

**Zeitschrift:** Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse  
**Herausgeber:** Union syndicale suisse  
**Band:** 71 (1979)  
**Heft:** 9

**Artikel:** L'USS et le projet de révision de la Constitution fédérale  
**Autor:** [s.n.]  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-385970>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 11.01.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# L'USS et le projet de revision de la Constitution fédérale

*Dans son mémoire du 4 septembre 1979 concernant le projet de revision totale de la Constitution fédérale, adressé à M. Kurt Furgler, conseiller fédéral, l'Union syndicale suisse s'est prononcée de la manière suivante:*

## I. Remarques fondamentales

### *a) Une nouvelle Constitution est-elle souhaitable et nécessaire?*

Une Constitution exprime et codifie, à un moment donné de l'histoire, l'état politique, économique et social d'une nation et les institutions qui la régissent. La Constitution en vigueur, si l'on fait abstraction de la revision partielle de 1874, a 130 ans. Elle est l'expression d'une collectivité nationale au début de la société industrielle; d'une collectivité qui n'était pas encore marquée par les réalités économiques, techniques et sociales d'aujourd'hui. La Suisse d'alors ne connaissait pas les grandes entreprises, qui occupent aujourd'hui un cinquième de la population active. L'agriculture, le petit commerce et l'artisanat étaient prédominants. Le pouvoir central, dont les attributions se limitaient à un petit nombre de tâches de police, pouvait se contenter d'une poignée de fonctionnaires. Notre politique étrangère, nos relations extérieures se limitaient à des échanges de correspondance entre chancelleries, etc.

Aujourd'hui, les nouvelles réalités économiques et sociales font craquer de toutes parts la Constitution. Les droits fondamentaux de l'individu sont menacés par les concentrations économiques. La plupart des Suisses sont des salariés; une minorité seulement sont encore des entrepreneurs indépendants qui traitent entre eux d'égal à égal. En outre, une écrasante majorité des Suisses sont des locataires. Le progrès technique stimule la concentration du pouvoir économique entre un petit nombre de mains. Les décisions relatives aux transports, aux communications à distance, à la construction de grands ensembles et à l'aménagement de l'habitat, le rassemblement des données et leur utilisation (informatique) sont souvent entre les mains d'un petit nombre d'entreprises, dont maintes sont étrangères.

Ces réalités nouvelles ont contraint et contraignent l'Etat à étendre ses pouvoirs pour créer – mais dans une mesure minimale seulement – les conditions qui sont indispensables pour faire face à l'essor explosif de l'économie et des techniques. Il doit aussi, pour corriger autant que possible des inégalités économiques qui vont grandissant et pour suppléer le relâchement des liens de soli-

darité entre les individus et au sein des familles, promouvoir une redistribution plus équitable des revenus.

Le moteur de l'aménagement de la société, de l'économie et de la technique n'est plus la loi – qui répute tous les Suisses égaux. L'exigence de l'égalité devant la loi affirmée par la Constitution n'est encore réalisée que pour un petit nombre des relations entre Suisses, et pas toujours pour les plus importantes. La Constitution en vigueur ne tient pas compte des modifications récentes de la société, – notamment de la position sociale et économique de la femme – ainsi que des aspirations nouvelles. En conséquence, en dépit des nombreuses revisions dont elle a fait l'objet, elle n'exprime et ne codifie plus de manière satisfaisante nos réalités politiques, économiques et sociales.

Une nouvelle charte nationale apparaît donc souhaitable et nécessaire. Elle doit entériner les changements qui sont intervenus, garantir aux Suisses les droits qui répondent à la situation nouvelle, améliorer les conditions de la participation civique et ouvrir les voies à un développement harmonieux, et dans l'équité, de la communauté nationale.

#### *b) Le projet constitue une base de discussion acceptable*

Nous nous rallions aux grandes lignes d'une Constitution qui veut maintenir une Confédération ouverte, assurer son développement, distribuer clairement les pouvoirs au sein d'un Etat fédératif, préciser les droits fondamentaux et leur application, donner à l'Etat mandat de préserver la collectivité des conséquences négatives des égoïsmes dans tous les domaines où la vie commune est marquée et menacée par les décisions de puissances privées (capital, sol, environnement). Des revisions partielles de la Constitution actuelle ne permettent plus d'atteindre ces objectifs. Une refonte totale, hardie et prospective apparaît donc nécessaire.

#### *c) Comment procéder?*

Les dispositions qui régissent les revisions constitutionnelles sont compliquées et insuffisamment claires. Alors qu'une nouvelle charte nationale est mise sur rail, il convient de s'interroger sur la procédure à suivre. La meilleure solution consiste, à notre avis, à insérer dans la Constitution actuelle les dispositions que propose le projet en matière de revision. Cela fait, il faudra désigner une Constituante – unicamérale – composée de 246 membres. Elle devra se prononcer sur le projet, déterminer la forme dans laquelle elle entend en recommander l'acceptation au peuple et aux cantons. On peut concevoir soit une votation globale sur un projet d'un seul tenant, soit sur divers trains de dispositions, ou encore sur un projet présentant des variantes sur les points qui font l'objet de contestations.

Seule une Constituante ad hoc peut examiner le projet sans être constamment troublée, comme le Parlement, par les affaires pressantes. Bien que la désignation de membres de l'Assemblée fédérale ne doive pas être exclue, il serait préférable que la Constituante fût formée en majorité de personnalités recrutées de préférence hors du Parlement. Une telle assemblée, qui n'aurait pas les œillères du Parlement, qui échapperait à ses routines, qui ne serait pas talonnée par le temps, aurait une vue plus large des nouvelles nécessités constitutionnelles.

## **II. Appréciation des divers articles du projet**

### *Les buts de l'Etat (art. 2)*

Nous jugeons opportun de présenter un faisceau des buts de l'Etat. La teneur sociale de la plupart de ces buts marque que les fonctions compensatoires (péréquation) de l'Etat moderne sont reconnues. L'inscription de ces objectifs dans la Constitution leur confère tout le poids qu'ils doivent avoir. En revanche, la forme très générale qui a été choisie donne à entendre que ces buts ne sont pas contraignants pour l'autorité politique. Il serait donc préférable soit de les formuler de manière plus impérative, en les complétant par les droits sociaux (intégration de l'art. 26) ou alors de les considérer comme une directive pour l'interprétation des autres articles.

### *Partage des tâches entre la Confédération et les cantons (art. 3)*

Le principe: «Les tâches de l'Etat sont partagées entre la Confédération et les cantons», de même que les articles ultérieurs qui régissent leurs relations et pouvoirs correspondent à une conception moderne de l'idée du fédéralisme.

En liaison avec ce qui précède, l'article 43, qui fait à la Confédération et aux cantons l'obligation de collaborer est judicieux. Il est également opportun de préciser (art. 45) que le droit fédéral prime le droit cantonal, que la Confédération veille à ce que les cantons se conforment au droit fédéral (art. 46) et que la Confédération protège l'ordre constitutionnel des cantons (art. 47). En revanche, nous sommes catégoriquement opposés au 3<sup>e</sup> alinéa de cet article: la Confédération «peut disposer à cet effet de forces de police cantonales». Ce serait réintroduire par la bande la police fédérale de sécurité dont le peuple a rejeté le principe.

L'art. 44, aux termes duquel les cantons peuvent conclure des conventions ou créer des institutions entre eux ou avec la Confédération, doit donner la garantie que son application sera effectivement soumise à un contrôle démocratique, faute duquel ces dispositions pourraient favoriser un retour à des formes dépassées de regroupement. L'accès des citoyens aux voies de droit doit donc être nette-

ment précisé. Pour des raisons analogues, nous souhaitons une rédaction nettement plus restrictive de l'art. 53, aux termes duquel les cantons «peuvent mettre en œuvre le droit fédéral, s'il n'est pas nécessaire que la Confédération le fasse». Cette disposition ouvrirait la porte à toutes les disparités en matière d'application des lois fédérales, créerait des pratiques cantonales diverses et des inégalités de droit entre les citoyens. Elle aggraverait de manière générale les difficultés dénoncées par la Chancellerie fédérale dans l'application des lois fédérales.

Nous reviendrons sur le problème du fédéralisme en liaison avec les articles relatifs aux finances fédérales et au Conseil des Etats.

#### *Principes de l'activité de l'Etat (art. 4 à 7)*

Une politique de l'Etat respectueuse de la Constitution et de la loi, conçue en fonction des objectifs de la Constitution et de la loi, la volonté d'écarter l'arbitraire et de respecter le principe de la bonne foi sont les conditions fondamentales d'une existence en commun aussi satisfaisante que possible. Nous avons donc toutes raisons de nous rallier à ces principes, de même qu'à celui qui énonce que l'Etat répond des dommages que ses organes ont causé sans droit. Nous tenons pour très important le devoir d'informer qui est fait aux autorités; son affirmation est relativement nouvelle en Suisse. Il convient cependant d'élargir cette obligation: il est, en effet, souhaitable que les autorités ne soient pas tenues d'informer seulement après décision prise; il faut provoquer autant que possible un débat public pendant leur élaboration. Cette méthode est courante aux Etats-Unis pour les commissions de tous genres:

«L'activité des autorités est publique, à moins que des intérêts publics prépondérants, ou encore la protection de la vie privée des individus ne s'y opposent.»

Alors que les considérations techniques ont toujours plus de poids sur les décisions et que seule la connaissance la plus large possible – dès le premier stade – des éléments d'un problème permettent de proposer, démocratiquement, des alternatives ou d'écartier l'obligation d'agir finalement sous la contrainte des choses, il est licite de penser qu'une information insuffisante de l'opinion par l'Etat prend place parmi les abus de pouvoirs.

#### *Les droits fondamentaux (art. 8 à 25)*

Les droits fondamentaux constituent une partie essentielle du projet. Il ne se borne pas à reprendre ceux qui figurent déjà dans la Constitution actuelle; il les complète par des droits fondamentaux déjà implicitement reconnus, ou même en insère de nouveaux: égalité de l'homme et de la femme (3<sup>e</sup> alinéa de l'art. 9); droit reconnu à chacun de consulter les dossiers publics et privés qui le concernent

(4e alinéa, art. 10); protection plus efficace des droits des étrangers (art. 16); synchronisation du régime de la propriété et de la politique qui le régit (art. 19); garanties spéciales pour les détenus et les internés (art. 21).

L'art. 25 est particulièrement important parce qu'il étend les «effets des droits fondamentaux aux rapports entre particuliers» et permet d'intenter action contre des particuliers. S'il se bornait, comme aujourd'hui, à limiter à l'Etat les actions intentées en violation de ces droits, il ne ferait que cimenter l'ancienne conception selon laquelle seul l'Etat est susceptible de commettre des abus de pouvoir. Comme nous l'avons relevé au début, les concentrations du pouvoir économique qui sont allées en s'accroissant au cours des 130 dernières années ont extraordinairement augmenté les risques de violation des droits fondamentaux par des organes ou personnes privés.

Actuellement, la liberté d'opinion et d'information est plus menacée par de puissants groupes privés ou individus que par l'Etat. Les manœuvres qu'ils déploient pour intimider les salariés ou la presse ne sont que trop souvent efficaces.

De même, pour que l'exigence de l'égalité de l'homme et de la femme soit effectivement inscrite dans les faits, il ne suffit pas que l'Etat modifie ses lois et ses formules: il faut aussi que ce principe puisse être imposé dans les relations quotidiennes – dans le domaine économique notamment.

#### *De quelques droits fondamentaux particuliers*

*Egalité* (art. 9): à notre avis, l'interdiction de discriminer devrait être étendue à l'état-civil. Le 3e alinéa devrait être remplacé par les alinéas 2 et 4 de l'initiative pour l'égalité de l'homme et de la femme – qui sont plus précis. En outre, l'initiative garantit ces droits et ne se borne pas à donner ce mandat au législateur.

*Consultation de dossiers* (4e alinéa, art. 10): le droit conféré à l'individu de consulter les dossiers qui le concernent – des dossiers qui peuvent être transmis en tout temps ailleurs – est extrêmement important. Ce droit doit faire l'objet d'une législation exhaustive.

*Liberté d'opinion et d'information*: Comme l'a affirmé l'USS en liaison avec le nouvel article constitutionnel sur la radio et la télévision «doivent être déterminantes pour tous les media la liberté d'expression, l'indépendance à l'égard de l'Etat et de l'économie, l'interdiction de la censure, de même que la liberté interne des media».

L'art. 12 répond assez largement à cette exigence. Il ne garantit cependant pas la liberté interne des media, à laquelle le recul du nombre des journaux et le monopole que détiennent la radio et la télévision confèrent pourtant une importance grandissante. Il est

donc nécessaire de protéger mieux les collaborateurs des media contre les pressions qui peuvent être exercées de l'extérieur ou par les éditeurs.

Les dispositions du second alinéa de l'art. 2 (L'Etat prend des mesures pour donner aux diverses opinions les moyens de s'exprimer...) posent néanmoins le problème de la liberté interne des média; sans cette liberté, cette disposition risque de rester théorique. Maintes expériences montrent que la liberté de la presse garantie par la Constitution actuelle n'est trop souvent que la liberté de l'éditeur. Cette liberté a plutôt facilité la disparition de journaux d'opinion et stimulé les pressions économiques exercées sur la presse. Elle ne les a en aucun cas prévenues. Le mandat donné par l'Etat de garantir la liberté d'opinion et d'information doit donc être formulé de manière plus contraignante.

*Liberté de réunion et liberté d'association* (art. 13): La proposition d'inscrire dans la Constitution la liberté des citoyens de se réunir et de manifester sur le domaine public ne doit pas être limitée par le second alinéa. On doit avoir la garantie que ce droit sera très largement interprété.

*Liberté de la science et liberté de l'art* (art. 14): Non seulement l'enseignement et la recherche scientifiques doivent être libres, mais tous les autres enseignements et recherches. Cet article (ou une adjonction à l'art. 36) devrait garantir, comme la Constitution actuelle, la gratuité des écoles publiques.

*Liberté d'établissement* (art. 15): Le législateur doit veiller à ce que la liberté d'établissement ne soit pas limitée par le contrat de travail.

*Droit d'asile, libre choix du domicile et naturalisation des étrangers* (art. 16): Le droit d'asile doit être expressément inscrit dans le 1er alinéa, la loi ne devant régler que les modalités de ce droit – comme c'est d'ailleurs le cas dans les pays voisins. La nouvelle Constitution doit permettre d'accélérer les naturalisations d'étrangers, afin de promouvoir mieux leur intégration. C'est tout particulièrement important pour les enfants de travailleurs étrangers.

*Garantie de la propriété* (art. 17): Contrairement aux arguments des adversaires de cet article, la formule: «La propriété est garantie dans les limites de la législation» n'apporte rien de nouveau au regard de la doctrine actuelle et de la jurisprudence du Tribunal fédéral. L'USS se rallie pleinement à cette formule, mais demande que cet article devienne l'article 29bis, comme le prévoit une variante de la commission.

Dans la situation présente, il n'y a pas place pour une notion absolue de la propriété et du propriétaire. Il y a toutes sortes de propriétaires: des personnes physiques et morales, des corporations

de droit public, des communes, l'Etat. La propriété est de natures diverses: biens de consommation, biens de production, biens naturels (sol, air, eaux), biens immatériels (know how, brevets), etc. Il faut tenir compte du fait que la propriété est déterminée de plus en plus par les personnes et de moins en moins par les choses. En droit, les choses sont les objets qui existent par eux-mêmes (un lingot d'or de 5 millions par exemple) et qui peuvent être appropriés, transférés ou divisés sans dommages pour la collectivité; c'est le cas de tous les biens qui peuvent être multipliés ou possédés individuellement sans détruire un réseau de relations collectives. Mais lorsqu'il s'agit de biens disponibles en quantité limitée seulement et qui ne peuvent être isolés des besoins de la société, la liberté de disposition du propriétaire peut léser la liberté d'autrui. Un terrain de 5 millions de francs n'est pas renouvelable et l'exercice sans limite de la propriété signifie l'exclusion absolue d'autrui de cette propriété. Une fabrique d'une valeur de 5 millions implique des relations sociales entre son propriétaire et les personnes qu'il occupe, de sorte que l'on ne saurait garantir au propriétaire le droit d'en disposer sans limite. En conséquence l'Etat doit, dans les divers domaines, régler la garantie de la propriété compte tenu des intérêts des non-propriétaires et du bien public quand il est confronté aux impératifs de l'aménagement du cadre de vie, de la législation du travail, de la participation, etc.

Si l'art. 17 était transformé en article 29*bis*, les «principes de l'activité de l'Etat» (principes généraux du droit énoncés à l'art. 5) offrirait une garantie suffisante, même si la garantie de la propriété ne figurait plus parmi les droits fondamentaux. En fait, il serait absurde de traiter sur le même pied toutes les sortes de propriétés (biens de consommation et biens de production, propriété déterminée par les choses et propriété déterminée par les personnes). La transformation de l'art. 17 en art. 29*bis* permettrait de différencier comme la diversité des situations le requiert.

*Libre choix de la profession et liberté économique* (art. 18 et 19): Pas plus que la garantie de la propriété, la liberté économique ne doit bénéficier de l'avantage de figurer parmi les droits fondamentaux. Ce dont l'individu a besoin en priorité, c'est de la possibilité de choisir librement sa profession (et d'en changer) et son emploi. Ces libertés doivent figurer parmi ses droits fondamentaux et inaliénables. Mais on ne saurait faire bénéficier des mêmes droits fondamentaux les personnes morales – qui ne sont pas des individus de chair, mais de constructions à tout moment modifiables et dont les dimensions n'ont pratiquement pas de limites. Ce serait maintenir des inégalités criantes entre ces personnes morales et les individus qui dépendent d'elles – cela au nom de la liberté économique! Certes, le projet – comme la Constitution en vigueur –



apporte de nombreuses restrictions à cette liberté: en matière de concurrence, en liaison avec la politique de consommation, la régulation du marché du travail, la politique économique, etc. Cependant, les puissantes entités économiques: – les banques et les gros exportateurs – peuvent exercer en tout temps des influences déterminantes sur l'économie et la situation générale; ces influences ne sont pas toujours compatibles avec le bien public. Il faut donc que L'Etat ait le pouvoir d'intervenir rapidement et sans que toute intervention déclenche préalablement un débat sur l'interprétation d'un droit fondamental. Un tel débat théorique aurait chaque fois pour effet de masquer ou d'escamoter la réalité, c'est-à-dire l'existence d'inégalités criantes entre les différents sujets économiques – des inégalités que l'Etat a le devoir de corriger dans toute la mesure du possible. Les personnes morales ne peuvent donc bénéficier d'une liberté économique qui serait assimilée aux droits fondamentaux de la personne humaine.

Le débat engagé en liaison avec cette liberté sur la conformité des buts et des moyens est mal engagé, voire cynique. Quand est combattue ou rejetée – bien que conforme aux objectifs – une mesure des pouvoirs publics (la protection des locataires, par exemple) parce qu'elle est réputée «non conforme au système» (à la liberté du commerce et de l'industrie), cela signifie que ceux qui la combattent reconnaissent implicitement qu'ils visent non pas à assurer le bien de tous, mais à maintenir un état de choses favorable à une minorité de privilégiés (mais injuste pour le grand nombre). Une si inégale répartition du pouvoir économique n'est pas naturelle: elle est le résultat de l'évolution qui s'est poursuivie au cours des 130 dernières années.

*Garanties de procédure* (art. 20): Ces garanties sont insuffisantes si la Constitution ne précise pas que les procédures en matière de protection judiciaire doivent être simples. En outre, une disposition sur les possibilités d'authentification devrait permettre de supprimer le notariat privé, coûteux et «cartellisé» qui existe encore dans de nombreux cantons.

*Limite des droits fondamentaux* (art. 23): Aux termes du 1er al., les droits fondamentaux ne peuvent être limités «que lorsqu'un intérêt public prépondérant le justifie. Ils ne doivent pas être atteints dans leur essence». Nous accueillons avec satisfaction cette précision. Cependant, le 3e alinéa est de nature à autoriser des restrictions supplémentaires aux droits fondamentaux des soldats, des fonctionnaires, des détenus ainsi que de toutes les autres personnes qui sont liées à l'Etat par un rapport spécial de dépendance. Selon le projet, «Ces droits ne peuvent être limités supplétivement que dans la mesure où l'exige l'intérêt public particulier qui a justifié l'établissement de ce rapport». Cette formule doit être atténuée comme

suit: «... ne peuvent être limités que dans la mesure où l'intérêt public particulier qui a justifié l'établissement de ce rapport l'emporte sur les intérêts des personnes liées par un rapport spécial de dépendance.»

#### *Les droits sociaux (art. 26)*

Les droits sociaux apparaissent pour la première fois dans un projet de constitution. Ils doivent être considérés de manière nuancée parce qu'ils sont placés sur un plan entièrement différent que les droits fondamentaux classiques. Ils ne pourraient pas être invoqués devant le Tribunal fédéral dans une procédure de droit constitutionnel. Ils devraient d'abord être considérés dans des lois d'application. Mais si les droits sociaux pouvaient néanmoins être invoqués devant le Tribunal fédéral, la compétence d'aménager notre ordre social passerait du législatif au judiciaire, ce qui ne serait pas souhaitable. Le prof. Muller, de l'Université de Berne, distingue trois niveaux dans le domaine des droits fondamentaux et des droits sociaux: un programme (Constitution), une mise en œuvre normative (législation) et une fonction judiciaire (jurisprudence).

Bien que conscients des deux aspects du problème des droits sociaux, nous nous prononçons pour leur inscription dans la Constitution, mais en proposant que ces droits sociaux, qui doivent être des éléments d'interprétation de la Charte fondamentale, et en quelque sorte des directives pour l'Etat, figurent à leur place naturelle, qui est l'art. 2 (Buts de l'Etat). C'est à cette condition seulement qu'ils seront autre chose que des mots qui n'engagent à rien.

Pour aborder néanmoins quelques points concrets parmi les droits sociaux, soulignons que la protection de la maternité devrait figurer à l'alinéa c). En tête de l'alinéa premier, la formule «L'Etat prend des mesures pour que...» devrait être remplacée par la formule: «L'Etat garantit que toute personne...»

Le point e) doit mentionner non seulement la protection des locataires, mais également celle des fermiers.

La notion de: politique de la famille est trop étroitement conçue. L'Etat ne doit pas seulement protéger l'institution de la famille, mais garantir pleinement les fonctions que doit remplir la communauté familiale. Il importe donc avant tout d'assurer la protection de l'enfant, dont l'épanouissement – dans la société d'aujourd'hui – est de plus en plus fortement entravé. La protection de la maternité doit donc figurer sous c) art. 26.

#### *Conventions collectives et relations collectives de travail (art. 27 et 28)*

Non seulement ces articles n'apportent aucun progrès mais recèlent – leur rédaction étant vague – de nouveaux dangers. Au projet de l'article 27, nous préférons la lettre c) de l'article 34<sup>ter</sup> de la Constitution en vigueur qui confère à la Confédération le droit «de légi-

férer sur la force obligatoire de contrats collectifs ou d'autres accords entre associations d'employeurs et d'employés ou ouvriers en vue de favoriser la paix du travail». Nous rejetons le second alinéa de l'art. 27 aux termes duquel «l'extension de conventions collectives ne peut être prononcée que si leurs dispositions respectent les intérêts des minorités et les diversités régionales et sauvegardent les droits fondamentaux et l'intérêt public». C'est aller trop loin dans les détails. Ces questions sont réglées ailleurs par le projet, et de manière suffisante.

Quant à l'article 28, il devrait être remplacé par la lettre b) de l'article 34<sup>ter</sup> actuel, aux termes duquel la Confédération a le droit de légiférer «sur les rapports entre employeurs et employés ou ouvriers, notamment sur la réglementation en commun des questions intéressant l'entreprise et la profession». Nous nous opposons à toute législation visant à prévenir les conflits de travail parce qu'elle implique le danger d'une trop forte immixtion de l'Etat dans les relations conventionnelles. D'ailleurs, l'adjonction au second alinéa qui précise que la conciliation ne peut pas être imposée indique que la commission d'experts n'était pas satisfaite de la rédaction de cet alinéa.

L'Union syndicale s'oppose énergiquement à l'intention de limiter le droit de recourir à des mesures collectives de combat aux seules relations du travail. C'est une restriction inadmissible du droit de grève. Elle soulèverait d'ailleurs d'inextricables problèmes d'interprétation et d'exécution. Une grève de protestation – déclenchée après un échec de tous les efforts de conciliation contre le licenciement d'un militant syndical pour des raisons politiques (indépendantes de son travail), serait-elle alors illégale? En bref, il faut renoncer à cette restriction. Mettre la grève sur le même pied que le lockout équivaut à escamoter les inégalités économiques. Le recours à la grève – ultime moyen de défense d'intérêts menacés quand tous les autres moyens ont échoué – signifie simplement que le travailleur refuse temporairement son travail à disposition. Le lockout, en revanche, permet au plus fort – l'entreprise – d'exercer une pression déterminante sur les travailleurs pour les empêcher d'exercer un droit fondamental.

Nous rejetons nettement la disposition qui limite en fait ou interdit au personnel des services publics de recourir à des mesures collectives de combat. L'art. 56 de la Constitution en vigueur garantit non seulement aux citoyens le droit de former des associations, mais aussi implique celui de recourir aux moyens qu'ils jugent propres à réaliser les buts de l'association («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'Etat»). Ces dispositions n'ont pas été jugées incompatibles avec le droit de grève des travailleurs. La Constitution ne statue pas d'exception pour le personnel des services publics. Même si des juristes contestent que le

droit d'association suppose le droit de grève – à la différence de Berenstein, de Bonhôte et de Cottier qui prennent le contrepied – il n'en reste pas moins que la Constitution actuelle ne contient aucune disposition conférant expressément, aux cantons et aux communes le pouvoir de limiter ou d'interdire des mesures collectives de combat décidées par le personnel. Le 3<sup>e</sup> al. de l'art. 28 du projet constitue donc un recul au regard du droit constitutionnel en vigueur. En conséquence, il doit être biffé.

*Statut de l'entreprise, participation* (art. 29): La participation que l'Etat a la compétence générale d'introduire au niveau du conseil d'administration ne doit pas être limitée aux personnes occupées dans l'entreprise. Une telle restriction exclurait d'emblée les personnes de l'extérieur qui ont la confiance du personnel. Le régime de la participation doit être étendu aussi aux administrations publiques.

1. *Dans le secteur public*: Dans son message du 22 août 1973 sur l'initiative syndicale pour la participation et le contreprojet, le Conseil fédéral déclare notamment que le fonctionnaire – qu'il soit occupé dans l'administration ou l'exploitation – est soumis à des rapports de droit public. Etant donné que, dans notre démocratie, les dispositions constitutionnelles et légales sont édictées directement ou indirectement par le peuple, la participation du personnel aux décisions, en particulier dans l'administration, risquerait d'insérer des contradictions dans le processus de décision. Elle pourrait entraver l'exécution des tâches confiées aux pouvoirs exécutif et législatif et limiter ainsi les attributions du souverain. Le Conseil fédéral admet cependant que les conditions en vigueur dans les entreprises en régie se sont rapprochées de celles du secteur privé. Il ajoute que, bien que les réserves d'ordre juridique formulées pour le secteur de droit public doivent être également appliquées en matière de participation, il devrait néanmoins être possible de mettre sur pied, pour les entreprises en régie et fabriques, des solutions quelque peu différentes par rapport à l'administration générale. Nous ne partageons pas l'interprétation du Conseil fédéral et sommes persuadés qu'un régime exhaustif de participation est également possible dans le secteur public. Si des solutions différentes sont concevables, elles le sont tout au plus en ce qui concerne les modalités de la participation, mais pas en ce qui concerne son ampleur. En conséquence, l'art. 75 doit prévoir expressément – et sans réserve – un régime de participation dans le secteur public.

## 2. *Dans les autres secteurs de l'économie*

Dans l'ensemble, l'art. 29 pourrait ouvrir la voie à une conception acceptable et démocratique de l'entreprise. Le second alinéa, qui donne mandat à l'Etat de «veiller à assurer, autant qu'il est possible, la sécurité économique des personnes occupées dans l'entre-

prise et le développement de leur personnalité à leur place de travail» est louable. Il devrait cependant faire l'objet d'un article autonome qui devrait, de surcroît, ouvrir la voie à une humanisation de la vie économique et du travail. Enfin l'art. 29 doit être encore complété par des dispositions concernant l'obligation de l'entreprise d'informer et de fournir les données requises par une information digne de ce nom.

Quant à la sécurité économique des personnes occupées, elle pourrait être réglée par l'art. 31 (politique économique).

*Politique de la propriété* (art. 30): Cet article peut promouvoir efficacement une politique visant à écarter ou à réduire les inégalités économiques entre les Suisses. On peut cependant distinguer entre propriété des biens de consommation et propriété des biens de production. Ces deux sortes de propriété appellent des mesures – différentes – en vue de les répartir plus équitablement. Pour ce qui est des biens qui ne sont pas multipliables ou qui forment des entités indivisibles ou difficilement divisibles (sol, grandes entreprises privées) les inégalités ne pourraient guère être corrigées par la seule répartition de nouvelles richesses à créer, mais avant tout par une nouvelle répartition de richesses existantes.

Enfin, cet article doit être complété par un chiffre i) «encourager la formation de patrimoines collectifs par les travailleurs». Il y aurait lieu de supprimer sous h) les mots «de dimensions modestes».

*Politique économique* (art. 31): Nous rejetons la variante:

«L'Etat s'efforce d'instaurer un régime d'économie de marché...»  
Ce serait intervertir les buts et les moyens. Le marché ou la régulation du marché par l'Etat ne sont que des moyens d'atteindre des objectifs économiques ou sociaux, mais ils ne peuvent être des buts de l'activité de l'Etat. La «profession de foi» dont fait l'objet l'économie de marché fait peser sur le projet le risque d'inutiles affrontements idéologiques.

Les mandats donnés à l'Etat sont clairs. Sous d) cependant, l'Etat ne doit pas se borner à protéger l'environnement dans le seul cadre de l'aménagement du territoire: il doit le protéger de manière générale. Non seulement la limitation précitée est inutile: elle peut être dangereuse. Nous recommandons de retenir la variante: al. 2: «Lorsque c'est nécessaire pour atteindre ces buts, l'Etat peut intervenir dans le cours de l'économie et établir des plans». De cette manière la priorité des objectifs sur les moyens serait nettement affirmée et l'Etat aurait la compétence d'intervenir en cas de nécessité. Ces interventions dans le cours de l'économie s'insérant dans le cadre général de l'activité de l'Etat, cette variante peut être retenue. Son importance est d'ailleurs appelée à grandir en liaison avec l'accélération des changements structurels que vont commander la révolution technologique, les modifications de l'éco-

nomie mondiale et des courants d'échanges et les difficultés de l'approvisionnement en matières premières.

En outre, on constate une aggravation des déséquilibres entre les diverses régions de la Suisse, de nature à provoquer des tensions internes – cela d'autant plus que les régions dont l'économie s'affaiblit sont celles des minorités linguistiques (Tessin, Jura, Suisse romande).

*Concurrence* (art. 32): Le mandat donné à l'Etat de protéger la concurrence contre ceux dont les agissements la détériorent (concentrations, cartels, enchevêtrements de banques et d'entreprises, etc.) doit être renforcé. Il conviendrait d'inscrire dans le projet certains des principes qui inspirent la révision de la loi sur les cartels, notamment l'affirmation que toute restriction à la concurrence est nocive et qu'une limitation de la concurrence ne peut être tolérée qu'exceptionnellement quand il apparaît que ses effets économiques et sociaux sont plus positifs que négatifs.

L'établissement d'un registre des cartels et entités analogues qui dominent le marché concourrait à rendre plus transparent le jeu des pouvoirs économiques.

Il serait également souhaitable de créer un Office fédéral de la concurrence; l'Etat disposerait alors d'un instrument efficace et pourrait ainsi lutter à armes égales avec ces puissances économiques.

*Protection des consommateurs* (art. 33): Cet article ne nous satisfait pas entièrement. Il devrait être formulé comme suit: «La loi protège les consommateurs, encourage leur information objective, renforce leur position, notamment à l'égard des dommages causés par les producteurs et limite la publicité.»

De cette manière serait codifiée la responsabilité civile des producteurs. En outre, l'Etat serait en mesure de concourir activement à améliorer la position des consommateurs, sans se borner à les protéger seulement.

*Nationalisation* (art. 34 et variantes): Nous avons suggéré plus haut d'insérer les dispositions de l'art. 19 (liberté économique) dans cet art. 34. La formule: «L'Etat peut exercer une activité économique» implique la possibilité de procéder à des nationalisations. En revanche, nous demandons de biffer le second alinéa parce qu'il soulèverait de très difficiles problèmes d'interprétation; de surcroît, il est en contradiction avec d'autres dispositions du projet et les annule.

*Politique fiscale* (art. 35): C'est à la législation d'exécution qu'il appartiendra d'inscrire dans les faits ces bonnes intentions.

*Politique culturelle* (art. 36 et 36bis): Elle devrait cependant être complétée comme suit: «L'Etat veille à ce que l'instruction soit publique, confessionnellement neutre et gratuite.»

*Défense nationale* (art. 37): Un 4<sup>e</sup> alinéa doit affirmer le principe d'une armée démocratique. Le citoyen en uniforme doit bénéficier de tous les droits de l'homme.

*Confédération et cantons* (art. 38 et suivants): Nos observations relatives à la répartition fédéraliste des tâches figurent dans nos commentaires à l'art. 3.

*Régime financier* (art. 54 et suivants): L'énumération de l'art. 54 décrit le présent état de choses. Il ne peut guère en aller autrement, la politique fiscale et financière de la Confédération devant rester régie par la Constitution afin que le peuple et les cantons puissent se prononcer sur son aménagement.

Le mandat donné à la Confédération de concourir à l'harmonisation fiscale et à la péréquation financière doit être impératif. La formule «peut» doit être remplacée par la formule «doit». Nous touchons ici le problème central de la politique fiscale des cantons. Elle doit de toute évidence être harmonisée par la Confédération, tant formellement que matériellement si l'on ne veut empêcher que le fédéralisme ne devienne une caricature de lui-même et mettre fin à la révoltante inégalité des charges des contribuables.

On pourrait d'ailleurs fort bien imaginer de transférer une plus large part des recettes fiscales à la Confédération, qui la ristournerait par la suite aux cantons selon une clé appropriée de répartition. Ce système est avant tout souhaitable et urgent pour l'imposition des entreprises, afin que la charge fiscale soit répartie de manière à n'hypothéquer ni la capacité de concurrence, ni les régions.

*Organisation de la Confédération* (art. 57 et suivants): Nous nous rallions à ces dispositions et accueillons avec satisfaction les légères améliorations qu'elles impliquent. Il convient d'insister sur l'élection du Conseil des Etats selon le système de la représentation proportionnelle. L'art. 60 ne doit donc pas être sacrifié à la variante. La composition actuelle du Conseil des Etats est une manifestation exemplaire de l'injustice du système majoritaire. Tandis que des groupes populaires sont très insuffisamment représentés, un parti politique est favorisé outre mesure.

Renoncer à l'élection de ce conseil selon le système de la représentation proportionnelle renforcerait de toute évidence la tendance qui vise à accroître les pouvoirs du Conseil national et à affaiblir d'autant celle du Conseil des Etats.

*Initiatives* (art. 64–66): Nous préférons les articles 64–66 aux variantes. Cependant, la variante à l'art. 66 doit être absolument réalisée: Si le peuple est appelé à se prononcer simultanément sur une initiative et sur un contreprojet de l'Assemblée fédérale, le dépôt de deux «oui» doit être possible. Cette formule est un premier pas vers un système plus souple de consultation populaire; il a l'avantage d'écartier – le dépôt de deux «oui» étant illicite – l'un

des moyens les plus condamnables dont disposent les pouvoirs établis de diviser – par la présentation d'un contreprojet – les partisans d'une initiative qui aurait de fortes chances d'être acceptée.

*Consultation des cantons, partis et organisations (art. 69)*

La Constitution actuelle règle mieux que le projet la procédure de consultation, mécanisme essentiel de notre démocratie plébiscitaire. Telle qu'elle est, cette procédure concourt essentiellement à l'élaboration des lois et à leur exécution.

*Incompatibilité (art. 71):* La Constitution en vigueur dispose (art. 77) que les députés au Conseil des Etats, les membres du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par ce dernier ne peuvent être simultanément membres du Conseil national. On ne peut cependant laisser au législateur, pour écarter des difficultés constitutionnelles, le soin de régler les incompatibilités qui frappent les fonctionnaires et les autres personnes au service de la Confédération. Le texte du projet pourrait même ouvrir la voie à une aggravation de la réglementation en vigueur. Il doit être biffé. Les fonctionnaires souhaitent expressément l'abrogation de l'incompatibilité présente entre leur statut et le mandat de conseiller national. Une incompatibilité pourrait être tout au plus justifiée pour les hauts fonctionnaires élus par le Conseil fédéral.

*Dispositions complémentaires (art. 75):* Comme nous l'avons précisé de manière détaillée en liaison avec l'art. 29, le régime de la participation dans le secteur public devrait être réglé soit par cet art. 75, soit par un autre. Avec l'Union fédérative du personnel des administrations et entreprises publiques, nous sommes d'avis qu'il est possible de concevoir plus largement sous la forme des lois-cadres les lois qui régissent le personnel des services publics. Leur application pourrait être l'affaire d'organes paritaires dotés des attributions nécessaires – l'exécutif n'intervenant que lorsque les décisions concernent les tâches propres de l'Etat (par ex. veiller à ce que l'exécution des tâches administratives soit conforme à la loi, décisions de grande portée économique ou financière, etc.). On pourrait également concevoir de laisser primairement les décisions au pouvoir exécutif, mais instituer des organes paritaires qui seraient appelés à trancher les litiges non applanis entre la Confédération en tant qu'employeur et les associations qui groupent son personnel. Nous proposons que la nouvelle Constitution crée à tout le moins les conditions d'une telle forme de participation.

*L'Assemblée fédérale (art. 76 et suivants):* La variante à l'art. 77, selon laquelle les 16 cantons les plus peuplés (dont les deux Bâles) élisent chacun trois députés au Conseil des Etats constitue un très net progrès au regard de la situation actuelle, qui ne tient pas compte des réalités démographiques.



Les dispositions, très vagues, de l'art. 82 sont superflues. Les tâches qu'elles énumèrent sont les tâches naturelles d'un Parlement. Les mentionner pourrait même engager à considérer que tout ce qui ne figure pas textuellement dans cet article n'est pas du ressort de l'Assemblée fédérale. Il faut l'éviter en biffant cet article.

L'alinéa e) de l'art. 85 devrait être formulé comme suit: «... autorise les levées de troupes en dehors des périodes militaires ordinaires».

Pour ce qui est de la procédure parlementaire, l'art. 87 doit préciser que les débats et les débats des commissions parlementaires sont accessibles au public et que les membres du Parlement doivent disposer de moyens auxiliaires rationnels et efficaces. En outre, les députés doivent avoir libre accès aux documents administratifs et aux services, ainsi que le droit d'interroger les fonctionnaires.

*Le Conseil fédéral* (art. 94 et suivants): L'article 95 devrait préciser: Le Conseil fédéral est composé de sept membres «au minimum». Toute discussion relative au nombre des membres du Conseil fédéral (art. 97) confirme un fait déjà patent: son pouvoir l'emporte sur celui du Parlement. C'est aussi la raison qui nous a incité plus haut à proposer un renforcement de la position de ce dernier. Il serait donc indiqué de répartir les pouvoirs entre l'exécutif et le législatif en conformité avec la théorie moderne: «Le Conseil fédéral et le Parlement dirigent les affaires de l'Etat».

Pour que soient respectés les droits fondamentaux, l'art. 104 devrait préciser que l'activité de l'administration doit être transparente, que le public a accès aux documents et aux services, que les fonctionnaires ont le devoir de renseigner les media et les membres du Parlement. Quant à la Chancellerie fédérale, elle ne devrait pas être un état-major simultanément au service du Conseil fédéral et du Parlement. Il conviendrait, à l'art. 106, de prévoir la création d'un état-major au service de l'Assemblée fédérale. Aux Etats-Unis, le Parlement dispose d'un organe spécial de contrôle de l'administration, ce qui explique, entre autres choses, la forte position des deux conseils législatifs.

*Juridiction constitutionnelle* (art. 109): Nous nous prononçons nettement pour la variante qui exclut du contrôle juridictionnel de constitutionnalité les lois et les décrets fédéraux. Un tribunal constitutionnel ne peut prétendre à l'absolue neutralité politique; il n'est donc pas habilité – dans une démocratie pluraliste – à se substituer au législateur.

En revanche, la possibilité du citoyen de faire valoir ses droits doit être garantie (notamment en abaissant la valeur litigieuse des conflits de travail, aujourd'hui de 8000 francs).

L'article 111 doit spécifier l'interdiction des tribunaux d'exception.

### **III. Appréciation d'ensemble**

Le projet de Constitution mérite d'être discuté de manière approfondie. Il est loin de bouleverser nos institutions et nos droits, mais il contient des dispositions qui tiennent compte des changements intervenus depuis 1848 et 1874. Certaines d'entre elles vont même au-delà de ce qui a été obtenu avec peine jusqu'à aujourd'hui. Si les forces dominantes de notre pays se refusaient à entrer en matière sur ce projet, les forces progressistes et démocratiques devraient agir pour que les innovations les plus urgentes soient réalisées au plus tôt. Nous pensons en particulier à l'élection du Conseil des États selon le système de la proportionnelle, au changement de la procédure de vote quand un contreprojet est opposé à une initiative, à l'abolition de l'exigence de la majorité des cantons qui est requise lors des votations constitutionnelles, à l'effet indirect des droits fondamentaux – surtout en ce qui concerne l'égalité entre hommes et femmes – et à un assouplissement de l'ordre économique et du régime de la propriété.

*Union syndicale suisse*