Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 61 (1969)
Heft: 2

Artikel: Faut-il réviser totalement la constitution fédérale?
Autor: Huber, Harald
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-385523

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

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

REVUE SYNDICALE SUISSE

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

61e année | Février | N° 2

Faut-il réviser totalement la Constitution fédérale ?

Par *Harald Huber*, juge fédéral [1]

En 1959, le professeur Max Imboden tenta, avec ses étudiants de l'Université de Bâle, d'élaborer une constitution imaginaire, telle qu'elle pourrait être. C'est, en somme, ce captivant travail de séminaire qui donna naissance au mouvement pour la révision de la Constitution fédérale. En 1966, le professeur Imboden donnait, à l'Université de Saint-Gall, une conférence qui déjà s'intitulait «La révision totale de la Constitution fédérale». La même année, deux premières ouvertures lui firent pour ainsi dire écho au Parlement: M. Dürrenmatt, conseiller national, et M. Obrecht, député au Conseil des Etats, invitaient le Conseil fédéral à amorcer les travaux préparatoires en vue d'une révision totale. Mus principalement par le sentiment de leur responsabilité politique, ils espéraient que ce mouvement de révision aurait pour effet de stimuler notre vie politique, de susciter, surtout parmi les jeunes, plus d'intérêt pour les affaires de la Confédération et d'obliger tous les citoyens à revoir et à repenser la conception d'ensemble de notre Etat.

Le Conseil fédéral et le Parlement ont approuvé leur proposition, mais avec un certain scepticisme. Ils n'étaient pas convaincus – et il n'est pas sûr qu'ils le soient aujourd'hui – qu'une révision totale fût nécessaire, mais ils ne doutaient pas que le seul fait d'examiner la question fût en soi utile et bénéfique. Le Conseil fédéral institua une commission présidée par le professeur Wahlen, ancien conseiller fédéral. Elle recueille les suggestions et les opinions de tous les milieux, qui lui serviront, conjointement avec ses propres études, à élaborer une première proposition en vue d'une nouvelle Constitution. Ce texte n'aura, au départ, qu'un caractère général et ne constituera pas un avant-projet proprement dit. Ensuite commencera la véritable procédure de révision: élaboration d'un projet du Conseil fédéral; consultation des cantons, des associations, des partis politiques, avis d'experts, débats parlementaires, et enfin, si le Parlement parvient à s'entendre sur un projet, la votation du peuple et des cantons.

On a passablement discuté, depuis, de la révision totale. La tour d'ivoire de la commission Wahlen n'est pas aussi hermétique que certains semblent le croire. Des bulletins de presse paraissent régu-

[1] Exposé présenté à la Conférence féminine de l' USS, le 13 octobre 1968, à Berne

lièrement et nous avons même l'agréable devoir de rendre compte de ses travaux, et des problèmes qui s'y rattachent, devant divers auditoires. Partout déjà on est à l'œuvre: au sein des partis, qui ont été interrogés, dans les administrations cantonales et les universités, et ailleurs encore où se manifeste l'intérêt des particuliers et des groupes.

Je me réjouis particulièrement que les femmes syndiquées abordent aujourd'hui ce problème, en leur double qualité: de membres d'un syndicat, c'est-à-dire de salariées, et de femmes. N'est-il pas remarquable que les femmes, qui ne jouissent pas encore des droits politiques, veuillent maintenant déjà se confronter avec ce sujet, qui n'est pas simple, dans une sorte de cours préparatoire d'instruction civique ? A la manière des jeunes, qui n'ont pas encore atteint l'âge de la conscription et s'entraînent en vue de leur futur service militaire, elles se préparent d'ores et déjà au temps, que nous espérons proche, où elles pourront vraiment exercer leurs droitspolitiques.

Je ne m'attarderai pas à définir une Constitution. Le jeu des définitions nous entraînerait trop loin. La littérature juridique est surabondante à ce sujet. Selon le point de vue auquel on se place, on aboutit à des conclusions différentes, et nous ne suivrons pas les juristes dans leurs controverses. Qu'il nous suffise d'indiquer l'essentiel! En Allemagne, la Constitution est encore plus clairement désignée par l'expression de «Grundgesetz», la «loi fondamentale». Il faut entendre par là qu'elle doit contenir toutes les règles déterminantes relatives à l'organisation et à l'existence de l'Etat. A ce titre, elle est plus qu'une loi au sens usuel du mot: elle prend naissance selon une procédure plus rigoureuse et ne peut pas être modifiée aussi facilement qu'une autre loi; son action juridictionnelle est prépondérante et toutes les autres lois et décisions législatives doivent lui être subordonnées. La plupart, sinon tous les Etats habités par des peuples de race blanche ont des Constitutions écrites. Les jeunes Etats africains en ont en général de très belles, de vrais chefs-d'œuvre législatifs dotés de tous les avantages possibles, mais qui ne concordent pas toujours avec la réalité. Il est significatif que ce soit dans les Constitutions, par exemple, de l'Union soviétique, de la Grèce ou de l'Espagne, qu'on trouve les meilleures garanties des droits de la personne, ce qui oblige à se demander si elles tiennent de la fiction ou de la réalité.

Notre Constitution fédérale est, pour l'essentiel, ce qu'elle était en 1848, lorsque la Confédération fut fondée. En 1874, elle fut soumise pour la dernière fois à une révision «totale», ce qui ne signifie pas que tout ce qu'elle contenait fut supprimé. Au contraire, on en a repris et développé les dispositions essentielles, et elle n'a plus subi depuis de révision totale. Elle est donc presque centenaire, et c'est l'imminence de ce second jubilé qui a incité le conseiller fédéral von Moos à inviter la commission Wahlen à hâter ses travaux, pour que nous ayons une nouvelle Constitution en 1974.

Cette Constitution presque centenaire ressemble à un vieil arbre à la ramure puissante et desséchée, qu'on a greffé cent fois; le lierre et le gui, ainsi que des pousses adventices plus ou moins bien venues l'ont envahi. Si l'aspect en est pittoresque, il n'en est pas moins affligeant pour l'arboriculteur, c'est-à-dire, dans notre cas, pour le spécialiste de droit constitutionnel. On réclame depuis longtemps qu'on lui fasse subir au moins une opération de chirurgie esthétique. Elle contient des dispositions tout à fait surannées, sur le droit de retrait et la contrainte par corps, par exemple, qui, en fait, n'existent plus. Il s'agit de les supprimer, ainsi que d'autres qui étaient temporaires et qui sont prescrites depuis longtemps. D'autres dispositions, surtout dans le domaine de l'économie, se perdent dans les détails et auraient leur place tout au plus dans une loi ordinaire ou dans un arrêté. Comment s'en étonner dans un Etat fédéraliste et démocratique où l'électeur, qui a son mot à dire aussi en matière constitutionnelle, entend savoir aussi exactement que possible de quoi il retourne ? Il ne lui plaît pas de se prononcer sur des principes généraux. Si notre initiative relative au droit foncier a été repoussée, cela est certainement dû en partie à la campagne que les adversaires ont menée, montrant les séquelles d'effets maléfiques qu'elle engendrerait. Le Parlement n'aurait évidemment pas pris une pareille décision, mais on a effarouché l'électeur et on l'a incité à dire non. Dans d'autres cas, la Constitution contenait déjà des prescriptions très précises qui ne permettaient plus de telles interprétations.

Si notre Constitution fait une place au simple droit législatif, c'est aussi parce que sur le plan fédéral il n'existe pas – comme dans les cantons – d'initiative en matière de lois. Les efforts que nous avons déployés pour l'y introduire n'ont malheureusement pas eu de succès jusqu'à présent.

On trouve en outre des articles constitutionnels qui ont eu naguère une certaine importance politique, ce qui explique qu'on les ait insérés dans la Constitution, alors que leur place était ailleurs: par exemple, l'interdiction de l'absinthe, qui relève de la police sanitaire, ou l'interdiction de saigner les bêtes, qui devrait être une prescription d'abattoir, si on juge à propos de la maintenir. Le spécialiste du droit public aimerait écarter de la Constitution toutes ces dispositionssupplétives, et n'y laisser que ce qui relève du droit constitutionnel; il aimerait l'ordonner systématiquement, la doter d'une nouvelle numérotation. Celui qui examine le texte actuel sait qu'on n'a pas cessé d'y insérer des articles, désignés par des bis, des ter, des quater, des quinquies – et ainsi de suite, pour qui sait un peu de latin. Ce qui devrait être réuni, est dispersé. Il faudrait ordonner le tout à nouveau, jusqu'à ce qu'on obtienne une charte constitutionnelle bien agencée, qui expose avec clarté les droits et les devoirs des citoyens, les relations entre la Confédération et les cantons, les attributions et les responsabilités des autorités, les rapports entre l'Etat et l'économie, dans un texte

équilibré et rationnel. D'autres Etats possèdent, nous l'avons dit, des chartes constitutionnelles qui furent en partie conçues attentivement et élaborées par des conseils de juristes. Notre vieille Constitution fédérale, assez défectueuse et toute rapiécée, est moins belle. Mais, telle qu'elle est, je dois avouer qu'elle continue à me plaire mieux que ces fabrications étrangères, si parfaites soient-elles.

Evidemment l'orthopédie constitutionnelle n'est pas le principal objectif d'une révision totale. Disons plutôt que, si l'on procède à une révision totale, on accordera aussi quelque attention à ces éléments quelque peu formels. Le besoin d'une révision totale continue à se faire sentir périodiquement; il exprime en général la forte divergence entre l'ordre juridique établi et la réalité qui découle de l'évolution à l'intérieur et à l'extérieur. Souvent aussi il est la conséquence d'idées nouvelles, de forces spirituelles qui cherchent à s'ouvrir une voie et qui, pour la plupart, se sont déjà propagées au sein de la population. C'est ainsi que l'histoire de la Suisse se reflète dans celle de sa Constitution.

Comme nous l'avons dit, c'est en 1848 que la fédération des cantons de la Diète devint un Etat fédéral, au sein duquel les rapports entre la Confédération, pouvoir central, et les cantons qui en étaient les membres, étaient réglés d'une manière remarquablement progressiste pour l'époque et néanmoins réaliste. Les cantons restaient des Etats, mais leur souveraineté était limitée en faveur de la Confédération. Disons à priori que plus personne aujourd'hui n'a encore le sentiment que les cantons sont des Etats. Ce sont plutôt des régions administratives autonomes jouissant de certains privilèges. Lorsqu'on parle d'Etat actuellement, on pense normalement à la Confédération et non aux cantons. Il n'en était pas ainsi en 1848. La limitation de la souveraineté cantonale au profit de la Confédération était un progrès. On sut doter aussi la jeune Confédération d'une organisation et de services administratifs efficaces. Des libertés vraiment progressistes furent inscrites dans la Constitution. La commission chargée d'élaborer la nouvelle Constitution fédérale se mit rapidement à l'œuvre et parvint, dans un délai très court, à accomplir sa mission qui consistait, selon un rapport adressé à la Diète, à tirer parti du passé et à ouvrir les voies de l'avenir.

La Constitution de 1848 ne se signale pas par ses qualités doctrinales. Elle n'est pas un ouvrage juridique parfait comme la Constitution française, ni une synthèse des principes essentiels comme, par exemple, celle des Etats-Unis. Cependant elle était aussi l'expression unifiée de l'esprit de l'époque, dans le sens, non d'une œuvre immuable, mais d'une charte qui pouvait être révisée en tout temps. Aucune disposition ne devait être immuable, c'est-à-dire qu'aucune ne devait pouvoir être soustraite plus tard à la clause révisionnelle. Je tiens à le mentionner parce que certains spécialistes du droit constitutionnel – notamment aussi le professeur Kägi, qu'on a mentionné précédem-

ment – soutiennent l'opinion que quelques éléments essentiels de notre Constitution sont irrévocables, par exemple: le régime républicain, l'ordre démocratique, la garantie des libertés, qu'une révision ne devrait pas pouvoir modifier. Cette conception ne me paraît pas fondée; elle révèle une certaine appréhension. Nos prédécesseurs en 1874, et plus tôt encore, avaient plus de confiance dans le peuple et dans leur propre démocratie. Nous n'avons que faire de barrières en papier. Si jamais l'opinion devait prévaloir que notre Confédération ne devrait plus être une république, ni une démocratie, ni un Etat de droit libéral, aucune Constitution ne pourrait nous préserver d'une révolution. Une telle charte aurait pour seul effet, d'empêcher que le bouleversement prît le chemin de la légalité et de nous mettre en présence d'un coup d'Etat. Il se dégage de la présente Constitution qu'elle peut être remise en question sur tous les points et à tout moment. On doit en rester là.

La révision de 1874 est sans contredit la plus importante de toutes celles qui eurent lieu depuis 1848. La Constitution de 1848 mettait l'accent sur la création de l'Etat fédéral, celle de 1874 sur l'unification du droit et de l'armée, ce qui de nos jours nous paraît aller de soi, mais qui alors constituait un progrès (l'importance croissante de la Confédération vis-à-vis des cantons) pour lequel il fallait d'abord lutter. L'idée directrice était si forte que les divergences d'opinion sur d'autres questions purent passer au second plan. L'impulsion donnée à la révision totale fut telle qu'elle entraîna aussi les autres révisions partielles, qui auraient peut-être été contestées et dont le succès n'était pas assuré. La situation est aujourd'hui très différente. Nous sommes en présence d'une liste de postulats demandant des révisions partielles. Mais il manque une idée directrice, qui permettrait de dire qu'*il faut* maintenant réviser totalement la Constitution fédérale, pour que cette nouvelle idée puisse s'y refléter.

Depuis 1874 aucune révision totale n'a pu avoir lieu. En 1917–1918 – pour nous exprimer quelque peu sommairement – comme la prépondérance radicale et l'Etat à tendances plutôt réactionnaires semblaient dépassés, les conservateurs et les démocrates, qui constituaient alors l'opposition la plus forte, s'efforcèrent de donner corps à leur doctrine dans une nouvelle Constitution. C'est ainsi que furent présentées les motions Scherrer-Füllemann, démocrate de gauche de Saint-Gall, relative à une révision totale, en mars 1918, et Usteri, relative aux réformes sociales, le 19 décembre 1918. Toutes deux tendaient à faire de la Suisse un Etat social moderne. Pour le conseiller national Scherrer-Füllemann, il importait que l'œuvre de réforme sociale formât un ensemble complet. L'Assemblée fédérale, fortement influencée surtout par les députés romands, ne se rallia pas à cet avis: l'Etat social ne devait pas surgir tout d'un coup, mais par étapes, au moyen de révisions partielles. Le Parlement ne se prononça même pas sur le

principe de la révision totale et enterra purement et simplement les motions. Mais celles-ci ne restèrent pas sans effet, pas plus que les efforts tentés parallèlement par les socialistes et les syndicats et qui aboutirent aux revendications du comité d'Olten, en liaison avec la grève générale. Bien que ces revendications fussent formellement repoussées, elles exercèrent néanmoins en fait une influence, de même que les premiers assauts au Parlement. Les forces agissantes, le travail préparatoire restaient intacts. Avec de la prudence et de la ténacité, on a fini par obtenir, au cours des cinquante dernières années, à peu près tout ce qu'on avait demandé alors. L'Etat social qu'on avait en vue est aujourd'hui une réalité, avec toutes les exigences qu'il impliquait: système proportionnel, participation au gouvernement, etc...

Pendant la période de crise économique, sous l'influence des événements en Allemagne (national-socialisme), en Italie (fascisme), on en vint dans les années 1933-1934 à de nouvelles actions en vue de la révision totale. Il fallut lutter âprement, lorsque le Front national essaya, par une initiative en faveur de la révision totale, d'introduire en Suisse des conditions analogues à celles de l'Allemagne hitlérienne, et que les Jeunes conservateurs cherchaient à mobiliser l'opinion en faveur d'un Etat corporatif semblable à celui de l'Italie ou à la version autrichienne du fascisme sous Dollfuss. Nous avions affaire encore à un troisième antagoniste dans cette dispute pour la révision totale: les Jeunes libéraux qui, d'une part, réclamaient des libertés accrues et, d'autre part, souhaitaient pour la Suisse un gouvernement plus autoritaire, sous la conduite d'un landammann suisse, c'est-à-dire d'un führer, différent toutefois du modèle allemand ou italien. Les syndicats, le Parti socialiste, les démocrates et les forces démocratiques au sein de la bourgeoisie se sont alliés contre de telles prétentions, et en 1935 l'initiative fut repoussée par 511 000 voix contre 196 000 et par 19 cantons contre 3. La révision totale avait échoué.

Un peu plus tard ce fut l'initiative dite de crise, qui fut considérée, à tort, par les milieux bourgeois comme une sorte de révision totale. Elle fut combattue très durement: on voulait y voir une attaque contre l'Etat. On la juge aujourd'hui différemment: la plupart de ses objectifs sont maintenant approuvés. Cette initiative fut également repoussée, mais moins nettement, par 567 000 voix contre 425 000 et 18 cantons contre 4. La crise obligea ensuite le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale à arrêter des mesures exceptionnelles, qui ne concordaient plus avec la Constitution. Ce furent les fameuses entorses constitutionnelles, qui à leur tour suscitèrent des mouvements révisionnistes. On me permettra ici de rappeler le souvenir de mon père, Johannes Huber, qui en 1937 proposa au Conseil national une révision totale de la Constitution, afin de l'adapter aux nécessités de l'époque, d'opposer aux violations des barrières plus fortes et de créer un appareil apte à fonctionner aussi en temps de crise. Ce postulat fut accepté. Mais, bientôt, la seconde guerre mondiale imposa des tâches plus

importantes que celle de réviser la Constitution, qui devenait d'autant moins urgente que chacun reconnaissait alors la nécessité d'une législation d'exception extra-constitutionnelle.

On n'a plus guère parlé depuis de révisions totales, mais il y en eut du moins beaucoup de partielles. Il s'agissait en général de renforcer les compétences de la Confédération, à laquelle on ne cessait de confier de nouvelles tâches. De nouvelles inventions techniques suscitaient des problèmes qui ne pouvaient plus être résolus sur le plan cantonal. On assiste actuellement à l'accélération de cette évolution: je rappellerai les articles constitutionnels sur l'énergie atomique, le cinéma, les routes nationales, la télévision, la protection civile, les oléoducs. Il est absurde que les cantons aient dû promulguer séparément des lois sur les oléoducs, parce que ceux-ci n'entraient pas au début dans la compétence de la Confédération. Dans tous ces domaines, il a fallu, par des révisions constitutionnelles, autoriser la Confédération à légiférer. Mais le développement de la technique comporte aussi des dangers. Le récent article sur la protection de la nature et des sites n'eût pas été nécessaire autrefois. L'évolution de la Suisse vers un Etat social à mission éducative continue. La Constitution s'est enrichie de dispositions sur l'AVS, l'AI, la protection de la famille, l'assistance à la maternité, les bourses d'études et les subventions culturelles. Ajoutons-y les articles relatifs à l'économie et les arrêtés en matière de finances, par lesquels on a tenté d'adapter la législation au développement économique.

Mais on trouve aussi dans la Constitution fédérale de nombreux articles qui se rattachent à un sujet concret et bien délimité, mais qu'on ne s'est pas soucié d'harmoniser, ni par rapport à l'ensemble ni en liaison avec d'autres articles. Il est même difficile aujourd'hui de trouver l'endroit approprié pour y insérer de pareils articles, tant l'ensemble est confus et mal ordonné.

Actuellement, d'importantes demandes révisionnelles sont en cours; elles existaient déjà avant qu'il fût question d'une révision totale. Parmi les plus urgentes, je citerai le droit de vote des adultes, l'aménagement du territoire, le droit foncier, les articles confessionnels. Après d'innombrables tentatives qui ont échoué, il semble que l'opposition au droit de vote des femmes soit enfin brisée. Celui-ci, heureusement, ne pourra plus être entravé, même si dans quelques cantons des esprits bornés et rétrogrades livrent encore contre lui des combats d'arrière-garde. Je suis persuadé que le droit de vote des adultes en général sera bientôt en Suisse une réalité, aussi bien sur le plan cantonal que fédéral. Ayant exposé ailleurs les mêmes vues, quelqu'un de mes connaissances me dit ensuite: «Je pense que vous avez sûrement raison. Personnellement, je suis contre le droit de vote des femmes, mais je crois qu'on ne peut pas l'empêcher. C'est comme la rage: elle a aussi fait son apparition en Suisse et elle continue à se propager. La comparaison n'est peut-être pas belle, mais, en un sens, je la crois pertinente.»

Un aménagement du territoire national, pour la Suisse entière, doit être entrepris d'urgence si l'on ne veut pas arriver trop tard. De remarquables progrès ont été accomplis dans ce domaine, mais ce n'est encore qu'un début. Je puis me dispenser ici de parler de la nécessité d'un droit foncier. On se souvient du combat mené en faveur de notre initiative; il sera repris lorsque le nouveau projet nous en donnera l'occasion.

Je crois également légitime de demander la suppression des articles confessionnels, tout en reconnaissant qu'elle ne peut résoudre le problème des rapports de l'Eglise et de l'Etat, ni celui du catholicisme politique, qui est à l'origine des articles confessionnels. Mais ceux-ci n'ont plus qu'une importance historique; leur inconvénient est de déparer notre Constitution.

Faut-il maintenant englober ces demandes de révisions partielles dans une révision totale? Dans la mesure où je puis en juger, les réponses de tous les juristes et celles qui émanent de toutes les consultations sont en général négatives. On ne devrait pas retarder ces demandes de révisions très urgentes en invoquant le prétexte d'une prochaine révision totale, qui est encore bien aléatoire, de sorte que les visées révisionnistes – en particulier quant au droit de vote des femmes – pourraient attendre encore longtemps. D'autre part, la révision totale ne doit pas être grevée de pareilles hypothèques. Ce sont là des questions encore sujettes à beaucoup de contestations, et sur lesquelles il convient de voter séparément, et non dans le cadre d'une révision totale où, par suite du cumul des votes négatifs, il se pourrait qu'elles fussent rejetées. Nous sommes donc partisan des révisions partielles, indépendamment d'une révision totale.

Je me permets ici une petite digression relative au droit de vote des femmes et à la convention des droits de l'homme. Je sais que, dans les milieux féminins, on s'est demandé souvent s'il ne serait pas plus opportun de ratifier d'abord la convention des droits de l'homme et de forcer en somme la Suisse, par ce biais, à introduire le droit de vote des femmes. Les opinions à ce sujet peuvent différer. Personnellement j'éprouve quelques doutes à l'égard d'une telle procédure, qui ne paraîtrait pas très loyale à une grande partie de la population. On sait comment le citoyen suisse réagit quand il a le sentiment qu'on fait pression sur lui: c'est justement alors qu'il répond «non». Pourons-nous, devons-nous ratifier maintenant cette convention? La question me paraît mériter d'être examinée attentivement. Nous n'avons jusqu'à présent procédé ainsi que lorsque les conditions en Suisse s'y prêtaient. Nous pouvons évidemment expliquer, à l'instar d'autres Etats, que nous commençons par ratifier et que nous nous engageons à tout entreprendre ensuite pour créer les conditions adéquates. Mais, en tant que partisan du droit de vote des personnes adultes, je n'attacherais pas une importance particulière à cet expédient et ne le mettrais en tout cas pas en évidence.

Ces quelques sujets essentiels de révision partielle mis à part, peut-on prétendre qu'une révision totale soit vraiment nécessaire ? Il ne saurait être question d'une vague de fond dans l'opinion publique, ni d'idées nouvelles qui exigeraient impérieusement une nouvelle Constitution, ni d'un mouvement révisionniste comme celui de 1934, lorsque les partisans d'un ordre nouveau engageaient le combat contre les forces démocratiques. Il faut constater en revanche que la structure théorique de notre Etat, telle que la révèle la Constitution en vigueur, contraste toujours plus fortement avec les réalités politiques et économiques. Il conviendra peut-être de revenir sur ces facteurs en examinant les différents sujets de révision. Ce contraste est la cause du malaise général, de l'incertitude, de l'abstentionnisme électoral; il affaiblit nos forces politiques et renforce au contraire le clan des dénigreurs. La Constitution même en est un peu dévalorisée. Les citoyens ont l'impression qu'elle reflète le siècle passé et que la réalité est aujourd'hui tout autre. Ce sont ces facteurs passifs, négatifs, qui justifient les tendances révisionnistes : non de nouvelles idées créatrices, mais des réflexions purement doctrinales. On peut tirer la même conclusion des deux tentatives parlementaires. On peut y voir un danger aussi bien qu'un élément positif. Ce dernier consiste dans le fait que la Constitution, qui est l'objet d'un débat aussi académique, peut être examinée d'une manière beaucoup plus calme et plus approfondie. Quant au danger, il réside dans le fait qu'aucune conviction politique définie, aucun élan n'animent la proposition. C'est ce qu'ont clairement révélé jusqu'à présent les expériences de la commission Wahlen. Nous avons d'abord essayé de tirer au clair entre nous les différents points de contestation et d'examiner sous quelle nouvelle forme la Constitution pourrait être conçue. Divers groupements dans le pays en ont fait autant. Quelques réponses sont déjà parvenues, concernant les questions dont le catalogue a été publié par plusieurs journaux. Nous sommes également en contact avec les groupes de travail des différents partis. On nous a adressé aussi des suggestions intéressantes. Quant à une vague de fond chargée d'idées nouvelles, nous n'en avons jusqu'ici perçu aucun signe.

Les questions sont connues. Je dépasserais le cadre de cet exposé, si je me mettais à les analyser toutes. Je m'en tiendrai donc à quelques remarques.

La Constitution énumère les libertés fondamentales. Cette énumération est-elle encore actuelle ? Devrait-on la modifier, par exemple en lui substituant celle des droits de l'homme, telle qu'elle est maintenant internationalement établie ? Faut-il procéder à des révisions de détail ? Faut-il notamment définir à nouveau la liberté de presse ? Ne devrait-on pas garantir aussi celle de la radio et de la télévision, surtout lors de discussions politiques ? Et, complémentairement, ne devrait-on pas assurer que tous les partis, toutes les associations pussent s'y faire entendre de manière appropriée ? Cela serait d'autant

plus utile de nos jours, que la presse est de plus en plus une presse de boulevard. Devrait-on instituer la liberté de l'art et celle du cinéma pour les préserver de la tutelle des Aristarques cantonaux ? Suffit-il de défendre les libertés contre les empiétements des autorités, alors que les groupes de pression et les associations, et peut-être aussi une certaine presse à tendances monopolisatrices les menacent plus gravement ? Comment voulons-nous que les étrangers soient traités ? Doivent-ils pouvoir exercer tous les droits dont un Suisse jouit en Suisse ? Faut-il créer un droit pour les étrangers, notamment par une limitation des quota ou par une naturalisation ressortissant à la Confédération et libérée des veto cantonaux et communaux ? Ce serait là une différence essentielle. Convient-il, après les peu glorieuses expériences de la seconde guerre mondiale, d'inscrire dans notre Constitution – à l'instar de quelques législations et Constitutions étrangères – un authentique droit d'asile ? En Allemagne, par exemple, la Constitution garantit à tout réfugié politique le droit d'établissement et le droit au travail, ce qui mène très loin. Nous en avons un exemple récent avec les Tchèques: d'une part l'admiration justifiée que la résistance tchèque a suscitée en Suisse et, d'autre part, le fait que des employeurs suisses sont allés à Vienne recruter des travailleurs pour pouvoir les amener et les employer en Suisse en dehors des quota. A travers ces deux faits apparaît toute la problématique du droit d'asile. En Allemagne, des étudiants iraniens qui ne voulaient plus rentrer chez eux ont insulté le shah à l'occasion de sa visite et lui ont jeté des œufs et des tomates. Ils purent ainsi s'établir en qualité de réfugiés politiques: nous ne pouvons plus, disaient-ils, rentrer dans notre pays, où nous serions poursuivis, nous pouvons donc demeurer en Allemagne et y travailler. Ce sont là des effets déplaisants, mais qui sont moins néfastes que la peu reluisante pratique adoptée par la Suisse pendant la dernière guerre mondiale.

A côté des libertés, voici aussi les droits politiques. Nous avons déjà mentionné le droit de vote des adultes. Faut-il développer encore la démocratie directe, en créant notamment un référendum en matière de finances ? Nous l'aurions maintes fois souhaité lorsqu'il s'agissait de crédits militaires. Mais nous ne l'aurions pas apprécié à propos des allocations de renchérissement du personnel fédéral. Une autre question se complique dès qu'on essaie de la résoudre concrètement: vaut-il mieux limiter les droits démocratiques – autrement dit, la participation du peuple – ou, comme on dit si bien, les resserrer, en supprimant notamment les votations sur les questions de détail ? Dans quelle mesure l'électeur a-t-il lieu d'intervenir à propos de traités internationaux ? Le Conseil fédéral doit-il garder la compétence de les conclure, éventuellement de concert avec le Parlement, mais sans que le peuple s'en mêle, lorsque le droit suisse ne peut pas être appliqué ? Ne faut-il pas soumettre au moins à la consultation populaire l'adhésion à une organisation supranationale (comme le Marché com-

mun), ou les décisions qui restreignent les libertés constitutionnelles ? Ce sont autant de questions délicates, dont on dispute autant dans les réunions de juristes que dans les administrations. C'est dans le contexte des droits politiques que se situe notre vieille revendication en faveur de l'initiative législative. Si celle-ci est réalisée sur le plan fédéral, nous pourrons dans une large mesure mettre notre Constitution à l'abri de nos querelles politiques. Elle ne sera plus alors, effectivement, que la charte fondamentale, ou comme le professeur Kaufmann, juge fédéral, l'a heureusement formulé : dans le stade politique, la Constitution doit être le terrain de jeu, mais non le ballon.

Du côté des travailleurs on a lancé naguère l'initiative du droit au travail. Mais aujourd'hui les logements sont plus rares que les occasions de travail. Le temps ne serait-il pas venu d'ancrer dans la Constitution les droits sociaux : droit au travail, au logement, à l'instruction, à un service médical élargi, à la culture, etc. ? Ce sont des exigences absolument neuves à l'égard de la Constitution, qui ne contient presque rien dans ce domaine. Leur nouveauté tient au fait que les droits des citoyens étaient, somme toute, jusqu'à présent des droits négatifs : le droit de ne pas être gêné par les pouvoirs publics, notamment dans ses libertés, dans l'exercice de ses droits politiques. En revanche, les droits sociaux permettent au citoyen de revendiquer des prestations de l'Etat, ce qui fait surgir des problèmes d'ordre juridique et pratique complètement nouveaux. Nous ne savons pas encore comment devraient être conçus ces droits. Certains Etats étrangers peuvent nous fournir quelques indications : notamment la République fédérale d'Allemagne, dont la Constitution comprend toute une série de droits sociaux (qui existent du moins sur le papier).

En fait, ce sont les rapports entre l'Etat et l'économie, et entre les citoyens et l'économie, qui importent aujourd'hui. La liberté économique, selon la conception libérale, n'est plus qu'une fiction et elle apparaît fort mal en point à travers la Constitution. Il suffit de songer à la législation agricole, à l'industrie horlogère, à l'industrie hôtelière, comme aussi à la législation sur les cartels, sur le cinéma, ou encore au droit foncier. Que reste-t-il encore de la liberté individuelle dans le domaine de l'économie, depuis que, grâce à la Constitution et aux législations d'application, la Confédération peut intervenir autoritairement ? La législation d'exception est très complexe et, en général, peu satisfaisante. Il faudrait que ce domaine aussi fut ordonné à nouveau. La Constitution est muette, ou presque, au sujet de la participation des associations économiques au législatif ; seule la procédure de consultation est mentionnée. Celles-ci jouent cependant aujourd'hui un rôle extrêmement important. La Constitution devrait prévoir de toute manière une réglementation claire des droits et des possibilités de participation des associations. Le système actuel, selon lequel les mêmes représentants des associations faîtières interviennent, une fois à titre personnel, puis en qualité de présidents ou de secrétaires

des associations, et enfin en tant que parlementaires et experts dans les procédures de consultation: ce système est opaque, impénétrable. Ce qui surtout est impénétrable, c'est ce qui se passe derrière les coulisses. Il en résulte des doubles emplois, et les mêmes fonctionnaires sont surchargés. Comment peut-on y remédier ? On parle d'instituer un conseil économique, qui serait une sorte de troisième Chambre, ou qui remplacerait le Conseil des Etats. Ce sont autant de perspectives ouvertes à l'évolution future. L'avenir nous dira quelles solutions prévaudront sur le plan constitutionnel.

La Constitution, comme je l'ai dit, ne parle qu'exceptionnellement des associations économiques, mais elle ne mentionne même pas les partis politiques, qui sont pourtant le fondement même d'une démocratie régie par la proportionnelle. Sans les partis il n'y aurait point d'élections; mais même dans les votations les partis constituent l'arène où se déroulent les discussions politiques. Ces partis sont aujourd'hui menacés dans leur existence et leur capacité d'action par le développement de la presse, par le renchérissement des campagnes électorales, par l'intervention des bureaux de propagande dans la compétition politique. Des Etats étrangers, comme la Suède et l'Allemagne, admettent que les partis soient financés par l'Etat. La Suède notamment, si je suis bien renseigné, paie une contribution de quelques dizaines de mille francs pour chaque député, ce qui représente pour le parti un notable allégement.

Il conviendrait, dans une nouvelle Constitution, de mieux tenir compte des partis. Quant aux associations, M. Wahlen, ancien conseiller fédéral, en a parlé comme d'un quatrième pouvoir au sein de l'Etat, à côté du peuple, du Parlement et du Conseil fédéral. Nous ne trouvons rien de semblable dans la Constitution.

Particulièrement épineuse est la relation entre la Confédération et les cantons. Je crois avoir dit que le fédéralisme de toutes nuances est de nos jours pour une bonne part dépassé. Il est étonnant de constater combien, en réponse à des enquêtes, la jeunesse manifeste peu de compréhension à l'égard du rôle des cantons dans l'Etat fédéraliste. Mais la tendance centralisatrice absolue, comme les milieux ouvriers l'on souvent soutenue, a aujourd'hui beaucoup moins d'adeptes. Nous avons reconnu qu'une certaine décentralisation, une certaine autonomie politique et même un certain particularisme des cantons, présentent d'indéniables avantages, que les malformations de quelques systèmes centralisateurs étrangers rendent plus évidents encore.

Comment résoudra-t-on, par exemple, l'insoluble rapport entre les impôts fédéraux et cantonaux ? Est-il admissible que, depuis la première guerre mondiale, la Confédération doive se procurer ses ressources les plus importantes par une succession ininterrompue d'arrêtés dont la validité est limitée ? Il est injuste que, suivant le canton, et même souvent à l'intérieur d'un même canton, les charges fiscales pèsent inégalement sur les citoyens. Il est injuste que les entreprises

économiques puissent élire à leur gré leur domicile fiscal à l'endroit où il leur est le plus favorable, alors que cet avantage est en général refusé au salarié. Il est anachronique que chaque canton puisse trier et taxer ses contribuables selon ses propres barèmes, de sorte qu'on doive rendre compte dans un canton du dernier sou, tandis que dans un autre une large marge vous est laissée – et d'autant plus grande que le canton a moins besoin d'argent. L'autonomie absolue des cantons dans certains secteurs de l'administration et en matière de procédure, même quand il s'agit d'appliquer des lois fédérales, a pour conséquence un manque d'unité qui, à notre époque de communications rapides et de fréquents déplacements, est ressentie comme une intolérable inégalité de droit. Chaque canton assume les charges financières et celles du personnel pour un appareil destiné à des tâches qu'il serait plus rationnel de régler, soit régionalement, soit pour tout le territoire de la Confédération. Qu'on se réfère à ce sujet à nos débats concernant le régime des universités, la construction, l'entretien et la police des autoroutes, la protection des eaux, etc., qui devraient faire partie des tâches et des responsabilités de la Confédération. Mais même le régime de l'école primaire dans le système actuel de cloisonnement cantonal, n'est plus acceptable. Les enfants qui changent de domicile, d'un canton à l'autre, doivent changer aussi de programme d'études, de livres scolaires, d'horaires et de type d'école. Ce sont eux qui en souffrent en perdant du temps, en manquant les promotions, en affrontant des difficultés qui n'ont plus aucune justification réelle. Mais nous devons être conscients des obstacles que l'unification susciterait, tant dans les cantons qu'auprès des autorités intéressées.

Le développement économique et le taux de croissance de la population, très différents d'un canton à l'autre, ont considérablement modifié l'ancien équilibre confédéral. L'égalité de poids accordée à chaque canton dans les votations fédérales, de même que leur représentation numériquement égale au Conseil des Etats, donnent aux cantons les moins peuplés et les plus faibles économiquement une influence disproportionnée à l'égard des autres, ce qui n'était pas le cas lors de la création de l'Etat fédéral. Faut-il corriger cette situation ? Et comment la corrigerait-on ?

Un des problèmes les plus épineux est la refonte du Conseil des Etats. Notre bicaméralisme traditionnel est-il encore opportun ? Ne devrait-on pas, à l'exemple d'autres Etats, accorder une certaine prépondérance à la Chambre qui représente le peuple, comme en Grande-Bretagne où la seconde Chambre sert seulement de frein mais ne peut empêcher la première de s'imposer, ou aussi comme en Amérique où les élus du peuple prédominent aussi ? Je ne voudrais pas proposer pour modèle précisément M. de Gaulle et la suppression du Sénat; c'est néanmoins le sens de l'évolution. Actuellement, le Conseil des Etats peut faire échec à toute motion, toute loi, toute demande de crédit qu'il n'approuve pas, même lorsque la majorité du peuple

et du Conseil national sont de l'avis contraire. Peut-on et doit-on changer au moins le système d'élections au Conseil des Etats ? Depuis longtemps celui-ci ne représente plus les cantons; il est simplement une seconde Chambre politique, mais dont la composition donne une fausse image du véritable rapport des forces tant dans la Confédération que dans les cantons.

Que faut-il innover aussi au Conseil national ? Même pour les conseillers nationaux, ces champions du Parlement, comme pour ceux des Jeux olympiques, se pose le dilemme: amateur ou professionnel. D'autant plus que l'indemnité parlementaire de 3000 francs, qui fut récemment décidée, ne résout naturellement pas le problème, ni dans le principe, ni financièrement.

Depuis le scandale des Mirages on a beaucoup discuté des rapports entre le Conseil fédéral et le Parlement. Comment faut-il les régler à nouveau ? Comment le Parlement retrouvera-t-il son ancien prestige, que la procédure de consultation en matière de législation et dans la préparation de décisions importantes, ainsi que l'influence de l'administration et des experts, ont considérablement amoindri au cours des dernières décennies ? Vous connaissez les critiques qui visent le Conseil fédéral. On demande que ses membres soient recrutés différemment, que leur nombre soit modifié, que les départements soient répartis autrement. Ce sont autant de sujets qui doivent être étudiés dans le contexte d'une révision totale. Une révision de la Constitution obligera de même à passer au crible le Tribunal fédéral, qui semble pourtant à l'abri dans son paisible refuge lausannois. Sa mission consiste à veiller à l'application équitable du droit fédéral, à la protection des libertés et des droits des citoyens, à prévenir dans la mesure du possible des injustices de l'administration. Faut-il étendre ses compétences ? Doit-on en faire une cour de justice administrative ?

On pourrait ainsi passer de question en question, interminablement, soit au sujet de problèmes anciens, soit au sujet des nouveaux que suscite l'évolution technique. Mais même les changements qui surviennent hors de Suisse, notamment en vue de l'intégration politique, se répercutent sur la situation de notre pays. La matière ne manquerait pas pour une révision totale. Cela signifie-t-il que nous devons absolument la réaliser, que nous en sommes près ? Lorsque nous contemplons le Palais fédéral, nous le trouvons, sous maint aspect, vieillot, laid, irrationnel, malgré les réfections et les rénovations entreprises au cours des années. Nous tombons bien vite d'accord qu'il conviendrait de lui substituer quelque chose de tout à fait nouveau, de fonctionnel et de beau. Mais sommes-nous d'accord aussi sur le genre et le style d'un nouveau ? Construirons-nous un Capitole à l'américaine, un gigantesque palais à la moscovite, un chalet bernois à une grande échelle ou une caserne panoramique de béton ? Qui occupera le plus beau bureau ? Qui bénéficiera de l'ordinateur électronique le plus moderne ? Combien coûtera-t-il et qui paiera ? Certains trouveront

finalement qu'ils étaient plus à l'aise dans l'ancienne maison, malgré tous ses défauts. Aussi longtemps que nous recherchons ensemble les vices de la vieille construction et que nous nous accordons sur de beaux projets, nous déployons une activité intéressante et paisible. Mais réussirons-nous aussi à trouver à tous ces problèmes des solutions non seulement bonnes en soi, mais qui satisfassent également les Chambres et le peuple ? Je l'ai déjà énoncé plus haut : si la révision est fondée sur une idée directrice, elle peut surmonter les oppositions et les résistances. Mais, pour l'instant, cette idée fait défaut. Il m'est difficile d'imaginer que nous puissions, aujourd'hui ou dans un proche avenir, élaborer une Constitution fondamentalement révisée et que celle-ci trouve grâce devant le peuple et les cantons. Au surplus, il est curieux de noter que, malgré la diversité des propositions, la discussion ait révélé jusqu'à présent une étonnante retenue à l'égard de la révision totale. Malgré toutes les critiques contre l'«establishment», qui sont à la mode aujourd'hui, malgré les tendances particulières très divergentes, l'impression subsiste que le Suisse ne se sent pas trop mal dans le vieil édifice constitutionnel et qu'il accueille avec beaucoup de réserve les projets révolutionnaires de transformation. Lors d'un séminaire d'étudiants, on a parlé de manière adéquate, non de révision totale, mais de révision générale, dans le style des automobilistes qui désirent garder leur voiture, mais en faire remplacer les vieilles pièces et en faire décalaminer d'autres. Il s'agirait ainsi de renouveler les pistons et les axes de la Constitution.

Le professeur Kaufmann a parlé aussi d'une rénovation totale. Si l'on compare la Constitution fédérale à une maison suisse, on ne devrait pas songer à une construction entièrement neuve, mais à une rénovation générale. Faut-il dans ce cas renoncer aux grands préparatifs d'une révision totale ? Je ne crois pas que cette conclusion soit juste. Il est très possible que, sous la pression des événements, une vague de fond déferle sur la Suisse et que nous devions à bref délai refaire notre Constitution. Nous serions alors heureux de pouvoir disposer des matériaux de construction accumulés au cours des présents travaux et de pouvoir compter aussi sur les hommes qui ont acquis les connaissances nécessaires. On sera non moins heureux que la jeunesse d'aujourd'hui se soit occupée des problèmes fondamentaux de l'Etat et qu'elle sache, au moins approximativement, ce qu'elle veut et ce qu'il est possible de faire. Les problèmes essentiels resteront les mêmes, quand bien même la nouvelle construction devrait nous paraître un jour très différente de ce que nous imaginons aujourd'hui. Et même si nous ne devions pas aboutir à une révision totale, nos travaux préparatoires n'auraient pas été vains. L'examen approfondi des problèmes et des différentes possibilités de les résoudre nous permettra d'accomplir les tâches urgentes grâce à des révisions partielles. Mais nous ne perdrons pas de vue l'ensemble, comme précédemment, après nous être occupés de la coordination des parties.

Ajoutons qu'un examen approfondi des bases sur lesquelles notre Etat repose éveillera et aiguisera le sens politique de nombreux citoyens, surtout celui des jeunes. L'écho encourageant que le travail de la commission a déjà suscité dans le public, justifie de pareils espoirs. Mais il sied qu'on entende aussi la voix des travailleurs. Quand il s'agit d'un nouvel édifice helvétique, la plus forte fraction de la nation se doit d'être présente. Il y va de son intérêt primordial.

La Suisse et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Par *Jean Möri*

Position syndicale

En janvier de l'année dernière, la *Revue syndicale suisse* publiait un article intitulé: «1968 Année des droits de l'homme».

Un chapitre de cette étude évoquait les efforts du Conseil de l'Europe pour assurer le respect de ces droits fondamentaux.

Quelques mois plus tard, en mai, la revue versait un nouveau document au dossier sous le titre: «A l'occasion de l'année des droits de l'homme – Une requête de l'USS au Conseil fédéral».

Ce mémoire, reproduit intégralement, recommandait en conclusion au Conseil fédéral la ratification des conventions internationales du travail suivantes ayant un rapport direct avec les droits de l'homme: N° 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, N° 98 concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective, N° 100 concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.

Afin de compléter cette contribution substantielle de notre pays à l'Année des droits de l'homme, l'USS proposait également au Conseil fédéral d'adhérer à la Charte sociale européenne, qui est un complément à la Déclaration universelle des droits de l'homme édictée en 1948 par l'Organisation des Nations unies.

En revanche, la centrale syndicale la plus représentative du pays renonçait à recommander également l'adhésion de la Suisse à la Convention du Conseil de l'Europe de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, comme il était envisagé, pour la raison qu'une telle adhésion ne pourrait se faire que sous réserve de certaines dispositions de la Constitution fédérale qui vont à l'encontre de certaines prescriptions de cet instrument international. L'Union syndicale regrettait très vivement «de ne pouvoir envisager une ratification aussi boîteuse qui pourrait inciter le législateur à