internationaux et, là où une loi fédérale le prévoit, leurs actes législatifs et les conventions qu'ils passent entre eux;
- f. dispose de l'armée;
- g. procède aux nominations qui n'appartiennent pas à d'autres organes;
- h. renseigne périodiquement le public sur son activité et sur ses projets.

Art. 98 Affaires étrangères

¹ Le Conseil fédéral dirige les affaires étrangères.

² Il négocie les traités internationaux, les soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale, à moins qu'une loi ne l'en dispense, et les ratifie.

Art. 99 Préparation des lois

Le Conseil fédéral dirige la procédure législative préparatoire. L'Assemblée fédérale peut prévoir des exceptions dans les cas d'espèce.

Art. 100 Ordonnances du Conseil fédéral

¹ Le Conseil fédéral édicte des règles de droit, sous forme d'ordonnances, si une loi ou un décret l'y autorise expressément. La loi ou le décret détermine le but de l'ordonnance et les principes qui régissent son contenu.

² Dans les limites de ses attributions constitutionnelles, le Conseil fédéral peut en outre édicter des ordonnances pour parer à une perturbation de la sûreté publique ou pour répondre à une situation de détresse sociale. Ces ordonnances cessent de produire effet un an après leur entrée en vigueur; elles ne peuvent être prorogées.

Art. 101 Autres ordonnances

¹ Le Conseil fédéral peut déléguer aux départements la compétence qu'il a d'édicter des ordonnances.

² Une loi peut déléguer le pouvoir d'édicter des ordonnances sur des objets mineurs à des institutions fédérales qui ne dépendent d'aucun département.

Art. 102 Extension de conventions collectives

Le Conseil fédéral prononce l'extension des conventions collectives à des tiers.

Art. 103 Juridiction

Le Conseil fédéral exerce la juridiction administrative dans les cas prévus par la loi.

Art. 104 Direction de l'administration

¹ Le Conseil fédéral dirige l'administration fédérale.

² Il s'assure qu'elle agit conformément au droit et avec efficacité et l'organise de façon rationnelle (*sic*) dans les limites de la loi.

³ Il surveille les autres organes chargés de tâches administratives fédérales.

Section 4: Administration fédérale, chancellerie fédérale et autres organes de la Confédération

A. Organisation de l'administration

Art. 105

¹ L'administration fédérale est divisée en départements. Chaque département est dirigé par un membre du Conseil fédéral.

² La loi peut instituer des établissements et des corporations de droit public pour accomplir des tâches particulières.

³ Elle peut aussi déléguer des tâches administratives à d'autres institutions du droit public ou, exceptionnellement, à des personnes du droit privé.

B. Chancellerie fédérale

Art. 106

¹ La Chancellerie fédérale est le service général de coordination de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral.

² Le chancelier de la Confédération est à la tête de la Chancellerie fédérale.

C. Autres organes de la Confédération

Art. 107

La législation fédérale peut instituer d'autres organes de la Confédération pour être à la disposition de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral.

Section 5: Tribunal fédéral

A. Rôle

Art. 108

Le Tribunal fédéral est la plus haute autorité juridictionnelle de la Confédération.

B. Attributions

Art. 109 Juridiction constitutionnelle

¹ Le Tribunal fédéral connaît:

- a. des recours pour violation des droits constitutionnels, en particulier des droits fondamentaux et des droits politiques;
- b. des conflits de compétences entre la Confédération, les cantons et des cantons entre eux;
- c. des recours pour violation de l'autonomie communale.

² Ne peuvent pas être attaqués:

- a. les lois fédérales;
- b. les traités et les autres actes internationaux;
- c. les décisions de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral pour lesquelles la loi fait une exception;
- d. la clause d'urgence d'une loi fédérale.

³ L'inconstitutionnalité d'une loi fédérale peut cependant être invoquée à l'encontre de ses actes d'application.

⁴ La loi peut étendre la juridiction du Tribunal fédéral à d'autres contestations de droit public.

Projet de Constitution de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale (Avant-projet Furgler)*

Variante:

Pas de contrôle juridictionnel de constitutionnalité pour les lois fédérales et les décrets fédéraux.

Art. 109 alinéa 2 (à la place des alinéas 2 et 3)

2 Ne peuvent pas être attaqués:

- a. ni directement, ni à travers leurs actes d'application, les lois fédérales, les décrets fédéraux et les traités et autres actes internationaux;*
- b. les décisions de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral pour lesquelles la loi fait une exception.*

Art. 110 Autres juridictions

La loi règle la juridiction du Tribunal fédéral dans les domaines du droit administratif, du droit civil et du droit pénal, ainsi que dans d'autres domaines.

C. Autres tribunaux de la Confédération

Art. 111

La loi peut créer d'autres tribunaux de la Confédération; leurs jugements sont attaquables devant le Tribunal fédéral.

QUATRIÈME PARTIE: RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Art. 112 Principes

La Constitution peut être révisée en tout temps, partiellement ou totalement.

Art. 113 Révision partielle

La révision partielle se fait selon la procédure législative.

Art. 114 Unité de la matière

La révision partielle doit se limiter à une matière qui forme une unité. Elle peut porter sur une ou plusieurs dispositions.

Art. 115 Révision totale

¹ L'Assemblée fédérale peut décréter la révision totale. Elle décide si elle l'entreprendra elle-même, ou si cette tâche sera confiée à une constituante.

² 100 000 citoyens actifs peuvent aussi demander la révision totale. Dans ce cas, le peuple décide si la révision doit être entreprise et si elle le sera par l'Assemblée fédérale ou par une constituante.

Art. 116 Révision par l'Assemblée fédérale

L'Assemblée fédérale fait la révision totale selon les principes de la procédure législative.

Art. 117 Révision par une constituante

¹ La constituante se compose de 246 membres, dont 200 sont élus comme les membres du Conseil national et 46 comme ceux du Conseil des États.

Variante:

le nombre dépend du contenu des articles 1^{er} et 77.

² Il n'y a pas d'incompatibilités pour les membres de la constituante,

³ La constituante règle la procédure de ses délibérations.

Art. 118 Référendum du peuple et des cantons

La partie révisée de la constitution ou la constitution révisée est soumise au vote du peuple et des cantons.

E. Essai de modèle du 30 octobre 1985, élaboré par le DFJP*

*Au nom de Dieu tout puissant!
Le peuple et les cantons de la Suisse,
Résolus à renouveler l'alliance des Confédérés,
Conscients que seul restera libre celui qui use de sa liberté,
Sachant que la force d'une communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses
membres,
Reconnaissant les limites de tout pouvoir étatique,
Soucieux du devoir qui leur incombe de contribuer à la paix du monde,
ont arrêté la Constitution que voici:*

PREMIÈRE PARTIE: LA COMMUNAUTÉ ÉTATIQUE

Chapitre premier: Nature et buts de la Confédération suisse

Article premier Nature

¹ La Confédération suisse est un État fédératif, démocratique, libéral et social.

² Elle se compose des cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald-le-Haut, Unterwald-le-Bas, Glaris, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura.

³ Les langues nationales sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche.

Art. 2 Buts

¹ La Confédération suisse assure l'indépendance du pays et contribue à la paix entre les nations.

² Elle garantit les droits et les libertés des personnes en leur assurant un ordre juste.

³ Elle encourage la prospérité générale et le libre développement de la personnalité.

Chapitre 2: Principes de l'activité étatique

Art. 3 Respect du droit

Celui qui accomplit une tâche de l'État le fait en se conformant au droit.

Art. 4 Principes généraux du droit

¹ Les organes de l'État ne doivent pas agir arbitrairement.

² Leurs actes doivent respecter le principe de la proportionnalité.

³ Dans leurs rapports mutuels, les organes de l'État et les particuliers se conforment aux exigences de la bonne foi.

Art. 5 Responsabilité

¹ L'État répond du dommage que ses organes ont causé sans droit.

² Il répond aussi du dommage que ses organes ont causé de manière licite, quand le préjudice subi est si grave qu'on ne peut demander aux particuliers de le supporter seuls.

Art. 6 Devoir d'information

Les autorités donnent au public des informations sur leurs activités, à moins que des intérêts publics ou privés prépondérants ne s'y opposent.

* FF 1985 III 1, 202

Chapitre 3: Droits fondamentaux

Art. 7 Dignité humaine

La dignité humaine est intangible.

Art. 8 Égalité des droits

¹ Tous les hommes sont égaux devant la loi.

² Nul ne doit subir un préjudice ou tirer un avantage du fait de son origine, de son sexe, de sa race, de sa langue, de son statut social, non plus que de ses convictions ou opinions religieuses, philosophiques ou politiques.

³ L'homme et la femme sont égaux en droits. La loi pourvoit à l'égalité notamment dans les domaines de la famille, de l'instruction et du travail. Les hommes et les femmes ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.

Art. 9 Droit à la vie, à la liberté et à la sûreté

¹ Chacun a droit à la vie, à l'intégrité du corps et de l'esprit, à la liberté de mouvement et à la sûreté personnelle.

² La peine de mort et les peines corporelles sont interdites.

³ Dans la mesure où il ne peut y pourvoir lui-même, chacun a le droit de recevoir les moyens indispensables à une existence décente.

Art. 10 Protection de la personnalité

¹ Chacun a droit au respect de sa personnalité, de sa vie privée, de sa vie familiale et de son domicile.

² Le secret des postes et des télécommunications est garanti.

³ Chacun peut se renseigner sur les informations qui sont recueillies à son sujet et consulter les dossiers qui le concernent, à moins que des intérêts publics ou privés prépondérants n'exigent le maintien du secret. Il a le droit d'en faire corriger le contenu.

Art. 11 Liberté de religion et liberté de convictions philosophiques

¹ Chacun peut librement choisir et professer sa religion ou ses convictions philosophiques et en manifester individuellement ou en communauté.

² Dans les écoles publiques, l'enseignement respecte le principe de la neutralité confessionnelle.

Art. 12 Liberté d'opinion et liberté d'information

¹ Chacun peut librement former son opinion, l'exprimer et la répandre.

² Chacun peut librement recevoir des informations, s'en procurer et les diffuser.

³ La censure est interdite.

Art. 13 Liberté de réunion et liberté d'association

¹ Chacun peut librement tenir des réunions ou créer des associations; nul ne peut être contraint d'y participer.

² Les réunions et les manifestations sur le domaine public peuvent être soumises à une autorisation. Elles ne peuvent être interdites ou subordonnées à des restrictions que si l'ordre public est exposé à un danger sérieux et imminent.

Art. 14 Liberté de la science et liberté de l'art

L'enseignement et la recherche scientifiques ainsi que l'activité artistique sont libres.

Art. 15 Liberté d'établissement et liberté d'émigration

¹ Tout citoyen suisse peut s'établir en un lieu quelconque du pays.

² Il peut quitter la Suisse et y rentrer en tout temps.

Art. 16 Expulsion et extradition

¹ Aucun citoyen suisse ne peut être expulsé de Suisse.

² Un citoyen suisse ne peut être extradé qu'aux conditions fixées par la loi.

³ Un étranger ne peut pas être expulsé, refoulé ou extradé vers un pays dans lequel ses droits fondamentaux seraient gravement menacés.

Art. 17 Droit d'asile, libre choix du domicile et naturalisation des étrangers

¹ L'asile est accordé aux réfugiés aux conditions fixées par la loi.

² Les étrangers qui résident régulièrement en Suisse depuis plus d'une année peuvent prendre domicile en un lieu quelconque du pays.

³ Les étrangers sont naturalisés aux conditions fixées par la loi.

Art. 18 Garantie de la propriété

¹ La propriété est garantie.

² La loi définit le contenu de la propriété. Elle peut prévoir l'expropriation et des restrictions à la propriété.

³ En cas d'expropriation ou de restriction à la propriété équivalente ou analogue à une expropriation, une indemnité est due.

Art. 19 Libre choix de la profession et liberté économique

¹ Chacun peut librement choisir et exercer une profession, choisir un emploi et exercer une activité économique privée.

² L'État peut exercer une activité économique, lorsque cela est conforme à l'intérêt public.

³ L'État peut se réserver l'exercice de certaines activités économiques dans la mesure où un intérêt public prépondérant l'exige.

⁴ Moyennant une application analogique des dispositions sur l'expropriation, l'État peut nationaliser certains secteurs économiques ou certaines entreprises, si la poursuite ou l'arrêt de l'activité privée compromet gravement l'intérêt public.

Art. 20 Droit de coalition, droit de grève et droit de lock-out

¹ Les travailleurs et les employeurs ont le droit de régler en commun les questions qui intéressent l'entreprise ou la profession; ils peuvent, dans ce but, créer librement des associations.

² Ils ont le droit de recourir à des mesures collectives pour protéger des intérêts économiques et sociaux en cas de conflits de travail; il ne peut être imposé de conciliation. Le droit des fonctionnaires est réglé par la collectivité dont ils relèvent.

Art. 21 Garanties générales de procédure

¹ Chacun a droit à la protection judiciaire. Elle est, aux conditions fixées par la loi, gratuite pour les personnes de condition modeste.

² Le juge est indépendant.

³ Nul ne peut être distrait de son juge naturel. Les tribunaux d'exception sont interdits.

⁴ Les actions personnelles contre un débiteur solvable qui a un domicile fixe en Suisse ne peuvent être intentées qu'auprès des tribunaux du canton du domicile.

⁵ Les parties ont le droit d'être entendues et d'obtenir, dans un délai raisonnable, une décision motivée; la loi peut prévoir des exceptions.

⁶ Chacun peut, en dernière instance et par une voie de recours ordinaire, porter devant le juge les décisions de l'administration qui le concernent; la loi peut prévoir des exceptions.

Art. 22 Garanties accordées en cas de privation de liberté

¹ Celui qui est privé de sa liberté de mouvement a le droit

- a. d'être informé sans retard et dans une langue qu'il comprend des motifs de cette privation et des droits qu'il peut faire valoir;
- b. lorsqu'il est en détention préventive et que celle-ci n'a pas été ordonnée judiciairement, d'être amené dans le plus bref délai devant un juge; celui-ci décide sans retard si la détention peut être maintenue ou si elle doit prendre fin;
- c. lorsqu'il fait l'objet d'une autre sorte de privation de liberté et que celle-ci n'a pas été ordonnée judiciairement, de s'adresser en tout temps à un juge; celui-ci décide sans retard si la privation de liberté est conforme au droit.

² Il doit être mis en état de faire valoir ses droits.

Art. 23 Droit de pétition

¹ Chacun a le droit d'adresser des pétitions aux autorités, sans qu'il en résulte de préjudice pour lui.

² L'autorité compétente répond dans un délai raisonnable.

Art. 24 Contenu et limite des droits fondamentaux

¹ Les droits fondamentaux ne doivent pas être atteints dans leur essence.

² Ils ne peuvent être limités que dans la mesure où un intérêt public prépondérant l'exige.

³ Les limitations doivent être fondées sur une base légale. Quand elles sont particulièrement graves, la loi en définit le contenu, le but et l'étendue. Sont réservés les cas de danger sérieux, manifeste et imminent.

⁴ Les droits fondamentaux des soldats, des fonctionnaires et des autres personnes liées à l'État par un rapport de droit spécial ne peuvent être limités, de surcroît, que dans la mesure où l'exige l'intérêt public particulier qui a justifié l'établissement de ce rapport.

Art. 25 Réalisation des droits fondamentaux

¹ Les droits fondamentaux doivent être réalisés dans tous les domaines du droit, notamment dans les dispositions d'organisation ou de procédure.

² La législation et la jurisprudence veillent à les aménager, à les maintenir et à les développer.

Art. 26 Effets des droits fondamentaux sur les rapports entre les particuliers

¹ La législation et la jurisprudence font respecter les droits fondamentaux dans les rapports entre les particuliers, quand l'analogie est possible.

² Celui qui exerce ses droits fondamentaux doit respecter les droits fondamentaux d'autrui. En particulier, nul n'y peut porter atteinte en abusant de sa position dominante.

Chapitre 4: Devoirs fondamentaux

Art. 27 Devoirs généraux

Chacun est tenu de remplir les devoirs qui lui incombent en vertu de l'ordre juridique.

Art. 28 Scolarité obligatoire

La fréquentation de l'école est obligatoire pendant le temps déterminé par la loi; elle est gratuite dans les écoles publiques.

Art. 29 Devoir civique

La participation aux élections et aux votes est un devoir civique.

Art. 30 Devoir de défense générale et devoir militaire

¹ Les Suisses peuvent être tenus de participer à la défense générale du pays. Les hommes sont tenus au service militaire.

² La loi peut prévoir des exceptions.

Art. 31 Devoir fiscal

Les personnes physiques et les personnes morales participent solidairement aux charges de l'État selon leur capacité financière.

Chapitre 5: Buts de l'État

Art. 32 Politique étrangère

Dans l'exercice de sa compétence, l'État doit notamment:

- a. travailler à l'institution d'un ordre international juste et pacifique;
- b. s'engager en faveur du respect des droits de l'homme et tendre à leur assurer une protection internationale efficace;
- c. contribuer à la solution pacifique des différends internationaux;
- d. maintenir la tradition de son action humanitaire et traduire par des actes concrets sa solidarité avec les pays défavorisés.

Art. 33 Politique de la formation

Dans l'exercice de sa compétence, l'État doit notamment:

- a. assurer à chacun une formation initiale et une formation continue correspondant à ses aptitudes et ses goûts;
- b. favoriser le développement harmonieux de la personnalité;
- c. encourager en chacun la capacité et les dispositions à la responsabilité, à la tolérance et à la solidarité;
- d. faciliter le passage entre les divers systèmes et degrés de formation.

Art. 34 Politique culturelle

Dans l'exercice de sa compétence, l'État doit notamment:

- a. sauvegarder la diversité linguistique et culturelle du pays, promouvoir le développement de la culture dans les différentes régions du pays et protéger le patrimoine culturel des minorités;
- b. encourager les échanges culturels dans le pays et avec l'étranger;
- c. créer et animer des institutions culturelles et encourager les organisations culturelles;
- d. favoriser la création culturelle et conserver l'héritage culturel;
- e. faciliter l'accès à la vie culturelle.

Art. 35 Politique de sécurité

Dans l'exercice de sa compétence, l'État doit notamment:

- a. maintenir l'indépendance du pays et préserver sa liberté d'action;
- b. conserver la paix intérieure;
- c. assurer la sécurité publique;
- d. garantir, en cas de pénurie grave, l'approvisionnement du pays en biens et en services essentiels à la vie.

Art. 36 Politique des transports et politique de l'énergie

Dans l'exercice de sa compétence, l'État doit notamment:

- a. développer un régime général des transports qui soit économique, autant qu'il est possible, respectueux de l'environnement et qui préserve l'équilibre entre les exigences de l'aménagement du territoire et celles de l'occupation du sol;
- b. promouvoir les transports publics et les coordonner avec les transports privés;
- c. assurer un approvisionnement en énergie suffisant, diversifié et respectueux de l'environnement;
- d. veiller à un usage économe de l'énergie.

Art. 37 Politique de l'information

Dans l'exercice de sa compétence, l'État veille à ce que

- a. les informations et opinions dans leur diversité puissent trouver un moyen de s'exprimer;
- b. la diversité et l'indépendance de la presse soient maintenues et que les abus qui résulteraient d'une position dominante dans ce domaine soient empêchés;
- c. la radio et la télévision contribuent à la formation de l'opinion et au développement culturel du public, qu'elles tiennent compte des particularités du pays et des besoins des cantons, qu'elles présentent fidèlement les événements et qu'elles reflètent équitablement la diversité des opinions;
- d. la radio et la télévision puissent remplir les obligations qu'elles ont envers le public avec une indépendance et une autonomie garantie pour la programmation.

Art. 38 Politique de la santé

Dans l'exercice de sa compétence, l'État doit notamment:

- a. maintenir et améliorer la santé publique;
- b. aménager des conditions de vie saines;
- c. promouvoir un art de vivre respectueux de la santé;

- d. garantir à la population un réseau adéquat de services médicaux.

Art. 39 Politique de l'environnement et politique de l'aménagement du territoire

Dans l'exercice de sa compétence, l'État doit notamment :

- a. s'efforcer de n'utiliser les ressources du milieu naturel qu'autant qu'elles peuvent se renouveler et de réparer les atteintes portées à l'environnement;
- b. sauvegarder une image harmonieuse du paysage et des lieux habités et maintenir des zones de délassement;
- c. protéger la faune et la flore;
- d. garantir un usage judicieux du sol et une occupation rationnelle du territoire.

Art. 40 Politique sociale

¹Dans l'exercice de sa compétence, l'État doit notamment prendre des mesures

- a. pour que chacun puisse, à des conditions raisonnables, subvenir à son entretien par son travail et pour que le travailleur soit protégé contre la perte injustifiée de son emploi;
- b. pour que chacun puisse, à des conditions raisonnables, trouver un logement convenable et pour que le locataire soit protégé contre les abus;
- c. pour que chacun bénéficie de la sécurité sociale et soit notamment prémuni contre les conséquences de la vieillesse, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage ou de la perte de celui qui l'entretient;
- d. pour protéger la maternité, la famille et les enfants.

²Les rentes de l'assurance vieillesse, survivants et invalidité doivent couvrir les besoins vitaux et, augmentées des prestations de la prévoyance professionnelle, maintenir de façon appropriée le niveau de vie antérieur. L'État soutient et encourage la prévoyance individuelle.

Art. 41 Politique de la propriété

Dans l'exercice de sa compétence, l'État doit notamment :

- a. encourager la formation de patrimoines de dimensions modestes par un cercle étendu de personnes physiques;
- b. promouvoir la propriété qui sert l'intérêt commun et celle qui est destinée à l'usage personnel;
- c. prévenir les concentrations de la propriété foncière qui sont économiquement ou socialement nuisibles;
- d. rendre plus difficile la réalisation de profits qui sont économiquement ou socialement nuisibles;
- e. assurer une juste compensation des plus-values résultant de l'activité de l'État.

Art. 42 Politique économique

Dans l'exercice de sa compétence, l'État doit notamment :

- a. maintenir une concurrence loyale et efficace;
- b. renforcer la position économique du consommateur;
- c. maintenir le pouvoir d'achat de la monnaie;
- d. promouvoir le plein emploi;
- e. faciliter l'accès au commerce international et viser à équilibrer la balance des paiements;
- f. créer des conditions favorables au développement économique général;
- g. soutenir les branches importantes de l'économie qui, telle l'agriculture, sont menacées dans leur existence;
- h. soutenir les régions qui souffrent de conditions économiques difficiles et celles dont l'économie est menacée.

Art. 43 Politique financière et politique fiscale

Dans l'exercice de sa compétence, l'État doit notamment :

- a. se procurer des moyens suffisants pour accomplir les tâches qui lui incombent;
- b. établir des budgets ménagers, conformes aux principes économiques et, à long terme, équilibrés;
- c. veiller à ce que la charge totale des impôts soit conforme aux principes sociaux et supportable pour chacun;
- d. compenser périodiquement les effets de la progression à froid sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques;
- e. combattre la soustraction fiscale et la résistance à l'impôt.

DEUXIÈME PARTIE: CONFÉDÉRATION ET CANTONS

Chapitre premier: Organisation des cantons

Art. 44 Constitution cantonale

¹ Chaque canton se donne une constitution démocratique.

² La Constitution cantonale est soumise au vote du peuple. Elle est adoptée à la majorité des votants.

³ Un certain nombre d'électeurs peut, en tout temps, demander que la Constitution cantonale soit révisée.

⁴ La Confédération garantit les Constitutions cantonales dans la mesure où elles ne sont pas contraires au droit fédéral.

Art. 45 Droits politiques

¹ Les personnes qui ont le droit de vote en matière fédérale l'ont, en matière cantonale, dans le canton où elles sont établies, en matière communale, dans la commune où elles sont établies. Le droit de vote s'exerce au domicile.

² Les cantons peuvent

- a. accorder le droit de vote aux Suisses qui séjournent dans le canton, aux Suisses de l'étranger et aux étrangers qui sont établis dans le canton;
- b. abaisser l'âge de la majorité civique;
- c. régler différemment le droit de vote dans les communes bourgeoises et les communes paroissiales.

³ Ils déterminent les conditions d'éligibilité aux charges cantonales et communales.

Art. 46 Droit de cité

¹ Tout citoyen d'une commune et d'un canton est citoyen suisse.

² Personne ne doit subir de préjudice en raison de son droit de cité cantonal ou communal. Les cantons peuvent toutefois autoriser les communes bourgeoises et les corporations à prévoir des droits et des devoirs particuliers pour leurs ressortissants.

³ La Confédération règle l'acquisition et la perte des droits de cité par l'effet de la filiation, du mariage et de l'adoption ainsi que la perte de la nationalité suisse et la réintégration.

⁴ Elle fixe les conditions minimales de la naturalisation des étrangers dans les cantons; elle accorde les autorisations de naturalisation.

Art. 47 Organisation

¹ Les cantons s'organisent librement.

² Ils déterminent les tâches des communes. Ils leur garantissent une autonomie dont ils délimitent l'étendue.

³ Ils instituent des tribunaux pour l'application du droit administratif cantonal.

⁴ Ils créent les organes nécessaires à la réalisation du droit fédéral. Ils instituent notamment des tribunaux pour l'application du droit fédéral dans les matières civiles, pénales et administratives.

Art. 48 Modifications du nombre et du territoire des cantons

¹ La Confédération garantit le nombre et le territoire des cantons.

² Les modifications du nombre et du territoire des cantons requièrent l'approbation des cantons concernés et celle des électeurs du territoire touché.

³ De plus, les modifications du nombre des cantons requièrent l'approbation du peuple et des cantons, les modifications du territoire des cantons celle de l'Assemblée fédérale.

⁴ L'Assemblée fédérale règle dans chaque cas la procédure à suivre.

⁵ Les rectifications de frontières intercantionales se font par traités entre les cantons.

Chapitre 2: Rapports des cantons entre eux et avec la Confédération

Art. 49 Fidélité confédérale et coopération

¹ La Confédération et les cantons, de même que les cantons entre eux, se doivent mutuellement considération et assistance.

² Ils s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et coopèrent notamment dans l'élaboration des plans.

³ La Confédération encourage la coopération intercantonale.

Art. 50 Conventions et institutions communes

¹ Les cantons peuvent conclure des conventions entre eux.

² La Confédération et les cantons peuvent conclure des conventions administratives.

³ Les cantons peuvent créer entre eux ou avec la Confédération des institutions ou des organes communs.

Art. 51 Relations entre les ordres juridiques

¹ Le droit fédéral prime le droit cantonal.

² La Confédération peut délimiter le champ d'application des ordres juridiques cantonaux.

³ La double imposition intercantonale est interdite.

⁴ Les indigents sont assistés par le canton dans lequel ils séjournent.

Art. 52 Surveillance fédérale

¹ La Confédération veille à ce que les cantons se conforment au droit fédéral.

² Elle prend, s'il le faut, les mesures propres à l'exécution du droit fédéral.

Art. 53 Protection de l'ordre constitutionnel des cantons

¹ La Confédération protège l'ordre constitutionnel des cantons.

² Elle intervient quand cet ordre est gravement menacé ou troublé et que le canton n'est pas en état de le défendre par ses propres moyens. La Confédération n'agit qu'à la requête du canton concerné. Elle intervient de son propre chef si la requête ne peut être présentée à temps.

³ En cas d'intervention, la Confédération peut recourir à des forces de police cantonales et si nécessaire à l'armée.

Chapitre 3: Compétence de la Confédération et des cantons

Section première: Dispositions générales

Art. 54 Répartition des tâches de l'État

¹ La compétence d'accomplir les tâches de l'État appartient à la Confédération et aux cantons.

² Les cantons sont compétents dans les domaines que la Constitution fédérale n'attribue pas à la Confédération.

³ Ils réalisent le droit fédéral s'il n'est pas nécessaire que la Confédération le fasse elle-même.

Art. 55 Exercice de la compétence fédérale

Quand la Confédération légifère ou agit d'une autre manière, elle préserve les intérêts des cantons dans toute la mesure compatible avec l'accomplissement des tâches de l'État.

Section 2: Compétence fédérale générale

A. Étendue

Art. 56

Dans les domaines où la Confédération a une compétence générale, les cantons ne peuvent agir que si le droit fédéral le permet.

B. Domaines particuliers

Art. 57 Affaires étrangères, affaires économiques extérieures, Suisses de l'étranger, étrangers

¹ La Confédération est compétente dans les domaines suivants:

- a. les affaires étrangères, notamment la conclusion de traités internationaux;
- b. les affaires économiques extérieures;
- c. les relations avec les Suisses de l'étranger, la fixation de leurs droits et de leurs devoirs;
- d. l'admission d'étrangers, y compris l'octroi de l'asile, la fixation de leurs droits et de leurs devoirs.

² Les cantons peuvent conclure des traités internationaux dans les domaines de leur compétence. Ils informent la Confédération de leurs intentions. Ils agissent sous sa surveillance et, si elle le juge nécessaire, par son entremise.

Art. 58 Droit

La Confédération est compétente dans les domaines suivants:

- a. le droit civil, y compris le droit de la propriété intellectuelle;
- b. le droit pénal;
- c. le droit de la poursuite pour dettes et de la faillite;
- d. la métrologie.

Art. 59 Formation, recherche, radiodiffusion et télévision

La Confédération est compétente dans les domaines suivants:

- a. la formation professionnelle;
- b. les hautes écoles fédérales et les bourses fédérales;
- c. la recherche fédérale et la statistique fédérale;
- d. la radiodiffusion et la télévision.

Art. 60 Sécurité du pays et de la population

La Confédération est compétente dans les domaines suivants:

- a. la défense nationale militaire;
- b. la défense nationale civile, notamment la protection de la population civile, la prévoyance économique pour le cas de guerre et l'économie de guerre;
- c. l'approvisionnement du pays;
- d. le commerce de matériel de guerre, d'explosifs, de munition ainsi que d'autres objets dangereux.

Art. 61 Travaux publics, énergie, transports et communications

La Confédération est compétente dans les domaines suivants:

- a. la construction et l'exploitation d'ouvrages d'intérêt public; l'expropriation dans l'intérêt de la Confédération;
- b. la mise en réserve et le transport de l'énergie et des sources d'énergie; la sécurité des centrales produisant de l'énergie; l'énergie nucléaire;
- c. les chemins de fer et les téléphériques, la navigation, la navigation aérienne; la circulation routière; les routes nationales; les installations de transport par conduites;
- d. les postes et les télécommunications.

Art. 62 Environnement, santé

La Confédération est compétente dans les domaines suivants:

- a. la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes;
- b. la protection des animaux contre les mauvais traitements et l'extermination;
- c. la police des denrées alimentaires, des médicaments, des stupéfiants, ainsi que des toxiques et autres substances et produits dangereux;
- d. la protection contre les rayons ionisants.

Art. 63 Travail, entreprise, sécurité sociale, propriété foncière

La Confédération est compétente dans les domaines suivants:

- a. les rapports de travail, le service de l'emploi, la protection des travailleurs, l'extension du champ d'application des conventions collectives de travail, l'encouragement de la paix du travail, les travailleurs étrangers;
- b. le statut des entreprises, y compris la participation;
- c. l'assurance-vieillesse et survivants, l'assurance-invalidité, la prévoyance professionnelle, l'assurance en cas de maladie et d'accidents, l'assurance-maternité, l'assurance-chômage, les allocations familiales;
- d. la protection des locataires et des fermiers; l'extension du champ d'application des contrats-cadres dans le domaine des baux à loyer et à ferme;
- e. les mesures propres à prévenir la concentration de la propriété foncière, ainsi qu'à rendre plus difficile la réalisation de profits, lorsque cette concentration ou ces profits sont nuisibles d'un point de vue économique ou social; la limitation de l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger.

Art. 64 Économie

¹ Confédération est compétente dans les domaines suivants:

- a. la politique de concurrence;
- b. la politique à l'égard des consommateurs;
- c. la politique conjoncturelle;
- d. la politique structurelle régionale et sectorielle, notamment la politique agricole;
- e. la politique monétaire;
- f. la politique des affaires économiques extérieures;
- g. les mesures propres à limiter l'accès à certaines activités économiques ainsi que leur exercice,

² Dans le domaine de l'économie, les cantons ne sont compétents que dans les matières suivantes:

- a. les mesures propres à promouvoir l'économie;
- b. les mesures propres à limiter l'accès à une activité économique et son exercice quand ces mesures relèvent de la police économique ou de la politique sociale;
- c. les réges cantonales et les monopoles.

Section 3: Compétence fédérale limitée

A. Étendue

Art. 65

¹ Dans les domaines où la Confédération a une compétence limitée, elle peut

- a. poser dans des lois-cadres des règles de principe, notamment fixer des exigences minimales;
- b. assurer la coordination intercantonale par des lois-cadres, l'approbation de plans ou de toute autre manière;
- c. soumettre certaines parties du domaine à une réglementation générale;

- d. soutenir l'activité de particuliers;
- e. créer ses propres institutions dans la mesure où l'accomplissement d'une tâche fédérale l'exige.

² Les lois-cadres sont faites de manière à laisser aux cantons une compétence législative substantielle.

B. Domaines particuliers

Art. 66 Droit

La Confédération a une compétence limitée dans les domaines suivants:

- a. la procédure civile, la procédure pénale et la procédure administrative;
- b. l'exécution des peines.

Art. 67 Formation, recherche, sport

¹ Sous réserve de ce qui est dit à l'article 50^{bis}, la Confédération a une compétence limitée dans les domaines suivants:

- a. la formation initiale et la formation continue;
- b. l'aide pécuniaire à la formation;
- c. la recherche;
- d. le sport.

² Dans le domaine de la formation initiale et de la formation continue, les lois-cadres de la Confédération ne peuvent porter que sur:

- a. le commencement de l'année scolaire;
- b. la durée de la scolarité obligatoire;
- c. le commencement de l'enseignement des langues étrangères;
- d. l'organisation et la structure de l'enseignement secondaire;
- e. les conditions d'admission aux hautes écoles cantonales et les diplômes qui y sont décernés;
- f. les conditions d'obtention d'une aide pécuniaire.

La Confédération n'a pas le droit de soumettre certaines parties de ce domaine à une réglementation générale.

Art. 68 Culture, nature et paysage

La Confédération a une compétence limitée dans les domaines suivants:

- a. les langues nationales, la diversité et le caractère propre du pays;
- b. la création culturelle et la transmission de la culture;
- c. les échanges culturels dans le pays et avec l'étranger;
- d. la protection de la nature, sous la réserve de la protection de l'environnement, la protection du paysage, la conservation des monuments historiques; la protection des biens culturels;
- e. la presse.

Art. 69 Travaux publics, énergie, transports, communications

La Confédération a une compétence limitée dans les domaines suivants:

- a. l'aménagement du territoire;
- b. l'économie hydraulique;
- c. la protection contre les avalanches;
- d. l'utilisation des richesses naturelles du sous-sol; la production d'énergie provenant d'autres sources que le combustible nucléaire et l'eau; la distribution et l'utilisation de l'énergie;
- e. les routes principales;
- f. les sentiers pédestres et les chemins de randonnées.

Art. 70 Santé, politique sociale

La Confédération a une compétence limitée dans les domaines suivants:

- a. les mesures visant à prévenir et à combattre la maladie et les accidents, sous la réserve de la prévoyance en matière de santé et de la prévention des accidents dans les domaines du travail, de la circulation routière et de l'assurance en cas de maladie et d'accidents;
- b. la protection de la famille et de la maternité, sous la réserve des allocations familiales et de l'assurance-maternité;
- c. la formation de patrimoine; l'encouragement de l'accession à la propriété; la compensation de plus-values résultant de l'activité de l'État;
- d. la construction de logements.

Art. 71 Économie

La Confédération a une compétence limitée dans les domaines suivants:

- a. la sylviculture;
- b. la chasse et la pêche.

Chapitre 4: Régime financier

Art. 72 Contributions perçues par la Confédération

¹ La Confédération peut percevoir les contributions suivantes:

- a. des droits de douane et d'autres contributions perçues sur le trafic de marchandises à la frontière;
- b. un impôt général de consommation;
- c. des impôts de consommation spéciaux sur:
 1. des denrées telles que le tabac et les boissons alcooliques;
 2. les diverses sources d'énergie;
 3. les véhicules automobiles et leurs pièces de rechange;
- d. des droits de timbre;
- e. un impôt anticipé sur les revenus des capitaux mobiliers, les gains faits dans les loteries et les prestations d'assurances;
- f. des impôts et d'autres contributions pour parer à des mesures fiscales de l'étranger ou pour les compenser;
- g. des taxes de remplacement d'un service personnel imposé par le droit fédéral;
- h. des contributions directives, destinées à susciter, dans les domaines où la Confédération est compétente, un comportement conforme aux buts du droit fédéral;
- i. des contributions propres à compenser des avantages particuliers, des émoluments, des taxes de monopole, dans les domaines où la Confédération est compétente;
- k. des contributions d'utilisation des moyens de transports privés;
- l. des cotisations d'assurances sociales.

² En outre, la Confédération peut percevoir un impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques ainsi que sur le bénéfice et les fonds propres des personnes morales. Cet impôt complète l'imposition cantonale.

³ Les règles fédérales relatives à l'aménagement des impôts cantonaux sur le revenu des personnes physiques et sur le bénéfice et les fonds propres des personnes morales sont également applicables à l'impôt complémentaire fédéral.

⁴ La Confédération prévient l'évasion fiscale et l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés.

⁵ La Confédération peut décider d'abandonner aux cantons certaines des contributions qu'elle peut percevoir.

Art. 73 Contributions perçues par les cantons

¹ Les cantons peuvent percevoir toutes les contributions que la Constitution fédérale ne réserve pas à la Confédération.

² Ils peuvent notamment percevoir un impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques ainsi que sur le bénéfice et les fonds propres des personnes morales.

³ En vue d'harmoniser les fiscalités cantonales ou de faciliter la péréquation financière, la Confédération peut édicter des lois-cadres ou une réglementation générale pour certaines parties de la législation fiscale. Elle veille à prévenir l'évasion de l'impôt et l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés.

⁴ Elle peut exonérer des contributions cantonales les institutions et les capitaux qui sont nécessaires à l'accomplissement des tâches fédérales, notamment ses propres établissements et entreprises.

Art. 74 Péréquation financière

¹ La Confédération établit un régime de péréquation financière.

² Les cantons participent pour un tiers au produit de l'impôt fédéral direct. La Confédération répartit cette part entre les cantons. Elle veille à une répartition équitable entre cantons, en tenant compte de leur capacité financière, de leurs besoins financiers ainsi que de l'exploitation de leur substance fiscale.

³ La Confédération peut accorder des subventions aux cantons pour l'accomplissement de tâches importantes, soit qu'elle les leur confie, soit qu'ils les assument d'eux-mêmes dans l'intérêt du pays. Elle peut soutenir les programmes de développement des cantons économiquement faibles.

⁴ Elle peut établir des règles en vue d'assurer entre les cantons une équitable péréquation des charges en faveur de ceux qui fournissent des prestations publiques aux habitants d'autres cantons.

⁵ Pour obtenir une unité dans l'établissement de la planification financière, du budget et du compte des cantons, elle peut édicter des lois-cadres ou une réglementation générale pour certaines parties de ce domaine.

TROISIÈME PARTIE: ORGANISATION DE LA CONFÉDÉRATION

Chapitre premier: Le peuple et les cantons

Art. 75 Électeurs

Le droit de vote en matière fédérale appartient aux personnes qui

- a. possèdent la nationalité suisse;
- b. ont atteint l'âge de vingt ans révolus;
- c. ne sont pas interdites pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit.

Art. 76 Exercice du droit de vote

¹ L'électeur exerce son droit de vote à son domicile. La loi règle les exceptions. Elle règle notamment l'exercice du droit de vote des Suisses de l'étranger.

² Le secret du vote est garanti.

Art. 77 Contenu du droit de vote

L'électeur peut participer aux élections nationales et aux votes fédéraux et signer les initiatives populaires et les demandes de référendum en matière fédérale.

Art. 78 Élections

¹ Le Conseil national est élu selon le système de la représentation proportionnelle. Chaque canton forme un arrondissement électoral.

² Le droit cantonal détermine les modalités de l'élection au Conseil des États.

Art. 79 Référendum obligatoire

¹ Sont soumises au vote du peuple et des cantons:

- a. les révisions de la Constitution fédérale;
- b. l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales;
- c. les lois fédérales urgentes auxquelles une base constitutionnelle fait défaut.

² Sont soumises au vote du peuple:

- a. les initiatives populaires qui demandent la révision totale de la Constitution;
- b. les initiatives populaires conçues en termes généraux, si l'Assemblée fédérale ne les approuve pas.

Art. 80 Référendum facultatif

¹ Sont soumis au vote du peuple, lorsque 50 000 électeurs ou huit cantons le demandent:

- a. les lois fédérales;
- b. les traités internationaux qui
 1. sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables;
 2. prévoient l'adhésion à une organisation internationale;
 3. entraînent une unification multilatérale du droit.

² L'Assemblée fédérale peut exposer d'autres traités au référendum facultatif.

Art. 81 Résultat des référendums

¹ Les actes soumis au vote du peuple et des cantons sont acceptés lorsque la majorité des votants et la majorité des cantons les approuvent.

² Les actes soumis au vote du peuple sont acceptés à la majorité des votants.

³ Le résultat du vote populaire dans un canton donne la voix du canton.

⁴ Les cantons d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures comptent pour une demi-voix.

Art. 82 Initiative populaire conçue en termes généraux

¹ Septante mille électeurs peuvent, sous la forme d'une initiative conçue en termes généraux, demander à l'Assemblée fédérale d'agir dans les limites de ses attributions.

² Si l'Assemblée fédérale n'approuve pas l'initiative, celle-ci est soumise au vote du peuple, qui décide s'il faut lui donner suite.

³ Si l'Assemblée fédérale ou le peuple approuve l'initiative, l'Assemblée fédérale élabore un projet qui la réalise. Elle recourt, à cet effet, à la forme que prévoit la Constitution.

Art. 83 Initiative populaire rédigée

¹ Cent mille électeurs peuvent, sous la forme d'un projet rédigé, demander une révision partielle de la Constitution.

L'Assemblée fédérale peut opposer un contre-projet à l'initiative. Le peuple et les cantons votent simultanément sur l'initiative et sur le contre-projet.

Art. 84 Initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution

¹ Cent mille électeurs peuvent, sous la forme d'une initiative conçue en termes généraux, demander la révision totale de la Constitution.

² Le peuple décide si la révision doit être entreprise. Il décide, en même temps, si la nouvelle Constitution sera élaborée par l'Assemblée fédérale ou par une constituante.

Art. 85 Initiative des cantons

Chaque canton peut proposer à l'Assemblée fédérale qu'elle agisse dans les limites de ses attributions.

Art. 86 Consultation

¹ Les cantons, les partis politiques et les organisations intéressées en la matière peuvent être entendus pendant la préparation de la législation.

² Chacun peut, à cette occasion, adresser des propositions aux autorités fédérales.

Art. 87 Partis politiques

¹ Les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté du peuple.

² La loi peut prévoir des subventions ou d'autres prestations.

Chapitre 2: Les autorités fédérales

Section première: Dispositions générales

Art. 88 Éligibilité

¹ Tout électeur est éligible à l'Assemblée fédérale, au Conseil fédéral, au Tribunal fédéral et à toutes les autres autorités de la Confédération.

² La loi peut poser d'autres conditions d'éligibilité pour les charges qui exigent une formation particulière.

Art. 89 Incompatibilités

¹ Nul ne peut être en même temps membre du Conseil national, du Conseil des États, du Conseil fédéral, non plus que du Tribunal fédéral à titre de juge ou de suppléant, ou chancelier de la Confédération.

² La loi peut prévoir d'autres incompatibilités.

Art. 90 Durée des fonctions

La durée des fonctions des membres de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ainsi que du chancelier de la Confédération est de quatre ans; elle est de six ans pour les juges fédéraux et pour leurs suppléants.

Art. 91 Sièges

Le siège de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral est à Berne; les sièges du Tribunal fédéral sont à Lausanne et à Lucerne.

Art. 92 Langues officielles

Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien.

Section 2: Assemblée fédérale

A. Rôle

Art. 93

L'Assemblée fédérale est l'autorité législative et la plus haute autorité de surveillance de la Confédération.

B. Composition

Art. 94 Conseil national et Conseil des États

¹ L'Assemblée fédérale se compose du Conseil national et du Conseil des États.

² Le Conseil national comprend 200 députés du peuple suisse. Les sièges sont répartis entre les cantons proportionnellement à leur population de résidence. Chaque canton a droit à un siège au moins.

³ Chaque canton délègue deux députés au Conseil des États. Les cantons d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures en délèguent un.

Art. 95 Rapports entre les deux conseils

¹ Les deux conseils ont les mêmes attributions.

² Ils délibèrent séparément. Les actes de l'Assemblée fédérale requièrent l'accord de chacun d'eux.

³ L'Assemblée fédérale siège en conseils réunis, sous la présidence du président du Conseil national:

- a. pour procéder aux élections;
- b. pour statuer sur les conflits de compétence entre les autorités fédérales;
- c. pour statuer sur les recours en grâce;
- d. pour prendre connaissance de déclarations du Conseil fédéral.

La loi peut conférer d'autres attributions à l'Assemblée fédérale siégeant en conseils réunis dans des

cas ne se prêtant pas à une délibération séparée.

Art. 96 Interdiction du mandat impératif

¹ Les membres de l'Assemblée fédérale votent sans instructions.

² Ils rendent publics leurs liens envers des groupements de défense d'intérêts.

C. Attributions

Art. 97 Lois et décrets

¹ L'Assemblée fédérale édicte des règles de droit dans la forme de la loi ou dans celle du décret.

² Elle ne peut user de la forme du décret que si une loi l'y autorise expressément. La loi définit le contenu, le but et l'étendue du décret.

Art. 98 Clause d'urgence

¹ La loi dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peut produire un effet immédiat, si elle est déclarée urgente à la majorité des membres de chacun des conseils.

² Lorsque le référendum facultatif est demandé, le vote sur la loi déclarée urgente a lieu dans l'année qui suit son entrée en vigueur. Si la loi est rejetée, elle cesse de produire effet à la fin de cette année.

³ Lorsque, en vertu de la deuxième partie de la Constitution, la Confédération n'a pas la compétence d'édicter la loi urgente, celle-ci doit être soumise au vote du peuple et des cantons dans l'année qui suit son entrée en vigueur. Si elle est rejetée, elle cesse de produire effet à la fin de cette année.

Art. 99 Planification

L'Assemblée fédérale coopère à l'établissement des plans qui sont importants pour l'activité de l'État, notamment pour les grandes lignes de la politique et pour le plan financier de la Confédération.

Art. 100 Haute-surveillance

¹ L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur toutes les autorités et tous les organes qui agissent pour la Confédération.

² Elle ne peut toutefois pas, en vertu de son pouvoir de haute-surveillance, annuler leurs actes, ni leur donner des instructions.

Art. 101 Autres attributions

¹ L'Assemblée fédérale

- a. surveille la conduite des affaires étrangères et la manière dont il est pourvu à la sécurité extérieure du pays et au maintien de l'indépendance et de la neutralité;
- b. approuve les traités internationaux que le Conseil fédéral n'est pas autorisé à conclure lui-même;
- c. surveille la manière dont il est pourvu à la sécurité intérieure du pays;
- d. surveille l'état des rapports entre la Confédération et les cantons;
- e. garantit les constitutions cantonales;
- f. vote les dépenses de la Confédération, établit le budget et approuve les comptes;
- g. élit les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération, les juges au Tribunal fédéral et leurs suppléants, le général et les mandataires du Parlement;
- h. statue sur les conflits de compétence entre les autorités fédérales;
- i. statue sur les recours en grâce et accorde les amnisties;
- k. approuve les levées de troupes dont le nombre dépasse (50 000) hommes ou qui durent plus d'un mois.

² La loi peut lui donner encore d'autres attributions.

D. Organisation et procédure

Art. 102 Présidence et vice-présidence

Chaque conseil élit, parmi ses membres, un président et un vice-président pour la durée d'un an.

Art. 103 Commissions

¹ Chaque conseil peut créer, en son sein, des commissions pour préparer les délibérations.

² La loi peut prévoir l'institution de commissions communes pour traiter des affaires qui ne se prêtent pas à une délibération séparée.

Art. 104 Groupes

Les membres de l'Assemblée fédérale peuvent former des groupes pour préparer les délibérations parlementaires.

Art. 105 Mandataires

L'Assemblée fédérale peut élire des mandataires du Parlement qui assistent le citoyen dans ses rapports avec l'administration et aident le Parlement dans l'exercice de son pouvoir de haute surveillance.

Art. 106 Sessions

¹ Les conseils tiennent autant de sessions que les affaires l'exigent.

² La loi prévoit les sessions ordinaires. Une session extraordinaire a lieu lorsqu'un des deux Conseils ou le Conseil fédéral le décide.

Art. 107 Publicité des séances

Les séances des deux conseils sont publiques. La loi statue les exceptions.

Art. 108 Initiative parlementaire

Chacun des deux conseils, chacun de leurs membres, de leurs groupes ou de leurs commissions peuvent proposer à l'Assemblée fédérale qu'elle agisse dans les limites de ses attributions.

Art. 109 Immunité

Les membres de l'Assemblée fédérale et ceux du Conseil fédéral ainsi que le chancelier de la Confédération n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'ils tiennent devant l'Assemblée fédérale ou dans ses commissions.

Section 3: Conseil fédéral

A. Rôle

Art. 110

Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et la plus haute autorité exécutive de la Confédération.

B. Composition

Art. 111 Membres

¹ Le Conseil fédéral est composé de sept membres,

² Il est soumis à élection après chaque renouvellement de l'Assemblée fédérale.

Art. 112 Président de la Confédération et vice-président

¹ L'Assemblée fédérale élit, parmi les membres du Conseil fédéral, le président de la Confédération et le vice-président pour la durée d'un an.

² Le président de la Confédération préside le Conseil fédéral. Il dirige ses travaux.

C. Attributions

Art. 113 Tâches gouvernementales

Le Conseil fédéral, sous réserve des attributions de l'Assemblée fédérale, notamment:

- a. pourvoit à la sécurité extérieure, ainsi qu'au maintien de l'indépendance et de la neutralité du pays;
- b. pourvoit à la sécurité intérieure du pays;

- c. prend les mesures et fait les propositions que lui dicte la situation de l'État et de la société; d. établit les plans qui déterminent l'activité de l'État;
- e. dirige la procédure législative préparatoire;
- f. assure la coordination entre les organes de la Confédération et entre la Confédération et les cantons;
- g. exerce la surveillance fédérale sur les cantons et approuve les conventions qu'ils passent entre eux et avec l'étranger; là où une loi fédérale le prévoit, il approuve leurs actes législatifs;
- h. dispose de l'armée;
- i. procède aux nominations qui n'appartiennent pas à d'autres organes;
- k. décide de l'emprunt.

Art. 114 Affaires étrangères

¹ Le Conseil fédéral dirige les affaires étrangères.

² Il signe les traités internationaux et les ratifie; il les soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale, à moins qu'il ne soit autorisé à les conclure lui-même,

Art. 115 Initiative du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral peut proposer à l'Assemblée fédérale qu'elle agisse dans les limites de ses attributions.

Art. 116 Ordonnances du Conseil fédéral

¹ Le Conseil fédéral édicte des règles de droit, sous forme d'ordonnances, si une loi ou un décret l'y autorise expressément. La loi ou le décret définit le contenu, le but et l'étendue de l'ordonnance,

² En outre, si la sécurité intérieure ou extérieure du pays est directement menacée ou troublée, ou que surviennent des circonstances extraordinaires, les (*sic*) Conseil fédéral peut édicter des règles de droit qui, au besoin, dérogent à la Constitution. La durée de validité de ces ordonnances doit être limitée; elles ne peuvent être renouvelées.

Art. 117 Autres ordonnances

¹ Le Conseil fédéral peut déléguer aux départements ainsi qu'aux établissements et entreprises qui leur sont subordonnés la compétence qu'il a d'édicter des ordonnances.

² La loi peut déléguer le pouvoir d'édicter des ordonnances sur des objets mineurs à des institutions fédérales qui ne dépendent d'aucun département.

Art. 118 Extension de conventions collectives

Le Conseil fédéral peut prononcer l'extension du champ d'application de conventions collectives à des tiers.

Art. 119 Juridiction

Le Conseil fédéral exerce la juridiction dans les cas prévus par la loi.

Art. 120 Direction de l'administration

¹ Le Conseil fédéral dirige l'administration fédérale.

² Il s'assure qu'elle agit conformément au droit et avec efficacité et l'organise de façon rationnelle dans les limites de la loi.

³ Il surveille les autres organes chargés de tâches fédérales.

Section 4: Administration fédérale, chancellerie fédérale et autres organes de la Confédération

A. Organisation de l'administration

Art. 121

¹ L'administration fédérale est divisée en départements. Chaque département est dirigé par un membre du Conseil fédéral.

²La loi peut instituer des établissements et des corporations de droit public pour accomplir des tâches particulières.

³Elle peut aussi déléguer des tâches de la Confédération à d'autres institutions du droit public ou, exceptionnellement, à des personnes du droit privé.

B. Chancellerie fédérale

Art. 122

¹La chancellerie fédérale est le service général de coordination de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral.

²Le chancelier de la Confédération est à la tête de la chancellerie fédérale.

C. Autres organes de la Confédération

Art. 123

La loi peut instituer d'autres organes de la Confédération, qui sont à la disposition de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral.

Section 5: Tribunal fédéral

A. Rôle

Art. 124

Le Tribunal fédéral est la plus haute autorité juridictionnelle de la Confédération.

B. Attributions

Art. 125 Juridiction constitutionnelle

¹Le Tribunal fédéral connaît:

- a. des recours pour violation des droits constitutionnels des particuliers et de l'autonomie communale par des actes de la Confédération ou des cantons;
- b. des conflits de compétence entre la Confédération et les cantons et des cantons entre eux;
- c. des recours pour méconnaissance par l'Assemblée fédérale de la teneur et du but d'une initiative populaire; d. des autres contestations de droit constitutionnel que la loi soumet à sa juridiction.

²Ne peuvent pas être attaqués:

- a. les lois fédérales, les décrets fédéraux, les traités internationaux, non plus que les actes législatifs et les décisions d'autorités internationales, ni directement, ni à l'occasion de leur application;
- b. les ordonnances du Conseil fédéral, si ce n'est à l'occasion de leur application;
- c. les actes de l'Assemblée fédérale et ceux du Conseil fédéral contre lesquels la loi ne prévoit exceptionnellement pas de recours.

Art. 126 Autres attributions

La loi règle les attributions juridictionnelles du Tribunal fédéral dans les domaines du droit civil, du droit pénal et du droit administratif, ainsi qu'en d'autres matières.

Section 6: Autres tribunaux de la Confédération

Art. 127

La loi peut créer d'autres tribunaux de la Confédération; leurs jugements sont attaquables devant le Tribunal fédéral.

QUATRIÈME PARTIE: RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Art. 128 Principes

La Constitution peut être révisée en tout temps, partiellement ou totalement.

Art. 129 Révision partielle

La révision partielle doit se limiter à une matière qui forme une unité. Elle peut porter sur une ou plusieurs dispositions.

Art. 130 Révision totale

Lorsque l'Assemblée fédérale décrète la révision totale, elle décide si elle l'élaborera elle-même ou si cette tâche sera confiée à une constituante.

Art. 131 Révision par une constituante

¹La constituante se compose de 246 membres, dont 200 sont élus comme les membres du Conseil national et 46 comme ceux du Conseil des États.

²Il n'y a pas d'incompatibilités pour les membres de la constituante.

F. Projet de mise à jour de la Constitution fédérale du 19 juin 1995*

Au nom de Dieu Tout Puissant!

*Le peuple et les cantons de la Confédération suisse se sont donné la Constitution que
voici:*

TITRE 1: DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 1 Structure

La Confédération suisse se compose des cantons de Zurich, de Berne, de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald, de Nidwald, de Glaris, de Zoug, de Fribourg, de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall, des Grisons, d'Argovie, de Thurgovie, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura.

Art. 2 But

La Confédération suisse assure l'indépendance et la sécurité du pays et protège les libertés et les droits du peuple; elle encourage la prospérité commune ainsi que la cohésion interne du pays et sa diversité culturelle; elle coopère à la conservation du milieu vital naturel et contribue à un ordre international juste et pacifique.

Art. 3 Fédéralisme

Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.

Art. 4 Principes de l'activité de l'État

¹ Le droit est la base et la limite de toute activité de l'État.

² L'activité de l'État doit répondre à un intérêt public et doit être proportionnée au but visé.

³ Dans leurs rapports mutuels, les organes de l'État et les particuliers se conforment aux règles de la bonne foi.

Art. 5 Langues nationales

Les langues nationales de la Suisse sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche.

TITRE 2: DROITS FONDAMENTAUX ET BUTS SOCIAUX

Chapitre 1: Droits fondamentaux

Art. 6 Dignité humaine

La dignité humaine doit être respectée et protégée.

Art. 7 Principe d'égalité

¹ Tous sont égaux devant la loi.

² Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de son sexe, de sa race, de sa langue, de sa situation sociale non plus que de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques.

³ L'homme et la femme sont égaux en droits. La loi pourvoit à l'égalité, en particulier dans les domaines de la famille, de l'instruction et du travail. L'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.

Art. 8 Protection contre l'arbitraire et protection de la bonne foi

Toute personne a le droit d'être protégée contre les actes arbitraires des organes de l'État et d'être traitée selon les règles de la bonne foi.

* HANGARTNER et EHRENZELLER, *Reform*, p. 273 ss.

Art. 9 Droit à la vie, liberté personnelle et droit à une existence conforme à la dignité humaine

¹Toute personne a droit à la vie. La peine de mort est interdite.

²Toute personne a droit à la liberté personnelle, notamment à l'intégrité physique et psychique et à la liberté de mouvement. La torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants sont absolument interdits.

³Toute personne qui est dans la détresse a le droit d'être aidée et soutenue et de recevoir les moyens nécessaires à une existence conforme à la dignité humaine.

Art. 10 Respect de la vie privée et de la vie familiale

¹Toute personne a droit au respect de sa vie privée, de sa vie familiale, de son domicile et de sa correspondance.

²Le secret des postes et des télécommunications est garanti.

³Toute personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données personnelles.

Art. 11 Droit au mariage

Le droit au mariage est garanti.

Art. 12 Liberté de conscience et de croyance

¹La liberté de conscience et de croyance est garantie.

²Toute personne peut librement choisir sa religion ou ses convictions philosophiques et les professer individuellement ou en communauté. Toute personne peut appartenir à une communauté religieuse, y adhérer et suivre un enseignement religieux. Nul n'y peut être contraint.

³Toute personne a le droit de fréquenter les écoles publiques sans qu'elle ait à souffrir d'aucune façon dans sa liberté de conscience et de croyance.

⁴Il ne peut être érigé d'évêché sans l'approbation de la Confédération.

Art. 13 Liberté d'opinion et d'information et liberté des médias

¹La liberté d'opinion et d'information est garantie.

²Toute personne peut librement former son opinion, l'exprimer et la répandre par la parole, l'écrit, l'image ou d'une autre manière.

³Toute personne peut librement recevoir des informations, se les procurer aux sources généralement accessibles et les répandre.

⁴La liberté de la presse, de la radio et de la télévision est garantie; la censure préalable est interdite.

Variante: Liberté d'opinion et d'information et liberté des médias

Al. 1 à 4 inchangés

⁵Le secret de rédaction est garanti.

Art. 14 Liberté de la langue

La liberté de la langue est garantie.

Art. 15 Libertés de l'art et de la science

La liberté de l'art et celle de l'enseignement et de la recherche scientifiques sont garanties.

Art. 16 Liberté de réunion

¹La liberté de réunion est garantie.

²Toute personne a le droit de participer à une réunion et nul n'y peut être contraint.

³Les réunions et les manifestations organisées sur le domaine public peuvent être subordonnées au régime de l'autorisation préalable.

Art. 17 Liberté d'association

¹La liberté d'association est garantie.

²Toute personne a le droit de créer des associations, d'y adhérer et d'exercer en leur sein les activités associatives.

Art. 18 Liberté d'établissement

¹Tout ressortissant suisse peut s'établir en un lieu quelconque du pays.

²Il peut, en tout temps, quitter la Suisse et y rentrer.

Art. 19 Protection contre l'expulsion, l'extradition et le refoulement

¹ Aucun ressortissant suisse ne peut être expulsé du pays ni remis, sans son consentement, à une autorité étrangère.

² Les réfugiés ne peuvent être remis à l'autorité de l'État dans lequel ils sont persécutés ni refoulés sur le territoire de celui-ci. En aucun cas une personne ne peut être acheminée vers le territoire d'un État dans lequel elle risque la torture ou des traitements ou des peines cruels et inhumains.

Art. 20 Garantie de la propriété

¹ La propriété est garantie.

² Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou d'une restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation.

Art. 21 Liberté économique

¹ La liberté économique est garantie.

² Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique privée et son libre exercice.

³ Toute dérogation au principe de la libre concurrence doit avoir une base dans la Constitution.

Art. 22 Liberté syndicale

¹ Les travailleurs, les employeurs et leurs organisations ont le droit de se syndiquer pour la défense de leurs intérêts, de créer des associations et d'y adhérer; ils ne peuvent y être contraints.

² Le droit de grève et le droit de lock-out sont garantis. La loi peut en régler les modalités et interdire le recours à la grève pour certaines catégories de personnes du service public.

Art. 23 Garanties générales de procédure

¹ Toute personne a le droit, en procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement.

² Les parties ont le droit d'être entendues.

³ Toute partie à une procédure judiciaire ou administrative qui ne dispose pas de ressources suffisantes a droit, si sa cause ne paraît pas dépourvue de chance de succès, à l'assistance judiciaire gratuite. Celle-ci comprend le droit à l'assistance gratuite d'un défenseur si l'intérêt de la justice le requiert

Art. 24 Garanties de procédure judiciaire

¹ Toute personne dont la cause doit être jugée en procédure judiciaire a droit à ce que le tribunal saisi soit établi par la loi, compétent, indépendant et impartial.

² Pour les actions civiles, le défendeur doit être recherché devant le juge de son domicile. La loi peut déterminer d'autres fors.

³ L'audience et le prononcé du jugement sont publics.

Art. 25 Privation de liberté

¹ Nul ne peut être privé de sa liberté autrement que dans les cas et selon les formes prévus par la loi même.

² Toute personne privée de sa liberté:

- a. doit aussitôt être instruite, dans une langue qu'elle comprend, des raisons de cette privation et des droits qui lui appartiennent; elle doit être mise en état de faire valoir ses droits;
- b. doit, si elle est en détention préventive sans qu'un juge l'ait ordonné, aussitôt être traduite devant le juge, qui statue sur le maintien de la détention ou sur la libération; elle a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable;
- c. peut, si elle est privée de sa liberté sans qu'un juge l'ait ordonné, en tout temps saisir le tribunal, qui statue dans le plus bref délai sur la légalité de cette privation.

Art. 26 Procédure pénale

¹ Toute personne poursuivie pour une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

² Toute personne accusée d'une infraction doit être informée, en temps utile et de manière détaillée, des accusations portées contre elle et mise en état de faire valoir les droits de la défense qui lui ap-

partiennent.

³Toute personne jugée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner le jugement par une juridiction supérieure. Sont réservés les cas où le Tribunal fédéral statue en instance unique.

Art. 27 Droit de pétition

Toute personne a le droit, sans qu'elle en subisse de préjudice, d'adresser des pétitions aux autorités. Les autorités doivent en prendre connaissance.

Art. 28 Liberté de vote

¹La liberté de vote est garantie.

²Elle protège la libre formation de l'opinion et l'expression fidèle et sûre de la volonté des citoyens.

³Les cantons peuvent prévoir des exceptions au principe du secret du vote.

Art. 29 Réalisation des droits fondamentaux

¹Les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique.

²Quiconque assume une tâche de l'État est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation.

Art. 30 Restrictions des droits fondamentaux

¹Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale; elle doit être justifiée par la protection d'un intérêt public ou d'un droit fondamental d'autrui et elle doit être proportionnée au but visé.

²Quand elle est grave, la restriction doit être prévue dans la loi même. Sont réservés les cas de danger sérieux, direct et imminent.

³Les droits fondamentaux ne doivent pas être atteints dans leur essence.

Chapitre 2: Buts sociaux

Art. 31

¹Dans le cadre de leurs compétences, la Confédération et les cantons prennent des mesures pour que toute personne:

- a. puisse assurer son entretien par un travail qu'elle a librement choisi et qu'elle exerce dans des conditions équitables, et qu'elle soit protégée contre la perte injustifiée de son emploi;
- b. puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables, et qu'elle soit protégée contre les abus commis dans le secteur locatif;
- c. bénéficie de la sécurité sociale, et qu'elle soit assurée en particulier contre les conséquences de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, du veuvage ou de la condition d'orphelin; la famille, la mère et l'enfant bénéficient d'une protection particulière;
- d. bénéficie des mesures de prévention et des soins médicaux nécessaires à sa santé;
- e. puisse bénéficier d'une formation initiale et d'une formation continue correspondant à ses aptitudes et à ses goûts.

²Ils réalisent ces buts en complément de l'initiative et de la responsabilité privées et dans le cadre des moyens disponibles. La loi détermine les conditions dont dépend l'existence d'une prétention à des prestations de l'État.

TITRE 3: CONFÉDÉRATION ET CANTONS

Chapitre 1: Rapports entre la Confédération et les cantons

Section 1: Statut des cantons

Art. 32 Tâches

¹ Les cantons sont compétents pour assumer les tâches qui ne sont pas attribuées à la Confédération par la Constitution.

² Ils participent, dans le cadre de la Constitution, au processus de décision au niveau fédéral.

³ Ils mettent en œuvre le droit fédéral pour autant que celui-ci n'en dispose pas autrement. Ce faisant, ils sont soumis à la surveillance de la Confédération.

⁴ La Confédération et les cantons se soutiennent mutuellement dans l'accomplissement de leurs tâches. Ils se doivent égard et assistance.

Art. 33 Indépendance

¹ La Confédération respecte l'indépendance des cantons.

² L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal.

Art. 34 Collaboration

¹ Les cantons peuvent conclure entre eux des conventions et créer des institutions et organes communs.

² Ces conventions ne doivent rien contenir de contraire au droit fédéral, aux intérêts de la Confédération et aux droits des autres cantons.

³ Elles sont soumises à l'approbation de la Confédération.

Art. 35 Respect du droit fédéral

¹ Le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire.

² La Confédération veille à ce que les cantons respectent le droit fédéral et prend, si nécessaire, des mesures pour le faire appliquer.

Art. 36 Entraide administrative et entraide judiciaire

La Confédération et les cantons s'accordent réciproquement l'entraide administrative et l'entraide judiciaire. Les jugements civils ayant force de chose jugée sont exécutoires dans toute la Suisse.

Section 2: Garanties fédérales

Art. 37 Ordre constitutionnel et territoire

¹ La Confédération protège la liberté et les droits du peuple, ainsi que l'ordre constitutionnel et le territoire des cantons.

² Si l'ordre intérieur d'un canton est troublé, ou menacé par un danger venant du territoire d'un autre canton, la Confédération peut intervenir et prendre les mesures nécessaires pour autant que le canton ne soit pas en mesure de le faire. Le coût de l'intervention est supporté par les cantons concernés, à moins que l'Assemblée fédérale n'en décide autrement.

Art. 38 Constitutions cantonales

¹ Chaque canton se dote d'une constitution démocratique; celle-ci doit avoir été adoptée par le peuple et pouvoir être révisée à la demande de la majorité des citoyens ayant le droit de vote.

² Chaque canton demande à la Confédération la garantie de sa constitution. La Confédération accorde cette garantie si la constitution ne renferme rien de contraire au droit fédéral.

Art. 39 Modification du nombre et du territoire des cantons

Toute modification du nombre ou du territoire des cantons doit être approuvée par la population et les cantons concernés, de même que par un vote du peuple et des cantons.

Variante: Modification du nombre et du territoire des cantons

¹ Les modifications du nombre et du territoire des cantons requièrent l'approbation de la population et

des cantons concernés.

² *De plus, les modifications du nombre des cantons doivent être approuvées par un vote du peuple et des cantons.*

³ *Les modifications du territoire des cantons sont soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale sous forme d'un arrêté fédéral de portée générale.*

⁴ *Les rectifications de frontières intercantionales se font par conventions entre les cantons.*

Section 3: Nationalité et droit de vote

Art. 40 Droit de cité et nationalité

¹ Tout ressortissant suisse a un droit de cité communal et un droit de cité cantonal de même que la nationalité suisse.

² Aucun ressortissant suisse ne doit être discriminé ou favorisé en raison de son droit de cité cantonal. Les cantons peuvent édicter des dispositions qui dérogent à ce principe pour régler l'exercice du droit de vote dans les bourgeoisies et les corporations ainsi que la participation aux biens de ces dernières.

Art. 41 Acquisition et perte de la nationalité

¹ La Confédération règle l'acquisition et la perte des droits de cité par filiation, mariage ou adoption ainsi que la perte de la nationalité suisse et la réintégration.

² Elle édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroie l'autorisation de naturalisation.

Art. 42 Exercice du droit de vote

¹ Les électeurs exercent le droit de vote au lieu de leur domicile. La Confédération et les cantons peuvent prévoir des exceptions.

² La Confédération règle le droit de vote au niveau fédéral; les cantons règlent ce droit aux niveaux cantonal et communal.

³ Les cantons peuvent prévoir que les personnes nouvellement établies doivent respecter un délai d'attente de trois mois au plus depuis leur établissement avant de pouvoir exercer leur droit de vote aux niveaux cantonal et communal. Les lois cantonales sur le droit de vote au niveau communal des personnes établies sont soumises à l'approbation de la Confédération.

Art. 43 Statut des Suisses de l'étranger

¹ La Confédération favorise les relations entre les Suisses de l'étranger ainsi que celles qu'ils entretiennent avec la Suisse.

² La Confédération peut légiférer sur les droits et les devoirs des Suisses de l'étranger par rapport à la Suisse, notamment sur l'exercice des droits politiques, l'accomplissement des obligations militaires ainsi qu'en matière d'assistance.

Chapitre 2: Compétences

Section 1: Relations avec l'étranger

Art. 44 Affaires étrangères

¹ Les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération.

² La Confédération s'engage pour le maintien de son indépendance et de sa prospérité; elle contribue à combattre la faim et la pauvreté dans le monde, de même qu'à résoudre les conflits de manière pacifique.

Variante: Affaires étrangères

Al. 1 et 2 inchangés

³ *La Confédération tient compte des compétences des cantons dans la conduite de la politique étrangère et sauvegarde leurs intérêts. À cet effet, elle informe les cantons à temps et de manière complète, les consulte et les associe à la préparation des décisions. Dans la mesure où la mise en œuvre du droit international leur incombe, les cantons sont tenus de procéder à temps aux adaptations nécessaires. La Confédération les assiste dans l'accomplissement de cette tâche.*

Art. 45 Relations des cantons avec l'étranger

¹ Les cantons peuvent conclure avec des États étrangers des traités portant sur des objets relevant de leur compétence.

² Ces traités ne doivent rien contenir de contraire au droit fédéral, aux intérêts de la Confédération et aux droits des autres cantons. Ils sont soumis à l'approbation de la Confédération.

³ Les relations officielles des cantons avec les États étrangers ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération. Les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de niveau inférieur.

Art. 46 Prestations ou décorations offertes par des gouvernements étrangers

¹ Quiconque accepte de recevoir des prestations ou des décorations de gouvernements étrangers n'est pas éligible en qualité de membre des autorités fédérales, d'agent de la Confédération ou de membre d'un gouvernement ou d'un parlement cantonal, ou doit démissionner de sa fonction.

² Il est interdit aux militaires d'accepter ou de conserver des décorations de gouvernements étrangers.

Section 2: Défense nationale et protection civile

Art. 47 Obligation de servir

¹ Tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. La loi institue un service civil de remplacement.

² Celui qui ne remplit pas personnellement son obligation de servir doit s'acquitter d'une taxe d'exemption.

³ La loi peut prévoir des exceptions à l'obligation de servir.

⁴ Les personnes qui, dans l'accomplissement de leurs obligations militaires, subissent un dommage corporel ou perdent la vie ont droit, pour eux ou pour leur famille, à des prestations de la Confédération.

⁵ La Confédération édicte des dispositions sur une compensation appropriée de la perte de salaire pendant le service militaire.

Art. 48 Armée

¹ L'armée suisse est une armée de milice. Elle assure la défense de la Suisse et de sa population et soutient les autorités civiles dans leur lutte contre de graves menaces à la sécurité intérieure (service actif). La loi peut prévoir d'autres types d'interventions.

² La législation, de même que l'organisation, l'instruction et l'armement militaires relèvent de la compétence de la Confédération.

³ L'habillement et l'équipement militaires, la création des formations cantonales ainsi que la nomination et la promotion des officiers de ces formations relèvent, dans les limites du droit fédéral, de la compétence des cantons.

⁴ La Confédération peut reprendre à son compte des installations militaires des cantons moyennant une indemnité équitable.

Art. 49 Intervention de l'armée

¹ La mise sur pied de l'armée relève de la compétence de la Confédération.

² Les cantons peuvent engager leurs formations sur leur territoire lorsque les moyens des autorités civiles ne suffisent pas à écarter une grave menace à leur sécurité intérieure.

Art. 50 Protection civile

¹ La législation sur la protection civile des personnes et des biens en cas de conflits armés relève de la compétence de la Confédération.

² La Confédération édicte des dispositions sur l'intervention de la protection civile en cas de catastrophe et dans les situations de crise.

³ Elle peut déclarer le service de protection civile obligatoire pour les hommes. Les femmes peuvent s'engager à titre volontaire.

⁴ L'assurance et les allocations pour perte de gain sont réglées par la loi.

Section 3: Environnement et aménagement du territoire

Art. 51 Protection de l'environnement

La Confédération édicte des dispositions sur la protection de l'homme et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes; elle lutte en particulier contre la pollution atmosphérique et le bruit.

Art. 52 Eaux

¹La Confédération édicte des dispositions sur la lutte contre l'action dommageable de l'eau, sur la protection des eaux, sur le maintien de débits résiduels appropriés, sur les interventions visant à influencer les précipitations ainsi que sur la recherche et la mise en valeur de données hydrologiques.

²Elle établit, par voie législative, les principes applicables à une gestion rationnelle des ressources en eau, aux atteintes au cycle de l'eau ainsi qu'à l'utilisation de l'eau pour la production d'énergie et le refroidissement.

³Elle détermine les limites dans lesquelles les cantons peuvent percevoir des redevances d'utilisation. Elle arrête, d'entente avec les cantons, les droits et redevances pour les ressources en eau qui intéressent plusieurs États. Lorsque les cantons ne s'entendent pas, elle arrête également ces droits pour les ressources en eau qui intéressent plusieurs cantons.

⁴Elle peut, contre indemnisation, utiliser pour la production d'énergie les ressources en eau au profit de ses entreprises de transports.

⁵Dans l'accomplissement de ces tâches, la Confédération tient compte des besoins des cantons d'où proviennent les eaux.

Art. 53 Forêts

¹La Confédération établit, par voie législative, les principes applicables à la protection des forêts.

²Elle encourage les mesures de conservation des forêts.

³Elle veille à ce que les forêts puissent remplir leurs fonctions protectrice, sociale et économique.

Art. 54 Protection de la nature et du paysage

¹La Confédération tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des objectifs de la protection de la nature et du paysage; elle préserve l'aspect caractéristique des localités et des paysages, les sites historiques, les curiosités naturelles et les monuments culturels.

²Elle peut soutenir les efforts visant à protéger la nature et le paysage et acquérir ou sauvegarder les objets d'importance nationale qui sont dignes de protection.

³Elle édicte des dispositions sur la protection de la faune et de la flore indigènes dans leur diversité ainsi que sur le maintien de leur milieu naturel. Elle protège les espèces menacées d'extinction.

⁴Les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national sont placés sous protection. Dans ces zones protégées, il est interdit d'aménager des installations ou de modifier le terrain sous une forme ou sous une autre. Font exception les installations servant à assurer la protection conformément au but visé et à la poursuite de l'exploitation à des fins agricoles.

Art. 55 Pêche et chasse

La Confédération établit, par voie législative, les principes applicables à pratique de la pêche et de la chasse, et notamment à la préservation du gibier et à la protection des oiseaux.

Art. 56 Protection des animaux

¹La législation sur la protection des animaux relève de la compétence de la Confédération.

²La Confédération édicte en particulier des dispositions sur:

- a. l'importation, le commerce et le transport d'animaux;
- b. la garde d'animaux, les soins à leur donner ainsi que leur mise à mort;
- c. les interventions et expériences sur les animaux vivants.

Art. 57 Aménagement du territoire

¹La Confédération établit, par voie législative, des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons sont appelés à adopter en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.

²Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et tient compte, dans l'accomplissement de ses

tâches, des besoins en matière d'aménagement du territoire (*sic*).

Art. 58 Travaux publics

La Confédération peut, dans l'intérêt du pays ou d'une grande partie de ce dernier, ordonner et exploiter des travaux publics ou encourager leur réalisation par des tiers.

Section 4: Transports, énergie et médias électroniques

Art. 59 Circulation routière

¹La Confédération édicte des dispositions sur la circulation routière.

²Elle exerce la haute surveillance sur les routes d'importance nationale; elle peut désigner des routes de transit qui doivent rester ouvertes au trafic.

³La circulation sur les routes publiques est gratuite, à moins que l'Assemblée fédérale ne prévoie des exceptions dans des cas particuliers.

Art. 60 Routes nationales

¹La Confédération assure la création d'un réseau de routes nationales et veille à ce qu'il soit utilisable.

²Les cantons construisent et entretiennent les routes nationales conformément aux dispositions de la Confédération et sous sa haute surveillance.

³Les coûts de ce réseau incombent à la Confédération et aux cantons; il sera tenu compte, dans la répartition des coûts, de la charge que représentent pour chaque canton les routes nationales, de même que de son intérêt et de sa capacité financière.

Art. 61 Transit alpin

¹La Confédération protège les régions alpines des effets négatifs du trafic de transit. Elle limite les effets négatifs de ce trafic de manière qu'ils ne portent pas atteinte aux hommes, aux animaux, aux végétaux et à leur milieu naturel.

²Le trafic de marchandises de frontière à frontière par les axes alpins se fait par rail. Le Conseil fédéral prévoit les mesures nécessaires. Les exceptions ne sont admises que lorsqu'elles sont inévitables. Elles doivent être précisées dans une loi.

³La capacité des routes de transit des régions alpines ne peut être augmentée. Font exception les routes de contournement destinées à décharger les localités du trafic de transit.

Disposition transitoire

Le trafic de transit des marchandises doit avoir été transféré de la route au rail dans un délai de dix ans à compter de la date à laquelle a été adoptée l'initiative populaire pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit.

Le Conseil fédéral prévoit les mesures nécessaires.

Art. 62 Redevances routières

¹La Confédération peut prélever sur la circulation des poids lourds une redevance proportionnelle aux prestations ou à la consommation, si ce trafic entraîne pour la communauté des coûts non couverts d'une autre manière. Les cantons reçoivent une part du produit net de cette redevance.

²Elle prélève une redevance annuelle de 40 francs sur l'utilisation des routes: nationales par les véhicules à moteur qui ne sont pas soumis à la redevance sur les poids lourds.

³Elle affecte le produit net de la redevance sur les poids lourds et de la redevance sur les routes nationales, ainsi que la moitié du produit net de l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant, à l'accomplissement d< tâches liées à la circulation routière, notamment:

- a. la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales ainsi que la construction des routes principales;
- b. les mesures visant à promouvoir le trafic combiné, le transport de véhicules routiers accompagnés et la construction de places de parc dans les gares ainsi que celles visant à séparer des courants de trafic;
- c. la protection de l'environnement et du paysage par des mesures relevant du domaine de la circulation routière.

⁴Si le produit net des redevances ne suffit pas à l'accomplissement des tâches liées à la circulation

routière, la Confédération prélève un supplément à l'impôt sur les huiles minérales.

Disposition transitoire Ordonnances du Conseil fédéral relatives à la circulation routière

¹ La Confédération perçoit une redevance annuelle sur l'utilisation des routes ouvertes au trafic général, par les véhicules automobiles et les remorques immatriculés en Suisse ou à l'étranger d'un poids total supérieur à 3,5 tonnes.

Cette redevance s'élève à:

a.	pour les camions et les véhicules articulés	Francs
	de plus de 3,5 tonnes à 12 tonnes	650
	de plus de 12 tonnes à 18 tonnes	2000
	de plus de 18 tonnes à 26 tonnes	3000
	de plus de 26 tonnes	4000
b.	pour les remorques	
	de plus de 3,5 tonnes à 8 tonnes	650
	de plus de 8 tonnes à 10 tonnes	1500
	de plus de 10 tonnes	2000
c.	pour les autocars	650

² Les taux de redevance selon l'alinéa 2 ainsi que la redevance sur les routes nationales peuvent être adaptés, dans la mesure où les coûts du trafic routier le justifient, par un arrêté fédéral de portée générale sujet au référendum facultatif.

³ En outre, le Conseil fédéral peut, par voie d'ordonnance, adapter les taux de redevance applicables au-dessus de 12 tonnes, mentionnés au 2^e alinéa, en fonction d'éventuelles modifications des catégories de poids définies dans la loi sur la circulation routière.

⁴ Pour les véhicules automobiles, entendus au sens de l'alinéa 1, qui ne sont mis en circulation qu'une partie de l'année, le Conseil fédéral fixe les taux de redevance en fonction de cette durée; il prend en considération le coût de la perception.

⁵ Le Conseil fédéral règle la perception de redevances selon l'alinéa 2 ainsi que celles sur les routes nationales. Il peut établir pour des catégories de véhicules spéciaux les montants au sens du 2^e alinéa, exempter de la redevance certains véhicules et établir, notamment pour les déplacements dans les zones frontalières, une réglementation particulière. Celle-ci ne doit pas privilégier les véhicules immatriculés à l'étranger au détriment des véhicules suisses. Le Conseil fédéral peut prévoir des amendes en cas d'infraction. Les cantons perçoivent la redevance pour les véhicules immatriculés en Suisse.

⁶ Le produit net de ces redevances est utilisé comme le produit du supplément à l'impôt sur les huiles minérales prévu à l'article 62, 4^e alinéa.

⁷ La perception de ces redevances peut être restreinte ou supprimée par une loi.

⁸ Le présent article entre en vigueur le 1^{er} janvier 1995 et a effet jusqu'au 31 décembre 2004 au plus tard.

Art. 63 Chemins et sentiers pédestres

¹ La Confédération établit, par voie législative, les principes applicables aux chemins et aux sentiers pédestres. Elle peut soutenir et coordonner les activités des cantons.

² Elle prend en considération, dans l'accomplissement de ses tâches, les réseaux de chemins et sentiers pédestres. Elle remplace les chemins et les sentiers qu'elle est obligée de supprimer.

Art. 64 Chemins de fer, navigation et aviation

La législation sur les chemins de fer, la navigation et l'aviation relève de la compétence de la Confédération.

Art. 65 Politique énergétique

¹ La Confédération et les cantons veillent, dans les limites de leurs compétences respectives, d'une part à assurer un approvisionnement énergétique du pays qui soit suffisant, diversifié dans ses sources, sûr, économique et compatible avec les exigences de la protection de l'environnement et, d'autre part, à promouvoir une utilisation économe et rationnelle de l'énergie.

² La Confédération établit, par voie législative, les principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables ainsi qu'à l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie.

³ La Confédération édicte des dispositions sur la consommation d'énergie des installations, des véhi-

cules et des appareils; elle encourage en particulier le développement des techniques qui permettent de réduire la consommation d'énergie et d'utiliser les énergies renouvelables.

⁴ Les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments relèvent au premier chef de la compétence des cantons.

⁵ La Confédération prend en considération dans sa politique en matière d'énergie les efforts des cantons, de leurs collectivités et des milieux économiques; elle tient compte des disparités régionales et de ce qui peut être exigé du point de vue économique.

Art. 66 Énergie nucléaire, électricité et conduites

¹ La législation sur l'énergie nucléaire, sur le transport et la distribution de l'électricité et sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux relève de la compétence de la Confédération.

² L'exportation d'électricité produite par l'énergie hydraulique est subordonnée à l'autorisation de la Confédération.

Disposition transitoire

Jusqu'en l'an 2000, aucune autorisation générale, ni aucune autorisation de construire, de mettre en service ou d'exploiter de nouvelles installations destinées à la production d'énergie nucléaire ne sera accordée.

Art. 67 Services postaux et télécommunications

¹ Les services postaux et les télécommunications relèvent de la compétence de la Confédération.

² La Confédération veille à ce que les services postaux et les télécommunications soient assurés dans toutes les régions du pays de manière fiable, à des prix équitables et selon les mêmes principes.

³ Les bénéfices des services postaux et des télécommunications fédéraux doivent être versés à la Confédération.

Art. 68 Radio et télévision

¹ La législation sur la radio et la télévision ainsi que sur les autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques relève de la compétence de la Confédération.

² La radio et la télévision contribuent au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement. Elles tiennent compte de la diversité culturelle du pays et des besoins des cantons. Elles présentent les événements fidèlement et reflètent équitablement la diversité des opinions.

³ L'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que l'autonomie dans la conception des programmes sont garanties.

⁴ Il sera tenu compte de la situation et des tâches des autres moyens de communication, en particulier de la presse.

⁵ La Confédération institue une autorité indépendante chargée de l'examen des plaintes.

Section 5: Formation, recherche, culture et sport

Art. 69 Formation

¹ Les cantons pourvoient à un enseignement de base de qualité et gratuit. Cet enseignement est obligatoire et placé sous la direction des autorités publiques. L'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-septembre.

² La Confédération peut exploiter et soutenir des établissements d'enseignement supérieur; elle encourage la collaboration entre les cantons.

Art. 70 Aides à la formation

¹ La Confédération peut accorder des aides financières aux cantons pour l'octroi de bourses ou d'autres aides à la formation.

² Elle peut par ailleurs elle-même prendre des mesures visant à encourager la formation.

Art. 71 Formation professionnelle

La législation sur la formation professionnelle dans l'industrie, les arts et métiers, le commerce, l'agriculture et le service de maison relève de la compétence de la Confédération.

Art. 72 Recherche

¹ La Confédération encourage la recherche scientifique.

² Elle peut notamment faire dépendre ses prestations de la fourniture d'une garantie de coordination.

³ Elle peut créer, reprendre à son compte ou exploiter des centres de recherche.

Art. 73 Culture

¹ La Confédération tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, de la diversité culturelle du pays.

² Elle peut encourager les activités culturelles d'intérêt national.

³ Elle encourage la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques et soutient les mesures que les cantons prennent pour maintenir et promouvoir les langues nationales menacées.

⁴ Elle peut édicter des dispositions concernant:

- a. la promotion de la production de films et d'activités culturelles suisses dans le domaine du cinéma;
- b. l'importation et la distribution de films ainsi que l'ouverture et la transformation de cinémas; elle peut si nécessaire, lorsque des raisons d'ordre politique ou culturel l'exigent, déroger au principe de la libre concurrence.

Art. 74 Gymnastique et sport

¹ La Confédération peut édicter des dispositions sur la pratique de la gymnastique et du sport par les jeunes.

² Elle encourage la pratique du sport par les adultes et exploite une école de sports.

Section 6: Économie

Art. 75 Principes de l'ordre économique

La Confédération et les cantons respectent, dans l'élaboration de l'ordre économique, le principe de la libre concurrence. Sont réservées les dérogations prévues par la Constitution ainsi que les régle-
cantonales.

Art. 76 Activité économique privée

¹ La Confédération peut édicter des dispositions sur l'exercice d'une activité économique privée.

² Elle prend des mesures visant à réaliser un espace économique suisse. Elle garantit notamment aux personnes exerçant une activité libérale la possibilité de pratiquer leur activité dans toute la Suisse.

Disposition transitoire

Les cantons sont provisoirement tenus à la reconnaissance réciproque des certificats de capacité.

Art. 77 Politique structurelle

¹ La Confédération et les cantons créent des conditions-cadres propres à favoriser l'économie privée.

² Pour protéger des régions économiquement menacées ou des branches dont l'existence est menacée, la Confédération peut, si nécessaire, déroger au principe de la libre concurrence.

³ Les cantons peuvent soumettre à la clause du besoin le nombre des cafés et des restaurants de même genre, si l'existence de ce secteur est menacée par une concurrence excessive.

Art. 78 Politique de concurrence

¹ La Confédération édicte des dispositions contre les conséquences sociales et économiques nuisibles des cartels et organisations analogues.

² Elle prend des mesures visant à empêcher les abus, dans la fixation des prix, d'entreprises ou d'organisations de droit privé ou de droit public bénéficiant d'une position dominante sur le marché.

³ Elle prend des mesures visant à lutter contre la concurrence déloyale et à assurer la protection des consommateurs.

Art. 79 Politique financière et politique monétaire

¹ La politique financière et la politique monétaire relèvent de la compétence de la Confédération. Le

droit de battre monnaie et celui d'émettre des billets de banque appartiennent exclusivement à la Confédération.

² En sa qualité de banque centrale indépendante, la Banque nationale suisse mène une politique financière et une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays. Elle est gérée en collaboration avec la Confédération et sous sa surveillance.

³ Elle verse au moins deux tiers de son bénéfice net aux cantons.

Art. 80 Politique conjoncturelle

¹ La Confédération prend des mesures visant à assurer une évolution régulière de la conjoncture, et en particulier à prévenir et à combattre le chômage et le renchérissement. Ce faisant, elle tient compte des différences de développement économique entre les différentes régions du pays.

² Dans le cadre de la politique financière et de la politique de crédit, du commerce extérieur et des finances publiques, elle peut si nécessaire déroger au principe de la libre concurrence.

³ La Confédération, les cantons et les communes fixent leurs recettes et leurs dépenses en fonction de la situation conjoncturelle.

⁴ La Confédération peut, à titre temporaire, prélever des suppléments ou accorder des dégrèvements sur les impôts et les taxes fédéraux, afin de stabiliser la conjoncture. Dans l'intérêt d'un développement économique équilibré, elle peut obliger les entreprises à créer des réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux; elle peut obliger les cantons à accorder des allègements fiscaux sur ces réserves.

Art. 81 Politique économique extérieure

¹ La Confédération veille aux intérêts de l'économie suisse à l'étranger.

² Elle prend des mesures visant à protéger l'économie suisse. Ce faisant elle peut, si nécessaire, déroger au principe de la libre concurrence.

Art. 82 Approvisionnement du pays

¹ La Confédération veille, en cas de pénurie grave ou en présence d'une menace de guerre ou d'une autre manifestation de force, à garantir l'approvisionnement du pays que l'économie n'est plus en mesure d'assurer seule. Même s'il n'y a pas de pénurie ou si la situation n'est pas menaçante, la Confédération prend les mesures que commande la défense économique du pays.

² Elle veille à assurer l'approvisionnement du pays en céréales panifiables, en farine panifiable et en pain à des prix équitables.

³ Elle peut, si nécessaire, déroger au principe de la libre concurrence.

Art. 83 Agriculture

La Confédération peut édicter des dispositions visant à conserver une forte population paysanne, à assurer la productivité de l'agriculture et à consolider la propriété foncière rurale. Ce faisant, elle peut si nécessaire déroger au principe de la libre concurrence.

Art. 84 Alcool

La législation sur l'importation, la fabrication, la rectification et la vente de l'alcool obtenu par distillation relève de la compétence de la Confédération.

Art. 85 Banques, bourses et assurances

¹ La Confédération édicte des dispositions sur les banques, sur les bourses et sur les assurances privées.

² Les tâches et le statut particuliers des banques cantonales doivent être pris en considération.

Art. 86 Jeux de hasard

¹ La législation sur l'ouverture, l'exploitation et l'imposition des maisons de jeu relève de la compétence de la Confédération.

² Les maisons de jeu doivent obtenir une concession de la Confédération.

³ La législation sur l'admission des appareils à sous servant aux jeux d'adresse relève de la compétence des cantons.

⁴ La législation sur les loteries relève de la compétence de la Confédération.

Art. 87 Armes et matériel de guerre

¹ La Confédération édicte des dispositions contre l'usage abusif d'armes, d'accessoires d'armes et de munitions.

² Elle édicte des dispositions sur la fabrication, l'acquisition, la distribution, de même que sur l'importation, l'exportation et le transit de matériel de guerre.

³ La fabrication et la vente de poudre de guerre relèvent de la compétence de la Confédération.

Section 7: Logement, travail, sécurité sociale et santé

Art. 88 Encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété

¹ La Confédération prend des mesures visant à encourager la construction de logements, à en faire baisser les coûts et à la rationaliser (*sic*); elle prend également des mesures visant à équiper les terrains en vue de la construction de logements.

² Ce faisant, elle prend notamment en considération les intérêts des familles, des personnes dans le besoin, des handicapés et des personnes âgées.

³ Elle encourage l'acquisition de logements et de maisons d'habitation destinés aux besoins personnels des particuliers ou à ceux de la collectivité.

Art. 89 Protection des locataires

¹ La Confédération peut édicter des dispositions contre les abus dans le domaine du bail à loyer.

² Elle peut déclarer les contrats-cadre de bail ou d'autres accords entre associations de bailleurs et de locataires comme étant de force obligatoire générale à condition qu'ils tiennent dûment compte des intérêts légitimes des minorités et des diversités régionales et respectent l'égalité devant la loi et la liberté d'association.

Art. 90 Droit public du travail

¹ La Confédération peut édicter des dispositions:

- a. sur la protection des travailleurs;
- b. sur les rapports entre employeurs et travailleurs et notamment sur la réglementation en commun des questions intéressant l'entreprise et la protection des travailleurs;
- c. sur le service de placement;
- d. sur la force obligatoire des contrats collectifs de travail ou autres accords entre associations d'employeurs et de travailleurs en vue de favoriser la paix du travail. Ces contrats collectifs ou accords doivent, pour pouvoir être déclarés de force obligatoire générale, tenir dûment compte des intérêts légitimes des minorités et des diversités régionales et respecter l'égalité devant la loi et la liberté d'association.

² La fête nationale (1^{er} août) est, du point de vue du droit du travail, assimilée à un dimanche.

Disposition transitoire

¹ Le Conseil fédéral règle les détails jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation fédérale.

² Le jour de la fête nationale n'est pas compté au nombre des jours fériés fixés à l'article 18, 2^e alinéa, de la loi sur le travail.

Art. 91 Prévoyance pour les cas de vieillesse, de décès et d'invalidité

¹ La Confédération prend les mesures propres à assurer une prévoyance suffisante pour les cas de vieillesse, de décès et d'invalidité. Cette prévoyance repose sur les trois piliers que sont l'assurance fédérale, la prévoyance professionnelle et la prévoyance individuelle.

² La Confédération veille à ce que l'assurance fédérale et la prévoyance professionnelle puissent se développer à long terme conformément à leur but.

³ Elle peut obliger les cantons à accorder des exonérations fiscales aux institutions relevant de l'assurance fédérale ou de la prévoyance professionnelle, ainsi que des allègements fiscaux sur les cotisations des assurés et de leurs employeurs et sur les droits auxquels ils peuvent prétendre.

⁴ Elle encourage, en collaboration avec les cantons, la prévoyance individuelle, notamment par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accession à la propriété.

Art. 92 Assurance fédérale

¹ La Confédération édicte des dispositions sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Ce faisant, elle respecte les principes suivants:

- a. l'assurance est obligatoire;
- b. les rentes doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée. La rente maximale n'est pas supérieure au double de la rente minimale. Les rentes sont adaptées au moins à l'évolution des prix;
- c. l'assurance est financée par les cotisations des assurés ainsi que par des aides financières de la Confédération et, si la loi le prévoit, des cantons. Pour les salariés, l'employeur prend à sa charge la moitié du montant de la cotisation.

² Les prestations de la Confédération doivent être financées prioritairement par les produits nets des impôts sur le tabac, sur les boissons distillées et sur les maisons de jeu.

³ Tant que les rentes ne couvrent pas les besoins vitaux, la Confédération verse aux cantons des aides visant à financer des prestations complémentaires.

⁴ La Confédération encourage la réadaptation des invalides et soutient les efforts entrepris en faveur des personnes âgées, des survivants et des invalides. Elle peut utiliser à cette fin les ressources financières de l'assurance fédérale.

Art. 93 Prévoyance professionnelle

¹ La Confédération édicte des dispositions en matière de prévoyance professionnelle. Ce faisant, elle respecte les principes suivants:

- a. la prévoyance professionnelle conjuguée à l'assurance fédérale doit permettre de maintenir de manière appropriée le niveau de vie antérieur des assurés;
- b. l'affiliation peut être déclarée obligatoire pour les salariés. L'employeur assure ses salariés auprès d'une institution de prévoyance. Tout employeur doit en avoir la possibilité; la Confédération peut créer une caisse fédérale;
- c. les personnes exerçant une activité indépendante peuvent s'assurer librement auprès d'une institution de prévoyance. La Confédération peut déclarer l'affiliation obligatoire pour certaines catégories de personnes exerçant une activité indépendante, d'une façon générale ou pour couvrir des risques particuliers;
- d. la prévoyance professionnelle est financée par les cotisations des assurés. L'employeur prend à sa charge au moins la moitié du montant de la cotisation des salariés qu'il emploie.

² Les institutions de prévoyance doivent satisfaire aux exigences minimales fixées par le droit fédéral; la Confédération peut, pour résoudre des problèmes particuliers, prévoir des mesures s'appliquant à l'ensemble du pays.

Disposition transitoire

Les assurés de la génération d'entrée reçoivent, en fonction de leur revenu, la protection minimale accordée par la loi dix à vingt ans après l'entrée en vigueur de celle-ci.

Art. 94 Assurance-chômage

¹ La Confédération édicte des dispositions en matière d'assurance-chômage. Ce faisant, elle respecte les principes suivants:

- a. l'assurance garantit une compensation appropriée de la perte du revenu et favorise par des aides financières les mesures visant à prévenir et à combattre le chômage;
- b. l'affiliation est obligatoire pour les salariés; la loi fixe les exceptions. Les personnes exerçant une activité indépendante peuvent s'assurer librement;
- c. l'assurance-chômage est financée par les cotisations des assurés. L'employeur prend à sa charge la moitié du montant de la cotisation des salariés qu'il emploie. La Confédération et les cantons accordent des aides financières dans des circonstances exceptionnelles.

² La Confédération peut édicter des dispositions sur l'aide aux chômeurs.

Art. 95 Devoir d'assistance envers les personnes dans le besoin

¹ L'assistance aux personnes dans le besoin incombe au canton où elles séjournent. Les coûts sont pris en charge par le canton de domicile.

² La Confédération peut édicter des dispositions sur le recours contre le canton où la personne était domiciliée antérieurement ou contre son canton d'origine.

Art. 96 Allocations familiales et assurance-maternité

¹ La Confédération tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de la famille.

² Elle peut édicter des dispositions sur les allocations familiales et créer une caisse fédérale de compensation.

³ Elle institue une assurance-maternité. Ce faisant, elle peut également soumettre à l'obligation de payer des cotisations des personnes non susceptibles de bénéficier des prestations d'assurance.

⁴ Elle peut déclarer l'affiliation à une caisse de compensation familiale ou à l'assurance-maternité obligatoire, de manière générale ou pour certaines catégories de personnes, et faire dépendre ses prestations de contributions appropriées des cantons.

Art. 97 Assurance-accident et assurance-maladie

¹ La Confédération édicte des dispositions sur l'assurance en cas d'accident et sur l'assurance en cas de maladie.

² La Confédération peut déclarer l'affiliation obligatoire, de manière générale ou pour certaines catégories de personnes.

Art. 98 Protection de la santé

¹ La Confédération prend des mesures visant à protéger la population et les animaux contre les atteintes à la santé.

² La Confédération édicte des dispositions sur:

- a. le commerce des denrées alimentaires, des médicaments, ainsi que des organismes, substances et objets qui peuvent présenter un danger pour la santé;
- b. la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'homme et des animaux;
- c. la protection contre les dangers des rayons ionisants et autres atteintes comparables.

Art. 99 Procréation assistée et génie génétique

¹ L'homme et son environnement sont protégés contre les abus en matière de procréation assistée et de génie génétique.

² La Confédération édicte des dispositions sur l'utilisation:

- a. du patrimoine germinal et génétique humain; elle veille par là à assurer; la protection de la dignité humaine, de la personnalité et de la famille et se conforme notamment aux principes suivants:
 1. Les interventions dans le patrimoine génétique de gamètes et d'embryons humains sont interdites.
 2. Le patrimoine génétique et germinal non humain ne peut être ni transféré dans le patrimoine germinal humain ni fusionné avec celui-ci.
 3. Le recours aux méthodes de procréation assistée n'est autorisé que lorsque la stérilité ou le danger de transmission d'une grave maladie ne peuvent être écartés d'une autre manière, et non pour développer chez l'enfant certaines qualités ou pour faire de la recherche. La fécondation d'ovules humains hors du corps de la femme n'est autorisée qu'aux conditions prévues par la loi. Ne peuvent être développées hors du corps de la femme jusqu'au stade de l'embryon que le nombre d'ovules humains pouvant être immédiatement implantés.
 4. Le don d'embryons et toutes les formes de maternité de substitution sont interdits.
 5. Il ne peut être fait commerce du patrimoine germinal humain et des produits résultant d'embryons.
 6. Le patrimoine génétique d'une personne ne peut être analysé, enregistré et révélé qu'avec le consentement de celle-ci ou sur la base d'une prescription légale.
 7. L'accès d'une personne aux données relatives à son ascendance est garanti.
- b. du patrimoine germinal et génétique des animaux, des végétaux et des autres organismes. Ce faisant, elle respecte l'intégrité des organismes vivants et la sécurité de l'homme, de l'animal et de l'environnement et protège la diversité génétique des espèces animales et végétales.

Section 8: Établissement des étrangers et asile

Art. 100

¹ La législation sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers, de même que sur l'octroi de l'asile, relève de la compétence de la Confédération.

² Les cantons décident du séjour et de l'établissement, pour autant que le droit fédéral le prévoit.

³ La Confédération peut expulser du territoire suisse les étrangers qui menacent la sécurité du pays.

Section 9: Droit civil, droit pénal, métrologie

Art. 101 Droit civil

¹ La législation en matière de droit civil relève de la compétence de la Confédération.

² L'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice en matière de droit civil demeurent de la compétence des cantons dans la même mesure que par le passé.

Art. 102 Droit pénal

¹ La législation en matière de droit pénal relève de la compétence de la Confédération.

² La Confédération peut octroyer aux cantons des aides financières pour la construction d'établissements, pour l'amélioration de l'exécution des peines et des mesures ainsi que pour des institutions où sont exécutées les mesures éducatives pour les enfants, les adolescents et les jeunes adultes.

³ L'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice en matière de droit pénal demeurent de la compétence des cantons dans la même mesure que par le passé.

Art. 103 Aide aux victimes

La Confédération et les cantons veillent à ce que les victimes d'une infraction contre la vie, l'intégrité physique ou l'intégrité sexuelle bénéficient d'une aide et reçoivent, si elles connaissent des difficultés matérielles en raison de l'infraction, une indemnité équitable.

Art. 104 Métrologie

La législation sur la métrologie relève de la compétence de la Confédération.

Chapitre 3: Régime financier

Art. 105 Gestion des finances

¹ Les dépenses et les recettes de la Confédération doivent être équilibrées à long terme.

² La Confédération amortit le déficit de son bilan.

Art. 106 Principes généraux régissant la perception d'impôts

¹ La loi fixe les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment le cercle des contribuables, l'objet de l'impôt et son calcul.

² La double imposition des citoyens par les cantons est interdite. La Confédération prend les mesures nécessaires.

Art. 107 Impôts directs

¹ La Confédération peut percevoir des impôts directs:

- a. d'un taux de 11,5 pour cent au plus sur les revenus des personnes physiques;
- b. d'un taux de 9,8 pour cent au plus sur le bénéfice net des personnes morales;
- c. d'un taux de 0,825 pour mille au plus sur le capital et sur les réserves des personnes morales.

² Elle compense périodiquement, pour les impôts sur le revenu des personnes physiques, les conséquences de la progression à froid.

³ Trois dixièmes du produit brut de l'impôt sont attribués aux cantons; un sixième au moins du montant revenant aux cantons doit être affecté à la péréquation financière intercantonale.

Art. 108 Harmonisation fiscale

¹ La Confédération détermine, par voie législative, les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes et en surveille l'application. Sont notam-

ment exclus de la législation sur l'harmonisation fiscale les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt.

² Lorsqu'elle légifère, la Confédération tient compte des efforts des cantons en matière d'harmonisation.

³ La Confédération et les cantons collaborent au développement de l'harmonisation fiscale.

⁴ La Confédération édicte des prescriptions contre les arrangements conclus avec des contribuables en vue de leur assurer des avantages fiscaux injustifiés.

Art. 109 Taxe sur la valeur ajoutée

¹ La Confédération peut percevoir une taxe sur la valeur ajoutée, d'un taux de j 6,5 pour cent au plus, sur les livraisons de biens, les prestations de service et les importations.

² Cinq pour cent du produit de cette taxe sont affectés à des mesures en faveur des classes inférieures de revenus.

³ Si, par suite de l'évolution de la pyramide des âges, le financement de l'assurance-vieillesse et survivant et de l'assurance-invalidité n'est plus assuré la Confédération peut, par un arrêté de portée générale sujet au référendum facultatif, relever d'un point au plus le taux de la taxe sur la valeur ajoutée.

Droit transitoire

Art. 1 Taxe sur la valeur ajoutée

¹ *Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi sur la taxe sur la valeur ajoutée, le Conseil fédéral édicte des dispositions d'exécution. Pour les dispositions d'exécution, les principes suivants sont applicables:*

- a. *Sont soumises à l'impôt:*
 1. *Les livraisons de biens et les prestations de services qu'une entreprise effectue à titre onéreux sur le territoire suisse (y compris la livraison à soi-même)*
 2. *Les importations de biens.*
- b. *Ne sont pas soumis à l'impôt, sans droit à la déduction de l'impôt préalable:*
 1. *Les prestations effectuées par les entreprises des PTT suisses, à l'exception des transports de personnes et des télécommunications;*
 2. *Les prestations dans le domaine de la santé;*
 3. *Les prestations dans le domaine de l'assistance sociale et de la sécurité sociale;*
 4. *Les prestations de services dans le domaine de l'éducation, de l'enseignement, de la protection de l'enfance et de la jeunesse;*
 5. *Les prestations de services culturels;*
 6. *Les opérations d'assurances;*
 7. *Les opérations dans le domaine du marché monétaire et du marché des capitaux, à l'exception de la gestion de fortune et du recouvrement de créances;*
 8. *La livraison, la location durable et l'affermage de biens-fonds;*
 9. *Les paris, loteries et autres jeux de hasard;*
 10. *Les prestations de services fournies à leurs membres, moyennant une cotisation fixée conformément aux statuts, par des organismes sans but lucratif;*
 11. *Les livraisons de timbres officiels suisses utilisés comme tels.*

En vue de sauvegarder la neutralité concurrentielle ou de simplifier la perception de l'impôt, l'imposition volontaire des transactions mentionnées ci-dessus, avec droit de réduire l'impôt préalable, peut être autorisée.

- c. *Est exonéré de l'impôt, avec droit à la déduction de l'impôt préalable:*
 1. *L'exportation de biens et les prestations de services effectuées à l'étranger;*
 2. *Les prestations de services liées à l'exportation et au transit de biens.*
- d. *Ne sont pas assujetties à l'impôt grevant les transactions effectuées sur le territoire suisse:*
 1. *Les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel imposable n'est pas supérieur à 75 000 francs;*
 2. *Les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel imposable n'est pas supérieur à 250 000 francs, à la condition qu'après déduction de l'impôt préalable, le montant d'impôt restant ne dépasse pas régulièrement 4000 francs par année;*
 3. *Les agriculteurs, sylviculteurs et horticulteurs livrant exclusivement des produits provenant de leur propre exploitation, ainsi que les marchands de bétail;*

4. Les artistes-peintres et les sculpteurs pour les œuvres d'art qu'ils ont créées personnellement.
En vue de sauvegarder la neutralité concurrentielle ou de simplifier la perception de l'impôt, l'assujettissement volontaire des entreprises et des personnes mentionnées ci-dessus, avec le droit de déduire l'impôt préalable, peut être autorisé.

- e. L'impôt s'élève:
 - 1. À 2 pour cent sur les livraisons et l'importation des biens suivants, qui peuvent être définis de manière plus précise par le Conseil fédéral:
 - eau amenée par conduites;
 - denrées alimentaires solides et liquides, à l'exclusion des boissons alcooliques;
 - bétail, volailles, poissons;
 - céréales;
 - semences, tubercules et oignons à planter, plantes vivantes, boutures, greffons, ainsi que fleurs coupées et rameaux, même en bouquets, couronnes et arrangements similaires;
 - fourrages, acides destinés à l'ensilage, litières, engrais et pour la protection des plantes;
 - médicaments;
 - journaux, revues et livres, ainsi que d'autres imprimés dans la mesure définie par le Conseil fédéral;
 - 2. À 2 pour cent sur les activités des organismes de radio et de télé lorsqu'elles n'ont pas un caractère commercial;
 - 3. À 6,5 pour cent sur les livraisons et l'importation d'autres biens, ainsi < sur les autres prestations soumises à l'impôt.
- f. L'impôt se calcule sur la contre-prestation et, lorsqu'il n'y a pas de ci station ou qu'il s'agit d'une importation, sur la valeur du bien ou de la₁ on de service.
- g. Est redevable de l'impôt:
 - 1. Le contribuable qui effectue une transaction imposable;
 - 2. Le destinataire de prestations de services en provenance de l'étranger autant que leur coût soit supérieur à 10 000 francs par an;
 - 3. Celui qui, important un bien, est assujéti aux droits de douane ou, tenu de faire une déclaration en douane.
- h. Le contribuable doit l'impôt sur son chiffre d'affaires imposable; s'il destine les biens qui lui ont été livrés et les prestations de services qui lui ont été fournies à des transactions impossibles en Suisse et à l'étranger, il peut déduire dans son décompte à titre d'impôt préalable:
 - 1. L'impôt que lui ont transféré d'autres contribuables et
 - 2. L'impôt payé lors de l'importation de biens ou pour l'acquisition de prestations de services en provenance de l'étranger;
 - 3. 2 pour cent du prix des produits naturels qu'il a acquis auprès d'entreprises qui, selon la lettre d., chiffre 3., ne sont pas assujetties à l'impôt.

Les dépenses n'ayant pas un caractère commercial n'ouvrent pas droit à la déduction de l'impôt préalable.

- i. La période de décompte de l'impôt et de la déduction de l'impôt préalable s'étend, en règle générale, au trimestre civil.
- k. Des règles dérogatoires peuvent être édictées pour l'imposition au titre de l'impôt sur le chiffre d'affaires de l'or frappé en pièces de monnaie, de l'or fin, ainsi que des biens déjà grevés d'une charge fiscale spéciale.
- l. Des simplifications peuvent être ordonnées si elles n'affectent de façon notable ni les recettes fiscales, ni les conditions de concurrence et si elles n'entraînent pas de complications excessives des décomptes d'autres contribuables,
- m. La soustraction d'impôt et la mise en péril de l'impôt sont punies par analogie avec les autres dispositions pénales fiscales de la Confédération.
- n. La réglementation spéciale relative à la punissabilité des entreprises, prévue à l'article 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif, peut s'appliquer aussi au cas où une amende supérieure à 5000 francs entre en ligne de compte. |

² Pour les cinq premières années consécutives à l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée, 5 pour cent annuels du produit de cette taxe sont affectés à la réduction des primes de l'assurance-maladie en

faveur des classes de revenus inférieurs. Les chambres fédérales décident du mode d'utilisation ultérieure de cette partie affectée de la taxe sur la valeur ajoutée.

³ *La Confédération peut, par la voie législative, fixer un taux inférieur de la taxe sur la valeur ajoutée pour les prestations touristiques fournies sur le territoire suisse, pour autant qu'elles soient consommées dans une large mesure par des étrangers et pour autant que la situation concurrentielle l'exige.*

Art. 110 Droit de timbre, impôt anticipé, impôt de rétorsion

¹ La Confédération peut percevoir des droits de timbre sur les titres, sur les quittances de primes d'assurance et sur d'autres documents concernant des opérations commerciales, à l'exclusion des documents concernant les opérations immobilières et hypothécaires.

² La Confédération peut prélever un impôt anticipé sur les revenus des capitaux mobiliers, les gains de loterie et les prestations d'assurances.

³ La Confédération peut percevoir des impôts spéciaux à la charge des personnes domiciliées à l'étranger pour contrecarrer des mesures fiscales prises par les États étrangers.

Art. 111 Impôts spéciaux sur les produits de consommation

¹ La Confédération peut percevoir sur les produits de consommation les impôts spéciaux suivants:

- a. Un impôt sur le tabac brut et sur le tabac manufacturé;
- b. Un impôt sur les boissons distillées;
- c. Un impôt sur la bière;
- d. Un impôt sur le pétrole, les autres huiles minérales, le gaz naturel, les produits résultants de leur raffinage et sur les carburants provenant d'autres matières;
- e. Une surtaxe sur les carburants;
- f. Un impôt sur les automobiles.

² Le dixième des recettes nettes que la Confédération retire de l'imposition de boissons distillées revient aux cantons pour combattre, dans leurs causes et dans leurs effets, l'abus de substances engendrant la dépendance.

Art. 112 Droits de douane

La législation sur les droits de douane et sur les autres redevances à la frontière relève de la compétence de la Confédération.

Art. 113 Imposition exclusive par la Confédération

¹ Les objets que la législation soumet à la taxe sur la valeur ajoutée, à l'impôt anticipé, au droit de timbre, à d'autres impôts de consommation spéciaux ou qu'elle déclare exonérés, ne peuvent être soumis par les cantons et les communes à un impôt du même genre.

² Les documents de transport des chemins de fer fédéraux et des entreprises de transport auxquelles la Confédération a accordé une concession ne peuvent être frappés par les cantons d'un droit de timbre ou d'enregistrement.

Art. 114 Péréquation financière

La Confédération encourage la péréquation financière entre les cantons. Elle tient compte, lors de l'octroi de subventions fédérales, de la capacité financière des cantons et des régions de montagne.

Droit transitoire

Art. 2 Durée du prélèvement de l'impôt

L'impôt fédéral direct et la taxe sur la valeur ajoutée peuvent être prélevés jusqu'à fin 2006 au plus tard.

Art. 3 Impôt sur la bière

L'impôt sur la bière sera perçu selon le droit en vigueur jusqu'à l'adoption de la nouvelle législation fédérale.

Art. 4 Part des cantons au produit de l'impôt anticipé

Jusqu'à la nouvelle réglementation de la péréquation financière entre les cantons, la part des cantons au produit de l'impôt anticipé est de 12 pour cent, respectivement de 10 pour cent les années au cours desquelles le taux de l'impôt anticipé dépasse 30 pour cent.

TITRE 4: PEUPLE ET CANTONS

Chapitre 1: Droit de vote

Art. 115

¹ Ont le droit de vote en matière fédérale tous les Suisses âgés de 18 ans qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit. Tous les citoyens actifs ont les mêmes droits et devoirs politiques.

² Tout citoyen actif peut prendre part aux élections au Conseil national et aux votations fédérales et peut lancer et signer des initiatives populaires et des demandes de référendum en matière fédérale.

Chapitre 2: Initiative et référendum

Art. 116 Initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution

Lorsque 100 000 citoyens actifs proposent la révision totale de la Constitution, le peuple décide si celle-ci doit être entreprise. Si le peuple approuve le principe d'une révision totale, les deux conseils sont renouvelés.

Art. 117 Initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution

¹ 100 000 citoyens actifs peuvent demander la révision partielle de la Constitution.

² Les initiatives populaires tendant à la révision partielle de la Constitution peuvent revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces.

³ Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, de l'unité de la matière ou des règles impératives du droit international, l'Assemblée fédérale la déclare nulle.

⁴ Si l'Assemblée fédérale approuve une initiative populaire conçue en termes généraux, elle élabore la révision partielle dans le sens de l'initiative et la soumet au vote du peuple et des cantons. Si elle rejette l'initiative, le peuple décide s'il faut lui donner suite. Si le peuple approuve l'initiative, l'Assemblée fédérale élabore un projet qui la réalise.

⁵ Si l'Assemblée fédérale approuve une initiative présentée sous forme d'un projet rédigé, celui-ci est soumis au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale peut proposer le rejet d'une initiative populaire présentée sous forme d'un projet rédigé ou lui opposer un contre-projet.

Disposition transitoire

Le peuple et les cantons votent simultanément sur l'initiative et sur le contre-projet. Les citoyens actifs peuvent approuver les deux projets et marquer leur préférence pour le cas où les deux projets sont acceptés.

Art. 118 Référendum obligatoire

¹ Doivent être approuvés par le peuple et les cantons:

- a. Les révisions de la Constitution;
- b. L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales;
- c. La modification du nombre ou du territoire du canton;
- d. Dans le délai d'un an dès leur adoption par l'assemblée fédérale, les arrêtés fédéraux de portée générale déclarés urgents qui sont dépourvus de base constitutionnelle et dont la durée de validité dépasse une année.

² Doivent être approuvés par le peuple:

- a. Les initiatives populaires tendant à la révision totale de la Constitution;
- b. Les initiatives populaires conçues en termes généraux qui tendent à la révision partielle de la Constitution et qui ont été rejetées par l'Assemblée fédérale;
- c. La question sur le principe d'une révision totale, en cas de désaccord des deux conseils.

Art. 119 Référendum facultatif

¹ Sont soumis au vote du peuple, lorsque 50 000 citoyens actifs ou huit cantons le demandent:

- a. Les lois fédérales;

- b. Les arrêtés fédéraux de portée générale;
- c. Les arrêtés fédéraux de portée générale déclarés urgents dont la durée de validité dépasse une année;
- d. les traités internationaux qui:
 - 1. Sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables;
 - 2. Prévoit l'adhésion à une organisation internationale;
 - 3. Entraîne une unification multilatérale du droit.

² L'Assemblée fédérale peut exposer d'autres traités au référendum facultatif.

Art. 120 Majorités requises

¹ Les actes soumis au vote du peuple sont acceptés à la majorité des votants

² Les actes soumis au vote du peuple et des cantons sont acceptés lorsque la majorité des votants et la majorité des cantons les approuvent.

³ Le résultat du vote populaire dans un canton donne la voix du canton.

⁴ Les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures comptent chacun pour une demi-voix.

TITRE 5: AUTORITÉS FÉDÉRALES

Chapitre 1: Dispositions générales

Art. 121 Éligibilité

Tout citoyen actif laïque est éligible au Conseil national, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral.

Art. 122 Incompatibilités

¹ Les fonctions de membre du Conseil national, du Conseil des États, du Conseil fédéral et de juge du Tribunal fédéral sont incompatibles.

² Les membres du Conseil fédéral, de même que les juges du Tribunal fédéral assumant une charge complète, ne peuvent revêtir aucune autre fonction au service de la Confédération ou d'un canton, ni exercer d'autre activité lucrative.

³ Les agents de la Confédération ne peuvent être membres du Conseil national, ni ne jugent au Tribunal fédéral.

⁴ La loi peut prévoir d'autres incompatibilités.

Art. 123 Durée de fonction

Les membres du Conseil national et du Conseil fédéral, ainsi que le chancelier de la Confédération, sont élus pour quatre ans. Les juges du Tribunal fédéral sont élus pour six ans.

Art. 124 Langues officielles

Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Les autorités fédérales emploient le romanche comme langue officielle dans leurs rapports avec les personnes de langue romanche.

Art. 125 Responsabilité

La Confédération répond du dommage causé sans droit par ses organes dans l'exercice de leurs tâches publiques.

Chapitre 2: Assemblée fédérale

Section 1: Organisation

Art. 126 Rôle de l'Assemblée fédérale et principe du bicamérisme

¹ L'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple

et des cantons.

² Elle se compose de deux chambres, le Conseil national et le Conseil des États, qui ont les mêmes compétences.

Art. 127 Composition et élection du Conseil national

¹ Le Conseil national se compose de 200 députés.

² Les députés au Conseil national sont élus par le peuple au suffrage direct selon le système proportionnel. Le Conseil national est renouvelé intégralement tous les quatre ans.

³ Chaque canton forme un cercle électoral.

⁴ Les sièges sont répartis entre les cantons proportionnellement à leur population. Chaque canton a droit à un siège au moins.

Art. 128 Composition et élection du Conseil des États

¹ Le Conseil des États se compose de 46 députés.

² Les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes intérieure élisent chacun un député, les autres cantons chacun deux députés.

³ Les cantons règlent le mode d'élection.

Art. 129 Sessions

¹ Les deux conseils se réunissent régulièrement. La loi règle la convocation des sessions.

² Les conseils sont convoqués en session extraordinaire, lorsque le Conseil fédéral, un quart des membres du Conseil national ou cinq cantons le demandent.

Art. 130 Présidence

¹ Chaque conseil élit, parmi ses membres, un président et un vice-président pour la durée d'un an. Ils ne peuvent être reconduits dans cette charge pour l'année suivante; le président ne peut l'être dans celle de vice-président.

² Le président et le vice-président du Conseil des États ne peuvent être choisis parmi les députés du même canton que le président sortant. Le vice-président du Conseil des États ne peut être choisi deux ans de suite parmi les députés d'un même canton.

Art. 131 Commissions

¹ Chaque conseil peut constituer des commissions pour préparer ses délibérations.

² La loi peut prévoir des commissions conjointes.

Art. 132 Groupes

Les membres de l'Assemblée fédérale peuvent former des groupes.

Art. 133 Services du Parlement

L'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement pour la préparation de ses affaires. Ils sont rattachés à la Chancellerie fédérale.

Section 2: Procédure

Art. 134 Délibération séparée

¹ Le Conseil national et le Conseil des États délibèrent séparément.

² Les décisions de l'Assemblée fédérale requièrent l'accord des deux conseils.

Art. 135 Délibération commune

¹ Le Conseil national et le Conseil des États siègent en commun, sous la direction du président du Conseil national:

- a. Pour procéder à des élections;
- b. Pour statuer sur les conflits de compétence entre les autorités fédérales suprêmes;
- c. Pour statuer sur les recours en grâce.

² En outre, l'Assemblée fédérale peut siéger en conseils réunis en certaines occasions et pour prendre connaissance des déclarations du Conseil fédéral.

Art. 136 Publicité des séances

Les séances des deux conseils sont publiques. La loi peut prévoir des exceptions.

Art. 137 Quorum et majorité

¹ Les conseils ne peuvent délibérer valablement qu'autant que la majorité de leurs membres est présente.

² Les décisions sont prises à la majorité des votants dans les deux conseils qu'ils siègent séparément ou en conseils réunis.

³ Doivent cependant être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil les dispositions législatives et les arrêtés fédéraux de portée générale relatifs aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

⁴ L'Assemblée fédérale peut adapter au renchérissement les montants fixés au 3^e alinéa par un arrêté fédéral de portée générale non soumis au référendum.

Art. 138 Droit de proposition

Les deux conseils, leurs membres, leurs groupes et leurs commissions parlementaires ont le droit de faire des propositions à l'Assemblée fédérale. Les cantons peuvent exercer le même droit par correspondance.

Art. 139 Interdiction du mandat impératif

Les membres de l'Assemblée fédérale votent sans instructions. Ils rendent publics les liens qui les lient à des groupements d'intérêts.

Art. 140 Immunité

¹ Les membres de l'Assemblée fédérale et ceux du Conseil fédéral, de même que le chancelier de la Confédération, n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'ils tiennent devant les conseils et dans leurs commissions.

² La loi peut prévoir d'autres formes d'immunité et l'étendre à d'autres personnes.

Section 3: Compétences

Art. 141 Compétences législatives

¹ L'Assemblée fédérale édicte les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale.

² La compétence d'édicter des règles de droit peut être déléguée à d'autres autorités par une loi ou un arrêté de portée générale soumis au référendum, pour autant que la Constitution ne l'exclue pas. La norme de délégation doit fixer, dans ses principes, le contenu de la règle de droit.

Art. 142 Législation d'urgence

¹ Les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peuvent être déclarés urgents et produire un effet immédiat par décision prise à la majorité des membres de chacun des conseils. Ils doivent être limités dans le temps.

² Si le référendum est demandé contre un arrêté fédéral déclaré urgent, ce dernier cesse de produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale s'il n'est pas approuvé par le peuple dans l'intervalle.

³ Un arrêté fédéral déclaré urgent dépourvu de base constitutionnelle cesse de produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale s'il n'est pas approuvé dans l'intervalle par le peuple et les cantons.

⁴ Les arrêtés fédéraux déclarés urgents qui ne sont pas approuvés en vote populaire ne peuvent pas être renouvelés.

Art. 143 Traités internationaux

L'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux que le Conseil fédéral n'est pas habilité à conclure seul.

Art. 144 Compétence financière

L'Assemblée fédérale vote les dépenses de la Confédération, établit le budget et approuve le compte

d'État.

Art. 145 Élections

¹ L'Assemblée fédérale élit les membres du Conseil fédéral, le chancelier, les juges du Tribunal fédéral et le général en sa qualité de commandant en chef de l'armée.

² La loi peut attribuer à l'Assemblée fédérale d'autres droits d'élection ou de confirmation.

Art. 146 Haute surveillance

L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral, l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes agissant pour la Confédération.

Art. 147 Autres tâches et compétences

¹ L'Assemblée fédérale a en outre les tâches et les compétences suivantes:

- a. elle peut contribuer à l'orientation de la politique étrangère et elle veille aux relations avec l'étranger; elle prend les mesures qu'appellent la sécurité extérieure du pays, son indépendance et le maintien de la neutralité;
- b. elle veille à la sécurité intérieure et prend les mesures qu'appelle son maintien;
- c. elle adopte, lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent et en se fondant directement sur les lettres a et b, des arrêtés fédéraux de portée générale qu'elle peut soustraire au référendum, ainsi que des décisions;
- d. elle ordonne le service actif et met sur pied l'armée ou des parties de l'armée;
- e. elle veille aux relations entre la Confédération et les cantons, par l'intermédiaire du Conseil fédéral, et garantit les constitutions cantonales; il lui appartient d'approuver les conventions que les cantons ont conclues entre eux ou avec les États étrangers, lorsque le Conseil fédéral refuse de les approuver ou qu'un canton élève une réclamation;
- f. elle prend des mesures pour garantir l'application du droit fédéral;
- g. elle examine la validité des initiatives populaires;
- h. elle fixe les principes régissant l'organisation des autorités fédérales;
- i. elle statue sur les conflits de compétence entre les autorités fédérales suprêmes;
- k. elle statue sur les recours en grâce et prononce l'amnistie.

² L'Assemblée fédérale traite en outre tous les objets que la Constitution attribue à la Confédération et qui ne ressortissent pas à une autre autorité fédérale.

³ La loi peut attribuer d'autres tâches et compétences à l'Assemblée fédérale.

Chapitre 3: Conseil fédéral et administration fédérale

Section 1: Organisation et procédure

Art. 148 Conseil fédéral

¹ Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération.

² Il représente la Suisse à l'extérieur.

Art. 149 Composition et élection

¹ Le Conseil fédéral est composé de sept membres.

² Les membres du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale pour une période de quatre ans, après chaque renouvellement intégral du Conseil national.

³ Le Conseil fédéral ne peut compter deux membres du même canton.

Art. 150 Présidence

¹ Le Conseil fédéral est présidé par le président de la Confédération.

² Le président de la Confédération et le vice-président du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale pour une période d'un an, parmi les membres du Conseil fédéral.

³ Ils ne peuvent être reconduits dans la même charge pour l'année suivante; le président ne peut être élu à celle de vice-président.

Art. 151 Principe de l'autorité collégiale et division en départements

¹ Le Conseil fédéral décide en autorité collégiale.

² Pour la préparation et l'exécution des décisions, les affaires du Conseil fédéral sont réparties, par départements, entre ses membres.

³ Les départements ou les unités administratives qui leur sont subordonnées peuvent être autorisés par la législation à régler eux-mêmes des affaires. Le droit de recours demeure garanti.

Art. 152 Administration fédérale

¹ Le Conseil fédéral dirige l'administration fédérale. Il veille à la bonne exécution des tâches qui lui sont confiées.

² L'administration fédérale est divisée en départements, dirigés chacun par un membre du Conseil fédéral.

³ La loi peut confier des tâches de la Confédération à des organisations et des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieures à l'administration fédérale.

Art. 153 Chancellerie fédérale

¹ La Chancellerie fédérale est le service général de coordination du Conseil fédéral; elle assume le secrétariat de l'Assemblée fédérale.

² Elle est dirigée par le chancelier (*sic*) de la Confédération. L'Assemblée fédérale élit celui-ci, pour une période de quatre ans, en même temps que les membres du Conseil fédéral.

Section 2: Compétences

Art. 154 Politique gouvernementale

¹ Le Conseil fédéral fixe les buts et les moyens de la politique gouvernementale. Il planifie et coordonne les tâches de l'État.

² Il renseigne le public sur son activité en temps utile et de manière détaillée, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

Variante: Politique gouvernementale

Al. 1 inchangé

² Les autorités fédérales informent le public sur leurs activités et garantissent à toute personne l'accès aux actes administratifs, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

Art. 155 Préparation des affaires parlementaires

¹ Les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont en principe consultés lors de l'élaboration d'actes législatifs et de traités internationaux d'importance ainsi que sur les projets de grande portée.

² Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale des projets de révision de la Constitution, de lois et d'arrêtés fédéraux et fait des propositions à leur sujet.

³ Les membres du Conseil fédéral et le chancelier participent aux débats de l'Assemblée fédérale avec voix consultative et ont le droit de faire des propositions.

Art. 156 Compétences législatives et d'exécution

¹ Le Conseil fédéral édicte des règles de droit en la forme d'ordonnance, dans la mesure où il y est autorisé par la Constitution ou la loi.

² Il veille à l'exécution de la législation, des arrêtés de l'Assemblée fédérale et des jugements rendus par les autorités judiciaires fédérales. Il édicte les dispositions d'exécution.

Art. 157 Compétence financière

Le Conseil fédéral élabore le plan financier et un projet de budget et établit le compte d'État. Il veille à une gestion financière correcte.

Art. 158 Relations avec l'étranger

¹ Le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères.

² Il soumet les traités internationaux à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Il peut conclure seul notamment des traités provisoires ou urgents ainsi que des traités d'importance mineure, en principe sous la réserve d'une approbation subséquente de l'Assemblée fédérale. Si une loi ou un traité

international l'y habilite, le Conseil fédéral peut aussi conclure seul d'autres traités.

Art. 159 Sécurité intérieure et extérieure

¹ Le Conseil fédéral prend des mesures pour maintenir la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse.

² Il veille à la sécurité intérieure et prend les mesures qu'appelle son maintien.

³ Lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent, il peut, en se fondant directement sur le présent article, adopter des ordonnances et prendre des décisions.

⁴ Le Conseil fédéral peut, dans les cas d'urgence, ordonner le service actif et mettre sur pied l'armée ou des parties de l'armée. Si la mise sur pied dépasse 2000 militaires ou dure plus de trois semaines, il convoque immédiatement l'Assemblée fédérale.

Art. 160 Relations entre la Confédération et les cantons

¹ Le Conseil fédéral entretient les relations entre Confédération et cantons. Il exerce sur ces derniers la haute surveillance et prend les mesures qui s'imposent.

² Il approuve les actes législatifs des cantons, lorsque l'exécution du droit fédéral le requiert.

³ Il approuve les conventions que les cantons passent entre eux ou avec des États étrangers.

Art. 161 Autres tâches et compétences

¹ Le Conseil fédéral a en outre les tâches et les compétences suivantes:

- a. il veille au respect du droit fédéral, ainsi que des constitutions et des conventions des cantons, et prend les mesures qui s'imposent;
- b. il surveille l'administration fédérale et les autres organes chargés d'assumer des tâches fédérales;
- c. il rend compte régulièrement de sa gestion et de la situation du pays à l'Assemblée fédérale;
- d. il procède aux nominations qui ne relèvent pas d'une autre autorité;
- e. il traite des recours, dans la mesure où la loi le prévoit;

² La loi peut attribuer d'autres tâches et compétences au Conseil fédéral.

Chapitre 4: Tribunal fédéral

Art. 162 Rôle du Tribunal fédéral

¹ Le Tribunal fédéral est l'autorité judiciaire suprême de la Confédération.

² La loi fixe l'organisation du Tribunal fédéral et la procédure devant sa juridiction.

Art. 163 Juridiction constitutionnelle

¹ Le Tribunal fédéral connaît:

- a. des réclamations pour violation de droits constitutionnels;
- b. des réclamations pour violation de traités internationaux ou de conventions intercantionales;
- c. des réclamations de droit public entre la Confédération et les cantons ou entre cantons.

² La loi peut confier à d'autres autorités fédérales le soin de trancher certains litiges.

Art. 164 Juridiction civile, pénale et administrative

¹ La loi fixe la compétence du Tribunal fédéral en matière civile, pénale et administrative ainsi que dans les autres domaines du droit.

² Les cantons peuvent, avec l'approbation de l'Assemblée fédérale, placer sous la juridiction du Tribunal fédéral des réclamations qui relèvent du droit administratif cantonal.

Art. 165 Assises fédérales

Le Tribunal fédéral, assisté d'un jury qui statue sur la culpabilité, connaît en matière pénale des cas:

- a. de haute trahison envers la Confédération ainsi que de révolte ou de violence contre les autorités fédérales;
- b. de crimes et de délits de nature à compromettre les relations avec l'étranger;
- c. de crimes et de délits liés à une intervention fédérale armée;

- d. de poursuite pénale contre des fonctionnaires fédéraux, quand une autorité fédérale en saisit les Assises fédérales.

Art. 166 Droit applicable

Le Tribunal fédéral et les autres autorités appliquent les lois fédérales, les arrêtés fédéraux de portée générale et les traités internationaux.

TITRE 6: RÉVISION DE LA CONSTITUTION ET DISPOSITIONS FINALES

Chapitre 1: Révision

Art. 167 Principe

¹ La Constitution peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement.

² Lorsque la Constitution et la législation pertinente en la matière n'en disposent pas autrement, la revision se fait selon la procédure applicable à la législation.

Art. 168 Révision totale

¹ La révision totale de la Constitution peut être proposée par 100 000 citoyens actifs ou décrétée par l'Assemblée fédérale ou par l'un des deux conseils.

² La question sur le principe d'une révision totale doit être soumise au vote du peuple, si l'initiative émane du peuple ou en cas de désaccord des deux conseils.

³ Si le peuple approuve le principe d'une révision totale, les deux conseils sont renouvelés.

Art. 169 Révision partielle

¹ La révision partielle de la Constitution peut être demandée par 100 000 citoyens actifs ou décidée par l'Assemblée fédérale.

² L'initiative populaire tendant à la revision partielle de la Constitution doit respecter le principe de l'unité de la forme.

³ Chaque révision partielle de la Constitution doit respecter le principe de l'unité de la matière et les règles impératives du droit international. L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'un projet.

⁴ La révision partielle peut aussi porter sur plusieurs dispositions.

Art. 170 Entrée en vigueur

La Constitution révisée totalement ou partiellement entre en vigueur en cas d'acceptation par le peuple et les cantons.

Chapitre 2: Dispositions finales

(sic)

G. Réforme des droits populaires

VERSION 1995 (AVANT LA DISCUSSION POPULAIRE)*

Remarque liminaire: seules les dispositions introduisant des innovations matérielles dans la partie « Réforme des droits populaires » sont en italiques. Les modifications et réagencent formels ne sont pas mis en évidence sur le plan typographique. La structure des articles, leur terminologie et leur numérotation ont été conçues de manière à s'intégrer dans le projet de mise à jour de la Constitution fédérale.

Principes généraux de l'activité de l'État

Art. 4 Respect du droit

¹ ...

² ...

³ Le droit fédéral prime le droit cantonal.

⁴ *Le droit international est supérieur au droit interne.*

Chapitre 1: Dispositions générales

Art. 115 Droit de vote

¹ Ont le droit de vote en matière fédérale tous les Suisses âgés de 18 ans qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit. Tous les citoyens actifs ont les mêmes droits politiques.

² Tout citoyen actif peut prendre part aux élections du Conseil national et aux votations fédérales et peut signer des initiatives populaires et des demandes de référendum en matière fédérale.

Art. 116 Formation de l'opinion et de la volonté populaires

¹ Les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaires.

² En principe, les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont entendus lors de l'élaboration de la législation et de projets de grande portée. La loi règle les modalités.

³ *La loi règle les modalités de l'exercice des droits politiques; elle contiendra en particulier des dispositions sur son financement.*

Chapitre 2: Initiative populaire

Art. 117 Initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution

200 000 citoyens actifs peuvent proposer la révision totale de la Constitution.

Le peuple décide si la révision doit être entreprise.

Art. 118 Initiative populaire *rédigée* tendant à la révision partielle de la Constitution

¹ 200 000 citoyens actifs peuvent, *sous la forme d'un projet rédigé*, demander la révision partielle de la Constitution.

² L'initiative doit respecter les principes de l'unité de la forme et de l'unité de la matière *ainsi que les règles impératives du droit international.*

³ L'initiative est soumise au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale peut en recommander l'acceptation ou le rejet; dans ce dernier cas, elle peut lui opposer un contre-projet.

Art. 119 Initiative populaire *générale*

¹ 100 000 citoyens actifs peuvent demander, *sous la forme d'une proposition générale, l'adoption ou l'abrogation de dispositions constitutionnelles ou législatives fédérales.*

² L'initiative doit respecter les principes de l'unité de la forme et de l'unité de la matière *ainsi que les règles impératives du droit international.*

³ Si l'Assemblée fédérale n'approuve pas l'initiative, celle-ci est soumise au vote du peuple.

⁴ Si l'Assemblée fédérale approuve l'initiative, elle la réalise en révisant la Constitution ou la législation fédérale. Il en va de même si l'initiative, désapprouvée par l'Assemblée fédérale, est acceptée en vote po-

* HANGARTNER et EHREZZELLER, *Reform*, p. 331 ss.

pulaire. L'Assemblée fédérale peut également présenter un projet alternatif.

Chapitre 3: Référendum populaire

Art. 120 Référendum obligatoire du peuple et des cantons

Sont soumis au vote du peuple et des cantons:

- a. les révisions totales ou partielles de la Constitution;
- b. l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales;
- c. la modification du nombre ou du territoire des cantons;
- d. dans le délai d'un an dès leur adoption par l'Assemblée fédérale, les arrêtés fédéraux de portée générale déclarés urgents qui sont dépourvus de base constitutionnelle et dont la durée de validité dépasse une année.

Art. 121 Référendum obligatoire du peuple

Sont soumis au vote du peuple:

- a. les initiatives populaires tendant à la révision totale de la Constitution;
- b. les initiatives populaires générales que l'Assemblée fédérale n'approuve pas.

Art. 122 Référendum facultatif législatif

¹ Sont soumis au vote du peuple, si la demande en est faite par 100 000 citoyens actifs ou par huit cantons:

- a. les lois fédérales;
- b. les arrêtés fédéraux de portée générale;
- c. dans le délai d'un an dès leur adoption par l'Assemblée fédérale, les arrêtés fédéraux de portée générale déclarés urgents dont la durée de validité dépasse une année.

² Les lois et les arrêtés de portée générale contiennent des règles de droit.

Art. 123 Référendum facultatif administratif et financier

¹ À la demande d'un tiers des membres de chacune des deux chambres, la forme de l'arrêté de portée générale est donnée à des actes de l'Assemblée fédérale qui ne contiennent pas de règles de droit.

² Sont exceptés les actes relatifs à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, à la disposition de l'armée fédérale, à l'exercice du pouvoir de surveillance sur le Gouvernement, l'administration, la justice et sur les cantons, le budget, le compte d'État, les emprunts, ainsi que les actes de stricte application du droit, les réponses aux pétitions, les actes de procédure et les actes accomplis en chambres réunies.

Art. 124 Référendum facultatif en matière internationale

¹ Sont soumis au vote du peuple, si la demande en est faite par 100 000 citoyens actifs ou par huit cantons, les arrêtés par lesquels l'Assemblée fédérale approuve un traité international qui:

- a. est d'une durée indéterminée et n'est pas dénonçable;
- b. prévoit l'adhésion à une organisation internationale; ou
- c. contient des règles de droit ou oblige à adopter des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale.

² L'Assemblée fédérale peut exposer au référendum facultatif les arrêtés d'approbation d'autres traités internationaux.

Art. 125 Législation d'exécution des traités internationaux

Quand l'arrêté d'approbation d'un traité international est soumis au référendum obligatoire ou exposé au référendum facultatif, il peut déléguer à l'Assemblée fédérale la compétence d'adopter sans référendum les modifications législatives qui sont la conséquence nécessaire du traité.

Chapitre 4: Autres dispositions relatives au référendum populaire

Art. 126 Présentation d'alternatives

¹ Quand l'Assemblée fédérale adopte une révision constitutionnelle, elle peut soumettre au référendum obligatoire du peuple et des cantons deux textes alternatifs.

² Quand l'Assemblée fédérale adopte une loi ou un arrêté de portée générale, elle peut exposer au référendum facultatif un texte principal et un texte alternatif. Si le vote du peuple n'est pas demandé, c'est le texte principal qui entre en vigueur.

³ Toute alternative est exclue pour l'approbation des traités internationaux.

Art. 127 Clause d'urgence

¹ Un arrêté fédéral de portée générale dont l'application ne souffre aucun retard peut être mis en vigueur immédiatement par l'effet d'une clause d'urgence; la clause est adoptée à la majorité des membres de chacune des deux chambres; la durée d'application de l'arrêté doit être limitée.

² La clause d'urgence ne peut affecter qu'un arrêté qui ne contient que des règles de droit.

³ Si l'arrêté, soumis au vote du peuple ou, le cas échéant, au vote du peuple et des cantons, n'est pas accepté, il perd sa validité un an après son adoption et il ne peut pas être renouvelé.

Art. 128 Détermination du résultat des référendums

¹ L'acte qui est soumis au vote du peuple est accepté à la majorité des votants. ;

² L'acte qui est soumis au vote du peuple et des cantons est accepté s'il réunit la majorité des votants et celle des voix des cantons.

³ Les voix des cantons sont données par le résultat du vote du peuple dans chacun d'entre eux.

⁴ Chaque canton a une voix. Les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures ont chacun une demi-voix.

Art. 129 Vote sur les alternatives et les contre-projets

¹ Quand les citoyens se prononcent sur des textes alternatifs, ils peuvent approuver l'un ou l'autre, ou les deux, ou les rejeter. Ils peuvent marquer leur préférence pour le cas où les deux textes sont acceptés.

² La manière de voter est la même quand un contre-projet est opposé à une initiative populaire rédigée.

Art. 130 Pluralité d'initiatives populaires

Quand, à des dates rapprochées, deux ou plusieurs initiatives populaires sont déposées qui portent sur le même objet, l'Assemblée fédérale peut les soumettre au vote selon une procédure analogue à celle qui est prévue pour le vote sur les alternatives. Les citoyens doivent pouvoir exprimer leur volonté de manière cohérente, en marquant leurs préférences.

Assemblée fédérale

Art. 143 Approbation de traités internationaux

L'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux. Le Conseil fédéral peut conclure des traités provisoires ou urgents, ainsi que des traités d'importance mineure; il les présente à l'approbation subséquente de l'Assemblée fédérale. La Constitution, la loi ou un traité international peut autoriser le Conseil fédéral à conclure seul des traités.

Conseil fédéral

Art. 158 Relations extérieures

¹ Le Conseil fédéral dirige les affaires étrangères et représente la Suisse à l'extérieur.

² Il signe les traités internationaux et les ratifie; il les soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale, à moins qu'il ne soit autorisé à les conclure seul.

Tribunal fédéral

Art. 163^{bis} Juridiction constitutionnelle en matière d'initiatives populaires

¹ Si l'Assemblée fédérale considère qu'une initiative populaire n'est pas conforme aux règles qui lui sont applicables, elle saisit le Tribunal fédéral.

² Le Tribunal fédéral invalide, totalement ou partiellement, l'initiative populaire qui ne respecte pas les principes de l'unité de la forme ou de l'unité de la matière non plus que les règles impératives du droit international. Il rend son arrêt dans les trente jours qui suivent celui où l'Assemblée fédérale l'a saisi. L'arrêt lie l'Assemblée fédérale.

Art. 166^{bis} Conflit entre le droit international et le droit interne

Le Tribunal fédéral examine, dans les cas d'application, sur action ou sur recours ou quand il en est saisi par une autorité inférieure, si une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale est conforme au droit international. Il décide si et dans quelle mesure la loi ou l'arrêté sera appliqué.

Révision de la Constitution

Art. 167 Principe

La Constitution peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement.

Art. 168 Révision totale

¹ La révision totale de la Constitution peut être proposée par 200 000 citoyens actifs ou décrétée par l'Assemblée fédérale.

² Quand la révision totale est proposée par 200 000 citoyens actifs, le peuple décide si elle doit être entreprise. S'il décide qu'elle doit l'être, les deux chambres sont renouvelées pour travailler à la révision.

³ La procédure législative est applicable par analogie à la révision totale.

Art. 169 Révision partielle

¹ La révision partielle de la Constitution peut être demandée par 200 000 citoyens actifs ou décidée par l'Assemblée fédérale.

² Quand la révision partielle est décidée par l'Assemblée fédérale, la procédure législative est applicable par analogie. Le principe de l'unité de la matière doit être respecté.

³ Quand la révision partielle est demandée par 200 000 citoyens actifs, sont applicables les dispositions relatives à l'initiative populaire rédigée.

Art. 170 Entrée en vigueur de la Constitution révisée

La Constitution révisée totalement ou partiellement entre en vigueur après qu'elle a été acceptée par le peuple et les cantons.

VERSION 1996 (APRÈS LA DISCUSSION POPULAIRE)*

Art. 127, titre médian

Droit de vote

Art. 127a Formation de l'opinion et de la volonté populaires

¹ Les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaires.

² La loi règle l'exercice des droits politiques, et en particulier le financement de l'exercice de ces droits.

Chapitre 2: Initiative populaire

Art. 128 Initiative populaire tendant à la révision totale de la constitution

¹ 150 000 citoyens ayant le droit de vote ou huit cantons peuvent proposer la révision totale de la constitution. Le droit d'initiative des cantons doit être exercé par le parlement cantonal ou par le peuple.

² Le peuple décide si la révision totale doit être entreprise.

Art. 129 Initiative populaire rédigée tendant à la révision partielle de la constitution

¹ 150 000 citoyens ayant le droit de vote ou huit cantons peuvent demander, sous la forme d'un projet rédigé, la révision partielle de la constitution. Le droit d'initiative des cantons doit être exercé par le parlement cantonal ou par le peuple.

² L'initiative doit respecter le principe de l'unité de la forme et celui de l'unité de la matière; elle ne doit pas violer les règles impératives du droit international.

³ L'initiative est soumise au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale en recommande l'acceptation ou le rejet. Dans ce dernier cas, elle peut lui opposer un contre-projet.

Art. 129a Initiative populaire générale

¹ 100 000 citoyens ayant le droit de vote ou huit cantons peuvent demander, sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux, l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions constitutionnelles ou légales. Le droit d'initiative des cantons doit être exercé par le parlement cantonal ou par le peuple.

² L'initiative doit respecter le principe de l'unité de la forme et celui de l'unité de la matière; elle ne doit pas violer les règles impératives du droit international.

³ Si l'Assemblée fédérale approuve l'initiative, elle la réalise en révisant la constitution ou la législation fédérale.

⁴ Si l'Assemblée fédérale rejette l'initiative, elle la soumet au vote du peuple. En cas d'acceptation par le peuple, elle la réalise en révisant la constitution ou la législation fédérale.

⁵ L'Assemblée fédérale peut opposer à cette révision un contre-projet.

Chapitre 3: Référendum

Art. 130 Référendum obligatoire

¹ Sont soumis au vote du peuple et des cantons:

- a. les révisions de la constitution;
- b. l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales;
- c. la modification du nombre ou du territoire des cantons;
- d. les arrêtés fédéraux de portée générale déclarés urgents qui sont dépourvus de base constitutionnelle et dont la durée de validité dépasse une année; ces arrêtés doivent être soumis au vote dans le délai d'un an à compter de leur adoption par l'Assemblée fédérale.

* FF 1997 I 646 ss.

Réforme des droits populaires

² Sont soumises au vote du peuple :

- a. les initiatives populaires tendant à la révision totale de la constitution;
- b. les initiatives populaires générales qui ont été rejetées par l'Assemblée fédérale.

Art. 131 Référendum facultatif en matière législative

Sont soumis au vote du peuple, à la demande de 100 000 citoyens ayant le droit de vote ou de huit cantons :

- a. les lois fédérales;
- b. les arrêtés fédéraux de portée générale;
- c. les arrêtés fédéraux de portée générale déclarés urgents dont la durée de validité dépasse une année.

Art. 131a Référendum facultatif en matière administrative et financière

Sont soumis au vote du peuple, à la demande de 100 000 citoyens ayant le droit de vote ou de huit cantons, les arrêtés autonomes sur les dépenses et les arrêtés fondés sur l'article 161, 3^e alinéa, lorsque l'Assemblée fédérale les soumet au référendum facultatif.

Art. 131b Référendum facultatif en matière internationale

¹ Sont soumis au vote du peuple, à la demande de 100 000 citoyens ayant le droit de vote ou de huit cantons, les arrêtés par lesquels l'Assemblée fédérale approuve un traité international :

- a. qui est d'une durée indéterminée et qui n'est pas dénonçable;
- b. qui prévoit l'adhésion à une organisation internationale;
- c. qui entraîne une unification multilatérale du droit;
- d. dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux de portée générale qui confèrent des droits ou imposent des obligations aux particuliers.

² L'Assemblée fédérale peut soumettre au référendum facultatif les arrêtés portant approbation d'autres traités internationaux.

Art. 131c Mise en œuvre des traités internationaux

Lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est soumis au référendum obligatoire ou au référendum facultatif, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications de lois liées à la mise en œuvre du traité.

Chapitre 4: Autres dispositions

Art. 131d Présentation d'alternatives

¹ Lorsque l'Assemblée fédérale adopte une révision de la constitution, elle peut soumettre au vote deux textes alternatifs.

² Lorsque l'Assemblée fédérale adopte une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale, elle peut soumettre au référendum facultatif le texte principal et une variante. Si le référendum n'est pas demandé, c'est le texte principal qui entre en vigueur.

³ Toute présentation d'alternatives est exclue pour l'approbation des traités internationaux.

Art. 131e Vote sur les alternatives et les contre-projets

¹ Lorsque les citoyens ayant le droit de vote se prononcent sur des textes alternatifs, ils peuvent approuver ou rejeter l'un ou l'autre des textes, ou les deux. Ils peuvent indiquer quel projet l'emporte au cas où les deux seraient acceptés. En cas de modification de la constitution, si l'un des textes obtient sur cette dernière question la majorité des votants et l'autre la majorité des cantons, c'est celui qui obtient la majorité des votants qui entre en vigueur.

² Il en est de même lorsqu'un contre-projet est opposé à une initiative populaire.

Art. 131f Initiatives populaires portant sur le même objet

Lorsque, à des dates rapprochées, deux initiatives populaires sont déposées qui portent sur le même objet, l'Assemblée fédérale peut les soumettre au vote selon une procédure analogue à celle qui est prévue pour le vote sur les alternatives.

TITRE 5: AUTORITÉS FÉDÉRALES

Chapitre 2: Assemblée fédérale

Section 3: Compétences

Art. 154, 1er al.

¹ L'Assemblée fédérale édicte les règles de droit sous forme de loi fédérale ou d'arrêté fédéral de portée générale.

Art. 155 Législation d'urgence

¹ Un arrêté fédéral de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peut être déclaré urgent et entrer immédiatement en vigueur par une décision prise à la majorité des membres de chacun des conseils. Il doit être limité dans le temps.

² Seuls les arrêtés fédéraux qui contiennent des règles de droit peuvent être munis de la clause d'urgence.

³ Si le référendum est demandé contre un arrêté fédéral déclaré urgent, ce dernier cesse de produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale s'il n'a pas été accepté par le peuple dans ce délai.

⁴ Lorsqu'un arrêté fédéral déclaré urgent est dépourvu de base constitutionnelle, il cesse de produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale s'il n'a pas été accepté dans ce délai par le peuple et les cantons.

⁵ Un arrêté fédéral déclaré urgent qui n'a pas été accepté en votation ne peut pas être renouvelé.

Art. 161, 1er al., let. f

L'Assemblée fédérale a en outre les tâches et les compétences suivantes:

- f. Elle déclare valables les initiatives populaires qui ont abouti; si elle doute de leur validité, elle saisit le Tribunal fédéral.

Chapitre 4: Tribunal fédéral

Art. 177a Juridiction constitutionnelle en matière d'initiatives populaires

¹ L'Assemblée fédérale saisit le Tribunal fédéral si elle a des doutes quant à la conformité d'une initiative populaire au principe de l'unité de la forme, à celui de l'unité de la matière ou aux règles impératives du droit international.

² Le Tribunal fédéral examine, dans un délai raisonnable, si l'initiative populaire respecte les règles qui lui sont applicables. Si ce n'est pas le cas, il la déclare totalement ou partiellement nulle.

³ L'arrêt du Tribunal fédéral lie l'Assemblée fédérale.

TITRE 6: RÉVISION DE LA CONSTITUTION ET DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Chapitre premier: Révision

Art. 182 Révision totale

¹ La révision totale de la constitution peut être proposée par le peuple ou par huit cantons ou décrétée par l'Assemblée fédérale.

² Lorsque l'initiative émane du peuple ou des cantons, le peuple décide si la révision totale doit être entreprise.

³ Si le peuple accepte le principe d'une révision totale, les deux conseils sont renouvelés.

⁴ Les règles impératives du droit international ne doivent pas être violées.

Réforme des droits populaires

Art. 183, 1er al.

¹Une révision partielle de la constitution peut être demandée par le peuple ou par huit cantons ou décrétée par l'Assemblée fédérale.

H. Réforme de la justice

Remarque liminaire: Seules les dispositions introduisant des innovations matérielles dans la partie « Réforme de la justice » sont en italiques. Les modifications et réagencements formels ne sont pas mis en évidence sur le plan typographique. La structure des articles, leur terminologie et leur numérotation ont été conçues de manière à pouvoir s'intégrer dans le projet de mise à jour de la Constitution fédérale.

VERSION 1995 (AVANT LA DISCUSSION POPULAIRE)*

Art. 101 Droit civil

¹ La Confédération a le droit de légiférer en matière de droit civil.

² *Elle peut légiférer sur l'unification de la procédure judiciaire.*

Art. 102 Droit pénal

¹ La Confédération a le droit de légiférer en matière de droit pénal.

² ...

³ *Elle peut légiférer sur la procédure.*

Chapitre 4: Juridiction Fédérale

Art. 162 Tribunal fédéral

¹ Le Tribunal fédéral est le tribunal suprême de la Confédération.

² *Il organise sa chancellerie.*

Art. 163 Attributions du Tribunal fédéral

¹ Le Tribunal fédéral connaît des contestations pour violation:

- a. *du droit fédéral*, du droit intercantonal et du droit international;
- b. des droits constitutionnels *cantonaux*;
- c. *des garanties que les constitutions cantonales reconnaissent aux communes et à d'autres corporations publiques*;
- d. des dispositions du droit fédéral et cantonal sur les droits politiques.

² *La loi peut conférer d'autres attributions au Tribunal fédéral ou exclure sa compétence dans des domaines déterminés sous réserve de la possibilité de l'avis préjudiciel.*

Art. 164 Accès au Tribunal fédéral

¹ Le Tribunal fédéral connaît:

- a. *des recours contre des décisions prises en dernière instance canton*
- b. *des recours contre des décisions des autorités judiciaires inférieures i la Confédération*;
- c. *des actions portant sur des contestations entre Confédération et cantons ou cantons entre eux, et des actions en réparation du dommage causé par des magistrats fédéraux dans l'exercice de leurs fonctions.*

² *La loi peut limiter l'accès au Tribunal fédéral, sous réserve de questions de droit ayant une portée de principe ou de préjudice grave encouru par une partie.*

Art. 165 Autres autorités judiciaires de la Confédération

¹ La Confédération institue un tribunal pénal qui connaît des cas que la loi attribue à la juridiction pénale fédérale. La loi peut conférer d'autres attributions au tribunal pénal fédéral.

² La Confédération crée d'autres autorités judiciaires pour connaître des recours contre des actes de l'administration fédérale.

³ La loi peut prévoir d'autres autorités judiciaires de la Confédération.

Art. 166 Autorités judiciaires des cantons

Les cantons instituent:

- a. *des autorités judiciaires pour connaître des contestations de droit civil et des affaires pénales*;

* HANGARTNER et EHREZZELLER, *Reform*, p. 339 ss.

b. des autorités judiciaires pour connaître des affaires de droit public.

Art. 167 Garantie de l'accès à un juge

¹ Toute personne, physique ou morale, peut porter sa cause devant une autorité judiciaire. La Confédération et les cantons peuvent cependant exclure l'accès à un juge dans des cas exceptionnels prévus par la loi.

² Les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral;

Art. 168 Contrôle des normes

¹ Le droit international, les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale ne peuvent pas être attaqués.

² Dans le cadre d'un recours ou d'une demande d'avis préjudiciel d'une autorité judiciaire inférieure portant sur un acte d'application ou dans celui d'une action, le Tribunal fédéral examine si une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale viole des droits constitutionnels ou le droit international; le cas échéant, il décide si et dans quelle mesure la loi fédérale ou l'arrêté fédéral doit être appliqué.

³ Dans les mêmes cas, le Tribunal fédéral peut en outre examiner le grief invoqué par un canton de violation par une loi fédérale ou un arrêté fédéral de ses compétences constitutionnellement garanties.

Art. 169 Indépendance du juge

Dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles, les autorités judiciaires sont indépendantes et ne sont soumises qu'à la loi.

VERSION 1996 (APRÈS LA DISCUSSION POPULAIRE)*

TITRE 2: DROITS FONDAMENTAUX ET BUTS SOCIAUX

Chapitre premier: Droits fondamentaux

Art. 25a Garantie de l'accès au juge

Toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. La Confédération et les cantons peuvent, par voie législative, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels.

TITRE 3: CONFÉDÉRATION ET CANTONS

Chapitre 2: Compétences

Section 9: Droit civil, droit pénal, métrologie

Art. 113 Droit civil

¹La législation en matière de droit civil et de procédure civile relève de la compétence de la Confédération.

²L'organisation judiciaire et l'administration de la justice en matière de droit civil sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi.

Art. 114 Droit pénal

¹La législation en matière de droit pénal et de procédure pénale relève de la compétence de la Confédération.

²L'organisation judiciaire et l'administration de la justice, ainsi que l'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal, sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi.

³La Confédération peut octroyer aux cantons des contributions pour la construction d'établissements, pour l'amélioration de l'exécution des peines et des mesures et en faveur d'institutions où sont exécutées les mesures éducatives destinées aux enfants, aux adolescents ou aux jeunes adultes.

TITRE 5: AUTORITÉS FÉDÉRALES

Chapitre 4: Tribunal fédéral et autres autorités judiciaires

Art. 176 Rôle du Tribunal fédéral

¹Le Tribunal fédéral est l'autorité judiciaire suprême de la Confédération.

²La loi règle l'organisation et la procédure.

³Le Tribunal fédéral s'administre lui-même.

Art. 177 Compétences du Tribunal fédéral

¹Le Tribunal fédéral connaît des contestations pour violation:

a. du droit fédéral;

* FF 1997 I 1, 651 ss.

- b. du droit international;
- c. du droit intercantonal;
- d. des droits constitutionnels cantonaux;
- e. des garanties que les cantons accordent aux communes et aux autres corporations de droit public;
- f. des dispositions fédérales et cantonales sur les droits politiques.

² Il connaît des différends entre la Confédération et les cantons ou entre les cantons.

³ La loi peut conférer d'autres compétences au Tribunal fédéral.

⁴ Les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral.

Art. 178 Contrôle des normes

¹ En rapport avec un acte d'application, le Tribunal fédéral examine si une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale viole des droits constitutionnels ou le droit international.

² À la demande d'un canton, le Tribunal fédéral examine, en rapport avec un acte d'application, si une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale viole des compétences cantonales garanties par la constitution.

³ Il décide dans quelle mesure la loi fédérale ou l'arrêté fédéral de portée générale doit être appliqué.

⁴ Pour le surplus, ni le Tribunal fédéral ni aucune autre autorité ne peuvent refuser d'appliquer une loi fédérale, un arrêté fédéral de portée générale ou le droit international.

Art. 178a Accès au Tribunal fédéral

¹ La loi désigne les autorités précédentes et règle l'accès au Tribunal fédéral.

² L'accès doit être garanti lorsqu'il s'agit de questions juridiques de principe ou lorsque l'issue du litige a de graves conséquences pour une partie.

³ La loi peut exclure l'accès au Tribunal fédéral dans des domaines déterminés; l'avis préjudiciel demandé par le tribunal compétent de dernière instance en cas de doute sur l'interprétation du droit fédéral ou du droit international ainsi que sur la constitutionnalité de lois fédérales et d'arrêtés fédéraux de portée de lois fédérales et d'arrêtés fédéraux de portée générale avec la constitution ou le droit international est cependant réservé.

Art. 179 Autres autorités judiciaires de la Confédération

¹ La Confédération institue un tribunal pénal; celui-ci connaît en première instance des cas que la loi attribue à la juridiction fédérale. La loi peut conférer d'autres compétences au tribunal pénal fédéral.

² La Confédération institue des autorités judiciaires pour connaître des contestations de droit public relevant des domaines de compétence de l'administration fédérale.

³ La loi peut prévoir d'autres autorités judiciaires de la Confédération.

Art. 179a Autorités judiciaires des cantons

Les cantons instituent des autorités judiciaires pour connaître des contestations' de droit civil et de droit public ainsi que des affaires pénales.

Art. 180 Indépendance du juge

Dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles, les autorités judiciaires sont indépendantes et ne sont soumises qu'à la loi.

I. Projet d'arrêté relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale, du 20 novembre 1996*

Au nom de Dieu Tout-Puissant!

Le peuple et les cantons suisses,

Résolus à renouveler leur alliance,

Pour maintenir la liberté, l'indépendance et la paix,

Dans un esprit de solidarité et d'ouverture au monde,

*Déterminés à vivre ensemble la complémentarité de leurs différences dans le respect de
l'autre, l'équité et la tolérance,*

Conscients de leurs responsabilités envers les générations futures,

Ont arrêté la constitution que voici:

TITRE PREMIER: LA CONFÉDÉRATION SUISSE

Article premier Structure

Les cantons de Zurich, de Berne, de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald et de Nidwald, de Glaris, de Zoug, de Fribourg, de Soleure, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall, des Grisons, d'Argovie, de Thurgovie, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura forment dans leur ensemble la Confédération suisse.

Art. 2 But

¹ La Confédération suisse protège la liberté et les droits du peuple et elle assure l'indépendance et la sécurité du pays.

² Elle encourage la cohésion interne et elle favorise la prospérité commune et la diversité culturelle du pays.

³ Elle s'engage en faveur de la conservation durable des bases naturelles de la vie et elle contribue à un ordre international juste et pacifique.

Art. 3 Fédéralisme

¹ Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale.

² La Confédération remplit les tâches que la constitution fédérale lui attribue.

³ Les cantons participent au processus de décision au niveau fédéral et à la mise en œuvre du droit fédéral.

Art. 4 Principes de l'activité de l'État

¹ Le droit est la base et la limite de l'activité de l'État.

² L'activité de l'État doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé.

³ Les organes de l'État et les particuliers agissent selon les règles de la bonne foi.

⁴ La Confédération et les cantons respectent le droit international.

Art. 5 Langues nationales

Les langues nationales sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche.

* FF 1997 I 1, 597 ss.

TITRE 2: DROITS FONDAMENTAUX ET BUTS SOCIAUX

Chapitre premier: Droits fondamentaux

Art. 6 Dignité humaine

La dignité humaine doit être respectée et protégée.

Art. 7 Principe d'égalité

¹Tous les hommes sont égaux devant la loi.

²Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de sa langue, de sa situation sociale, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ou du fait d'une déficience corporelle ou mentale.

³L'homme et la femme sont égaux en droits. La loi pourvoit à l'égalité, en particulier dans les domaines de la famille, de l'instruction et du travail. L'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.

Art. 8 Protection contre l'arbitraire et protection de la bonne foi

Toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'État sans arbitraire et selon les règles de la bonne foi.

Art. 9 Droit à la vie et liberté personnelle

¹Tout homme a droit à la vie. La peine de mort est interdite.

²Tout homme a droit à la liberté personnelle, notamment à l'intégrité physique et psychique et à la liberté de mouvement. La torture et toute autre sorte de traitements ou de peines cruels, inhumains ou dégradants sont dans tous les cas interdites.

Art. 10 Droit à des conditions minimales d'existence

Quiconque est dans le besoin a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens sans lesquels il ne peut mener une existence conforme à la dignité humaine.

Art. 11 Protection de la sphère privée

¹Toute personne a droit au respect de sa vie privée et de sa vie familiale, de son domicile et de sa correspondance, ainsi que des relations qu'elle établit par la poste et les télécommunications.

²Toute personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données qui la concernent.

Art. 12 Droit au mariage

Le droit au mariage est garanti.

Art. 13 Liberté de conscience et de croyance

¹La liberté de conscience et de croyance est garantie.

²Toute personne a le droit de choisir librement sa religion et ses convictions philosophiques et de les professer individuellement ou en communauté.

³Toute personne a le droit d'adhérer à une communauté religieuse ou d'en faire partie et de suivre un enseignement religieux.

⁴Nul ne peut être contraint d'adhérer à une communauté religieuse ou d'en faire partie, d'accomplir un acte religieux ou de suivre un enseignement religieux.

Art. 14 Libertés d'opinion et d'information et liberté des médias

¹La liberté d'opinion et la liberté d'information sont garanties.

²Toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion.

³Toute personne a le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser.

⁴La liberté de la presse, de la radio et de la télévision ainsi que le secret de rédaction sont garantis. La censure est interdite.

Art. 15 Liberté de la langue

La liberté de la langue est garantie.

Art. 16 Liberté de l'art

La liberté de l'art est garantie.

Art. 17 Liberté de la science

Les libertés de l'enseignement et de la recherche scientifiques sont garanties.

Art. 18 Liberté de réunion

¹ La liberté de réunion est garantie.

² Toute personne a le droit d'organiser des réunions, d'y prendre part ou non.

³ Les réunions et les manifestations organisées sur le domaine public peuvent être subordonnées au régime de l'autorisation.

Art. 19 Liberté d'association

¹ La liberté d'association est garantie.

² Toute personne a le droit de créer des associations, d'y adhérer ou d'en faire partie et de participer aux activités associatives.

³ Nul ne peut être contraint d'adhérer à une association ou d'en faire partie.

Art. 20 Liberté d'établissement

¹ Les Suisses ont le droit de s'établir en un lieu quelconque du pays.

² Ils ont le droit de quitter la Suisse et d'y revenir.

Art. 21 Protection contre l'expulsion, l'extradition et le refoulement

¹ Les Suisses ne peuvent être expulsés du pays; ils ne peuvent être remis à une autorité étrangère que s'ils y consentent.

² Les réfugiés ne peuvent être refoulés sur le territoire d'un État ni remis à l'autorité d'un État dans lequel ils sont persécutés.

³ En aucun cas une personne ne peut être refoulée sur le territoire d'un État dans lequel elle risque la torture ou toute autre sorte de traitements ou de peines cruels et inhumains.

Art. 22 Garantie de la propriété

¹ La propriété est garantie.

² Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation.

Art. 23 Liberté économique

¹ La liberté économique est garantie.

² Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice.

Art. 24 Liberté syndicale

¹ Les travailleurs, les employeurs et leurs organisations ont le droit de se syndiquer pour la défense de leurs intérêts, de créer des associations et d'y adhérer ou non.

² Les conflits sont, autant que possible, réglés par la négociation ou la médiation.

³ Le droit de grève et le droit de lock-out sont garantis quand ils se rapportent aux relations de travail et qu'aucune obligation de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation ne s'y oppose.

⁴ La loi peut régler l'exercice de ces droits et interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes.

Art. 25 Garanties générales de procédure

¹ Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable.

² Les parties ont le droit d'être entendues.

³ Les personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ont droit, si leur cause ne paraît pas dépourvue de chance de succès, à l'assistance judiciaire gratuite. Elles ont en outre droit à l'assis-

tance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de leurs droits le requiert.

Art. 26 Garanties de procédure judiciaire

¹Toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial.

²La personne qui fait l'objet d'une plainte civile a droit à ce que la cause soit portée devant le juge de son domicile. La loi peut prévoir un autre for.

³L'audience et le prononcé du jugement sont publics. La loi peut prévoir des exceptions.

Art. 27 Privation de liberté

¹Nul ne peut être privé de sa liberté si ce n'est dans les cas prévus par la loi elle-même et selon les formes qu'elle prescrit.

²Toute personne qui se voit privée de sa liberté a le droit d'être aussitôt informée, dans une langue qu'elle comprend, des raisons de cette privation et des droits qui lui appartiennent. Elle doit être mise en état de faire valoir ses droits.

³Toute personne qui est mise en détention préventive a le droit d'être aussitôt traduite devant un juge. Le juge prononce le maintien de la détention ou la libération. Toute personne qui est en détention préventive a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable.

⁴Toute personne qui se voit privée de sa liberté sans qu'un tribunal l'ait ordonné a le droit, en tout temps, de saisir le tribunal. Celui-ci statue dans le plus bref délai sur la légalité de cette privation.

Art. 28 Procédure pénale

¹Toute personne est présumée innocente jusqu'à ce que sa condamnation soit entrée en force.

²Toute personne accusée a le droit d'être informée, dans le plus bref délai et de manière détaillée, des accusations portées contre elle. Elle doit être mise en état de faire valoir les droits de la défense qui lui appartiennent.

³Toute personne condamnée a le droit de faire examiner le jugement par une juridiction supérieure. Sont réservés les cas où le Tribunal fédéral statue en instance unique.

Art. 29 Droit de pétition

¹Toute personne a le droit, sans qu'elle en subisse de préjudice, d'adresser des pétitions aux autorités.

²Les autorités doivent en prendre connaissance.

Art. 30 Liberté de vote et d'élection

¹La liberté de vote et d'élection est garantie.

²Elle garantit la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.

Art. 31 Réalisation des droits fondamentaux

¹Les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique.

²Quiconque assume une tâche de l'État est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation.

³Les autorités veillent à ce que les droits fondamentaux, dans la mesure où ils s'y prêtent, soient aussi réalisés dans les relations qui lient les particuliers entre eux.

Art. 32 Restrictions des droits fondamentaux

¹Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale; elle doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui; elle doit être proportionnée au but visé.

²Toute restriction grave doit être prévue par la loi elle-même. Sont réservés les cas de danger sérieux, direct et imminent.

³L'essence des droits fondamentaux est inviolable.

Chapitre 2: Buts sociaux

Art. 33

¹En complément de l'initiative et de la responsabilité privées et dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles et des moyens disponibles, la Confédération et les cantons prennent des mesures pour que:

- a. toute personne ait part à la sécurité sociale et en particulier qu'elle soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin ou du veuvage; la famille et l'enfant bénéficient d'une protection particulière;
- b. toute personne bénéficie des soins nécessaires à sa santé;
- c. toute personne capable de travailler puisse assurer son entretien par un travail qu'elle exerce dans des conditions équitables;
- d. toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables;
- e. les enfants et les jeunes, ainsi que les personnes en âge de travailler puissent bénéficier d'une formation initiale et d'une formation continue correspondant à leurs aptitudes;
- f. les enfants et les jeunes soient encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique.

²Aucun droit subjectif à des prestations de l'État ne peut être déduit directement des buts sociaux. La loi détermine à quelles conditions un tel droit existe.

TITRE 3: CONFÉDÉRATION ET CANTONS

Chapitre premier: Rapports entre la Confédération et les cantons

Section 1: Principes de la collaboration

Art. 34

¹La Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches. Ils collaborent entre eux et sont solidaires les uns des autres.

²Ils se doivent respect et assistance. Ils s'accordent réciproquement l'entraide administrative et l'entraide judiciaire.

³La Confédération observe le principe de subsidiarité.

⁴Les différends entre les cantons ou entre les cantons et la Confédération sont, autant que possible, réglés par la négociation ou par la médiation.

Section 2: Statut et tâches des cantons

Art. 35 Statut

Les cantons disposent, dans les limites fixées par la constitution fédérale, de tous les droits de souveraineté nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.

Art. 36 Participation au processus de décision au niveau fédéral

¹Les cantons participent, dans les cas prévus par la constitution, au processus de décision au niveau fédéral, en particulier à l'élaboration de la législation.

²La Confédération informe les cantons de ses projets en temps utile et de manière détaillée; elle les consulte lorsque leurs intérêts sont touchés.

Art. 37 Mise en œuvre et exécution du droit fédéral

¹Les cantons mettent en œuvre et exécutent le droit fédéral pour autant que celui-ci n'en dispose

pas autrement. Ils n'y sont contraints que si la constitution ou la loi les y obligent.

² La Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible et tient compte de leurs particularités.

³ Elle tient compte de la charge financière qu'entraînent la mise en œuvre et l'exécution du droit fédéral en laissant aux cantons des moyens financiers suffisants et en opérant une péréquation financière équitable.

Art. 38 Indépendance

La Confédération respecte l'indépendance des cantons.

Art. 39 Conventions intercantionales

¹ Les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional.

² La Confédération peut participer à de tels projets dans les limites de ses compétences.

³ Les conventions ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni aux droits des autres cantons. Elles doivent être portées à la connaissance de la Confédération.

Art. 40 Respect du droit fédéral

¹ Le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire.

² La Confédération veille à ce que les cantons respectent le droit fédéral.

Section 3: Statut des communes

Art. 41

Les cantons déterminent l'organisation des communes et leur autonomie.

Section 4: Garanties fédérales

Art. 42 Constitutions cantonales

¹ Chaque canton se dote d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et pouvoir être révisée à la demande de la majorité des citoyens ayant le droit de vote.

² Les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération. Cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral.

Art. 43 Ordre constitutionnel

¹ La Confédération protège l'ordre constitutionnel des cantons.

² Elle intervient lorsque l'ordre d'un canton est troublé, ou menacé par un danger émanant d'un autre canton, et que le canton concerné ne peut pas préserver son ordre constitutionnel lui-même ni avec l'aide d'autres cantons.

³ Le coût de l'intervention fédérale est à la charge des cantons, à moins que l'Assemblée fédérale n'en décide autrement.

Art. 44 Nombre et territoire des cantons

¹ La Confédération protège le nombre et le territoire des cantons.

² Toute modification du nombre des cantons doit être acceptée par les cantons concernés et par le peuple et les cantons.

³ Toute modification de territoire entre les cantons doit être acceptée par la population et les cantons concernés et par le peuple et les cantons.

Section 5: Nationalité, droits de cité, droit de vote

Art. 45 Nationalité et droits de cité

¹ Tout ressortissant suisse a, en même temps que la nationalité suisse, un droit de cité communal et un droit de cité cantonal.

² Nul ne doit être privilégié ou désavantagé en raison de son droit de cité. Il est possible de déroger à

ce principe pour régler le droit de vote dans les bourgeoisies et les corporations ainsi que la participation aux biens de ces dernières si la législation cantonale n'en dispose pas autrement.

Art. 46 Acquisition et perte de la nationalité et des droits de cité

¹ La Confédération règle l'acquisition et la perte de la nationalité et des droits de cité par filiation, par mariage ou par adoption. Elle règle également la perte de la nationalité suisse pour d'autres motifs ainsi que la réintégration dans cette dernière.

² Elle édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroie l'autorisation de naturalisation.

Art. 47 Exercice du droit de vote

¹ La Confédération règle le droit de vote au niveau fédéral; les cantons règlent ce droit aux niveaux cantonal et communal.

² Les citoyens exercent le droit de vote au lieu de leur domicile. La Confédération et les cantons peuvent prévoir des exceptions.

³ Nul ne peut exercer ses droits politiques dans plus d'un canton.

⁴ Les cantons peuvent prévoir que les personnes nouvellement établies ne jouiront du droit de vote aux niveaux cantonal et communal qu'au terme d'un délai de trois mois au plus. Les lois cantonales sur le droit de vote au niveau communal des personnes établies sont soumises à l'approbation de la Confédération.

Art. 48 Suisses de l'étranger

¹ La Confédération contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse. Elle peut soutenir les organisations qui poursuivent cet objectif.

² La Confédération peut édicter des dispositions sur les droits et les devoirs des Suisses de l'étranger, notamment sur l'exercice des droits politiques au niveau fédéral, l'accomplissement des obligations militaires et l'octroi de l'aide sociale.

Chapitre 2: Compétences

Section 1: Relations avec l'étranger

Art. 49 Affaires étrangères

¹ Les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération.

² La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse; elle participe notamment aux efforts d'aide aux populations dans le besoin et de lutte contre la pauvreté ainsi qu'aux efforts entrepris pour promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie et la co-existence pacifique des peuples.

³ La Confédération prend en considération les compétences des cantons et sauvegarde leurs intérêts.

Art. 50 Participation des cantons aux décisions de politique extérieure

¹ Les cantons sont associés à la prise de décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels. La Confédération informe les cantons ou leurs organisations communes en temps utile et de manière détaillée et les consulte.

² L'avis des cantons revêt un poids particulier lorsque leurs compétences sont affectées. Dans ces domaines, les cantons sont associés de manière appropriée aux négociations internationales.

³ En règle générale, les obligations internationales contractées par la Suisse dans les domaines relevant de la compétence des cantons sont mises en oeuvre par ces derniers.

Art. 51 Relations des cantons avec l'étranger

¹ Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence.

² Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni aux droits des autres cantons. Ils doivent être approuvés par la Confédération.

³ Les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur; dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération.

Art. 52 Dons et distinctions octroyés par des gouvernements étrangers

¹ L'acceptation et la possession de dons ou de distinctions octroyés par un gouvernement étranger sont incompatibles avec l'exercice d'une fonction au sein d'une autorité fédérale, d'un parlement ou d'un gouvernement cantonal et avec la fonction d'agent de la Confédération.

² Il est interdit aux militaires d'accepter ou de posséder des distinctions octroyées par un gouvernement étranger.

Section 2: Sécurité, défense nationale, protection civile

Art. 53 Sécurité

¹ La Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives.

² Ils coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure.

Art. 54 Armée

¹ La Suisse a une armée de milice.

² L'armée a pour mission de prévenir la guerre et de contribuer au maintien de la paix; elle assure la défense du pays et de sa population; elle apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception. La loi peut prévoir d'autres tâches.

³ La mise sur pied de l'armée relève de la compétence de la Confédération. Les cantons peuvent engager leurs formations pour maintenir l'ordre public sur leur territoire lorsque les moyens dont disposent les autorités civiles ne suffisent plus à écarter une grave menace pesant sur la sécurité intérieure.

Art. 55 Obligation de servir

¹ Tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire.

² L'obligation de servir est une astreinte personnelle. La loi prévoit un service civil de remplacement. Les femmes peuvent servir dans l'armée à titre volontaire.

³ Celui qui n'accomplit pas son obligation de servir s'acquitte d'une taxe d'exemption. Celle-ci est perçue par la Confédération et fixée et levée par les cantons.

⁴ Les personnes qui sont atteintes dans leur santé dans l'accomplissement de leur service ont droit, pour elles-mêmes ou pour leurs proches, à une aide appropriée de la Confédération; si elles perdent la vie, leurs proches ont droit à une aide analogue.

⁵ La Confédération édicte des dispositions sur l'octroi d'une juste compensation pour la perte de revenu subie pendant le service.

Art. 56 Organisation, instruction et équipement de l'armée

¹ La législation militaire ainsi que l'organisation, l'instruction et l'équipement de l'armée relèvent de la compétence de la Confédération.

² La création de formations cantonales, la nomination et la promotion des officiers de ces formations ainsi que la fourniture d'une partie de l'habillement et de l'équipement relèvent de la compétence des cantons dans les limites fixées par le droit fédéral.

³ La Confédération peut reprendre les installations militaires des cantons moyennant une juste indemnité.

Art. 57 Protection civile

¹ La législation sur la protection civile des personnes et la protection des biens culturels en cas de conflit armé sont du ressort de la Confédération.

² La Confédération édicte des dispositions sur l'intervention de la protection civile en cas de catastrophe et dans les situations d'urgence.

³ Elle peut déclarer le service de protection civile obligatoire pour les hommes. Les femmes peuvent s'engager à titre volontaire.

⁴ Les personnes qui sont atteintes dans leur santé dans l'accomplissement du service de protection civile ont droit, pour elles-mêmes ou pour leurs proches, à une aide appropriée de la Confédération; si elles perdent la vie, leurs proches ont droit à une aide analogue.

⁵ La Confédération édicte des dispositions sur l'octroi d'une juste compensation pour la perte de revenu subie pendant le service.

Section 3: Aménagement du territoire et environnement

Art. 58 Aménagement du territoire

¹ La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire auquel les cantons doivent procéder. Cet aménagement sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.

² La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.

³ Dans l'accomplissement de ses tâches, elle prend en considération les exigences de l'aménagement du territoire (*sic*).

Art. 59 Protection de l'environnement

¹ La Confédération édicte des dispositions sur la protection de l'homme et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes.

² Elle veille à prévenir ces atteintes. Les frais de prévention et d'élimination sont à la charge de ceux qui les ont causées.

³ L'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi.

Art. 60 Eaux

¹ La Confédération pourvoit à l'utilisation rationnelle des ressources en eau, à la protection de ces ressources et à la lutte contre l'action dommageable de l'eau.

² Elle fixe les principes applicables à la conservation et à la mise en valeur des ressources en eau, à l'utilisation de l'eau pour la production d'énergie et le refroidissement et à d'autres interventions dans le cycle hydrologique.

³ Elle édicte des dispositions sur la protection des eaux, sur le maintien de débits résiduels appropriés, sur l'aménagement des cours d'eau, sur la sécurité des barrages et sur les interventions de nature à influencer les précipitations.

⁴ Les cantons disposent des ressources en eau. Ils peuvent prélever une taxe pour leur utilisation. La Confédération fixe les limites de la taxe. Elle a le droit d'utiliser les eaux pour ses entreprises de transport, auquel cas elle paie une taxe et une indemnité.

⁵ Avec le concours des cantons concernés, elle statue sur les droits sur les ressources en eau qui intéressent plusieurs États et fixe les taxes d'utilisation de ces ressources. Elle statue également sur ces droits lorsque les ressources en eau intéressent plusieurs cantons et que ces derniers ne s'entendent pas.

⁶ Dans l'accomplissement de ses tâches, elle prend en considération les intérêts des cantons d'où provient l'eau.

Art. 61 Forêts

¹ La Confédération veille à ce que les forêts puissent remplir leurs fonctions protectrice, économique et sociale.

² Elle fixe les principes applicables à la protection des forêts.

³ Elle encourage les mesures de conservation des forêts.

Art. 62 Protection de la nature et du patrimoine

¹ La protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons.

² Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine. Elle ménage les paysages, les monuments naturels, la physionomie des localités, les sites historiques et les biens culturels de valeur; elle les conserve dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige.

³ Elle peut soutenir les efforts déployés afin de protéger la nature et le patrimoine et acquérir ou sauvegarder, par voie de contrat ou d'expropriation, les objets présentant un intérêt national.

⁴ Elle édicte des dispositions afin de protéger la faune et la flore et de maintenir leur milieu naturel dans sa diversité. Elle protège les espèces menacées d'extinction.

⁵ Les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière qui présentent un intérêt national sont

protégés. Il est interdit d'y aménager des installations ou d'en modifier le terrain. Font exception les installations qui servent à la protection de ces espaces ou à la poursuite de leur exploitation à des fins agricoles.

Art. 63 Pêche et chasse

La Confédération fixe les principes applicables à la pratique de la pêche et de la chasse, notamment à la sauvegarde de la diversité des espèces de poissons, de mammifères sauvages et d'oiseaux.

Art. 64 Protection des animaux

¹ La Confédération édicte des dispositions sur la protection des animaux.

² Elle règle en particulier:

- a. la garde des animaux, la manière de les traiter et leur abattage;
- b. l'importation d'animaux et de produits d'origine animale;
- c. le commerce, l'utilisation et le transport d'animaux;
- d. les expériences sur des animaux vivants et les atteintes à leur intégrité.

³ L'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi.

Section 4: Travaux publics, transports, énergie, communications

Art. 65 Travaux publics

La Confédération peut, dans l'intérêt du pays ou d'une grande partie de celui-ci, réaliser des travaux publics et exploiter des ouvrages publics ou encourager leur réalisation.

Art. 66 Circulation routière

¹ La Confédération édicte des dispositions sur la circulation routière.

² Elle exerce la haute surveillance sur les routes d'importance nationale; elle peut déterminer les routes de transit qui doivent rester ouvertes au trafic.

³ L'utilisation des routes publiques est exempte de taxe. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions.

Art. 67 Routes nationales

¹ La Confédération assure la création d'un réseau de routes nationales et veille à ce que ces routes soient utilisables.

² Les cantons construisent et entretiennent les routes nationales conformément aux dispositions fédérales et sous la haute surveillance de la Confédération.

³ Le terrain utilisable à des fins économiques doit être ménagé autant que possible.

⁴ Le coût du réseau de routes nationales est à la charge de la Confédération et des cantons. La participation de chaque canton est calculée en fonction de la charge que ces routes représentent pour lui, de l'intérêt qu'il en retire et de sa capacité financière.

Art. 68 Transit alpin

¹ La Confédération protège les régions alpines contre les effets négatifs du trafic de transit. Elle limite les nuisances causées par le trafic de transit afin qu'elles ne portent pas atteinte aux hommes, aux animaux, aux plantes, ni à leurs espaces vitaux.

² Le trafic de marchandises à travers la Suisse sur les axes alpins s'effectue par rail. Le Conseil fédéral prend les mesures nécessaires. Des exceptions ne sont accordées que si elles sont inévitables. Elles doivent être précisées dans une loi.

³ La capacité des routes de transit des régions alpines ne peut être augmentée. Les routes de contournement qui déchargent les localités du trafic de transit ne sont pas soumises à cette disposition.

Art. 69 Redevances sur la circulation des poids lourds

¹ La Confédération peut prélever sur la circulation des poids lourds une redevance proportionnelle aux prestations ou à la consommation si ce trafic entraîne pour la collectivité des coûts non cou-

verts par d'autres prestations ou redevances.

² Le produit net de la redevance sert à couvrir les frais liés à la circulation routière.

³ Les cantons reçoivent une part du produit net de cette redevance. Lors du calcul de ces parts, les conséquences particulières du prélèvement de la redevance pour les régions de montagne et les régions périphériques doivent être prises en considération.

Art. 70 Impôt à la consommation sur les carburants et autres redevances sur la circulation

¹ La Confédération peut prélever un impôt à la consommation sur les carburants.

² Elle prélève une redevance pour l'utilisation des routes nationales par les véhicules à moteur qui ne sont pas soumis à la redevance sur la circulation des poids lourds.

³ Elle affecte la moitié du produit net de l'impôt à la consommation sur les carburants et le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales au financement des tâches et des dépenses suivantes liées à la circulation routière:

- a. construction, entretien et exploitation des routes nationales;
- b. mesures destinées à promouvoir le trafic combiné et le transport de véhicules routiers accompagnés ou à séparer le trafic ferroviaire du trafic routier;
- c. contributions pour la construction des routes principales;
- d. contributions pour la construction d'ouvrages de protection contre les éléments naturels et pour les mesures de protection de l'environnement et du paysage que la circulation routière rend nécessaires;
- e. participation générale au financement, par les cantons, des routes ouvertes à la circulation des véhicules à moteur et pour la péréquation financière dans le domaine des routes;
- f. contributions aux cantons dépourvus de routes nationales et aux cantons dotés de routes alpines qui servent au trafic international.

⁴ Si ces moyens ne suffisent pas, la Confédération prélève un supplément sur l'impôt à la consommation.

Art. 71 Transport ferroviaire, navigation, aviation

La législation sur le transport ferroviaire, la navigation et l'aviation relève de la compétence de la Confédération.

Art. 72 Chemins et sentiers pédestres

¹ La Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres. L'aménagement et l'entretien de ces réseaux relèvent de la compétence des cantons.

² La Confédération peut soutenir et coordonner les mesures des cantons.

³ Dans l'accomplissement de ses tâches, elle prend en considération les réseaux de chemins et sentiers pédestres et remplace les chemins et sentiers qu'elle est obligée de supprimer.

Art. 73 Politique énergétique

¹ Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie.

² La Confédération fixe les principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables et à la consommation économe et rationnelle de l'énergie.

³ La Confédération édicte des dispositions sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils. Elle favorise le développement des techniques énergétiques, en particulier dans le domaine des économies d'énergie et dans celui des énergies renouvelables.

⁴ Les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments relèvent au premier chef de la compétence des cantons.

⁵ Dans sa politique énergétique, la Confédération tient compte des efforts des cantons, des communes et des milieux économiques; elle prend en considération les réalités de chaque région et les limites de ce qui est économiquement supportable.

Art. 74 Énergie nucléaire, transport et distribution de l'électricité, conduites

¹ La législation sur l'énergie nucléaire relève de la compétence de la Confédération.

² La Confédération édicte des dispositions sur le transport et la distribution de l'électricité. L'électri-

citée produite par l'énergie hydraulique ne peut être exportée qu'avec l'autorisation de la Confédération.

³ La législation sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux relève de la compétence de la Confédération.

Art. 75 Services postaux et télécommunications

¹ Les services postaux et les télécommunications relèvent de la compétence de la Confédération.

² La Confédération veille à ce qu'un service universel suffisant en matière de services postaux et de télécommunications soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. Les tarifs sont fixés selon des principes uniformes.

³ Les services de la poste et des télécommunications de la Confédération versent leurs bénéfices à la Confédération.

Art. 76 Radio et télévision

¹ La législation sur la radio et la télévision ainsi que sur les autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques relève de la compétence de la Confédération.

² La radio et la télévision contribuent au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement. Elles prennent en considération les particularités du pays et les besoins des cantons. Elles présentent les événements de manière fidèle et reflètent équitablement la diversité des opinions.

³ L'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que l'autonomie dans la conception des programmes sont garanties.

⁴ La situation et le rôle des autres médias, en particulier de la presse, doivent être pris en considération.

⁵ Les plaintes relatives aux programmes peuvent être soumises à l'examen d'une autorité indépendante.

Art. 77 Film

¹ La Confédération peut promouvoir la production cinématographique suisse ainsi que la culture cinématographique.

² Elle peut édicter des dispositions sur l'importation et la distribution de films et sur l'ouverture et la transformation de cinémas.

Section 5: Formation, recherche et culture

Art. 78 Formation

¹ L'instruction publique relève de la compétence des cantons.

² Ils pourvoient à un enseignement de base suffisant. Cet enseignement est obligatoire et placé sous la direction ou la surveillance des autorités publiques. Il est gratuit dans les écoles publiques. L'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-septembre.

³ La législation sur la formation professionnelle préparant aux métiers de l'industrie, des arts et métiers, du commerce, de l'agriculture et du service de maison relève de la compétence de la Confédération.

⁴ La Confédération peut créer, gérer ou soutenir les hautes écoles et les autres établissements d'enseignement supérieur.

⁵ Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par des élèves de toutes confessions sans préjudice de leur liberté de conscience et de croyance.

Art. 79 Recherche

¹ La Confédération encourage la recherche scientifique.

² Elle peut subordonner son soutien notamment à l'existence d'une coordination.

³ Elle peut créer, reprendre ou gérer des centres de recherche.

Art. 80 Aides à la formation

¹ La Confédération peut accorder des contributions aux cantons pour l'octroi de bourses ou d'autres

aides à la formation.

²En complément des mesures cantonales et dans le respect de l'autonomie cantonale en matière d'instruction, elle peut, par ailleurs, prendre elle-même des mesures destinées à promouvoir la formation.

Art. 81 Activités extra-scolaires des jeunes et formation des adultes

La Confédération peut favoriser les activités extra-scolaires des jeunes et la formation des adultes en complément des mesures cantonales.

Art. 82 Sport

¹La Confédération encourage le sport. Elle gère une école de sport.

²Elle peut édicter des dispositions sur la pratique du sport par les jeunes et déclarer obligatoire l'enseignement du sport dans les écoles.

Art. 83 Culture et langue

¹La culture est du ressort des cantons.

²La Confédération peut promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national.

³Dans l'accomplissement de ses tâches, elle prend en considération la diversité culturelle et linguistique du pays.

⁴La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques.

⁵La Confédération soutient les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien.

⁶Les cantons déterminent leurs langues officielles; ils veillent à préserver la paix des langues.

Art. 84 Église et État

¹La réglementation des rapports entre l'Église et l'État est du ressort des cantons.

²Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons peuvent prendre des mesures propres à maintenir la paix entre les membres des diverses communautés religieuses.

³Il ne peut être érigé d'évêché sans l'approbation de la Confédération.

Section 6: Économie

Art. 85 Principes de l'ordre économique

¹La Confédération et les cantons respectent le principe de la liberté économique; ils pourvoient à la création d'un environnement propre à favoriser l'économie privée.

²Ils veillent à sauvegarder les intérêts de l'économie nationale et contribuent, avec l'économie privée, à la prospérité et à la sécurité économique de la population.

³Seules sont admises les dérogations au principe de la liberté économique prévues par la constitution ou fondées sur les droits régaliens des cantons.

Art. 86 Activité économique lucrative privée¹

¹La Confédération peut édicter des dispositions sur l'exercice d'une activité économique lucrative privée.

²Elle veille à créer un espace économique suisse homogène. Elle garantit aux personnes qui justifient d'une formation académique ou d'une formation fédérale, cantonale ou reconnue par le canton la possibilité d'exercer leur profession dans toute la Suisse.

Art. 87 Politique en matière de concurrence

¹La Confédération édicte des dispositions afin de lutter contre les conséquences sociales et économiques nuisibles des cartels et des autres formes de limitation de la concurrence.

²Elle prend des mesures afin d'empêcher la fixation de prix abusifs par des entreprises ou des organisations de droit privé ou de droit public occupant une position dominante sur le marché.

³Elle prend des mesures afin de lutter contre la concurrence déloyale.

Art. 88 Protection des consommateurs

¹La Confédération prend des mesures afin de protéger les consommateurs.

² Elle édicte des dispositions sur les voies de droit que les organisations de consommateurs peuvent utiliser. Dans les domaines relevant de la législation sur la concurrence déloyale, ces organisations bénéficient des mêmes droits que les associations professionnelles et économiques.

³ Les cantons prévoient une procédure de conciliation ou une procédure judiciaire simple et rapide pour les litiges dont la valeur litigieuse ne dépasse pas un montant déterminé. Le Conseil fédéral fixe la limite de la valeur litigieuse.

Art. 89 Politique monétaire

¹ Le régime monétaire relève de la compétence de la Confédération; le droit de battre monnaie et celui d'émettre des billets de banque appartiennent exclusivement à la Confédération.

² En sa qualité de banque centrale indépendante, la Banque nationale suisse mène une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays; elle est administrée avec le concours et sous la surveillance de la Confédération.

³ La Banque nationale constitue, à partir de ses revenus, des réserves monétaires suffisantes.

⁴ Elle verse au moins deux tiers de son bénéfice net aux cantons.

Art. 90 Banques et assurances

¹ La Confédération édicte des dispositions sur les banques et sur les bourses; elle peut édicter des dispositions sur les services financiers dans d'autres domaines.

² Elle tient compte du rôle et du statut particuliers des banques cantonales.

³ Elle édicte des dispositions sur les assurances privées.

Art. 91 Politique conjoncturelle

¹ La Confédération prend des mesures afin d'assurer une évolution régulière de la conjoncture et, en particulier, de prévenir et combattre le chômage et le renchérissement.

² Elle prend en considération le développement économique propre à chaque région. Elle collabore avec les cantons et les milieux économiques.

³ Dans les domaines du crédit et de la monnaie, du commerce extérieur et des finances publiques, elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.

⁴ La Confédération, les cantons et les communes fixent leur politique en matière de recettes et de dépenses en prenant en considération la situation conjoncturelle.

⁵ Afin de stabiliser la conjoncture, la Confédération peut temporairement prélever des suppléments ou accorder des rabais sur les impôts et les taxes relevant du droit fédéral. Les fonds prélevés doivent être gelés; lorsque la mesure est levée, les impôts et taxes directs sont remboursés individuellement, et les impôts et taxes indirects affectés à l'octroi de rabais ou à l'amélioration des possibilités d'emploi.

⁶ La Confédération peut obliger les entreprises à créer des réserves de crise; à cette fin, elle accorde des allègements fiscaux et peut obliger les cantons à en accorder eux aussi. Lorsque les réserves sont libérées, les entreprises décident librement de leur emploi dans les limites des affectations prévues par la loi.

Art. 92 Politique structurelle

¹ La Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir des branches économiques et des professions si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence. Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.

² Les cantons peuvent soumettre à la clause du besoin l'ouverture de nouveaux établissements dans un secteur déterminé de l'hôtellerie et de la restauration si l'existence de ce secteur est menacée par une concurrence excessive.

Art. 93 Politique économique extérieure

¹ La Confédération veille à la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger.

² Elle peut prendre des mesures afin de protéger l'économie suisse. Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.

Art. 94 Approvisionnement du pays

¹ La Confédération assure l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité

afin de pouvoir faire face à une manifestation de force, à une menace de guerre ou à une grave pénurie à laquelle l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens. Elle prend des mesures préventives.

² Elle assure l'approvisionnement du pays en céréales et en farine panifiables.

³ Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.

Art. 95 Agriculture

¹ La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production à la fois durable et orientée vers le marché, contribue substantiellement:

- a. à l'approvisionnement assuré de la population;
- b. au maintien des bases naturelles de la vie et à l'entretien du paysage rural;
- c. à l'occupation décentralisée du territoire.

² En complément des mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de l'agriculture et en dérogeant, au besoin, au principe de la liberté économique, la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol.

³ Elle conçoit les mesures de telle sorte que l'agriculture réponde à ses multiples fonctions. Ses compétences et ses tâches sont notamment les suivantes:

- a. elle complète le revenu paysan par des paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies, à condition que la preuve soit apportée qu'il est satisfait à des exigences de caractère écologique;
- b. elle encourage, au moyen d'incitations économiquement rentables, les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et de la vie animale;
- c. elle édicte des dispositions concernant la déclaration de la provenance, de la qualité, des méthodes de production et des procédés de transformation des denrées alimentaires;
- d. elle protège l'environnement contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'engrais, de produits chimiques et d'autres matières auxiliaires;
- e. elle peut encourager la recherche, la vulgarisation et la formation agricoles et octroyer des aides à l'investissement;
- f. elle peut édicter des dispositions pour consolider la propriété foncière rurale.

⁴ Elle engage à ces fins des crédits à affectation spéciale du domaine de l'agriculture et des ressources générales de la Confédération.

Art. 96 Alcool

La législation sur la fabrication, l'importation, la rectification et la vente de l'alcool obtenu par distillation relève de la compétence de la Confédération. Celle-ci tient compte en particulier des effets nocifs de la consommation d'alcool.

Art. 97 Jeux de hasard

¹ La législation sur les jeux de hasard, loteries y comprises, relève de la compétence de la Confédération.

² Une concession de la Confédération est nécessaire pour ouvrir et exploiter une maison de jeu. Lorsqu'elle octroie une concession, la Confédération prend en considération les réalités régionales et les dangers que présentent les jeux de hasard.

³ La Confédération prélève une taxe sur les recettes des maisons de jeu; cette taxe ne doit pas dépasser 80 pour cent du produit brut des jeux qu'elles exploitent. Elle est utilisée pour couvrir la contribution fédérale à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

⁴ L'admission des appareils à sous servant aux jeux d'adresse qui permettent de réaliser un gain relève de la compétence des cantons.

Art. 98 Armes et matériel de guerre

¹ La Confédération édicte des dispositions afin de lutter contre l'usage abusif d'armes, d'accessoires d'armes et de munitions.

² Elle édicte des dispositions sur la fabrication, l'acquisition, la distribution, l'importation, l'exportation et le transit de matériel de guerre.

³La fabrication et la vente de poudre relèvent de la compétence de la Confédération.

Section 7: Logement, travail, sécurité sociale et santé

Art. 99 Encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété

¹La Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition de logements et de maisons d'habitation destinés à l'usage personnel de particuliers ou servant des buts d'intérêt public.

²Elle encourage en particulier l'acquisition et l'équipement de terrains en vue de la construction de logements, la rationalisation de la construction, l'abaissement de son coût et l'abaissement du coût du logement.

³Ce faisant, elle prend notamment en considération les intérêts des familles, des indigents, des handicapés et des personnes âgées.

Art. 100 Bail à loyer

¹La Confédération édicte des dispositions contre les abus en matière de bail à loyer, notamment contre les loyers et les congés abusifs, et sur la prolongation du bail pour une durée déterminée.

²Elle peut édicter des dispositions sur la force obligatoire générale des contrats-cadres de bail. Pour pouvoir être déclarés de force obligatoire générale, les contrats-cadres de bail doivent tenir compte des intérêts légitimes des minorités et des particularités régionales et ne pas porter atteinte au principe de l'égalité devant la loi.

Art. 101 Travail

¹La Confédération peut édicter des dispositions:

- a. sur la protection des travailleurs;
- b. sur les rapports entre employeurs et travailleurs, notamment sur la réglementation en commun des questions intéressant l'entreprise et le domaine professionnel;
- c. sur le service de placement;
- d. sur la force obligatoire générale des contrats collectifs de travail.

²Pour pouvoir être déclarés de force obligatoire générale, les contrats collectifs de travail doivent tenir compte des intérêts légitimes des minorités et des particularités régionales et ne porter atteinte ni au principe de l'égalité devant la loi ni à la liberté syndicale.

³Le 1^{er} août, jour de la fête nationale, est assimilé à un dimanche du point de vue du droit du travail.

Art. 102 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité

¹La Confédération prend des mesures afin d'assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante. Cette prévoyance repose sur les trois piliers que sont l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale, la prévoyance professionnelle et la prévoyance individuelle.

²La Confédération veille à ce que l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale ainsi que la prévoyance professionnelle puissent remplir leur fonction de manière durable.

³Elle peut obliger les cantons à accorder des exonérations fiscales aux institutions relevant de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale ou de la prévoyance professionnelle, ainsi que des allègements fiscaux aux assurés et à leurs employeurs sur les cotisations qu'ils versent et sur les droits auxquels ils peuvent prétendre.

⁴En collaboration avec les cantons, elle encourage la prévoyance individuelle, notamment par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accession à la propriété.

Art. 103 Assurance-vieillesse, survivants et invalidité

¹La Confédération édicte des dispositions sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Ce faisant, elle respecte les principes suivants:

- a. l'assurance est obligatoire;
- b. les rentes doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée; la rente maximale n'est pas supérieure au double de la rente minimale; les rentes sont adaptées au moins à l'évolution des prix;

- c. l'assurance est financée par les cotisations des assurés ainsi que par des aides financières de la Confédération et, si la loi le prévoit, par celles des cantons; l'employeur prend à sa charge la moitié du montant de la cotisation de ses salariés; ensemble, les aides de la Confédération et des cantons n'excèdent pas la moitié des dépenses.

² Les prestations de la Confédération sont financées prioritairement par le produit net de l'impôt sur le tabac, de l'impôt sur les boissons distillées et de la taxe sur les recettes des maisons de jeu.

³ La Confédération encourage la réadaptation des invalides et soutient les efforts entrepris en faveur des personnes âgées, des survivants et des invalides. Elle peut utiliser à cette fin les ressources financières de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

Art. 104 Prévoyance professionnelle

¹ La Confédération édicte des dispositions sur la prévoyance professionnelle. Ce faisant, elle respecte les principes suivants:

- a. la prévoyance professionnelle conjuguée avec l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité permet à l'assuré de maintenir de manière appropriée son niveau de vie antérieur;
- b. la prévoyance professionnelle est obligatoire pour les salariés; la loi peut prévoir des exceptions;
- c. l'employeur assure ses salariés auprès d'une institution de prévoyance; au besoin, la Confédération lui donne la possibilité d'assurer ses salariés auprès d'une institution de prévoyance fédérale;
- d. les personnes exerçant une activité indépendante peuvent s'assurer librement auprès d'une institution de prévoyance; la Confédération peut déclarer la prévoyance professionnelle obligatoire pour certaines catégories de personnes exerçant une activité indépendante, d'une façon générale ou pour couvrir des risques particuliers;
- e. la prévoyance professionnelle est financée par les cotisations des assurés; l'employeur prend à sa charge au moins la moitié du montant de la cotisation de ses salariés.

² Les institutions de prévoyance doivent satisfaire aux exigences minimales fixées par le droit fédéral; la Confédération peut, pour résoudre des problèmes particuliers, prévoir des mesures s'appliquant à l'ensemble du pays.

Art. 105 Assurance-chômage

¹ La Confédération édicte des dispositions sur l'assurance-chômage. Ce faisant, elle respecte les principes suivants:

- a. l'assurance garantit une juste compensation de la perte du revenu et soutient les mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage;
- b. l'affiliation est obligatoire pour les salariés; la loi peut prévoir des exceptions; les personnes exerçant une activité indépendante peuvent s'assurer librement;
- c. l'assurance-chômage est financée par les cotisations des assurés; l'employeur prend à sa charge la moitié du montant de la cotisation de ses salariés; la Confédération et les cantons accordent des aides financières dans des circonstances exceptionnelles.

² La Confédération peut édicter des dispositions sur l'aide sociale en faveur des chômeurs.

Art. 106 Assistance des indigents

¹ L'assistance des indigents incombe au canton où ils séjournent. Le coût de l'assistance est pris en charge par le canton de domicile.

² La Confédération peut édicter des dispositions sur le recours contre un canton où l'indigent était domicilié antérieurement ou contre son canton d'origine.

Art. 107 Allocations familiales et assurance-maternité

¹ Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les besoins de la famille. Elle peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille.

² Elle peut édicter des dispositions sur les allocations familiales et gérer une caisse fédérale de compensation.

³ Elle institue une assurance-maternité. Elle peut également soumettre à l'obligation de payer des cotisations des personnes non susceptibles de bénéficier des prestations d'assurance.

⁴Elle peut déclarer l'affiliation à une caisse de compensation familiale et l'assurance-maternité obligatoires, de manière générale ou pour certaines catégories de personnes, et faire dépendre ses prestations d'une juste contribution des cantons.

Art. 108 Assurance-accidents et assurance-maladie

¹La Confédération édicte des dispositions sur l'assurance en cas d'accident et sur l'assurance en cas de maladie.

²Elle peut déclarer l'assurance en cas d'accident et l'assurance en cas de maladie obligatoires, de manière générale ou pour certaines catégories de personnes.

Art. 109 Protection de la santé

¹Dans les limites de ses compétences, la Confédération prend des mesures afin de protéger la santé de l'homme et des animaux.

²Elle édicte des dispositions sur:

- a. l'utilisation des denrées alimentaires ainsi que des agents thérapeutiques, des stupéfiants, des organismes, des produits chimiques et des objets qui peuvent présenter un danger pour la santé;
- b. la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses;
- c. la protection contre les rayons ionisants.

Art. 110 Génie génétique dans le domaine non humain

¹L'homme et son environnement doivent être protégés contre les abus en matière de génie génétique.

²La Confédération édicte des dispositions sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique des animaux, des végétaux et des autres organismes. Ce faisant, elle respecte l'intégrité des organismes vivants et la sécurité de l'homme, de l'animal et de l'environnement et protège la diversité génétique des espèces animales et végétales.

Art. 111 Procréation médicalement assistée et génie génétique dans le domaine humain

¹L'homme doit être protégé contre les abus en matière de procréation médicalement assistée et de génie génétique.

²La Confédération édicte des dispositions sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique humain. Ce faisant, elle veille à assurer la protection de la dignité humaine, de la personnalité et de la famille et respecte notamment les principes suivants:

- a. les interventions dans le patrimoine génétique de gamètes et d'embryons humains sont interdites;
- b. le patrimoine génétique et germinal non humain ne peut être ni transféré dans le patrimoine germinal humain ni fusionné avec celui-ci;
- c. le recours aux méthodes de procréation médicalement assistée n'est autorisé que lorsque la stérilité ou le danger de transmission d'une grave maladie ne peuvent être écartés d'une autre manière, et non pour développer chez l'enfant certaines qualités ou pour faire de la recherche; la fécondation d'ovules humains hors du corps de la femme n'est autorisée qu'aux conditions prévues par la loi; ne peuvent être développés hors du corps de la femme jusqu'au stade d'embryon que le nombre d'ovules humains pouvant être immédiatement implantés;
- d. le don d'embryons et toutes les formes de maternité de substitution sont interdits;
- e. il ne peut être fait commerce du matériel germinal humain ni des produits résultant d'embryons;
- f. le patrimoine génétique d'une personne ne peut être analysé, enregistré et communiqué qu'avec le consentement de celle-ci ou sur la base d'une disposition légale;
- g. toute personne a accès aux données relatives à son ascendance.

Section 8: Séjour et établissement des étrangers

Art. 112

¹La législation sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération.

²Le Conseil fédéral peut expulser de Suisse les étrangers qui menacent la sécurité du pays.

Section 9: Droit civil, droit pénal, métrologie

Art. 113 Droit civil

¹La législation en matière de droit civil relève de la compétence de la Confédération.

²L'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice en matière de droit civil sont du ressort des cantons.

³Les jugements civils ayant force de chose jugée sont exécutoires dans toute la Suisse.

Art. 114 Droit pénal

¹La législation en matière de droit pénal relève de la compétence de la Confédération.

²La Confédération peut octroyer aux cantons des contributions pour la construction d'établissements, pour l'amélioration de l'exécution des peines et des mesures et en faveur des institutions où sont exécutées les mesures éducatives destinées aux enfants, aux adolescents ou aux jeunes adultes.

³L'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice en matière de droit pénal sont du ressort des cantons.

Art. 115 Aide aux victimes

La Confédération et les cantons veillent à ce que les victimes d'une infraction contre l'intégrité physique, l'intégrité psychique ou l'intégrité sexuelle bénéficient d'une aide et reçoivent une juste indemnité si elles connaissent des difficultés matérielles en raison de l'infraction.

Art. 116 Métrologie

La législation sur la métrologie relève de la compétence de la Confédération.

Chapitre 3: Régime des finances

Art. 117 Gestion des finances

¹La Confédération équilibre à long terme ses dépenses et ses recettes.

²Elle amortit le découvert de son bilan. Ce faisant, elle prend en considération la situation économique.

Art. 118 Principes régissant l'imposition

¹Les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, sont définis par la loi elle-même.

²La double imposition par les cantons est interdite. La Confédération prend les mesures nécessaires.

Art. 119 Impôts directs

¹La Confédération peut percevoir des impôts directs:

- a. d'un taux de 11,5 pour cent au plus sur les revenus des personnes physiques;
- b. d'un taux de 9,8 pour cent au plus sur le bénéfice net des personnes morales;
- c. d'un taux de 0,825 pour mille au plus sur le capital et sur les réserves des personnes morales.

²Lorsqu'elle fixe les tarifs, elle prend en considération la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes.

³Les effets de la progression à froid frappant le revenu des personnes physiques sont compensés périodiquement.

⁴L'impôt est fixé et levé par les cantons. Trois dixièmes du produit brut de l'impôt leur sont attribués; un sixième au moins du montant revenant aux cantons est affecté à la péréquation financière intercantonale.

Art. 120 Harmonisation fiscale

¹ La Confédération fixe les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes; elle prend en considération les efforts des cantons en matière d'harmonisation.

² L'harmonisation s'étend à l'assujettissement à l'impôt, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale. Sont notamment exclus de l'harmonisation fiscale les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt.

³ La Confédération peut édicter des dispositions afin de lutter contre l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés.

Art. 121 Taxe sur la valeur ajoutée

¹ La Confédération peut percevoir une taxe sur la valeur ajoutée, d'un taux de 6,5 pour cent au plus, sur les livraisons de biens et les prestations de services, y compris les livraisons à soi-même, ainsi que sur les importations.

² 5 pour cent du produit de cette taxe sont affectés à des mesures en faveur des classes inférieures de revenus.

³ Si, par suite de l'évolution de la pyramide des âges, le financement de l'assurance vieillesse, survivants et invalidité n'est plus assuré, la Confédération peut, par un arrêté de portée générale sujet au référendum facultatif, relever d'un point au plus le taux de la taxe sur la valeur ajoutée.

Art. 122 Droit de timbre, impôt anticipé, impôt de rétorsion

¹ La Confédération peut percevoir des droits de timbre sur les papiers-valeurs, sur les quittances de primes d'assurance et sur d'autres titres concernant des opérations commerciales; sont exonérés du droit de timbre les titres concernant des opérations immobilières et hypothécaires.

² La Confédération peut percevoir un impôt anticipé sur les revenus des capitaux mobiliers, sur les gains de loterie et sur les prestations d'assurance.

³ La Confédération peut percevoir un impôt spécial à la charge de personnes domiciliées à l'étranger en réponse aux mesures fiscales prises par les États étrangers.

Art. 123 Impôts à la consommation spéciaux

¹ La Confédération peut percevoir les impôts à la consommation spéciaux suivants:

- a. un impôt sur le tabac brut et sur le tabac manufacturé;
- b. un impôt sur les boissons distillées;
- c. un impôt sur la bière;
- d. un impôt sur les automobiles et leurs composantes;
- e. un impôt sur le pétrole, les autres huiles minérales, le gaz naturel, les produits résultant de leur raffinage et sur les carburants.

² Elle peut percevoir une surtaxe sur les carburants.

³ Un dixième du produit net de l'impôt sur les boissons distillées est versé aux cantons. Ils utilisent ces fonds pour combattre, dans ses causes et dans ses effets, l'abus de substances engendrant la dépendance.

Art. 124 Droits de douane

La législation sur les droits de douane et sur les autres redevances perçues à la frontière relève de la compétence de la Confédération.

Art. 125 Exclusion d'impôts cantonaux et communaux

Les objets que la législation fédérale soumet à la taxe sur la valeur ajoutée, à l'impôt anticipé, au droit de timbre ou à des impôts à la consommation spéciaux ou qu'elle déclare exonérés ne peuvent être soumis par les cantons et les communes à un impôt du même genre.

Art. 126 Péréquation financière

La Confédération encourage la péréquation financière entre les cantons. Lorsqu'elle octroie des subventions, elle prend en considération la capacité financière des cantons et les régions de montagne.

TITRE 4: LE PEUPLE ET LES CANTONS

Chapitre premier: Droit de vote

Art. 127

¹ Tous les Suisses ayant 18 ans révolus qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit ont le droit de vote en matière fédérale. Tous les citoyens ayant le droit de vote ont les mêmes droits et devoirs politiques.

² Tout citoyen ayant le droit de vote peut prendre part aux élections au Conseil national et aux votations fédérales. Il peut lancer et signer des initiatives populaires et des demandes de référendum en matière fédérale.

Chapitre 2: Initiative et référendum

Art. 128 Initiative populaire tendant à la révision totale de la constitution

¹ 100 000 citoyens ayant le droit de vote peuvent proposer la révision totale de la constitution.

² Le peuple décide si celle-ci doit être entreprise.

Art. 129 Initiative populaire tendant à la révision partielle de la constitution

¹ 100 000 citoyens ayant le droit de vote peuvent demander la révision partielle de la constitution.

² Les initiatives populaires tendant à la révision partielle de la constitution peuvent revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé.

³ Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international, l'Assemblée fédérale la déclare nulle.

⁴ Si l'Assemblée fédérale approuve une initiative populaire conçue en termes généraux, elle élabore la révision partielle dans le sens de l'initiative et la soumet au vote du peuple et des cantons. Si elle rejette l'initiative, elle la soumet au vote du peuple, qui décide s'il faut lui donner suite. En cas d'acceptation par le peuple, l'Assemblée fédérale élabore le projet demandé par l'initiative.

⁵ Toute initiative présentée sous la forme d'un projet rédigé est soumise au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale en recommande l'acceptation ou le rejet. Dans ce dernier cas, elle peut lui opposer un contre-projet.

⁶ Le peuple et les cantons votent simultanément sur l'initiative et sur le contreprojet. Les citoyens ayant le droit de vote peuvent approuver les deux projets à la fois. Ils peuvent indiquer quel projet l'emporte au cas où les deux seraient acceptés; si l'un des projets obtient la majorité des votants et l'autre la majorité des cantons, aucun des deux n'entre en vigueur.

Art. 130 Référendum obligatoire

¹ Sont soumis au vote du peuple et des cantons:

- a. les révisions de la constitution;
- b. l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales;
- c. la modification du nombre ou du territoire des cantons;
- d. les arrêtés fédéraux de portée générale déclarés urgents qui sont dépourvus de base constitutionnelle et dont la durée de validité dépasse une année; ces arrêtés doivent être soumis au vote dans le délai d'un an à compter de leur adoption par l'Assemblée fédérale.

² Sont soumis au vote du peuple:

- a. les initiatives populaires tendant à la révision totale de la constitution;
- b. les initiatives populaires conçues en termes généraux qui tendent à la révision partielle de la constitution et qui ont été rejetées par l'Assemblée fédérale;
- c. le principe d'une révision totale de la constitution, en cas de désaccord entre les deux conseils.

Art. 131 Référendum facultatif

¹ Sont soumis au vote du peuple, à la demande de 50 000 citoyens ayant le droit de vote ou de huit cantons:

- a. les lois fédérales;

- b. les arrêtés fédéraux de portée générale;
- c. les arrêtés fédéraux de portée générale déclarés urgents dont la durée de validité dépasse une année;
- d. les traités internationaux qui:
 - 1. sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables;
 - 2. prévoient l'adhésion à une organisation internationale;
 - 3. entraînent une unification multilatérale du droit.

² L'Assemblée fédérale peut soumettre d'autres traités internationaux au référendum facultatif.

Art. 132 Majorités requises

¹ Les actes soumis au vote du peuple sont acceptés à la majorité des votants.

² Les actes soumis au vote du peuple et des cantons sont acceptés lorsque la majorité des votants et la majorité des cantons les approuvent.

³ Le résultat du vote populaire dans un canton représente la voix du canton.

⁴ Les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures comptent chacun pour une demi-voix.

TITRE 5: AUTORITÉS FÉDÉRALES

Chapitre premier: Dispositions générales

Art. 133 Éligibilité

Tout citoyen laïque ayant le droit de vote est éligible au Conseil national, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral.

Art. 134 Incompatibilités

¹ Les fonctions de membre du Conseil national, du Conseil des États, du Conseil fédéral et de juge au Tribunal fédéral sont incompatibles.

² Les membres du Conseil fédéral, de même que les juges au Tribunal fédéral assumant une charge complète, ne peuvent revêtir aucune autre fonction au service de la Confédération ou d'un canton, ni exercer d'autre activité lucrative.

³ Les agents de la Confédération ne peuvent être membres du Conseil national, ni juges au Tribunal fédéral.

⁴ La loi peut prévoir d'autres incompatibilités.

Art. 135 Durée de fonction

Les membres du Conseil national et du Conseil fédéral, ainsi que le chancelier de la Confédération, sont élus pour quatre ans. Les juges au Tribunal fédéral sont élus pour six ans.

Art. 136 Langues officielles

Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche.

Art. 137 Responsabilité

La Confédération répond des dommages causés sans droit par ses organes dans l'exercice de leurs fonctions.

Art. 138 Procédure de consultation

Les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants.

Chapitre 2: Assemblée fédérale

Section 1: Organisation

Art. 139 Rôle de l'Assemblée fédérale et bicamérisme

¹ L'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons.

² Elle se compose de deux Chambres, le Conseil national et le Conseil des États, dotées des mêmes compétences.

Art. 140 Composition et élection du Conseil national

¹ Le Conseil national se compose de 200 députés du peuple.

² Les députés sont élus par le peuple au suffrage direct selon le système proportionnel. Le Conseil national est renouvelé intégralement tous les quatre ans.

³ Chaque canton forme un cercle électoral.

⁴ Les sièges sont répartis entre les cantons proportionnellement à leur population. Chaque canton a droit à un siège au moins.

Art. 141 Composition et élection du Conseil des États

¹ Le Conseil des États se compose de 46 députés des cantons.

² Les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures élisent chacun un député; les autres cantons élisent chacun deux députés.

³ Les cantons édictent les règles applicables aux élections au Conseil des États.

Art. 142 Sessions

¹ Les conseils se réunissent régulièrement. La loi règle la convocation aux sessions.

² Les conseils sont convoqués en session extraordinaire à la demande du Conseil fédéral, d'un quart des membres du Conseil national ou de cinq cantons.

Art. 143 Présidence

¹ Chaque conseil élit, parmi ses membres, un président et un vice-président pour une année. Ces mandats ne sont pas renouvelables pour l'année suivante. Le président sortant ne peut être élu vice-président.

² Le président et le vice-président du Conseil des États ne peuvent être choisis parmi les députés du même canton que le président sortant; le vice-président du Conseil des États ne peut être choisi deux ans de suite parmi les députés d'un même canton.

Art. 144 Commissions parlementaires

¹ Chaque conseil institue des commissions en son sein.

² La loi peut prévoir des commissions conjointes.

Art. 145 Groupes

Les membres de l'Assemblée fédérale peuvent former des groupes.

Art. 146 Services du Parlement

L'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement pour la préparation de ses affaires. Ils sont rattachés administrativement à la Chancellerie fédérale.

Section 2: Procédure

Art. 147 Délibération séparée

¹ Le Conseil national et le Conseil des États délibèrent séparément.

² Les décisions de l'Assemblée fédérale requièrent l'accord des deux conseils.

Projet d'arrêté relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale, du 20 novembre 1996*

Art. 148 Délibération commune

¹ Le Conseil national et le Conseil des États délibèrent en conseils réunis, sous la direction du président du Conseil national:

- a. pour procéder à des élections;
- b. pour statuer sur les conflits de compétence entre les autorités fédérales suprêmes;
- c. pour statuer sur les recours en grâce.

² En outre, ils siègent en conseils réunis dans des occasions spéciales et pour prendre connaissance de déclarations du Conseil fédéral.

Art. 149 Publicité des séances

Les séances des deux conseils sont publiques. La loi peut prévoir des exceptions.

Art. 150 Quorum et majorité

¹ Les conseils ne peuvent délibérer valablement que si la majorité de leurs membres est présente.

² Les décisions sont prises à la majorité des votants, que les conseils siègent séparément ou en conseils réunis.

³ Doivent cependant être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil:

- a. la déclaration d'urgence des arrêtés fédéraux de portée générale;
- b. les dispositions contenues dans des lois ou dans des arrêtés fédéraux de portée générale et relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

⁴ L'Assemblée fédérale peut adapter au renchérissement les montants fixés au 3^e alinéa, lettre b, par un arrêté fédéral de portée générale non soumis au référendum.

Art. 151 Droit d'initiative

¹ Les deux conseils, leurs membres, leurs groupes et leurs commissions ont le droit de soumettre des initiatives à l'Assemblée fédérale.

² Les cantons disposent du même droit.

Art. 152 Interdiction des mandats impératifs

¹ Les membres de l'Assemblée fédérale votent sans instructions.

² Ils rendent publics les liens qu'ils ont avec des groupes d'intérêts.

Art. 153 Immunité

¹ Les membres de l'Assemblée fédérale et ceux du Conseil fédéral, de même que le chancelier de la Confédération, n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'ils tiennent devant les conseils, dans leurs commissions et dans les groupes.

² La loi peut prévoir d'autres formes d'immunité et l'étendre à d'autres personnes.

Section 3: Compétences

Art. 154 Législation

¹ L'Assemblée fédérale édicte les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale.

² Une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale soumis au référendum peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la constitution ne l'exclue. La norme de délégation doit fixer, dans ses grandes lignes, le contenu de ces règles.

Art. 155 Législation d'urgence

¹ Un arrêté fédéral de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peut être déclaré urgent et entrer immédiatement en vigueur par une décision prise à la majorité des membres de chacun des conseils. Il doit être limité dans le temps.

² Si le référendum est demandé contre un arrêté fédéral déclaré urgent, ce dernier cesse de produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale s'il n'a pas été accepté par le peuple dans ce délai.

³ Lorsqu'un arrêté fédéral déclaré urgent est dépourvu de base constitutionnelle, il cesse de produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale s'il n'a pas été accepté dans ce délai par le peuple et les cantons.

⁴ Un arrêté fédéral déclaré urgent qui n'a pas été accepté en votation ne peut pas être renouvelé.

Art. 156 Relations avec l'étranger et traités internationaux

¹ L'Assemblée fédérale participe à la conception de la politique extérieure et surveille les relations avec l'étranger.

² Elle approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral sur la base de la constitution, de la loi ou d'un traité international.

Art. 157 Finances

L'Assemblée fédérale vote les dépenses de la Confédération, établit le budget et approuve le compte d'État.

Art. 158 Élections

¹ L'Assemblée fédérale élit les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération, les juges au Tribunal fédéral et le général.

² La loi peut attribuer à l'Assemblée fédérale la compétence d'élire d'autres personnes ou d'en confirmer l'élection.

Art. 159 Haute surveillance

L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral, l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes agissant pour la Confédération.

Art. 160 Relations entre la Confédération et les cantons

¹ L'Assemblée fédérale surveille les relations entre la Confédération et les cantons.

² Elle garantit les constitutions cantonales.

³ Elle approuve les conventions que les cantons ont conclues entre eux et avec l'étranger, lorsque le Conseil fédéral ou un canton élève une réclamation.

Art. 161 Autres tâches et compétences

¹ L'Assemblée fédérale a en outre les tâches et les compétences suivantes:

- a. elle prend les mesures nécessaires pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse;
- b. elle prend les mesures nécessaires pour préserver la sécurité intérieure;
- c. elle édicte, lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent et pour remplir les tâches mentionnées aux lettres a et b, des arrêtés fédéraux; dans ces cas, elle peut soustraire au référendum des arrêtés fédéraux de portée générale;
- d. elle ordonne le service actif et, à cet effet, met sur pied l'armée ou une partie de l'armée;
- e. elle prend des mesures afin d'assurer l'application du droit fédéral;
- f. elle se prononce sur la validité des initiatives populaires qui ont abouti;
- g. elle fixe dans les grandes lignes l'organisation des autorités fédérales;
- h. elle statue sur les conflits de compétence entre les autorités fédérales suprêmes;
- i. elle statue sur les recours en grâce et prononce l'amnistie.

² L'Assemblée fédérale traite en outre tous les objets qui relèvent de la compétence de la Confédération et qui ne ressortissent pas à une autre autorité fédérale.

³ La loi peut attribuer à l'Assemblée fédérale d'autres tâches et d'autres compétences.

Chapitre 3: Conseil fédéral et administration fédérale

Section 1: Organisation et procédure

Art. 162 Rôle du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération.

Art. 163 Composition et élection

¹ Le Conseil fédéral est composé de sept membres.

² Les membres du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale après chaque renouvellement intégral du Conseil national.

³ Le Conseil fédéral ne peut compter plusieurs membres du même canton.

Art. 164 Présidence

¹ Le président de la Confédération préside le Conseil fédéral.

² Le président de la Confédération et le vice-président du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale parmi les membres du Conseil fédéral, pour une période d'un an.

³ Ces mandats ne sont pas renouvelables pour l'année suivante. Le président sortant ne peut être élu vice-président.

Art. 165 Principe de l'autorité collégiale et division en départements

¹ Le Conseil fédéral décide en autorité collégiale.

² Pour la préparation et l'exécution des décisions, les affaires du Conseil fédéral sont réparties entre ses membres par départements.

³ Le règlement de certaines affaires est confié aux départements ou aux unités administratives qui leur sont subordonnées; le droit de recours doit être garanti.

Art. 166 Administration fédérale

¹ Le Conseil fédéral dirige l'administration fédérale. Il assure l'organisation rationnelle de celle-ci et veille à la bonne exécution des tâches qui lui sont confiées.

² L'administration fédérale est divisée en départements, dirigés chacun par un membre du Conseil fédéral.

³ La loi peut confier des tâches de l'administration à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieures à l'administration fédérale.

Art. 167 Chancellerie fédérale

¹ La Chancellerie fédérale est l'état-major du Conseil fédéral; elle assume le secrétariat de l'Assemblée fédérale.

² Elle est dirigée par le chancelier de la Confédération. L'Assemblée fédérale élit celui-ci en même temps que les membres du Conseil fédéral.

Section 2: Compétences

Art. 168 Politique gouvernementale

¹ Le Conseil fédéral détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale. Il planifie et coordonne les activités de l'État.

² Il renseigne le public sur son activité en temps utile et de manière détaillée, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

Art. 169 Participation aux affaires parlementaires

¹ Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale des projets relatifs aux révisions de la constitution, aux lois et aux arrêtés fédéraux.

² Les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération ont le droit de faire des propositions sur un objet en discussion.

Art. 170 Législation et exécution

¹ Le Conseil fédéral édicte des règles de droit sous forme d'ordonnance, dans la mesure où la constitution ou la loi l'y autorisent.

² Il veille à l'exécution de la législation, des arrêtés de l'Assemblée fédérale et des jugements rendus par les autorités judiciaires fédérales.

Art. 171 Finances

¹ Le Conseil fédéral élabore le plan financier ainsi que le projet de budget et établit le compte d'État.

² Il veille à une gestion financière correcte.

Art. 172 Relations avec l'étranger

¹ Le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères; il représente la Suisse à l'étranger.

² Il signe les traités et les ratifie. Il soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale ceux qu'il n'a pas la compétence de conclure lui-même; il peut appliquer provisoirement des traités et conclure lui-même ceux qui n'ont qu'une importance mineure.

³ Lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige, le Conseil fédéral peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires.

Art. 173 Sécurité extérieure et sécurité intérieure

¹ Le Conseil fédéral prend des mesures pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse.

² Il prend des mesures pour préserver la sécurité intérieure.

³ Lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent, il peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires.

⁴ Dans les cas d'urgence, il peut lever des troupes. S'il met sur pied plus de 2000 militaires pour le service actif ou que cet engagement doive durer plus de trois semaines, il convoque immédiatement l'Assemblée fédérale.

Art. 174 Relations entre la Confédération et les cantons

¹ Le Conseil fédéral est chargé des relations entre la Confédération et les cantons et collabore avec ces derniers.

² Il approuve les actes législatifs des cantons, lorsque l'exécution du droit fédéral l'exige.

³ Il approuve les traités des cantons avec l'étranger; il peut élever une réclamation contre les conventions que les cantons ont conclues entre eux.

⁴ Il veille au respect du droit fédéral, des constitutions et des conventions cantonales, et prend les mesures nécessaires.

Art. 175 Autres tâches et compétences

¹ Le Conseil fédéral a en outre les tâches et les compétences suivantes:

- a. il surveille l'administration fédérale et les autres organes ou personnes agissant pour la Confédération;
- b. il rend compte régulièrement de sa gestion et de l'état du pays à l'Assemblée fédérale;
- c. il procède aux nominations et aux élections qui ne relèvent pas d'une autre autorité;
- d. il connaît des recours, dans la mesure où la loi le prévoit.

² La loi peut attribuer au Conseil fédéral d'autres tâches et d'autres compétences.

Chapitre 4: Tribunal fédéral

Art. 176 Rôle du Tribunal fédéral

¹ Le Tribunal fédéral est l'autorité judiciaire suprême de la Confédération.

² La loi règle l'organisation du Tribunal fédéral et la procédure devant sa juridiction.

Art. 177 Juridiction constitutionnelle

¹ Le Tribunal fédéral connaît:

- a. des réclamations pour violation de droits constitutionnels;

- b. des réclamations pour violation des garanties accordées par les cantons aux communes et autres corporations de droit public;
- c. des réclamations pour violation de traités internationaux ou de conventions intercantionales;
- d. des différends de droit public entre la Confédération et les cantons ou entre cantons.

² La loi peut confier à d'autres autorités fédérales le soin de trancher certains litiges.

Art. 178 Juridiction civile, pénale et administrative

¹ La loi règle la compétence du Tribunal fédéral en matière civile, pénale et administrative ainsi que dans d'autres domaines du droit.

² Les cantons peuvent, avec l'approbation de l'Assemblée fédérale, placer sous la juridiction du Tribunal fédéral des différends qui relèvent du droit administratif cantonal.

Art. 179 Assises fédérales

¹ Le Tribunal fédéral, assisté d'un jury, connaît en matière pénale des cas:

- a. de haute trahison envers la Confédération ainsi que de révolte ou de violence contre les autorités fédérales;
- b. de crimes et de délits qui compromettent les relations avec l'étranger;
- c. de crimes et de délits politiques liés à une intervention fédérale armée;
- d. de poursuite pénale contre des fonctionnaires fédéraux, quand une autorité fédérale en saisit les Assises fédérales.

² Le jury statue sur la culpabilité.

Art. 180 Droit applicable

Les lois fédérales, les arrêtés fédéraux de portée générale et le droit international sont déterminants pour le Tribunal fédéral et pour les autres autorités chargées de l'application du droit.

TITRE 6: RÉVISION DE LA CONSTITUTION ET DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Chapitre premier: Révision

Art. 181 Principe

¹ La constitution peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement.

² Lorsque la constitution et la législation qui en découle n'en disposent pas autrement, la révision se fait selon la procédure législative.

Art. 182 Révision totale

¹ La révision totale de la constitution peut être proposée par le peuple ou par l'un des deux conseils, ou décrétée par l'Assemblée fédérale.

² Si l'initiative émane du peuple ou en cas de désaccord entre les deux conseils, le peuple décide si la révision totale doit être entreprise.

³ Si le peuple accepte le principe d'une révision totale, les deux conseils sont renouvelés.

⁴ Les règles impératives du droit international ne doivent pas être violées.

Art. 183 Révision partielle

¹ Une révision partielle de la constitution peut être demandée par le peuple ou décrétée par l'Assemblée fédérale.

² Toute révision partielle doit respecter le principe de l'unité de la matière; elle ne doit pas violer les règles impératives du droit international.

³ Toute initiative populaire tendant à la révision partielle de la constitution doit en outre respecter le principe de l'unité de la forme.

Art. 184 Entrée en vigueur

La constitution révisée totalement ou partiellement entre en vigueur dès que le peuple et les cantons l'ont acceptée.

Chapitre 2: Dispositions transitoires

Art. 185

1. Disposition transitoire ad art. 68 (Transit alpin)

Le trafic de transit des marchandises doit avoir été transféré de la route au rail dans un délai de dix ans à compter de la date à laquelle a été adoptée l'initiative populaire pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit.

2. Disposition transitoire ad art. 69 (Redevance forfaitaire sur la circulation des poids lourds)

¹La Confédération perçoit une redevance annuelle sur les véhicules automobiles et les remorques immatriculés en Suisse ou à l'étranger d'un poids total supérieur à 3,5 t pour l'utilisation des routes ouvertes au trafic général.

²Cette redevance s'élève à:

a.	pour les camions et les véhicules articulés	Francs
	— de plus de 3,5 tonnes à 12 tonnes	650
	— de plus de 12 tonnes à 18 tonnes	2000
	— de plus de 18 tonnes à 26 tonnes	3000
	— de plus de 26 tonnes	4000
b.	pour les remorques	
	— de plus de 3,5 tonnes à 8 tonnes	650
	— de plus de 8 tonnes à 10 tonnes	1500
	— de plus de 10 tonnes	2000
c.	pour les autocars	650

³Les montants de cette redevance peuvent être adaptés, dans la mesure où le coût du trafic routier le justifie, par un arrêté fédéral de portée générale sujet au référendum facultatif.

⁴En outre, le Conseil fédéral peut, par voie d'ordonnance, adapter les montants de la redevance applicables au-dessus de 12 t, mentionnés au 2^e alinéa, en fonction d'éventuelles modifications des catégories de poids définies dans la loi sur la circulation routière.

⁵Pour les véhicules qui ne sont mis en circulation en Suisse qu'une partie de l'année, le Conseil fédéral fixe les montants de la redevance en fonction de cette durée; il prend en considération le coût de la perception.

⁶Le Conseil fédéral règle l'exécution. Il peut établir pour des catégories de véhicules spéciaux les montants au sens du 2^e alinéa, exempter de la redevance certains véhicules et établir, notamment pour les déplacements dans les zones frontalières, une réglementation particulière. Celle-ci ne doit pas privilégier les véhicules immatriculés à l'étranger au détriment des véhicules suisses. Le Conseil fédéral peut prévoir des amendes en cas d'infraction. Les cantons perçoivent la redevance pour les véhicules immatriculés en Suisse.

⁷Le produit net de cette redevance est utilisé comme le produit du supplément à l'impôt à la consommation prévu à l'article 70.

⁸La perception de cette redevance peut être restreinte ou supprimée par une loi.

⁹Le présent article a effet jusqu'au 31 décembre 2004 au plus tard.

3. Disposition transitoire ad art. 70 (Redevance pour les routes nationales)

La redevance pour les routes nationales est prélevée conformément au droit en vigueur jusqu'à l'adoption d'une loi fédérale.

4. Disposition transitoire ad art. 74 (Énergie nucléaire, transport et distribution de l'électricité, conduites)

Jusqu'au 23 septembre 2000, aucune autorisation générale et aucune autorisation de construire, de mettre en service ou d'exploiter de nouvelles installations destinées à la production d'énergie nucléaire ne sera accordée.

Projet d'arrêté relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale, du 20 novembre 1996*

5. *Disposition transitoire ad art. 86 (Activité économique lucrative privée)*

Jusqu'à l'adoption d'une législation fédérale, les cantons sont tenus à la reconnaissance réciproque des titres sanctionnant une formation.

6. *Disposition transitoire ad art. 101, 3^e al. (Jour de la fête nationale)*

¹ Le Conseil fédéral règle les détails jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation fédérale.

² Le jour de la fête nationale n'est pas compté au nombre des jours fériés fixés à l'article 18, 2^e alinéa, de la loi sur le travail.

7. *Disposition transitoire ad art. 103 (Assurance-vieillesse, survivants et invalidité)*

Tant que l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale ne couvre pas les besoins vitaux, la Confédération verse aux cantons des aides destinées à financer des prestations complémentaires.

8. *Disposition transitoire ad art. 104 (Prévoyance professionnelle)*

Les assurés qui font partie de la génération d'entrée et qui, pour cette raison, ne disposent pas d'un temps de cotisation complet doivent recevoir, en fonction de leur revenu, la protection minimale accordée par la loi après une période dont la durée varie entre dix et vingt ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

9. *Disposition transitoire ad art. 119 (Durée du prélèvement de l'impôt)*

L'impôt fédéral direct peut être prélevé jusqu'à la fin de 2006 au plus tard.

10. *Disposition transitoire ad art. 121 (Taxe sur la valeur ajoutée)*

¹ Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi sur la taxe sur la valeur ajoutée, le Conseil fédéral édicte des dispositions d'exécution. Pour les dispositions d'exécution, les principes suivants sont applicables:

- a. sont soumises à l'impôt:
 1. les livraisons de biens et les prestations de services qu'une entreprise effectue à titre onéreux sur le territoire suisse (y compris la livraison à soi-même);
 2. les importations de biens;
- b. ne sont pas soumis à l'impôt, sans droit à la déduction de l'impôt préalable:
 1. les prestations effectuées par les entreprises des PTT suisses, à l'exception des transports de personnes et des télécommunications;
 2. les prestations dans le domaine de la santé;
 3. les prestations dans le domaine de l'assistance sociale et de la sécurité sociale;
 4. les prestations de services dans le domaine de l'éducation, de l'enseignement, de la protection de l'enfance et de la jeunesse;
 5. les prestations de services culturels;
 6. les opérations d'assurances;
 7. les opérations dans le domaine du marché monétaire et du marché des capitaux, à l'exception de la gestion de fortune et du recouvrement de créances;
 8. le transfert, la location durable et l'affermage de biens-fonds;
 9. les paris, loteries et autres jeux de hasard;
 10. les prestations de services fournies à leurs membres, moyennant une cotisation fixée conformément aux statuts, par des organismes sans but lucratif;
 11. les livraisons de timbres officiels suisses utilisés comme tels. En vue de sauvegarder la neutralité concurrentielle ou de simplifier la perception de l'impôt, l'imposition volontaire des transactions mentionnées ci-dessus, avec droit de déduire l'impôt préalable, peut être autorisée;
- c. sont exonérées de l'impôt, avec droit à la déduction de l'impôt préalable:
 1. l'exportation de biens et les prestations de services effectuées à l'étranger;
 2. les prestations de services liées à l'exportation et au transit de biens;
- d. ne sont pas assujettis à l'impôt grevant les transactions effectuées sur le territoire suisse:
 1. les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel imposable n'est pas supérieur à 75 000 francs;

2. les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel imposable n'est pas supérieur à 250 000 francs, à la condition qu'après déduction de l'impôt préalable, le montant d'impôt restant ne dépasse pas régulièrement 4000 francs par année;
3. les agriculteurs, sylviculteurs et horticulteurs livrant exclusivement des produits provenant de leur propre exploitation, ainsi que les marchands de bétail;
4. les artistes-peintres et les sculpteurs pour les oeuvres d'art qu'ils ont créées personnellement.

En vue de sauvegarder la neutralité concurrentielle ou de simplifier la perception de l'impôt, l'assujettissement volontaire des entreprises et des personnes mentionnées ci-dessus, avec le droit de déduire l'impôt préalable, peut être autorisé;

- e. l'impôt s'élève:
 1. à 2 pour cent sur les livraisons et l'importation des biens suivants, qui peuvent être définis de manière plus précise par le Conseil fédéral:
 - eau amenée par conduites;
 - denrées alimentaires solides et liquides, à l'exclusion des boissons alcooliques;
 - bétail, volailles, poissons;
 - céréales;
 - semences, tubercules et oignons à planter, plantes vivantes, boutures, greffons, ainsi que fleurs coupées et rameaux, même en bouquets, couronnes et arrangements similaires;
 - fourrages, acides destinés à l'ensilage, litières, engrais et préparations pour la protection des plantes;
 - médicaments;
 - journaux, revues et livres, ainsi que d'autres imprimés dans la mesure définie par le Conseil fédéral;
 2. à 2 pour cent sur les activités des organismes de radio et de télévision, lorsqu'elles n'ont pas de caractère commercial;
 3. à 6,5 pour cent sur les livraisons et l'importation d'autres biens, ainsi que sur les autres prestations soumises à l'impôt;
- f. l'impôt se calcule sur la contre-prestation et, lorsqu'il n'y a pas de contre-prestation ou qu'il s'agit d'une importation, sur la valeur du bien ou de la prestation de service;
- g. est redevable de l'impôt:
 1. le contribuable qui effectue une transaction imposable;
 2. le destinataire de prestations de services en provenance de l'étranger, pour autant que leur coût soit supérieur à 10 000 francs par an;
 3. celui qui, important un bien, est assujéti aux droits de douane ou tenu de faire une déclaration en douane;
- h. le contribuable doit l'impôt sur son chiffre d'affaires imposable; s'il destine les biens qui lui ont été livrés et les prestations de services qui lui ont été fournies à des transactions impossibles en Suisse ou à l'étranger, il peut déduire dans son décompte à titre d'impôt préalable:
 1. l'impôt que lui ont transféré d'autres contribuables et
 2. l'impôt payé lors de l'importation de biens ou pour l'acquisition de prestations de services en provenance de l'étranger;
 3. 2 pour cent du prix des produits naturels qu'il a acquis auprès d'entreprises qui, selon la lettre d, chiffre 3, ne sont pas assujetties à l'impôt. Les dépenses n'ayant pas de caractère commercial n'ouvrent pas droit à la déduction de l'impôt préalable;
- i. la période de décompte de l'impôt et de la déduction de l'impôt préalable s'étend, en règle générale, au trimestre civil;
- k. des règles dérogatoires peuvent être édictées pour l'imposition au titre de l'impôt sur le chiffre d'affaires de l'or frappé en pièces de monnaie, de l'or fin, ainsi que des biens déjà grevés d'une charge fiscale spéciale;
- l. des simplifications peuvent être ordonnées si elles n'affectent de façon notable ni les recettes fiscales, ni les conditions de concurrence et si elles n'entraînent pas de complications excessives des décomptes d'autres contribuables;

Projet d'arrêté relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale, du 20 novembre 1996*

- m. la soustraction d'impôt et la mise en péril de l'impôt sont punis par analogie avec les autres dispositions pénales fiscales de la Confédération;
- n. la réglementation spéciale relative à la punissabilité des entreprises, prévue à l'article 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif, peut s'appliquer aussi au cas où une amende supérieure à 5000 francs entre en ligne de compte.

² Pour les cinq premières années consécutives à l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée, 5 pour cent annuels du produit de cette taxe sont affectés à la réduction des primes de l'assurance-maladie en faveur des classes de revenus inférieures. Les Chambres fédérales décident du mode d'utilisation ultérieure de cette partie affectée de la taxe sur la valeur ajoutée.

³ La Confédération peut, par voie législative, fixer un taux inférieur de la taxe sur la valeur ajoutée pour les prestations touristiques fournies sur le territoire suisse, pour autant qu'elles soient consommées dans une large mesure par des étrangers et pour autant que la situation concurrentielle l'exige.

⁴ La taxe sur la valeur ajoutée peut être perçue jusqu'à la fin de 2006 au plus tard.

11. Disposition transitoire ad art. 122 (Part du produit de l'impôt anticipé versée aux cantons)

Jusqu'à la nouvelle réglementation de la péréquation financière entre les cantons, la part du produit de l'impôt anticipé versée aux cantons est de 12 pour cent. Si le taux de l'impôt anticipé dépasse 30 pour cent, la part des cantons est de 10 pour cent.

12. Disposition transitoire ad art. 123 (Impôt sur la bière)

L'impôt sur la bière sera prélevé selon le droit en vigueur jusqu'à l'adoption de la nouvelle législation fédérale.

II

¹ La constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 est abrogée.

² Les dispositions de la constitution qui doivent être converties en normes légales restent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de ces normes.

III

Les initiatives populaires tendant à la révision partielle de la constitution qui ont été présentées pour la récolte des signatures avant l'entrée en vigueur de la mise à jour de la constitution et qui ont été acceptées par le peuple et les cantons sont intégrées par l'Assemblée fédérale dans la mise à jour de la constitution.

IV

¹ Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

² L'Assemblée fédérale fixe la date de l'entrée en vigueur.

J. Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (état au 20 avril 1999)

Au nom de Dieu Tout-Puissant!

La Confédération suisse,

voulant affermir l'alliance des confédérés, maintenir et accroître l'unité, la force et

l'honneur de la nation suisse,

a adopté la constitution fédérale suivante¹,

CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 1²

Les peuples des vingt-trois cantons souverains de la Suisse, unis par la présente alliance, savoir: Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald (le Haut et le Bas), Glaris, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle (Ville et Campagne), Schaffhouse, Appenzell (les deux Rhodes), Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, forment dans leur ensemble la Confédération suisse.

Art. 2

La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des confédérés et d'accroître leur prospérité commune.

Art. 3

Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.

Art. 4

¹ Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles..

² L'homme et la femme sont égaux en droits. La loi pourvoit à l'égalité, en particulier dans les domaines de la famille, de l'instruction et du travail. Les hommes et les femmes ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.³

Art. 5

La Confédération garantit aux cantons leur territoire, leur souveraineté dans les limites fixées par l'article 3, leurs constitutions, la liberté et les droits du peuple, les droits constitutionnels des citoyens, ainsi que les droits et les attributions que le peuple a conférés aux autorités.

Art. 6

¹ Les cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs constitutions.

² Cette garantie est accordée, pourvu:

- a. Que ces constitutions ne renferment rien de contraire aux dispositions de la constitution fédérale;
- b. Qu'elles assurent l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines – représentatives ou démocratiques;
- c. Qu'elles aient été acceptées par le peuple et qu'elles puissent être révisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande.

1 Acceptée en votation populaire du 19 avril 1874 (AF du 29 mai 1874 – RO 1 37; FF 1873 II 909 IV 309, 1874 I 685 II 528).

2 Accepté en votation populaire du 24 sept. 1978 et entré en vigueur le 1er janv. 1979 (ACF du 25 oct. 1978 – RO 1978 1579 – et AF du 9 mars 1978 – RS 135.1; FF 1977 III 799, 1978 II 1278).

3 Accepté en votation populaire du 14 juin 1981 (ACF du 17 août 1981 – RO 1981 1243 – et AF du 10 oct. 1980 – FF 1980 III 713 787, 1980 I 73, 1981 II 1216).

Art. 7

¹ Toute alliance particulière et tout traité d'une nature politique entre cantons sont interdits.

² En revanche, les cantons ont le droit de conclure entre eux des conventions sur des objets de législation, d'administration ou de justice; toutefois, ils doivent les porter à la connaissance de l'autorité fédérale, laquelle, si ces conventions renferment quelque chose de contraire à la Confédération ou aux droits des autres cantons, est autorisée à en empêcher l'exécution. Dans le cas contraire, les cantons contractants sont autorisés à réclamer pour l'exécution la coopération des autorités fédérales.

Art. 8

La Confédération a seule le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix, ainsi que de faire, avec les États étrangers, des alliances et des traités, notamment des traités de péage (douanes) et de commerce.

Art. 9

Exceptionnellement, les cantons conservent le droit de conclure, avec les États étrangers, des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police; néanmoins, ces traités ne doivent rien contenir de contraire à la Confédération ou aux droits d'autres cantons.

Art. 10

¹ Les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral.

² Toutefois, les cantons peuvent correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un État étranger, lorsqu'il s'agit des objets mentionnés à l'article précédent.

Art. 11

Il ne peut être conclu de capitulations militaires.

Art. 12⁴

¹ Les membres des autorités fédérales, les fonctionnaires civils et militaires et les représentants ou les commissaires fédéraux, ainsi que les membres des gouvernements et des assemblées législatives des cantons, ne peuvent accepter d'un gouvernement étranger ni pensions ou traitements, ni titres, présents ou décorations. La contravention à cette interdiction entraîne la perte du mandat ou de la fonction.

² Celui qui possède une telle pension, un tel titre ou une telle décoration ne peut être élu ou nommé membre d'une autorité fédérale, ni fonctionnaire civil ou militaire de la Confédération, ni représentant ou commissaire fédéral, ni membre d'un gouvernement ou de l'assemblée législative d'un canton si, avant d'exercer le mandat ou la fonction, il n'a renoncé expressément à jouir de sa pension, ou à porter son titre ou n'a rendu sa décoration.

³ Le port de décorations étrangères et l'usage de titres conférés par des gouvernements étrangers sont interdits dans l'armée suisse.

⁴ Il est interdit à tout officier, sous-officier ou soldat d'accepter des distinctions de ce genre.

Disposition transitoire: Celui qui, avant l'entrée en vigueur d l'article 12 révisé, avait, d'une manière licite, reçu une décoration ou un titre, peut être élu ou nommé membre d'une autorité fédérale, fonctionnaire civil ou militaire de la Confédération, représentant ou commissaire fédéral, membre d'un gouvernement ou de l'assemblée législative d'un canton s'il s'engage à renoncer, pour la durée de son mandat ou de sa fonction, à porter le titre ou la décoration. La contravention à cet engagement entraîne la perte du mandat ou de la fonction.

Art. 13

¹ La Confédération n'a pas le droit d'entretenir des troupes permanentes.

² Nul canton ou demi-canton ne peut avoir plus de 300 hommes de troupes permanentes sans l'autorisation du pouvoir fédéral; la gendarmerie n'est pas comprise dans ce nombre.

4 Accepté en votation populaire du 8 févr. 1931 (AF du 3 juin 1931 – RO 47 428; FF 1929 II 783, 1931 I 305).

Art. 14

Des différends venant à s'élever entre cantons, les États s'abstiendront de toute voie de fait et de tout armement. Ils se soumettront à la décision qui sera prise sur ces différends conformément aux prescriptions fédérales.

Art. 15

Dans le cas d'un danger subit provenant du dehors, le gouvernement du canton menacé doit requérir le secours des États confédérés et en aviser immédiatement l'autorité fédérale, le tout sans préjudice des dispositions qu'elle pourra prendre. Les cantons requis sont tenus de prêter secours. Les frais sont supportés par la Confédération.

Art. 16

¹En cas de troubles à l'intérieur, ou lorsque le danger provient d'un autre canton, le gouvernement du canton menacé doit en aviser immédiatement le Conseil fédéral, afin qu'il puisse prendre les mesures nécessaires dans les limites de sa compétence (art. 102, ch. 3, 10 et 11) ou convoquer l'Assemblée fédérale. Lorsqu'il y a urgence, le gouvernement est autorisé, en avertissant immédiatement le Conseil fédéral, à requérir le secours d'autres États confédérés, qui sont tenus de le prêter.

²Lorsque le gouvernement est hors d'état d'invoquer le secours, l'autorité fédérale compétente peut intervenir sans réquisition; elle est tenue de le faire lorsque les troubles compromettent la sûreté de la Suisse.

³En cas d'intervention, les autorités fédérales veillent à l'observation des dispositions prescrites à l'article 5.

⁴Les frais sont supportés par le canton qui a requis l'assistance ou occasionné l'intervention, à moins que l'Assemblée fédérale n'en décide autrement en considération de circonstances particulières.

Art. 17

Dans les cas mentionnés aux deux articles précédents, chaque canton est tenu d'accorder libre passage aux troupes. Celles-ci seront immédiatement placées sous le commandement fédéral.

Art. 18

¹Chaque Suisse est tenu au service militaire. La loi prévoit l'organisation d'un service civil.⁵

²Les militaires qui, par le fait du service fédéral, perdent la vie ou voient leur santé altérée d'une manière permanente, ont droit à des secours de la Confédération, pour eux ou pour leur famille, s'ils sont dans le besoin.

³Chaque soldat reçoit gratuitement ses premiers effets d'armement, d'équipement et d'habillement. L'arme reste en main du soldat aux conditions qui seront fixées par la législation fédérale.

⁴La taxe d'exemption du service militaire est perçue par les cantons pour le compte de la Confédération selon les dispositions de la législation fédérale.⁶

Art. 19

¹L'armée fédérale est composée:

- a. Des corps de troupes des cantons;
- b. De tous les Suisses, qui n'appartenant pas à ces corps, sont néanmoins astreints au service militaire.

²Le droit de disposer de l'armée, ainsi que du matériel de guerre prévu par la loi, appartient à la Confédération.

³En cas de danger, la Confédération a aussi le droit de disposer exclusivement et directement des hommes non incorporés dans l'armée fédérale et de toutes les autres ressources militaires des cantons.

⁴Les cantons disposent des forces militaires de leur territoire, en tant que ce droit n'est pas limité par la constitution ou les lois fédérales.

5 Accepté en votation populaire du 17 mai 1992 (ACF du 13 août 1992 – RO 1992 1578 – et AF du 13 déc. 1991 – FF 1991 IV 1043, II 427 901, 1992 V 443).

6 Accepté en votation populaire du 11 mai 1958 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1959 (AF du 20 juin 1958 – RO 1958 371; FF 1957 I 525, 1958 I 1132).

Art. 20

¹ Les lois sur l'organisation de l'armée émanent de la Confédération. L'exécution des lois militaires dans les cantons a lieu par les autorités cantonales, dans les limites qui seront fixées par la législation fédérale et sous la surveillance de la Confédération.

² L'instruction militaire dans son ensemble appartient à la Confédération; il en est de même de l'armement.

³ La fourniture et l'entretien de l'habillement et de l'équipement restent dans la compétence cantonale; toutefois, les dépenses qui en résultent sont bonifiées aux cantons par la Confédération, d'après une règle à établir par la législation fédérale.

Art. 21

¹ À moins que des considérations militaires ne s'y opposent, les corps doivent être formés de troupes d'un même canton.

² La composition de ces corps de troupes, le soin du maintien de leur effectif, la nomination et la promotion des officiers de ces corps appartiennent aux cantons, sous réserve des prescriptions générales qui leur seront transmises par la Confédération.

Art. 22

¹ Moyennant une indemnité équitable, la Confédération a le droit de se servir ou de devenir propriétaire des places d'armes et des bâtiments ayant une destination militaire qui existent dans les cantons, ainsi que de leurs accessoires.

² Les conditions de l'indemnité seront réglées par la législation fédérale.

Art. 22^{bis} ⁷

¹ La législation sur la protection civile des personnes et des biens contre les conséquences de faits de guerre est du domaine de la Confédération.

² Les cantons seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution. Ils sont chargés de les appliquer sous la haute surveillance de la Confédération.

³ La loi fixe les subsides que la Confédération verse pour les frais occasionnés par la protection civile.

⁴ La Confédération est autorisée à instituer par la loi le service obligatoire pour les hommes.

⁵ Les femmes peuvent s'engager volontairement dans la protection civile; la loi règle les modalités d'application.

⁶ L'indemnisation, l'assurance et les allocations pour perte de gain des personnes servant dans la protection civile sont réglées par la loi.

⁷ La loi règle l'emploi des organismes de la protection civile en cas de secours urgents.

Art. 22^{ter} ⁸

¹ La propriété est garantie.

² Dans la mesure de leurs attributions constitutionnelles, la Confédération et les cantons peuvent, par voie législative et pour des motifs d'intérêt public, prévoir l'expropriation et des restrictions de la propriété.

³ En cas d'expropriation et de restriction de la propriété équivalent à l'expropriation, une juste indemnité est due.

Art. 22^{quater} ⁹

¹ La Confédération édicte par la voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.

² Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.

7 Accepté en votation populaire du 24 mai 1959 (AF du 2 oct. 1959 – RO 1959 942; FF 1958 I 833, 1959 II 41).

8 Accepté en votation populaire du 14 sept. 1969 (AF du 11 déc. 1969 – RO 1969 1265; FF 1967 II 137, 1969 II 1105).

9 Accepté en votation populaire du 14 sept. 1969 (AF du 11 déc. 1969 – RO 1969 1265; FF 1967 II 137, 1969 II 1105).

³ Elle tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire.

Art. 23

¹ La Confédération peut ordonner à ses frais ou encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays.

² Dans ce but, elle peut ordonner l'expropriation moyennant une juste indemnité. La législation fédérale statuera les dispositions ultérieures sur cette matière.

³ L'Assemblée fédérale peut interdire les constructions publiques qui porteraient atteinte aux intérêts militaires de la Confédération.

Art. 23^{bis} 10

Art. 24

¹ La Confédération a le droit de haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts.¹¹

² Elle concourra à la correction et à l'endiguement des torrents, ainsi qu'au reboisement des régions où ils prennent leur source. Elle décrètera les mesures nécessaires pour assurer l'entretien de ces ouvrages et la conservation des forêts existantes.

Art. 24^{bis} 12

¹ Pour assurer l'utilisation rationnelle et la protection des ressources en eau, ainsi que pour lutter contre l'action dommageable de l'eau, la Confédération, compte tenu de l'ensemble de l'économie hydraulique, édicte, par voie législative, des principes répondant à l'intérêt général sur:

- a. La conservation des eaux et leur aménagement, en particulier pour l'approvisionnement en eau potable, ainsi que l'enrichissement des eaux souterraines;
- b. L'utilisation des eaux pour la production d'énergie et pour le refroidissement;
- c. La régularisation des niveaux et des débits d'eaux superficielles et souterraines, les dérivations d'eau hors du cours naturel, les irrigations et les drainages, de même que d'autres interventions dans le cycle de l'eau.

² Aux mêmes fins, la Confédération édicte des dispositions sur:

- a. La protection des eaux superficielles et souterraines contre la pollution et le maintien de débits minimums convenables;
- b. La police des endiguements, y compris les corrections de cours d'eau et la sécurité des ouvrages d'accumulation;
- c. Les interventions qui visent à influencer sur les précipitations atmosphériques;
- d. La recherche et la mise en valeur de données hydrologiques;
- e. Le droit de la Confédération de requérir les ressources en eau, nécessaires à ses entreprises de transport et communications, moyennant le paiement des redevances et la compensation équitable des inconvénients.

³ Sous réserve des droits privés, il appartient aux cantons ou aux titulaires que désigne la législation cantonale de disposer des ressources en eau et de percevoir des redevances pour leur utilisation. Les cantons fixent ces redevances dans les limites de la législation fédérale.

⁴ Si l'octroi ou l'exercice de droits d'eau touche les rapports internationaux, la Confédération statue, avec la coopération des cantons intéressés. Il en est de même pour les rapports intercantonaux, lorsque les cantons intéressés ne parviennent pas à s'entendre. Dans les rapports internationaux, la Confédération fixe les redevances après avoir entendu les cantons intéressés.

⁵ L'exécution des prescriptions fédérales incombe aux cantons, à moins que la loi ne la réserve à la Confédération.

⁶ Dans l'exercice de ses compétences, la Confédération tient compte des besoins et sauvegarde les

10 Abrogé en votation populaire du 29 nov. 1998 (ACF du 22 janv. 1999 RO **1999** 743 et AF du 29 avril 1998 FF **1996** IV 1, **1998** 2111, **1999** 963).

11 Accepté en votation populaire du 11 juillet 1897 (AF du 15 oct. 1897 – RO **16** 335; FF **1893** V 13, **1897** IV 77).

12 Accepté en votation populaire du 7 déc. 1975 (AF du 17 mars 1976 – RO **1976** 711 – et AF du 20 juin 1975 – RO **1976** 715; FF **1972** II 1144, **1976** I 342).

possibilités de développement des régions d'où proviennent les eaux et des cantons en cause.

Art. 24^{ter} ¹³

La législation sur la navigation est du domaine de la Confédération.

Art. 24^{quater} ¹⁴

¹ La Confédération a le droit d'édicter des dispositions législatives sur le transport et la distribution de l'énergie électrique.

² L'énergie produite par la force hydraulique ne peut être dérivée à l'étranger qu'avec l'autorisation de la Confédération.

Art. 24^{quinquies} ¹⁵

¹ La législation sur l'énergie atomique est du domaine de la Confédération.

² La Confédération édicte des prescriptions sur la protection contre les dangers des rayons ionisants.

Art. 24^{sexies} ¹⁶

¹ La protection de la nature et du paysage relève du droit cantonal.

² La Confédération doit, dans l'accomplissement de ses tâches, ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, ainsi que les curiosités naturelles et les monuments et les conserver intacts là où il y a un intérêt général prépondérant.

³ La Confédération peut soutenir par des subventions les efforts en faveur de la protection de la nature et du paysage et procéder, par voie contractuelle ou d'expropriation, pour acquérir ou conserver des réserves naturelles, des sites évocateurs du passé et des monuments d'importance nationale.

⁴ Elle est autorisée à légiférer sur la protection de la faune et de la flore.

⁵ Les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national sont placés sous protection. Dans ces zones protégées, il est interdit d'aménager des installations de quelque nature que ce soit et de modifier le terrain sous une forme ou sous une autre. Font exception les installations servant à assurer la protection conformément au but visé et à la poursuite de l'exploitation à des fins agricoles.¹⁷

*Disposition transitoire:*¹⁸ Il y aura lieu de démanteler toute installation ou construction et de remettre dans son état d'origine tout terrain modifié, aux frais du responsable, lorsque ces ouvrages ou ces modifications sont contraires au but visé par la protection et entreprises après le 1er juin 1983, en particulier dans la zone marécageuse de Rothenthurm, tant sur le territoire du canton de Schwyz que sur celui du canton de Zoug. L'état initial sera rétabli.

Art. 24^{septies} ¹⁹

¹ La Confédération légifère sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes qui leur sont portées. En particulier, elle combat la pollution de l'air et le bruit.

² L'exécution des prescriptions fédérales incombe aux cantons, à moins que la loi ne la réserve à la Confédération.

13 Accepté en votation populaire du 4 mai 1919 (AF du 27 juin 1919 – RO 35 593; FF 1917 IV 301, 1919 III 417).

14 Accepté en votation populaire du 7 déc. 1975 (AF du 17 mars 1976 – RO 1976 711 – et AF du 20 juin 1975 – RO 1976 715; FF 1972 II 1144, 1976 I 342).

15 Accepté en votation populaire du 24 nov. 1957 (AF du 20 déc. 1957 – RO 1957 1041; FF 1957 I 1169, II 1175).

16 Accepté en votation populaire du 27 mai 1962 (AF du 22 juin 1962 – RO 1962 783; FF 1961 I 1089, 1962 I 1503).

17 Accepté en votation populaire du 6 déc. 1987 (ACF du 28 janv. 1988 – RO 1988 352 – et AF du 20 mars 1987 – FF 1987 I 969, 1983 IV 206, 1985 II 1449, 1988 I 541).

18 Accepté en votation populaire du 6 déc. 1987 (ACF du 28 janv. 1988 – RO 1988 352 – et AF du 20 mars 1987 – FF 1987 I 969, 1983 IV 206, 1985 II 1449, 1988 I 541).

19 Accepté en votation populaire du 6 juin 1971 (AF du 24 juin 1971 – RO 1971 905; FF 1970 I 773, 1971 I 1433).

Art. 24^{octies 20}

¹Dans les limites de leurs compétences, la Confédération et les cantons s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économique et compatible avec les exigences de la protection de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie.

²La Confédération établit des principes applicables:

- a. À l'utilisation des énergies indigènes et renouvelables;
- b. À la consommation économe et rationnelle de l'énergie.

³La Confédération:

- a. Édicte des prescriptions sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils;
- b. Encourage le développement de techniques énergétiques, en particulier en, matière d'économies d'énergie et d'énergies renouvelables.

⁴Dans la politique énergétique qu'elle applique, la Confédération tient compte des efforts des cantons et de leurs collectivités ainsi que de l'économie. Elle prend en considération les disparités entre les régions et les limites de ce qui est économiquement supportable. Les mesures touchant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont prises au premier chef par les cantons.

Art. 24^{novies 21}

¹L'homme et son environnement sont protégés contre les abus en matière de techniques de procréation et de génie génétique.

²La Confédération édicte des prescriptions concernant l'utilisation du patrimoine germinal et génétique humain. Elle veille par là à assurer la protection de la dignité humaine, de la personnalité et de la famille et se conformera notamment aux principes suivants:

- a. Les interventions dans le patrimoine génétique de gamètes et d'embryons humains ne sont pas admissibles;
- b. Le patrimoine germinal et génétique non humain ne peut être ni transféré dans le patrimoine germinal humain ni fusionné avec celui-ci;
- c. Le recours aux méthodes de procréation assistée n'est autorisé que lorsque la stérilité ou le danger de transmission d'une grave maladie ne peuvent être écartés d'une autre manière, et non pour développer chez l'enfant certaines qualités ou pour faire de la recherche. La fécondation d'ovules humains hors du corps de la femme n'est autorisée qu'aux conditions prévues par la loi. Ne peuvent être développés hors du corps de la femme jusqu'au stade d'embryon que le nombre d'ovules humains pouvant être immédiatement implantés;
- d. Le don d'embryons et toutes les formes de maternité de substitution sont interdits;
- e. Il ne peut être fait commerce du patrimoine germinal humain et des produits résultant d'embryons;
- f. Le patrimoine génétique d'une personne ne peut être analysé, enregistré et révélé qu'avec le consentement de celle-ci ou sur la base d'une prescription légale;
- g. L'accès d'une personne aux données relatives à son ascendance est garanti.

³La Confédération édicte des prescriptions sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique d'animaux, de plantes et d'autres organismes. Ce faisant, elle tient compte de la dignité de la créature et de la sécurité de l'homme, de l'animal et de l'environnement; elle protège aussi la multiplicité génétique des espèces animale et végétale.

Art. 24^{decies 22}

¹La Confédération édicte des dispositions dans le domaine de la transplantation d'organes, de tissus

20 Accepté en votation populaire du 23 sept. 1990 (ACF du 30 janv. 1991 – RO **1991** 246 – et AF du 6 oct. 1989 – FF **1989** III 861, **1988** I 297, **1991** I 275).

21 Accepté en votation populaire du 17 mai 1992 (ACF du 13 août 1992 – RO **1992** 1580 – et AF du 21 juin 1991 – RO **1992** 1579 – FF **1991** II 1433, **1987** II 1233, **1989** III 945, **1992** V 443).

22 Accepté en votation populaire du 7 févr. 1999 (ACF du 23 mars 1999 – RO **1999** 1341 – et AF du 26 juin 1998 – FF **1997** III 613, **1998** 3059, **1999** 2675).

et de cellules. Ce faisant, elle veille à assurer la protection de la dignité humaine, de la personnalité et de la santé.

² Elle veille à une répartition équitable des organes.

³ Le don d'organes, de tissus et de cellules humaines est gratuit. Le commerce d'organes humains est interdit.

Art. 25

La Confédération a le droit de statuer des dispositions législatives pour régler l'exercice de la pêche et de la chasse, principalement en vue de la conservation du gros gibier dans les montagnes, ainsi que pour protéger les oiseaux utiles à l'agriculture et à la sylviculture.

Art. 25^{bis} ²³

¹ La législation sur la protection des animaux est du ressort de la Confédération.

² La législation fédérale règle en particulier:

- a. La garde des animaux et les soins à leur donner;
- b. L'utilisation et le commerce des animaux;
- c. Les transports d'animaux;
- d. Les interventions et essais sur les animaux vivants;
- e. L'abattage et autres mises à mort d'animaux;
- f. L'importation d'animaux et de produits d'origine animale.

³ L'exécution des prescriptions fédérales incombe aux cantons, à moins que la loi ne la réserve à la Confédération.

Art. 26

La législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer est du domaine de la Confédération.

Art. 26^{bis} ²⁴

La législation sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux est du domaine de la Confédération.

Art. 27

¹ La Confédération a le droit de créer, outre l'école polytechnique existante, une université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de subventionner des établissements de ce genre.

² Les cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Elle est obligatoire et, dans les écoles publiques, gratuite.

³ Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance.

^{3bis} Pendant la période de la scolarité obligatoire, l'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-septembre.²⁵

⁴ La Confédération prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations.

23 Accepté en votation populaire du 2 déc. 1973 (AF du 14 mars 1974 – RO **1974** 721; FF **1972** II 1473, **1974** I 295).

24 Accepté en votation populaire du 5 mars 1961 (AF du 23 juin 1961 – RO **1961** 486; FF **1960** II 733, **1961** I 649).

25 Accepté en votation populaire du 22 sept. 1985 (ACF du 28 oct. 1985 – RO **1985** 1648 – et AF du 5 oct. 1984 – FF **1984** III 10 art. 2, **1981** I 1165, **1983** III 789, **1985** II 1437).

Art. 27^{bis} ²⁶

Art. 27^{ter} ²⁷

¹ La Confédération a le droit de légiférer sous la forme de lois ou d'arrêtés de portée générale:

- a. Pour encourager la production cinématographique suisse et les activités culturelles déployées dans le domaine du cinéma;
- b. Pour réglementer l'importation et la distribution des films, ainsi que l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films; à cet effet, elle peut au besoin, dans l'intérêt général de la culture ou de l'État, déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

² Les cantons seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution. Il en sera de même des associations culturelles et économiques intéressées.

³ Si la législation fédérale assujettit l'ouverture et la transformation d'entreprises de projection de films à des autorisations, il appartiendra aux cantons d'accorder ces dernières, selon la procédure qu'ils détermineront.

⁴ Pour le surplus, la législation sur le cinéma et son application sont de la compétence des cantons.

Art. 27^{quater} ²⁸

¹ La Confédération peut accorder aux cantons des subventions pour leurs dépenses en faveur de bourses d'études et d'autres aides financières à l'instruction.

² Elle peut aussi, en complément des réglementations cantonales, prendre elle-même ou soutenir des mesures destinées à favoriser l'instruction par des bourses ou d'autres aides financières.

³ Dans tous les cas, l'autonomie cantonale en matière d'instruction sera respectée.

⁴ Les dispositions d'exécution seront édictées sous la forme de lois fédérales ou arrêtés fédéraux de portée générale. Les cantons seront préalablement consultés.

Art. 27^{quinquies} ²⁹

¹ La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions sur la pratique de la gymnastique et des sports par la jeunesse. Elle peut, par une loi, rendre obligatoire l'enseignement de la gymnastique et des sports dans les écoles. Il appartient aux cantons d'appliquer les prescriptions fédérales dans les écoles.

² Elle encourage la pratique de la gymnastique et des sports chez les adultes.

³ Elle entretient une école de gymnastique et des sports.

⁴ Les cantons et les organisations intéressées seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution.

Art. 27^{sexies} ³⁰

¹ La Confédération encourage la recherche scientifique. Ses prestations peuvent être subordonnées à la condition que la coordination soit assurée.

² Elle peut créer des établissements de recherche ou en reprendre, soit entièrement, soit en partie.

Art. 28

Ce qui concerne les péages relève de la Confédération. Celle-ci peut percevoir des droits d'entrée et des droits de sortie.

Art. 29

¹ La perception des péages fédéraux sera réglée conformément aux principes suivants:

26 Abrogé en votation populaire du 10 mars 1985, avec effet dès le 1^{er} janv. 1986 (ACF du 22 mai 1985 – RO **1985** 658 – et AF du 5 oct. 1984 – FF **1984** III 12, **1981** III 705, **1985** I 1531).

27 Accepté en votation populaire du 6 juillet 1958 (AF du 3 oct. 1958 – RO **1958** 798; FF **1956** I 453, **1958** II 640).

28 Accepté en votation populaire du 8 déc. 1963 (AF du 21 févr. 1964 – RO **1964** 93; FF **1962** II 1304, **1963** II 1529).

29 Accepté en votation populaire du 27 sept. 1970 (AF du 17 déc. 1970 – RO **1970** 1653; FF **1969** II 1029, **1970** I 505, II 1535).

30 Accepté en votation populaire du 4 mars 1973 (AF du 21 juin 1973 – RO **1973** 1051; FF **1972** I 368, **1973** I 1155).

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (état au 20 avril 1999)

1. Droits sur l'importation.
 - a. Les matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture du pays seront taxées aussi bas que possible;
 - b. Il en sera de même des objets nécessaires à la vie;
 - c. Les objets de luxe seront soumis aux taxes les plus élevées.

À moins d'obstacles majeurs, ces principes devront aussi être observés lors de la conclusion de traités de commerce avec l'étranger.

2. Les droits sur l'exportation seront aussi modérés que possible.
3. La législation des péages contiendra des dispositions propres à assurer le commerce frontière et sur les marchés.

² Les dispositions ci-dessus n'empêchent point la Confédération de prendre temporairement des mesures exceptionnelles dans les circonstances extraordinaires.

Art. 30

¹ Le produit des péages appartient à la Confédération.

2 et 3...³¹

4...³²

Art. 31³³

¹ La liberté du commerce et de l'industrie est garantie sur tout le territoire de la Confédération, sous réserve des dispositions restrictives de la constitution et de la législation qui en découle.

² Les prescriptions cantonales sur l'exercice du commerce et de l'industrie ainsi que sur leur imposition sont réservées. Toutefois, elles ne peuvent déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie à moins que la constitution fédérale n'en dispose autrement. Les récales cantonales sont aussi réservées.

Art. 31^{bis 34}

¹ Dans les limites de ses attributions constitutionnelles, la Confédération prend des mesures propres à augmenter le bien-être général et à procurer la sécurité économique des citoyens.

² Tout en sauvegardant les intérêts généraux de l'économie nationale, la Confédération peut édicter des prescriptions sur l'exercice du commerce et de l'industrie et prendre des mesures en faveur de certaines branches économiques ou professions. Elle doit, sous réserve de l'alinéa 3, respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

³ Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des dispositions:

- a. Pour sauvegarder d'importantes branches économiques ou professions menacées dans leur existence, ainsi que pour développer la capacité professionnelle des personnes qui exercent une activité indépendante dans ces branches ou professions;
- b. ...³⁵
- c. Pour protéger des régions dont l'économie est menacée;
- d. Pour remédier aux conséquences nuisibles, d'ordre économique ou social, des cartels ou des groupements analogues;

31 Abrogés en votation populaire du 6 juillet 1958 (AF du 3 oct. 1958 – RO 1958 800, 1962 1858; FF 1957 II 826, 1958 I 693 855, II 640).

32 Abrogé en votation populaire du 15 mai 1927 (AF du 29 juin 1927 – RO 43 235; FF 1925 III 535, 1927 I 793).

33 Accepté en votation populaire du 6 juillet 1947 (AF du 1^{er} oct. 1947 – RO 63 1047; FF 1937 II 829, 1942 481, 1944 154, 1945 I 877, 1947 III 179).

34 Accepté en votation populaire du 6 juillet 1947 (AF du 1^{er} oct. 1947 – RO 63 1047; FF 1937 II 829, 1942 481, 1944 154, 1945 I 877, 1947 III 179).

35 Abrogée en votation populaire du 9 juin 1996 (ACF du 19 août 1996 RO 1996 2503 et AF du 21 déc. 1995 RO 1996 2502; FF 1996 I 233, 1992 VI 284, 1996 III 883).

e.³⁶ Pour prendre des mesures de précaution en matière de défense nationale économique ainsi que pour assurer l'approvisionnement du pays en biens et en services d'importance vitale lors de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens.

⁴ Les branches économiques et les professions ne seront protégées par des dispositions fondées sur les lettres a et b que si elles ont pris les mesures d'entraide qu'on peut équitablement exiger d'elles.

⁵ La législation fédérale édictée en vertu de l'alinéa 3, lettres a et b, devra sauvegarder le développement des groupements fondés sur l'entraide.

Art. 31^{ter} 37

¹ Les cantons ont le droit de subordonner, par voie législative, à des connaissances professionnelles et des qualités personnelles l'exploitation des cafés et des restaurants et à un besoin le nombre des établissements de même genre, si cette branche est menacée dans son existence par une concurrence excessive. Les dispositions qui s'y rapportent devront tenir suffisamment compte de l'importance des divers genres d'établissements pour le bien-être public.

² En outre, la Confédération peut, dans les limites de ses attributions législatives, autoriser les cantons à édicter des prescriptions dans des matières qui ne nécessitent pas une réglementation fédérale et pour lesquelles ils ne sont pas déjà compétents.

Art. 31^{quater} 38

¹ La Confédération a le droit de légiférer sur le régime des banques.

² Cette législation devra tenir compte du rôle et de la situation particulière des banques cantonales.

Art. 31^{quinquies} 39

¹ La Confédération prend des mesures tendant à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle, en particulier à prévenir et à combattre le chômage et le renchérissement. Elle collabore avec les cantons et l'économie.

² La Confédération peut déroger, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie lorsqu'elle prend des mesures dans les domaines de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures. Elle peut obliger les entreprises à constituer des réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux. Après la libération de celles-ci, les entreprises décident librement de leur emploi en se conformant aux buts que la loi prescrit.

³ La Confédération, les cantons et les communes établissent leurs budgets compte tenu des impératifs de la situation conjoncturelle. Aux fins d'équilibrer la conjoncture, la Confédération peut, à titre temporaire, prélever des suppléments ou accorder des rabais sur les impôts et taxes fédéraux. Les fonds prélevés seront stérilisés aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera. Les impôts et taxes fédéraux directs seront ensuite remboursés individuellement, les impôts et taxes fédéraux indirects affectés à l'octroi de rabais ou à la création de possibilités de travail.

⁴ La Confédération tient compte des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays.

⁵ La Confédération procède aux enquêtes que requiert la politique conjoncturelle.

Art. 31^{sexies} 40

¹ La Confédération prend des mesures pour protéger les consommateurs tout en sauvegardant les intérêts généraux de l'économie nationale et en respectant le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

² Les organisations de consommateurs bénéficient, dans les limites de la législation sur la concurrence,

36 Accepté en votation populaire du 2 mars 1980 (ACF du 23 avril 1980 – RO 1980 380 – et AF du 22 juin 1979 – FF 1979 II 407, 1978 II 703, 1980 II 200).

37 Accepté en votation populaire du 6 juillet 1947 (AF du 1^{er} oct. 1947 – RO 63 1047; FF 1937 II 829, 1942 481, 1944 154, 1945 I 877, 1947 III 179).

38 Accepté en votation populaire du 6 juillet 1947 (AF du 1^{er} oct. 1947 – RO 63 1047; FF 1937 II 829, 1942 481, 1944 154, 1945 I 877, 1947 III 179).

39 Accepté en votation populaire du 26 févr. 1978 (AF du 21 avril 1978 – RO 1978 485 – et AF du 7 oct. 1977 – RO 1978 484; FF 1976 III 693, 1978 I 1093 1153).

40 Accepté en votation populaire du 14 juin 1981 (ACF du 17 août 1981 – RO 1981 1244 – et AF du 10 oct. 1980 – FF 1980 III 717 1454, 1979 II 57 713, 1981 II 1216).

rence déloyale, des mêmes droits que les associations professionnelles et économiques.

³ Les cantons établissent une procédure de conciliation ou une procédure judiciaire simple et rapide s'appliquant, jusqu'à concurrence d'une valeur litigieuse à fixer par le Conseil fédéral, aux différends qui découlent de contrats conclus entre consommateurs finals et fournisseurs.

Art. 31^{septies} 41

Pour empêcher des abus dans la formation des prix, la Confédération édicte des dispositions sur la surveillance des prix et des prix recommandés s'appliquant aux biens et aux services offerts par des entreprises et organisations qui occupent une position dominante sur le marché, notamment par les cartels et organisations analogues de droit public ou de droit privé. Lorsque le but à atteindre l'exige, ces prix peuvent être abaissés.

Art. 31^{octies} 42

¹ La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production à la fois durable et orientée vers le marché, contribue substantiellement:

- a. à l'approvisionnement assuré de la population;
- b. au maintien des bases naturelles de l'existence et à l'entretien du paysage rural;
- c. à l'occupation décentralisée du territoire.

² En complément des mesures d'entraide que l'on peut exiger de l'agriculture et en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol.

³ Elle conçoit les mesures de sorte que l'agriculture accomplisse ses tâches multifonctionnelles. Ses compétences et ses tâches sont notamment les suivantes:

- a. elle complète le revenu paysan par le versement de paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies, à la condition que la preuve soit apportée qu'il est satisfait à des exigences de caractère écologique;
- b. elle encourage, au moyen d'incitations économiquement rentables, les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et de la vie animale;
- c. elle édicte des prescriptions concernant la déclaration de la provenance, de la qualité, des méthodes de production et des procédés de transformation des denrées alimentaires;
- d. elle protège l'environnement contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'éléments fertilisants, de produits chimiques et d'autres matières auxiliaires;
- e. elle peut encourager la recherche, la vulgarisation et la formation agricoles et octroyer des contributions à l'investissement;
- f. elle peut édicter des prescriptions pour consolider la propriété foncière rurale.

⁴ Elle engage à ces fins des crédits à affectation spéciale du domaine de l'agriculture et des moyens généraux de la Confédération.

Art. 32⁴³

¹ Les dispositions prévues aux articles 31^{bis}, 31^{ter}, 2^e alinéa, 31^{quater}, 31^{quinquies} et 31^{octies}, 2^e et 3^e alinéas, ne pourront être établies que sous forme de lois ou d'arrêtés sujets au vote du peuple.⁴⁴ Pour les cas

41 Accepté en votation populaire du 28 nov. 1982 (ACF du 1^{er} mars 1983 – RO **1983** 240 – et AF du 19 mars 1982 – FF **1982** I 861, **1981** III 314, **1983** I 903). L'initiative populaire demandait que la disposition sur la surveillance des prix soit introduite comme art. 31^{sexies} dans la constitution. Étant donné cependant que le peuple et les cantons ont déjà complété la constitution, lors de la votation du 14 juin 1981, par un art. 31^{sexies} sur la protection des consommateurs qui n'a pas été abrogé par l'initiative populaire, la disposition sur la surveillance des prix est insérée comme art. 31^{septies} dans la présente constitution.

42 Accepté en votation populaire du 9 juin 1996 (ACF du 19 août 1996 RO **1996** 2503 et AF du 21 déc. 1995 RO **1996** 2502, FF **1996** I 233, **1992** VI 284, **1996** III 883).

43 Accepté en votation populaire du 6 juillet 1947 (AF du 1^{er} oct. 1947 – RO **63** 1047; FF **1937** II 829, **1942** 481, **1944** 154, **1945** I 877, **1947** III 179).

44 Phrase acceptée en votation populaire du 9 juin 1996 (ACF du 19 août 1996 RO **1996** 2503 et AF du 21 déc.

d'urgence survenant en période de perturbations économiques, l'article 89, 3^e alinéa⁴⁵, est réservé.

² Les cantons seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution. En règle générale, ils seront chargés d'exécuter les dispositions fédérales.

³ Les groupements économiques intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution et pourront être appelés à coopérer à l'application des prescriptions d'exécution.

Art. 32^{bis} ⁴⁶

¹ La Confédération a le droit de légiférer sur la fabrication, l'importation, la rectification, la vente et l'imposition des boissons distillées.

² La législation tendra à diminuer la consommation et partant l'importation et la production de l'eau-de-vie. Elle encouragera la production du fruit de table et l'emploi des matières distillables indigènes pour l'alimentation ou l'affouragement. ...⁴⁷

³ La production industrielle des boissons distillées est concédée à des sociétés coopératives et à d'autres entreprises privées. Les concessions accordées doivent permettre d'utiliser les déchets et résidus de l'arboriculture fruitière, de la viticulture et de la culture des betteraves à sucre et les excédents des récoltes de fruits et de pommes de terre, en tant que ces matières premières ne peuvent être rationnellement employées ailleurs que dans la distillerie.

⁴ La production non industrielle des eaux-de-vie de fruits et déchets de fruits, de cidre, de vin, de marcs de raisin, de lies de vin, de racines de gentiane et d'autres matières analogues est autorisée dans les distilleries domestiques déjà existantes ou dans des distilleries ambulantes, en tant que ces matières proviennent exclusivement de la récolte indigène du producteur ou ont été récoltées à l'état sauvage dans le pays. L'eau-de-vie ainsi obtenue, qui est nécessaire au ménage et à l'exploitation agricole du producteur, est exempte d'impôt. Les distilleries domestiques existant encore après l'expiration d'un délai de quinze ans dès l'acceptation du présent article devront, pour continuer leur exploitation, demander une concession, qui leur sera accordée sans frais aux conditions à fixer par la loi.

⁵ Les spécialités obtenues par la distillation des fruits à noyau, du vin, des marcs de raisin, des lies de vin, des racines de gentiane et d'autres matières analogues sont soumises au paiement d'un impôt. Le producteur doit toutefois pouvoir retirer un prix équitable de ses matières premières de provenance indigène.

⁶ À l'exception des quantités nécessaires au producteur, qui sont exemptes d'impôt, et des spécialités, la Confédération peut prendre en charge, à des prix équitables, l'eau-de-vie fabriquée dans le pays.⁴⁸

⁷ Sont exempts d'impôt les produits exportés ou transportés en transit ou dénaturés.

⁸ Les recettes provenant de l'imposition du débit et du commerce de détail dans les limites du territoire cantonal restent acquises aux cantons. Les patentes pour le commerce intercantonal et international sont délivrées par la Confédération; les recettes en sont réparties entre les cantons proportionnellement à leur population de résidence ordinaire.

⁹ Le dixième des recettes nettes que la Confédération retire de l'imposition des boissons distillées revient aux cantons. Cette part est employée pour combattre dans leurs causes et dans leurs effets l'alcoolisme, l'abus des stupéfiants et autres substances engendrant la dépendance ainsi que l'abus des médicaments. La part de chaque canton est fixée proportionnellement à la population de résidence. La Confédération affecte sa part à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.⁴⁹

1995 RO **1996** 2502; FF **1996** I 233, **1992** VI 284, **1996** III 883).

45 Actuellement art. 89^{bis}, conformément à l'AF du 28 oct. 1949 (RO **1949** II 1614).

46 Accepté en votation populaire du 6 avril 1930 (AF du 25 juin 1930 – RO **46** 408; FF **1926** I 305, **1930** I 385).

47 Phrase abrogée en votation populaire du 10 mars 1996 (ACF du 9 mai 1996 RO **1996** 1490 et AF du 24 mars 1995 FF **1995** I 85, II 350, **1996** II 1038).

48 Accepté en votation populaire du 10 mars 1996 (ACF du 9 mai 1996 RO **1996** 1490 et AF du 24 mars 1995 FF **1995** I 85, II 350, **1996** II 1038).

49 Accepté en votation populaire du 9 juin 1985 (ACF du 24 juillet 1985 – RO **1985** 1025 – et AF du 5 oct. 1984 – FF **1984** III 17, **1981** III 705, **1985** II 677).

Art. 32^{ter} ⁵⁰

¹ La fabrication, l'importation, le transport, la vente, la détention pour la vente de la liqueur dite absinthe sont interdits dans toute l'étendue de la Confédération. Cette interdiction s'étend à toutes les boissons qui, sous une dénomination quelconque, constitueraient une imitation de l'absinthe. Le transport en transit et l'emploi de l'absinthe à des usages pharmaceutiques restent réservés.

² L'interdiction ci-dessus entrera en vigueur deux ans après son adoption. La législation fédérale statuera les dispositions nécessaires par suite de cette prohibition.

³ La Confédération a le droit de décréter la même interdiction par voie législative à l'égard de toutes les autres boissons contenant de l'absinthe qui constitueraient un danger public.

Art. 32^{quater} ⁵¹

¹ Les cantons ont le droit de soumettre, par voie législative, aux restrictions exigées par le bien-être public, l'exercice de la profession d'aubergiste et le commerce de détail des boissons spiritueuses. Est réputé commerce de détail des boissons spiritueuses non distillées le commerce par quantités inférieures à 2 l.

² Le commerce des boissons spiritueuses non distillées par quantités de 2 à 10 l peut, dans les limites de l'article 31, 2e alinéa⁵², et par voie législative, être subordonné par les cantons à une autorisation et au paiement d'un modeste émolument et soumis à la surveillance des autorités.

³ La vente des boissons spiritueuses non distillées ne peut être soumise par les cantons à des impôts spéciaux autres que les droits de patente.

⁴ Les personnes morales ne doivent pas être traitées moins favorablement que les personnes physiques. Les producteurs de vin et de cidre peuvent, sans autorisation et sans payer de droit, vendre le produit de leur propre récolte par quantités de 2 l ou plus.

⁵ La Confédération a le droit de légiférer sur le commerce des boissons spiritueuses non distillées par quantités de 2 l ou plus. Les prescriptions qu'elle édicte ne doivent rien renfermer de contraire au principe de la liberté de commerce et d'industrie.

⁶ Le colportage et les autres modes de vente ambulante des boissons spiritueuses sont interdits.

Art. 33

¹ Les cantons peuvent exiger des preuves de capacité de ceux qui veulent exercer des professions libérales.

² La législation fédérale pourvoit à ce que ces derniers puissent obtenir à cet effet des actes de capacité valables dans toute la Confédération.

Art. 34

¹ La Confédération a le droit de statuer des prescriptions uniformes sur le travail des enfants dans les fabriques, sur la durée du travail qui pourra y être imposée aux adultes, ainsi que sur la protection à accorder aux ouvriers contre l'exercice des industries insalubres et dangereuses.

² Les opérations des agences d'émigration et des entreprises d'assurance non instituées par l'État sont soumises à la surveillance et à la législation fédérales.

Art. 34^{bis} ⁵³

¹ La Confédération introduira, par voie législative, l'assurance en cas d'accident et de maladie, en tenant compte des caisses de secours existantes.

² Elle peut déclarer la participation à ces assurances obligatoire en général ou pour certaines catégories déterminées de citoyens.

50 Accepté en votation populaire du 5 juillet 1908 (AF du 7 oct. 1908 – RO 24 899; FF 1907 VI 1162, 1908 IV 733).

51 Accepté en votation populaire du 6 avril 1930 (AF du 25 juin 1930 – RO 46 408; FF 1926 I 305, 1930 I 385).

52 Nouvelle référence acceptés en votation populaire du 6 juillet 1947 (AF du 1^{er} oct. 1947 – RO 63 1047; FF 1937 II 829, 1942 481, 1944 154, 1945 I 877, 1947 III 179).

53 Accepté en votation populaire du 26 oct. 1890 (AF du 17 déc. 1890 – RO 11 682; FF 1890 I 309 V 47).

Art. 34^{ter} ⁵⁴

¹ La Confédération a le droit de légiférer :

- a. Sur la protection des employés ou ouvriers ;
- b. Sur les rapports entre employeurs et employés ou ouvriers, notamment sur la réglementation en commun des questions intéressant l'entreprise et la profession ;
- c. Sur la force obligatoire générale de contrats collectifs de travail ou d'autres accords entre associations d'employeurs et d'employés ou ouvriers en vue de favoriser la paix du travail ;
- d. Sur une compensation appropriée du salaire ou du gain perdu par suite de service militaire ;
- e. Sur le service de placement ;
- f. ...⁵⁵
- g. Sur la formation professionnelle dans l'industrie, les arts et métiers, le commerce, l'agriculture et le service de maison.

² La force obligatoire générale prévue sous lettre c ne pourra être statuée que dans des domaines touchant les rapports de travail entre employeurs et employés ou ouvriers, à condition toutefois que les dispositions considérées tiennent suffisamment compte des diversités régionales, des intérêts légitimes des minorités et respectent l'égalité devant la loi ainsi que la liberté d'association.

³ ...⁵⁶

⁴ Les dispositions de l'article 32 sont applicables par analogie.

Art. 34^{quater} ⁵⁷

¹ La Confédération prend les mesures propres à promouvoir une prévoyance suffisante pour les cas de vieillesse, de décès et d'invalidité. Cette prévoyance résulte d'une assurance fédérale, de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance individuelle.

² La Confédération institue, par voie législative, une assurance-vieillesse, survivants et invalidité obligatoire pour l'ensemble de la population. Cette assurance sert des prestations en espèces et en nature. Les rentes doivent couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée. La rente maximale ne doit pas être supérieure au double de la rente minimale. Les rentes doivent être adaptées au moins à l'évolution des prix. L'assurance est réalisée avec le concours des cantons ; il peut être fait appel au concours d'associations professionnelles et d'autres organisations privées ou publiques. L'assurance est financée :

- a. Par les cotisations des assurés ; s'agissant de salariés, la moitié des cotisations sont à la charge de l'employeur ;
- b. Par une contribution de la Confédération, qui n'excédera pas la moitié des dépenses et qui sera couverte en premier lieu par les recettes nettes de l'impôt et des droits de douane sur le tabac, ainsi que de l'imposition fiscale des boissons distillées dans la mesure fixée à l'article 32bis, 9e alinéa ;
- c. Si la loi d'application le prévoit, par une contribution des cantons, qui diminuera d'autant la part de la Confédération.

³ Afin de permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides de maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur, compte tenu des prestations de l'assurance fédérale, la Confédération prend par voie législative, dans le domaine de la prévoyance professionnelle, les mesures suivantes :

- a. Elle oblige les employeurs à assurer leur personnel auprès d'une institution de prévoyance d'entreprise, d'administration ou d'association, ou auprès d'une institution similaire, et à prendre en charge au moins la moitié des cotisations ;

⁵⁴ Accepté en votation populaire du 6 juillet 1947 (AF du 1er oct. 1947 – RO **63** 1047; FF ⁵⁵ 56 ⁵⁷ **1937** II 829, **1942** 481, **1944** 154, **1945** I 877, **1947** III 179).

⁵⁵ Abrogé en votation populaire du 13 juin 1976 (AF du 4 oct. 1976 – RO **1976** 2001 – et AF du 11 mars 1976 – RO **1976** 2003; FF **1975** II 1573, **1976** II 1522).

⁵⁶ Abrogé en votation populaire du 13 juin 1976 (AF du 4 oct. 1976 – RO **1976** 2001 – et AF du 11 mars 1976 – RO **1976** 2003; FF **1975** II 1573, **1976** II 1522).

⁵⁷ Accepté en votation populaire du 3 déc. 1972 (AF du 20 mars 1973 – RO **1973** 429; FF **1971** II 1609, **1973** I 69).

- b. Elle fixe les exigences minimales auxquelles ces institutions de prévoyance doivent satisfaire; elle peut, pour résoudre certains problèmes spéciaux, prévoir des mesures s'appliquant à l'ensemble du pays;
- c. Elle veille à ce que la possibilité soit donnée à tout employeur d'assurer son personnel auprès d'une institution de prévoyance; elle peut créer une caisse fédérale;
- d. Elle veille à ce que les personnes de condition indépendante puissent s'assurer facultativement auprès d'une institution relevant de la prévoyance professionnelle à des conditions équivalentes à celles qui sont offertes aux salariés. L'assurance peut être rendue obligatoire pour certaines catégories de personnes indépendantes, d'une façon générale ou pour la couverture de risques particuliers.

⁴ La Confédération veille à ce que la prévoyance professionnelle aussi bien que l'assurance fédérale puissent, à long terme, se développer conformément à leur but.

⁵ Les cantons peuvent être tenus d'accorder des exonérations fiscales aux institutions relevant de l'assurance fédérale ou de la prévoyance professionnelle, ainsi que des allègements fiscaux aux assurés et à leurs employeurs en ce qui concerne les cotisations et les droits d'expectative.

⁶ La Confédération, en collaboration avec les cantons, encourage la prévoyance individuelle, notamment par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accession à la propriété.

⁷ La Confédération encourage la réadaptation des invalides et soutient les efforts entrepris en faveur des personnes âgées, des survivants et des invalides. Elle peut utiliser à cette fin les ressources financières de l'assurance fédérale.

Art. 34^{quinquies 58}

¹ La Confédération, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés et dans les limites de la constitution, tient compte des besoins de la famille.

² La Confédération est autorisée à légiférer en matière de caisses de compensations familiales. Elle peut déclarer l'affiliation obligatoire en général ou pour certains groupes de la population. Elle tient compte des caisses existantes, soutient les efforts des cantons et des associations professionnelles en vue de la fondation de nouvelles caisses et peut créer une caisse centrale de compensation. Elle peut faire dépendre ses prestations financières d'une participation équitable des cantons.

³ ...⁵⁹

⁴ La Confédération instituera, par la voie législative, l'assurance-maternité. Elle pourra déclarer l'affiliation obligatoire en général ou pour certains groupes de la population et astreindre à verser des contributions même des personnes non qualifiées pour bénéficier des prestations de l'assurance. Elle peut faire dépendre ses prestations financières d'une participation équitable des cantons.

⁵ Les lois édictées en vertu du présent article seront exécutées avec le concours des cantons; appel pourra être fait à la collaboration d'associations de droit public ou privé.

Art. 34^{sexies 60}

¹ La Confédération prend des mesures visant à encourager la construction de logements, notamment par l'abaissement de son coût, et l'accès à la propriété d'un logement ou d'une maison. La législation fédérale fixera les conditions dont dépendra l'octroi de l'aide.

² La Confédération peut notamment

- a. Faciliter l'obtention et l'équipement de terrains pour la construction de logements.
- b. Soutenir les efforts visant à améliorer les conditions de logement et d'environnement en faveur de familles, de personnes ayant des possibilités de gain limitées, de personnes âgées, d'invalides ainsi que de personnes exigeant des soins.
- c. Stimuler les recherches sur le marché du logement et en matière de construction, ainsi qu'encourager la rationalisation de la construction.

58 Accepté en votation populaire du 25 nov. 1945 (AF du 5 avril 1946 – RO 62 437; FF 1944 825, 1945 II 789).

59 Abrogé en votation populaire du 5 mars 1972 (AF du 29 juin 1972 – RO 1972 1509; FF 1971 I 1677, 1972 I 1295).

60 Accepté en votation populaire du 5 mars 1972 (AF du 29 juin 1972 – RO 1972 1509; FF 1971 I 1677, 1972 I 1295).

d. Assurer l'obtention de capitaux pour la construction de logements.

³ La Confédération est autorisée à édicter les prescriptions légales nécessaires à l'équipement de terrains destinés à la construction de logements, ainsi qu'à la rationalisation de la construction.

⁴ En tant que ces mesures, par leur nature, ne relèvent pas de la seule compétence de la Confédération, les cantons sont appelés à participer à leur exécution.

⁵ Les cantons et les groupements intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution.

Art. 34^{septies} 61

¹ La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions contre les abus en matière de bail. Elle légifère pour protéger les locataires contre les loyers et autres prétentions abusifs des bailleurs, sur l'annulabilité des congés abusifs et sur la prolongation du bail limitée dans le temps.

² La Confédération peut, afin d'encourager la conclusion d'accords pris en commun et d'empêcher les abus dans le domaine des loyers et du logement, édicter des prescriptions concernant la déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadres et d'autres mesures prises en commun par les associations de bailleurs et de locataires ou les organisations qui défendent des intérêts semblables. L'article 34ter, 2e alinéa, de la constitution est applicable par analogie.

Art. 34^{novies} 62

¹ La Confédération règle par voie législative l'assurance-chômage. Elle peut légiférer en matière d'aide aux chômeurs.

² L'assurance-chômage est obligatoire pour les travailleurs. La loi règle les exceptions. La Confédération veille à ce que les personnes exerçant une activité indépendante aient la faculté de s'assurer à certaines conditions.

³ L'assurance-chômage garantit une compensation convenable du revenu et encourage par le versement de prestations financières des mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage.

⁴ L'assurance-chômage est financée par les cotisations des assurés; si ceux-ci sont des salariés, leurs employeurs prennent à leur charge la moitié du montant de la cotisation. La loi fixe le montant maximum du revenu soumis à cotisation, ainsi que le taux de cotisation maximum. La Confédération et les cantons allouent des prestations financières dans des circonstances exceptionnelles.

⁵ Les cantons et les organisations économiques participent à l'élaboration et à l'exécution des dispositions légales.

Art. 35⁶³

¹ Il est interdit d'ouvrir et d'exploiter des maisons de jeu.

² Les gouvernements cantonaux peuvent, à certaines conditions dictées par l'intérêt public, autoriser les jeux d'agrément en usage dans les *kursaals* jusqu'au printemps 1925, en tant que l'autorité compétente estime ces jeux nécessaires au maintien ou au développement du tourisme et que leur organisation est assurée par une entreprise exploitant à cette fin un *kursaal*. Les cantons peuvent également interdire de tels jeux.

³ Une ordonnance du Conseil fédéral déterminera les conditions dictées par l'intérêt public. La mise ne devra pas dépasser 5 francs.

⁴ Les autorisations cantonales sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

⁵ Le quart des recettes brutes des jeux sera versé à la Confédération qui l'affectera, sans égard à ses propres prestations, aux victimes des dévastations naturelles, ainsi qu'à des œuvres d'utilité publique.

⁶ La Confédération peut aussi prendre les mesures nécessaires concernant les loteries.

Art. 36

¹ Dans toute la Suisse, les postes et les télégraphes sont du domaine fédéral.

61 Accepté en votation populaire du 7 déc. 1986 (ACF du 20 janvier 1987 – RO 1987 282 – et AF du 21 mars 1986, art. 2, al. 2 – FF 1986 I 854, 1985 I 1369, 1987 I 479). Le 2e alinéa reprend sans changement le texte du 1er alinéa de l'art. 34septies, en vigueur jusqu'à présent.

62 Accepté en votation populaire du 13 juin 1976 (AF du 4 oct. 1976 – RO 1976 2001 – et AF du 11 mars 1976 – RO 1976 2003; FF 1975 II 1573, 1976 II 1522). Il n'y a pour l'instant pas d'art. 34octies.

63 Accepté en votation populaire du 7 déc. 1958 (AF du 20 mars 1959 – RO 1959 234; FF 1958 I 621, 1959 I 75).

² Le produit des postes et des télégraphes appartient à la caisse fédérale.

³ Les tarifs seront fixés d'après les mêmes principes et aussi équitablement que possible dans toutes les parties de la Suisse.

⁴ L'inviolabilité du secret des lettres et des télégrammes est garantie.

Art. 36^{bis} 64

¹ La Confédération assurera par voie législative l'établissement et l'utilisation d'un réseau de routes nationales. Pourront être déclarées telles les voies de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général.

² Les cantons construiront et entretiendront les routes nationales conformément aux dispositions arrêtées par la Confédération et sous sa haute surveillance. La Confédération pourra assumer elle-même la tâche incombant à un canton, si celui-ci le demande ou si l'intérêt de l'ouvrage l'exige.

³ Les terres productives seront ménagées autant que possible. Les inconvénients résultant du fait que la construction de routes nuira à l'utilisation et à l'exploitation de terrains doivent être compensés par des mesures appropriées, dont les frais seront portés au compte de la construction de la route.

⁴ Les frais de construction, d'exploitation et d'entretien des routes nationales sont répartis entre la Confédération et les cantons; à cet effet, on tiendra compte des charges imposées aux différents cantons par les routes nationales, ainsi que de leur intérêt et de leur capacité financière.⁶⁵

⁵ ...⁶⁶

⁶ Réserve faite des attributions de la Confédération, les routes nationales sont placées sous la souveraineté des cantons.

Art. 36^{ter} 67

¹ La Confédération utilise, pour des tâches en rapport avec le trafic routier, la moitié du produit net de l'impôt sur les huiles minérales utilisées comme carburant et la totalité de la surtaxe et ce, comme suit:⁶⁸

- a. Participation aux frais des routes nationales;
- b. Contributions aux frais de construction des routes principales faisant partie d'un réseau à désigner par le Conseil fédéral en collaboration avec les cantons et répondant à des exigences techniques précises;
- c.⁶⁹ Contributions aux frais de suppression des passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité, ainsi qu'aux frais de promotion du trafic combiné, du transport de véhicules routiers accompagnés et d'autres mesures qui favorisent la séparation des courants de trafic;
- d. Contributions aux frais des mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessitées par le trafic routier motorisé et aux frais des ouvrages de protection contre les forces de la nature le long des routes ouvertes au trafic motorisé;
- e. Participation générale aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur et à la péréquation financière dans le secteur routier;
- f. Subventions aux cantons dotés de routes alpestres qui servent au trafic international, et aux cantons dépourvus de routes nationales.

² La Confédération prélève une surtaxe dans la mesure où le produit de la part affectée de l'impôt

64 Accepté en votation populaire du 6 juillet 1958 (AF du 3 oct. 1958 – RO **1958** 800, **1962** 1858; FF **1957** II 826, **1958** I 693 855, II 640).

65 Accepté en votation populaire du 27 févr. 1983 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1983 (ACF du 27 avril 1983 – RO **1983** 445 – et AF du 8 oct. 1982 – RO **1983** 444; FF **1982** III 109, I 1361, **1983** II 314).

66 Abrogé en votation populaire du 27 févr. 1983 (ACF du 27 avril 1983 – RO **1983** 445 – et AF du 8 oct. 1982 – RO **1983** 444; FF **1982** III 109, I 1361, **1983** II 314).

67 Accepté en votation populaire du 27 févr. 1983 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1983 (ACF du 27 avril 1983 – RO **1983** 445 – et AF du 8 oct. 1982 – RO **1983** 444; FF **1982** III 109, I 1361, **1983** II 314).

68 Accepté en votation populaire du 10 mars 1996 (ACF du 9 mai 1996 RO **1996** 1491 et AF du 24 mars 1995 FF **1995** I 85, II 351, **1996** II 1038).

69 Accepté en votation populaire du 10 mars 1996 (ACF du 9 mai 1996 RO **1996** 1491 et AF du 24 mars 1995 FF **1995** I 85, II 351, **1996** II 1038).

sur les huiles minérales ne suffit pas à garantir la réalisation des tâches énumérées au premier alinéa.⁷⁰

Art. 36^{quater} ⁷¹

¹ La Confédération peut percevoir sur le trafic des poids lourds une redevance liée, soit aux prestations, soit à la consommation. La redevance ne peut être perçue que dans la mesure où les coûts occasionnés à la collectivité par ce trafic ne sont pas déjà couverts par d'autres prestations ou redevances.

² Le produit net de la redevance ne doit pas dépasser les coûts non couverts. Il sera affecté à la couverture des coûts dus au trafic routier.

³ Les cantons ont droit à une partie du produit net de la redevance. Lors de la fixation de leur quote-part, il sera tenu compte des répercussions particulières de la redevance sur les régions de montagne et sur les régions périphériques.

Art. 36^{quinquies} ⁷²

¹ La Confédération perçoit pour l'utilisation des routes nationales de première et de deuxième classe une redevance annuelle de 40 francs sur les véhicules automobiles et les remorques immatriculés en Suisse ou à l'étranger dont le poids total ne dépasse pas 3,5 tonnes. Le taux de redevance peut être adapté, dans la mesure où les coûts du trafic routier le justifient, au moyen d'un arrêté fédéral de portée générale sujet au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral règle l'exécution par voie d'ordonnance. Il peut exempter certains véhicules de la redevance et établir, notamment pour les déplacements dans les zones frontalières, une réglementation particulière. Celle-ci ne devra pas privilégier les véhicules immatriculés à l'étranger au détriment des véhicules suisses. Le Conseil fédéral peut prévoir des amendes en cas d'infraction. Les cantons perçoivent la redevance pour les véhicules immatriculés en Suisse et contrôlent le respect des prescriptions par tous les véhicules.

³ Le produit net de la redevance est utilisé comme le produit de la surtaxe en vertu de l'article 36ter.

⁴ La perception de cette redevance peut être restreinte ou supprimée par une loi. Cette loi pourra aussi étendre la perception de la redevance à d'autres catégories de véhicules qui ne sont pas soumises à la redevance sur le trafic des poids lourds.

⁵ Le présent article entre en vigueur le 1er janvier 1995.

Art. 36^{sexies} ^{73 74}

¹ La Confédération protège la zone alpine contre les effets négatifs du trafic de transit. Elle limite les nuisances causées par le trafic de transit de telle sorte que les êtres humains, les animaux et les plantes ainsi que leurs espaces vitaux n'en subissent pas de dommages.

² Les marchandises transitant d'une frontière à l'autre à travers les Alpes sont transportées par le rail. Le Conseil fédéral fixe les mesures à prendre par voie d'ordonnance. Des dérogations à cette règle ne sont accordées que si elles sont indispensables; les conditions en sont spécifiées dans la loi.

³ La capacité des routes de transit dans les régions alpines ne doit pas être augmentée. Les routes de contournement destinées à désengorger les localités ne tombent pas sous le coup de cette disposition.

70 Accepté en votation populaire du 28 nov. 1993 (ACF du 27 janv. 1994 RO **1994** 268 et AF du 18 juin 1993 RO **1994** 267; FF **1993** II 857, **1992** I 781, **1994** I 463).

71 Accepté en votation populaire du 20 févr. 1994 (ACF du 21 avril 1994 RO **1994** 1096 et AF du 18 juin 1993 FF **1993** II 867, **1992** II 725, **1994** II 690).

72 Accepté en votation populaire du 20 févr. 1994 (ACF du 21 avril 1994 RO **1994** 1098 et AF du 18 juin 1993 RO **1994** 1097; FF **1993** II 865, **1992** II 725, **1994** II 690).

73 L'initiative populaire demandait que la constitution soit complétée par un art. 36^{quater}. Étant donné cependant que le peuple et les cantons ont déjà complété la constitution, lors de la même votation du 20 févr. 1994, par un art. 36^{quater} relatif à l'introduction d'une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RO **1994** 1096) ainsi que par un art. 36^{quinquies} concernant la prorogation de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (RO **1994** 1097), qui n'ont pas été abrogés par l'initiative populaire, la disp. sur la protection des régions alpines contre le trafic de transit sera insérée comme art. 36^{sexies} dans la constitution.

74 Accepté en votation populaire du 20 févr. 1994 (ACF du 21 avril 1994 RO **1994** 1102 et AF du 18 juin 1993 RO **1994** 1101; FF **1993** II 861, **1990** II 1163, **1992** II 865, **1994** II 690).

Art. 37⁷⁵

¹ La Confédération exerce la haute surveillance sur les routes et les ponts dont le maintien l'intéresse.

² Des taxes ne peuvent pas être perçues pour l'usage des routes ouvertes au trafic public dans les limites de leur destination. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions dans des cas spéciaux.

Art. 37^{bis 76}

¹ La Confédération peut édicter des prescriptions concernant les automobiles et les cycles.

² Les cantons conservent le droit de limiter ou d'interdire la circulation des automobiles et des cycles. La Confédération peut cependant déclarer totalement ou partiellement ouvertes certaines routes nécessaires au grand transit. L'utilisation des routes pour le service de la Confédération demeure réservée.

Art. 37^{ter 77}

La législation sur la navigation aérienne est du domaine de la Confédération.

Art. 37^{quater 78}

¹ La Confédération établit les principes applicables aux réseaux de chemins et sentiers pédestres.

² L'aménagement et l'entretien de ces réseaux relèvent des cantons. La Confédération peut soutenir et coordonner leur activité.

³ Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération ménage les réseaux et remplace les chemins et sentiers qu'elle supprime.

⁴ La Confédération et les cantons collaborent avec les organisations privées.

Art. 38

¹ La Confédération exerce tous les droits compris dans la régle des monnaies.

² Elle a seule le droit de battre monnaie.

³ Elle fixe le système monétaire et peut édicter, s'il y a lieu, des prescriptions sur la tarification de monnaies étrangères.

Art. 39⁷⁹

¹ Le droit d'émettre des billets de banque et toute autre monnaie fiduciaire appartient exclusivement à la Confédération.

² La Confédération peut exercer le monopole des billets de banque au moyen d'une banque d'État placée sous une administration spéciale, ou en concéder l'exercice, sous réserve du droit de rachat, à une banque centrale par actions, administrée avec le concours et sous le contrôle de la Confédération.⁸⁰

³ La banque investie du monopole des billets de banque a pour tâche principale de servir en Suisse de régulateur du marché de l'argent, de faciliter les opérations de paiement et de pratiquer, dans les limites de la législation fédérale, une politique de crédit et une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays.⁸¹

⁴ Le bénéfice net de la banque, déduction faite d'un intérêt ou d'un dividende équitable à servir au capital de dotation ou au capital-actions et après prélèvement des versements à opérer au fonds de

75 Accepté en votation populaire du 6 juillet 1958 (AF du 3 oct. 1958 – RO 1958 800, 1962 1858; FF 1957 II 826, 1958 I 693 855, II 640).

76 Accepté en votation populaire du 22 mai 1921 (AF du 21 oct. 1921 – RO 37 741; FF 1910 I 812, 1916 IV 129, 1921 III 687).

77 Accepté en votation populaire du 22 mai 1921 (AF du 21 oct. 1921 – RO 37 741; FF 1910 I 812, 1916 IV 129, 1921 III 687).

78 Accepté en votation populaire du 18 févr. 1979 (ACF du 9 mai 1979 – RO 1979 678 – et AF du 6 oct. 1978 – FF 1978 II 901 1431, 1977 I 1083, 1979 II 8).

79 Accepté en votation populaire du 18 oct. 1891 (AF du 23 déc. 1891 – RO 12 411; FF 1891 I 1 V 517).

80 Accepté en votation populaire du 15 avril 1951 (AF du 21 juin 1951 – RO 1951 603; FF 1950 I 845, 1951 II 306).

81 Accepté en votation populaire du 15 avril 1951 (AF du 21 juin 1951 – RO 1951 603; FF 1950 I 845, 1951 II 306).

réserve, revient au moins pour les deux tiers aux cantons.

⁵ La banque et ses succursales seront exemptes de tout impôt dans les cantons.

⁶ La Confédération ne peut ni suspendre l'obligation de rembourser les billets de banque et toute autre monnaie fiduciaire, ni décréter leur acceptation obligatoire, sauf en temps de guerre ou de perturbations de la situation monétaire.⁸²

⁷ Les billets de banque émis doivent être couverts par de l'or et des avoirs à court terme.⁸³

⁸ La législation fédérale édicte les dispositions relatives à l'exécution de cet article.⁸⁴

Art. 40

¹ La Confédération détermine le système des poids et mesures.

² Les cantons exécutent, sous la surveillance de la Confédération, les lois concernant cette matière.

Art. 40^{bis} ⁸⁵

La Confédération édicte des prescriptions contre l'usage abusif d'armes, d'accessoires d'armes et de munitions.

Art. 41⁸⁶

¹ ...⁸⁷

² La fabrication, l'acquisition, le commerce et la distribution d'armes, de munitions, d'explosifs, d'autre matériel de guerre et de pièces détachées sont soumis à une autorisation de la Confédération. Cette autorisation ne sera accordée qu'aux personnes et entreprises qui, du point de vue de l'intérêt national, présentent les garanties nécessaires. Les droits des établissements en régie de la Confédération sont réservés.

³ L'importation et l'exportation d'armes, de munitions et de matériel de guerre dans le sens de la présente disposition ne peuvent avoir lieu qu'avec l'autorisation de la Confédération. Celle-ci a le droit de subordonner également le transit à des autorisations.

⁴ Le Conseil fédéral édictera par voie d'ordonnance, sous réserve de la législation fédérale, les dispositions nécessaires pour l'exécution des 2e et 3e alinéas. Il établira en particulier des dispositions détaillées concernant l'octroi, la durée et le retrait des autorisations, ainsi que sur le contrôle des concessionnaires. Il déterminera en outre les armes, munitions, explosifs, autre matériel et parties détachées auxquels s'applique la présente disposition.

Art. 41^{bis} ⁸⁸

¹ La Confédération peut percevoir les impôts suivants:

- a. Des droits de timbre sur titres, y compris les coupons, effets de change et effets analogues, sur quittances de primes d'assurances et sur d'autres documents concernant des opérations commerciales; la perception de ces droits ne s'étend pas aux documents concernant les opérations immobilières et hypothécaires. ...⁸⁹;
- b. Un impôt anticipé sur les revenus de capitaux mobiliers, les gains faits dans les loteries et les prestations d'assurances;

82 Accepté en votation populaire du 15 avril 1951 (AF du 21 juin 1951 – RO 1951 603; FF 1950 I 845, 1951 II 306).

83 Accepté en votation populaire du 15 avril 1951 (AF du 21 juin 1951 – RO 1951 603; FF 1950 I 845, 1951 II 306).

84 Accepté en votation populaire du 15 avril 1951 (AF du 21 juin 1951 – RO 1951 603; FF 1950 I 845, 1951 II 306).

85 Accepté en votation populaire du 26 sept. 1993 (ACF du 25 nov. 1993 RO 1993 3040 et AF du 19 mars 1993 FF 1993 I 979, IV 275).

86 Accepté en votation populaire du 20 févr. 1938 (AF du 29 avril 1938 – RO 54 200; FF 1937 II 545, 1938 I 533).

87 Abrogé en votation populaire du 8 juin 1997 (ACF du 9 mars 1998 RO 1998 918 et AF du 13 déc. 1996 FF 1996 V 961, II 1023, 1997 IV 334)

88 Accepté en votation populaire du 11 mai 1958 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1959 (AF du 20 juin 1958 – RO 1958 371; FF 1957 I 525, 1958 I 1132).

89 Phrase abrogée en votation populaire du 9 juin 1985 (ACF du 24 juillet 1985 – RO 1985 1026 – et AF du 5 oct. 1984 – FF 1984 III 16, 1981 III 705, 1985 II 677).

- c.⁹⁰ Des impôts sur le tabac brut et le tabac manufacturé, ainsi que sur d'autres matières et produits fabriqués à partir de celles-ci qui sont affectés au même usage que le tabac brut et le tabac manufacturé;
- d. Des impôts spéciaux à la charge de personnes domiciliées à l'étranger, afin de parer à des mesures fiscales prises par les États étrangers.

² Les objets que la législation soumet à l'un des impôts fédéraux mentionnés au 1er alinéa, lettres a, b et c, ou qu'elle déclare exonérés, sont soustraits à toute charge constituée par des impôts cantonaux et communaux du même genre.

³ La législation fédérale réglera l'exécution du présent article.

Art. 41^{ter 91}

¹ La Confédération peut percevoir, outre les impôts qui sont de sa compétence en vertu de l'article 41^{bis}:

- a.⁹² Un impôt sur le chiffre d'affaires (taxe sur la valeur ajoutée);
- b.⁹³ Des impôts de consommation spéciaux sur les marchandises du genre désigné au 4e alinéa;
- c. Un impôt fédéral direct.

La compétence de lever les impôts mentionnés sous lettres a et c expire à la fin de 2006.^{94 95}

^{1bis} Afin d'améliorer l'état des finances fédérales, la Confédération prélève un supplément à l'impôt sur le chiffre d'affaires de 0,3 point, au maximum, conformément à l'article 41^{ter}, 1er alinéa, lettre a.⁹⁶

² Les chiffres d'affaires que la Confédération frappe d'un impôt selon le 1er alinéa, lettres a et b, ou qu'elle déclare exonérés, ne peuvent être soumis par les cantons et les communes à un impôt du même genre.

³ L'impôt sur le chiffre d'affaires au sens du 1er alinéa, lettre a, peut frapper les livraisons de biens et les prestations de services ainsi que les importations selon le système à plusieurs stades avec déduction de l'impôt préalable. L'impôt s'élève au plus à 6,2 pour cent. 5 pour cent du produit de l'impôt sont affectés à des mesures en faveur des classes de revenus inférieures.⁹⁷

^{3bis} Pour garantir le financement de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité au cas où celui-ci ne serait plus assuré à cause de l'évolution de la pyramide des âges, le taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires peut être relevé d'un point au plus par voie d'un arrêté fédéral de portée générale sujet au référendum facultatif.⁹⁸

⁴ Les impôts de consommation spéciaux selon le 1er alinéa, lettre b, peuvent frapper:

- a. Le pétrole, d'autres huiles minérales, le gaz naturel et les produits résultant de leur raffinage, ainsi que les carburants qui proviennent d'autres matières (impôt sur les huiles minérales et surtaxe, art. 36^{ter});

90 Accepté en votation populaire du 3 déc. 1972 (AF du 20 mars 1973 – RO 1973 429; FF 1971 II 1609, 1973 I 69).

91 Accepté en votation populaire du 6 juin 1971 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1971 (AF du 24 juin 1971 – RO 1971 907; FF 1970 II 1597, 1971 I 1433).

92 Accepté en votation populaire du 28 nov. 1993 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1995 (ACF du 27 janv. 1994 RO 1994 262 et AF du 18 juin 1993 RO 1994 258; FF 1993 II 852, 1992 I 781, 1994 I 463).

93 Accepté en votation populaire du 28 nov. 1993 (ACF du 27 janv. 1994 RO 1994 268 et AF du 18 juin 1993 RO 1994 267; FF 1993 II 857, 1992 I 781, 1994 I 463).

94 Accepté en votation populaire du 28 nov. 1993 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1995 (ACF du 27 janv. 1994 RO 1994 262 et AF du 18 juin 1993 RO 1994 258; FF 1993 II 852, 1992 I 781, 1994 I 463).

95 Accepté en votation populaire du 29 nov. 1981 (ACF du 26 janv. 1982 RO 1982 140 et AF du 19 juin 1981 RO 1982 138; FF 1981 II 545, 1981 I 20, 1982 I 208).

96 Accepté en votation populaire du 28 nov. 1993 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1995 (ACF du 27 janv. 1994 RO 1994 264 et AF du 18 juin 1993 RO 1994 263; FF 1993 II 850 852, 1994 I 463).

97 Accepté en votation populaire du 28 nov. 1993 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1995 (ACF du 27 janv. 1994 RO 1994 262 et AF du 18 juin 1993 RO 1994 258; FF 1993 II 852, 1992 I 781, 1994 I 463).

98 Accepté en votation populaire du 28 nov. 1993 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1995 (ACF du 27 janv. 1994 RO 1994 266 et AF du 18 juin 1993 RO 1994 265; FF 1993 II 848, 1992 I 781, 1994 I 463).

- b. La bière; la charge totale qui grève la bière proportionnellement à son prix et qui comprend l'impôt sur la bière, les droits de douane supplémentaires sur les matières premières pour la brasserie et sur la bière, ainsi que l'impôt sur le chiffre d'affaires, demeure en l'état du 31 décembre 1970;
- c. Les automobiles et leurs parties constitutives; le législateur peut intégrer à l'impôt sur les automobiles l'impôt sur les pièces détachées.⁹⁹

⁵ L'impôt fédéral direct selon le 1^{er} alinéa, lettre c, sera établi selon les règles suivantes:

- a. L'impôt peut frapper le revenu des personnes physiques, ainsi que le rendement net, le capital et les réserves des personnes morales. Les personnes morales, quelle que soit leur forme juridique, doivent être imposées, selon leur capacité économique, d'une manière aussi égale que possible;
- b. L'impôt est perçu par les cantons pour le compte de la Confédération. Trois dixièmes du produit brut de l'impôt sont attribués aux cantons; un sixième au moins du montant revenant aux cantons doit être affecté à la péréquation financière intercantonale;
- c.¹⁰⁰ Lors de la fixation des tarifs, il sera tenu compte, de façon appropriée, de la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes. L'impôt s'élève au plus à
 - 11,5 pour cent du revenu des personnes physiques; l'assujettissement commence au plus tôt lorsque le revenu net atteint 9700 francs pour les célibataires et 12 200 francs pour les personnes mariées,
 - 9,8 pour cent du rendement net des personnes morales,
 - 0,825 pour mille du capital et des réserves des personnes morales.

Les effets de la progression à froid sur l'impôt frappant le revenu des personnes physiques seront compensés périodiquement.

⁶ La législation fédérale réglera l'exécution du présent article.

Art. 42¹⁰¹

Pour couvrir ses dépenses, la Confédération dispose des ressources suivantes:

- a. Le produit de la fortune fédérale;
- b. Le produit net de l'administration des postes, des télégraphes et des téléphones (art. 36), ainsi que celui de la régie des poudres (art. 41);
- c. Le produit net de la taxe d'exemption du service militaire (art. 18, 4^e al.);
- d. Le produit des péages (art. 30);
- e. La part fédérale au produit net de l'imposition des boissons distillées (art. 32bis et 34quater, 7^e al.), ainsi que la part fédérale aux recettes brutes des jeux (art. 35, 5^e al.);
- f. La part fédérale au bénéfice net de la banque investie du monopole d'émission des billets de banque (art. 39, 4^e al.);
- g. Le produit des impôts fédéraux (art. 41bis et s.);
- h. Le produit des émoluments et les autres recettes prévues par la législation.

Art. 42^{bis 102}

La Confédération doit amortir le découvert de son bilan. Elle procède à cet amortissement en tenant compte de la situation économique.

99 Accepté en votation populaire du 28 nov. 1993 (ACF du 27 janv. 1994 RO **1994** 268 et AF du 18 juin 1993 RO **1994** 267; FF **1993** II 857, **1992** I 781, **1994** I 463).

100 Acceptée en votation populaire du 8 juin 1975 (ACF du 2 juillet 1975 – RO **1975** 1205; FF **1975** I 336 II 206 290).

101 Accepté en votation populaire du 11 mai 1958 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1959 (AF du 20 juin 1958 – RO **1958** 371; FF **1957** I 525, **1958** I 1132).

102 Accepté en votation populaire du 11 mai 1958 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1959 (AF du 20 juin 1958 – RO **1958** 371; FF **1957** I 525, **1958** I 1132).

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (état au 20 avril 1999)

Art. 42^{ter} ¹⁰³

La Confédération encourage la péréquation financière entre les cantons. En particulier, lorsque des subventions fédérales sont accordées, la capacité financière des cantons et la situation des régions de montagne doivent être considérées de façon appropriée.

Art. 42^{quater} ¹⁰⁴

La Confédération peut, par la voie législative, édicter des dispositions contre les arrangements conclus avec des contribuables en vue de leur assurer des avantages fiscaux injustifiés.

Art. 42^{quinquies} ¹⁰⁵

¹ La Confédération s'emploie, avec la collaboration des cantons, à harmoniser les impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.

² À cet effet, elle édicte une loi qui établit, pour la législation des cantons et des communes, les principes régissant l'assujettissement à l'impôt, l'objet et le calcul des impôts dans le temps, la procédure et le droit pénal en matière fiscale; elle en contrôle l'observation. La fixation des barèmes, des taux et des montants exonérés d'impôt en particulier demeure de la compétence des cantons.

³ En édictant la législation de base relative aux impôts directs des cantons et des communes et la législation sur l'impôt fédéral direct, la Confédération tiendra compte des efforts entrepris par les cantons en vue de l'harmonisation fiscale. Les cantons disposeront d'un délai convenable pour adapter leurs législations fiscales.

⁴ Les cantons participent à l'élaboration des lois fédérales.

Art. 43

¹ Tout citoyen d'un canton est citoyen suisse.

² Il peut, à ce titre, prendre part, au lieu de son domicile, à toutes les élections et votations en matière fédérale, après avoir dûment justifié de sa qualité d'électeur.

³ Nul ne peut exercer des droits politiques dans plus d'un canton.

⁴ Le Suisse établi jouit, au lieu de son domicile, de tous les droits des citoyens du canton et, avec ceux-ci, de tous les droits des bourgeois de la commune. La participation aux biens des bourgeoisies et des corporations et le droit de vote dans les affaires purement bourgeoises sont exceptés de ces droits, à moins que la législation cantonale n'en décide autrement.

⁵ En matière cantonale et communale, il devient électeur après un établissement de trois mois.

⁶ Les lois cantonales sur l'établissement et sur les droits électoraux que possèdent en matière communale les citoyens établis sont soumises à la sanction du Conseil fédéral.

Art. 44¹⁰⁶

¹ La Confédération règle l'acquisition et la perte du droit de cité par filiation, mariage et adoption, ainsi que la perte de la nationalité suisse et la réintégration dans celle-ci.

² La nationalité suisse peut également s'acquérir par naturalisation dans un canton et une commune. La naturalisation est prononcée par les cantons après l'octroi, par la Confédération, de l'autorisation de naturalisation. La Confédération fixe les conditions minimales.

La personne naturalisée a les droits et obligations d'un ressortissant d'un canton et d'une commune. Dans la mesure où le droit cantonal le prévoit, elle participe aux biens des bourgeoisies et des corporations.

103 Accepté en votation populaire du 11 mai 1958 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1959 (AF du 20 juin 1958 – RO 1958 371; FF 1957 I 525, 1958 I 1132).

104 Accepté en votation populaire du 11 mai 1958 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1959 (AF du 20 juin 1958 – RO 1958 371; FF 1957 I 525, 1958 I 1132).

105 Accepté en votation populaire du 12 juin 1977 (AF du 5 oct. 1977 – RO 1977 1850 – et AF du 17 déc. 1976 – RO 1977 1849; FF 1975 II 1764, 1976 I 1392, 1977 II 1470).

106 Accepté en votation populaire du 4 déc. 1983 (ACF du 29 févr. 1984 – RO 1984 290 – et AF du 24 juin 1983 – FF 1983 II 719, 1982 II 137, 1984 I 621).

Art. 45¹⁰⁷

¹ Tout citoyen suisse peut s'établir en un lieu quelconque du pays.

² Aucun citoyen suisse ne peut être expulsé du pays.¹⁰⁸

Art. 45^{bis 109}

¹ La Confédération est autorisée à renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et avec la patrie, et à soutenir les institutions créées à cet effet.

² Elle peut, compte tenu de la situation particulière des Suisses de l'étranger, édicter des dispositions en vue de déterminer leurs droits et obligations, notamment quant à l'exercice de droits politiques et à l'accomplissement des obligations militaires ainsi qu'en matière d'assistance. Les cantons seront consultés avant l'adoption de ces dispositions.

Art. 46

¹ Les personnes établies en Suisse sont soumises, dans la règle, à la juridiction et à la législation du lieu de leur domicile en ce qui concerne les rapports de droit civil.

² La législation fédérale statuera les dispositions nécessaires en vue de l'application de ce principe et pour empêcher qu'un citoyen ne soit imposé à double.

Art. 47

Une loi fédérale déterminera la différence entre l'établissement et le séjour et fixera en même temps les règles auxquelles seront soumis les Suisses en séjour quant à leurs droits politiques et à leurs droits civils.

Art. 48¹¹⁰

¹ Les personnes dans le besoin sont assistées par le canton dans lequel elles séjournent. Les frais d'assistance sont à la charge du canton de domicile.

² La Confédération peut régler le recours contre le canton d'un précédent domicile ou le canton d'origine.

Art. 49

¹ La liberté de conscience et de croyance est inviolable.

² Nul ne peut être contraint de faire partie d'une association religieuse, de suivre un enseignement religieux, d'accomplir un acte religieux, ni encourir des peines, de quelque nature qu'elles soient, pour cause d'opinion religieuse.

³ La personne qui exerce l'autorité paternelle ou tutélaire a le droit de disposer, conformément aux principes ci-dessus, de l'éducation religieuse des enfants jusqu'à l'âge de 16 ans révolus.

⁴ L'exercice des droits civils ou politiques ne peut être restreint par des prescriptions ou des conditions de nature ecclésiastique ou religieuse, quelles qu'elles soient.

⁵ Nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse, s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique.

⁶ Nul n'est tenu de payer des impôts dont le produit est spécialement affecté aux frais proprement dits du culte d'une communauté religieuse à laquelle il n'appartient pas. L'exécution ultérieure de ce principe reste réservée à la législation fédérale.

Art. 50

¹ Le libre exercice des cultes est garanti dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

² Les cantons et la Confédération peuvent prendre les mesures nécessaires pour le maintien de l'ordre public et de la paix entre les membres des diverses communautés religieuses, ainsi que

107 Accepté en votation populaire du 7 déc. 1975 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1979 (AF du 17 mars 1976 – RO **1976** 711 –, AF du 13 déc. 1974 – RO **1976** 713 – et ACF du 16 janv. 1978 – RO **1978** 212; FF **1974** I 216 1386, **1976** I 342).

108 Accepté en votation populaire du 4 déc. 1983 (ACF du 29 févr. 1984 – RO **1984** 290 – et AF du 24 juin 1983 – FF **1983** II 719, **1982** II 137, **1984** I 621).

109 Accepté en votation populaire du 16 oct. 1966 (AF du 19 déc. 1966 – RO **1966** 1730; FF **1965** II 401, **1966** II 645).

110 Accepté en votation populaire du 7 déc. 1975 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1979 (AF du 17 mars 1976 – RO **1976** 711 –, AF du 13 déc. 1974 – RO **1976** 713 – et ACF du 16 janv. 1978 – RO **1978** 212; FF **1974** I 216 1386, **1976** I 342).

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (état au 20 avril 1999)

contre les empiètements des autorités ecclésiastiques sur les droits des citoyens et de l'État.

³ Les contestations de droit public ou de droit privé auxquelles donne lieu la création de communautés religieuses ou une scission de communautés religieuses existantes, peuvent être portées par voie de recours devant les autorités fédérales compétentes.

⁴ Il ne peut être érigé d'évêchés sur le territoire suisse sans l'approbation de la Confédération.

Art. 51 et 52¹¹¹

Art. 53

¹ L'état civil et la tenue des registres qui s'y rapportent sont du ressort des autorités civiles. La législation fédérale statuera à ce sujet les dispositions ultérieures.

² Le droit de disposer des lieux de sépulture appartient à l'autorité civile. Elle doit pourvoir à ce que toute personne décédée puisse être enterrée décemment.

Art. 54

¹ Le droit au mariage est placé sous la protection de la Confédération.

² Aucun empêchement au mariage ne peut être fondé sur des motifs confessionnels, sur l'indigence de l'un ou de l'autre des époux, sur leur conduite ou sur quelque autre motif de police que ce soit.

³ Sera reconnu comme valable dans toute la Confédération le mariage conclu dans un canton ou à l'étranger, conformément à la législation qui y est en vigueur.

⁴ ... 112

⁵ Les enfants nés avant le mariage sont légitimés par le mariage subséquent de leurs parents.

⁶ Il ne peut être perçu aucune finance d'admission ni aucune taxe semblable de l'un ou de l'autre époux.

Art. 55

¹ La liberté de la presse est garantie.

² et ³... 113

Art. 55^{bis} 114

¹ La législation sur la radio et la télévision, ainsi que sur d'autres formes de diffusion publique de productions et d'informations au moyen des techniques de télécommunication est du domaine de la Confédération.

² La radio et la télévision contribuent au développement culturel des auditeurs et téléspectateurs, à la libre formation de leur opinion et à leur divertissement. Elles tiennent compte des particularités du pays et des besoins des cantons. Elles présentent les événements fidèlement et reflètent équitablement la diversité des opinions.

³ L'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que l'autonomie dans la conception des programmes sont garanties dans les limites fixées au 2^e alinéa.

⁴ Il sera tenu compte de la tâche et de la situation des autres moyens de communication, en particulier de la presse.

⁵ La Confédération crée une autorité indépendante chargée de l'examen des plaintes.

Art. 56

Les citoyens ont le droit de former des associations, pourvu qu'il n'y ait dans le but de ces associations ou dans les moyens qu'elles emploient rien d'illicite ou de dangereux pour l'État. Les lois cantonales statuent les mesures nécessaires à la répression des abus.

111 Abrogés en votation populaire du 20 mai 1973 (AF du 24 sept. 1973 – RO 1973 1455; FF 1972 I 101, 1973 I 1605).

112 Abrogé en votation populaire du 4 déc. 1983 (ACF du 29 févr. 1984 – RO 1984 290 – et AF du 24 juin 1983 – FF 1983 II 719, 1982 II 137, 1984 I 621).

113 Caducs par suite de l'entrée en vigueur du CP (RS 311.0), conformément au ch. II al. 2 de l'AF du 21 déc. 1898 (RO 16 827; FF 1896 IV 574, 1898 IV 958).

114 Accepté en votation populaire du 2 déc. 1984 (ACF du 21 janv. 1985 – RO 1985 150 – et AF du 23 mars 1984 – FF 1984 I 898, 1981 II 849, 1985 I 285).

Art. 57

Le droit de pétition est garanti.

Art. 58

¹ Nul ne peut être distrait de son juge naturel. En conséquence, il ne pourra être établi de tribunaux extraordinaires.

² La juridiction ecclésiastique est abolie.

Art. 59

¹ Pour réclamations personnelles, le débiteur solvable ayant domicile en Suisse doit être recherché devant le juge de son domicile; ses biens ne peuvent en conséquence être saisis ou séquestrés hors du canton où il est domicilié, en vertu de réclamations personnelles.

² Demeurent réservées, en ce qui concerne les étrangers, les dispositions des traités internationaux.

³ La contrainte par corps est abolie.

Art. 60

Tous les cantons sont obligés de traiter les citoyens des autres États confédérés comme ceux de leur État en matière de législation et pour tout ce qui concerne les voies juridiques.

Art. 61

Les jugements civils définitifs rendus dans un canton sont exécutoires dans toute la Suisse.

Art. 62

La traite foraine est abolie dans l'intérieur de la Suisse, ainsi que le droit de retrait des citoyens d'un canton contre ceux d'autres États confédérés.

Art. 63

La traite foraine à l'égard des pays étrangers est abolie sous réserve de réciprocité.

Art. 64

¹ La législation

sur la capacité civile,

sur toutes les matières du droit se rapportant au commerce et aux transactions mobilières (droit des obligations, y compris le droit commercial et le droit de change),

sur la propriété littéraire et artistique, sur la protection des inventions applicables à l'industrie, y compris les dessins et modèles,¹¹⁵

sur la poursuite pour dettes et la faillite

est du ressort de la Confédération.

² La Confédération a le droit de légiférer aussi sur les autres matières du droit civil.¹¹⁶

³ L'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice demeurent aux cantons dans la même mesure que par le passé.¹¹⁷

Art. 64^{bis} ¹¹⁸

¹ La Confédération a le droit de légiférer en matière de droit pénal.

² L'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice demeurent aux cantons dans la même mesure que par le passé.

³ La Confédération a le droit d'accorder aux cantons des subventions pour sa construction d'établissements pénitentiaires, de maisons de travail et de correction, ainsi que pour les réformes à réaliser dans l'exécution des peines. Elle a également le droit de prêter son concours à des institutions protectrices de l'enfance abandonnée.

115 Accepté en votation populaire du 19 mars 1905 (AF du 1^{er} juillet 1905 – RO 21 348; FF 1903 V 49, 1905 III 416).

116 Accepté en votation populaire du 13 nov. 1898 (AF du 21 déc. 1898 – RO 16 824 827; FF 1896 IV 574, 1898 IV 958).

117 Accepté en votation populaire du 13 nov. 1898 (AF du 21 déc. 1898 – RO 16 824 827; FF 1896 IV 574, 1898 IV 958).

118 Accepté en votation populaire du 13 nov. 1898 (AF du 21 déc. 1898 – RO 16 824 827; FF 1896 IV 574, 1898 IV 958).

Art. 64^{ter} ¹¹⁹

La Confédération et les cantons veillent à ce que les victimes d'infractions contre la vie et l'intégrité corporelle bénéficient d'une aide. Celle-ci inclura une indemnisation équitable lorsqu'en raison de l'infraction, ces victimes connaissent des difficultés matérielles.

Art. 65¹²⁰

¹ Il ne pourra être prononcé de condamnation à mort pour cause de délit politique.

² Les peines corporelles sont interdites.

Art. 66

La législation fédérale fixe les limites dans lesquelles un citoyen suisse peut être privé de ses droits politiques.

Art. 67

La législation fédérale statue sur l'extradition des accusés d'un canton à l'autre; toutefois, l'extradition ne peut être rendue obligatoire pour les délits politiques et ceux de la presse.

Art. 68

Les mesures à prendre pour incorporer les gens sans patrie (*Heimatlosen*) et pour empêcher de nouveaux cas de ce genre, sont réglées par la loi fédérale.

Art. 69¹²¹

La Confédération peut prendre, par voie législative, des mesures destinées à lutter contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'homme et des animaux.

Art. 69^{bis} ¹²²

¹ La Confédération a le droit de légiférer:

- a. Sur le commerce des denrées alimentaires;
- b. Sur le commerce d'autres articles de ménage et objets usuels en tant qu'ils peuvent mettre en danger la santé ou la vie.

² Les cantons exécutent ces dispositions.¹²³

³ Le contrôle sur l'importation à la frontière nationale appartient à la Confédération.

Art. 69^{ter} ¹²⁴

¹ La Confédération a le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers.

² Les cantons décident, d'après le droit fédéral, du séjour et de l'établissement. La Confédération a toutefois le droit de statuer en dernier ressort:

- a. Sur les autorisations cantonales de séjour prolongé et d'établissement, ainsi que les tolérances;
- b. Sur la violation des traités d'établissement;
- c. Sur les expulsions cantonales étendant leurs effets au territoire de la Confédération;
- d. Sur le refus d'accorder l'asile.

119 Accepté en votation populaire du 2 déc. 1984 (ACF du 21 janv. 1985 – RO **1985** 151 – et AF du 22 juin 1984 – FF **1984** II 836, **1980** III 1283, **1983** III 901, **1985** I 285).

120 Accepté en votation populaire du 18 mai 1879 (AF du 28 mars et du 20 juin 1879 – RO **4** 166 168; FF **1879** I 359 II 890).

121 Accepté en votation populaire du 4 mai 1913 (AF du 20 juin 1913 – RO **29** 177; FF **1911** V 315, **1913** III 478).

122 Accepté en votation populaire du 11 juillet 1897 (AF du 15 oct. 1897 – RO **16** 339; FF **1895** II 198, **1896** III 1065, **1897** IV 77).

123 Accepté en votation populaire du 10 mars 1985 et en vigueur depuis le 1^{er} janv. 1986 (ACF du 22 mai 1985 – RO **1985** 659 – et AF du 5 oct. 1984 – FF **1984** III 15, **1981** III 705, **1985** I 1531).

124 Accepté en votation populaire du 25 oct. 1925 (AF du 23 déc. 1925 – RO **42** 1; FF **1924** II 511, **1925** III 450).

Art. 70

La Confédération a le droit de renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

CHAPITRE II AUTORITÉS FÉDÉRALES

I Assemblée fédérale

Art. 71

Sous réserve des droits du peuple et des cantons (art. 89 et 121)¹²⁵, l'autorité suprême de la Confédération est exercée par l'Assemblée fédérale, qui se compose de deux sections ou conseils, savoir:

- A. Le Conseil national;
- B. Le Conseil des États.

A. Conseil national

Art. 72¹²⁶

¹ Le Conseil national se compose de deux cents députés du peuple suisse.

² Les sièges sont répartis entre les cantons et demi-cantons proportionnellement à leur population de résidence, chaque canton et demi-canton ayant droit à un siège au moins.

³ Une loi fédérale réglera les dispositions de détail.

Art. 73¹²⁷

¹ Les élections pour le Conseil national sont directes. Elles ont lieu d'après le principe de la proportionnalité, chaque canton ou demi-canton formant un collège électoral.

² La législation fédérale édictera les dispositions de détail pour l'application de ce principe.

Art. 74¹²⁸

¹ Les Suisses et les Suissesses ont les mêmes droits et les mêmes devoirs en matière d'élections et de votations fédérales.

² Tous les Suisses et toutes les Suissesses âgés de 18 ans révolus et qui ne sont pas privés des droits politiques¹²⁹ par la législation de la Confédération ont le droit de prendre part à ces élections et votations.¹³⁰

³ La Confédération peut édicter des dispositions législatives uniformes sur le droit de prendre part aux élections et votations en matière fédérale.

⁴ Le droit cantonal demeure réservé pour les votations et élections cantonales et communales.

125 Actuellement art. 89, 89bis, 120, 121 et 123.

126 Accepté en votation populaire du 4 nov. 1962 (AF du 14 déc. 1962 – RO 1962 1695; FF 1962 I 13 II 1301).

127 Accepté en votation populaire du 13 oct. 1918 (AF du 11 déc. 1918 – RO 34 1255; FF 1914 II 94, 1918 V 99).

128 Accepté en votation populaire du 7 févr. 1971 (AF du 16 mars 1971 – RO 1971 329; FF 1970 I 61, 1971 I 502).

129 La privation des droits politiques est actuellement abolie (abrogation des art. 52, 76, 171 et 284 CP – RS 311.0 – et des art. 28 al. 2, 2^e phrase, dans la teneur du 13 juin 1927 – RS 3383 –, 29 al. 2, 2^e phrase, dans la teneur du 13 juin 1941 – RS 3383 –, 39 et 57, dans la teneur du 13 juin 1941, CPM – RS 321.0). Toutefois, les effets de cette privation, prononcée, selon le droit pénal ordinaire, dans des jugements antérieurs au 1^{er} juillet 1971, ne cessent pas lorsqu'ils concernent l'éligibilité à une fonction publique (RS 311.0 in fine, disp. fin. mod. 18 mars 1971 ch. III 3 al. 3); il en est de même pour les effets d'une telle privation, prononcée, selon le droit pénal militaire, dans des jugements antérieurs au 1^{er} févr. 1975 (RS 321.0 in fine, disp. fin. mod. 4 oct. 1974 ch. II 2).

130 Accepté en votation populaire du 3 mars 1991 (ACF du 2 mai 1991 – RO 1991 1122 – et AF du 5 oct. 1990 – FF 1990 III 537, I 1119 1469, 1991 II 637).

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (état au 20 avril 1999)

Art. 75

Est éligible comme membre du Conseil national tout citoyen suisse laïque et ayant droit de voter.

Art. 76¹³¹

Le Conseil national est élu pour quatre ans et renouvelé intégralement chaque fois.

Art. 77

Les députés au Conseil des États, les membres du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par ce conseil ne peuvent être simultanément membres du Conseil national.

Art. 78¹³²

¹ Le Conseil national choisit dans son sein, pour chaque session ordinaire ou extraordinaire, un président et un vice-président.

² Le membre qui a été président pendant une session ordinaire ne peut, à la session ordinaire suivante, revêtir cette charge ni celle de vice-président.

³ Le même membre ne peut être vice-président pendant deux sessions ordinaires consécutives.

⁴ Lorsque les avis sont également partagés, le président décide; dans les élections, il vote comme les autres membres.

Art. 79

Les membres du Conseil national sont indemnisés par la caisse fédérale.

B. Conseil des États

Art. 80

Le Conseil des États se compose de quarante-six¹³³ députés des cantons. Chaque canton nomme deux députés; dans les cantons partagés, chaque demi-Etat en élit un.

Art. 81

Les membres du Conseil national et ceux du Conseil fédéral ne peuvent être députés au Conseil des États.

Art. 82

¹ Le Conseil des États choisit dans son sein, pour chaque session ordinaire ou extraordinaire, un président et un vice-président.

² Le président ni le vice-président ne peuvent être élus parmi les députés du canton dans lequel a été choisi le président pour la session ordinaire qui a immédiatement précédé.

³ Les députés du même canton ne peuvent revêtir la charge de vice-président pendant deux sessions ordinaires consécutives.

⁴ Lorsque les avis sont également partagés, le président décide; dans les élections, il vote comme les autres membres.

Art. 83

Les députés au Conseil des États sont indemnisés par les cantons.

C. Attributions de l'Assemblée fédérale

Art. 84

Le Conseil national et le Conseil des États délibèrent sur tous les objets que la présente constitution

131 Accepté en votation populaire du 15 mars 1931 (AF du 20 juin 1931 – RO 47 432; FF 1930 II 235, 1931 I 516).

132 Le 3^e al. du texte français correspond à la 2^e phrase du 2^e al. des textes allemand et italien; le 4^e al. correspond à leur 3^e al.

133 Accepté en votation populaire du 24 sept. 1978 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1979 (ACF du 25 oct. 1978 – RO 1978 1579 – et AF du 9 mars 1978 – RS 135.1; FF 1977 III 799, 1978 II 1278).

place dans le ressort de la Confédération et qui ne sont pas attribués à une autre autorité fédérale.

Art. 85

Les affaires de la compétence des deux conseils sont notamment les suivantes:

1. Les lois sur l'organisation et le mode d'élection des autorités fédérales;
2. Les lois et arrêtés sur les matières que la constitution place dans la compétence fédérale;
3. Le traitement et les indemnités des membres des autorités de la Confédération et de la chancellerie fédérale; la création de fonctions fédérales permanentes et la fixation des traitements;
4. L'élection du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du chancelier, ainsi que du général en chef de l'armée fédérale.
La législation fédérale pourra attribuer à l'Assemblée fédérale d'autres droits d'élection ou de confirmation;
5. Les alliances et les traités avec les États étrangers, ainsi que l'approbation des traités des cantons entre eux ou avec les États étrangers; toutefois, les traités des cantons ne sont portés à l'Assemblée fédérale que lorsque le Conseil fédéral ou un autre canton élève des réclamations;
6. Les mesures pour la sûreté extérieure, ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse; les déclarations de guerre et la conclusion de la paix;
7. La garantie des constitutions et du territoire des cantons; l'intervention par suite de cette garantie; les mesures pour la sûreté intérieure de la Suisse, pour le maintien de la tranquillité et de l'ordre; l'amnistie et le droit de grâce;
8. Les mesures pour faire respecter la constitution fédérale et assurer la garantie des constitutions cantonales, ainsi que celles qui ont pour but d'obtenir l'accomplissement des devoirs fédéraux;
9. Le droit de disposer de l'armée fédérale;
10. L'établissement du budget annuel, l'approbation des comptes de l'État et les arrêtés autorisant des emprunts;
11. La haute surveillance de l'administration et de la justice fédérales;
12. Les réclamations contre les décisions du Conseil fédéral relatives à des contestations administratives (art. 113);
13. Les conflits de compétence entre autorités fédérales;
14. La révision de la constitution fédérale.

Art. 86

¹ Les deux conseils s'assemblent, chaque année une fois, en session ordinaire le jour fixé par le règlement.

² Ils sont extraordinairement convoqués par le Conseil fédéral, ou sur la demande du quart des membres du Conseil national, ou sur celle de cinq cantons.

Art. 87

Un conseil ne peut délibérer qu'autant que les députés présents forment la majorité absolue du nombre total de ses membres.

Art. 88

¹ Dans le Conseil national et dans le Conseil des États, les décisions sont prises à la majorité absolue des votants.

² Les dispositions législatives et¹³⁴ les arrêtés fédéraux de portée générale relatifs aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs doivent cependant être adoptés à la majorité de tous les membres dans chaque conseil.¹³⁵

³ L'Assemblée fédérale peut adapter au renchérissement les montants fixés au 2e alinéa par un arrêté-

134 Rectifié par la Commission de rédaction de l'Ass. féd. (art. 33 LREC RS 171.11).

135 Accepté en votation populaire du 12 mars 1995 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 1995 (ACF du 17 mai 1995 RO 1995 1456 et AF du 7 oct. 1994 RO 1995 1455; FF 1993 IV 301, 1994 III 1783, 1995 II 1313).

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (état au 20 avril 1999)

té fédéral de portée générale non soumis au référendum.¹³⁶

Art. 89¹³⁷

¹ Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'accord des deux conseils.

² Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale doivent être soumis à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 50 000¹³⁸ citoyens actifs ou par huit cantons.

³ Le 2^e alinéa est aussi applicable aux traités internationaux qui:

- a. Sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables;
- b. Prévoient l'adhésion à une organisation internationale;
- c. Entraînent une unification multilatérale du droit.¹³⁹

⁴ Par une décision des deux conseils, le 2^e alinéa est applicable à d'autres traités.¹⁴⁰

⁵ L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales est soumise au vote du peuple et des cantons.¹⁴¹

Art. 89^{bis}¹⁴²

¹ Les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peuvent être mis en vigueur immédiatement par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils; leur durée d'application doit être limitée.

² Lorsque la votation populaire est demandée par 50 000¹⁴³ citoyens actifs ou par huit cantons, les arrêtés fédéraux mis en vigueur d'urgence perdent leur validité un an après leur adoption par l'Assemblée fédérale s'ils ne sont pas approuvés par le peuple dans ce délai; ils ne peuvent alors être renouvelés.

³ Les arrêtés fédéraux mis en vigueur d'urgence qui dérogent à la constitution doivent être ratifiés par le peuple et les cantons dans l'année qui suit leur adoption par l'Assemblée fédérale; à ce défaut, ils perdent leur validité à l'expiration de ce délai et ne peuvent être renouvelés.

Art. 90

La législation fédérale déterminera les formes et les délais à observer pour les votations populaires.

Art. 91

Les membres des deux conseils votent sans instructions.

Art. 92

Chaque conseil délibère séparément. Toutefois, lorsqu'il s'agit des élections mentionnées à l'article 85, chiffre 4, d'exercer le droit de grâce ou de prononcer sur un conflit de compétence (art. 85, ch. 13), les deux conseils se réunissent pour délibérer en commun sous la direction du président du Conseil national, et c'est la majorité des membres votants des deux conseils qui décide.

Art. 93

¹ L'initiative appartient à chacun des deux conseils et à chacun de leurs membres.

136 Accepté en votation populaire du 12 mars 1995 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 1995 (ACF du 17 mai 1995 RO 1995 1456 et AF du 7 oct. 1994 RO 1995 1455; FF 1993 IV 301, 1994 III 1783, 1995 II 1313).

137 Accepté en votation populaire du 22 janv. 1939 (AF du 3 févr. 1939 – RO 55 250; FF 1938 I 717, 1939 I 161).

138 Accepté en votation populaire du 25 sept. 1977 et entré en vigueur le 25 déc. 1977 (AF du 15 déc. 1977 – RO 1977 2229 – et AF du 25 mars 1977 – RO 1977 2228; FF 1975 II 137, 1977 III 868 949).

139 Accepté en votation populaire du 13 mars 1977 (AF du 5 mai 1977 – RO 1977 807; FF 1974 II 1133, 1977 II 199).

140 Accepté en votation populaire du 13 mars 1977 (AF du 5 mai 1977 – RO 1977 807; FF 1974 II 1133, 1977 II 199).

141 Accepté en votation populaire du 13 mars 1977 (AF du 5 mai 1977 – RO 1977 807; FF 1974 II 1133, 1977 II 199).

142 Accepté en votation populaire du 11 sept. 1949 (AF du 28 oct. 1949 – RO 1949 II 1614; FF 1948 I 1038, 1949 II 585).

143 Accepté en votation populaire du 25 sept. 1977 et entré en vigueur le 25 déc. 1977 (AF du 15 déc. 1977 – RO 1977 2229 – et AF du 25 mars 1977 – RO 1977 2228; FF 1975 II 137, 1977 III 868 949).

² Les cantons peuvent exercer le même droit par correspondance.

Art. 94

Dans la règle, les séances des conseils sont publiques.

II Conseil fédéral

Art. 95

L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral composé de sept membres.

Art. 96

¹ Les membres du Conseil fédéral sont nommés pour quatre ans par les conseils réunis et choisis parmi les citoyens suisses éligibles au Conseil national.¹⁴⁴

^{1bis} Les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral.¹⁴⁵

² Le Conseil fédéral est renouvelé intégralement après chaque renouvellement du Conseil national.

³ Les membres qui font vacance dans l'intervalle des quatre ans sont remplacés, à la première session de l'Assemblée fédérale, pour le reste de la durée de leurs fonctions.¹⁴⁶

Art. 97

Les membres du Conseil fédéral ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, revêtir aucun autre emploi, soit au service de la Confédération, soit dans un canton, ni suivre d'autre carrière ou exercer de profession.

Art. 98¹⁴⁷

¹ Le Conseil fédéral est présidé par le président de la Confédération. Il a un vice-président.

² Le président de la Confédération et le vice-président du Conseil fédéral sont nommés pour une année, par l'Assemblée fédérale, entre les membres du conseil.

³ Le président sortant de charge ne peut être élu président ou vice-président pour l'année qui suit.

⁴ Le même membre ne peut revêtir la charge de vice-président pendant deux années de suite.

Art. 99

Le président de la Confédération et les autres membres du Conseil fédéral reçoivent un traitement annuel de la caisse fédérale.

Art. 100

Le Conseil fédéral ne peut délibérer que lorsqu'il y a au moins quatre membres présents.

Art. 101

Les membres du Conseil fédéral ont voix consultative dans les deux sections de l'Assemblée fédérale, ainsi que le droit d'y faire des propositions sur les objets en délibération.

Art. 102

Les attributions et les obligations du Conseil fédéral, dans les limites de la présente constitution, sont notamment les suivantes:

1. Il dirige les affaires fédérales, conformément aux lois et arrêtés de la Confédération;
2. Il veille à l'observation de la constitution, des lois et des arrêtés de la Confédération, ainsi que des prescriptions des concordats fédéraux; il prend, de son chef ou sur plainte, les mesures né-

144 Accepté en votation populaire du 7 févr. 1999 (ACF du 2 mars 1999 RO **1999** 1239 et AF du 9 oct. 1998 FF **1993** IV 566, **1994** III 1358, **1998** 4198, **1999** 2278).

145 Accepté en votation populaire du 7 févr. 1999 (ACF du 2 mars 1999 RO **1999** 1239 et AF du 9 oct. 1998 FF **1993** IV 566, **1994** III 1358, **1998** 4198, **1999** 2278).

146 Accepté en votation populaire du 15 mars 1931 (AF du 20 juin 1931 – RO **47** 432; FF **1930** II 235, **1931** I 516).

147 Le 2^e al. du texte français correspond à la partie des textes allemand et italien ayant trait au vice-président du CF; le 3^e al. correspond à la 1^{re} phrase et le 4^e al. à la 2^e phrase de leur 2^e al..

cessaires pour les faire observer, lorsque le recours n'est pas du nombre de ceux qui doivent être portés devant le Tribunal fédéral à teneur de l'article 113;

3. Il veille à la garantie des constitutions cantonales;
 4. Il présente des projets de lois ou d'arrêtés à l'Assemblée fédérale et donne son préavis sur les propositions qui lui sont adressées par les conseils ou par les cantons;
 5. Il pourvoit à l'exécution des lois et des arrêtés de la Confédération et à celle des jugements du Tribunal fédéral, ainsi que des transactions ou des sentences arbitrales sur des différends entre cantons;
 6. Il fait les nominations qui ne sont pas attribuées à l'Assemblée fédérale ou au Tribunal fédéral ou à une autre autorité;
 7. Il examine les traités des cantons entre eux ou avec l'étranger, et il les approuve, s'il y a lieu (art. 85, ch. 5);
 8. Il veille aux intérêts de la Confédération au-dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et il est, en général, chargé des relations extérieures;
 9. Il veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité;
 10. Il veille à la sûreté intérieure de la Confédération, au maintien de la tranquillité et de l'ordre;
 11. En cas d'urgence et lorsque l'Assemblée fédérale n'est pas réunie, le Conseil fédéral est autorisé à lever les troupes nécessaires et à en disposer, sous réserve de convoquer immédiatement les conseils si le nombre des troupes levées dépasse deux mille hommes ou si elles restent sur pied au-delà de trois semaines;
 12. Il est chargé de ce qui a rapport au militaire fédéral, ainsi que de toutes les autres branches de l'administration qui appartiennent à la Confédération;
 13. Il examine les lois et les ordonnances des cantons qui doivent être soumises à son approbation; il exerce la surveillance sur les branches de l'administration cantonale qui sont placées sous son contrôle;
 14. Il administre les finances de la Confédération, propose le budget et rend les comptes des recettes et des dépenses;
 15. Il surveille la gestion de tous les fonctionnaires et employés de l'administration fédérale;
 16. Il rend compte de sa gestion à l'Assemblée fédérale à chaque session ordinaire, lui présente un rapport sur la situation de la Confédération tant à l'intérieur qu'au-dehors, et recommande à son attention les mesures qu'il croit utiles à l'accroissement de la prospérité commune.
- Il fait aussi des rapports spéciaux lorsque l'Assemblée fédérale ou une de ses sections le demande.

Art. 103¹⁴⁸

¹ Les affaires du Conseil fédéral sont réparties par départements entre ses membres. Les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité.

² La législation fédérale peut autoriser les départements ou les services qui en dépendent à régler eux-mêmes certaines affaires, sous réserve du droit de recours.

³ Elle détermine les cas dans lesquels ce droit de recours s'exerce auprès d'une cour administrative fédérale.

Art. 104

Le Conseil fédéral et ses départements sont autorisés à appeler des experts pour des objets spéciaux.

148 Accepté en votation populaire du 25 oct. 1914 (AF du 23 déc. 1914 – RO 30 665; FF 1912 I 291, 1914 IV 693).

III Chancellerie fédérale

Art. 105

¹ Une chancellerie fédérale, à la tête de laquelle se trouve le chancelier de la Confédération, est chargée du secrétariat de l'Assemblée fédérale et de celui du Conseil fédéral.

² Le chancelier est élu par l'Assemblée fédérale pour le terme de quatre ans, en même temps que le Conseil fédéral.¹⁴⁹

³ La chancellerie est sous la surveillance spéciale du Conseil fédéral. 4 Une loi fédérale détermine ce qui a rapport à l'organisation de la chancellerie.

IV. Tribunal fédéral

Art. 106

¹ Il y a un Tribunal fédéral pour l'administration de la justice en matière fédérale.

² Il y a, de plus, un jury pour les affaires pénales (art. 112).

Art. 107¹⁵⁰

¹ Les membres et les suppléants du Tribunal fédéral sont nommés par l'Assemblée fédérale, qui aura égard à ce que les trois langues officielles de la Confédération y soient représentées.

² La loi détermine l'organisation du Tribunal fédéral et de ses sections, le nombre de ses membres et des suppléants, la durée de leurs fonctions et leur traitement.

Art. 108

¹ Peut être nommé au Tribunal fédéral tout citoyen suisse éligible au Conseil national.

² Les membres de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par ces autorités ne peuvent en même temps faire partie du Tribunal fédéral.

³ Les membres du Tribunal fédéral ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, revêtir aucun autre emploi, soit au service de la Confédération, soit dans un canton, ni suivre d'autre carrière ou exercer de profession.

Art. 109

Le Tribunal fédéral organise sa chancellerie et en nomme le personnel.

Art. 110

¹ Le Tribunal fédéral connaît des différends de droit civil:

1. Entre la Confédération et les cantons;
2. Entre la Confédération, d'une part, et des corporations ou des particuliers, d'autre part, quand ces corporations ou ces particuliers sont demandeurs et quand le litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale;
3. Entre cantons;
4. Entre des cantons, d'une part, et des corporations ou des particuliers, d'autre part, quand une des parties le requiert et que le litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale.

² Il connaît de plus des différends concernant le heimatlosat, ainsi que des contestations qui surgissent entre communes de différents cantons touchant le droit de cité.

Art. 111

Le Tribunal fédéral est tenu de juger d'autres causes, lorsque les parties s'accordent à le nantir et que l'objet en litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale.

149 Accepté en votation populaire du 15 mars 1931 (AF du 20 juin 1931 – RO 47 432; FF 1930 II 235, 1931 I 516).

150 Accepté en votation populaire du 20 févr. 1938 (AF du 29 avril 1938 – RO 54 197; FF 1937 II 1, 1938 I 533).

Art. 112

Le Tribunal fédéral, assisté du jury, lequel statue sur les faits, connaît en matière pénale:

1. Des cas de haute trahison envers la Confédération, de révolte ou de violence contre les autorités fédérales;
2. Des crimes et des délits contre le droit des gens;
3. Des crimes et des délits politiques qui sont la cause ou la suite de troubles par lesquels une intervention fédérale armée est occasionnée;
4. Des faits relevés à la charge de fonctionnaires nommés par une autorité fédérale, quand cette autorité en saisit le Tribunal fédéral.

Art. 113

¹ Le Tribunal fédéral connaît, en outre:

1. Des conflits de compétence entre les autorités fédérales, d'une part, et les autorités cantonales, d'autre part;
2. Des différends entre cantons, lorsque ces différends sont du domaine du droit public;
3. Des réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens, ainsi que des réclamations de particuliers pour violation de concordats ou de traités.

² Sont réservées les contestations administratives à déterminer par la législation fédérale.

³ Dans tous les cas prémentionnés, le Tribunal fédéral appliquera les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette assemblée qui ont une portée générale. Il se conformera également aux traités que l'Assemblée fédérale aura ratifiés.

Art. 114

Outre les cas mentionnés aux articles 110, 112 et 113, la législation fédérale peut placer d'autres affaires dans la compétence du Tribunal fédéral; elle peut, en particulier, donner à ce tribunal des attributions ayant pour but d'assurer l'application uniforme des lois prévues à l'article 64.

IV^{bis}. Juridiction administrative et disciplinaire fédérale¹⁵¹

Art. 114^{bis} ¹⁵²

¹ La cour administrative fédérale connaît des contestations administratives en matière fédérale que lui défère la législation fédérale.

² Elle connaît aussi des affaires disciplinaires de l'administration fédérale que lui défère la législation fédérale, en tant que ces affaires n'auront pas été renvoyées à une juridiction spéciale.

³ La cour administrative appliquera la législation fédérale et les traités approuvés par l'Assemblée fédérale.

⁴ Les cantons ont le droit, sous réserve d'approbation par l'Assemblée fédérale, d'attribuer à la cour administrative fédérale la connaissance de différends administratifs en matière cantonale.

⁵ La loi règle l'organisation de la juridiction administrative et disciplinaire fédérale, ainsi que la procédure.

V. Dispositions diverses

Art. 115

Tout ce qui concerne le siège des autorités de la Confédération est l'objet de la législation fédérale.

151 Accepté en votation populaire du 25 oct. 1914 (AF du 23 déc. 1914 – RO 30 665; FF 1912 I 291, 1914 IV 693).

152 Accepté en votation populaire du 25 oct. 1914 (AF du 23 déc. 1914 – RO 30 665; FF 1912 I 291, 1914 IV 693).

Art. 116¹⁵³

¹ Les langues nationales de la Suisse sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche.

² La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques.

³ La Confédération soutient des mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour la sauvegarde et la promotion des langues romanche et italienne.

⁴ Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les citoyens romanches. Les détails sont réglés par la loi.

Art. 116^{bis 154}

¹ Le 1er août est fête nationale dans toute la Confédération.

² Pour le droit du travail, ce jour est assimilé au dimanche. La loi règle les modalités de détail.

Art. 117

Les fonctionnaires de la Confédération sont responsables de leur gestion. Une loi fédérale détermine ce qui tient à cette responsabilité.

CHAPITRE III RÉVISION DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE¹⁵⁵

Art. 118

La constitution fédérale peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement.

Art. 119

La révision totale a lieu dans les formes statuées pour la législation fédérale.

Art. 120

¹ Lorsqu'une section de l'Assemblée fédérale décrète la révision totale de la constitution fédérale et que l'autre section n'y consent pas, ou bien lorsque 100 000¹⁵⁶ citoyens suisses ayant droit de voter demandent la révision totale, la question de savoir si la constitution fédérale doit être révisée est, dans l'un comme dans l'autre cas, soumise à la votation du peuple suisse, par oui ou par non.

² Si, dans l'un ou dans l'autre de ces cas, la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, les deux conseils seront renouvelés pour travailler à la révision.

Art. 121

¹ La révision partielle peut avoir lieu soit par la voie de l'initiative populaire, soit dans les formes statuées pour la législation fédérale.

² L'initiative populaire consiste en une demande présentée par 100 000¹⁵⁷ citoyens suisses ayant le droit de vote et réclamant l'adoption d'un nouvel article constitutionnel ou l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la constitution en vigueur.

³ Si, par la voie de l'initiative populaire, plusieurs dispositions différentes sont présentées pour être révisées ou pour être introduites dans la constitution fédérale, chacune d'elles doit former l'objet d'une demande d'initiative distincte.

⁴ La demande d'initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces.

153 Accepté en votation populaire du 10 mars 1996 (ACF du 9 mai 1996 RO **1996** 1492 et AF du 6 oct. 1995 FF **1991** II 301, **1995** IV 451, **1996** II 1038).

154 Accepté en votation populaire du 26 sept. 1993 (ACF du 25 nov. 1993 RO **1993** 3041 et AF du 18 juin 1993 FF **1993** II 846 art. 1^{er} al. 2, IV 275).

155 Accepté en votation populaire du 5 juillet 1891 (AF du 29 juillet 1891 – RO **12** 148; FF **1889** III 249, **1890** III 411, **1891** III 954).

156 Accepté en votation populaire du 25 sept. 1977 et entré en vigueur le 25 déc. 1977 (AF du 15 déc. 1977 – RO **1977** 2231 – et AF du 25 mars 1977 – RO **1977** 2230; FF **1975** II 137, **1977** III 868 950).

157 Accepté en votation populaire du 25 sept. 1977 et entré en vigueur le 25 déc. 1977 (AF du 15 déc. 1977 – RO **1977** 2231 – et AF du 25 mars 1977 – RO **1977** 2230; FF **1975** II 137, **1977** III 868 950).

⁵ Lorsque la demande d'initiative est conçue en termes généraux, les Chambres fédérales, si elles l'approuvent, procéderont à la révision partielle dans le sens indiqué et en soumettront le projet à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons. Si, au contraire, elles ne l'approuvent pas, la question de la révision partielle sera soumise à la votation du peuple; si la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation se prononce pour l'affirmative, l'Assemblée fédérale procédera à la révision en se conformant à la décision populaire.

⁶ Lorsque la demande revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et que l'Assemblée fédérale lui donne son approbation, le projet sera soumis à l'adoption ou au rejet du peuple et des cantons. Si l'Assemblée fédérale n'est pas d'accord, elle peut élaborer un projet distinct ou recommander au peuple le rejet du projet proposé et soumettre à la votation son contre-projet ou sa proposition de rejet en même temps que le projet émané de l'initiative populaire.

Art. 121^{bis} 158

¹ Lorsque l'Assemblée fédérale élabore un contre-projet, trois questions seront soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote. Chaque électeur peut déclarer sans réserve:

1. S'il préfère l'initiative populaire au régime en vigueur;
2. S'il préfère le contre-projet au régime en vigueur;
3. Lequel des deux textes devrait entrer en vigueur au cas où le peuple et les cantons préféreraient les deux textes au régime en vigueur.

² La majorité absolue est déterminée séparément pour chacune des questions. Les questions sans réponse ne sont pas prises en considération.

³ Lorsque tant l'initiative populaire que le contre-projet sont acceptés, c'est le résultat donné par les réponses à la troisième question qui emporte la décision. Entre en vigueur le texte qui, à cette question, recueille le plus de voix d'électeurs et le plus de voix de cantons. En revanche, si l'un des textes obtient, à la troisième question, le plus de voix d'électeurs et l'autre, le plus de voix de cantons, aucun des textes n'entre en vigueur.

Art. 122

Une loi fédérale déterminera les formalités à observer pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale.

Art. 123

¹ La constitution fédérale révisée ou la partie révisée de la constitution entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des États.

² Pour établir la majorité des États, le vote d'un demi-canton est compté pour une demi-voix.

³ Le résultat de la votation populaire dans chaque canton est considéré comme le vote de l'État.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES¹⁵⁹

Art. 1

¹ Le produit des postes et des péages sera réparti sur les bases actuelles jusqu'à l'époque où la Confédération prendra effectivement à sa charge les dépenses militaires supportées jusqu'à ce jour par les cantons.

² La législation fédérale pourvoira en outre à ce que la perte que pourraient entraîner dans leur ensemble les modifications résultant des articles 20, 30, 76, 2^e alinéa, et 42, lettre e¹⁶⁰, pour le fisc de certains cantons ne frappe ceux-ci que graduellement et n'atteigne son chiffre total qu'après une période transitoire de quelques années.

158 Accepté en votation populaire du 5 avril 1987, en vigueur depuis le 5 avril 1988 (ACF du 2 sept. 1987 – RO 1987 1125 – et AF du 19 déc. 1986 – FF 1987 I 15, 1984 II 345, 1987 II 829).

159 Voir aussi les disp. trans. aux art. 12 et 24^{sexies} al. 5.

160 Il s'agit de la let. e dans la teneur primitive de l'art. 42.

³ Les cantons qui n'auraient pas rempli, au moment où l'article 20 de la constitution entrera en vigueur, les obligations militaires qui leur sont imposées par l'ancienne constitution et les lois fédérales seront tenus de les exécuter à leurs propres frais.

Art. 2

Les dispositions des lois fédérales, des concordats et des constitutions ou des lois cantonales contraires à la présente constitution cessent d'être en vigueur par le fait de l'adoption de celle-ci ou de la promulgation des lois qu'elle prévoit.

Art. 3

Les nouvelles dispositions concernant l'organisation et la compétence du Tribunal fédéral n'entrent en vigueur qu'après la promulgation des lois fédérales y relatives.

Art. 4

¹ Un délai de cinq ans est accordé aux cantons pour introduire la gratuité de l'enseignement public primaire (art. 27).

² Un délai de cinq ans leur est accordé pour introduire le régime de la rentrée scolaire conformément à l'article 27, alinéa 3^{bis}. Le Conseil fédéral fixe par ordonnance les dispositions selon l'article 27, 4^e alinéa. Il en informe l'Assemblée fédérale.¹⁶¹

Art. 5

Les personnes qui exercent une profession libérale et qui, avant la promulgation de la loi fédérale prévue à l'article 33, ont obtenu un certificat de capacité d'un canton ou d'une autorité concordataire représentant plusieurs cantons peuvent exercer cette profession sur tout le territoire de la Confédération.

Art. 6¹⁶²

Pour les années 1959 et 1960, la part des cantons au produit de la taxe d'exemption du service militaire, y compris la commission de perception, est fixée à 31 pour cent du produit brut; dès le 1^{er} janvier 1961, cette part est remplacée par une commission de perception s'élevant à 20 pour cent du produit brut. Les dispositions contraires de la législation fédérale cessent d'être en vigueur.

Art. 7¹⁶³

¹ Le droit de timbre sur les documents en usage dans les transports n'est plus perçu dès le 1^{er} janvier 1959. Les dispositions contraires de la législation fédérale cessent d'être en vigueur.

² Les documents en usage dans le transport des bagages, des animaux et des marchandises par les chemins de fer fédéraux et par les entreprises de transport auxquelles la Confédération a accordé une concession ne peuvent être frappés par les cantons d'un droit de timbre ou d'enregistrement.

Art. 8¹⁶⁴

¹ En dérogation à l'article 41^{ter}, 6^e alinéa, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution relatives à l'impôt sur le chiffre d'affaires prévu par l'article 41^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre a, et 3^e alinéa; celles-ci ont effet jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation fédérale.

² Pour les dispositions d'exécution, les principes suivants sont applicables:

- a. Sont soumises à l'impôt:
 - 1. Les livraisons de biens et les prestations de services qu'une entreprise effectue à titre onéreux sur territoire suisse (y compris la livraison à soi-même);
 - 2. Les importations de biens.
- b. Ne sont pas soumis à l'impôt, sans droit à la déduction de l'impôt préalable:

161 Accepté en votation populaire du 22 sept. 1985 (ACF du 28 oct. 1985 – RO **1985** 1648 – et AF du 5 oct. 1984 – FF **1984** III 10 art. 2, **1981** I 1165, **1983** III 789, **1985** II 1437).

162 Accepté en votation populaire du 11 mai 1958 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1959 (AF du 20 juin 1958 – RO **1958** 371; FF **1957** I 525, **1958** I 1132).

163 Accepté en votation populaire du 11 mai 1958 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1959 (AF du 20 juin 1958 – RO **1958** 371; FF **1957** I 525, **1958** I 1132).

164 Accepté en votation populaire du 28 nov. 1993 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1995 (ACF du 27 janv. 1994 RO **1994** 262 et AF du 18 juin 1993 RO **1994** 258; FF **1993** II 852, **1992** I 781, **1994** I 463).

1. Les prestations effectuées par les entreprises des PTT suisses, à l'exception des transports de personnes et des télécommunications;
 2. Les prestations dans le domaine de la santé;
 3. Les prestations dans le domaine de l'assistance sociale et de la sécurité sociale;
 4. Les prestations de services dans le domaine de l'éducation, de l'enseignement, de la protection de l'enfance et de la jeunesse;
 5. Les prestations de services culturels;
 6. Les opérations d'assurances;
 7. Les opérations dans les domaines du marché monétaire et du marché des capitaux, à l'exception de la gestion de fortune et du recouvrement de créances;
 8. La livraison, la location durable et l'affermage de biens-fonds;
 9. Les paris, loteries et autres jeux de hasard;
 10. Les prestations de services fournies à leurs membres, moyennant une cotisation fixée conformément aux statuts, par des organismes sans but lucratif;
 11. Les livraisons de timbres officiels suisses utilisés comme tels.
En vue de sauvegarder la neutralité concurrentielle ou de simplifier la perception de l'impôt, l'imposition volontaire des transactions mentionnées ci-dessus, avec droit de déduire l'impôt préalable, peut être autorisée.
- c. Sont exonérées de l'impôt, avec droit à la déduction de l'impôt préalable:
1. L'exportation de biens et les prestations de services effectuées à l'étranger;
 2. Les prestations de services liées à l'exportation et au transit de biens.
- d. Ne sont pas assujettis à l'impôt grevant les transactions effectuées sur territoire suisse:
1. Les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel imposable n'est pas supérieur à 75 000 francs;
 2. Les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel imposable n'est pas supérieur à 250 000 francs, à la condition qu'après déduction de l'impôt préalable, le montant d'impôt restant ne dépasse pas régulièrement 4000 francs par année;
 3. Les agriculteurs, sylviculteurs et horticulteurs livrant exclusivement des produits provenant de leur propre exploitation, ainsi que les marchands de bétail;
 4. Les artistes-peintres et les sculpteurs pour les œuvres d'art qu'ils ont créées personnellement.
En vue de sauvegarder la neutralité concurrentielle ou de simplifier la perception de l'impôt, l'assujettissement volontaire des entreprises et des personnes mentionnées ci-dessus, avec le droit de déduire l'impôt préalable, peut être autorisée.
- e. L'impôt s'élève:
1. À 1,9 pour cent sur les transactions portant sur les biens suivants, qui peuvent être définis de manière plus précise par le Conseil fédéral, ainsi que sur leur importation: – eau amenée par conduites;
– denrées alimentaires solides et liquides, à l'exclusion des boissons alcooliques;
– bétail, volailles, poissons;
– céréales;
– semences, tubercules et oignons à planter, plantes vivantes, boutures, greffons, ainsi que fleurs coupées et rameaux, même en bouquets, couronnes et arrangements similaires;
– fourrages, acides destinés à l'ensilage, litières, engrais et préparations pour la protection des plantes;
– médicaments;
– journaux, revues et livres, ainsi que d'autres imprimés dans la mesure définie par le Conseil fédéral;
 2. À 1,9 pour cent sur les activités des organismes de radio et de télévision, lorsqu'elles n'ont pas de caractère commercial;
 3. À 6,2 pour cent sur les livraisons et l'importation d'autres biens, ainsi que sur les autres prestations soumises à l'impôt.
- f. L'impôt se calcule sur la contre-prestation et, lorsqu'il n'y a pas de contre-prestation ou qu'il s'agit d'une importation, sur la valeur du bien ou de la prestation de service.

- g. Est redevable de l'impôt:
 - 1. Le contribuable qui effectue une transaction imposable;
 - 2. Le destinataire de prestations de services en provenance de l'étranger, pour autant que leur coût soit supérieur à 10 000 francs par an;
 - 3. Celui qui, important un bien, est assujéti aux droits de douane ou tenu de faire une déclaration en douane.
 - h. Le contribuable doit l'impôt sur son chiffre d'affaires imposables; s'il destine les biens qui lui ont été livrés et les prestations de services qui lui ont été fournies à des transactions imposables en Suisse ou à l'étranger, il peut déduire dans son décompte à titre d'impôt préalable:
 - 1. L'impôt que lui ont transféré d'autres contribuables et
 - 2. L'impôt payé lors de l'importation de biens ou pour l'acquisition de prestations de services en provenance de l'étranger;
 - 3. 1,9 pour cent du prix des produits naturels qu'il a acquis auprès d'entreprises qui, selon la lettre d, chiffre 3, ne sont pas assujétiées à l'impôt.
Les dépenses n'ayant pas un caractère commercial n'ouvrent pas droit à la déduction de l'impôt préalable.
 - i. La période de décompte de l'impôt et de la déduction de l'impôt préalable s'étend, en règle générale, au trimestre civil;
 - k. Des règles dérogatoires peuvent être édictées pour l'imposition au titre de l'impôt sur le chiffre d'affaires de l'or monnayé, de l'or fin, ainsi que des biens déjà grevés d'une charge fiscale spéciale.
 - l. Des simplifications peuvent être ordonnées, si elles n'affectent de façon notable ni les recettes fiscales, ni les conditions de concurrence et si elles n'entraînent pas de complications excessives des décomptes d'autres contribuables.
 - m. La réglementation spéciale relative à la punissabilité des entreprises, prévue à l'article 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁶⁵, peut s'appliquer aussi au cas où une amende supérieure à 5000 francs entre en ligne de compte.
- ³ Le Conseil fédéral assure la transition entre le régime actuel et le nouveau régime. Il peut également limiter ou anticiper, pour la période initiale consécutive à l'entrée en vigueur du nouveau régime, la déduction de l'impôt préalable grevant les biens d'investissement.
- ⁴ Pour les cinq premières années consécutives à l'introduction de l'impôt sur le chiffre d'affaires prévu par l'article 41ter, 3e alinéa, 5 pour cent annuels du produit de cet impôt sont affectés à la réduction des primes de l'assurance-maladie en faveur des classes de revenus inférieures. Les Chambres fédérales décident du mode d'utilisation ultérieure de cette partie affectée de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Art. 8^{bis} 166

Le supplément à l'impôt sur le chiffre d'affaires conformément à l'article 41ter, alinéa 1bis, de la constitution est de:

- a. 0,1 point pour les impôts selon l'article 8, 2^e alinéa, lettre e, chiffres 1 et 2, dispositions transitoires cst.;
- b. 0,3 point pour les impôts selon l'article 8, 2^e alinéa, lettre e, chiffre 3, dispositions transitoires cst.;
- c. 0,1 point pour les impôts selon l'article 8, 2^e alinéa, lettre h, chiffre 3, dispositions transitoires cst.

Art. 8^{ter} 167

La Confédération peut, par la voie législative, fixer un taux inférieur de l'impôt sur le chiffre d'affaires pour les prestations touristiques fournies sur territoire suisse, pour autant qu'elles soient

165 RS 313.0

166 Accepté en votation populaire du 28 nov. 1993 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1995 (ACF du 27 janv. 1994 RO 1994 264 et AF du 18 juin 1993 RO 1994 263; FF 1993 II 850 852, 1994 I 463).

167 Accepté en votation populaire du 28 nov. 1993 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1995 (ACF du 27 janv. 1994 RO 1994 262 et AF du 18 juin 1993 RO 1994 258; FF 1993 II 852, 1992 I 781, 1994 I 463).

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (état au 20 avril 1999)

consommées dans une large mesure par des étrangers et pour autant que la situation concurrentielle l'exige.

Art. 9¹⁶⁸

Sous réserve de la législation fédérale prévue par l'article 41^{ter}, les dispositions applicables le 31 décembre 1994 à l'impôt sur la bière restent en vigueur.

Art. 10¹⁶⁹

¹ Jusqu'à la nouvelle réglementation de la péréquation financière entre les cantons, l'actuelle commission des cantons de 6 pour cent est remplacée, à partir du 1er janvier 1972, par une part des cantons de 12 pour cent du produit net de l'impôt anticipé; la législation fédérale détermine la clé de répartition entre les cantons.

² Pendant les années au cours desquelles le taux de l'impôt anticipé s'élève à plus de 30 pour cent, la part des cantons s'élève à 10 pour cent.¹⁷⁰

Art. 11¹⁷¹

¹ Tant que les prestations de l'assurance fédérale ne couvriront pas les besoins vitaux, au sens de l'article 34^{quater}, 2^e alinéa, la Confédération allouera aux cantons des subventions destinées au financement de prestations complémentaires. Elle pourra utiliser à cette fin les ressources fiscales destinées au financement de l'assurance fédérale. La contribution maximale des pouvoirs publics, fixée à l'article 34quater, 2e alinéa, lettres b et c, doit être calculée compte tenu de ces subventions fédérales et des contributions correspondantes des cantons.

² Les assurés appartenant à la génération d'entrée du régime de la prévoyance professionnelle obligatoire, selon l'article 34^{quater}, 3^e alinéa, devront pouvoir bénéficier de la protection minimale légalement prescrite après une période dont la durée, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, varie entre dix et vingt ans selon l'importance de leur revenu. La loi définira le cercle des personnes appartenant à la génération d'entrée et fixera les prestations minimales à allouer pendant la période transitoire; elle tiendra compte, par des dispositions spéciales, de la situation des assurés en faveur desquels un employeur avait pris des mesures de prévoyance avant l'entrée en vigueur de la loi. Les cotisations nécessaires à la couverture des prestations devront atteindre leur niveau normal au plus tard après une période de cinq ans.

Art. 12¹⁷² Art. 13¹⁷³ Art. 14¹⁷⁴ Art. 15¹⁷⁵ Art. 16¹⁷⁶ Art. 17¹⁷⁷ Art. 18¹⁷⁸

Art. 19¹⁷⁹

Durant les dix ans suivant l'acceptation par le peuple et les cantons de la présente disposition transitoire, aucune autorisation générale ni autorisation de construire, de mise en service ou d'exploiter

168 Accepté en votation populaire du 28 nov. 1993 et entré en vigueur le 1^{er} janv. 1995 (ACF du 27 janv. 1994 RO **1994** 262 et AF du 18 juin 1993 RO **1994** 258; FF **1993** II 852, **1992** I 781, **1994** I 463).

169 Accepté en votation populaire du 6 juin 1971 et en vigueur depuis le 1^{er} janv. 1972 (AF du 24 juin 1971 – RO **1971** 907; FF **1970** II 1597, **1971** I 1433).

170 Accepté en votation populaire du 8 juin 1975 (ACF du 2 juillet 1975 – RO **1975** 1205; FF **1975** I 336 II 206 290).

171 Accepté en votation populaire du 3 déc. 1972 (AF du 20 mars 1973 – RO **1973** 429; FF **1971** II 1609, **1973** I 69).

172 Sans objet par suite de l'entrée en vigueur de la LF du 9 mars 1978 sur la protection des animaux (RS **455**).

173 Validité échue le 31 déc. 1979.

174 Abrogé en votation populaire du 9 juin 1985 (ACF du 24 juillet 1985 – RO **1985** 1026 – et AF du 5 oct. 1984 – FF **1984** III 16, **1981** III 705, **1985** II 677).

175 Abrogé en votation populaire du 9 juin 1985 (ACF du 24 juillet 1985 – RO **1985** 1025 – et AF du 5 oct. 1984 – FF **1984** III 17, **1981** III 705, **1985** II 677).

176 Abrogé en votation populaire du 28 nov. 1993 (ACF du 27 janv. 1994 RO **1994** 268 et AF du 18 juin 1993 RO **1994** 267; FF **1993** I 857, **1992** I 781, **1994** I 463).

177 Validité échue le 31 déc. 1994.

178 Validité échue le 31 déc. 1994.

179 Accepté en votation populaire du 23 sept. 1990 (ACF du 30 janv. 1991 – RO **1991** 247 – et AF du 23 mars 1990 – FF **1990** I 1517, **1987** II 1401, **1989** II 1, **1991** I 275).

au sens du droit fédéral ne sera accordée pour de nouvelles installations destinées à la production d'énergie atomique (centrales nucléaires ou réacteurs servant à la production de chaleur). Sont considérées comme nouvelles les installations de ce type pour lesquelles l'autorisation de construire prévue par le droit fédéral n'a pas été accordée avant le 30 septembre 1986.

Art. 20¹⁸⁰

¹ Le Conseil fédéral met l'article 116^{bis} en vigueur dans les trois ans qui suivent son acceptation par le peuple et les cantons.

² Jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de la législation fédérale, le Conseil fédéral règle les modalités de détail par voie d'ordonnance.

³ Le jour de la fête nationale n'est pas compté dans le nombre des jours fériés fixés à l'article 18, 2^e alinéa, de la loi du 13 mars 1964 sur le travail.

Art. 21^{181 182}

¹ La Confédération perçoit pour l'utilisation des routes qui sont ouvertes au trafic général, une redevance annuelle sur les véhicules automobiles et les remorques immatriculés en Suisse ou à l'étranger d'un poids total supérieur à 3,5 tonnes.

² Cette redevance s'élève à:

a.	pour les camions et les véhicules articulés	Francs
	— de plus de 3,5 tonnes à 12 tonnes	650
	— de plus de 12 tonnes à 18 tonnes	2000
	— de plus de 18 tonnes à 26 tonnes	3000
	— de plus de 26 tonnes	4000
b.	pour les remorques	
	— de plus de 3,5 tonnes à 8 tonnes	650
	— de plus de 8 tonnes à 10 tonnes	1500
	— de plus de 10 tonnes	2000
c.	pour les autocars	650

³ Les taux de redevance peuvent être adaptés, dans la mesure où les coûts du trafic routier le justifient, au moyen d'un arrêté fédéral de portée générale sujet au référendum facultatif.

⁴ En outre, le Conseil fédéral peut, par voie d'ordonnance, adapter les taux de redevance applicables au-dessus de 12 tonnes, mentionnés au 2^e alinéa, en fonction d'éventuelles modifications des catégories de poids définies dans la loi sur la circulation routière.

⁵ Pour les véhicules qui ne sont mis en circulation qu'une partie de l'année, le Conseil fédéral fixe des taux de redevance en fonction de cette durée; il prend en considération le coût de la perception.

⁶ Le Conseil fédéral règle l'exécution par voie d'ordonnance. Il peut établir pour des catégories de véhicules spéciaux les montants au sens du 2^e alinéa, exempter de la redevance certains véhicules et établir, notamment pour les déplacements dans les zones frontalières, une réglementation particulière. Celle-ci ne devra pas privilégier les véhicules immatriculés à l'étranger au détriment des véhicules suisses. Le Conseil fédéral peut prévoir des amendes en cas d'infraction. Les cantons perçoivent la redevance pour les véhicules immatriculés en Suisse.

⁷ ...¹⁸³

⁸ La perception de cette redevance peut être restreinte ou supprimée par une loi.

⁹ Le présent article entre en vigueur le 1er janvier 1995 et a effet jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi

180 Accepté en votation populaire du 26 sept. 1993 (ACF du 25 nov. 1993 RO **1993** 3041 et AF du 18 juin 1993 FF **1993** II 846 art. 1^{er} al. 2, IV 275).

181 L'AF du 18 juin 1993 prévoyait d'introduire la disposition comme art. 20 des disp. trans. de la constitution. Comme depuis lors, le peuple et les cantons, à l'occasion de la votation populaire du 26 sept. 1993, ont déjà complété les disp. trans. par un art. 20 relatif à la mise en vigueur de l'art. 116^{bis} cst. (RO **1993** 3041), qui n'a pas été abrogé par l'AF, la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds sera insérée comme art. 21 dans les disp. trans. de la constitution.

182 Accepté en votation populaire du 20 févr. 1994 (ACF du 21 avril 1994 RO **1994** 1100 et AF du 18 juin 1993 RO **1994** 1099; FF **1993** II 863, **1992** II 725, **1994** II 690).

183 Abrogé en votation populaire du 29 nov. 1998 (ACF du 22 janv. 1999 RO **1999** 742 et AF du 20 mars 1998 RO **1999** 741; FF **1996** IV 648, **1998** 1155, **1999** 963).

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (état au 20 avril 1999)

du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds^{184 185}.

Art. 22^{186 187}

Le trafic des marchandises qui transitent par notre pays doit avoir été transféré de la route au rail dans un délai de dix ans à compter de la date à laquelle l'article 36^{sexies}¹⁸⁸, 2^e alinéa, a été accepté.

Art. 23^{189 190}

¹ Les excédents de dépenses enregistrés dans le compte financier de la Confédération sont réduits par des économies jusqu'à ce que l'équilibre des comptes soit pour l'essentiel atteint.

² L'excédent de dépenses comptabilisé au terme de l'exercice 1999 ne doit pas dépasser 5 milliards de francs et au terme de l'exercice 2000, 2,5 milliards de francs; au terme de l'exercice 2001, il doit avoir été ramené à un montant n'excédant pas 2 pour cent des recettes.

³ Si la situation économique l'exige, la majorité des membres des deux conseils peut, par un arrêté fédéral de portée générale non sujet au référendum, proroger les délais mentionnés au 2^e alinéa de deux ans au plus.

⁴ L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral tiennent compte des objectifs mentionnés au 2^e alinéa lors de l'établissement du budget et du plan financier pluriannuel, ainsi que lors de l'examen de tout projet impliquant des engagements financiers.

⁵ Le Conseil fédéral utilise les possibilités d'économies qui se présentent lors de l'application du budget. À cet effet, il peut bloquer des crédits d'engagement ou des crédits de paiement déjà autorisés. Les prétentions fondées sur des dispositions légales et, dans des cas d'espèce, les prestations formellement garanties sont réservées.

⁶ Si les objectifs mentionnés au 2^e alinéa ne sont pas atteints, le Conseil fédéral fixe le montant supplémentaire qu'il s'agira d'économiser. À cet effet:

- a. il décide des économies supplémentaires qui sont de son ressort;
- b. il propose à l'Assemblée fédérale les modifications de lois et d'arrêtés fédéraux de portée générale permettant de réaliser des économies supplémentaires.

⁷ Le Conseil fédéral fixe le montant total des économies supplémentaires de sorte que les objectifs soient atteints au plus tard deux ans après l'expiration des délais fixés au 2^e alinéa. Les mesures d'économies s'appliquent tant aux prestations versées à des tiers qu'au domaine propre de la Confédération.

⁸ Les deux conseils se prononcent sur les propositions du Conseil fédéral durant la même session et font entrer en vigueur leur décision en suivant la procédure prévue à l'article 89bis de la constitu-

184 FF 1997 IV 1414 185

185 Accepté en votation populaire du 29 nov. 1998 (ACF du 22 janv. 1999 RO 1999 742 et AF du 20 mars 1998 RO 1999 741; FF 1996 IV 648, 1998 1155, 1999 963).

186 L'initiative populaire demandait d'introduire un art. 20 dans les disp. trans. de la constitution. Comme depuis lors, le peuple et les cantons, à l'occasion de la votation populaire du 26 sept. 1993, ont déjà complété les disp. trans. par un art. 20 relatif à la mise en vigueur de l'art. 116bis cst. (RO 1993 3041), qui n'a pas été abrogé par l'initiative populaire, le nouvel art. constitutionnel sera inséré comme art. 22 dans les disp. trans. de la constitution.

187 Accepté en votation populaire du 20 févr. 1994 (ACF du 21 avril 1994 RO 1994 1102 et AF du 18 juin 1993 RO 1994 1101; FF 1993 II 861, 1990 II 1163, 1992 II 865, 1994 II 690).

188 L'initiative populaire demandait que la constitution soit complétée par un art. 36^{quater}. Étant donné cependant que le peuple et les cantons ont déjà complété la constitution, lors de la même votation du 20 févr. 1994, par un art. 36^{quater} relatif à l'introduction d'une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RO 1994 1096) ainsi que par un art. 36^{quinquies} concernant la prorogation de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (RO 1994 1097), qui n'ont pas été abrogés par l'initiative populaire, la disp. sur la protection des régions alpines contre le trafic de transit sera insérée comme art. 36^{sexies} dans la constitution.

189 Accepté en votation populaire du 7 juin 1998 (ACF du 21 août 1998 RO 1998 2032 et AF du 19 déc. 1997 RO 1998 2031; FF 1997 IV 1408 199, 1998 3811).

190 L'AF demandait d'introduire un art. 24 dans les disp. trans. de la constitution. L'Ass. féd. a également adopté le 19 déc. 1997 un AF relatif à l'initiative populaire «pour la 10e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite» qui prévoit l'introduction d'un article 23 disp. trans. cst. (cf. FF 1997 IV 1406). L'initiative susmentionnée ayant été rejetée lors de la votation populaire du 27 sept. 1998, le présent arrêté fédéral est inséré dans la constitution comme art. 23 des disp. trans.

tion fédérale; ils sont liés par le montant des économies fixé par le Conseil fédéral en vertu du 6^e alinéa.

⁹ Si l'excédent de dépenses dépasse à nouveau 2 pour cent des recettes, le montant excédentaire devra être ramené à ce taux au cours de l'exercice suivant. Si la conjoncture économique l'exige, l'Assemblée fédérale peut proroger le délai de deux ans au plus par le biais d'un arrêté fédéral de portée générale non sujet au référendum. Au reste, la procédure prévue aux alinéas 4 à 8 est applicable.

¹⁰ La présente disposition transitoire reste en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par des mesures de droit constitutionnel visant à limiter le déficit et l'endettement.

Art. 24^{191 192}

¹ Les grands projets ferroviaires comprennent la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA), RAIL 2000, le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance et l'amélioration, au moyen de mesures actives et passives, de la protection contre le bruit le long des voies ferrées.

² Pour financer les grands projets ferroviaires, le Conseil fédéral peut:

- a. jusqu'à l'entrée en vigueur de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations ou à la consommation prévue à l'article 36^{quater}, utiliser le produit total de la redevance forfaitaire sur les poids lourds prévue à l'article 21 des dispositions transitoires et à cet effet augmenter le taux de la redevance de 100 pour cent au plus;
- b. utiliser deux tiers au plus du produit de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations ou à la consommation prévue à l'article 36^{quater};
- c. utiliser les fonds provenant de l'impôt sur les huiles minérales prévu à l'article 36^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre c, pour couvrir à raison de 25 pour cent les coûts occasionnés par les lignes de base de la NLFA;
- d. prélever des fonds sur le marché des capitaux, jusqu'à concurrence de 25 pour cent au plus des coûts occasionnés par les projets de la NLFA, RAIL 2000 et le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance;
- e. relever de 0,1 point tous les taux de l'impôt sur la valeur ajoutée (y compris le supplément) prévus à l'article 8 des dispositions transitoires et fixés selon l'article 41^{ter} de la constitution et l'article 8^{ter} des dispositions transitoires;
- f. faire appel aux possibilités d'un financement complémentaire privé ou réalisé grâce à des organisations internationales.

³ Le financement des grands projets ferroviaires mentionnés au 1^{er} alinéa est assuré par un fonds juridiquement dépendant de la Confédération et doté d'une comptabilité propre. Les ressources provenant des redevances et impôts mentionnés au 2^e alinéa sont comptabilisées dans le compte financier de la Confédération et versées au fonds durant la même année. La Confédération peut accorder des avances au fonds. L'Assemblée fédérale édicte le règlement du fonds sous la forme d'un arrêté fédéral de portée générale non sujet au référendum.

⁴ Les quatre grands projets ferroviaires mentionnés au 1^{er} alinéa sont régis par des arrêtés fédéraux de portée générale. La nécessité de chaque grand projet doit être globalement établie, de même que l'état d'avancement de sa planification. Dans le cadre du projet de la NLFA, les différentes phases de la construction doivent figurer dans l'arrêté fédéral de portée générale. L'Assemblée fédérale alloue les fonds nécessaires par des crédits d'engagement. Le Conseil fédéral approuve les étapes de construction et détermine le calendrier.

⁵ Le présent article est applicable jusqu'à l'achèvement des travaux de construction et du finance-

191 L'AF demandait d'introduire un art. 23 dans les disp. trans. de la constitution. Depuis lors, le peuple et les cantons, à l'occasion de la votation populaire du 7 juin 1998, ont déjà complété les disp. trans. par un art. 23 instituant des mesures visant à équilibrer le budget (cf. RO 1998 2031). Le présent AF n'abroge pas les mesures visant à équilibrer le budget. Ainsi, la nouvelle disposition constitutionnelle sera-t-elle insérée comme art. 24 dans les disp. trans. de la constitution (cf. aussi RO 1998 2031, note 2; l'initiative populaire «pour la 10^e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite» a été rejetée lors de la votation populaire du 27 sept. 1998, cf. FF 1998 4852).

192 Accepté en votation populaire du 29 nov. 1998 (ACF du 22 janv. 1999 RO 1999 742 et AF du 20 mars 1998 RO 1999 741; FF 1996 IV 648, 1998 1155, 1999 963).

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 (état au 20 avril 1999)

ment (remboursement des avances) des grands projets ferroviaires mentionnés au 1^{er} alinéa.

⁶ L'article 21, 7^e alinéa, des dispositions transitoires de la constitution est abrogé.

Art. 25^{193 194}

¹ La Confédération veille à ce que l'approvisionnement du pays en blé et en farine panifiables soit assuré.

² Elle peut, si nécessaire, déroger au principe de la libre concurrence.

³ Le présent article a effet jusqu'au 31 décembre 2003 au plus tard.

Date de l'entrée en vigueur: 29 mai 1874¹⁹⁵

193 Comme l'AF du 20 mars 1998 relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics a été adopté comme art. 24 lors de la votation populaire du 29 nov. 1998 (cf. RO **1999** 741), la présente disposition deviendra l'art. 25.

194 Accepté en votation populaire du 29 nov. 1998 (ACF du 29 janv. 1999 — RO **1999** 743 -et AF du 29 avril 1998 — FF **1996** IV 1, **1998** 2111, **1999** 963).

195 AF du 29 mai 1874 (RO 1 37)

K. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale du 18 décembre 1998^{*}

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996¹⁹⁶,
arrête:

I
Constitution fédérale de la Confédération suisse
du...¹⁹⁷

Préambule

Au nom de Dieu Tout-Puissant!

*Le peuple et les cantons suisses, Conscients de leur responsabilité envers la Création,
Résolus à renouveler leur alliance pour renforcer la liberté, la démocratie, l'indépendance
et la paix dans un esprit de solidarité et d'ouverture au monde,
Déterminés à vivre ensemble leurs diversités dans le respect de l'autre et l'équité,
Conscients des acquis communs et de leur devoir d'assurer leurs responsabilités envers les
générations futures,
Sachant que seul est libre qui use de sa liberté et que la force de la communauté se
mesure au bien-être du plus faible de ses membres,
Arrêtent la Constitution que voici:*

TITRE PREMIER: DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier Confédération suisse

Le peuple suisse et les cantons de Zurich, de Berne, de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald et de Nidwald, de Glaris, de Zoug, de Fribourg, de Soleure, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall, des Grisons, d'Argovie, de Thurgovie, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura forment la Confédération suisse.

Art. 2 But

¹ La Confédération suisse protège la liberté et les droits du peuple et elle assure l'indépendance et la sécurité du pays.

² Elle favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays.

³ Elle veille à garantir une égalité des chances aussi grande que possible.

⁴ Elle s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles et en faveur d'un ordre international juste et pacifique.

Art. 3 Cantons

Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération.

* RO 1999 2556 ss.

196 FF 1997 I 1.

197 Date de l'adoption par le peuple et les cantons.

Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale du 18 décembre 1998*

Art. 4 Langues nationales

Les langues nationales sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche.

Art. 5 Principes de l'activité de l'État régi par le droit

¹ Le droit est la base et la limite de l'activité de l'État.

² L'activité de l'État doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé.

³ Les organes de l'État et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi.

⁴ La Confédération et les cantons respectent le droit international.

Art. 6 Responsabilité individuelle et sociale

Toute personne est responsable d'elle-même et contribue selon ses forces à l'accomplissement des tâches de l'État et de la société.

TITRE 2: DROITS FONDAMENTAUX, CITOYENNETÉ ET BUTS SOCIAUX

Chapitre premier: Droits fondamentaux

Art. 7 Dignité humaine

La dignité humaine doit être respectée et protégée.

Art. 8 Égalité

¹ Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.

² Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.

³ L'homme et la femme sont égaux en droit. La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail. L'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.

⁴ La loi prévoit des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées.

Art. 9 Protection contre l'arbitraire et protection de la bonne foi

Toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'État sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi.

Art. 10 Droit à la vie et liberté personnelle

¹ Tout être humain a droit à la vie. La peine de mort est interdite.

² Tout être humain a droit à la liberté personnelle, notamment à l'intégrité physique et psychique et à la liberté de mouvement.

³ La torture et tout autre traitement ou peine cruels, inhumains ou dégradants sont interdits.

Art. 11 Protection des enfants et des jeunes

¹ Les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement.

² Ils exercent (sic) eux-mêmes leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement.

Art. 12 Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse

Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.

Titre 2: Droits fondamentaux, citoyenneté et buts sociaux

Art. 13 Protection de la sphère privée

¹ Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile, de sa correspondance et des relations qu'elle établit par la poste et les télécommunications.

² Toute personne a le droit d'être protégée contre l'emploi abusif des données qui la concernent.

Art. 14 Droit au mariage et à la famille

Le droit au mariage et à la famille est garanti.

Art. 15 Liberté de conscience et de croyance

¹ La liberté de conscience et de croyance est garantie.

² Toute personne a le droit de choisir librement sa religion ainsi que de se forger ses convictions philosophiques et de les professer individuellement ou en communauté.

³ Toute personne a le droit d'adhérer à une communauté religieuse ou d'y appartenir et de suivre un enseignement religieux.

⁴ Nul ne peut être contraint d'adhérer à une communauté religieuse ou d'y appartenir, d'accomplir un acte religieux ou de suivre un enseignement religieux.

Art. 16 Libertés d'opinion et d'information

¹ La liberté d'opinion et la liberté d'information sont garanties.

² Toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion.

³ Toute personne a le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser.

Art. 17 Liberté des médias

¹ La liberté de la presse, de la radio et de la télévision, ainsi que des autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques est garantie.

² La censure est interdite.

³ Le secret de rédaction est garanti.

Art. 18 Liberté de la langue

La liberté de la langue est garantie.

Art. 19 Droit à un enseignement de base

Le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit est garanti.

Art. 20 Liberté de la science

La liberté de l'enseignement et de la recherche scientifiques est garantie.

Art. 21 Liberté de l'art

La liberté de l'art est garantie.

Art. 22 Liberté de réunion

¹ La liberté de réunion est garantie.

² Toute personne a le droit d'organiser des réunions, d'y prendre part ou non.

Art. 23 Liberté d'association

¹ La liberté d'association est garantie.

² Toute personne a le droit de créer des associations, d'y adhérer ou d'y appartenir et de participer aux activités associatives.

³ Nul ne peut être contraint d'adhérer à une association ou d'y appartenir.

Art. 24 Liberté d'établissement

¹ Les Suisses et les Suissesses ont le droit de s'établir en un lieu quelconque du pays.

² Ils ont le droit de quitter la Suisse ou d'y entrer.

Art. 25 Protection contre l'expulsion, l'extradition et le refoulement

¹ Les Suisses et les Suissesses ne peuvent être expulsés du pays; ils ne peuvent être remis à une autorité étrangère que s'ils y consentent.

Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale du 18 décembre 1998*

² Les réfugiés ne peuvent être refoulés sur le territoire d'un État dans lequel ils sont persécutés ni remis aux autorités d'un tel État.

³ Nul ne peut être refoulé sur le territoire d'un État dans lequel il risque la torture ou tout autre traitement ou peine cruels et inhumains.

Art. 26 Garantie de la propriété

¹ La propriété est garantie.

² Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation.

Art. 27 Liberté économique

¹ La liberté économique est garantie.

² Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice.

Art. 28 Liberté syndicale

¹ Les travailleurs, les employeurs et leurs organisations ont le droit de se syndiquer pour la défense de leurs intérêts, de créer des associations et d'y adhérer ou non.

² Les conflits sont, autant que possible, réglés par la négociation ou la médiation.

³ La grève et le lock-out sont licites quand ils se rapportent aux relations de travail et sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation.

⁴ La loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes.

Art. 29 Garanties générales de procédure

¹ Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable.

² Les parties ont le droit d'être entendues.

³ Toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes a droit, à moins que sa cause paraisse dépourvue de toute chance de succès, à l'assistance judiciaire gratuite. Elle a en outre droit à l'assistance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de ses droits le requiert.

Art. 30 Garanties de procédure judiciaire

¹ Toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial. Les tribunaux d'exception sont interdits.

² La personne qui fait l'objet d'une action civile a droit à ce que sa cause soit portée devant le tribunal de son domicile. La loi peut prévoir un autre for.

³ L'audience et le prononcé du jugement sont publics. La loi peut prévoir des exceptions.

Art. 31 Privation de liberté

¹ Nul ne peut être privé de sa liberté si ce n'est dans les cas prévus par la loi et selon les formes qu'elle prescrit.

² Toute personne qui se voit privée de sa liberté a le droit d'être aussitôt informée, dans une langue qu'elle comprend, des raisons de cette privation et des droits qui sont les siens. Elle doit être mise en état de faire valoir ses droits. Elle a notamment le droit de faire informer ses proches.

³ Toute personne qui est mise en détention préventive a le droit d'être aussitôt traduite devant un ou une juge, qui prononce le maintien de la détention ou la libération. Elle a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable.

⁴ Toute personne qui se voit privée de sa liberté sans qu'un tribunal l'ait ordonné a le droit, en tout temps, de saisir le tribunal. Celui-ci statue dans les plus brefs délais sur la légalité de cette privation.

Art. 32 Procédure pénale

¹ Toute personne est présumée innocente jusqu'à ce qu'elle fasse l'objet d'une condamnation entrée en force.

² Toute personne accusée a le droit d'être informée, dans les plus brefs délais et de manière détaillée, des accusations portées contre elle. Elle doit être mise en état de faire valoir les droits de la défense.

³ Toute personne condamnée a le droit de faire examiner le jugement par une juridiction supérieure.

Les cas où le Tribunal fédéral statue en instance unique sont réservés.

Art. 33 Droit de pétition

¹Toute personne a le droit, sans qu'elle en subisse de préjudice, d'adresser des pétitions aux autorités.

²Les autorités doivent prendre connaissance des pétitions.

Art. 34 Droits politiques

¹Les droits politiques sont garantis.

²La garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.

Art. 35 Réalisation des droits fondamentaux

¹Les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique.

²Quiconque assume une tâche de l'État est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation.

³Les autorités veillent à ce que les droits fondamentaux, dans la mesure où ils s'y prêtent, soient aussi réalisés dans les relations qui lient les particuliers entre eux.

Art. 36 Restriction des droits fondamentaux

¹Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés.

²Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui.

³Toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé. 4 L'essence des droits fondamentaux est inviolable.

Chapitre 2: Nationalité, droits de cité et droits politiques

Art. 37 Nationalité et droits de cité

¹À la citoyenneté suisse toute personne qui possède un droit de cité communal et le droit de cité du canton.

²Nul ne doit être privilégié ou désavantagé en raison de son droit de cité. Il est possible de déroger à ce principe pour régler les droits politiques dans les bourgeoisies et les corporations ainsi que la participation aux biens de ces dernières si la législation cantonale n'en dispose pas autrement.

Art. 38 Acquisition et perte de la nationalité et des droits de cité

¹La Confédération règle l'acquisition et la perte de la nationalité et des droits de cité par filiation, par mariage ou par adoption. Elle règle également la perte de la nationalité suisse pour d'autres motifs ainsi que la réintégration dans cette dernière.

²Elle édicte des dispositions minimales sur la naturalisation des étrangers par les cantons et octroie l'autorisation de naturalisation.

³Elle facilite la naturalisation des enfants apatrides.

Art. 39 Exercice des droits politiques

¹La Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral; les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal.

²Les droits politiques s'exercent au lieu du domicile. La Confédération et les cantons peuvent prévoir des exceptions.

³Nul ne peut exercer ses droits politiques dans plus d'un canton.

⁴Les cantons peuvent prévoir que les personnes nouvellement établies ne jouiront du droit de vote aux niveaux cantonal et communal qu'au terme d'un délai de trois mois au plus.

Art. 40 Suisses et Suissesses de l'étranger

¹La Confédération contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses et les Suissesses de l'étranger entre eux et à la Suisse. Elle peut soutenir les organisations qui poursuivent cet objectif.

²Elle légifère sur les droits et les devoirs des Suisses et des Suissesses de l'étranger, notamment sur

l'exercice des droits politiques au niveau fédéral, l'accomplissement du service militaire et du service de remplacement, l'assistance des personnes dans le besoin et les assurances sociales.

Chapitre 3: Buts sociaux

Art. 41

¹ La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que:

- a. toute personne bénéficie de la sécurité sociale;
- b. toute personne bénéficie des soins nécessaires à sa santé;
- c. les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants soient protégées et encouragées;
- d. toute personne capable de travailler puisse assurer son entretien par un travail qu'elle exerce dans des conditions équitables;
- e. toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables;
- f. les enfants et les jeunes, ainsi que les personnes en âge de travailler puissent bénéficier d'une formation initiale et d'une formation continue correspondant à leurs aptitudes;
- g. les enfants et les jeunes soient encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique.

² La Confédération et les cantons s'engagent à ce que toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage.

³ Ils s'engagent en faveur des buts sociaux dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles et des moyens disponibles.

⁴ Aucun droit subjectif à des prestations de l'État ne peut être déduit directement des buts sociaux.

TITRE 3: CONFÉDÉRATION, CANTONS ET COMMUNES

Chapitre premier: Rapports entre la Confédération et les cantons

Section 1: Tâches de la Confédération et des cantons

Art. 42 Tâches de la Confédération

¹ La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution.

² Elle assume les tâches qui doivent être réglées de manière uniforme.

Art. 43 Tâches des cantons

Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences.

Section 2: Collaboration entre la Confédération et les cantons

Art. 44 Principes

¹ La Confédération et les cantons s'entraident dans l'accomplissement de leurs tâches et collaborent entre eux.

² Ils se doivent respect et assistance. Ils s'accordent réciproquement l'entraide administrative et l'entraide judiciaire.

³ Les différends entre les cantons ou entre les cantons et la Confédération sont, autant que possible, réglés par la négociation ou par la médiation.

Art. 45 Participation au processus de décision sur le plan fédéral

¹ Les cantons participent, dans les cas prévus par la Constitution fédérale, au processus de décision sur le plan fédéral, en particulier à l'élaboration de la législation.

² La Confédération informe les cantons de ses projets en temps utile et de manière détaillée; elle les consulte lorsque leurs intérêts sont touchés.

Art. 46 Mise en œuvre du droit fédéral

¹ Les cantons mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi.

² La Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible et tient compte de leurs particularités.

³ La Confédération tient compte de la charge financière qu'entraîne la mise en œuvre du droit fédéral; elle laisse aux cantons des sources de financement suffisantes et opère une péréquation financière équitable.

Art. 47 Indépendance des cantons

La Confédération respecte l'indépendance des cantons.

Art. 48 Conventions intercantionales

¹ Les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional.

² La Confédération peut y participer dans les limites de ses compétences.

³ Les conventions intercantionales ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit des autres cantons. Elles doivent être portées à la connaissance de la Confédération.

Art. 49 Primauté et respect du droit fédéral

¹ Le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire.

² La Confédération veille à ce que les cantons respectent le droit fédéral.

Section 3: Communes

Art. 50

¹ L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal.

² La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes.

³ Ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

Section 4: Garanties fédérales

Art. 51 Constitutions cantonales

¹ Chaque canton se dote d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande.

² Les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération. Cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral.

Art. 52 Ordre constitutionnel

¹ La Confédération protège l'ordre constitutionnel des cantons.

² Elle intervient lorsque l'ordre est troublé ou menacé dans un canton et que celui-ci n'est pas en mesure de le préserver, seul ou avec l'aide d'autres cantons.

Art. 53 Existence, statut et territoire des cantons

¹ La Confédération protège l'existence et le statut des cantons, ainsi que leur territoire.

² Toute modification du nombre des cantons ou de leur statut est soumise à l'approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés ainsi qu'au vote du peuple et des cantons.

³ Toute modification du territoire d'un canton est soumise à l'approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés; elle est ensuite soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral.

⁴La rectification de frontières cantonales se fait par convention entre les cantons concernés.

Chapitre 2: Compétences

Section 1: Relations avec l'étranger

Art. 54 Affaires étrangères

¹Les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération.

²La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles.

³Elle tient compte des compétences des cantons et sauvegarde leurs intérêts.

Art. 55 Participation des cantons aux décisions de politique extérieure

¹Les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels.

²La Confédération informe les cantons en temps utile et de manière détaillée et elle les consulte.

³L'avis des cantons revêt un poids particulier lorsque leurs compétences sont affectées. Dans ces cas, les cantons sont associés de manière appropriée aux négociations internationales.

Art. 56 Relations des cantons avec l'étranger

¹Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence.

²Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres cantons. Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération.

³Les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur; dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération.

Section 2: Sécurité, défense nationale, protection civile

Art. 57 Sécurité

¹La Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives.

²Ils coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure.

Art. 58 Armée

¹La Suisse a une armée. Celle-ci est organisée selon le principe de l'armée de milice.

²L'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population. Elle apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception. La loi peut prévoir d'autres tâches.

³La mise sur pied de l'armée relève de la compétence de la Confédération. Les cantons peuvent engager leurs formations pour maintenir l'ordre public sur leur territoire lorsque les moyens dont disposent les autorités civiles ne suffisent plus à écarter une grave menace pesant sur la sécurité intérieure.

Art. 59 Service militaire et service de remplacement

¹Tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. La loi prévoit un service civil de remplacement.

²Les Suissesses peuvent servir dans l'armée à titre volontaire.

³Tout homme de nationalité suisse qui n'accomplit pas son service militaire ou son service de remplacement s'acquitte d'une taxe. Celle-ci est perçue par la Confédération et fixée et levée par les cantons.

⁴La Confédération légifère sur l'octroi d'une juste compensation pour la perte de revenu.

⁵Les personnes qui sont atteintes dans leur santé dans l'accomplissement de leur service militaire ou de leur service de remplacement ont droit, pour elles-mêmes ou pour leurs proches, à une aide appropriée de la Confédération; si elles perdent la vie, leurs proches ont droit à une aide analogue.

Art. 60 Organisation, instruction et équipement de l'armée

¹La législation militaire ainsi que l'organisation, l'instruction et l'équipement de l'armée relèvent de la compétence de la Confédération.

²La création de formations cantonales, la nomination et la promotion des officiers de ces formations ainsi que la fourniture d'une partie de l'habillement et de l'équipement relèvent de la compétence des cantons dans les limites fixées par le droit fédéral.

³La Confédération peut reprendre les installations militaires des cantons moyennant une juste indemnité.

Art. 61 Protection civile

¹La législation sur la protection civile relève de la compétence de la Confédération; la protection civile a pour tâche la protection des personnes et des biens en cas de conflit armé.

²La Confédération légifère sur l'intervention de la protection civile en cas de catastrophe et dans les situations d'urgence.

³Elle peut déclarer le service de protection civile obligatoire pour les hommes. Les femmes peuvent s'engager à titre volontaire.

⁴La Confédération légifère sur l'octroi d'une juste compensation pour la perte de revenu.

⁵Les personnes qui sont atteintes dans leur santé dans l'accomplissement du service de protection civile ont droit, pour elles-mêmes ou pour leurs proches, à une aide appropriée de la Confédération; si elles perdent la vie, leurs proches ont droit à une aide analogue.

Section 3: Formation, recherche et culture

Art. 62 Instruction publique

¹L'instruction publique est du ressort des cantons.

²Les cantons pourvoient à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants. Cet enseignement est obligatoire et placé sous la direction ou la surveillance des autorités publiques. Il est gratuit dans les écoles publiques. L'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-septembre.

Art. 63 Formation professionnelle et hautes écoles

¹La Confédération légifère sur la formation professionnelle.

²Elle gère les écoles polytechniques fédérales; elle peut créer, gérer ou soutenir d'autres hautes écoles et d'autres établissements d'enseignement supérieur. Elle peut subordonner son soutien à la mise en place de mesures de coordination.

Art. 64 Recherche

¹La Confédération encourage la recherche scientifique.

²Elle peut subordonner son soutien notamment à la mise en place de mesures de coordination.

³Elle peut gérer, créer ou reprendre des centres de recherche.

Art. 65 Statistique

¹La Confédération collecte les données statistiques nécessaires concernant l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société, du territoire et de l'environnement en Suisse.

²Elle peut légiférer sur l'harmonisation et la tenue des registres officiels afin de rationaliser la collecte.

Art. 66 Aides à la formation

¹La Confédération peut accorder des contributions aux cantons pour l'octroi de bourses ou d'autres aides à la formation.

²En complément des mesures cantonales et dans le respect de l'autonomie cantonale en matière d'instruction publique, elle peut, par ailleurs, prendre elle-même des mesures destinées à promouvoir la formation.

Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale du 18 décembre 1998*

Art. 67 Besoins des jeunes et formation des adultes

¹ Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons tiennent compte des besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes.

² En complément des mesures cantonales, la Confédération peut favoriser les activités extrascolaires des enfants et des jeunes et la formation des adultes.

Art. 68 Sport

¹ La Confédération encourage le sport, en particulier la formation au sport.

² Elle gère une école de sport.

³ Elle peut légiférer sur la pratique du sport par les jeunes et déclarer obligatoire l'enseignement du sport dans les écoles.

Art. 69 Culture

¹ La culture est du ressort des cantons.

² La Confédération peut promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national et encourager l'expression artistique et musicale, en particulier par la promotion de la formation.

³ Dans l'accomplissement de ses tâches, elle tient compte de la diversité culturelle et linguistique du pays.

Art. 70 Langues

¹ Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est aussi langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche.

² Les cantons déterminent leurs langues officielles. Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, ils veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.

³ La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques.

⁴ La Confédération soutient les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières.

⁵ La Confédération soutient les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien.

Art. 71 Cinéma

¹ La Confédération peut promouvoir la production cinématographique suisse ainsi que la culture cinématographique.

² Elle peut légiférer pour encourager une offre d'œuvres cinématographiques variée et de qualité.

Art. 72 Église et État

¹ La réglementation des rapports entre l'Église et l'État est du ressort des cantons.

² Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons peuvent prendre des mesures propres à maintenir la paix entre les membres des diverses communautés religieuses.

³ Il ne peut être érigé d'évêché sans l'approbation de la Confédération.

Section 4: Environnement et aménagement du territoire

Art. 73 Développement durable

La Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain.

Art. 74 Protection de l'environnement

¹ La Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes.

² Elle veille à prévenir ces atteintes. Les frais de prévention et de réparation sont à la charge de ceux qui les causent.

³ L'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi.

Art. 75 Aménagement du territoire

¹La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.

²La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.

³Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire.

Art. 76 Eaux

¹Dans les limites de ses compétences, la Confédération pourvoit à l'utilisation rationnelle des ressources en eau, à leur protection et à la lutte contre l'action dommageable de l'eau.

²Elle fixe les principes applicables à la conservation et à la mise en valeur des ressources en eau, à l'utilisation de l'eau pour la production d'énergie et le refroidissement et à d'autres interventions dans le cycle hydrologique.

³Elle légifère sur la protection des eaux, sur le maintien de débits résiduels appropriés, sur l'aménagement des cours d'eau, sur la sécurité des barrages et sur les interventions de nature à influencer les précipitations.

⁴Les cantons disposent des ressources en eau. Ils peuvent prélever, dans les limites prévues par la législation fédérale, une taxe pour leur utilisation. La Confédération a le droit d'utiliser les eaux pour ses entreprises de transport, auquel cas elle paie une taxe et une indemnité.

⁵Avec le concours des cantons concernés, elle statue sur les droits relatifs aux ressources en eau qui intéressent plusieurs États et fixe les taxes d'utilisation de ces ressources. Elle statue également sur ces droits lorsque les ressources en eau intéressent plusieurs cantons et que ces derniers ne s'entendent pas.

⁶Dans l'accomplissement de ses tâches, elle prend en considération les intérêts des cantons d'où provient l'eau.

Art. 77 Forêts

¹La Confédération veille à ce que les forêts puissent remplir leurs fonctions protectrice, économique et sociale.

²Elle fixe les principes applicables à la protection des forêts.

³Elle encourage les mesures de conservation des forêts.

Art. 78 Protection de la nature et du patrimoine

¹La protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons.

²Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine. Elle ménage les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels; elle les conserve dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige.

³Elle peut soutenir les efforts déployés afin de protéger la nature et le patrimoine et acquérir ou sauvegarder, par voie de contrat ou d'expropriation, les objets présentant un intérêt national.

⁴Elle légifère sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité. Elle protège les espèces menacées d'extinction.

⁵Les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière qui présentent un intérêt national sont protégés. Il est interdit d'y aménager des installations ou d'en modifier le terrain. Font exception les installations qui servent à la protection de ces espaces ou à la poursuite de leur exploitation à des fins agricoles.

Art. 79 Pêche et chasse

La Confédération fixe les principes applicables à la pratique de la pêche et de la chasse, notamment au maintien de la diversité des espèces de poissons, de mammifères sauvages et d'oiseaux.

Art. 80 Protection des animaux

¹La Confédération légifère sur la protection des animaux.

²Elle règle en particulier:

- a. la garde des animaux et la manière de les traiter;
- b. l'expérimentation animale et les atteintes à l'intégrité d'animaux vivants;

- c. l'utilisation d'animaux;
- d. l'importation d'animaux et de produits d'origine animale;
- e. le commerce et le transport d'animaux;
- f. l'abattage des animaux.

³L'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi.

Section 5: Travaux publics et transports

Art. 81 Travaux publics

La Confédération peut, dans l'intérêt du pays ou d'une grande partie de celui-ci, réaliser des travaux publics et exploiter des ouvrages publics ou encourager leur réalisation.

Art. 82 Circulation routière

¹La Confédération légifère sur la circulation routière.

²Elle exerce la haute surveillance sur les routes d'importance nationale; elle peut déterminer les routes de transit qui doivent rester ouvertes au trafic.

³L'utilisation des routes publiques est exempte de taxe. L'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions.

Art. 83 Routes nationales

¹La Confédération assure la création d'un réseau de routes nationales et veille à ce que ces routes soient utilisables.

²Les cantons construisent et entretiennent les routes nationales conformément aux dispositions fédérales et sous la haute surveillance de la Confédération.

³Le coût des routes nationales est à la charge de la Confédération et des cantons. La participation de chaque canton est calculée en fonction de la charge que ces routes représentent pour lui, de l'intérêt qu'il en retire et de sa capacité financière.

Art. 84 Transit alpin*

¹La Confédération protège les régions alpines contre les effets négatifs du trafic de transit. Elle limite les nuisances causées par le trafic de transit afin qu'elle ne portent pas atteinte aux êtres humains, aux animaux, aux plantes, ni à leurs espaces vitaux.

²Le trafic de marchandises à travers la Suisse sur les axes alpins s'effectue par rail. Le Conseil fédéral prend les mesures nécessaires. Les dérogations ne sont accordées que si elles sont inévitables. Elles doivent être précisées dans une loi.

³La capacité des routes de transit des régions alpines ne peut être augmentée. Les routes de contournement qui déchargent les localités du trafic de transit ne sont pas soumises à cette disposition.

Art. 85 Redevance sur la circulation des poids lourds*

¹La Confédération peut prélever sur la circulation des poids lourds une redevance proportionnelle aux prestations ou à la consommation si ce trafic entraîne pour la collectivité des coûts non couverts par d'autres prestations ou redevances.

²Le produit net de la redevance sert à couvrir les frais liés à la circulation routière.

³Les cantons reçoivent une part du produit net de cette redevance. Lors du calcul de ces parts, les conséquences particulières du prélèvement de la redevance pour les régions de montagne et les régions périphériques doivent être prises en considération.

Art. 86 Impôt à la consommation sur les carburants et autres redevances sur la circulation

¹La Confédération peut prélever un impôt à la consommation sur les carburants.

²Elle prélève une redevance pour l'utilisation des routes nationales par les véhicules à moteur et leurs remorques qui ne sont pas soumis à la redevance sur la circulation des poids lourds.

* avec disposition transitoire

³Elle affecte la moitié du produit net de l'impôt à la consommation sur les carburants et le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales au financement des tâches et des dépenses suivantes, qui sont liées à la circulation routière:

- a. construction, entretien et exploitation des routes nationales;
- b. mesures destinées à promouvoir le trafic combiné et le transport de véhicules routiers accompagnés ou à séparer le trafic ferroviaire du trafic routier;
- c. contributions pour la construction des routes principales;
- d. contributions pour la construction d'ouvrages de protection contre les sinistres dus aux éléments naturels et pour les mesures de protection de l'environnement et du paysage que la circulation routière rend nécessaires;
- e. participation générale au financement, par les cantons, des routes ouvertes à la circulation des véhicules à moteur et à la péréquation financière dans le domaine des routes;
- f. contributions aux cantons dépourvus de routes nationales et aux cantons dotés de routes alpines qui servent au trafic international.

⁴Si ces moyens ne suffisent pas, la Confédération prélève un supplément sur l'impôt à la consommation.

Art. 87 Transports*

La législation sur le transport ferroviaire, les téléphériques, la navigation, l'aviation et la navigation spatiale relève de la compétence de la Confédération.

Art. 88 Chemins et sentiers pédestres

¹La Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres.

²Elle peut soutenir et coordonner les mesures des cantons visant à l'aménagement et à l'entretien de ces réseaux.

³Dans l'accomplissement de ses tâches, elle prend en considération les réseaux de chemins et sentiers pédestres et remplace les chemins et sentiers qu'elle doit supprimer.

Section 6: Énergie et communications

Art. 89 Politique énergétique

¹Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie.

²La Confédération fixe les principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables et à la consommation économe et rationnelle de l'énergie.

³La Confédération légifère sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils. Elle favorise le développement des techniques énergétiques, en particulier dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables.

⁴Les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons.

⁵Dans sa politique énergétique, la Confédération tient compte des efforts des cantons, des communes et des milieux économiques; elle prend en considération les réalités de chaque région et les limites de ce qui est économiquement supportable.

Art. 90 Énergie nucléaire*

La législation sur l'énergie nucléaire relève de la compétence de la Confédération.

Art. 91 Transport d'énergie

¹La Confédération légifère sur le transport et la livraison de l'électricité.

²La législation sur les installations de transport par conduites de combustible ou de carburant liquides ou gazeux relève de la compétence de la Confédération.

* avec disposition transitoire

* avec disposition transitoire

Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale du 18 décembre 1998*

Art. 92 Services postaux et télécommunications

¹ Les services postaux et les télécommunications relèvent de la compétence de la Confédération.

² La Confédération veille à ce qu'un service universel suffisant en matière de services postaux et de télécommunications soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays. Les tarifs sont fixés selon des principes uniformes.

Art. 93 Radio et télévision

¹ La législation sur la radio et la télévision ainsi que sur les autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques relève de la compétence de la Confédération.

² La radio et la télévision contribuent à la formation et au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement. Elles prennent en considération les particularités du pays et les besoins des cantons. Elles présentent les événements de manière fidèle et reflètent équitablement la diversité des opinions.

³ L'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que l'autonomie dans la conception des programmes sont garanties.

⁴ La situation et le rôle des autres médias, en particulier de la presse, doivent être pris en considération.

⁵ Les plaintes relatives aux programmes peuvent être soumises à une autorité indépendante.

Section 7: Économie

Art. 94 Principes de l'ordre économique

¹ La Confédération et les cantons respectent le principe de la liberté économique.

² Ils veillent à sauvegarder les intérêts de l'économie nationale et contribuent, avec le secteur de l'économie privée, à la prospérité et à la sécurité économique de la population.

³ Dans les limites de leurs compétences respectives, ils veillent à créer un environnement favorable au secteur de l'économie privée.

⁴ Les dérogations au principe de la liberté économique, en particulier les mesures menaçant la concurrence, ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régalien des cantons.

Art. 95 Activité économique lucrative privée*

¹ La Confédération peut légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées.

² Elle veille à créer un espace économique suisse unique. Elle garantit aux personnes qui justifient d'une formation universitaire ou d'une formation fédérale, cantonale ou reconnue par le canton la possibilité d'exercer leur profession dans toute la Suisse.

Art. 96 Politique en matière de concurrence

¹ La Confédération légifère afin de lutter contre les conséquences sociales et économiques dommageables des cartels et des autres formes de limitation de la concurrence.

² Elle prend des mesures:

- a. afin d'empêcher la fixation de prix abusifs par des entreprises ou des organisations de droit privé ou de droit public occupant une position dominante sur le marché;
- b. afin de lutter contre la concurrence déloyale.

Art. 97 Protection des consommateurs et des consommatrices

¹ La Confédération prend des mesures destinées à protéger les consommateurs et les consommatrices. Elle légifère sur les voies de droit ouvertes aux organisations de consommateurs.

² Dans les domaines relevant de la législation sur la concurrence déloyale, ces organisations bénéficient des mêmes droits que les associations professionnelles et économiques.

³ Les cantons prévoient une procédure de conciliation ou une procédure judiciaire simple et rapide pour les litiges dont la valeur litigieuse ne dépasse pas un montant déterminé. Le Conseil fédéral fixe ce montant.

Art. 98 Banques et assurances

¹ La Confédération légifère sur les banques et sur les bourses en tenant compte du rôle et du statut particuliers des banques cantonales.

² Elle peut légiférer sur les services financiers dans d'autres domaines.

³ Elle légifère sur les assurances privées.

Art. 99 Politique monétaire

¹ La monnaie relève de la compétence de la Confédération; le droit de battre monnaie et celui d'émettre des billets de banque appartiennent exclusivement à la Confédération.

² En sa qualité de banque centrale indépendante, la Banque nationale suisse mène une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays; elle est administrée avec le concours et sous la surveillance de la Confédération.

³ La Banque nationale constitue, à partir de ses revenus, des réserves monétaires suffisantes, dont une part doit consister en or.

⁴ Elle verse au moins deux tiers de son bénéfice net aux cantons.

Art. 100 Politique conjoncturelle

¹ La Confédération prend des mesures afin d'assurer une évolution régulière de la conjoncture et, en particulier, de prévenir et combattre le chômage et le renchérissement.

² Elle prend en considération le développement économique propre à chaque région. Elle collabore avec les cantons et les milieux économiques.

³ Dans les domaines du crédit et de la monnaie, du commerce extérieur et des finances publiques, elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.

⁴ La Confédération, les cantons et les communes fixent leur politique budgétaire en prenant en considération la situation conjoncturelle.

⁵ Afin de stabiliser la conjoncture, la Confédération peut temporairement prélever des suppléments ou accorder des rabais sur les impôts et les taxes relevant du droit fédéral. Les fonds prélevés doivent être gelés; lorsque la mesure est levée, les impôts et taxes directs sont remboursés individuellement, et les impôts et taxes indirects, affectés à l'octroi de rabais ou à la création d'emplois.

⁶ La Confédération peut obliger les entreprises à créer des réserves de crise; à cette fin, elle accorde des allègements fiscaux et peut obliger les cantons à en accorder aussi. Lorsque les réserves sont libérées, les entreprises décident librement de leur emploi dans les limites des affectations prévues par la loi.

Art. 101 Politique économique extérieure

¹ La Confédération veille à la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger.

² Dans des cas particuliers, elle peut prendre des mesures afin de protéger l'économie suisse. Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.

Art. 102 Approvisionnement du pays^{*}

¹ La Confédération assure l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité afin de pouvoir faire face à une menace de guerre, à une autre manifestation de force ou à une grave pénurie à laquelle l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens. Elle prend des mesures préventives.

² Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.

Art. 103 Politique structurelle

La Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir des branches économiques et des professions si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence. Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.

Art. 104 Agriculture

¹ La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement:

a. à la sécurité de l'approvisionnement de la population;

^{*} avec disposition transitoire

Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale du 18 décembre 1998*

b. à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural;

c. à l'occupation décentralisée du territoire.

² En complément des mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de l'agriculture et en dérogeant, au besoin, au principe de la liberté économique, la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol.

³ Elle conçoit les mesures de sorte que l'agriculture réponde à ses multiples fonctions. Ses compétences et ses tâches sont notamment les suivantes:

a. elle complète le revenu paysan par des paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies, à condition que l'exploitant apporte la preuve qu'il satisfait à des exigences de caractère écologique;

b. elle encourage, au moyen de mesures incitatives présentant un intérêt économique, les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et des animaux;

c. elle légifère sur la déclaration de la provenance, de la qualité, des méthodes de production et des procédés de transformation des denrées alimentaires;

d. elle protège l'environnement contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'engrais, de produits chimiques et d'autres matières auxiliaires;

e. elle peut encourager la recherche, la vulgarisation et la formation agricoles et octroyer des aides à l'investissement;

f. elle peut légiférer sur la consolidation de la propriété foncière rurale.

⁴ Elle engage à ces fins des crédits agricoles à affectation spéciale ainsi que des ressources générales de la Confédération.

Art. 105 Alcool

La législation sur la fabrication, l'importation, la rectification et la vente de l'alcool obtenu par distillation relève de la compétence de la Confédération. Celle-ci tient compte en particulier des effets nocifs de la consommation d'alcool.

Art. 106 Jeux de hasard¹

¹ La législation sur les jeux de hasard et les loteries relève de la compétence de la Confédération.

² Une concession de la Confédération est nécessaire pour ouvrir et exploiter une maison de jeu. Lorsqu'elle octroie une concession, la Confédération prend en considération les réalités régionales et les dangers que présentent les jeux de hasard.

³ La Confédération prélève sur les recettes des maisons de jeu un impôt qui ne doit pas dépasser 80 pour cent du produit brut des jeux. Cet impôt est utilisé pour couvrir la contribution de la Confédération à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

⁴ L'homologation des appareils à sous servant aux jeux d'adresse qui permettent de réaliser un gain est du ressort des cantons.

Art. 107 Armes et matériel de guerre

¹ La Confédération légifère afin de lutter contre l'usage abusif d'armes, d'accessoires d'armes et de munitions.

² Elle légifère sur la fabrication, l'acquisition, la distribution, l'importation, l'exportation et le transit de matériel de guerre.

Section 8: Logement, travail, sécurité sociale et santé

Art. 108 Encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété

¹ La Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.

² Elle encourage en particulier l'acquisition et l'équipement de terrains en vue de la construction de

* avec disposition transitoire

logements, la rationalisation de la construction, l'abaissement de son coût et l'abaissement du coût du logement.

³ Elle peut légiférer sur l'équipement de terrains pour la construction de logements et sur la rationalisation de la construction.

⁴ Ce faisant, elle prend notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin.

Art. 109 Bail à loyer

¹ La Confédération légifère afin de lutter contre les abus en matière de bail à loyer, notamment les loyers abusifs, ainsi que sur l'annulabilité des congés abusifs et la prolongation du bail pour une durée déterminée.

² Elle peut légiférer sur la force obligatoire générale des contrats-cadres de bail. Pour pouvoir être déclarés de force obligatoire générale, ces contrats doivent tenir compte des intérêts légitimes des minorités et des particularités régionales et respecter le principe de l'égalité devant la loi.

Art. 110 Travail*

¹ La Confédération peut légiférer:

- a. sur la protection des travailleurs;
- b. sur les rapports entre employeurs et travailleurs, notamment la réglementation en commun des questions intéressant l'entreprise et le domaine professionnel;
- c. sur le service de placement;
- d. sur l'extension du champ d'application des conventions collectives de travail.

² Le champ d'application d'une convention collective de travail ne peut être étendu que si cette convention tient compte équitablement des intérêts légitimes des minorités et des particularités régionales et qu'elle respecte le principe de l'égalité devant la loi et la liberté syndicale.

³ Le 1er août est le jour de la fête nationale. Il est assimilé aux dimanches du point de vue du droit du travail; il est rémunéré.

Art. 111 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité

¹ La Confédération prend des mesures afin d'assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante. Cette prévoyance repose sur les trois piliers que sont l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale, la prévoyance professionnelle et la prévoyance individuelle.

² La Confédération veille à ce que l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale ainsi que la prévoyance professionnelle puissent remplir leur fonction de manière durable.

³ Elle peut obliger les cantons à accorder des exonérations fiscales aux institutions relevant de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale ou de la prévoyance professionnelle, ainsi que des allègements fiscaux aux assurés et à leurs employeurs sur les cotisations versées et les sommes qui sont l'objet d'un droit d'expectative.

⁴ En collaboration avec les cantons, elle encourage la prévoyance individuelle, notamment par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accession à la propriété.

Art. 112 Assurance-vieillesse, survivants et invalidité

¹ La Confédération légifère sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

² Ce faisant, elle respecte les principes suivants:

- a. l'assurance est obligatoire;
- b. les rentes doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée;
- c. la rente maximale ne dépasse pas le double de la rente minimale;
- d. les rentes sont adaptées au moins à l'évolution des prix.

³ L'assurance est financée:

- a. par les cotisations des assurés; lorsque l'assuré est salarié, l'employeur prend à sa charge la moitié du montant de la cotisation;
- b. par des aides financières de la Confédération et, si la loi le prévoit, par celles des cantons.

⁴ Ensemble, les aides de la Confédération et des cantons n'excèdent pas la moitié des dépenses.

* avec disposition transitoire

Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale du 18 décembre 1998*

⁵ Les prestations de la Confédération sont financées prioritairement par le produit net de l'impôt sur le tabac, de l'impôt sur les boissons distillées et de l'impôt sur les recettes des maisons de jeu.

⁶ La Confédération encourage l'intégration des personnes handicapées et soutient les efforts entrepris en faveur des personnes âgées, des survivants et des invalides. Elle peut utiliser à cette fin les ressources financières de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

Art. 113 Prévoyance professionnelle⁷

¹ La Confédération légifère sur la prévoyance professionnelle.

² Ce faisant, elle respecte les principes suivants:

- a. la prévoyance professionnelle conjuguée avec l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité permet à l'assuré de maintenir de manière appropriée son niveau de vie antérieur;
- b. la prévoyance professionnelle est obligatoire pour les salariés; la loi peut prévoir des exceptions;
- c. l'employeur assure ses salariés auprès d'une institution de prévoyance; au besoin, la Confédération lui donne la possibilité d'assurer ses salariés auprès d'une institution de prévoyance fédérale;
- d. les personnes exerçant une activité indépendante peuvent s'assurer auprès d'une institution de prévoyance à titre facultatif;
- e. la Confédération peut déclarer la prévoyance professionnelle obligatoire pour certaines catégories de personnes exerçant une activité indépendante, d'une façon générale ou pour couvrir des risques particuliers.

³ La prévoyance professionnelle est financée par les cotisations des assurés; lorsque l'assuré est salarié, l'employeur prend à sa charge au moins la moitié du montant de la cotisation.

⁴ Les institutions de prévoyance doivent satisfaire aux exigences minimales fixées par le droit fédéral; la Confédération peut, pour résoudre des problèmes particuliers, prévoir des mesures s'appliquant à l'ensemble du pays.

Art. 114 Assurance-chômage

¹ La Confédération légifère sur l'assurance-chômage.

² Ce faisant, elle respecte les principes suivants:

- a. l'assurance garantit une compensation appropriée de la perte du revenu et soutient les mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage;
- b. l'affiliation est obligatoire pour les salariés; la loi peut prévoir des exceptions;
- c. les personnes exerçant une activité indépendante peuvent s'assurer à titre facultatif.

³ L'assurance-chômage est financée par les cotisations des assurés; lorsque l'assuré est salarié, l'employeur prend à sa charge la moitié du montant de la cotisation.

⁴ La Confédération et les cantons accordent des aides financières dans des circonstances exceptionnelles.

⁵ La Confédération peut édicter des dispositions sur l'aide sociale en faveur des chômeurs.

Art. 115 Assistance des personnes dans le besoin

Les personnes dans le besoin sont assistées par leur canton de domicile. La Confédération règle les exceptions et les compétences.

Art. 116 Allocations familiales et assurance-maternité

¹ Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les besoins de la famille. Elle peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille.

² Elle peut légiférer sur les allocations familiales et gérer une caisse fédérale de compensation.

³ Elle institue une assurance-maternité. Elle peut également soumettre à l'obligation de cotiser les personnes qui ne peuvent bénéficier des prestations d'assurance.

⁴ Elle peut déclarer l'affiliation à une caisse de compensation familiale et l'assurance-maternité obligatoires, de manière générale ou pour certaines catégories de personnes, et faire dépendre ses pres-

* avec disposition transitoire

tations d'une juste contribution des cantons.

Art. 117 Assurance-maladie et assurance-accidents

¹ La Confédération légifère sur l'assurance-maladie et sur l'assurance-accidents.

² Elle peut déclarer l'assurance-maladie et l'assurance-accidents obligatoires, de manière générale ou pour certaines catégories de personnes.

Art. 118 Protection de la santé

¹ Dans les limites de ses compétences, la Confédération prend des mesures afin de protéger la santé.

² Elle légifère sur:

- a. l'utilisation des denrées alimentaires ainsi que des agents thérapeutiques, des stupéfiants, des organismes, des produits chimiques et des objets qui peuvent présenter un danger pour la santé;
- b. la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'être humain et des animaux;
- c. la protection contre les rayons ionisants.

Art. 119 Procréation médicalement assistée et génie génétique dans le domaine humain

¹ L'être humain doit être protégé contre les abus en matière de procréation médicalement assistée et de génie génétique.

² La Confédération légifère sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique humain. Ce faisant, elle veille à assurer la protection de la dignité humaine, de la personnalité et de la famille et respecte notamment les principes suivants:

- a. toute forme de clonage et toute intervention dans le patrimoine génétique de gamètes et d'embryons humains sont interdites;
- b. le patrimoine génétique et germinal non humain ne peut être ni transféré dans le patrimoine germinal humain ni fusionné avec celui-ci;
- c. le recours aux méthodes de procréation médicalement assistée n'est autorisé que lorsque la stérilité ou le danger de transmission d'une grave maladie ne peuvent être écartés d'une autre manière, et non pour développer chez l'enfant certaines qualités ou pour faire de la recherche; la fécondation d'ovules humains hors du corps de la femme n'est autorisée qu'aux conditions prévues par la loi; ne peuvent être développés hors du corps de la femme jusqu'au stade d'embryon que le nombre d'ovules humains pouvant être immédiatement implantés;
- d. le don d'embryons et toutes les formes de maternité de substitution sont interdits;
- e. il ne peut être fait commerce du matériel germinal humain ni des produits résultant d'embryons;
- f. le patrimoine génétique d'une personne ne peut être analysé, enregistré et communiqué qu'avec le consentement de celle-ci ou en vertu d'une loi;
- g. toute personne a accès aux données relatives à son ascendance.

Art. 120 Génie génétique dans le domaine non humain

¹ L'être humain et son environnement doivent être protégés contre les abus en matière de génie génétique.

² La Confédération légifère sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique des animaux, des végétaux et des autres organismes. Ce faisant, elle respecte l'intégrité des organismes vivants et la sécurité de l'être humain, de l'animal et de l'environnement et protège la diversité génétique des espèces animales et végétales.

Section 9: Séjour et établissement des étrangers

Art. 121

¹ La législation sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération.

² Les étrangers qui menacent la sécurité du pays peuvent être expulsés de Suisse.

Section 10: Droit civil, droit pénal, métrologie

Art. 122 Droit civil

¹ La législation en matière de droit civil relève de la compétence de la Confédération.

² L'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice en matière de droit civil sont du ressort des cantons.

³ Les jugements civils ayant force de chose jugée sont exécutoires dans toute la Suisse.

Art. 123 Droit pénal

¹ La législation en matière de droit pénal relève de la compétence de la Confédération.

² La Confédération peut octroyer aux cantons des contributions:

- a. pour la construction d'établissements;
- b. pour l'amélioration de l'exécution des peines et des mesures;
- c. pour le soutien des institutions où sont exécutées les mesures éducatives destinées aux enfants, aux adolescents ou aux jeunes adultes.

³ L'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice en matière de droit pénal sont du ressort des cantons.

Art. 124 Aide aux victimes

La Confédération et les cantons veillent à ce que les victimes d'une infraction portant atteinte à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle bénéficient d'une aide et reçoivent une juste indemnité si elles connaissent des difficultés matérielles en raison de l'infraction.

Art. 125 Métrologie

La législation sur la métrologie relève de la compétence de la Confédération.

Chapitre 3: Régime des finances

Art. 126 Gestion des finances*

¹ La Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes.

² Elle amortit d'éventuels découverts; ce faisant, elle prend en considération la situation économique.

Art. 127 Principes régissant l'imposition

¹ Les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, sont définis par la loi.

² Dans la mesure où la nature de l'impôt le permet, les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique doivent, en particulier, être respectés.

³ La double imposition par les cantons est interdite. La Confédération prend les mesures nécessaires.

Art. 128 Impôts directs*

¹ La Confédération peut percevoir des impôts directs:

- a. d'un taux maximal de 11,5 pour cent sur les revenus des personnes physiques;
- b. d'un taux maximal de 9,8 pour cent sur le bénéfice net des personnes morales;
- c. d'un taux maximal de 0,825 pour mille sur le capital et les réserves des personnes morales.

² Lorsqu'elle fixe les tarifs, elle prend en considération la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes.

³ Les effets de la progression à froid frappant le revenu des personnes physiques sont compensés périodiquement.

⁴ Les cantons effectuent la taxation et la perception. Trois dixièmes du produit brut de l'impôt leur sont attribués; un sixième au moins de ces montants est affecté à la péréquation financière intercantonale.

* avec disposition transitoire

Art. 129 Harmonisation fiscale

¹ La Confédération fixe les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes; elle prend en considération les efforts des cantons en matière d'harmonisation.

² L'harmonisation s'étend à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale. Les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt, notamment, ne sont pas soumis à l'harmonisation fiscale.

³ La Confédération peut légiférer afin de lutter contre l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés.

Art. 130 Taxe sur la valeur ajoutée *

¹ La Confédération peut percevoir une taxe sur la valeur ajoutée, d'un taux maximal de 6,5 pour cent, sur les livraisons de biens et les prestations de services, y compris les livraisons à soi-même, ainsi que sur les importations.

² 5 pour cent du produit de cette taxe sont affectés à des mesures en faveur des classes inférieures de revenus.

³ Si, par suite de l'évolution de la pyramide des âges, le financement de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité n'est plus assuré, la Confédération peut dans une loi fédérale, relever d'un point au plus le taux de la taxe sur la valeur ajoutée¹⁹⁸.

Art. 131 Impôts à la consommation spéciaux*

¹ La Confédération peut percevoir un impôt à la consommation spécial sur les marchandises suivantes:

- a. tabac brut et tabac manufacturé;
- b. boissons distillées;
- c. bière;
- d. automobiles et leurs composantes;
- e. pétrole, autres huiles minérales, gaz naturel, produits résultant de leur raffinage et carburants.

² Elle peut percevoir une surtaxe sur les carburants.

³ Un dixième du produit net de l'impôt sur les boissons distillées est versé aux cantons. Ils utilisent ces fonds pour combattre les causes et les effets de l'abus de substances engendrant la dépendance.

Art. 132 Droit de timbre et impôt anticipé*

¹ La Confédération peut percevoir des droits de timbre sur les papiers-valeurs, sur les quittances de primes d'assurance et sur d'autres titres concernant des opérations commerciales; les titres concernant des opérations immobilières et hypothécaires sont exonérés du droit de timbre.

² La Confédération peut percevoir un impôt anticipé sur les revenus des capitaux mobiliers, sur les gains de loterie et sur les prestations d'assurance.

Art. 133 Droits de douane

La législation sur les droits de douane et sur les autres redevances perçues à la frontière sur le trafic des marchandises relève de la compétence de la Confédération.

Art. 134 Exclusion d'impôts cantonaux et communaux

Les objets que la législation fédérale soumet à la taxe sur la valeur ajoutée, à des impôts à la consommation spéciaux, au droit de timbre ou à l'impôt anticipé ou qu'elle déclare exonérés ne peuvent être soumis par les cantons et les communes à un impôt du même genre.

Art. 135 Péréquation financière

¹ La Confédération encourage la péréquation financière entre les cantons.

² Lorsqu'elle octroie des subventions, elle prend en considération la capacité financière des cantons et la situation particulière des régions de montagne.

198 Le législateur a fait usage de cette compétence en édictant l'arrêté fédéral du 20 mars 1998 sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI (RO 1998 1803), qui fixe avec effet au 1^{er} janvier 1999, le taux ordinaire à 7,5 %, le taux réduit à 2,3 %, et le taux spécial grevant les prestations du secteur de l'hébergement (sic), à 3,5 %.

* avec disposition transitoire

TITRE 4: PEUPLE ET CANTONS

Chapitre premier: Dispositions générales

Art. 136 Droits politiques

¹Tous les Suisses et toutes les Suissesses ayant 18 ans révolus qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit ont les droits politiques en matière fédérale. Tous ont les mêmes droits et devoirs politiques.

²Ils peuvent prendre part à l'élection du Conseil national et aux votations fédérales et lancer et signer des initiatives populaires et des demandes de référendum en matière fédérale.

Art. 137 Partis politiques

Les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaires.

Chapitre 2: Initiative et référendum

Art. 138 Initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution

¹100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent proposer la révision totale de la Constitution.

²Cette proposition est soumise au vote du peuple.

Art. 139 Initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution

¹100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent demander la révision partielle de la Constitution.

²Les initiatives populaires tendant à la révision partielle de la Constitution peuvent revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé.

³Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international, l'Assemblée fédérale la déclare totalement ou partiellement nulle.

⁴Si l'Assemblée fédérale approuve une initiative populaire conçue en termes généraux, elle élabore la révision partielle dans le sens de l'initiative et la soumet au vote du peuple et des cantons. Si elle rejette l'initiative, elle la soumet au vote du peuple, qui décide s'il faut lui donner suite. En cas d'acceptation par le peuple, l'Assemblée fédérale élabore le projet demandé par l'initiative.

⁵Toute initiative présentée sous la forme d'un projet rédigé est soumise au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale recommande l'acceptation ou le rejet. Dans ce dernier cas, elle peut lui opposer un contre-projet.

⁶Le peuple et les cantons votent simultanément sur l'initiative et sur le contreprojet. Le corps électoral peut approuver les deux projets à la fois. Il peut indiquer quel projet l'emporte au cas où les deux seraient acceptés; si l'un des projets obtient la majorité des votants et l'autre la majorité des cantons, aucun des deux n'entre en vigueur.

Art. 140 Référendum obligatoire

¹Sont soumis au vote du peuple et des cantons:

- a. les révisions de la Constitution;
- b. l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales;
- c. les lois fédérales déclarées urgentes qui sont dépourvues de base constitutionnelle et dont la durée de validité dépasse une année; ces lois doivent être soumises au vote dans le délai d'un an à compter de leur adoption par l'Assemblée fédérale.

²Sont soumis au vote du peuple:

- a. les initiatives populaires tendant à la révision totale de la Constitution;
- b. les initiatives populaires conçues en termes généraux qui tendent à la révision partielle de la Constitution et qui ont été rejetées par l'Assemblée fédérale;

- c. le principe d'une révision totale de la Constitution, en cas de désaccord entre les deux conseils.

Art. 141 Référendum facultatif

¹ Sont soumis au vote du peuple, à la demande de 50 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou de huit cantons:

- a. les lois fédérales;
- b. les lois fédérales déclarées urgentes dont la durée de validité dépasse un an;
- c. les arrêtés fédéraux, dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoient;
- d. les traités internationaux qui:
 - 1. sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables;
 - 2. prévoient l'adhésion à une organisation internationale;
 - 3. entraînent une unification multilatérale du droit.

² L'Assemblée fédérale peut soumettre d'autres traités internationaux au référendum facultatif.

Art. 142 Majorités requises

¹ Les actes soumis au vote du peuple sont acceptés à la majorité des votants.

² Les actes soumis au vote du peuple et des cantons sont acceptés lorsque la majorité des votants et la majorité des cantons les approuvent.

³ Le résultat du vote populaire dans un canton représente la voix de celui-ci.

⁴ Les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures comptent chacun pour une demi-voix.

TITRE 5: AUTORITÉS FÉDÉRALES

Chapitre premier: Dispositions générales

Art. 143 Éligibilité

Tout citoyen ou citoyenne ayant le droit de vote est éligible au Conseil national, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral.

Art. 144 Incompatibilités

¹ Les fonctions de membre du Conseil national, du Conseil des États, du Conseil fédéral et de juge au Tribunal fédéral sont incompatibles.

² Les membres du Conseil fédéral, de même que les juges au Tribunal fédéral assumant une charge complète, ne peuvent revêtir aucune autre fonction au service de la Confédération ou d'un canton, ni exercer d'autre activité lucrative.

³ La loi peut prévoir d'autres incompatibilités.

Art. 145 Durée de fonction

Les membres du Conseil national et du Conseil fédéral ainsi que le chancelier ou la chancelière de la Confédération sont élus pour quatre ans. Les juges au Tribunal fédéral sont élus pour six ans.

Art. 146 Responsabilité de la Confédération

La Confédération répond des dommages causés sans droit par ses organes dans l'exercice de leurs fonctions.

Art. 147 Procédure de consultation

Les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants.

Chapitre 2: Assemblée fédérale

Section 1: Organisation

Art. 148 Rôle de l'Assemblée fédérale et bicamérisme

¹ L'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons.

² Elle se compose de deux Chambres, le Conseil national et le Conseil des États, dotées des mêmes compétences.

Art. 149 Composition et élection du Conseil national

¹ Le Conseil national se compose de 200 députés du peuple.

² Les députés sont élus par le peuple au suffrage direct selon le système proportionnel. Le Conseil national est renouvelé intégralement tous les quatre ans.

³ Chaque canton forme une circonscription électorale.

⁴ Les sièges sont répartis entre les cantons proportionnellement à leur population. Chaque canton a droit à un siège au moins.

Art. 150 Composition et élection du Conseil des États

¹ Le Conseil des États se compose de 46 députés des cantons.

² Les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures élisent chacun un député; les autres cantons élisent chacun deux députés.

³ Les cantons édictent les règles applicables à l'élection de leurs députés au Conseil des États.

Art. 151 Sessions

¹ Les conseils se réunissent régulièrement. La loi règle la convocation aux sessions.

² Un quart des membres de l'un des conseils ou le Conseil fédéral peuvent demander la convocation des conseils à une session extraordinaire.

Art. 152 Présidence

Chaque conseil élit pour un an un de ses membres à la présidence, un deuxième à la première vice-présidence et un troisième à la seconde vice-présidence. Ces mandats ne sont pas renouvelables pour l'année suivante.

Art. 153 Commissions parlementaires

¹ Chaque conseil institue des commissions en son sein.

² La loi peut prévoir des commissions conjointes.

³ La loi peut déléguer aux commissions certaines compétences, à l'exception des compétences législatives.

⁴ Afin de pouvoir accomplir leurs tâches, les commissions ont le droit d'obtenir des renseignements, de consulter des documents et de mener des enquêtes. La loi définit les limites de ce droit.

Art. 154 Groupes

Les membres de l'Assemblée fédérale peuvent former des groupes.

Art. 155 Services du parlement

L'Assemblée fédérale dispose des Services du parlement. Elle peut faire appel aux services de l'administration fédérale. La loi règle les modalités.

Section 2: Procédure

Art. 156 Délibérations séparées

¹ Le Conseil national et le Conseil des États délibèrent séparément.

² Les décisions de l'Assemblée fédérale requièrent l'approbation des deux conseils.

Art. 157 Délibérations communes

¹Le Conseil national et le Conseil des États délibèrent en conseils réunis, sous la direction du président ou de la présidente du Conseil national, pour:

- a. procéder à des élections;
- b. statuer sur les conflits de compétence entre les autorités fédérales suprêmes;
- c. statuer sur les recours en grâce.

²En outre, ils siègent en conseils réunis lors d'occasions spéciales et pour prendre connaissance de déclarations du Conseil fédéral.

Art. 158 Publicité des séances

Les séances des conseils sont publiques. La loi peut prévoir des exceptions.

Art. 159 Quorum et majorité

¹Les conseils ne peuvent délibérer valablement que si la majorité de leurs membres est présente.

²Les décisions sont prises à la majorité des votants, que les conseils siègent séparément ou en conseils réunis.

³Doivent cependant être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil:

- a. la déclaration d'urgence des lois fédérales;
- b. les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

⁴L'Assemblée fédérale peut adapter ces montants au renchérissement par une ordonnance.

Art. 160 Droit d'initiative et droit de proposition

¹Tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale.

²Les membres de chacun des conseils et ceux du Conseil fédéral peuvent faire des propositions relatives à un objet en délibération.

Art. 161 Interdiction des mandats impératifs

¹Les membres de l'Assemblée fédérale votent sans instructions.

²Ils rendent publics les liens qu'ils ont avec des groupes d'intérêts.

Art. 162 Immunité

¹Les membres de l'Assemblée fédérale et ceux du Conseil fédéral, de même que le chancelier ou la chancelière de la Confédération, n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'ils tiennent devant les conseils et leurs organes.

²La loi peut prévoir d'autres formes d'immunité et les étendre à d'autres personnes.

Section 3: Compétences

Art. 163 Forme des actes édictés par l'Assemblée fédérale

¹L'Assemblée fédérale édicte les dispositions fixant des règles de droit sous la forme d'une loi fédérale ou d'une ordonnance.

²Les autres actes sont édictés sous la forme d'un arrêté fédéral, qui, s'il n'est pas sujet au référendum, est qualifié d'arrêté fédéral simple.

Art. 164 Législation

¹Toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Appartiennent en particulier à cette catégorie les dispositions fondamentales relatives:

- a. à l'exercice des droits politiques;
- b. à la restriction des droits constitutionnels;
- c. aux droits et aux obligations des personnes;
- d. à la qualité de contribuable, à l'objet des impôts et au calcul du montant des impôts;

Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale du 18 décembre 1998*

- e. aux tâches et aux prestations de la Confédération;
- f. aux obligations des cantons lors de la mise en œuvre et de l'exécution du droit fédéral; g. à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales.

² Une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue.

Art. 165 Législation d'urgence

¹ Une loi fédérale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peut être déclarée urgente et entrer immédiatement en vigueur par une décision prise à la majorité des membres de chacun des conseils. Sa validité doit être limitée dans le temps.

² Lorsque le référendum est demandé contre une loi fédérale déclarée urgente, cette dernière cesse de produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale si elle n'a pas été acceptée par le peuple dans ce délai.

³ Lorsqu'une loi fédérale déclarée urgente est dépourvue de base constitutionnelle, elle cesse de produire effet un an après son adoption par l'Assemblée fédérale si elle n'a pas été acceptée dans ce délai par le peuple et les cantons. Sa validité doit être limitée dans le temps.

⁴ Une loi fédérale déclarée urgente qui n'a pas été acceptée en votation ne peut pas être renouvelée.

Art. 166 Relations avec l'étranger et traités internationaux

¹ L'Assemblée fédérale participe à la définition de la politique extérieure et surveille les relations avec l'étranger.

² Elle approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international.

Art. 167 Finances

L'Assemblée fédérale vote les dépenses de la Confédération, établit le budget et approuve le compte d'État.

Art. 168 Élections

¹ L'Assemblée fédérale élit les membres du Conseil fédéral, le chancelier ou la chancelière de la Confédération, les juges au Tribunal fédéral et le général.

² La loi peut attribuer à l'Assemblée fédérale la compétence d'élire d'autres personnes ou d'en confirmer l'élection.

Art. 169 Haute surveillance

¹ L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération.

² Le secret de fonction ne constitue pas un motif qui peut être opposé aux délégations particulières des commissions de contrôle prévues par la loi.

Art. 170 Évaluation de l'efficacité

L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation.

Art. 171 Mandats au Conseil fédéral

L'Assemblée fédérale peut confier des mandats au Conseil fédéral. La loi règle les modalités et définit notamment les outils à l'aide desquels l'Assemblée fédérale peut exercer une influence sur les domaines relevant de la compétence du Conseil fédéral.

Art. 172 Relations entre la Confédération et les cantons

¹ L'Assemblée fédérale veille au maintien des relations entre la Confédération et les cantons.

² Elle garantit les constitutions cantonales.

³ Elle approuve les conventions que les cantons ont conclues entre eux et avec l'étranger, lorsque le Conseil fédéral ou un canton élève une réclamation.

Art. 173 Autres tâches et compétences

¹L'Assemblée fédérale a en outre les tâches et les compétences suivantes:

- a. elle prend les mesures nécessaires pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse;
- b. elle prend les mesures nécessaires pour préserver la sécurité intérieure;
- c. elle peut édicter, lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent et pour remplir les tâches mentionnées aux lettres a et b, des ordonnances ou des arrêtés fédéraux simples;
- d. elle ordonne le service actif et, à cet effet, met sur pied l'armée ou une partie de l'armée;
- e. elle prend des mesures afin d'assurer l'application du droit fédéral;
- f. elle statue sur la validité des initiatives populaires qui ont abouti;
- g. elle participe aux planifications importantes des activités de l'État; h. elle statue sur des actes particuliers lorsqu'une loi fédérale le prévoit expressément;
- i. elle statue sur les conflits de compétence entre les autorités fédérales suprêmes;
- k. elle statue sur les recours en grâce et prononce l'amnistie.

²L'Assemblée fédérale traite en outre tous les objets qui relèvent de la compétence de la Confédération et qui ne ressortissent pas à une autre autorité fédérale.

³La loi peut attribuer à l'Assemblée fédérale d'autres tâches et d'autres compétences.

Chapitre 3: Conseil fédéral et administration fédérale

Section 1: Organisation et procédure

Art. 174 Rôle du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération.

Art. 175 Composition et élection

¹Le Conseil fédéral est composé de sept membres

²Les membres du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale après chaque renouvellement intégral du Conseil national.

³Le Conseil fédéral ne peut compter plusieurs membres d'un même canton.

Art. 176 Présidence

¹La présidence du Conseil fédéral est assurée par le président ou la présidente de la Confédération.

²L'Assemblée fédérale élit pour un an un des membres du Conseil fédéral à la présidence de la Confédération et un autre à la vice-présidence du Conseil fédéral.

³Ces mandats ne sont pas renouvelables pour l'année suivante. Le président ou la présidente sortants ne peut être élu à la vice-présidence.

Art. 177 Principe de l'autorité collégiale et division en départements

¹Le Conseil fédéral prend ses décisions en autorité collégiale.

²Pour la préparation et l'exécution des décisions, les affaires du Conseil fédéral sont réparties entre ses membres par département.

³Le règlement des affaires peut être confié aux départements ou aux unités administratives qui leur sont subordonnées; le droit de recours doit être garanti.

Art. 178 Administration fédérale

¹Le Conseil fédéral dirige l'administration fédérale. Il assure l'organisation rationnelle de celle-ci et veille à la bonne exécution des tâches qui lui sont confiées.

²L'administration fédérale est divisée en départements, dirigés chacun par un membre du Conseil fédéral.

³La loi peut confier des tâches de l'administration à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieurs à l'administration fédérale.

Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale du 18 décembre 1998*

Art. 179 Chancellerie fédérale

La Chancellerie fédérale est l'état-major du Conseil fédéral. Elle est dirigée par le chancelier ou la chancelière de la Confédération.

Section 2: Compétences

Art. 180 Politique gouvernementale

¹ Le Conseil fédéral détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale. Il planifie et coordonne les activités de l'État.

² Il renseigne le public sur son activité en temps utile et de manière détaillée, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

Art. 181 Droit d'initiative

Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale des projets relatifs aux actes de celle-ci.

Art. 182 Législation et mise en œuvre

¹ Le Conseil fédéral édicte des règles de droit sous la forme d'une ordonnance, dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorisent.

² Il veille à la mise en œuvre de la législation, des arrêtés de l'Assemblée fédérale et des jugements rendus par les autorités judiciaires fédérales.

Art. 183 Finances

¹ Le Conseil fédéral élabore le plan financier ainsi que le projet du budget et établit le compte d'État.

² Il veille à une gestion financière correcte.

Art. 184 Relations avec l'étranger

¹ Le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale; il représente la Suisse à l'étranger.

² Il signe les traités et les ratifie. Il les soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

³ Lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige, le Conseil fédéral peut adopter les ordonnances et prendre les décisions nécessaires. Les ordonnances doivent être limitées dans le temps.

Art. 185 Sécurité extérieure et sécurité intérieure

¹ Le Conseil fédéral prend des mesures pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse.

² Il prend des mesures pour préserver la sécurité intérieure.

³ Il peut s'appuyer directement sur le présent article pour édicter des ordonnances et prendre des décisions, en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement l'ordre public, la sécurité extérieure ou la sécurité intérieure. Ces ordonnances doivent être limitées dans le temps.

⁴ Dans les cas d'urgence, il peut lever des troupes. S'il met sur pied plus de 4000 militaires pour le service actif ou que cet engagement doive durer plus de trois semaines, l'Assemblée fédérale doit être convoquée sans délai.

Art. 186 Relations entre la Confédération et les cantons

¹ Le Conseil fédéral est chargé des relations entre la Confédération et les cantons et collabore avec ces derniers.

² Il approuve les actes législatifs des cantons, lorsque l'exécution du droit fédéral l'exige.

³ Il peut élever une réclamation contre les conventions que les cantons ont conclues entre eux ou avec l'étranger.

⁴ Il veille au respect du droit fédéral, des constitutions et des conventions cantonales, et prend les mesures nécessaires.

Art. 187 Autres tâches et compétences

¹ Le Conseil fédéral a en outre les tâches et les compétences suivantes:

- a. surveiller l'administration fédérale et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération;
 - b. rendre compte régulièrement de sa gestion et de l'état du pays à l'Assemblée fédérale;
 - c. procéder aux nominations et aux élections qui ne relèvent pas d'une autre autorité;
 - d. connaître des recours, dans la mesure où la loi le prévoit.
- ² La loi peut attribuer au Conseil fédéral d'autres tâches et d'autres compétences.

Chapitre 4: Tribunal fédéral

Art. 188 Rôle du Tribunal fédéral

¹ Le Tribunal fédéral est l'autorité judiciaire suprême de la Confédération.

² La loi règle l'organisation et la procédure.

³ Le Tribunal fédéral règle l'organisation de son administration.

⁴ Lors de l'élection des juges du Tribunal fédéral, l'Assemblée fédérale veille à ce que les langues officielles soient représentées.

Art. 189 Juridiction constitutionnelle

¹ Le Tribunal fédéral connaît:

- a. des réclamations pour violation de droits constitutionnels;
- b. des réclamations pour violation de l'autonomie des communes et des autres garanties accordées par les cantons aux corporations de droit public;
- c. des réclamations pour violation de traités internationaux ou de conventions intercantionales;
- d. des différends de droit public entre la Confédération et les cantons ou entre les cantons.

² La loi peut confier à d'autres autorités fédérales la tâche de trancher certains litiges

Art. 190 Juridiction civile, pénale et administrative

¹ La loi règle la compétence du Tribunal fédéral en matière civile, pénale et administrative ainsi que dans d'autres domaines du droit.

² Les cantons peuvent, avec l'approbation de l'Assemblée fédérale, placer sous la juridiction du Tribunal fédéral des différends qui relèvent du droit administratif cantonal.

Art. 191 Droit applicable

Le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales et le droit international.

TITRE 6: RÉVISION DE LA CONSTITUTION ET DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Chapitre premier: Révision

Art. 192 Principe

¹ La Constitution peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement.

² Lorsque la Constitution et la législation qui en découle n'en disposent pas autrement, la révision se fait selon la procédure législative.

Art. 193 Révision totale

¹ La révision totale de la Constitution peut être proposée par le peuple ou par l'un des deux conseils, ou décrétée par l'Assemblée fédérale.

² Si l'initiative émane du peuple ou en cas de désaccord entre les deux conseils, le peuple décide si la révision totale doit être entreprise.

³ Si le peuple accepte le principe d'une révision totale, les deux conseils sont renouvelés.

⁴ Les règles impératives du droit international ne doivent pas être violées.

Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale du 18 décembre 1998*

Art. 194 Révision partielle

¹ Une révision partielle de la Constitution peut être demandée par le peuple ou décrétée par l'Assemblée fédérale.

² Toute révision partielle doit respecter le principe de l'unité de la matière; elle ne doit pas violer les règles impératives du droit international.

³ Toute initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution doit en outre respecter le principe de l'unité de la forme.

Art. 195 Entrée en vigueur

La Constitution révisée totalement ou partiellement entre en vigueur dès que le peuple et les cantons l'ont acceptée.

Chapitre 2: Dispositions transitoires

Art. 196

1. Disposition transitoire ad art. 84 (Transit alpin)

Le trafic de transit des marchandises doit avoir été transféré de la route au rail dans un délai de dix ans à compter de la date à laquelle a été adoptée l'initiative populaire pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit.

2. Disposition transitoire ad art. 85 (Redevance forfaitaire sur la circulation des poids lourds)

¹ La Confédération perçoit une redevance annuelle sur les véhicules automobiles et les remorques immatriculés en Suisse ou à l'étranger dont le poids total est, pour chacune de ces deux catégories de véhicules, supérieur à 3,5 t, pour l'utilisation des routes ouvertes au trafic général.

² Cette redevance s'élève à:

a.	pour les camions et les véhicules articulés	Francs
	— de plus de 3,5 tonnes à 12 tonnes	650
	— de plus de 12 tonnes à 18 tonnes	2000
	— de plus de 18 tonnes à 26 tonnes	3000
	— de plus de 26 tonnes	4000
b.	pour les remorques	
	— de plus de 3,5 tonnes à 8 tonnes	650
	— de plus de 8 tonnes à 10 tonnes	1500
	— de plus de 10 tonnes	2000
c.	pour les autocars	650

³ Les montants de cette redevance peuvent être adaptés par une loi fédérale dans la mesure où le coût du trafic routier le justifie.

⁴ En outre, le Conseil fédéral peut, par voie d'ordonnance, adapter les montants de la redevance applicables au-dessus de 12 t, mentionnés au 2^e alinéa, en fonction d'éventuelles modifications des catégories de poids définies dans la loi sur la circulation routière.

⁵ Pour les véhicules qui ne sont mis en circulation en Suisse qu'une partie de l'année, le Conseil fédéral fixe les montants de la redevance en fonction de cette durée; il prend en considération le coût de la perception.

⁶ Le Conseil fédéral règle l'exécution. Il peut établir pour des catégories de véhicules spéciaux les montants prévus au 2^e alinéa, exempter de la redevance certains véhicules et établir, notamment pour les déplacements dans les zones frontalières, une réglementation particulière. Celle-ci ne doit pas privilégier les véhicules immatriculés à l'étranger au détriment des véhicules suisses. Le Conseil fédéral peut prévoir des amendes en cas d'infraction. Les cantons perçoivent la redevance pour les véhicules immatriculés en Suisse.

⁷ La perception de cette redevance peut être restreinte ou supprimée par une loi.

⁸ Le présent article a effet jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds.

3. Disposition transitoire ad art. 87 (Transports)

¹ Les grands projets ferroviaires comprennent la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes

(NLFA), RAIL 2000, le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance et l'amélioration, au moyen de mesures actives et passives, de la protection contre le bruit le long des voies ferrées.

² Pour financer les grands projets ferroviaires, le Conseil fédéral peut:

- a. jusqu'à l'entrée en vigueur de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations ou à la consommation prévue à l'article 85 utiliser le produit total de la redevance forfaitaire sur les poids lourds prévue à l'article 196, chiffre 2, et à cet effet augmenter le taux de la redevance de 100 % au plus;
- b. utiliser deux tiers au plus du produit de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations ou à la consommation prévue à l'article 85;
- c. utiliser les fonds provenant de l'impôt sur les huiles minérales prévu à l'article 86, 3e alinéa, lettre b, pour couvrir à raison de 25 % les coûts occasionnés par les lignes de base de la NLFA;
- d. prélever des fonds sur le marché des capitaux, jusqu'à concurrence de 25 % au plus des coûts occasionnés par les projets de la NLFA, RAIL 2000 et le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance;
- e. relever de 0,1 point tous les taux de l'impôt sur la valeur ajoutée (y compris le supplément) prévus à l'article 196, chiffre 14, et fixés à l'article 130;
- f. faire appel aux possibilités d'un financement complémentaire privé ou réalisé grâce à des organisations internationales.

³ Le financement des grands projets ferroviaires mentionnés au 1er alinéa est assuré par un fonds juridiquement dépendant de la Confédération et doté d'une comptabilité propre. Les ressources provenant des redevances et impôts mentionnés au 2e alinéa sont comptabilisées dans le compte financier de la Confédération et versées au fonds durant la même année. La Confédération peut accorder des avances au fonds. L'Assemblée fédérale édicte le règlement du fonds sous la forme d'une ordonnance.

⁴ Les quatre grands projets ferroviaires mentionnés au 1er alinéa sont régis par des lois fédérales. La nécessité de chaque grand projet doit être globalement établie, de même que l'état d'avancement de sa planification. Dans le cadre du projet de la NLFA, les différentes phases de la construction doivent figurer dans la loi fédérale y relative. L'Assemblée fédérale alloue les fonds nécessaires par des crédits d'engagement. Le Conseil fédéral approuve les étapes de la construction et détermine le calendrier.

4. Disposition transitoire ad art. 90 (Énergie nucléaire)

Jusqu'au 23 septembre 2000, aucune autorisation générale et aucune autorisation de construire, de mettre en service ou d'exploiter de nouvelles installations destinées à la production d'énergie nucléaire ne sera accordée.

5. Disposition transitoire ad art. 95 (Activité économique lucrative privée)

Jusqu'à l'adoption d'une législation, les cantons sont tenus à la reconnaissance réciproque des titres sanctionnant une formation.

6. Disposition transitoire ad art. 102 (Approvisionnement du pays)

¹ La Confédération assure l'approvisionnement du pays en céréales et en farine panifiables.

² La présente disposition transitoire a effet jusqu'au 31 décembre 2003 au plus tard.

7. Disposition transitoire ad art. 103 (Politique structurelle)

Les cantons peuvent continuer pendant 10 ans au moins, dès l'entrée en vigueur de la Constitution, à subordonner à un besoin l'ouverture de nouveaux établissements dans un secteur déterminé de l'hôtellerie et de la restauration pour assurer l'existence de parties importantes de ce secteur.

8. Disposition transitoire ad art. 106 (Jeux de hasard)

¹ L'article 106 prendra effet à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu.

² Jusqu'à cette date, les dispositions suivantes sont applicables:

- a. Il est interdit d'ouvrir et d'exploiter des maisons de jeu.

Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale du 18 décembre 1998*

- b. Les gouvernements cantonaux peuvent, à certaines conditions dictées par l'intérêt public, autoriser les jeux d'agrément en usage dans les *kursaals* jusqu'au printemps 1925, en tant que l'autorité compétente estime ces jeux nécessaires au maintien ou au développement du tourisme et que leur organisation est assurée par une entreprise exploitant à cette fin un *kursaal*. Les cantons peuvent également interdire de tels jeux.
- c. Une ordonnance du Conseil fédéral déterminera les conditions dictées par l'intérêt public. La mise ne devra pas dépasser 5 francs.
- d. Les autorisations cantonales sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.
- e. Le quart des recettes brutes des jeux sera versé à la Confédération, qui l'affectera, sans égard à ses propres prestations, aux victimes des dévastations naturelles, ainsi qu'à des œuvres d'utilité publique.
- f. La Confédération peut aussi prendre les mesures nécessaires concernant les loteries.

9. Disposition transitoire ad art. 110, 3^e al. (Jour de la fête nationale)

¹ Le Conseil fédéral règle les modalités jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation fédérale.

² Le jour de la fête nationale n'est pas compté au nombre des jours fériés fixés à l'article 18, 2^e alinéa, de la loi sur le travail.

10. Disposition transitoire ad art. 112 (Assurance-vieillesse, survivants et invalidité)

Tant que l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale ne couvre pas les besoins vitaux, la Confédération verse aux cantons des aides destinées à financer des prestations complémentaires.

11. Disposition transitoire ad art. 113 (Prévoyance professionnelle)

Les assurés qui font partie de la génération d'entrée et qui, pour cette raison, ne disposent pas d'un temps de cotisation complet doivent recevoir, en fonction de leur revenu, la protection minimale accordée par la loi après une période dont la durée varie entre dix et vingt ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

12. Disposition transitoire ad art. 126 (Gestion des finances)

¹ Les excédents de dépenses enregistrés dans le compte financier de la Confédération sont réduits par des économies jusqu'à ce que l'équilibre des comptes soit pour l'essentiel atteint.

² L'excédent de dépenses comptabilisé au terme de l'exercice 1999 ne doit pas dépasser 5 milliards de francs et au terme de l'exercice 2000, 2,5 milliards de francs; au terme de l'exercice 2001, il doit avoir été ramené à un montant n'excédant pas 2 pour cent des recettes.

³ Si la situation économique l'exige, la majorité des membres des deux conseils peut, par une ordonnance, proroger les délais mentionnés au 2^e alinéa de deux ans au plus.

⁴ L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral tiennent compte des objectifs mentionnés au 2^e alinéa lors de l'établissement du budget et du plan financier pluriannuel, ainsi que lors de l'examen de tout projet impliquant des engagements financiers.

⁵ Le Conseil fédéral utilise les possibilités d'économies qui se présentent lors de l'application du budget. À cet effet, il peut bloquer des crédits d'engagements ou des crédits de paiement déjà autorisés. Les prétentions fondées sur des dispositions légales et, dans des cas d'espèce, les prestations formellement garanties sont réservées.

⁶ Si les objectifs mentionnés au 2^e alinéa ne sont pas atteints, le Conseil fédéral fixe le montant supplémentaire qu'il s'agira d'économiser. À cet effet:

- a. il décide des économies supplémentaires qui sont de son ressort;
- b. il propose à l'Assemblée fédérale les modifications de lois nécessaires.

⁷ Le Conseil fédéral fixe le montant total des économies supplémentaires de sorte que les objectifs soient atteints au plus tard deux ans après l'expiration des délais fixés au 2^e alinéa. Les mesures d'économies s'appliquent tant aux prestations versées à des tiers qu'au domaine propre de la Confédération.

⁸ Les deux conseils se prononcent sur les propositions du Conseil fédéral durant la même session et font entrer en vigueur l'acte édicté en suivant la procédure prévue à l'article 165 de la Constitution; ils sont liés par le montant des économies fixé par le Conseil fédéral en vertu du 6^e alinéa.

⁹ Si l'excédent de dépenses dépasse à nouveau 2 pour cent des recettes, le montant excédentaire devra être ramené à ce taux au cours de l'exercice suivant. Si la conjoncture économique l'exige, l'Assemblée fédérale peut proroger le délai de deux ans au plus par le biais d'une ordonnance. Au reste, la procédure prévue aux alinéas 4 à 8 est applicable.

¹⁰ La présente disposition transitoire reste en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par des mesures de droit constitutionnel visant à limiter le déficit et l'endettement.

13. Disposition transitoire ad art. 128 (Durée du prélèvement de l'impôt)

L'impôt fédéral direct peut être prélevé jusqu'à la fin de 2006.

14. Disposition transitoire ad art. 130 (Taxe sur la valeur ajoutée)

¹ Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi sur la taxe sur la valeur ajoutée, le Conseil fédéral édicte des dispositions d'exécution. Les principes suivants sont applicables:

- a. Sont imposables:
 1. les livraisons de biens et les prestations de services qu'une entreprise effectue à titre onéreux sur le territoire suisse (y compris la livraison à soi-même);
 2. l'importation de biens.
- b. Ne sont pas imposables et ne donnent pas droit à la déduction de l'impôt préalable:
 1. les prestations effectuées par la Poste Suisse dans le cadre des services réservés, à l'exception du transport de personnes;
 2. les prestations dans le domaine de la santé;
 3. les prestations dans le domaine de l'assistance sociale et de la sécurité sociale;
 4. les prestations de services dans le domaine de l'éducation, de l'enseignement, de la protection de l'enfance et de la jeunesse;
 5. les prestations de services culturels;
 6. les opérations d'assurances;
 7. les opérations dans le domaine du marché monétaire et du marché des capitaux, à l'exception de la gestion de fortune et du recouvrement de créances;
 8. le transfert, la location sur une certaine durée et l'affermage de biens-fonds;
 9. les paris, loteries et autres jeux de hasard;
 10. les prestations de services que des organismes sans but lucratif fournissent à leurs membres, moyennant une cotisation fixée statutairement;
 11. les livraisons de timbres officiels suisses utilisés comme tels.

En vue de sauvegarder la neutralité concurrentielle ou de simplifier la perception de l'impôt, l'imposition volontaire des transactions mentionnées ci-dessus peut être autorisée et le droit de déduire l'impôt préalable, accordé.
- c. Sont exonérées de l'impôt et donnent droit à la déduction de l'impôt préalable:
 1. l'exportation de biens et les prestations de services effectuées à l'étranger;
 2. les prestations de services liées à l'exportation et au transit de biens.
- d. Ne sont pas assujettis à l'impôt grevant les transactions effectuées sur le territoire suisse:
 1. les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel imposable n'excède pas 75 000 francs;
 2. les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel imposable n'excède pas 250 000 francs, à la condition qu'après déduction de l'impôt préalable, le montant d'impôt restant ne dépasse pas régulièrement 4000 francs par année;
 3. les agriculteurs, sylviculteurs et horticulteurs livrant exclusivement des produits provenant de leur propre exploitation, ainsi que les marchands de bétail;
 4. les artistes-peintres et les sculpteurs, pour les œuvres d'art qu'ils ont créées personnellement.

En vue de sauvegarder la neutralité concurrentielle ou de simplifier la perception de l'impôt, l'assujettissement volontaire des entreprises et des personnes mentionnées ci-dessus peut être autorisé et le droit de déduire l'impôt préalable, accordé.
- e. L'impôt s'élève:
 1. à 2 pour cent sur la livraison et l'importation des biens suivants, qui peuvent être définis de manière plus précise par le Conseil fédéral:
 - eau amenée par des conduites;
 - denrées alimentaires solides et liquides, à l'exclusion des boissons alcooliques;

- bétail, volailles, poissons;
- céréales;
- semences, tubercules et oignons à planter, plantes vivantes, boutures, greffons, ainsi que fleurs coupées et rameaux, également en bouquets, couronnes et arrangements analogues;
- médicaments;
- fourrages, acides destinés à l'ensilage, litières, engrais et préparations pour la protection des plantes;
- journaux, revues et livres, ainsi que d'autres imprimés dans la mesure définie par le Conseil fédéral;
- 2. à 2 pour cent sur les prestations des organismes de radio et de télévision, lorsqu'elles n'ont pas de caractère commercial;
- 3. à 6,5 pour cent sur les livraisons et l'importation d'autres biens, ainsi que sur les autres prestations soumises à l'impôt.
- f. L'impôt se calcule sur la contre-prestation et, lorsqu'il n'y a pas de contre-prestation ou qu'il s'agit d'une importation, sur la valeur du bien ou de la prestation de service.
- g. Est redevable de l'impôt:
 - 1. le contribuable qui effectue une transaction imposable;
 - 2. le destinataire de prestations de services en provenance de l'étranger, pour autant que leur coût soit supérieur à 10 000 francs par an;
 - 3. celui qui, important un bien, est assujéti aux droits de douane ou tenu de faire une déclaration en douane.
- h. Le contribuable doit l'impôt sur son chiffre d'affaires imposable; s'il destine les biens qui lui ont été livrés et les prestations de service qui lui ont été fournies à des transactions impossibles en Suisse ou à l'étranger, il peut déduire dans son décompte à titre d'impôt préalable:
 - 1. l'impôt que lui ont transféré d'autres contribuables;
 - 2. l'impôt payé lors de l'importation de biens ou pour l'acquisition de prestations de services en provenance de l'étranger; 3. 2 pour cent du prix des produits naturels qu'il a acquis auprès d'entreprises qui, en vertu de la lettre d, chiffre 3, ne sont pas assujetties à l'impôt. Les dépenses n'ayant pas de caractère commercial ne donnent pas droit à la déduction de l'impôt préalable.
- i. La période de décompte de l'impôt et de la déduction de l'impôt préalable s'étend, en règle générale, au trimestre civil.
- k. Des règles dérogatoires peuvent être édictées pour l'imposition au titre de l'impôt sur le chiffre d'affaires de l'or frappé en pièces de monnaie, de l'or fin, ainsi que des biens déjà grevés d'une charge fiscale spéciale.
- l. Des simplifications peuvent être ordonnées si elles n'affectent de façon notable ni les recettes fiscales, ni les conditions de concurrence et si elles n'entraînent pas une complication excessive des décomptes d'autres contribuables.
- m. La soustraction d'impôt et la mise en péril de l'impôt sont punis par analogie avec les autres dispositions pénales fiscales de la Confédération.
- n. La réglementation spéciale relative à la punissabilité des entreprises, prévue à l'article 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif, peut s'appliquer aussi au cas où une amende supérieure à 5000 francs entre en ligne de compte.

² Pour les cinq premières années consécutives à l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée, 5 pour cent annuels du produit de cette taxe sont affectés à la réduction des primes de l'assurance-maladie en faveur des classes de revenus inférieures. L'Assemblée fédérale décide du mode d'utilisation ultérieure de cette part de la taxe sur la valeur ajoutée.

³ La Confédération peut, par voie législative, fixer un taux inférieur de la taxe sur la valeur ajoutée pour les prestations touristiques fournies sur le territoire suisse, pour autant qu'elles soient consommées dans une large mesure par des étrangers et pour autant que la situation concurrentielle l'exige¹⁹⁹.

199 Le législateur a fait usage de cette compétence en édictant l'arrêté fédéral du 22 mars 1996 instituant un taux spécial de la taxe sur la valeur ajoutée pour les prestations du secteur de l'hébergement (RO 1996 2379), qui fixe ce

⁴La taxe sur la valeur ajoutée peut être perçue jusqu'à la fin de 2006.

15. Disposition transitoire ad art. 131 (Impôt sur la bière)

L'impôt sur la bière sera prélevé selon le droit en vigueur jusqu'à l'adoption d'une nouvelle loi fédérale.

16. Disposition transitoire ad art. 132 (Part du produit de l'impôt anticipé versée aux cantons)

Jusqu'à la nouvelle réglementation de la péréquation financière entre les cantons, la part du produit de l'impôt anticipé versée aux cantons est de 12 pour cent. Si le taux de l'impôt anticipé dépasse 30 pour cent, la part des cantons est de 10 pour cent.

II

¹La Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 est abrogée.

²Les dispositions constitutionnelles suivantes, qui doivent être converties en normes légales, restent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de ces normes:

a. Art. 32^{quater}, 6^e al.²⁰⁰

Le colportage et les autres modes de vente ambulante des boissons spiritueuses sont interdits.

b. Art. 36^{quinquies}, al. 1, 1^{ère} phrase, 2, phrases 2 à 5 et 4, 2^e phrase²⁰¹

¹La Confédération perçoit pour l'utilisation des routes nationales de première et de deuxième classe une redevance annuelle de 40 francs sur les véhicules automobiles et les remorques immatriculés en Suisse ou à l'étranger dont le poids total ne dépasse pas 3,5 tonnes pour chacune de ces deux catégories de véhicules.

²Le Conseil fédéral peut exempter certains véhicules de la redevance et établir, notamment pour les déplacements dans les zones frontalières, une réglementation particulière. Celle-ci ne devra pas privilégier les véhicules immatriculés à l'étranger au détriment des véhicules suisses. Le Conseil fédéral peut prévoir des amendes en cas d'infraction. Les cantons perçoivent la redevance pour les véhicules immatriculés en Suisse et contrôlent le respect des prescriptions par tous les véhicules.

⁴(sic) La loi pourra aussi étendre la perception de la redevance à d'autres catégories de véhicules qui ne sont pas soumises à la redevance sur le trafic des poids lourds.

c. Art. 121^{bis}, 1^{er}, 2^e et 3^e al., phrases 1 et 2²⁰²

¹Lorsque l'Assemblée fédérale élabore un contre-projet, trois questions seront soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote. Chaque électeur peut déclarer sans réserve:

²La majorité absolue est déterminée séparément pour chacune des questions. Les questions sans réponse ne sont pas prise (sic) en considération.

³Lorsque tant l'initiative populaire que le contre-projet sont acceptés, c'est le résultat donné par les réponses à la troisième question qui emporte la décision. Entre en vigueur le texte qui, à cette question, recueille le plus de voix d'électeurs et le plus de voix de cantons.

III

Les modifications de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 sont adaptées par l'Assemblée fédérale à la nouvelle Constitution quant à la forme. L'arrêté y relatif n'est pas sujet au référendum.

IV

¹Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

²L'Assemblée fédérale fixe la date de l'entrée en vigueur.

taux spécial à 3 % à compter du 1^{er} octobre 1996 et jusqu'au 31 décembre 2001.

200 Art. 96.

201 Art. 70, 2^e al.

202 Art. 129, 6^e al.