Le projet de Constitution fédérale : deuxième et troisième parties

Autor(en): **Voyame, Joseph**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **37 (1979)**

Heft 1

PDF erstellt am: **03.06.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-138322

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Le projet de Constitution fédérale — Deuxième et troisième parties*

Joseph Voyame,
directeur de la Division fédérale de la justice, Berne

1. Dans son exposé, M. Kaufmann a présenté la première partie du projet de Constitution fédérale. Cette première partie, intitulée «Droits fondamentaux et principes directeurs de l'Etat», décrit les tâches, les buts, les règles de comportement, les limites de l'activité de la puissance publique. Mais ces premiers articles ne révèlent encore rien de la *structure* particulière de l'Etat visé. En d'autres termes, cet Etat sera-t-il très centralisé ou déconcentré, unitaire ou fédératif? La deuxième partie du projet répond à cette question et règle la structure de notre Etat suisse. Quant à la troisième partie, elle détermine les organes de la Confédération. Elle définit les autorités qui sont investies de la puissance publique au niveau fédéral, celles qui peuvent agir au nom de l'Etat central. J'examinerai successivement ces deux parties, en attirant l'attention sur une douzaine de points qui sont *nouveaux par rapport au droit en vigueur.*

2. La deuxième partie du projet s'intitule *Confédération et cantons.* On y trouve les règles sur le fédéralisme en Suisse.

2.1 Le principe du *fédéralisme,* le projet le proclame déjà dans ses premières phrases. Le *préambule* rappelle la tradition historique: «Le peuple et les cantons de la Suisse, résolus à renouveler l'alliance des Confédérés...». *L'article 1er* proclame que «La Suisse est un Etat fédératif...» et il énumère les 26 cantons de la Confédération. Rappelons que c'est en raison de cette même énumération exhaustive des cantons, figurant à l'article 1er de notre Constitution actuelle, que le peuple et les cantons suisses ont voté, le 24 septembre 1978, sur la création du canton du Jura. L'énumération des 26 cantons à l'article 1er du projet a la même force: elle garantit l'existence de chacun de ces Etats membres. Cependant, la commission d'experts a décidé de consacrer un article particulier, l'article 42, à ce problème de la *modification du nombre ou du territoire des cantons,* car l'affaire du Jura a révélé les limites de notre droit actuel, voire ses lacunes. Faisant sienne la thèse de la doctrine et des autorités dans la question jurassienne, la commission a estimé que toute modification du nombre des cantons requérait l'approbation du peuple et des cantons. En effet, du nombre et de la répartition des cantons dépend l'équilibre politique de notre pays. Il n'est pas égal que la Suisse compte 25, 26 ou 40 Etats membres. C'est pourquoi, toute modification de cet équilibre doit être approuvée — je l'ai dit — par le peuple et les cantons. En revanche, la commission a estimé qu'il en allait différemment d'une modification de territoire qui n'est pas assortie d'une modification du nombre des cantons. Il faut bien admettre que, dans ce cas, bien peu de Suisses se sentent concernés. C'est pourquoi, la commission n'a prévu, dans de tels cas, que l'approbation de l'Assemblée fédérale et celle des peuples des cantons et du territoire touchés. Enfin, le troisième alinéa de l'article 42 prévoit expressément que c'est l'Assemblée fédérale qui règle la procédure dans chaque cas. Avec cette disposition, la

* *Exposé présenté aux Journées du Mont-Pèlerin, octobre 1978.*

commission reconnaît que les circonstances varient trop d'un cas à l'autre pour qu'il soit possible d'établir une fois pour toutes des règles rigides. Il faut au contraire un droit souple, qui s'adapte aux conditions particulières.

2.2 Le projet, après avoir garanti l'existence des cantons, pose quelques principes minimaux d'*organisation cantonale.* Ceux-ci n'ont rien de nouveau: les cantons sont tenus de se donner une constitution, qui doit être approuvée par la majorité des électeurs cantonaux et qui doit être conforme au droit fédéral.

Quant aux *droits politiques* en matière cantonale et communale, il y a peu de changements: les cantons doivent les accorder au moins à tous les Confédérés domiciliés sur leur territoire et qui ont les droits politiques en matière fédérale. Mais ils peuvent aussi faire plus et, par exemple, accorder des droits politiques aux étrangers établis chez eux.

Dans ce domaine de l'organisation des cantons, le projet innove sur un autre point: l'article 40 garantit l'*autonomie des communes.* Le droit fédéral actuel ne contient aucune disposition semblable. Aujourd'hui, l'existence et l'autonomie des communes résultent seulement des droits cantonaux. En d'autres termes, si le canton supprime l'autonomie de ses communes, le Tribunal fédéral ni aucune autre autorité fédérale ne peuvent y changer quoi que ce soit. Le projet, lui, pose une règle de fond: les cantons, s'ils instituent des communes, doivent leur garantir un degré minimum d'autonomie. En se fondant sur cette disposition, le Tribunal fédéral pourrait juger inconstitutionnel un droit cantonal qui restreindrait excessivement l'autonomie communale.

2.3 Cinq articles du projet règlent les *rapports des cantons entre eux et avec la Confédération.* La commission a consacré un article à la fidélité confédérale. Ce principe, respecté et pratiqué depuis la création de l'Etat suisse moderne, recevrait ainsi une consécration constitutionnelle expresse. Permettez-moi ici une petite remarque tout à fait générale. La plupart des articles du projet n'ajoutent rien au droit actuel, sinon une forme plus claire; et le principe de la fidélité confédérale en est un exemple: ce principe existe implicitement dans notre droit, on s'y réfère souvent — on l'a beaucoup invoqué dans l'affaire de l'article 138 de la Constitution jurassienne — mais on ne peut, à la seule lecture de la Constitution, se douter de l'existence de cette notion importante de notre droit. La commission a voulu faire une constitution didactique, transparente, qui permette au citoyen de connaître le droit en vigueur. C'est pourquoi, elle a choisi d'inscrire en toutes lettres certains principes qui, pour des juristes, vont de soi. Il serait injuste de voir dans cette entreprise de la commission une simple coquetterie pour être à la page, pour faire moderne. Non, l'ambition de la commission était de faire une constitution claire, qu'on peut comprendre sans savoir lire entre les lignes.

2.4 J'en arrive maintenant au pivot de cette deuxième partie du projet de Constitution: la *répartition des tâches entre la Confédération et les cantons* ou, en d'autres termes, le partage des compétences. La commission a donné, à ce problème, une troisième dénomination: le *partage des responsabilités de la Confédération et des cantons.* Le terme «responsabilité» a été préféré à celui de «compétence», pour bien marquer que la collectivité qui reçoit une telle responsabilité a non seulement le droit, mais aussi l'obligation de prendre les mesures propres à réaliser les tâches dont elle est chargée.

Quant à la répartition elle-même, la commission d'experts a considéré qu'aucune tâche étatique n'incombait uniquement à la Confédération ou aux cantons. C'est pourquoi, elle n'a pas institué de responsabilités exclusives, mais seulement des responsabilités principales.

L'article 50 énumère les *responsabilités principales de la Confédération:* défense du pays, droit de la nationalité, statut des étrangers et octroi de l'asile, droits civil et pénal, monnaie, politique de l'énergie, régime et politique de la propriété et de l'économie, et bien d'autres domaines encore. Dans la plupart de ces domaines, la Confédération est déjà compétente. Il est certaines matières où les attributions — actuellement partielles — de la Confédération deviendraient générales: c'est le cas notamment du régime et de la politique de la propriété et de ceux de l'économie. Notons que les cantons ne sont nullement écartés de ces domaines attribués à la responsabilité principale de la Confédération. Ils peuvent agir, dit l'article 50, alinéa 2, si des lois fédérales ne l'excluent pas.

L'article 51, lui, énumère les *responsabilités principales des cantons:* maintien de l'ordre public, écoles et formation, aménagement régional et local du territoire, hôpitaux, etc. Dans ces champs d'activité, seuls deux modes d'intervention sont ouverts à la Confédération: elle peut, d'une part, édicter des *lois-cadres* pour fixer des exigences minimales ou pour assurer la coordination entre les cantons (par exemple en matière d'école primaire), et elle peut, d'autre part, créer des *institutions* dans des cas particuliers (par exemple, des écoles polytechniques). Au surplus, si l'on voulait qu'une des tâches énumérées à l'article 51 revînt à la Confédération, il faudrait que cet article constitutionnel soit modifié, donc que le peuple et les cantons adoptent ce transfert de compétences.

Enfin, *l'article 52,* qui est la clé de voûte du nouveau système: il énumère, à titre d'exemple, un certain nombre de domaines dans lesquels les tâches sont et resteront si imbriquées qu'on ne peut instituer de responsabilité principale. Il y a, par exemple, la protection de la santé, de l'environnement, du paysage et des lieux habités, la formation professionnelle, etc. Dans ces domaines, *les cantons restent responsables tant que des lois fédérales n'en disposent pas autrement.* Cette règle vaut aussi pour tous les domaines futurs, ceux dans lesquels l'Etat — la Confédération, les cantons, les communes — n'intervient pas encore. Et c'est là le grand changement du projet. Avec la Constitution actuelle, on tient le raisonnement suivant: les cantons ont toutes les compétences, en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale elle-même. L'article 3 de notre Constitution actuelle institue ce qu'on appelle en langage juridique une compétence subsidiaire des cantons, une présomption en faveur des cantons. Toutes les tâches qui ne sont pas mentionnées dans la Constitution ressortissent aux cantons. Chaque fois qu'une tâche nouvelle doit être assumée, il faut donc, si l'on veut la confier à la Confédération, reviser la Constitution. C'est ce qu'on a dû faire il y a quelques années pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. L'article 52 du projet, en revanche, abolit cette présomption: les tâches nouvelles seront certes assumées en principe par les cantons, mais il suffira d'une loi fédérale pour en transférer la responsabilité à la Confédération.

On reproche à ce système de «déconstitutionnaliser» le partage des compétences. Ce reproche est en partie fondé, en partie seulement. Les domaines qui relèvent de la responsabilité principale des cantons en vertu de l'article 51 — il s'agit, je le rappelle, du maintien de l'ordre public, de l'assistance publique, des écoles et de la formation, des hôpitaux, etc. — ne pourraient pas être confiés à la Confédération sans que ce transfert fût approuvé par le peuple et les cantons. Donc ici, pas de changement. En revanche, il suffirait

d'une loi fédérale pour que la Confédération puisse se saisir d'une tâche énumérée à l'*article 52* — protection de la santé, de l'environnement, l'encouragement de la culture, de la recherche, universités, formation professionnelle, etc. — ou d'une *tâche nouvelle.* Ce système a un but déterminé: abolir les lenteurs provoquées par la double procédure d'une revision constitutionnelle et de l'adoption d'une loi. Ainsi, on n'aurait plus qu'un seul débat politique à propos d'une nouvelle tâche, débat qui engloberait la compétence, les principes, les règles les plus détaillées et le financement. Ce démantèlement du partage constitutionnel des compétences serait inquiétant s'il s'était fait sans contreparties. Mais ces contreparties existent, et elles sont sérieuses.

2.5 D'abord, *l'article 53 garantit l'autonomie des cantons.* La Confédération, lorsqu'elle légifère, ne doit pas poser plus de règles qu'il n'est nécessaire. Elle doit, en quelque sorte, s'en tenir à un minimum. Cet article prévoit aussi que l'exécution du droit fédéral doit en général être confiée aux cantons.

D'autre part, le projet renforce considérablement la *participation des cantons à la formation de la volonté fédérale,* c'est-à-dire à la prise de décision sur le plan fédéral. Il est prévu d'abord que les cantons, comme du reste les partis politiques, doivent toujours être *consultés* au cours de la préparation de la législation fédérale. C'est là un mécanisme qui permet aux cantons, s'ils veulent bien en épuiser les possibilités, d'exercer une influence importante sur les décisions fédérales (art. 69).

Le projet, de plus, développe sensiblement le référendum et *l'initiative des cantons.* J'y reviendai tout à l'heure, en traitant de l'organisation de la Confédération.

2.6 Mais, avant d'aborder ce point, je dirai encore quelques mots du régime *financier.* Dans ce domaine, la commission a tenté de stabiliser les finances de la Confédération, qui vit d'expédients depuis la guerre. Elle s'est efforcée notamment d'aménager un système fiscal durable, sans arrêter des taux d'imposition, qui n'ont que faire dans une constitution. La répartition de la matière fiscale ne s'écarte du reste pas fondamentalement de celle que nous connaissons aujourd'hui. La différence principale, c'est que l'impôt sur le bénéfice et les fonds propres des personnes morales serait, pour des raisons évidentes, réservé à la Confédération. En revanche, les cantons disposeraient librement — j'insiste sur le mot «librement» — du sixième au moins du produit ordinaire des contributions perçues par la Confédération. Il y aurait sans doute moins de subventions liées, mais le montant dont les cantons pourraient disposer librement passerait, en chiffres ronds, d'un milliard à plus de deux milliards de francs. Voilà, à n'en pas douter, une mesure propre à renforcer leur autonomie.

En outre, ces versements de la Confédération aux cantons ne seraient pas simplement proportionnels au chiffre de la population, et moins encore à la force fiscale des cantons. La Confédération répartirait la quote-part des cantons entre eux en tenant compte de leur capacité économique et de leurs besoins propres. Ainsi serait assurée du même coup une péréquation financière, destinée à mettre les collectivités les plus faibles en mesure de remplir leurs tâches étatiques.

Pour *résumer* cette deuxième partie du projet, je mentionnerai les innovations suivantes:

— un article sur les *modifications du nombre et du territoire des cantons,*

— un article garantissant l'*autonomie communale* (le degré d'autonomie étant laissé au choix des cantons),
— un *nouveau partage des compétences,* des responsabilités, assorti d'institutions renforçant l'influence des cantons sur les décisions fédérales,
— un *régime financier* qui permettrait aux cantons de disposer *librement* de la plus grande partie des ressources qu'ils tirent de la Confédération.

3. La troisième partie du projet de Constitution, intitulée *Organisation de la Confédération,* contient les règles sur les organes de notre Etat central. Ces organes sont le peuple et les cantons, l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral.

3.1 En ce qui concerne le *peuple,* le projet propose d'élargir le corps électoral: selon l'article 57, les Suisses ont le *droit de vote à 18 ans* en matière fédérale. Permettez-moi ici une remarque générale: on reproche à la commission d'avoir introduit dans le projet des réformes que le peuple ou les cantons on récemment rejetées, lors de scrutins populaires: ainsi, la participation, le service civil, la protection des locataires.

A cela, on peut répondre que l'opinion publique est changeante, qu'une institution d'abord refusée peut être acceptée lors d'une seconde consultation populaire: le droit de vote des femmes a fait l'objet de deux scrutins, à douze ans d'intervalle. Or, le temps qui s'écoulera entre le projet de la commission et l'entrée en vigueur d'une nouvelle Constitution fédérale durera plusieurs années. Dans ces conditions, il a paru tout à fait légitime à la commission d'experts de reposer certains problèmes importants au peuple et aux cantons. Ainsi, le droit de vote à 18 ans, même s'il a été refusé par quelques cantons au cours de ces dernières années.

3.2 Autre innovation: l'article 60 prescrit que les *élections au Conseil national et au Conseil des Etats* se font selon le système de la *représentation proportionnelle.* C'est une nouveauté pour le Conseil des Etats. Actuellement les cantons choisissent eux-mêmes le système électoral qui préside à l'élection de leurs deux députés. En proposant l'élection à la proportionnelle, la commission a voulu tenir compte des objections fondées que suscite le Conseil des Etats, dont la composition ne reflète pas le rapport effectif des forces dans le pays.

3.3 Le projet, je l'ai déjà dit, *renforce sensiblement les pouvoirs des cantons dans le domaine du référendum et de l'initiative.*

Selon l'article 62, *trois parlements cantonaux* ont la faculté de demander un *référendum* sur une loi fédérale ou un traité international. Le référendum facultatif des cantons existe dans notre droit actuel: huit cantons peuvent le demander. Mais cette institution n'a jamais été utilisée. En fixant à huit le nombre de cantons nécessaires, le constituant a vidé cette institution de toute réalité pratique. Le projet, lui, se contente de trois parlements cantonaux. On voit immédiatement l'importance de cette disposition dans le domaine de la répartition des tâches: si la Confédération veut, par une loi, entreprendre une activité nouvelle que la Constitution ne réserve pas aux cantons, il suffit que trois parlements cantonaux le demandent pour que cette loi doive être soumise au vote du peuple. On peut éviter ainsi la quête — parfois difficile — de 50 000 signatures.

La commission d'experts a également poursuivi cette idée dans le domaine de l'*initiative*. Elle propose, ici aussi, que trois parlements cantonaux puissent exercer un droit d'initiative égal au droit d'initiative populaire (art. 65). Vous savez qu'actuellement, les initiatives des cantons manquent singulièrement de vigueur: le Parlement fédéral est certes tenu de les examiner, mais il peut finalement en faire ce qu'il veut, comme s'il s'agissait de simples pétitions. Au contraire, selon le projet, les initiatives de trois parlements cantonaux doivent être traitées comme des initiatives populaires. Il est évident que ce mécanisme permettrait aux cantons, beaucoup plus qu'actuellement, de jouer un rôle moteur dans les revisions constitutionnelles et dans toute la législation fédérale.

3.4 Je viens d'aborder la question du *droit d'initiative*. C'est le moment de dire que la commission d'experts propose de le remanier profondément et la nouvelle réglementation de ce droit politique est une des innovations importantes du projet. L'article 66 introduit en effet l'*initiative de type unique*. Quels sont les traits distinctifs de cette nouvelle institution? Par l'initiative, 50 000 citoyens ou, je le rappelle, trois parlements cantonaux proposent à l'Assemblée fédérale d'adopter une réglementation. Cette proposition peut être plus ou moins détaillée. C'est l'Assemblée fédérale qui décide ensuite si, pour réaliser cette proposition, il faut une revision constitutionnelle ou une loi. L'initiative de type unique offre ainsi *deux grands avantages:* d'abord, elle introduit l'*initiative législative*. La proposition peut viser la modification d'une loi et non plus seulement, comme aujourd'hui, celle de la Constitution fédérale. Vous savez que c'est là un défaut de notre système actuel. Un grand nombre d'initiatives populaires sont, en réalité, du niveau législatif, et de ce fait, notre Constitution fédérale a été encombrée de règles détaillées qui n'ont pas leur place dans une charte fondamentale. Le plus souvent, du reste, ce n'est pas l'initiative qui est entrée comme telle dans la Constitution fédérale — rares, très rares sont les initiatives populaires qui ont été acceptées — mais ce sont les contre-projets qu'on leur a opposés. Donc l'initiative de type unique réalise, de ce point de vue, un progrès sensible: seules entreront dans la Constitution les règles contenant des principes essentiels. Le caractère de la Constitution sera ainsi préservé. Les dispositions détaillées feront l'objet d'une loi. Le *second avantage* de l'initiative de type unique est qu'elle rend l'exercice de ce droit plus facile. Le citoyen ne doit plus se préoccuper de la formulation du texte, ni veiller à la cohérence des dispositions juridiques. Il y a là tout un travail technique qui lui sera épargné.

Le *mécanisme* de l'initiative de type unique est simple. 50 000 citoyens ou trois parlements cantonaux font une proposition. L'Assemblée fédérale décide si elle l'approuve. Si elle ne l'approuve pas, la proposition est soumise au vote du peuple. Si, au contraire, l'Assemblée fédérale approuve la proposition, elle fait un projet qui la réalise, en choisissant soit la forme de la Constitution, soit celle de la loi, soit les deux. Les dispositions ainsi élaborées sont soumises au référendum obligatoire du peuple et des cantons s'il s'agit de dispositions constitutionnelles et au référendum facultatif s'il s'agit de dispositions législatives. Si les promoteurs de l'initiative estiment que le Parlement a trahi leur volonté initiale, ils peuvent recourir au Tribunal fédéral pour violation des droits politiques. Encore une remarque sur l'initiative de type unique: le nombre de 50 000 signatures. La commission propose de revenir à ce chiffre de 50 000, car l'initiative de type unique est à la fois une initiative constitutionnelle et une initiative législative. Si 100 000 signatures se justifient pour l'initiative exclusivement constitutionnelle, telle que nous la connaissons aujourd'hui,

ce chiffre paraît trop élevé pour l'initiative législative, qui doit être un instrument très accessible, offrant des chances réelles à des propositions d'innovation.

3.5 A côté du peuple et des cantons, quels sont les autres organes de la Confédération suisse? Le chapitre 2 de la troisième partie du projet contient les règles d'*organisation des autorités fédérales.* Le projet a peu innové dans ce domaine. Je relèverai brièvement quelques points.

La commission a décidé le *maintien du système bicaméral.* Comme on le sait, l'existence du Conseil des Etats est remise en cause pour des raisons qui sont connues: sous-représentation de certains partis, poids des petits cantons. Mais ces imperfections ne justifient pas, de l'avis de la commission, la suppression de cette chambre si nécessaire à notre équilibre confédéral. La Suisse est une démocratie, mais elle est aussi un Etat fédératif. Le Conseil des Etats est un des instruments du fédéralisme suisse et les quelques entorses à l'arithmétique démocratique que provoque le Conseil des Etats sont le prix que nous devons payer au fédéralisme. Si l'on veut être fédéraliste, on doit admettre que la règle de la majorité soit parfois corrigée par des mécanismes qui favorisent les minorités. Il me paraît juste que, dans une des deux Chambres, la voix du canton de Neuchâtel vale autant que celle de Zurich ou de Vaud. Pour parer aux critiques dirigées contre cet organe, la commission propose quelques réaménagements; j'ai déjà eu l'occasion de parler de l'un d'entre eux: l'élection des conseillers aux Etats selon le système de la représentation proportionnelle. En outre, pour réduire quelque peu la prépondérance des petits cantons, la commission propose d'accorder aux cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne deux sièges chacun dans ce Conseil, tandis que les cantons d'Obwald, de Nidwald, d'Appenzell-Rhodes extérieures et d'Appenzell-Rhodes intérieures n'en occuperaient qu'un seul, comme aujourd'hui.Voilà pour l'Assemblée fédérale. Relevons en passant qu'un article du projet (art. 79 al. 2) exige des membres du Parlement fédéral qu'ils rendent publiques leurs obligations envers les groupements de défense d'intérêts et les autres relations qui pourraient affecter leur indépendance politique.

Pour le *Conseil fédéral,* il n'y a pas de changement: sept membres, le Président de la Confédération étant élu pour un an.

3.6 Quant au *partage des attributions entre les autorités fédérales,* il est le même que celui que nous connaissons aujourd'hui, à quelques détails près. Il n'est donc pas nécessaire de s'y arrêter ici.

3.7 J'en arrive maintenant au dernier point: le *Tribunal fédéral et la juridiction constitutionnelle.* La juridiction constitutionnelle est, avec l'initiative du type unique, l'innovation la plus importante de cette troisième partie du projet. Beaucoup d'innovations, qu'on taxera peut-être d'osées dans notre Suisse prudente, ont pu être introduites dans le projet, parce qu'on prévoit un filet de sécurité, sous la forme de la juridiction constitutionnelle. Je pense, par exemple, à la garantie de la propriété et à la liberté économique. Dans ces deux domaines, le législateur a des buts à atteindre — M. Kaufmann en a parlé — et, pour cela, il peut être amené à limiter la propriété et la liberté économique. Mais le législateur n'est pas complètement libre. Il ne peut porter atteinte à l'essence de ces droits; en outre, il doit soupeser l'intérêt privé et l'intérêt public et protéger celui des deux qui pèse plus lourd. La

commission a décidé de confier au Tribunal fédéral le soin de contrôler, en dernier recours, cette activité du législateur. Je prendrai, pour illustrer cette question très technique de la juridiction constitutionnelle, un exemple concret. Imaginez que l'Assemblée fédérale décide d'introduire dans la loi sur la circulation routière le port obligatoire de la ceinture de sécurité — ce n'est pas très difficile à imaginer, on en conviendra. Que peut faire le citoyen devant une telle règle? Il peut, aujourd'hui, lancer un référendum contre cette modification de la loi. Le peuple sera alors consulté. Il répondra par oui ou par non à cette règle. C'est ce qu'on appelle le contrôle *politique* de la législation. Le citoyen dira s'il trouve la mesure opportune. A supposer que le peuple accepte ainsi le port obligatoire de la ceinture de sécurité, cette règle subsistera même si d'aucuns, et parmi ceux-ci les juges du Tribunal fédéral, estiment qu'elle est contraire à un principe supérieur de notre droit, par exemple la liberté personnelle garantie par notre droit. Actuellement, en effet, le Tribunal fédéral ne peut contrôler si une loi fédérale viole la Constitution, il n'a pas la juridiction constitutionnelle. Le projet, lui, introduit cette juridiction constitutionnelle. Si je reprends mon exemple de tout à l'heure, le citoyen, qui estime que l'obligation de porter une ceinture de sécurité viole sa liberté personnelle, pourra demander au Tribunal fédéral de dire si cette règle, même approuvée par le peuple, est conforme à la Constitution fédérale. Il a paru juste à la commission que le Tribunal fédéral puisse revoir la constitutionnalité des lois fédérales, afin d'assurer la cohérence de tout le système juridique. Il a paru à la commission que la juridiction constitutionnelle était nécessaire dans un Etat de droit. Il y a des principes et des libertés qui doivent être particulièrement protégés et une simple loi ne doit pas pouvoir les supprimer ou les restreindre. Je ne dis évidemment pas que, dans l'exemple proposé, le port obligatoire de la ceinture de sécurité soit contraire à la liberté personnelle, mais s'il devait, après un examen approfondi, être jugé contraire à cette liberté, il me paraît juste qu'une telle règle, si elle ne figure que dans une loi, cède devant un principe constitutionnel plus élevé. Comment s'exercera ce contrôle constitutionnel? La commission a envisagé deux systèmes. Il y a le contrôle abstrait, où il suffit que la loi soit édictée pour qu'un citoyen puisse la porter devant la cour constitutionnelle. La commission n'a pas choisi ce système. Elle lui a préféré l'autre: le contrôle concret, c'est-à-dire le contrôle à l'occasion d'un acte d'application. Le citoyen doit avoir subi une atteinte: il aura, par exemple, dû payer une amende ou subi une sanction administrative à cause de la règle contestée, et alors il pourra recourir au Tribunal fédéral pour faire examiner la validité constitutionnelle de la règle incriminée.

3.8 J'ai ainsi traité les points importants de la troisième partie du projet de Constitution. Le projet ne s'achève d'ailleurs pas sur cette partie consacrée à l'organisation de la Confédération. Il comprend encore une *quatrième et dernière partie,* qui traite de la *revision de la Constitution.* Elle n'apporte, par rapport à notre droit actuel, pas de changement sauf qu'elle permet de confier à une *Assemblée constituante* le soin d'élaborer une revision totale de la Constitution fédérale. Cette possibilité n'existe pas dans notre droit actuel, où seul le Parlement peut préparer une telle revision.

4. Que dire, en quelques *mots conclusifs,* de l'ensemble du projet de Constitution?

On peut, à mon avis, dire que c'est un projet clair, concis et moderne.

Clair: il se lit facilement, les matières sont ordonnées systématiquement et le style est simple et concret.

Concis: il n'a que 118 articles, tandis que notre Constitution actuelle, avec tous les articles intercalés, en compte 168; de plus, les articles du projet sont beaucoup plus courts.

Moderne: il tient compte de toute la jurisprudence créatrice élaborée par le Tribunal fédéral et il rassemble les principes mis au point par la doctrine. C'est une œuvre de synthèse de notre droit actuel. En même temps. il va au-devant de certains besoins actuels et futurs et il aménage des institutions suffisamment souples pour ne pas créer des blocages de tout notre appareil étatique. *C'est une Constitution d'avenir.*