Contre une nouvelle Constitution fédérale

Autor(en): **Fischer, Otto**

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: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-138323

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

Contre une nouvelle Constitution fédérale*

Otto Fischer,
Conseiller national,
directeur de l'Union suisse des arts et métiers, Berne

On peut tout d'abord se demander si une revision totale de la Constitution répond à un véritable besoin. La Constitution actuelle remonte à 1874. Depuis lors, 169 scrutins ont eu lieu sur des projets de revisions partielles, dont 82 ont été acceptés.

Le contenu fondamental de la Constitution date donc d'un peu plus de 100 ans. De nombreuses modifications ont été introduites au cours des décennies. Tous ces textes reflètent leur époque et peuvent nous sembler parfois désuets. Ils ont souvent été formulés en raison de circonstances momentanées et ont de ce fait contribué à fausser quelque peu l'image de la Charte fondamentale qui, en y regardant superficiellement, ne semble pas être un modèle d'harmonie et d'équilibre. On pourrait donc estimer que le moment est venu de remettre de l'ordre dans la forêt de notre droit constitutionnel.

Pourtant, en examinant de plus près la Constitution actuelle, on voit se profiler une cohésion interne convaincante, en dépit de son âge et des modifications qui y ont été successivement apportées. Elle reflète la réalité politique et sociale suisse d'une manière globalement claire, et certaines des notions qui rappellent, ici ou là, des temps révolus ne signifient pas que la constitution est dépassée, mais témoignent au contraire de la maturité et de la force d'intégration des générations antérieures, qualités dont la perte nous est fort préjudiciable aujourd'hui. C'est pourquoi les critiques exagérées émises par la Commission d'experts nous paraissent non seulement déplacées, mais encore d'une désinvolture de mauvais aloi. Elles témoignent de la légèreté avec laquelle la même commission semble avoir entrepris la tâche qui lui a été confiée.

J'insiste sur le fait que la revision totale ne répond pas à un véritable besoin, car on ne saurait prétendre que le droit constitutionnel actuel soit réellement insuffisant.

Toutes les dispositions en vigueur sur l'organisation de la Confédération, les rapports entre cette dernière et les cantons, les libertés individuelles, les compétences, etc. sont encore parfaitement adaptés à la situation actuelle. La possibilité de procéder en permanence à des revisions partielles garantit, de manière presque optimale, l'adaptation à des circonstances qui ont évolué; le droit d'urgence permet en outre d'agir rapidement lorsque cela s'impose.

On peut, en revanche, se demander s'il serait souhaitable que l'actuelle Constitution soit revue au point de vue formel, si les dispositions dépassées devraient en être éliminées, si la numérotation devrait être rendue plus systématique, etc. En y regardant de près, on aura tôt fait de reconnaître qu'à cet égard non plus, il n'existe pas de réel besoin. Une simple mise à jour formelle mobiliserait des forces politiques, car dans de nombreux cas on pourrait profiter de l'occasion pour modifier le contenu en même temps que la forme.

---

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

PROJET ANTI-FÉDÉRALISTE

Selon l'actuelle Constitution, la Confédération est formée de vingt-trois cantons souverains qui exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir central. Le principe est clair: la Confédération ne dispose que des compétences qui lui ont été attribuées explicitement par des majorités populaires et cantonales. Au cours des années, de telles délégations de compétences sont intervenues dans de nombreux domaines, mais la Confédération garantit néanmoins, actuellement encore, leur souveraineté aux cantons. Dans de nombreux domaines — moins spectaculaires que les grandes tâches attribuées à la Confédération — chacun est tout d'abord citoyen d'un canton, dont il peut mieux et plus directement influencer la politique que ce n'est le cas sur le plan fédéral.

Le nouveau projet de constitution modifie profondément les rapports entre la Confédération et les cantons. Il n'est plus question de cantons souverains. La notion d'Etat, inhabituelle pour la Suisse, fait son entrée, et au lieu de compétences, on parle de responsabilités principales de l'Etat. Celles-ci sont réparties entre la Confédération et les cantons, mais la Confédération s'attribue toutefois la part du lion. L'article 51, chiffre 2, selon lequel la Confédération «peut adopter des lois-cadres pour fixer des exigences minimales ou pour assurer la coordination entre les cantons; elle peut créer des institutions dans des cas particuliers», indique à quel point la souveraineté cantonale a été vidée de sa substance selon le concept de la Commission d'experts. Par simple voie législative — donc sans référendum obligatoire ni majorité des cantons — la Confédération peut restreindre la souveraineté des cantons. De plus, dans les domaines où les responsabilités n'ont pas été attribuées par avance, les cantons ne sont prioritairement responsables que «tant que des lois fédérales n'en disposent pas autrement» (art. 52, chiffre 1).

CONSTITUTION OUVERTE

Le projet de la Commission d'experts veut instaurer le principe de la «constitution ouverte». Selon ce principe, la Constitution donne à l'Etat de vastes compétences et ses organes n'ont plus qu'à décider de leur exécution. Plus simplement dit, la nouvelle Constitution attribue pratiquement à la Confédération un blanc-seing dans tous les domaines qu'elle déclare de sa compétence.

Comme on le voit, dans la constitution actuelle, les cantons sont compétents pour légiférer, tandis que la Confédération ne peut le faire que si elle en a reçu expressément la compétence par une disposition constitutionnelle. Cette disposition constitutionnelle doit être acceptée par le peuple et les cantons dans un scrutin populaire. Ce n'est que s'il en ressort une majorité acceptante que la Confédération est habilitée à édicter des lois, contre lesquelles le référendum peut être lancé facultativement par 50 000 signatures. Si le référendum aboutit, il est suivi d'une consultation populaire où seule la majorité des voix est déterminante, c'est-à-dire qu'une majorité acceptante de cantons n'est plus nécessaire.

Grâce à ce processus en deux étapes, aucune compétence nouvelle ne peut être attribuée à la Confédération sans consultation populaire. Cette consultation étant obligatoire, elle ne dépend donc pas de la force économique d'un groupement, et les chances de tout nouvel

article constitutionnel d'être accepté en votation populaire sont, de ce fait, soigneusement soupesées au préalable. On tient compte des réalités politiques et on veille à délimiter le nouveau domaine de compétences, de manière à ne pas susciter inutilement d'opposition. C'est précisément ce besoin de fixer très exactement les compétences qui pousse à régler constitutionnellement des questions qui sembleraient être du domaine de la législation. Il n'est pas sans importance pour le contribuable et pour toute l'évolution économique et financière du pays que la Confédération puisse ou non percevoir des impôts; les taux maximaux, jusque auxquels cette compétence est accordée sont d'une importance au moins égale...

Selon le nouveau système, qui cède par avance à la Confédération des compétences équivalant à des blancs-seings, il n'est pratiquement plus nécessaire d'édicter de nouvelles dispositions constitutionnelles. En fait, le référendum obligatoire et aussi la majorité acceptante des cantons sont supprimés.

Ce système peut donc être qualifié d'anti-fédéraliste. D'autre part, il ouvre la voie à une activité grandissante de l'Etat et il provoque une expansion de l'appareil administratif en limitant les libertés individuelles.

La Commission d'experts explique que cette limitation de la souveraineté cantonale est plus que compensée par le fait que, dorénavant, trois parlements cantonaux pourraient lancer le référendum ou l'initiative. Cette solution met clairement en évidence un certain mépris de la Commission d'experts à l'égard des droits populaires traditionnels et son penchant pour la démocratie parlementaire. Les parlements cantonaux ne peuvent pas remplacer ou compenser la participation directe du peuple à la vie politique.

Mais le principe de la constitution ouverte n'a pas seulement un aspect anti-fédéraliste; d'autres conséquences inadmissibles en découlent.

L'une d'entre elles est *l'élimination des restrictions de compétences,* qui ont pourtant été introduites par presque tous les scrutins populaires. L'une des premières tâches de la Constitution, qui est de brider l'Etat, est aussi supprimée. Le législateur, qui subit une pression politique — ou la provoque lui-même — peut légiférer librement, sans s'inquiéter des restrictions constitutionnelles et sans risquer un scrutin populaire obligatoire, dans lequel une majorité acceptante de cantons est nécessaire. Il n'est plus limité constitutionnellement dans son activité et ne doit plus compter qu'avec un éventuel référendum, où seule la majorité populaire est déterminante.

Le projet comporte également des *mandats politiques.* L'article 26 renferme une série de «droits sociaux» qui n'accordent pas de droits individuels au citoyen, mais donnent directement mandat au législateur pour lui permettre d'agir politiquement. Des objectifs politiques sont contenus dans les autres articles du régime social et économique; ils doivent être considérés comme les moteurs de l'activité législative de la Confédération. D'une part, les limitations imposées actuellement à la législation sont supprimées et, d'autre part, le projet donne au législateur des mandats clairement formulés pour agir. Le motif dont s'inspire ce concept est de supprimer un freinage de l'activité de l'Etat. Il est pourtant évident que la politique souffre non pas de lenteur et de retenue, mais de démesure et de fébrilité. Le concept du projet ferait de la Confédération un Etat d'activisme encore plus prononcé, avec toutes ses conséquences sur la sphère individuelle et le ménage fédéral.

RÉGIME ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET FISCAL

Le projet codifie une série de droits fondamentaux, qui font partie aujourd'hui du droit constitutionnel non écrit. En revanche, les droits fondamentaux touchant à l'économie y sont réduits par le projet. Ainsi l'article 31 de la constitution actuelle «garantit la liberté du commerce et de l'industrie sous réserve des dispositions restrictives de la Constitution et de la législation qui en découle». Selon le nouveau texte (art. 19), la liberté économique peut être supprimée par simple législation et l'article 31 contient un catalogue d'objectifs, dont la seule réalisation permettrait de déroger d'innombrables façons à cette liberté. Actuellement, ces possibilités de dérogation sont explicitement contenues dans la constitution avec toutes les restrictions.

La situation est semblable pour le droit de propriété. Là non plus, il n'a plus été tenu compte des compétences constitutionnelles (art. 17) et il y a un catalogue d'objectifs qui — au point de vue du contenu et du style — pourrait émaner du parti socialiste.

L'article 38 prévoit le droit de grève pour les fonctionnaires, et l'article 29 instaure la participation aux décisions dans les entreprises, participation qui fut rejetée à une nette majorité, il y a deux ans seulement, lors d'un vote populaire. Cette tendance collectiviste atteint son sommet dans l'article 34, qui permettrait la nationalisation de secteurs économiques ou d'entreprises par voie de simple législation...

En ce qui concerne la politique fiscale (art. 54/55), divers passages de l'initiative socialiste sur la richesse sont repris et les taux maximaux, qui obligent actuellement le législateur à la retenue, sont biffés. La souveraineté fiscale cantonale est sensiblement réduite.

TENDANCES GAUCHISANTES

La méthode utilisée par la Commission d'experts pour introduire dans la Constitution de nombreuses compétences fédérales rejetées par le peuple lors de précédents scrutins, a été particulièrement remarquée dans le public. Le rapport de la Commission déclare explicitement que «Dans chaque cas, la Commission a pesé avec soin ses conclusions. Elle a interprété le résultat de certaines votations (par exemple, celles sur la formation, la participation et le référendum en matière de traités internationaux). Elle a porté un jugement sur l'évolution ultérieure, et pris ensuite les décisions qu'elle pouvait en bonne conscience considérer comme répondant le mieux à ce qu'on peut tenir aujourd'hui pour la volonté populaire et à ce que seront probablement, à long terme, les besoins et les intérêts du peuple suisse.»

Les postulats ainsi ressuscités sont ceux de la gauche. Le droit à la formation, la participation aux décisions dans l'entreprise, les dérogations au principe de la liberté du commerce et de l'industrie dans le secteur conjoncturel, le service civil, et j'en passe, ont été rejetés par le peuple suisse, souvent à la suite d'intenses controverses politiques. Il est affligeant qu'une commission d'experts, présidée par un conseiller fédéral, passe simplement là-dessus et fasse comprendre, sans ambages, aux citoyens que les besoins et l'intérêt à long terme du peuple suisse vont dans le sens contraire. Il est également peu conforme à la mentalité suisse que la défense nationale soit évoquée en quelques termes secs (art. 37),

l'introduction de l'objection de conscience y prenant une place importante. Le jargon du préambule et le fait que le catalogue clair et concis de la Constitution actuelle (art. 2) selon lequel «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», soit remplacé par un catalogue idéologique de postulats généraux, sont également peu conformes à la mentalité suisse.

Conclusions

1. La revision totale de la Constitution ne répond pas à un véritable besoin. Notre Constitution, telle qu'elle se présente, correspond à une réalité suisse, elle est le résultat de controverses politiques, elle assure la position des cantons et protège la liberté des citoyens, surtout dans le domaine économique.
2. Le projet de revision totale est profondément anti-fédéraliste. La souveraineté essentielle des cantons est supprimée et la Confédération a la priorité sur eux.
3. Le principe de la «Constitution ouverte» ne signifie pas seulement une limitation de la souveraineté cantonale en éliminant dans une large mesure le référendum obligatoire et la majorité des cantons. Des freins constitutionnels nécessaires pour juguler la puissance de l'Etat sont supprimés. Avec l'adoption de nombreux droits sociaux et de certaines dispositions à caractère de mandats donnés au législateur, la voie est ouverte pour un Etat actif et omnipotent.
4. Les droits des citoyens et de l'économie sont directement visés par le nouveau régime économique et fiscal ainsi que par la politique de la propriété proposés.
5. La place accordée dans la Constitution à de nombreux postulats nettement refusés par le peuple, lors de scrutins antérieurs, peut être considérée comme une marque de mépris pour la volonté populaire.

En résumé, le projet reflète un esprit anti-fédéraliste, anti-libéral et collectiviste. Il ne constitue pas une base de discussion valable. Il convient de ne pas entrer en matière sur ce projet.