DU MÊME AUTEUR:

*Traité de Droit constitutionnel suisse*, 2 volumes, Jurisprudence générale Dalloz, Paris/Editions Ides et Calendes, Neuchâtel, 1967.

*Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, Editions Francke, Berne, 1974.

**Jean-François Aubert**
*Professeur à l'Université de Neuchâtel*

# Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées

**Payot Lausanne**

Couverture: Studiopizz, Lausanne
© Editions Payot Lausanne 1978. ISBN 2-601-00009-0

*A Béatrice*

# Préface

On a beaucoup écrit, depuis vingt ans, sur la politique suisse, le plus souvent pour la blâmer, parfois pour la réformer, parfois aussi pour la défendre. On l'a examinée dans toutes ses parties, culture, économie, énergie, finances, mécanismes constitutionnels, avec une préférence marquée pour le commerce international et pour les banques. Notre but n'est pas d'ajouter à une série déjà très riche un réquisitoire ou un plaidoyer de plus. Ce que nous avons tenté de faire est, à la fois, plus général et moins passionné: nous avons voulu composer une sorte de grammaire de nos institutions. Un grammairien cherche à rendre service: nous avons voulu rendre service à ceux qui, par profession ou par goût, s'intéressent à la politique de notre pays, en leur montrant ou en leur rappelant comment fonctionne l'appareil de l'Etat. La Suisse, dit-on, est une société bloquée? voyons où les bloquages peuvent se produire, décrivons la confection des lois, les referendums. Certaines réformes passent pour être entravées par le fédéralisme ou par la liberté du commerce? expliquons ce fédéralisme et cette liberté. On parle de bicamérisme, de navettes, d'initiatives et de contreprojets, de toute espèce de recours, d'arrêts du Tribunal fédéral? essayons, une bonne fois, de raconter à un public qui n'est pas spécialisé ce que c'est qu'une navette, un contreprojet, un arrêt.

L'intention de l'éditeur était de donner une suite au Guide politique suisse du regretté Professeur Georges Sauser-Hall, ouvrage excellent qui a connu sept versions successives, mais qui n'a pas été remanié depuis treize ans. C'est bien dans cet esprit que nous avons préparé notre livre; nous avons cherché à le faire didactique et nous le destinons, en particulier, à ceux qui doivent enseigner les éléments du civisme. Il nous a paru, toutefois, qu'on pouvait modifier l'approche du sujet. Au lieu de partir des règles et d'en proposer quelques applications, nous avons préféré aller en sens inverse, monter des applications aux règles et retrouver nos

institutions à travers quelques histoires vécues. C'est d'ailleurs la démarche qui correspond à la réalité. A la réalité historique, d'abord, c'est évident. Les conflits sociaux n'ont pas été inventés pour illustrer des institutions politiques, ce sont les institutions qui ont été créées pour aplanir les conflits. Mais nous le sentons aussi dans notre expérience personnelle. Ce n'est pas parce que nous avons lu la Constitution que nous accomplissons notre service militaire, c'est quand nous devons revêtir l'uniforme que nous nous avisons qu'il y a une Constitution qui nous y oblige.

La méthode inductive a naturellement sa faiblesse. Elle ne nous montre pas un système dans son ordre logique, elle nous fait voir parfois l'accessoire avant le principal, le Parlement avant l'Etat. C'est pour compenser ce défaut que nous avons établi, à côté de l'index alphabétique, un index systématique, qui devrait rendre à l'ensemble sa cohérence.

Quant aux «histoires vécues», nous en avons choisi cinq, ou plus exactement sept (dont trois petites sur les automobiles). La plupart sont connues, elles ont fait, à mainte reprise, les grands titres de la presse quotidienne. L'une d'elles, pourtant, nous a donné du mal, c'est celle de l'article conjoncturel. Notons, d'abord, qu'elle n'a pas beaucoup ému l'opinion publique; on a compté 28 % de citoyens au scrutin du 2 mars 1975. Convenons aussi qu'elle porte sur une matière assez obscure – ce qui pourrait du reste expliquer l'indifférence des électeurs. Nous avons tenu à la prendre, néanmoins, parce qu'elle nous a semblé particulièrement riche en «fenêtres» sur nos institutions.

Mais l'inévitable s'est produit. Nous nous sommes appliqué à la raconter le plus simplement possible. Et, quand nous avons achevé la rédaction de ces paragraphes, nous avons bien dû constater que le récit n'était pas facile à lire. Dans ce genre de travail, en effet, on est toujours partagé entre deux désirs, celui de ramener l'affaire à ses traits essentiels et celui d'en démonter les rouages. Pour finir, on suit une voie moyenne, qui n'est même pas la plus aisée. C'est ce que nous avons fait. Nous avons estimé que, sans craindre certains



détails, il fallait éclairer au moins deux aspects de cette histoire: les rapports entre la politique économique et la liberté du commerce, qui caractérisent notre régime économique; la manière dont les deux chambres du Parlement ajustent leurs décisions, où l'on peut voir une des difficultés de notre législation. Puisque nous avons persévéré dans notre propos, il ne nous reste plus qu'à prier le lecteur d'être patient.

L'auteur de ce livre est un juriste. Il n'est ni sociologue, ni politologue et il n'a pas voulu exercer un métier qu'il n'avait pas appris. On ne trouvera donc, dans ses récits, ni causes profondes, ni forces occultes, ni ces conspirations qui émerveillent le public. Nous n'avons parlé que de ce que nous connaissions et nous avons pensé qu'une certaine habitude des affaires suppléerait à notre ignorance de la science politique. Les histoires que nous racontons, nous les avons vécues nous-même, en commissions, au Parlement, dans des assemblées de parti et, sans les avoir vraiment influencées, nous avons le sentiment de les avoir comprises.

D'ailleurs, en limitant notre ouvrage à l'exposé des règles de droit et de leurs applications, nous ne croyons pas tomber dans un vain formalisme. Le droit n'est pas une simple «superstructure», comme on l'a répété complaisamment pendant un siècle. De même que le langage finit par déterminer la pensée, de même les institutions juridiques façonnent la sensibilité politique d'un pays. C'est ainsi qu'on pourrait dire qu'en Suisse une longue pratique du fédéralisme, du bicamérisme et du referendum nous a donné un génie de la lenteur, de la négociation, des petites touches qui, s'il ne correspond pas à nos vertus originelles, est devenu comme une seconde nature.

Nous avons dit, plus haut, que notre entreprise n'était ni celle d'un procureur, ni celle d'un avocat. Cela ne signifie pas que nous soyons resté impartial. On ne peut pas l'être, quand on traite des affaires publiques. On ne parle pas de politique pendant deux cent cinquante pages sans donner, de temps

en temps, son avis. Ceux qui feront l'effort de lire le livre jusqu'au bout sauront donc ce que nous pensons du Jura, des centrales nucléaires et des automobiles. Ils sauront aussi ce que nous pensons, en général, de nos institutions: elles nous agacent en plus d'un point, mais nous les respectons et nous les aimons.

J. F. Aubert
Bôle, le 6 mars 1978

J'adresse mes remerciements à Mme Anne Petitpierre, ainsi qu'à MM. Philippe Bois, John Clerc et Gilles Petitpierre, qui ont bien voulu revoir certaines parties du manuscrit.

# Chapitre I

# L'article conjoncturel

## A. Les faits

*1. Pourquoi cette histoire compliquée?* La première histoire que j'ai choisi de raconter est celle de l'«article conjoncturel». On a donné ce nom à un texte que les autorités fédérales avaient préparé, il y a quelque temps, pour qu'il leur fût permis de prendre, d'une manière régulière, des dispositions propres à maintenir ou à rétablir l'équilibre de notre économie, lorsque l'inflation ou le chômage le menacent ou le troublent. Cet article, soumis au vote populaire le 2 mars 1975, n'a pas obtenu la majorité des voix des cantons. Il a donc été rejeté de justesse et une nouvelle version, plus modeste, a dû être proposée, qui vient de recevoir l'accord du constituant (26 février 1978).

Qu'avons-nous à faire de cette matière de techniciens? dira-t-on peut-être avant de fermer le livre. Je sens bien que mon histoire paraît un peu rébarbative. Il y est question de monnaie, de crédit, d'impôts; plus généralement, de théories et de mécanismes économiques dont l'exactitude et l'efficacité sont parfois mises en doute. J'ai cependant deux raisons d'en entreprendre le récit. D'abord, l'évolution de la conjoncture et les efforts qui ont été faits pour essayer de l'influencer constituent, depuis une quinzaine d'années, l'un des thèmes les plus importants de notre politique nationale. Ensuite, et surtout, l'article conjoncturel, par sa genèse, sa rédaction, son échec et le réexamen dont il a été l'objet, a mis en jeu assez de touches de notre clavier

juridique pour fournir un bon exemple à ceux qui voudraient connaître nos institutions.

*2. Prospérité et inflation.* De 1950 à 1975 environ, la Suisse s'est enrichie à une allure croissante. Son produit social, de vingt milliards de francs au milieu du siècle, passait à quarante milliards en 1960, quatre-vingt-dix milliards en 1970, cent quarante milliards en 1975. Dans le même temps, et à un rythme comparable, les salaires quadruplaient. Enfin, pour prendre une image symbolique, le nombre des automobiles se multipliait par douze dans une population qui n'augmentait que d'un tiers.

Mais, si notre prospérité allait en s'accélérant, on en doit dire autant du prix des biens et des services. Il a plus que doublé, en moyenne, pendant ce quart de siècle et il a grimpé toujours plus vite. Ce qu'on achetait cent francs en 1950 coûtait cent quinze francs en 1960, cent soixante francs en 1970, plus de deux cents francs en 1975. Le taux de renchérissement, qui était de deux pour cent vers la fin des années cinquante, montait à cinq pour cent au milieu des années soixante et dépassait dix pour cent en 1972. C'est ce phénomène qu'on appelle l'inflation. L'inflation est une hausse générale des prix et, corrélativement, une diminution du pouvoir d'achat de la monnaie.

*3. L'inflation est injuste et dangereuse.* Une inflation lente passe pour assez normale. Certains même la jugent bénéfique. Mais, quand elle atteint quatre ou cinq pour cent par année, elle devient franchement injuste et dangereuse.

Elle est injuste, parce qu'elle enrichit les uns et appauvrit les autres sans qu'il y ait, de leur part, ni mérite ni faute. Les créanciers de valeurs nominales, prêteurs, rentiers, voient fondre leur patrimoine. Les débiteurs des mêmes valeurs sont allégés d'autant. On a compté qu'en Suisse une inflation de dix pour cent faisait que dix milliards de francs changeaient subrepticement de mains. Et c'étaient souvent des personnes âgées, ou de condition modeste, qui faisaient les frais de ce transfert occulte. De leur côté, les propriétaires de valeurs réelles jouissent d'une véritable rente. On se rue donc sur les immeubles, dont les prix montent et, avec eux, les loyers.



Mais l'inflation est, de surcroît, dangereuse, parce qu'elle détraque les mécanismes régulateurs d'une économie libérale. Dans un régime équilibré, une hausse de prix décourage la demande. Dans un temps d'inflation, une hausse de prix, qui ne fait qu'annoncer la suivante, loin de décourager la demande, serait plus près de la stimuler; et cette demande accrue, qui anticipe une hausse future, peut même avoir pour effet d'en avancer la date. D'ailleurs, à partir d'un certain degré, l'inflation se nourrit elle-même. Les travailleurs, s'ils sont bien défendus, compensent le renchérissement de la vie par une augmentation du salaire et le patron reporte ce salaire enflé sur ses prix. Enfin, c'est toute une morale qui s'effondre: l'épargne n'est plus prudence, mais folie, et celui qui paie ses dettes gaspille son argent.

*4. Que faire? Les arrêtés «anti-surchauffe» de 1964.* Vers le milieu des années soixante, l'opinion presque unanime du monde politique était qu'il fallait faire quelque chose. Mais quoi? L'inflation avait plusieurs causes: un volume excessif de monnaie et de crédit, une production désordonnée dans certaines branches, le renchérissement des importations, les hausses de salaires. Il y avait du reste, là-dedans, des causes premières et des conséquences qui devenaient causes, par l'effet d'indexations et de répercussions.

Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale s'en prirent, d'abord, aux crédits bancaires et à l'industrie de la construction, qu'ils jugeaient particulièrement responsables de la «surchauffe», ainsi qu'on disait alors. Ils firent donc deux arrêtés temporaires datés du 13 mars 1964. Comme ces arrêtés n'étaient, sur certains points, pas conformes au libéralisme économique qui est inscrit dans la Constitution (art. 31), ils furent adoptés selon une procédure spéciale, dont nous reparlerons plus loin (n$^{os}$ 10, 67 et 68), et, après quelques mois d'application, soumis au vote du peuple et des cantons suisses. Le vote, qui eut lieu le 28 février 1965,

fut positif et les arrêtés purent produire leurs effets jusqu'à leur échéance, en 1966 et en 1967.

*5. L'idée d'un « instrumentarium » pour la Banque nationale.* Ce n'était là que le début d'une longue suite d'efforts. Quelque temps après, le Conseil fédéral décida de porter toute son attention sur les causes monétaires de l'inflation. La doctrine officielle fut bientôt: plus il y a de monnaie et plus vite elle circule, plus la demande est forte, plus les prix s'élèvent. Or les banques, par les crédits qu'elles accordent, créent une sorte de monnaie fiduciaire. C'est donc là, notamment, que l'Etat doit exercer son contrôle. Il le fera par la Banque centrale, chez nous Banque nationale, qui sera dotée d'instruments de pression. Un de ces instruments est de pouvoir limiter les crédits, comme l'avait déjà permis un des arrêtés de 1964. Un autre instrument consiste à imposer aux banques des réserves minimales, qui seront soustraites à leur disposition et qui réduiront d'autant leur capacité financière. Un troisième instrument, d'un genre un peu différent, tient dans la diminution des emprunts publics, destinée à prévenir une hausse du taux de l'intérêt. L'ensemble de ces procédés formait ce que le jargon politique a nommé l'« instrumentarium » de la Banque nationale et c'est un arsenal de cette espèce que le Conseil fédéral a proposé d'introduire dans la loi.

*6. Le projet de loi du 24 juin 1968.* Le projet de loi portant revision de la loi sur la Banque nationale est du 24 juin 1968. Dans son message explicatif, le Conseil fédéral disait qu'après réflexion, les mesures qu'il préconisait lui paraissaient constitutionnelles. La Constitution autorise, en effet, la Confédération à « légiférer sur le régime des banques » (art. 31 quater I) et charge la Banque nationale de « pratiquer une politique de crédit et une politique monétaire servant les intérêts généraux du pays » (art. 39 III). N'était-ce pas là, précisément, ce que prévoyait le projet? Le lecteur peu averti lui donnera raison. Le spécialiste aussi, peut-être. Mais, entre le sentiment de l'un et l'opinion de l'autre, il y a toute l'épaisseur d'un immense et fameux débat juridique.



*7. Rapport entre la loi proposée et la liberté économique.* Ce débat, nourri d'innombrables expertises, tenait en deux questions. Première question: quand la Banque nationale oblige une banque à bloquer une partie de ses avoirs, s'agit-il là d'une simple restriction à la liberté du commerce, en principe compatible avec elle? Deuxième question: s'il ne s'agit pas d'une simple restriction, mais bien d'une véritable dérogation, incompatible avec la liberté du commerce, pouvait-elle se fonder, néanmoins, sur une disposition spéciale de la Constitution? Celui qui répondait oui à la première question concluait à la constitutionnalité et sauvait, juridiquement, le projet. Il en allait de même de celui qui répondait non à la première question et oui à la deuxième. Ce n'est que celui qui répondait non aux deux questions qui devait tenir le projet pour inconstitutionnel. Le Conseil fédéral répondait non à la première question, mais oui à la deuxième, en invoquant les art. 31 quater et 39: raison pour laquelle le projet lui semblait valable.

Certains juristes ingénieux parvenaient au même résultat en répondant carrément oui à la première question.

*8. L'entrée en matière est refusée (1969).* La commission du Conseil national, puis le Conseil lui-même, répondirent non aux deux questions et refusèrent d'entrer en matière sur le projet. Le Conseil des Etats, suivant l'avis de sa commission, prit une décision identique. La revision fut donc liquidée, en octobre et décembre 1969. Il faut dire, cependant, que le droit ne faisait pas tout dans l'affaire. Le Conseil fédéral s'attaquait aux banques, ce qui, à cette époque du moins, avait un petit air inconvenant. Les banques, d'ailleurs, se défendirent très bien: elles passèrent entre elles et avec la Banque nationale une convention qui reprenait la plupart des règles de l'instrumentarium. Les députés se trouvaient donc en présence d'un projet qui 1° égratignait un peu les banques; 2° les égratignait sans nécessité apparente, puisque les banques venaient de créer leur propre système de contrôle. Ils n'eurent finalement aucune peine à se convaincre que 3° le projet était inconstitutionnel.

*9. Le dépôt à l'exportation, la réévaluation du franc (1970 et 1971).* Suivent deux hors-d'œuvre, qui ne sont toutefois pas sans rapports avec notre histoire.

Au printemps 1970, le Conseil fédéral demanda aux chambres de réfréner notre industrie d'exportation, qui décidément marchait fort. Il proposa d'instaurer un dépôt à l'exportation, qui devait être, pour le commerce extérieur, ce que les réserves minimales auraient été pour les banques. Le but était toujours le même: stériliser temporairement les liquidités, dans l'idée, cette fois-ci, de réduire les investissements. Le dépôt aurait, en outre, rendu nos produits plus chers.

Le Parlement discuta longuement l'opportunité de la mesure, non pas sa constitutionnalité, qui pouvait se fonder, selon une interprétation traditionnelle, sur la disposition relative aux douanes (art. 28 de la Constitution). Pour finir, l'arrêté fut voté, le 24 juin, mais sans la clause d'urgence que le Gouvernement réclamait. Il ne sera, d'ailleurs, jamais appliqué.

Le 18 décembre de la même année, l'Assemblée fédérale modifia la loi sur la monnaie et délégua au Conseil fédéral la compétence de fixer lui-même la valeur du franc suisse dans ses rapports avec les monnaies étrangères (comme elle l'avait fait, jadis, en 1936). Là non plus, pas de problème de constitutionnalité, la loi avait une base suffisante (art. 38) et la délégation paraissait raisonnable. Quelques mois plus tard, le Gouvernement usait de sa nouvelle compétence pour réévaluer le franc de sept pour cent (9 mai 1971). Il renchérissait ainsi nos exportations, faisant par le biais de la monnaie ce qu'il avait d'abord pensé faire par l'institution du dépôt. La situation deviendra encore plus difficile quand, d'entente avec le Conseil fédéral, la Banque nationale cessera de maintenir un cours fixe du franc et l'abandonnera aux hasards du marché libre (23 janvier 1973).

*10. Deux voies: la revision constitutionnelle et la procédure de l'urgence.* La question des banques demeurait entière, de même que celle de la politique anti-inflationniste en général. Si l'Etat voulait s'en mêler, il pouvait, selon les conceptions classiques, s'y prendre de deux manières. Puisque cette politique passait pour inconstitutionnelle, ou bien la Confédération obtenait une revision de la Constitution; ou bien, comme en 1964 (n° 4), elle adoptait des arrêtés spéciaux, selon la procédure de l'urgence, qui lui permettait justement de déroger à la Constitution pendant un temps limité.



Les autorités emprunteront, successivement, les deux voies.

*11. Les arrêtés urgents de 1971 et 1972.* Comme le futur article constitutionnel demandait une assez longue préparation, le Conseil fédéral, parant au plus pressé, proposa aux chambres de nouvelles mesures d'urgence. Deux arrêtés, sur la monnaie et sur les constructions, furent adoptés en 1971 et confirmés, en 1972, par le peuple et par les cantons. Puis vint le «paquet» de M. Celio, ainsi baptisé du nom du ministre des finances, qui prit une part prépondérante à sa confection. Le paquet se composait de cinq projets.

Le premier concernait le domaine du crédit et reprenait les instruments que le Conseil fédéral avait voulu, sans succès, introduire dans la loi sur la Banque nationale en 1968 (n° 5).

Le deuxième prorogeait celui de 1970 sur le dépôt à l'exportation (n° 9).

Le troisième autorisait le Conseil fédéral à limiter les amortissements que les entreprises commerciales pouvaient déduire de leur bénéfice imposable. Ce système, qui augmentait la charge fiscale, devait servir à diminuer les liquidités des entreprises et leur capacité d'investissement.

Le quatrième projet modifiait, en le rendant plus dur, l'arrêté de l'année précédente sur les constructions. Il faut rappeler que l'industrie du bâtiment était, à cette époque, saisie d'une véritable fièvre: son chiffre d'affaires venait de progresser de vingt pour cent en 1971, ses prix de douze pour cent. Le projet prévoyait donc l'interdiction pure et

simple de toute sorte de constructions qui n'étaient pas d'une nécessité immédiate: bâtiments administratifs ou militaires, fabriques de plus de 10 000 mètres cubes, grands magasins, hôtels, restaurants, cinémas, dancings, villas de plus de 1200 mètres cubes, etc. Les démolitions étaient, elles aussi, prohibées. Tout cela, bien entendu, sous la réserve des inévitables exceptions que l'on rencontre à chaque détour de la politique conjoncturelle.

Enfin, le cinquième projet instaurait une surveillance des prix.

*12. Délibération dans les chambres.* Le paquet, présenté au Parlement dans un message du 4 décembre 1972, fut étudié en quelques jours par les commissions et discuté dans les deux chambres du 18 au 20 décembre, à une allure qui n'avait plus rien à voir avec le jeu normal du bicamérisme. A peine le Conseil des Etats avait-il achevé la première délibération que le Conseil national entreprenait la sienne, sans avoir eu le temps de prendre vraiment connaissance de ce qui s'était dit à l'autre bout du corridor. L'élimination des divergences se fit dans une confusion extrême. Pour finir, les cinq projets furent adoptés, sans changements notables, si ce n'est l'adjonction, au cinquième d'entre eux, d'une surveillance symbolique des bénéfices et des salaires.

Un seul arrêté était conforme à la Constitution: celui sur le dépôt à l'exportation, ainsi qu'il a été vu plus haut (n° 9). Les quatre autres étaient, ou passaient pour être, inconstitutionnels. Celui sur les amortissements, parce qu'il intervenait dans la compétence fiscale des cantons. Et les arrêtés sur le crédit, les constructions et les prix, parce qu'ils ne s'accordaient pas avec la liberté économique.

*13. Le scrutin populaire du 2 décembre 1973.* Tous les arrêtés étaient munis de la clause d'urgence. Ils furent mis en vigueur dès le 20 décembre 1972, sauf celui sur l'exportation. Comme les quatre autres étaient inconstitutionnels, ils devaient encore être confirmés, dans le délai d'un an, par le peuple et par les cantons. Le vote eut lieu le 2 décembre



1973. Il fut positif dans les quatre cas, à la majorité populaire de deux à un, mais de trois à deux seulement pour la surveillance des prix et des salaires: les syndicats l'avaient combattue.

*14. Le projet d'article constitutionnel (dit «conjoncturel») du 10 janvier 1973.* Pendant ce temps, l'article constitutionnel prenait corps. Des experts y avaient travaillé dès l'année 1970. La consultation usuelle des gouvernements cantonaux, des partis politiques et des associations économiques avait été, dans l'ensemble, favorable. Le Conseil fédéral put donc déposer son projet le 10 janvier 1973.

Il s'agissait, on s'en souvient peut-être, d'introduire dans la Constitution un texte qui permît clairement à la Confédération de faire sur la conjoncture des lois ordinaires, sans avoir à suivre, de cas en cas, la procédure anormale et hâtive de l'arrêté urgent. Cet article, numéroté 31 quinquies, devait se substituer à un article du même rang, adopté en 1947, qui s'était révélé inutile, parce que, selon l'opinion commune, il n'autorisait pas le législateur fédéral à déroger à la liberté économique.

*15. Les secteurs de la politique conjoncturelle.* Pour bien comprendre la suite, on distinguera divers secteurs de la politique conjoncturelle.

D'un côté, les secteurs dits «classiques», où cette politique, globale et relativement conforme aux lois du marché, a peu d'effets sur les rapports de concurrence, c'est-à-dire sur la structure de l'économie. On entend, par là, qu'elle ne favorise pas certaines branches ou certaines formes d'entreprises aux dépens des autres. Les secteurs classiques sont au nombre de trois: la monnaie et le crédit, les finances publiques, les relations économiques extérieures. S'y rapportent, par exemple, parmi les mesures que nous avons déjà rencontrées, le système des réserves minimales, la limitation des amortissements, le dépôt à l'exportation.

De l'autre côté, il y a les autres secteurs, où les lois de l'Etat prennent un tour plus interventionniste. Notamment

l'interdiction de certaines activités, comme on l'a vu dans le domaine de la construction (nos 4 et 11), ou la surveillance des prix et des salaires, qui peut servir de base à ce que les économistes appellent une « politique des revenus ».

*16. Texte du projet.* Ramené à ses dispositions principales, le projet du Conseil fédéral disait ceci :

Art. 31 quinquies

I. La Confédération s'emploie à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle. Elle prend à cet effet, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures tendant à prévenir et à combattre le chômage et le renchérissement, principalement dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures. Si elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, les mesures ne relevant pas de ces secteurs doivent être limitées dans le temps.

II. Aux fins de stabiliser la conjoncture, la Confédération est autorisée, à titre temporaire, à prélever des suppléments ou à accorder des rabais sur les impôts fédéraux et à instituer des contributions spéciales. Les fonds ainsi épongés seront stérilisés aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera. Leur remboursement peut être prévu. La Confédération peut étendre ou restreindre les possibilités d'amortissement en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.

III. La Confédération, les cantons et les communes sont tenus d'aménager leurs finances conformément aux impératifs de la stabilisation conjoncturelle et de pourvoir à une planification financière pluriannuelle. La Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle et à la gestion financière des cantons et des communes le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux. Elle tiendra compte, ce faisant, des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays.

IV. ...

*17. Commentaire.* Nous avons reproduit entièrement ces trois alinéas, malgré leur pesanteur, pour bien montrer de quoi nous parlons.

Dans le premier alinéa, le projet fixe d'abord le but de la nouvelle compétence fédérale (première phrase et partie de la deuxième): il s'agit d'assurer — autant qu'il est possible — l'équilibre de l'évolution conjoncturelle, en prévenant et en combattant le chômage et le renchérissement. Jusqu'alors, c'était surtout le renchérissement, ou inflation, qui préoccupait les autorités. Le chômage, on le sait, allait se manifester deux ans plus tard. Le projet précise ensuite — et c'est le point essentiel — que la Confédération, pour atteindre ce but, pourra, s'il le faut, déroger à la liberté économique (deuxième et troisième phrases). La dérogation est permise dans tous les secteurs, les « classiques » et les autres, avec cette différence que les mesures qui relèvent des secteurs classiques peuvent être durables, tandis que celles qui relèvent des autres secteurs doivent être limitées dans le temps.



Le deuxième alinéa se rapporte aux finances publiques, domaine politiquement sensible où des précisions sont nécessaires. C'est ainsi qu'il est prévu (première phrase) que la Confédération pourra modifier, temporairement il est vrai, les taux des impôts fédéraux, en particulier ceux de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt direct (impôt pour la défense nationale), au-delà ou en deçà des normes qui figurent dans la partie de la Constitution relative au régime des finances (art. 41 ter). Une élévation des taux aurait pour effet de diminuer le pouvoir d'achat des contribuables. Une réduction des taux aurait pour effet de l'accroître à nouveau. En cas d'élévation des taux, les sommes prélevées devraient être bloquées et ne pourraient pas servir à financer les dépenses de la Confédération (deuxième phrase). La réglementation des amortissements, telle qu'un arrêté urgent de 1972 venait de la rendre possible, est autorisée en des termes exprès, qui couvrent l'intervention fédérale dans la compétence des cantons (quatrième phrase).

Et c'est justement la question délicate des rapports entre la Confédération et les cantons qui fait l'objet du troisième alinéa. Toutes les collectivités publiques devront ajuster leurs finances à la conjoncture (première phrase): on retrouve ici une idée célèbre de Lord Keynes. Pour assurer cet ajustement, la Confédération pourra faire pression sur les cantons, en réduisant, par exemple, les parts d'impôts

qu'elle leur verse (deuxième phrase). Elle aura égard, toutefois, aux inégalités qui existent entre les diverses parties du pays (troisième phrase).

*18. Complément.* Ajoutons, pour donner une vue complète du système, que les mesures fédérales devaient être prises dans la forme de la loi ou dans celle de l'arrêté de portée générale, c'est-à-dire dans des actes qui seraient exposés au referendum facultatif des citoyens. C'est ce que prescrivait le cinquième alinéa du projet.

*19. Les points d'accrochage.* La lecture du texte nous permet de voir quels allaient être les principaux points d'accrochage. Pour simplifier, nous en montrerons trois, tirés de chacun des trois alinéas.

Il y a d'abord la question du champ d'application. La politique conjoncturelle normale devait-elle être possible dans tous les secteurs, ou seulement dans les secteurs classiques? Pouvait-elle, par exemple, s'étendre aux revenus, aux prix, aux salaires? Ceux qui disaient non renvoyaient les mesures de cette espèce à la procédure extraordinaire de l'urgence, telle qu'on l'avait pratiquée en 1964, 1971 et 1972. Ceux qui disaient oui admettaient que, désormais, des lois ordinaires fussent prises en la matière.

Il y a ensuite la question des impôts dont le taux pourrait être modifié. S'agirait-il de tous les impôts, directs et indirects? Ou seulement des impôts indirects, comme l'impôt sur le chiffre d'affaires?

Il y a enfin la question de l'influence que la Confédération exercerait sur les cantons. On verra, en un autre endroit (n° 222), que chaque canton reçoit une part du produit de certains impôts fédéraux (quote-part). Le législateur fédéral pourrait-il la réduire en raison de la seule «situation conjoncturelle», ce qui donnerait à la mesure un vernis d'objectivité? Ou pourrait-il le faire aussi en considération de la «gestion financière» du canton, ce qui aurait alors un petit air de punition (vous dépensez trop, vous n'augmentez pas assez vos impôts, nous vous coupons les vivres)?



*20. Le projet devant la commission du Conseil des Etats.* Nous aimerions maintenant suivre les vicissitudes du projet sur ces trois questions, dans l'espoir de faire comprendre comment notre Parlement fonctionne et ce que signifie notre bicamérisme.

La priorité échut au Conseil des Etats. La commission de ce Conseil, créée pour étudier les propositions du Gouvernement, conclut ses travaux le 17 mai 1973. Elle prit, sur les points qui nous occupent, les décisions suivantes:

a) La politique conjoncturelle s'étendrait à tous les secteurs.

b) Seuls pourraient être modifiés les taux des impôts indirects. Raison: l'impôt direct sur les revenus et sur les bénéfices est la principale ressource des cantons; on pourrait craindre que la Confédération, en augmentant le taux de son impôt direct, ne mît en péril les finances des cantons. Explication complémentaire: il y a, dans le système de l'impôt fédéral direct, un décalage de deux à quatre ans entre la réalisation d'un revenu et son imposition; ce décalage se prêterait mal à une intervention conjoncturelle, car la hausse de l'impôt pourrait se faire sentir en un moment où le contribuable voit son revenu baisser.

c) Les quotes-parts ne pourraient pas être réduites à cause de la gestion financière des cantons.

*21. Devant le Conseil des Etats. Texte issu du «vote sur l'ensemble» (21 juin 1973).* Le Conseil des Etats, délibérant du projet pendant la session de juin, vota l'entrée en matière par 28 voix contre 3 (fédéralistes de la Suisse romande), refusa, par 28 voix contre 7, de renvoyer l'affaire au Conseil fédéral pour réexamen des rapports entre la Confédération et les cantons, et finit par se rallier, sur le fond, aux conclusions de la commission.

Voici le texte qui sortit du débat:

Art. 31 quinquies

I. La Confédération s'emploie à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle en vue de prévenir et de combattre le chômage et le renchérissement.

I bis. La Confédération prend à cet effet, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures.

I ter. La Confédération a en outre le droit de prendre aussi des mesures relevant d'autres secteurs. Si elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, elles doivent être limitées dans le temps.

II. En vue d'éponger du pouvoir d'achat, la Confédération peut, à titre temporaire, prélever des suppléments sur les impôts fédéraux indirects et instituer des contributions spéciales indirectes. Les fonds ainsi épongés seront stérilisés aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera. Leur rétrocession ou remboursement peut être prévu, en particulier sous la forme de rabais. La Confédération a le droit d'étendre ou de restreindre les possibilités d'amortissement en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.

III. La Confédération, les cantons et les communes sont tenus d'aménager leurs finances conformément aux impératifs de la situation conjoncturelle et de pourvoir à une planification financière pluriannuelle. La Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux.

III bis. Lorsqu'elle prendra des mesures au sens du présent article, la Confédération tiendra compte des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays.

IV. ...

On remarquera la division plus claire des alinéas (les numéros sont provisoires) et une articulation probablement plus logique des buts de la nouvelle politique: on recherche l'équilibre conjoncturel pour prévenir le chômage, etc., et non l'inverse. Ce texte obtint 22 voix contre 6 lors du «vote sur l'ensemble», qui eut lieu le 21 juin 1973.

*22. Devant la commission du Conseil national.* La commission du Conseil national, saisie du dossier, tint séance à trois reprises, principalement du 10 au 12 septembre 1973, à Grindelwald (je m'en souviens très bien; je vois encore, le soir du deuxième jour, une excellente collègue socialiste nous annoncer, les larmes aux yeux, le coup d'Etat qui



venait de se produire au Chili). La situation s'était un peu compliquée. Il y eut d'abord une division au sujet du champ d'application. La gauche craignait la politique des revenus. La droite n'admettait aucune mesure contraire aux lois du marché. Le centre seul acceptait le projet sur ce point. Tout le monde, en revanche, s'accordait pour étendre les modifications de taux à l'impôt fédéral direct. Il y eut enfin une seconde division sur les motifs qui justifieraient une réduction des quotes-parts. La gauche désirait y inclure la gestion financière des cantons, ce que la droite refusait absolument. Dans sa dernière séance, du 11 janvier 1974, à Berne, la commission adopta les positions suivantes:

a) Question des secteurs. Une courte majorité ramenait la politique conjoncturelle aux secteurs classiques. Une minorité socialiste (minorité II) y ajoutait les investissements (par exemple, les constructions). Quelques députés seulement (minorité I) défendaient, dans son intégrité, l'idée du Conseil fédéral et du Conseil des Etats et acceptaient que le législateur pût aussi faire surveiller les prix et les salaires.

b) Question des impôts. Les mesures fiscales pourraient porter aussi sur l'impôt direct, comme le demandait le Conseil fédéral, et contre la volonté du Conseil des Etats.

c) Question des quotes-parts. La majorité, comme le Conseil des Etats, ne voulait pas des mots «gestion financière»; une minorité, faite de socialistes et d'indépendants, tendait à les rétablir, tels que le Conseil fédéral les avait proposés.

*23. Devant le Conseil national.* L'article conjoncturel fut mis au programme du Conseil national pour sa session de mars. Personne ne combattit l'entrée en matière. Voici ce qu'il advint du fond:

a) Secteurs. La majorité l'emporta sur la minorité II par 83 voix contre 43; puis sur la minorité I par 73 voix contre 58. Dans le premier tour, à cause du caractère unilatéral de la proposition (qui ne visait que les investissements), le centre s'alliait à la droite contre la gauche. Dans le second tour, la droite et la gauche votaient ensemble

contre le centre. Cette conjonction des extrêmes appauvrissait sensiblement le projet.

b) Impôts. Ici, pas d'histoires. La proposition de la commission était acceptée tacitement.

c) Quotes-parts. La minorité, vivement combattue par tous les parlementaires qui exerçaient des fonctions gouvernementales dans les cantons, abandonnée de surcroît par le Conseil fédéral, qui craignait que sa version ne finît par causer l'échec du projet, fut écrasée par 88 voix contre 36.

*24. Propositions dissidentes.* Au terme du débat, deux propositions remirent en question le système tout entier.

L'une venait des communistes, qui développaient un programme fondamentalement différent, fait de contrôle des prix, de lutte contre les monopoles, de nationalisations et de forte progressivité de l'impôt. Ce programme recueillit 5 voix contre 86.

L'autre proposition venait de certains fédéralistes de la Suisse romande. Plutôt que de donner de nouvelles compétences au législateur ordinaire, ces députés, groupés derrière le Vaudois Debétaz, demandaient de renforcer la procédure de l'urgence, en autorisant le Conseil fédéral à prendre lui-même, pour trois mois, toutes les mesures, même inconstitutionnelles, qui lui paraîtraient nécessaires. Si ces mesures devaient durer plus de trois mois, elles étaient soumises au contrôle de l'Assemblée fédérale. Et, si la décision de l'Assemblée était prise pour plus d'un an, elle était sujette à referendum. Au cas où les mesures étaient inconstitutionnelles, ce referendum, on le sait, était obligatoire et prenait en compte les voix des cantons: là était l'essentiel. En résumé, on gardait la procédure de l'urgence, mais, dans un premier temps, on affaiblissait le Parlement. Le Conseil national, qui le comprit fort bien, repoussa le projet Debétaz par 101 voix contre 16.

*25. Texte issu du «vote sur l'ensemble» (7 mars 1974).* Le vote sur l'ensemble, du 7 mars 1974, donna 90 voix contre 15. Le texte était le suivant:



Art. 31 quinquies

I. La Confédération favorise une évolution conjoncturelle équilibrée, en vue notamment de prévenir et de combattre le chômage et le renchérissement.

I bis. *Comme le Conseil des Etats.*

I ter. *Biffé.*

II. Aux fins de stabiliser la conjoncture, la Confédération a le droit, à titre temporaire, de prélever des suppléments ou d'accorder des rabais sur les impôts fédéraux et d'instituer des contributions spéciales. Les fonds ainsi épongés seront stérilisés en tant que la situation conjoncturelle l'exige. Leur remboursement peut être prévu.

II bis. La Confédération peut étendre ou restreindre les possibilités d'amortissement en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.

III. La Confédération, les cantons et les communes, de même que leurs entreprises et établissements, sont tenus d'aménager leurs finances... *(suite comme le Conseil des Etats).*

III bis. *Comme le Conseil des Etats.*

IV. ...

*26. L'élimination des divergences.* Ce texte s'écartait de celui du Conseil des Etats sur deux points essentiels: les secteurs et les impôts. Rappelons qu'il était plus étroit sur le premier, plus large sur le second. Nous abordons maintenant la phase de l'«élimination des divergences».

Le Conseil des Etats décida, pour commencer, de les maintenir l'une et l'autre, ainsi que sa commission le lui recommandait et contre l'opinion des seuls députés socialistes (18 juin 1974).

*27. La concession du Conseil national.* Il appartenait dès lors à la commission du Conseil national d'esquisser un premier rapprochement. Réunie le 15 août, elle prépara une concession sur la question des secteurs. Une majorité se dégagea pour admettre que la Confédération pourrait, mais à titre seulement subsidiaire, légiférer en dehors des secteurs classiques. Les socialistes, de leur côté, apportaient deux réserves à cette concession: il n'y aurait de législation dans les «autres» secteurs que pour prévenir ou pour combattre

le chômage, non pas le renchérissement; de toute façon, la surveillance des salaires était exclue.

Au Conseil, la première réserve fut rejetée par 111 voix contre 47, la seconde par 111 voix contre 48. Puis le texte de la majorité prévalut sur le maintien du texte antérieur (seulement les secteurs classiques) par 109 voix contre 31.

En revanche, la possibilité d'augmenter le taux de l'impôt direct fut maintenue, moyennant, il est vrai, la promesse que les montants stérilisés seraient, plus tard, remboursés sous la forme de restitutions individuelles ou, plus vraisemblablement, de réduction de taux.

*28. La concession du Conseil des Etats.* Ceci se passait le 18 septembre, au début de la session d'automne. La navette se poursuivit aussitôt et parvint heureusement à son terme. Le 25 septembre, le Conseil des Etats acceptait la concession de l'autre chambre sur la question des secteurs — chose bien naturelle, puisqu'il s'agissait, au fond, de son texte, avec une précision quant à la priorité des secteurs classiques. En d'autres termes, et contrairement à sa réputation, c'était la chambre dite des cantons qui avait fait prévaloir, sur l'avis de la chambre populaire, l'attribution d'une compétence plus large au législateur fédéral. Sur la question des impôts, en revanche, le Conseil des Etats n'insistait plus et, en se ralliant à la version du Conseil national, accomplissait le dernier geste.

*29. Texte définitif. Les «votes finals» du 4 octobre 1974.* L'art. 31 quinquies prenait ainsi sa forme définitive:

I. La Confédération favorise une évolution conjoncturelle équilibrée, en vue notamment de prévenir et de combattre le chômage et le renchérissement.

II. La Confédération prend à cet effet, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures.

III. Si les moyens visés au deuxième alinéa ne suffisent pas, la Confédération a le droit de prendre aussi des mesures relevant d'autres secteurs. Si elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, elles doivent être limitées dans le temps.

IV. Aux fins de stabiliser la conjoncture, la Confédération peut, à titre temporaire, prélever des suppléments ou accorder des rabais sur les impôts fédéraux et instituer des contributions spéciales. Les fonds ainsi épongés seront stérilisés aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera, puis remboursés individuellement ou sous forme de réduction de taux.

V. La Confédération peut étendre ou restreindre les possibilités d'amortissement en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.

VI. La Confédération, les cantons et les communes, de même que leurs entreprises et établissements, doivent aménager leurs finances conformément aux impératifs de la situation conjoncturelle et pourvoir à une planification pluriannuelle. La Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux.

VII. Lorsqu'elle prendra des mesures au sens du présent article, la Confédération tiendra compte des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays.

VIII. ...

Telle est la version qui fut adoptée, en «vote final», le 4 octobre 1974, dernier jour de la session, par 24 voix contre 3 au Conseil des Etats et par 133 voix contre 16 au Conseil national. Quoique, du point de vue du style, la réussite ne fût pas évidente — l'entrée des éponges dans notre charte nationale était-elle vraiment nécessaire? —, le nouvel article exprimait bien, pourtant, ce que le Parlement avait voulu: tous les mots en étaient pesés.

*30. Rôle du conseiller fédéral.* On aura noté que le Conseil fédéral avait fort bien manœuvré. M. Brugger, chef du Département de l'économie publique, qui représentait le Gouvernement, avait su empêcher que le projet primitif ne fût dénaturé. Jouant habilement du Conseil des Etats contre le Conseil national, et de celui-ci contre l'autre, ainsi que du centre contre la gauche et la droite, il avait trouvé, dans chacune des deux chambres, la majorité qu'il fallait pour conserver au texte une consistance suffisante. Il restait maintenant à le faire approuver du peuple et des cantons.

Le referendum, obligatoire en matière constitutionnelle, fut fixé au 2 mars 1975.

*31. La campagne référendaire: les camps en présence.* Dans les semaines qui précédèrent le vote populaire, les fronts se formèrent selon des lignes depuis longtemps prévisibles.

Pour soutenir le projet, il y avait le Gouvernement, les organes nationaux des principaux partis, radical, démocrate-chrétien, socialiste, ainsi que de l'Union démocratique du centre (ancien parti agrarien) et de l'Alliance des indépendants, l'Union suisse du commerce et de l'industrie et son directoire le «Vorort», l'Union syndicale suisse, l'Union suisse des paysans.

La coalition des adversaires était plus disparate. Les communistes, certains milieux de gauche qui craignaient toujours une possible surveillance des salaires, plusieurs sections cantonales des partis gouvernementaux, surtout chez les radicaux et notamment en Suisse romande, où un fédéralisme inquiet régnait dans les assemblées, enfin l'Union suisse des arts et métiers, dont le directeur, M. Fischer, lui-même conseiller national, ébranlait de son éloquence un peu rageuse les plaidoiries officielles les mieux bâties.

A la veille du scrutin, on savait aussi que deux initiatives populaires venaient d'être lancées, qui proposaient à l'opinion publique les solutions de rechange dont nous avons vu que le Conseil national n'avait pas voulu (n° 24): l'une du parti du travail (parti communiste), l'autre de M. Debétaz et de quelques-uns de ses amis. L'initiative communiste aboutira trois mois plus tard, appuyée par 88 000 citoyens; tandis que celle de M. Debétaz, qui n'était apparemment qu'une machine de guerre inventée par les fédéralistes pour étoffer leur opposition, s'enlisera lamentablement lors de la récolte des signatures.

Enfin, le vent de l'économie avait tourné pendant l'hiver et soufflait la récession.

*32. L'atmosphère.* Il faut bien le reconnaître, et on s'en est peut-être douté, le sujet n'était pas facile à expliquer. On ne pouvait en juger que si l'on avait quelques notions de la Constitution, des lois, de la clause d'urgence, de la liberté économique, de l'inflation, des remèdes qu'on peut essayer de lui appliquer. Pas de quoi passionner les foules. Quand il fallait montrer tout cela dans un débat public, les avocats du projet fédéral avaient souvent le sentiment que le courant ne passait pas. Et leurs adversaires avaient beau jeu de critiquer Berne, les fonctionnaires envahissants, les experts qui se contredisaient: c'était généralement faux, mais simple.



*33. Le scrutin populaire du 2 mars 1975.* Le résultat du vote est unique dans l'histoire de notre pays. L'article conjoncturel fut approuvé par 543 000 voix contre 486 000. Mais il n'eut de majorité que dans onze cantons contre onze. Le peuple l'avait accepté. Les cantons ne l'avaient ni accepté, ni rejeté. Seulement, comme la Constitution exige la double approbation du peuple et des cantons, l'article n'avait pas passé. Il avait échoué devant la résistance de l'ancien Sonderbund (sauf Uri), de la Suisse romande (sauf Neuchâtel), d'Argovie, de Schaffhouse et des deux Appenzell.

*34. Lendemain de vote. Nouveaux arrêtés urgents.* La première chose à faire, une fois constatée l'issue négative du scrutin, était de choisir entre les deux attitudes qui étaient possibles dans l'immédiat: l'abandon de toute mesure conjoncturelle ou la poursuite de la politique d'urgence. Il y avait, en effet, le «paquet» de 1972. A vrai dire, ce paquet s'était, dans l'intervalle, aminci. L'arrêté sur le dépôt à l'exportation n'avait jamais été mis en vigueur. Ceux sur la construction et sur les amortissements avaient été abrogés en 1974, quand le cours de l'économie s'était renversé. Restaient toutefois les arrêtés sur le crédit et sur la surveillance des prix et des salaires, qui arrivaient à leur terme en décembre 1975. Que fallait-il en faire?

Comme ils avaient donné satisfaction, le Conseil fédéral et les chambres décidèrent de les prolonger, avec quelques modifications et une nouvelle clause d'urgence, le premier pour cinq ans, le second pour trois ans. Le referendum, obligatoire en pareil cas, fut tout à fait positif (décembre 1976). Il

fut même triomphal pour le second, parce que les salaires n'y figuraient plus.

*35. Réexamen de la loi sur la Banque nationale.* Le Conseil fédéral, toujours en 1975, s'avisa de reprendre l'ancien projet de loi sur la Banque nationale, de 1968, en le modernisant un peu et en supprimant le contrôle direct des crédits. Comme autrefois, il estimait que l'art. 39 de la Constitution lui assurait une base suffisante. Quatre professeurs de droit, consultés, le fortifièrent dans cette opinion. Juridiquement, l'affaire paraissait claire.

Elle l'était moins au regard de la morale politique. Car, au fond, que s'était-il passé depuis huit ans? 1° En 1968, le Conseil fédéral avait affirmé que l'« instrumentarium » était constitutionnel. 2° En 1969, les chambres l'avaient nié. 3° En 1974, elles avaient cherché, par l'adoption de l'article conjoncturel, à fournir la base qui manquait. 4° En 1975, le constituant l'avait rejetée. Si, maintenant, les chambres faisaient la loi, cela revenait à dire au peuple à peu près ceci: Une compétence semblait nous manquer. Nous l'avons demandée, elle nous a été refusée. Mais nous venons de nous apercevoir, en interrogeant des juristes, que nous l'avions déjà. Nous allons donc faire sans vous ce que nous pensions ne pouvoir faire qu'avec vous.

Langage peut-être fondé en droit, mais assurément indécent et propre à discréditer les referendums. Il n'y avait qu'une manière d'agir, si l'on voulait une loi: persévérer dans la voie qui avait été suivie jusqu'alors, ne pas changer d'argument en chemin et préparer un second article constitutionnel.

*36. Nouvel article conjoncturel.* Tel fut, pour finir, le parti que prirent les autorités. Le 27 septembre 1976, le Conseil fédéral déposait le projet d'un nouvel article conjoncturel. Projet plus modeste, évidemment, que ne l'avait été la première version. On s'en tenait aux trois secteurs classiques, on ne parlait plus des amortissements, on renonçait à prévoir la réduction des quotes-parts, etc. Mais il était précisé que la Confédération aurait le droit d'imposer aux entreprises la constitution de réserves de crise, et que le produit d'impôts supplémentaires pourrait, en période de chômage, être affecté à la création d'emplois.



Le Conseil des Etats, statuant le 8 mars 1977, apporta deux restrictions. Les impôts supplémentaires ne devaient être — selon une vieille idée — que des impôts indirects. Les réserves de crise ne pourraient pas être ordonnées, mais seulement favorisées, par exemple par des allégements fiscaux.

Au Conseil national, les socialistes demandèrent de rétablir la surveillance des prix (non pas, naturellement, celle des salaires), la limitation des amortissements, la réduction des quotes-parts, de sorte que le nouvel article différât moins du précédent. Mais rien de tout cela ne passa. En revanche, les deux restrictions que le Conseil des Etats avait introduites furent levées (7 juin 1977).

L'élimination des divergences se fit en automne. Elle aboutit à un texte proche de celui du Conseil national. Les réserves de crise seraient obligatoires, les impôts directs pourraient être augmentés comme les impôts indirects. Il n'y eut de concession que sur l'usage des réserves et le remboursement des impôts directs. Les votes finals eurent lieu le 7 octobre 1977.

La seconde version de l'article conjoncturel vient d'être approuvée, le 26 février 1978, par 1 170 000 voix contre 540 000 et par tous les cantons.

## B. Les institutions

*37. Vue d'ensemble.* L'histoire de l'article conjoncturel montre à celui qui prend la peine de l'examiner les aspects les plus divers de notre système politique. D'abord, l'existence d'une Constitution supérieure aux lois. Puis la garantie, dans cette Constitution, de certaines libertés. Notamment celle de la liberté économique, ou liberté du commerce

et de l'industrie. Mais cette liberté, pas plus qu'aucune autre, n'est absolue. Elle est sujette à des restrictions. Lesquelles ? C'est le point le plus difficile de l'affaire.

Nous avons aussi touché la structure fédérative de notre pays, le partage des compétences entre la Confédération et les cantons. Nous avons vu surtout les autorités fédérales dans leurs travaux, le rôle du Gouvernement ou Conseil fédéral, celui du Parlement ou Assemblée fédérale, divisée en deux chambres; la manière dont on prépare une revision constitutionnelle ou une loi; les rapports entre les deux chambres; la procédure devant chacune d'elles.

La forme, assez curieuse, des arrêtés urgents; la possibilité d'en user pour déroger temporairement à la Constitution. L'initiative et le referendum populaires.

Enfin, les partis politiques, les associations économiques, les experts.

*38. Un document nommé Constitution.* La Suisse, comme la plupart des Etats du monde, a mis dans un document spécial, nommé Constitution, les règles les plus importantes de son système politique. Ce document est une loi supérieure aux lois ordinaires, c'est-à-dire plus difficile à modifier que les autres lois. Le referendum est obligatoire et il faut, pour que la modification soit acceptée, la double majorité du peuple et des cantons: une majorité nationale de tous les votants, une majorité de votants dans une majorité de cantons. Les lois ordinaires, elles, ne sont exposées qu'à un referendum facultatif, qui doit être demandé par un certain nombre de citoyens; elles sont alors acceptées à la simple majorité du peuple.

*39. La Constitution fédérale de 1874.* Notre Constitution actuelle, que nous appellerons la Constitution fédérale, date du 29 mai 1874. Elle a fait l'objet de plus de 90 revisions partielles et comprend, aujourd'hui, environ 180 articles (numérotés de 1 à 123, avec des articles intercalés, bis, ter, etc., et des dispositions transitoires). Elle traite principalement des libertés individuelles; de la structure fédérative du pays, c'est-à-dire des cantons et de leurs rapports avec la



Confédération et entre eux; de l'organisation des autorités fédérales; des droits politiques du peuple suisse.

Il y a un point qu'on ne doit pas négliger: la Constitution est un document juridique, elle contient des règles de droit et, par conséquent, elle n'apprend pas tout sur les réalités sociales qui font la vie d'un pays. Elle ne dit rien des puissances d'argent, elle n'a que des références indirectes aux associations économiques et aux syndicats. Elle ne permet pas de prévoir l'usage qui sera fait des instruments qu'elle propose. Mais, naturellement, elle peut servir de base à des lois qui auront un effet sur la situation matérielle des particuliers: lois sur l'enseignement, lois sur le travail, lois d'assurance, lois d'impôts.

*40. Lacunes, dispositions mineures.* La Constitution ne contient pas toutes les règles importantes. Elle a des obscurités, des sous-entendus, des oublis. Il arrive aussi qu'elle soit encombrée de dispositions mineures. Cela peut s'expliquer, en partie, par la pratique du referendum. Quand les chambres préparent une revision constitutionnelle, elles partent généralement de l'idée que les Suisses aiment les détails.

*41. Les lois ordinaires doivent être conformes à la Constitution. Absence de contrôle judiciaire.* Au-dessous de la Constitution vient la loi. L'Assemblée fédérale, quand elle fait une loi, doit se conformer à la Constitution. Par exemple, elle ne doit pas légiférer dans les domaines que la Constitution ne lui attribue pas; elle ne doit pas non plus, sauf une permission spéciale, déroger aux libertés que la Constitution garantit aux particuliers.

Il est vrai que, si elle le fait néanmoins, aucun tribunal, pas même le Tribunal fédéral, ne peut annuler sa loi. Cela, c'est la Constitution elle-même qui l'a précisé (art. 113 III, 114 bis III). Elle n'a pas voulu que quelques juges pussent casser l'œuvre du législateur, c'est-à-dire du Parlement et du peuple. C'était là, sans doute, une décision qui relevait de la politique davantage que de la logique: la logique demandait que les lois inconstitutionnelles fussent annu-

lées; la politique a fait prévaloir le principe démocratique de la supériorité du Parlement et du peuple. Quoi qu'on pense de ce choix, on devra convenir que les lois évidemment inconstitutionnelles sont très rares.

*42. Les libertés individuelles. Elles sont garanties par la Constitution.* La Constitution fédérale garantit aux particuliers un certain nombre de libertés: liberté de conscience (art. 49), liberté de la presse (art. 55), liberté d'association (art. 56), etc.

Ces garanties de libertés se lisent dans la plupart des Constitutions. Il en est ainsi depuis les débuts du constitutionnalisme, c'est-à-dire depuis que les Etats se donnent des constitutions écrites. On trouve les premiers exemples dans les colonies d'Amérique libérées, dès 1776, puis en France, pendant la Révolution. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, adoptée le 26 août 1789 et intégrée à la première Constitution française, du 3 septembre 1791, demeure, probablement, la pièce la plus fameuse, quoique ses rapports avec les lois ordinaires ne soient pas dénués d'équivoque.

L'idée de base est la suivante: les hommes en société sont exposés à la pression de toute sorte de pouvoirs; pouvoirs d'autrui, pouvoirs des groupes sociaux, pouvoirs de l'Etat. Pour leur permettre d'y résister, il faut proclamer très haut leurs droits fondamentaux. Singulièrement, quand l'Etat se réorganise sur les débris d'un régime autoritaire, il est indispensable qu'il reconnaisse les libertés essentielles de ses membres.

*43. Les restrictions aux libertés.* Mais cette reconnaissance ne doit pas, à son tour, le paralyser. Il a des tâches à remplir, maintien de l'ordre, administration de la justice, amélioration de la vie sociale, dont il ne saurait s'acquitter s'il devait, en toutes circonstances, ménager la volonté des particuliers. Les libertés individuelles ne seront donc pas absolues. L'Etat pourra les limiter au nom d'un intérêt public prépondérant. En d'autres termes: les libertés bornent l'Etat, l'Etat borne les libertés et la conciliation de ces deux intérêts, celui



de l'homme à être libre, celui de la société à être paisible et prospère, ou, si l'on préfère, l'ajustement de ces deux bonheurs, l'individuel et le collectif, est le plus vieux des problèmes politiques.

*44. La liberté économique.* Parmi les libertés que la Constitution fédérale garantit, il y a la liberté du commerce et de l'industrie, ou liberté économique, à l'art. 31, c'est-à-dire le droit de choisir et d'exercer librement une activité lucrative. Aujourd'hui, il est de bon ton de la mépriser un peu. C'est vrai qu'elle n'a pas toujours assuré une juste répartition des richesses. Mais, réduite à l'essentiel, et si l'on prend soin d'en corriger les abus, elle stimule les énergies, accroît la richesse du pays et, finalement, améliore la vie de tous ses habitants. Il est facile d'opposer les libertés matérielles, viles par définition, aux libertés spirituelles, seules dignes d'être défendues. Je ne dis pas qu'en cas de conflit celles-ci ne doivent être préférées à celles-là. Mais on ne les dissocierait pas impunément: aucun Etat n'a pu, jusqu'à ce jour, s'offrir le luxe de supprimer la liberté économique sans détruire, du même coup, toutes les autres libertés.

*45. Restrictions licites. Police, politique sociale.* Il est toutefois normal que la liberté du commerce et de l'industrie, à cause des excès qu'elle a engendrés, soit entourée de limitations particulièrement étroites. On admettra d'abord toutes les restrictions nécessaires à la sécurité, à la santé, à la tranquillité publiques, ainsi qu'à la bonne foi dans les affaires; ce que les juristes appellent les restrictions de police. Il y aura donc des lois destinées à protéger les travailleurs, les voisins, les consommateurs; des règles sur la construction des fabriques, sur les processus de production, sur la qualité des produits, parfois même sur la solvabilité d'entreprises telles que les banques et les compagnies d'assurance. On admettra aussi des restrictions propres à améliorer la vie sociale, par l'aménagement du territoire, la défense de l'environnement, la surveillance des loyers, lors du moins que l'Etat subventionne les appartements.

*46. Dérogations pour une politique économique. Elles sont, en principe, illicites.* On estime, en revanche, qu'il ne s'agit plus d'une restriction, mais d'une vraie dérogation à la liberté, de la négation d'un élément essentiel de cette liberté, quand l'Etat se met à fixer lui-même les prix et les salaires, à limiter le nombre des entrepreneurs ou leur production. Dire, par exemple: «Il y a trop d'hôtels; on n'en pourra ouvrir, désormais, qu'avec une autorisation administrative, qui sera refusée si la preuve du besoin n'est pas faite», c'est intervenir dans la libre concurrence, protéger les hôteliers établis contre de nouveaux venus, maintenir une certaine structure. Les juristes, ici, ne parlent plus de police, ni de politique sociale, mais bien de politique économique. Cette politique est, en principe, contraire à l'art. 31 de la Constitution.

*47. Dérogations licites.* Elle redevient licite, néanmoins, si elle trouve une base suffisante dans un autre article de la Constitution. Une fameuse revision de 1947 a eu justement pour but d'introduire dans la Constitution les bases d'une politique économique fédérale en certains secteurs. Par exemple, un art. 31 bis, alinéa III, lettre b, permet au législateur fédéral de soutenir l'agriculture par un système de prix minimaux (celui du lait, notamment) et de contingentement. Sans doute s'agit-il bien, en dernière analyse, de protéger le consommateur contre la disette dans les temps de crise; en d'autres termes, de faire prévaloir l'intérêt public; mais ici, la défense de l'intérêt public passe par la négation de la liberté privée, non par une simple restriction.

*48. Dérogations pour une politique économique conjoncturelle.* Le problème se complique décidément quand on passe à une autre sorte de politique économique, celle qui cherche non pas à maintenir ou à corriger des structures, mais à influencer la «conjoncture». Exemple: quand l'Etat combat le renchérissement, c'est-à-dire l'inflation, il n'entend pas troubler la concurrence, mais, au contraire, la rendre à nouveau possible, en restituant aux prix leur vertu régulatrice. Donc, même s'il déroge à la règle de la liberté économique, c'est pour rétablir le fonctionnement du système. L'Etat viole peut-être le texte de l'art. 31, il en respecte l'esprit.



*49. Nature des réserves minimales imposées aux banques.* Si nous revenons à la question des réserves minimales que la Banque nationale pourrait imposer aux banques — c'était une des pièces du fameux «instrumentarium» —, nous pouvons faire les distinctions suivantes:

Des réserves minimales qui n'auraient d'autre but que de garantir aux clients la solvabilité de la banque ne poseraient aucun problème. Nous serions en présence d'une restriction de police, telle d'ailleurs que la Confédération l'a prescrite dans une loi de 1934.

Mais il s'agit, dans notre histoire, de bien autre chose. Les réserves tendent à réduire le crédit, donc à tempérer l'inflation. Nous sommes devant une mesure de politique économique. Et alors, on peut raisonner de trois manières.

Ou bien on dit que cette mesure n'est pas contraire à l'art. 31, parce qu'elle est conforme à son esprit. Il n'y a plus, dès lors, qu'à vérifier que la Confédération a une compétence législative en ce domaine. C'est bien le cas: voir l'art. 39, sur la Banque nationale. La mesure est constitutionnelle.

Ou bien on dit que la mesure est contraire à l'art. 31, parce qu'elle en viole la lettre. Mais on lui trouve une base spéciale, sinon à l'art. 31 quater, qui est plutôt «policier», du moins à l'alinéa III de l'art. 39 (la Banque nationale mène une «politique de crédit... servant les intérêts généraux du pays»). La mesure est toujours constitutionnelle. C'est l'opinion d'un nombre croissant de juristes. C'était celle du Conseil fédéral dès 1968 (n^os^ 6 et 7).

Ou bien, reconnaissant que la mesure est contraire à l'art. 31, on refuse de voir une base spéciale dans l'art. 39 III, parce qu'il n'y est pas écrit, noir sur blanc (comme, par exemple, à l'art. 31 bis III), que la Confédération pourra «déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie». Avec cette interprétation étroitement littérale, la mesure devient inconstitutionnelle. C'était l'opinion de

plusieurs juristes et de l'Assemblée fédérale en 1969 (n° 8). Et c'est parce que cette conception très stricte a triomphé qu'on a cherché à faire, ensuite, l'article conjoncturel.

*50. Le fédéralisme. La Confédération et les cantons.* L'histoire de cet article nous a conduit à faire quelques allusions au fédéralisme. Il est vrai que les chapitres suivants toucheront ce principe de plus près. Mais nous aimerions en dire quelque chose dès maintenant.

On ne fera pas l'injure au lecteur de lui rappeler trop longuement que la Confédération suisse est composée de dix-neuf cantons et de six demi-cantons. La Confédération est un Etat, les cantons et les demi-cantons sont des Etats plus petits; ils ont chacun leurs organes et leurs compétences. Par exemple: la Confédération a, pour faire des lois, l'Assemblée fédérale, les cantons ont des Grands Conseils. La Confédération peut faire des lois dans le domaine du droit pénal, les cantons peuvent en faire dans le domaine de la procédure pénale.

L'article conjoncturel pose surtout la question du partage des compétences.

*51. Le partage des compétences. En matière de politique économique.* Le partage des compétences entre la Confédération et les cantons est réglé par la Constitution fédérale. On connaît sans doute la clef du système, qui est à l'art. 3: la Confédération n'a que les compétences qui lui sont attribuées dans la Constitution.

Or il y a justement, dans la Constitution fédérale, toute une série d'articles, plusieurs dizaines, qui donnent des compétences à la Confédération. Par exemple, pour le droit pénal, précité, c'est l'art. 64 bis, introduit en 1898. Pour la législation policière sur les banques et les règles sur leur solvabilité, c'était jadis, de 1908 à 1947, un ancien art. 34 ter et, depuis 1947, c'est l'art. 31 quater. Pour la législation sur la Banque nationale, c'est l'art. 39, revisé en 1891 et en 1951.

Si l'on entendait que la Confédération pût faire de la politique économique, il fallait donc commencer par lui en donner la compétence. Mais, dans la mesure où l'on estimait que cette politique dérogeait à l'art. 31 (liberté du commerce), il fallait, de surcroît, permettre à la Confédération de prescrire de telles dérogations. C'est pourquoi les textes de la Constitution fédérale ont souvent, en cette matière, deux fonctions.



L'article conjoncturel devait, à la fois, donner une compétence et permettre des dérogations. Donner la compétence, c'était reconnaître — et la chose paraît évidente — qu'il ne peut y avoir qu'une politique conjoncturelle nationale, non pas vingt-cinq politiques cantonales. Permettre les dérogations, nous l'avons vu plus haut, c'était régulariser des mesures qui passaient pour violer la liberté du commerce.

*52. En matière de finances publiques.* La question des compétences est encore apparue une deuxième fois: au sujet des finances publiques. La Confédération ne peut percevoir que les impôts énumérés dans la Constitution (n^os^ 221 et ss.). Par exemple, l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'impôt pour la défense nationale, avec des taux maximaux (art. 41 ter, plusieurs fois revisé), l'impôt anticipé, l'impôt sur le tabac (art. 41 bis), l'impôt sur l'alcool (art. 32 bis), des droits de douane (art. 28), des droits d'entrée sur les carburants (art. 36 ter), etc.

Si l'on voulait qu'elle pût prélever des suppléments d'impôts ou des impôts spéciaux, ne fût-ce qu'à des fins conjoncturelles, c'est-à-dire pour diminuer temporairement le pouvoir d'achat des particuliers, et non pour accroître ses ressources, il était correct de le préciser.

Les cantons ont tous leur loi sur l'impôt direct. Il n'appartient pas à la Confédération de légiférer à leur place — sauf pour définir certaines notions, en vertu d'une compétence qui vient de lui être donnée en 1977 (art. 42 quinquies). En tout cas, elle n'a rien à dire sur les taux, ni sur les déductions. Le législateur fédéral ne pouvait donc limiter les amortissements déductibles, dans l'application des impôts cantonaux, que si la Constitution fédérale était d'abord revisée.

*53. Les autorités politiques de la Confédération. Parlement et Gouvernement.* Passons maintenant aux acteurs de la politique. Il y a, dans la plupart des Etats, deux autorités politiques principales. Une autorité peu nombreuse, une ou quelques personnes, travaillant en permanence à diriger les affaires du pays; c'est le Gouvernement. Une autorité plus nombreuse, une assemblée, qui se réunit périodiquement pour fixer les grandes lignes de l'activité de l'Etat, faire des lois et contrôler le Gouvernement; c'est le Parlement. Malgré tous les efforts qui ont été faits pour les séparer, les fonctions de ces deux autorités sont étroitement liées. Elles ne se complètent pas seulement, elles se combinent et elles se superposent.

Le Parlement de la Confédération suisse s'appelle l'Assemblée fédérale; son Gouvernement s'appelle le Conseil fédéral.

*54. L'Assemblée fédérale. Les deux chambres.* L'Assemblée fédérale se compose de deux chambres ou conseils: le Conseil national, qui comprend deux cents députés, répartis entre les cantons proportionnellement à leur population (Zurich, par exemple, en a trente-cinq, Genève onze, Neuchâtel cinq, Glaris un); le Conseil des Etats, où chaque canton envoie deux députés, chaque demi-canton un, ce qui en fait en tout quarante-quatre. Les deux conseils délibèrent séparément; ils ont des pouvoirs identiques. Donc une loi, pour être achevée, suppose que l'un et l'autre conseil ont accepté le même texte.

*55. Les partis politiques.* La composition des chambres ne se conçoit bien que si l'on a quelque idée des partis politiques.

Les partis politiques sont des groupements de personnes qui cherchent à former et à exprimer les sentiments politiques de leurs concitoyens. Ce qui les distingue parmi tous les mouvements politiques, c'est qu'ils prennent part à la désignation des autorités. Chez nous, cela signifie qu'ils participent aux élections en présentant des programmes et des candidats.



*56. Le Conseil national.* Le Conseil national est élu, tous les quatre ans, par le peuple, selon le système de la représentation proportionnelle. Les sièges, dans chaque canton, échoient aux partis d'après le nombre de suffrages qu'ils ont obtenus. Il y a donc deux attributions proportionnelles: de tous les sièges entre les cantons, des sièges d'un canton entre les partis. Bien entendu, comme les résultats doivent être des nombres entiers, la «règle de trois» n'est pas applicable. Il a fallu que le législateur invente des modes de calcul approximatifs (comp. n° 398).

Depuis une soixantaine d'années, la proportionnelle assure une position stable aux plus grands partis. Il y en a trois, qui ont leur pareil dans plusieurs autres Etats européens. Le parti radical, qu'à l'étranger on nommerait peut-être libéral et qui, malgré son ancienneté (il a fait la Suisse de 1848), a mieux qu'ailleurs résisté à l'usure. Le parti démocrate-chrétien, qui était jadis l'opposition catholique et qui, dès la fin du XIX^e^ siècle, a gagné la respectabilité gouvernementale. Le parti socialiste, de tendance plutôt sociale-démocrate, qui a, lui aussi, mais plus récemment, pénétré dans la sphère du pouvoir. Chacun de ces trois partis emporte, à chaque élection, une cinquantaine de sièges. On ajoutera un parti moyen, d'origine plutôt agrarienne et bernoise, et qui se nomme aujourd'hui l'Union démocratique du centre. Il y a enfin les petits partis: les communistes, les nationalistes, les «indépendants», qui défendent une sorte de libéralisme social, les «libéraux», qui s'attachent davantage à l'idée de la responsabilité des collectivités locales et des particuliers. S'il fallait classer les grands partis, on pourrait mettre les radicaux à droite, les démocrates-chrétiens au centre, les socialistes à gauche. L'Union du centre est — comme son nom le révèle à qui sait lire entre les lignes — à droite du parti radical.

*57. Le Conseil des Etats.* Le Conseil des Etats est élu, lui aussi, par le peuple, mais généralement selon le système majoritaire, c'est-à-dire que les sièges vont, dans chaque canton, aux candidats qui obtiennent le plus de suffrages. Les socialistes ont plus de peine à se faire une place. On

trouve donc surtout des radicaux et des démocrates-chrétiens.

*58. Les partis et l'article conjoncturel.* Sur l'article conjoncturel, les camps étaient divisés à peu près de la façon suivante. Il avait l'appui des démocrates-chrétiens, des indépendants et des socialistes (mais ici, avec une grande répugnance pour la politique des revenus). Les radicaux et l'Union du centre étaient partagés. Ceux qui pensaient en termes de gouvernement le soutenaient, mais plusieurs le combattaient au nom du fédéralisme et de la liberté du commerce. Les communistes étaient contre, parce qu'ils avaient leur propre plan et qu'ils ne se souciaient pas de soigner les maux du capitalisme. Les nationalistes étaient contre, par méfiance du Conseil fédéral. Les libéraux étaient pour, quand ils s'inquiétaient de la survie du système; contre, quand ils pensaient aux cantons et aux particuliers.

A vrai dire, comme il arrive souvent, la résistance se manifesta moins crûment lors des débats parlementaires que pendant la campagne du referendum. Aux chambres, les adversaires se contentent, en général, de s'abstenir.

*59. Le Conseil fédéral.* L'Assemblée fédérale est un gros corps un peu passif. Elle n'agit guère d'elle-même, elle réagit aux questions qu'on lui pose. Il lui faut donc un moteur extérieur, qui est, tout naturellement, le Conseil fédéral. C'est le Conseil fédéral qui prend les initiatives, c'est lui qui fait marcher la machine.

Le Conseil fédéral est un collège de sept membres élus par l'Assemblée fédérale, chambres réunies. Les députés choisissent les personnes qui auront la tâche de les stimuler. Ils les prennent dans les grands partis et, pour ne pas avoir trop d'ennuis, ils appliquent, ici encore, depuis 1960, le principe commode de la proportionnalité. Nous avons ainsi deux conseillers fédéraux radicaux, deux démocrates-chrétiens, deux socialistes et un du centre.

On pourrait croire qu'avec cela tout va s'arranger de la manière la plus simple et que le Gouvernement, fort d'une majorité des sept huitièmes aux chambres, obtiendra d'elles



ce qu'il lui plaira. Rien n'est moins sûr. Les conseillers fédéraux sont élus non sur un programme, mais pour leurs talents, le parti auquel ils sont inscrits, la région d'où ils viennent. Pour remplacer un socialiste distingué de Suisse romande, par exemple, on cherche un autre socialiste distingué de Suisse romande. On ne lui demande pas d'annoncer ce qu'il fera; d'ailleurs, il trouve six collègues déjà établis, avec lesquels il devra composer.

En résumé, les députés, qui choisissent les personnes, ne sont pas disposés, pour autant, à voter leurs projets. Il se passe, à ce niveau, ce qu'on observe, d'habitude, dans les rapports entre le peuple et ses députés. Le peuple élit les députés, repousse ensuite leur ouvrage dans des referendums et finit quand même par les réélire. Tout cela, du reste, est naturel. Le peuple est, en général, plus conservateur qu'un député et un député l'est, ordinairement, plus qu'un ministre.

*60. La procédure préparlementaire.* Voilà donc le Conseil fédéral qui dépose un projet devant les chambres. Le projet se lit dans un « message », qui en donne aussi le commentaire. Ce projet ne tombe pas du ciel. Les conseillers fédéraux ne l'ont pas fabriqué eux-mêmes autour d'une table, lors de leur séance hebdomadaire. C'est le produit d'une longue maturation, qu'on nomme parfois la procédure « préparlementaire ».

Il y aura d'abord eu le travail de quelques fonctionnaires et de quelques professeurs. Il y aura eu ensuite la réunion d'une commission d'experts, au sens suisse du terme, c'est-à-dire de gens qui connaissent bien la question et qui ont, souvent, des intérêts à défendre: membres de gouvernements cantonaux, secrétaires d'associations patronales, syndicalistes, etc. Il y aura encore eu, sur l'avant-projet de la commission, une consultation circulaire des cantons, des partis, de toute sorte d'associations.

C'est cette procédure préparlementaire qui est si souvent dénoncée par les publicistes. En réalité, on ne peut guère empêcher le Conseil fédéral de se soucier des chances de son projet et de les accroître en lui donnant une certaine

assise politique. L'envie est forte, évidemment, de faire parfois table rase et de construire quelque chose de neuf. Mais à quoi cela sert-il, si tout s'écroule, pour finir, dans un vote populaire? Ce qu'on peut demander, en revanche, c'est que les avis exprimés soient accessibles au public. Et c'est aussi que le Gouvernement et le Parlement, sans tomber dans la témérité, soient moins sensibles aux menaces de referendum.

Précisons, d'ailleurs, que, dans l'histoire de l'article conjoncturel, la consultation liminaire ne permettait pas de prévoir ce qui s'est passé plus tard.

*61. La procédure parlementaire. Priorité. Commissions. Débat sur l'entrée en matière.* Quant à la procédure parlementaire, on a pu voir comment elle se déroulait. Les présidents des chambres décident de la priorité. La chambre prioritaire crée une commission spéciale, à moins que l'objet ne relève d'une de ses commissions permanentes. La commission a de quinze à vingt-neuf membres au Conseil national, de cinq à quinze membres au Conseil des Etats. La commission fait, en plus minutieux, une répétition de ce qui se passera au conseil lui-même (ou plenum): un débat d'entrée en matière, une discussion de détail. Le plenum délibère du projet tel qu'il est sorti de la commission.

L'entrée en matière est parfois combattue, presque jamais refusée (le cas de l'instrumentarium, en 1969, est une rareté). Mais elle inspire souvent de longs discours, surtout au Conseil national. On entend d'abord deux rapports explicatifs, l'un en allemand, l'autre en français (sans limitation de temps). Puis chaque groupe politique, c'est-à-dire chaque parti, envoie un représentant à la tribune pour donner son avis (en quinze minutes). Puis chaque député qui le désire a dix minutes pour faire part de ses sentiments, poser des questions, annoncer des amendements au texte du projet. Les rapporteurs répondent, ainsi que le conseiller fédéral qui s'est occupé de l'affaire. La plupart de ces discours, pris séparément, sont intéressants. C'est l'ensemble qui est pesant. Du reste, comme ils sont soigneusement préparés et que, sauf les réponses finales, ils ne se réfèrent pas les uns



aux autres, ils forment une série de monologues un peu décousue. Ce flux oratoire n'en est pas moins normal. Le Parlement est là pour parler, pour refléter l'opinion publique, pour l'instruire et pour la former.

*62. Discussion de détail. Votes sur l'ensemble.* Si l'entrée en matière est acceptée, la chambre peut encore renvoyer le projet au Conseil fédéral ou à la commission. Elle ne le fait guère et aborde alors la discussion de détail, article par article. C'est la phase importante, c'est l'examen du texte et des amendements. Les discours se font plus serrés: on propose, on objecte, on réplique. On se compte et on tranche des dizaines de fois sur les projets importants. Il y a (au Conseil national) cinquante à cent personnes quand les orateurs parlent, cent cinquante au moment du vote. Certaines décisions sont prises à une ou deux voix d'écart. C'est là que le Parlement est imprévisible. Rien n'est réglé d'avance, quelques députés qui changent d'avis changent la majorité. Quand il a fini sa lecture, le conseil vote sur l'ensemble. Ici, peu de surprises, le vote est toujours positif (sauf un cas, au Conseil national, en 1975, sur une loi relative à l'avortement; au tour suivant, d'ailleurs, la chambre revenait sur son vote).

*63. Elimination des divergences. Votes finals.* Ce qui s'est fait dans une chambre se fait ensuite dans l'autre. Et l'on arrive ainsi au deuxième vote sur l'ensemble. Quand les deux textes sont identiques, la procédure touche à son terme. Quand ils sont différents (à cause des amendements), il faut les rendre identiques, par l'élimination des divergences, qu'on appelle vulgairement la navette. On a vu, plus haut, ce que pouvait être une navette, comment les chambres cédaient, réciproquement, jusqu'à ce qu'elles se soient accordées.

Si les chambres ne s'accordent pas, leurs commissions se réunissent en une conférence de conciliation, avant d'en référer une dernière fois aux conseils. Cette prolongation n'a été nécessaire qu'une quinzaine de fois depuis le début du siècle; le succès en a été variable.

Quand, enfin, il n'y a plus de divergences, les conseils

procèdent aux votes finals. Ici non plus, les surprises ne sont guère à craindre. On ne cite, pour ce siècle, que trois ou quatre échecs.

Après les votes finals, le texte pourra être publié en vue du referendum.

*64. Formes des actes de l'Assemblée fédérale. L'arrêté constitutionnel.* Les actes de l'Assemblée fédérale revêtent des formes diverses.

Lorsqu'elle entend reviser la Constitution, elle fera ce qu'on appelle un arrêté constitutionnel. Par exemple, le remplacement de l'ancien art. 31 quinquies par un nouvel article (qui est précisément l'article conjoncturel) a été fait dans la forme de l'arrêté constitutionnel. Cette sorte d'arrêté est soumise au referendum obligatoire du peuple et des cantons (art. 123). L'arrêté ne peut pas entrer en vigueur si le referendum ne donne pas un résultat doublement positif. L'article conjoncturel, première manière, est, justement, mort de cela.

*65. La loi et l'arrêté de portée générale.* Lorsqu'elle adopte des règles que la Constitution lui permet de prendre, c'est-à-dire des règles qui sont dans sa compétence et qui ne dérogent pas à d'autres règles constitutionnelles (comme les libertés individuelles), l'Assemblée fédérale édictera une loi ou un arrêté de portée générale.

Il s'agit là de deux formes équivalentes, qui sont prévues pour les règles de droit ordinaires. Ces règles de droit sont celles qui créent des droits ou des obligations au profit ou à la charge des particuliers, ou qui instituent des autorités, ou qui fixent des procédures. La seule différence entre la loi et l'arrêté de portée générale tient à la durée des règles: celles qui sont prises pour un temps indéfini sont mises dans une loi; celles qui sont d'une durée limitée sont mises dans un arrêté. Par exemple, le Code civil est une loi; la limitation des acquisitions d'immeubles par les étrangers est dans un arrêté, valable jusqu'en 1982. Le Code des obligations est une loi; le régime de la surveillance des loyers est dans un arrêté, valable également jusqu'en 1982. L'aménagement



du territoire devait être réglé par une loi. Comme la loi a été rejetée en vote populaire, il n'existe actuellement qu'un arrêté provisoire destiné à protéger certaines zones. Dans notre histoire conjoncturelle, l'instrumentarium de la Banque nationale, s'il est régularisé, doit faire l'objet d'une loi. Etc.

La loi et l'arrêté sont (depuis 1874) exposés au referendum facultatif du peuple (art. 89 I et II). Si le referendum est demandé — et il peut l'être, dans un délai de quatre-vingt-dix jours, par cinquante mille citoyens —, la loi, non plus que l'arrêté, ne prendra d'effet tant que les électeurs ne l'auront pas approuvée.

*66. L'arrêté simple.* Les actes de l'Assemblée fédérale qui ne contiennent pas de règles de droit sont pris, en principe, dans la forme de l'arrêté simple. C'est le cas des ouvertures de crédit, du budget, de l'approbation des comptes. L'arrêté simple n'est pas sujet à referendum. Par exemple, il n'y a pas de referendum possible contre un plan de relance ou contre un programme d'armement. Les Suisses ont refusé, en 1956, d'instituer le referendum financier.

*67. L'arrêté de portée générale urgent.* Mais l'histoire de la politique conjoncturelle nous a fait connaître encore une autre forme: celle de l'arrêté urgent (art. 89 bis). La clause d'urgence, qui n'a d'effet que sur le referendum, n'est pas concevable pour les arrêtés simples. Elle n'est pas prévue pour les lois (quoiqu'elle eût pu l'être). Elle n'est possible que pour les arrêtés de portée générale, c'est-à-dire qu'elle ne peut affecter que des règles de droit d'une durée limitée. Si l'entrée en vigueur d'un tel arrêté ne souffre aucun retard, qu'elle ne peut attendre l'expiration de la procédure référendaire, l'Assemblée fédérale peut la déclarer urgente et la décréter. Dans ce cas, on fait les distinctions suivantes:

Si l'arrêté doit durer moins d'un an, il n'y aura pas de referendum du tout. Si l'arrêté, quoique limité dans le temps, doit durer plus d'un an, le referendum pourra être demandé, dans les quatre-vingt-dix jours, selon les règles ordinaires. Mais il n'aura pas d'effet suspensif, comme on a

vu qu'il l'avait pour les lois. Il n'aura d'autre effet, s'il est négatif, que d'entraîner, au bout d'un an, l'abrogation de l'arrêté.

*68. L'arrêté urgent dérogeant à la Constitution.* Le système constitutionnel de l'urgence, qui, dans son état actuel, date de 1949, prévoit encore une autre possibilité, infiniment plus troublante (art. 89 bis III). Lorsqu'elle peut se prévaloir de l'urgence, l'Assemblée fédérale a le droit de déroger, dans son arrêté, à la Constitution elle-même. Mais alors, si elle le fait, et c'est au fond assez logique, cet arrêté ne pourra dépasser la durée d'un an que s'il a été confirmé, dans l'intervalle, par un vote positif du peuple et des cantons. Le referendum est donc, ici, obligatoire. Nous en avons connu une douzaine d'exemples, depuis 1964, dans le domaine, précisément, de la politique conjoncturelle. On se reportera aux scrutins de 1965 (n° 4), de 1972 (n° 11), de 1973 (n° 13); plus récemment, de décembre 1976 (n° 34). Chose remarquable, ces arrêtés ont toujours été confirmés.

Et pourtant, le procédé n'est pas très sain. C'est un expédient. Pour agir, le législateur doit attendre le dernier moment, celui de l'urgence. Il ne peut pas prendre de mesures préventives. L'un des buts de l'article conjoncturel était de le lui permettre.

*69. Les droits du citoyen.* Nous sommes, depuis quelques paragraphes, en plein dans les droits populaires. Il nous faut en donner maintenant une vue plus complète. Les électeurs fédéraux, c'est-à-dire les citoyens suisses âgés de vingt ans qui sont domiciliés dans une commune suisse ou qui y sont enregistrés (pour les Suisses de l'étranger), et qui représentent aujourd'hui un ensemble d'environ 3 800 000 personnes, jouissent des droits politiques suivants:

a) Ils peuvent prendre part, tous les quatre ans, à l'élection des conseillers nationaux de leur canton.

b) Ils peuvent, à cent mille, déposer des initiatives sur la Constitution et, à cinquante mille, demander le referendum contre les lois et les arrêtés de portée générale (ces chiffres, on le sait, résultent d'une revision de septembre 1977).



c) Ils peuvent se prononcer, par oui ou par non, sur les arrêtés constitutionnels et sur les arrêtés urgents qui dérogent à la Constitution (referendum obligatoire); sur les lois et les arrêtés de portée générale contre lesquels le referendum a été demandé (referendum facultatif); sur les initiatives populaires (referendum obligatoire, comme on verra plus loin, n° 74).

*70. Distinctions.* On observera que l'élection des conseillers aux Etats relève du droit cantonal et qu'elle appartient donc aux citoyens cantonaux, qui peuvent, par exemple, être électeurs avant l'âge de vingt ans.

On distinguera aussi, du point de vue de la terminologie, le referendum, qui est un vote, de la demande de referendum, qui est comparable à une initiative.

*71. Le referendum populaire (renvoi). Le cas des traités internationaux.* Le referendum a été décrit au moment où nous parlions des actes de l'Assemblée fédérale (n$^{os}$ 64 et ss.). Nous complétons le tableau en disant quelques mots des traités internationaux.

C'est le Conseil fédéral qui ratifie les traités. Mais il ne peut le faire, en général, que si l'Assemblée l'y autorise. L'autorisation, ou approbation, prend d'ordinaire la forme de l'arrêté simple; c'est dire qu'il n'y a pas de referendum (n° 66). Mais elle prendra la forme de l'arrêté de portée générale, exposée au referendum facultatif, pour certaines catégories de traités: ceux de longue durée; les traités multilatéraux qui ont pour objet l'unification du droit; ceux qui créent des organisations internationales; ceux que l'Assemblée fédérale juge convenable d'exposer à une demande de referendum. Enfin, l'approbation prendra la forme d'un arrêté soumis au referendum obligatoire du peuple et des cantons, quand il s'agira de l'entrée de la Suisse dans une organisation supranationale (du type de la Communauté économique européenne, ou Marché commun) ou dans une organisation de sécurité collective (telle que l'Organisation des Nations Unies). Ce système vient d'être introduit dans

la Constitution par un vote du mois de mars 1977 (art. 89 III à V).

*72. La double majorité du peuple et des cantons.* Certains votes ne sont tenus pour positifs que s'ils réunissent la double majorité du peuple et des cantons. C'est, en général, le cas des referendums obligatoires. L'exigence des deux majorités s'explique aisément lorsque la mesure soumise au peuple entraîne une diminution, durable ou temporaire, des pouvoirs des cantons. L'exemple classique est l'attribution à la Confédération d'une compétence qui appartient aux cantons.

Depuis 1848, l'expérience montre que les deux majorités vont presque toujours de pair. Le peuple et les cantons disent oui; le peuple et les cantons disent non. L'hypothèse où le peuple dit non et les cantons oui (qui n'a guère d'intérêt pratique) s'est réalisée deux fois, en 1910 et en 1957, sur plus de deux cents scrutins. Celle où le peuple dit oui et les cantons non, et qui permet à ceux-ci de contrecarrer la volonté nationale, s'est produite cinq fois, en 1866, 1955, 1970, 1973, 1975. Dans le dernier cas, il y eut, exceptionnellement, une égalité qui équivalait à un refus: c'était l'article conjoncturel (n° 33)! Les cinq fois, il s'agissait bien d'un transfert de compétences des cantons à la Confédération. Et c'est, somme toute, parfaitement acceptable. La situation serait, en revanche, assez gênante, si les cantons empêchaient de la sorte l'adoption d'une règle qui n'a rien à voir avec la structure fédérative du pays: si, par exemple, ils avaient, contre la volonté populaire, refusé le suffrage féminin en 1971 ou si c'était à cause d'eux qu'en 1972 l'exportation d'armes n'a pas été interdite.

*73. L'initiative populaire. Elle n'existe pas pour les lois.* L'initiative populaire n'est connue, en droit fédéral, que pour la revision de la Constitution. On ne peut pas s'en servir pour demander l'adoption d'une loi. Le constituant (peuple et cantons), qui a repoussé à deux reprises l'institution de l'initiative législative, en 1872 et en 1961, ne pensait pas qu'il appartînt à quelques particuliers de rédiger une loi. L'argument est soutenable, mais le résultat n'est pas satisfaisant. Quand des citoyens veulent changer une loi, par exemple un article du code pénal, ou de la loi sur l'assurance maladie, ou de la loi sur le travail, ils sont obligés de proposer une revision de la Constitution (comp. n° 228). Le défaut n'est peut-être, en fait, pas très grave, si l'on pense que les initiatives sont rarement acceptées (sept fois sur plus de soixante-dix, depuis 1848) et que, de toute façon, le Parlement lui-même ne s'est pas gêné de charger la Constitution d'un fatras de petites règles. Il y a toutefois, dans le système actuel, quelque chose d'un peu grotesque. Les citoyens sont donc bons pour corriger la loi suprême, et ils ne le seraient pas pour corriger les lois ordinaires! Ils ont le droit de parler des dimanches sans voitures dans la Constitution, mais surtout pas dans la loi sur la circulation routière, à laquelle, pourtant, la règle ressortit le plus naturellement du monde! Ces illogismes sont agaçants et ne servent pas la cause de la démocratie.



*74. L'initiative pour la revision de la Constitution.* L'initiative peut (depuis 1891) tendre à la revision totale ou à la revision partielle de la Constitution.

Quand elle tend à la revision totale, c'est au peuple (sans les cantons) de dire, dans un referendum préalable, s'il en admet le principe. Il n'y en a eu qu'un exemple, en 1935, à l'occasion d'une initiative du Front national. Le peuple a dit non.

Quand c'est une revision partielle qui est demandée, les citoyens ont le choix entre deux formes: un texte rédigé ou une proposition générale. S'ils font une proposition générale, c'est le Parlement qui devra rédiger un texte, au risque de dénaturer la pensée des initiateurs. La voie est pleine d'embûches, ainsi que l'atteste une récente affaire (initiative dite de Münchenstein, sur l'objection de conscience). Ce n'est donc pas sans raison que les citoyens préfèrent l'autre manière, celle du texte rédigé. Au moins, les chambres n'y peuvent pas toucher. Tout ce qu'elles peuvent faire est un contreprojet, qu'elles soumettront, avec l'initiative, au vote du peuple et des cantons (comp. n° 227).

*75. Exemples tirés de la politique conjoncturelle.* Le problème conjoncturel a suscité deux initiatives populaires, l'une du parti communiste, l'autre de M. Debétaz. D'elles, au moins, on ne peut pas dire qu'elles n'étaient pas du niveau constitutionnel. Elles proposaient, toutes les deux, une revision partielle de la Constitution. Celle des communistes: un accroissement des compétences fédérales et une diminution de la liberté économique. Celle de M. Debétaz: une réforme du droit d'urgence. On peut même se demander si la première ne tendait pas, au fond, à une revision totale. Mais le Conseil fédéral, comme on va le voir, a empoigné la question par un autre côté.

*76. L'unité de la matière.* Toutes les deux portaient un texte rédigé. M. Debétaz: un nouvel art. 89 bis. Le parti communiste: un nouvel art. 31 quinquies. On les comprend, c'était plus sûr.

Mais les initiateurs n'étaient pas au bout de leurs peines. Nous ne parlons pas de M. Debétaz, qui, faute de signataires, semble avoir abandonné la partie. Comme il lui faudra, désormais, en trouver cent mille, et dans le délai de dix-huit mois qu'imposera bientôt la nouvelle loi sur les droits politiques de 1976, il est peu probable qu'il y parvienne jamais.

Nous pensons surtout à l'autre initiative. Ne demandant qu'une revision partielle, elle était soumise au principe de l'unité de la matière; ce qui signifie qu'elle ne devait traiter que d'une matière. Principe obscur, qu'il appartient à l'Assemblée fédérale de faire respecter, en annulant les initiatives qui le violent. Jusqu'à maintenant, à cause, justement, de son obscurité, l'Assemblée s'était toujours montrée très large. Mais le Conseil fédéral lui a proposé de faire un exemple (avril 1977). Au lieu de s'interroger sur la cohérence du programme, il dénonçait la diversité de ses applications: et le contrôle des prix, les impôts nouveaux, les nationalisations lui semblaient des moyens trop différents pour être inclus dans le même projet. Le Conseil national, prioritaire, l'a suivi, par 85 voix contre 66 (3 octobre 1977), puis le Conseil des Etats, par 17 voix contre 6 (14 décembre 1977).



*77. Publications officielles.* Les actes des autorités fédérales se lisent dans les documents suivants:

Les messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, dans la «Feuille fédérale», publication hebdomadaire qui couvre plusieurs milliers de pages par an.

Les arrêtés constitutionnels, les lois, les arrêtés de portée générale, avant le referendum, dans la Feuille fédérale également.

Après le referendum, s'il est positif, ou l'expiration du délai référendaire, si le referendum facultatif n'est pas demandé, ces arrêtés et ces lois peuvent entrer en vigueur. Ils sont publiés dans le «Recueil des lois fédérales» (chronologique) et insérés, en même temps, dans le «Recueil systématique du droit fédéral», sur feuilles volantes. Le Recueil des lois donne ainsi les états successifs du droit fédéral et le Recueil systématique, son état actuel.

Les débats de l'Assemblée fédérale sont reproduits dans le «Bulletin officiel» (auparavant «Bulletin sténographique»). La relation ne portait, autrefois, que sur les actes sujets à referendum. Elle est intégrale depuis 1971. Quant aux commissions d'experts et aux commissions parlementaires, leurs procès-verbaux ne se trouvent que sous la forme du ronéotype. Ils ne sont pas publics. En revanche, les réponses à la consultation préparlementaire sont, depuis 1976, assez largement diffusées par les soins du Gouvernement.

Le résultat des élections au Conseil national et celui des referendums font l'objet de rapports du Conseil fédéral, qui paraissent dans la Feuille fédérale.

# Chapitre II

# La création du canton du Jura

## A. Les faits

*78. Une affaire qui agace la Suisse.* Je raconterai maintenant une histoire plus simple, plus connue aussi ; une histoire qui a soulevé, il faut bien en convenir, des passions autrement vives que l'article conjoncturel : l'histoire de la création du canton du Jura, c'est-à-dire le récit des efforts qui ont été entrepris pour transformer la partie septentrionale du canton de Berne en un nouveau canton.

Ici, le choix ne demande pas de longues explications. L'affaire jurassienne agace la Suisse depuis bientôt quinze ans et la manière dont on cherche à la résoudre nous permettra de voir d'un peu plus près la texture de notre fédéralisme.

*79. Le Jura au Moyen Age : un et divisé.* On a tellement écrit sur les origines médiévales du Jura, pour savoir s'il avait été uni ou toujours divisé ; on a mis tant d'ardeur à défendre l'une ou l'autre des deux thèses, à cause des conséquences politiques que les gens d'aujourd'hui voudraient en tirer ; on s'est jeté tant de faits et de dates à la tête qu'il est devenu périlleux d'intervenir dans le débat. Nous nous bornons donc à rapporter ce qui se lit dans les manuels.

Il y avait, jadis, un évêque de Bâle, dont le diocèse couvrait des terres allemandes, alsaciennes, jurassiennes. Dès l'an mille cet évêque, devenant Prince de l'Empire, se constitua progressivement un domaine temporel dans une partie de son diocèse — et même au-delà, dans celui de Lausanne.



C'est ainsi qu'il acquit d'abord l'Abbaye de Moutier, avec des dépendances qui appartiennent aujourd'hui aux districts des Franches-Montagnes, de Courtelary (Erguel), de Bienne et de la Neuveville ; puis, vers la fin du XIII^e^ siècle, la seigneurie de Delémont et la seigneurie d'Ajoie (Porrentruy). Il y eut donc bien, dès le XIV^e^ siècle, une allégeance commune de tous ces territoires. Mais il s'agissait là de rapports féodaux, chaque région gardait une certaine liberté. Dans le même temps, par exemple, Bienne, puis la Neuveville, l'Erguel, Moutier passaient des traités de combourgeoisie avec les villes de Berne et de Soleure ; de sorte qu'à la communauté d'allégeance s'ajouta bientôt la diversité des alliances. La juridiction culminait dans la cour du Prince, mais les obligations militaires étaient divergentes.

*80. La division au cours des siècles.* A la veille de la Réforme, on pouvait distinguer, dans les terres du Prince-Evêque, une « partie helvétique », tournée vers les cantons suisses, et une « partie germanique », qui relevait exclusivement de l'Empire. La partie helvétique contenait Bienne, la Neuveville, l'Erguel. La partie germanique incluait notamment Delémont, l'Ajoie, les Franches-Montagnes. Moutier en était aussi, mais elle avait avec la Suisse des liens particuliers. On le voit, la division entre le Nord et le Sud est ancienne. Même le déchirement que Moutier connaît aujourd'hui trouve une explication dans l'histoire.

Et tout cela dure depuis cinq siècles. C'est à cause de cette division que Farel et son culte s'arrêteront dans le Sud. C'est à cause d'elle que le Nord seul subira la guerre de Trente Ans. C'est elle, toujours, qui fera que les Français de 1793 n'annexeront d'abord que les régions du Nord. Le Mont-Crosin, pour eux, était comme une frontière : de l'autre côté, c'était la Suisse. Et, quand ils envahiront le Sud, en octobre 1797, les jours de la Confédération sont comptés.

*81. Le rattachement à Berne (1815).* En perdant leur indépendance, les parties jurassiennes gagneront l'unité administrative. D'abord dans un département français : celui du

Mont-Terrible, jusqu'en 1800; celui du Haut-Rhin, de 1800 à 1814. Puis dans le canton de Berne, dès la Restauration (1815).

Le rattachement à Berne, décidé par les Puissances alliées (Autriche, Russie, Prusse, Grande-Bretagne), devait paraître, sinon souhaitable, du moins assez naturel aux Jurassiens du Sud. En tout cas, des siècles de combourgeoisie l'avaient préparé; et, si l'on parlait deux langues différentes, on avait la même religion. Il était, en revanche, tout à fait artificiel pour les Jurassiens du Nord. Ici, rien n'était commun, ni la langue, ni la religion, ni l'histoire.

*82. Le Jura bernois au XIX^e^ siècle.* Les Jurassiens s'accommodèrent de leur nouveau statut. Ils prirent même une part active à la Régénération libérale des années trente: un de leurs meilleurs hommes, Xavier Stockmar, de Porrentruy, fut bientôt conseiller d'Etat. Mais, dès que le Gouvernement bernois touchait au problème religieux, les catholiques du Nord organisaient la résistance. On le vit en 1836, quand les cantons régénérés voulurent soumettre l'Eglise romaine à la surveillance des autorités civiles. On le vit surtout dans les années soixante-dix, pendant le Kulturkampf: l'évêque fut déposé, les curés s'exilèrent et il fallut beaucoup de temps pour apaiser les cœurs.

*83. La liberté d'établissement.* L'inclusion du Jura dans le canton de Berne ne fut pas sans effet sur les mouvements de la population. Désormais, l'établissement était libre, tous les ressortissants du canton pouvaient prendre domicile où il leur plaisait. C'était vrai des Jurassiens qui voulaient aller à Thoune ou à Langnau. Mais c'était aussi vrai, dans l'autre sens, du paysan de Trachselwald ou de Schwarzenbourg qui désirait s'installer dans l'Erguel ou dans le Clos-du-Doubs. Et chacun venait avec sa façon de parler, ses habitudes, sa culture, ce qui était bien légitime. Il se créa plusieurs écoles de langue allemande dans les districts du Jura.

Sans doute l'égalité, la réciprocité étaient-elles garanties. Mais la situation n'était pas pareille: les Bernois alémaniques étant au moins six fois plus nombreux que les francophones, le risque d'invasion était évidemment plus grand dans le Jura que dans l'ancien canton. Certains Jurassiens commencèrent donc d'éprouver les craintes communes à toutes les minorités et c'est ainsi que, progressivement, la question de la langue vint doubler celle de la confession.



*84. L'idée de séparation.* L'idée d'une séparation fut agitée quelquefois au cours du XIX^e^ siècle. Mais plutôt par intermittence, jamais d'une manière durable. On en parla encore en 1917, à cause du fossé qui s'était creusé, pendant la guerre, entre les Romands et les Suisses allemands. Puis tout rentra dans l'ordre. Il y avait assez de problèmes, la grève, les crises, bientôt une nouvelle guerre, pour occuper les esprits.

*85. La balourdise de 1947. Le Comité de Moutier.* La véritable affaire jurassienne commença par une balourdise. Le Grand Conseil bernois décida un jour — c'était le 9 septembre 1947 — que le Département des travaux publics n'était pas fait pour un conseiller d'Etat qui ne parlait que le français. Cette décision, réitérée la semaine suivante, était peut-être conforme à la nature des choses, mais profondément humiliante et injuste pour la minorité. Après tout, s'il n'y avait pas eu 1815, la question ne se serait pas posée. Les Jurassiens, blessés, ne décoléreront plus.

Un comité se réunit à Moutier pour élaborer un nouveau statut du Jura. Il s'agissait de trouver des règles qui protègent mieux la partie française du pays. On chercha d'abord du côté du bicamérisme: il y aurait eu, parallèle au Grand Conseil (où la députation jurassienne n'occupait qu'un septième des sièges), une chambre paritaire, de mêmes pouvoirs, composée pour moitié d'alémaniques et pour moitié de francophones.

Mais cette sorte de fédéralisation du canton était contraire au droit fédéral lui-même. Donnant décidément trop de poids à la minorité, elle violait le principe de l'égalité politique. Il ne sortira donc de ces travaux qu'une timide revision de la Constitution bernoise.

*86. La revision de la Constitution bernoise de 1950.* La revision, acceptée par les électeurs bernois le 29 octobre 1950 et garantie par les chambres fédérales le 12 avril suivant, contenait trois petites innovations:

La reconnaissance d'un «peuple jurassien», dépourvue de portée juridique, mais dont les Jurassiens prétendront tirer, plus tard, d'étranges conséquences.

La consécration, parfaitement légitime, du caractère officiel de la langue française.

L'attribution aux députés jurassiens du droit de donner un avis préalable sur les questions qui intéressaient particulièrement le Jura. C'est tout ce qui restait du programme de Moutier.

Enfin, l'assurance était donnée aux Jurassiens qu'ils continueraient d'avoir, comme par le passé, deux sièges sur neuf dans le Gouvernement du canton.

*87. Séparatistes et loyalistes.* Une réforme aussi modeste ne pouvait évidemment pas satisfaire ceux qui voulaient rendre au Jura sa personnalité. Une autre génération d'hommes politiques va donc se lever, qui réclamera carrément la séparation. Tel sera, désormais, le but principal du «Rassemblement jurassien». Ce Rassemblement, créé dès l'automne 1947, trouvera, comme il était naturel, son plus solide appui dans le nord du pays. Dans le sud, en revanche, la majorité de la population jugeait tout à fait acceptable d'être bernoise. Elle exprimera son loyalisme dans l'«Union des Patriotes jurassiens». Le Rassemblement invoquait la langue et la culture, l'Union pensait plutôt en termes de confession. Tous les deux se servaient de l'histoire, chacun à sa façon. Les Jurassiens du Sud détestaient ceux du Nord plus qu'ils n'aimaient les Bernois de l'ancien canton.

*88. Les camps s'affrontent.* Comme ils n'étaient, d'abord, pas pris très au sérieux, les séparatistes se mirent à parler plus haut. Ils traitaient les gens du Sud de laquais, de valets au service de l'impérialisme allemand. Toute une littérature s'épanouit, qui magnifiait l'«ethnie» française. De la langue, on passait donc insensiblement à la race. Le Sud, de son côté, n'était pas à court de réponses: avec leurs poses avantageuses, leur manie de mépriser les Suisses et de singer les Français, les gens du Nord ajoutaient le ridicule à l'ingratitude.



*89. Les séparatistes demandent un plébiscite (1959).* Un scrutin populaire souligna cette opposition. Le Rassemblement, usant du droit d'initiative, demanda qu'un plébiscite fût organisé, dans les districts jurassiens, sur la séparation. Naturellement, l'organisation du plébiscite se heurta au refus massif des citoyens bernois: 80 000 non contre 23 000 oui (5 juillet 1959). Mais les résultats du Jura francophone étaient eux-mêmes très révélateurs: 14 900 non contre 14 600 oui; 10 200 oui contre 4400 non dans les trois districts du Nord, Delémont, Porrentruy, Franches-Montagnes; 4400 oui contre 10 500 non dans les trois districts du Sud, Moutier, Courtelary, la Neuveville. En résumé, sept à trois pour le projet, dans le Nord; sept à trois contre, dans le Sud; et les deux parties, Nord et Sud, avaient à peu près le même nombre d'électeurs. Il était difficile d'imaginer une symétrie plus parfaite.

*90. Violences séparatistes.* L'animosité crut encore dans les années soixante. Des séparatistes exaltés incendièrent les fermes de quelques Suisses allemands. Ils déposèrent des explosifs le long des rails des Chemins de fer fédéraux. D'autres sabotèrent, en août 1964, aux Rangiers, une manifestation nationale où un conseiller fédéral devait prendre la parole. Ces gestes étaient symboliques. Leurs auteurs s'en prenaient aux immigrés, parce qu'ils leur semblaient voler leur pays, et aux autorités fédérales, parce qu'elles les laissaient faire.

*91. Programme du Gouvernement bernois (1967). Commission confédérée des bons offices (1968).* En 1965, la députation jurassienne au Grand Conseil entreprit un dernier effort pour régler le litige à l'intérieur du droit bernois. Elle présenta dix-sept propositions, qui reprenaient les idées du

Comité de Moutier (n° 85). Trois éminents juristes montrèrent, une nouvelle fois, que plusieurs de ces thèses étaient contraires au droit fédéral.

De toute façon, le temps des petites réformes était passé. Le 17 mars 1967, le Gouvernement bernois annonça un généreux programme, où les Jurassiens pourraient enfin choisir entre le statu quo, l'autonomie dans le canton et l'indépendance. L'année suivante, il créait, d'entente avec le Conseil fédéral, qui s'occupait enfin du problème, une « Commission confédérée des bons offices ». Cette commission, composée de deux anciens conseillers fédéraux et de deux membres de l'Assemblée fédérale, devait étudier les modalités d'un véritable statut du Jura et la procédure d'une séparation.

*92. Le système des plébiscites.* Préparé par la commission, puis précisé par le Gouvernement et par le Grand Conseil, le statut d'autonomie, malgré l'intérêt qu'il aurait pu susciter en d'autres temps, sombrera dans l'indifférence, en 1973. Il permettait la régionalisation de toutes les parties du canton et donnait des règles spéciales au Jura. On n'en était plus là et l'attention se porta plutôt sur les voies de l'indépendance.

La commission, puis le Grand Conseil, prévoyaient une série de plébiscites.

D'abord un vote de tous les districts jurassiens sur la question : voulez-vous constituer un nouveau canton ?

Si la majorité populaire répondait oui, mais que certains districts fussent hostiles à la séparation, il était loisible à un cinquième de leurs électeurs de demander un deuxième scrutin. Il en allait de même pour les districts séparatistes, si la majorité populaire répondait non à la première question.

Enfin, si la création d'un canton était décidée, toutes les communes contiguës à la nouvelle frontière pouvaient, sur l'initiative d'un cinquième de leurs électeurs, demander un troisième scrutin.

Cette procédure en « cascade », qui ajoutait au vote principal deux corrections successives, cherchait à tenir compte de la division politique du Jura. Il ne fallait pas que le Nord pût entraîner le Sud, ni que le Sud pût retenir le Nord. Ce qu'était le Nord, ce qu'était le Sud, ressortirait exactement du troisième scrutin.



*93. La solution des deux demi-cantons.* Une meilleure solution aurait été, peut-être, de permettre au Nord et au Sud de former, chacun de leur côté, deux nouveaux demi-cantons. L'idée de deux demi-cantons, avancée en 1965 par un historien (M. H. Lüthy, de Zurich), convenait parfaitement aux circonstances. Elle rendait justice au problème de la langue et à celui de la religion. Sans doute la procédure eût-elle été encore un peu plus compliquée, parce qu'il aurait fallu, naturellement, laisser au Sud la faculté de rester dans le canton de Berne. Mais, si la solution des demi-cantons n'a pas été étudiée plus avant, ce n'est pas à cause de sa difficulté. C'est parce que les séparatistes, perdus dans leur rêve d'unité, ne montrèrent pas, à cette époque, le moindre intérêt pour elle.

*94. La revision de la Constitution bernoise de 1970.* Le système des trois scrutins fit l'objet d'une revision de la Constitution bernoise. Les nouveaux articles, adoptés par le Grand Conseil au mois de décembre 1969, furent approuvés par le peuple bernois le 1er mars 1970, à l'imposante majorité de 90 000 voix contre 14 000. On était fatigué de toute cette histoire. Quant au Rassemblement jurassien, il avait soutenu le projet, tout en en critiquant les modalités. La garantie fédérale fut accordée le 7 octobre 1970.

*95. Le droit de participer aux plébiscites.* Un des points les plus controversés était celui du droit de vote. Qui prendrait part aux plébiscites ? Le droit bernois, suivant en ceci le droit fédéral, disait : les habitants. Les séparatistes, férus de leur pensée ethnique, répondaient : les ressortissants. Ils se fondaient sur le droit des gens et se référaient à des avis que leur avaient donnés des juristes autrichiens.

D'après la première thèse, tous les Confédérés établis dans l'une des communes du Jura, et eux seuls, pourraient voter, même s'ils étaient de langue allemande. L'autre thèse, au contraire, étendait le vote aux Jurassiens de

souche, même s'ils habitaient Winterthour, Lausanne ou Saint-Maurice. On alléguait la particularité du scrutin pour substituer le principe de l'origine à celui du domicile, qui est la règle ordinaire en matière de droits politiques.

*96. Le nombre des plébiscites.* Un autre litige portait sur le nombre des plébiscites. Les séparatistes voyaient dans le système des trois scrutins une machine à faire éclater un pays qui leur semblait uni. Pour un peu, ils auraient préféré jouer toute la partie en un coup de poker. Mais le fond de leur pensée, c'était que des corrections devaient être possibles si le vote général donnait une majorité pour Berne, non pas dans le cas contraire.

*97. Le plébiscite du 23 juin 1974.* C'est le cas contraire qui se produisit. Le 23 juin 1974, les habitants du Jura décidèrent la séparation par 37 000 voix contre 34 000. Si le nombre des votants était beaucoup plus élevé qu'en 1959 (cf. n° 89), cela tient au fait que les femmes, dans l'intervalle, avaient obtenu les droits politiques, que la participation était plus forte (90 % !) et que le district de Laufon, jurassien mais de langue allemande, était inclus dans le résultat.

Les séparatistes concluront, un peu vite, que l'Etat du Jura était né. En réalité, les sentiments étaient presque aussi partagés qu'en 1959: 24 000 voix à 9000 pour la séparation dans le Nord; 21 000 à 11 000 contre la séparation dans le Sud (sans tenir compte du Laufonnais). Les scrutins subséquents allaient donc, inévitablement, réduire l'étendue du futur canton.

*98. Le plébiscite du 16 mars 1975.* Le deuxième vote eut lieu le 16 mars 1975, dans les trois districts du Sud. La campagne fut beaucoup plus hargneuse que celle de l'année précédente. Le Rassemblement jurassien, au mépris de toute vraisemblance, tenait ce nouveau scrutin pour nul. Les anti-séparatistes se regroupèrent en un mouvement plus dur, qu'ils nommèrent «Force démocratique». Le Gouvernement lui-même, qui s'était montré neutre en 1974, exhorta cette fois-ci les loyalistes à lui rester fidèles. Cette intervention pesante était bien inutile: le résultat était connu d'avance, les trois districts resteraient bernois. Celui de Moutier seul était intérieurement divisé, dans le rapport de quatre pour Berne et trois pour le Jura.



*99. Les plébiscites des 7 et 14 septembre et du 19 octobre 1975.* La région de Moutier fit l'objet d'un troisième scrutin, dans les communes, les 7 et 14 septembre et le 19 octobre 1975. Les communes du nord du district (celles qui, au XVI^e siècle, avaient éconduit Farel) rejoignirent le Jura, tandis que la ville même de Moutier confirmait, dans un vote serré, qu'elle demeurait attachée à Berne.

De tous ces plébiscites, il résultait que le nouveau canton du Jura aurait 840 kilomètres carrés et 67 000 habitants.

*100. Election d'une Constituante (1976). La Constitution jurassienne du 3 février 1977.* Une fois définies les frontières du futur Etat, et conformément aux règles bernoises de 1970, les citoyens de ce territoire élurent une Constituante de cinquante membres, le 21 mars 1976, pour faire une Constitution. La Constituante se réunit en avril. Des avocats du Jura lui avaient préparé un projet, ce qui lui permit d'aller très vite. La première lecture était achevée dès octobre, la seconde le 3 février suivant. Les électeurs jurassiens acceptèrent la Constitution, par 27 000 voix contre 6000, le 20 mars 1977: l'opération n'avait pas pris un an.

*101. Contenu de cette Constitution.* La Constitution jurassienne comprend un préambule, 138 articles et quelques dispositions transitoires. Dans sa partie principale, elle contient une liste des libertés individuelles, une énumération des tâches de l'Etat, des règles d'organisation.

Les cantons sont libres de faire leur Constitution comme il leur plaît, pourvu qu'ils respectent le droit fédéral. Il appartient à l'Assemblée fédérale de vérifier si cette condition est remplie.

*102. Garantie des libertés.* La Constitution fédérale protège plusieurs libertés individuelles (n° 42). Au-delà de son texte,

le Tribunal fédéral lui en fait garantir, implicitement, encore d'autres. De plus, la Suisse a ratifié, en novembre 1974, la Convention européenne des Droits de l'Homme, ce qui fait qu'au total le droit fédéral, Constitution, jurisprudence, traité, renferme lui-même un catalogue assez complet. Et ce catalogue lie les autorités des cantons aussi bien que celles de la Confédération. On peut, dès lors, se demander s'il était bien utile de le reproduire dans la Constitution du Jura.

Mais la réponse est positive. La Constitution d'un canton n'a pas seulement une portée juridique. Elle a également une valeur didactique. Il est bon que le citoyen qui la lit ait une idée générale de ses droits, même si la plupart d'entre eux lui sont, au fond, assurés par la Confédération. Toutes les constitutions cantonales ont leur catalogue, jusqu'aux plus récentes (Obwald, 1965; Nidwald, 1968; projet pour Argovie, 1976; projet pour Glaris, 1977). Il était donc légitime que celle du Jura eût le sien.

*103. Tâches de l'Etat. Conflits avec le droit fédéral.* La partie sur les tâches de l'Etat était plus discutable. Bien entendu, elle n'avait pas pour propos de partager les compétences entre la Confédération et les cantons. Ceci, c'est l'affaire de la Constitution et des lois fédérales (n° 51). Les dispositions jurassiennes visaient un autre but, qui était de donner des instructions au législateur ordinaire, au lieu de le laisser agir à sa guise, comme font les constitutions de la plupart des autres cantons. Dans ce sens, la Constitution jurassienne était intéressante et neuve.

Ce qui était moins satisfaisant, c'est que le constituant jurassien, superbement ignorant du droit fédéral, enjoignait au législateur de faire toute sorte de choses qui n'étaient pas dans les compétences d'un canton. Par exemple, il prescrivait le droit de grève, alors que cet objet relève — sauf pour les fonctionnaires — du Code fédéral des obligations. Ou encore: il entendait qu'une loi cantonale réglât la condition des travailleurs, sans avoir l'air de se douter que cette matière relève, elle aussi, du Code des obligations, ainsi que d'une loi fédérale sur le travail, etc. Les compétences du canton n'étaient sans doute pas nulles, mais plus réduites



que les Jurassiens ne paraissaient le croire. Pour finir, la Constitution regorgeait de promesses dont une infime partie seulement pouvait être tenue.

*104. Organisation de l'Etat.* Les articles sur l'organisation, Parlement, Gouvernement, droits populaires, districts, communes, Eglises, etc., ne s'exposaient pas au même grief. Dans ce domaine, en effet, les cantons jouissent d'une très large autonomie. Ils se heurtent rarement au droit fédéral. Les Jurassiens purent donc se montrer inventifs. C'est ainsi, par exemple, qu'ils décidèrent, pour la première fois en Suisse, que leurs députés au Conseil des Etats seraient élus à la proportionnelle — alors que, partout ailleurs, ils le sont à la majoritaire (n° 57).

*105. L'article 138.* Mais le clou de la Constitution est ailleurs. L'art. 138 (129 de la première lecture) est un petit article qui clôt le chapitre sur la revision constitutionnelle. Il dit ceci: «La République et Canton du Jura peut accueillir toute partie du territoire jurassien directement concerné par le scrutin du 23 juin 1974, si cette partie s'est régulièrement séparée au regard du droit fédéral et du droit du canton intéressé.»

Cet article a déchaîné des passions infinies. Il a provoqué l'indignation du Gouvernement bernois, la réprobation du Conseil fédéral, la colère sanguinaire de Force démocratique et la mauvaise humeur de beaucoup de Confédérés. On y a vu le signe d'un esprit revendicateur, irrédentiste, annexionniste, totalement incompatible avec la paix confédérale et la garantie des territoires des cantons.

Ceux qui ont ainsi dénoncé l'article l'ont mal lu; ils ont, de plus, confondu le fait et le droit.

*106. Le fait: il y a des Jurassiens irrédentistes.* C'est un fait que beaucoup de Jurassiens, qui ont une vue particulière de l'histoire, refusent obstinément de voir que leur pays était, de longue date, divisé. Pour eux, la désunion est récente, elle a été artificiellement produite par l'immigration de paysans alémaniques, savamment entretenue par les mani-

gances du Gouvernement bernois, enfin consommée grâce à la complaisance de la Suisse officielle. Et puis, quand il devient évident que l'histoire leur refuse des arguments sérieux, ils invoquent la communauté de la langue et cherchent des références dans une conception nouvelle des règles internationales. Nourris de vues étranges sur leur passé et sur le droit des gens, il n'est pas étonnant qu'ils condamnent d'un même souffle le principe fédéral du vote au domicile, les articles constitutionnels bernois de 1970, les scrutins du printemps et de l'automne 1975. Le Sud leur a été volé, il faut qu'ils le reprennent et il n'y a pas lieu de croire qu'ils seront délicats sur le choix des moyens.

*107. Il y a des Jurassiens modérés.* Mais il y a d'autres Jurassiens, tout aussi patriotes, qui ont un sentiment plus modéré des choses. Ils sont fiers de leur nouveau canton, ils regrettent qu'il soit limité au Nord, mais ils reconnaissent que le Sud a, depuis longtemps, suivi une autre pente et qu'une réunion brutale aurait été, dans les circonstances actuelles, impensable, tout juste bonne à provoquer une guerre civile. Ils admettent que les gens du Sud avaient parfaitement le droit de rester bernois, les scrutins de 1975 leur paraissent douloureux sans doute, mais légitimes, ils n'en contestent ni la procédure, ni les résultats. Mais ils souhaitent qu'un jour vienne où la division sera surmontée, où l'unité de la langue prévaudra, où le Sud, d'entente avec le canton de Berne, prendra son indépendance et rejoindra le Nord. Cela, ils le désirent fortement et ils le disent.

*108. Le droit : l'article 138 reconnaît la régularité des plébiscites de 1975.* Et maintenant le droit, c'est-à-dire l'art. 138. Comme on l'a souvent fait remarquer, l'art. 138 est d'abord une déclaration politique, l'expression d'un espoir: Nous espérons, disent les Jurassiens du Nord, nous espérons le retour du Sud. Jusqu'ici, rien de juridique: cette réunion, si elle se fait, suppose une revision de la Constitution jurassienne, et le constituant de 1977 ne peut pas lier celui de l'avenir.



Mais il faut lire aussi la fin de l'article: «...si cette partie (le Sud) s'est régulièrement séparée au regard du droit fédéral et du droit du canton intéressé». Cette phrase n'est sans doute pas normative, elle non plus; elle ne pose pas de règle. Elle constate un état juridique. La réunion ne pourra pas avoir lieu tant que le droit fédéral et le droit bernois ne l'auront pas permise. Ce qui signifie encore: les districts du Sud font régulièrement partie du canton de Berne, les votes de 1975 sont inattaquables. Regrettables, oui, mais inattaquables.

*109. L'article 138 consacre la thèse modérée.* Autrement dit, la Constituante jurassienne, qui a rédigé l'article, et les électeurs jurassiens qui l'ont approuvé ont consacré la thèse modérée. Ils n'invoquent pas le droit des gens, mais le droit fédéral et le droit bernois. Ils ne prétendent pas que le droit fédéral et le droit bernois soient nuls, ils reconnaissent qu'ils sont applicables. Ils ne parlent pas de vol ni de reprise, ils souhaitent une réunion, voilà tout.

Quels que soient les sentiments de certains Jurassiens échauffés, le texte est là, clair, officiel, solennel. Et la Constituante l'a encore commenté dans une lettre qu'elle adressait, le 27 avril 1977, à l'Assemblée fédérale: «Nous ne revendiquons pas le Jura du Sud. Nous regrettons simplement que l'histoire ait conduit les districts du Jura à se séparer et nous souhaitons qu'un jour ils se réunissent... Nous ne pouvons pas nier cette histoire. Nous ne pouvons pas la refaire non plus. Mais nous ne croyons pas être «infidèles» en la rappelant et en manifestant notre désir que les conséquences en soient, un jour, réparées. ...La réunion ne dépend pas de nous. Elle dépend du peuple suisse, elle dépend du peuple bernois, ce que nous avons expressément reconnu. Elle dépend surtout, et ceci va de soi, des citoyens du Jura du Sud.» Aux discours arrogants de quelques-uns de ses membres, la Constituante substitue un langage raisonnable. L'intelligence politique était de la prendre au mot.

*110. L'Assemblée fédérale garantit la Constitution jurassienne, sauf l'article 138 (septembre 1977).* Comme toutes les

constitutions cantonales, celle du Jura était soumise à l'examen de l'Assemblée fédérale (n° 101). Dans son message, le Conseil fédéral concluait à la validité de toutes ses parties, à l'exception de quelques dispositions transitoires, qui devaient être corrigées et complétées par le droit fédéral. A l'exception encore de l'art. 138, dans lequel notre Gouvernement persistait à voir une menace pour la paix. Au lieu de lire ce qui y était écrit, au lieu d'y voir un frein, un tempérament, le Conseil fédéral n'avait d'yeux que pour le «Jura libre» et les discours incontinents qui s'y publiaient. Au lieu de répondre à la Constituante: nous vous prenons au mot, il préférait lui dire: nous ne vous croyons pas, et mettre ainsi un peu d'huile sur le feu.

Le Conseil des Etats, statuant sur cet objet le 21 juin 1977, suivit en tous points l'avis du Gouvernement. La Constitution du Jura était garantie, sauf l'art. 138; une réserve était apportée aux dispositions transitoires. Il en fut de même au Conseil national, le 28 septembre suivant.

*111. Vers une revision des articles 1er et 80 de la Constitution fédérale.* Reste l'opération la plus délicate. Comme les cantons suisses sont énumérés à l'art. 1er de la Constitution fédérale, la création du Jura suppose une revision de cet article. Il faudra aussi reviser l'art. 80 pour y porter de quarante-quatre à quarante-six le nombre total des membres du Conseil des Etats. Par conséquent, un vote du peuple et des cantons est nécessaire. Il est prévu pour le mois de septembre 1978.

On ne voit pas très bien ce que les Suisses gagneraient à voter non. Le canton de Berne a montré qu'il n'avait nulle envie de garder sous son autorité une population aussi hostile. Il n'y a d'ailleurs aucune raison de perpétuer un mariage mal assorti. Mais les voies de la démocratie directe sont imprévisibles. Il y aura certainement des protestants pour voter contre des papistes; des Suisses allemands pour voter contre des welsches; des conservateurs pour empêcher la naissance d'un canton qui se donne des allures progressistes; des gens irrités pour donner une leçon à des malotrus. Et l'histoire de l'art. 138, si mal lu, si mal compris, n'a pas arrangé les choses. C'est d'ailleurs pourquoi certains députés, qui le trouvaient acceptable et utile, l'ont sacrifié à des calculs tactiques.



*112. Tensions dans le Jura du Sud.* Dans le Jura lui-même, on s'en doute, les esprits se sont tellement échauffés depuis une vingtaine d'années que la vie sociale n'y peut plus être ce qu'elle était jadis. Avant les plébiscites, le vent d'intolérance soufflait sur les six districts. Les séparatistes malmenaient les loyalistes dans le Nord. Ceux-ci prenaient, dans le Sud, leurs petites revanches. Les familles se déchiraient, les sociétés locales se désagrégeaient. Si un camp annonçait une manifestation publique, l'autre camp préparait aussitôt une contre-manifestation. Parfois, les risques d'affrontement étaient si évidents que le Gouvernement prononçait des interdictions. Certaines affaires montèrent jusqu'au Tribunal fédéral.

Depuis les plébiscites, le Nord a retrouvé la paix. On travaille à faire le canton, ceux qui n'en voulaient pas semblent s'être résignés. Mais la situation, dans le Sud, a plutôt empiré. La majorité loyaliste tient pour définitifs les scrutins de 1975: le peuple a parlé, on reste bernois. Une minorité d'un tiers environ, qui s'intitule «autonomiste», entend revenir sur ces décisions, le plus tôt qu'il sera possible. Pour se donner du cœur, elle organise des réunions. Et c'est là que les choses se gâtent. Quand les autonomistes du Sud restent entre eux, c'est tout juste s'ils trouvent un lieu où siéger. Mais, qu'ils s'avisent d'inviter leurs amis du Nord, la majorité crie à la provocation, menace de saboter l'assemblée et ne s'estime satisfaite que lorsque le Gouvernement, pour prévenir des violences, finit par l'interdire. Ce processus d'intimidation n'a qu'une excuse: les loyalistes reportent sur leur minorité certaines pratiques dont ils ont souffert, les premiers, dans le Nord.

*113. Un avenir obscur.* L'affaire jurassienne n'est pas close. Si la création d'un canton du Nord paraît assurée, dès le premier ou, s'il le faut, dans un deuxième scrutin fédéral, l'avenir du Sud est obscur. La génération présente a choisi

Berne; elle en avait le droit, elle en a usé. On verra si une nouvelle génération n'en juge pas autrement. Mais, pour que le réexamen puisse avoir lieu un jour, deux conditions sont nécessaires. Il faut d'abord que les autonomistes conservent la faculté de s'exprimer et d'entretenir leur feu; il faut, en d'autres termes, que la Constitution fédérale leur soit appliquée. On peut compter qu'après quelques bavures, elle finira par l'être. Mais il faut aussi que le canton de Berne leur donne une seconde occasion de voter. Ceci ne va pas de soi. On espérera seulement qu'un Etat qui a eu l'élégance d'offrir, en 1970, une clef aux Jurassiens du Nord ne la refusera pas, dix ou quinze ans plus tard, aux Jurassiens du Sud.

## B. Les institutions

*114. Vue d'ensemble.* L'histoire du canton du Jura pose, principalement, le problème de l'Etat, de sa population et de sa structure territoriale.

Elle nous confronte avec la nature du fédéralisme, la notion de canton, les thèmes de la création et de l'organisation des cantons, de leurs rapports avec la Confédération.

Elle nous oblige aussi à réfléchir à ce que c'est qu'un peuple, à la manière dont il est composé, aux droits qu'il peut exercer.

Enfin, et de manière accessoire, s'il est permis de parler ainsi, l'affaire jurassienne touche la question de la liberté d'opinion et de ses relations avec les exigences du maintien de l'ordre.

*115. L'Etat.* D'un livre qui traite des institutions politiques, on attendrait qu'il définisse précisément l'Etat. Ce sont pourtant les notions générales de ce type qu'il est le plus difficile d'expliquer. Essayons de nous représenter l'Etat comme un appareil qui stabilise les sociétés humaines.



A l'origine, les hommes, trop faibles pour vivre seuls, se sont naturellement groupés. Ensuite, dans les sociétés qu'ils ont formées, ils se sont donné des règles, pour aplanir leurs innombrables conflits d'intérêts. Puis l'histoire a voulu qu'il se créât, sur un territoire défini, une société supérieure, qui englobait toutes les autres et qui les soumettait à ses lois. Cette société est l'Etat. On observera que, dans ce mouvement ascendant, l'évolution ne s'est pas achevée: il n'y a jamais eu d'Etat mondial, qui couvrît l'ensemble de la terre.

*116. Diversité du phénomène étatique.* La genèse du phénomène étatique est extrêmement diverse, force brutale, esprit d'entraide, affinité de race, de langue, intérêts commerciaux, et toute sorte de hasards. La puissance et l'étendue des Etats sont aussi très variables. Parmi les cent cinquante Etats qui se partagent la surface du globe, il y en a qui sont mille fois plus forts et plus grands que les autres. La Suisse, avec ses six millions d'habitants et ses quarante mille kilomètres carrés, est évidemment un petit Etat. On admirera le pouvoir d'abstraction du langage, qui n'a qu'un mot pour décrire des réalités aussi différentes que la Chine, le Zaïre, le Danemark et le Liechtenstein.

*117. Les points communs: une société territoriale et souveraine.* L'Etat, en résumé, a deux qualités qui le caractérisent.

D'une part, c'est une société territoriale, délimitée par des frontières. Les règles qu'il édicte ne sont, en principe, applicables qu'à l'intérieur du pays; les décisions qu'il prend ne touchent, directement, que les personnes qui l'habitent et les biens qui s'y trouvent.

D'autre part, l'Etat est une société supérieure ou, comme on dit d'habitude, souveraine. Ses règles et ses décisions s'imposent, sans concurrence, à tous les particuliers qui vivent sur son sol et à toutes les sociétés qu'il leur arrive de former. Naturellement, cette supériorité doit s'entendre dans un sens juridique. Du point de vue politique, l'Etat subit des pressions étrangères et rencontre des résistances internes. Enfin, même la supériorité juridique n'est pas

absolue: l'Etat doit obéir au droit international. Mais il faut convenir qu'à l'époque actuelle, le droit international est très respectueux de la souveraineté des Etats.

*118. L'organisation de l'Etat.* L'Etat est un appareil, l'Etat est une société, en tout cas l'Etat n'a pas d'existence concrète ni de volonté propre. Seules comptent les personnes physiques, hommes et femmes, qui le constituent. Il lui faut donc, pour agir, des organes, c'est-à-dire des personnes dont les actes lui soient imputables. Ce n'est pas, directement, l'Etat qui fait les lois, ce sont des députés élus, un chef acclamé ou — en d'autres temps — un monarque désigné par l'hérédité. Ce n'est pas l'Etat qui signe un traité, verse un subside, punit un meurtre; ce sont des ministres, des fonctionnaires, des juges. Tous les Etats ont, ainsi, une organisation, c'est-à-dire des règles sur le choix des organes, leurs compétences et leur manière de procéder.

*119. La structure de l'Etat.* Mais la plupart des Etats ont, de surcroît, une structure. Par ce mot un peu pédant, nous voulons dire quelque chose de tout simple. Seuls les très petits Etats peuvent se contenter d'un centre unique de commandement. Dès que l'Etat dépasse la taille la plus modeste, il faut qu'il se décentralise, qu'en d'autres termes les centres de commandement se rapprochent du peuple. La décentralisation s'opère, en général, par des découpages du territoire: on aura, de haut en bas, des régions ou des provinces, des départements, des districts, des communes, autant de collectivités dotées, à chaque degré, de compétences et d'organes pour les exercer. La structure de l'Etat est donc cette construction pyramidale, où se superposent des sociétés toujours plus étendues et toujours moins nombreuses. Par exemple: vingt-cinq mille communes, cent départements, quinze provinces, un Etat.

*120. Variété des structures. Le fédéralisme.* Tout cela est évidemment schématique. Les éléments de la structure sont, selon les pays, d'une consistance très variable. Le département français a peu de compétences propres et il n'a guère qu'un organe élu, qui est une espèce de Parlement appelé conseil général. La région italienne a, du moins sur le papier, davantage de pouvoirs et deux autorités élues, le conseil et la junte. Le Land allemand est encore beaucoup plus solide. On voit ainsi que la décentralisation revêt des intensités différentes. Le degré le plus élevé est celui du fédéralisme.



*121. Fédéralisme d'association.* A vrai dire, donner le fédéralisme pour une forme de la décentralisation est une manière de parler strictement juridique. Elle ne tient pas compte de l'histoire. Le plus souvent, les Etats fédératifs ne se sont pas créés par découpage, c'est-à-dire par la décision d'un Etat de se diviser. Ils résultent bien plutôt d'un assemblage, plusieurs Etats décidant de se mettre ensemble sans aller jusqu'à la fusion totale et en gardant leur identité. C'est ce qui s'est produit en Amérique du Nord à la fin du XVIII^e^ siècle (Etats-Unis). C'est ce qui s'est produit en Allemagne, à l'époque de Bismarck. C'est ainsi, également, que la Suisse moderne s'est constituée.

*122. L'ancienne Confédération suisse.* La Suisse que nous connaissons est issue d'une longue période en quelque sorte préétatique, pendant laquelle la seule réalité qui comptait était des villes et des communautés rurales, ce qu'on a plus tard nommé les cantons. Ces cantons avaient conclu entre eux des traités d'alliance, à commencer par celui de 1291, et la somme de ces traités donnait la Confédération, ancien style. La Confédération n'était pas un Etat, mais un ensemble purement contractuel. Les vrais Etats étaient les parties aux contrats, c'est-à-dire les cantons.

*123. Une Suisse unitaire: la République helvétique (1798-1802).* Tout a changé, une première fois, en 1798, lorsque les cantons, envahis par les armées françaises, ont été fondus, contre leur gré, dans une République unitaire. Cette République «helvétique» était un Etat, formé à l'image de son puissant voisin. Elle n'a toutefois pas vécu longtemps.

Dès 1803, Bonaparte rendait à la Suisse une structure confédérale. Après la chute de l'Empereur, l'alliance des cantons fut perpétuée dans un Pacte de 1815.

*124. La Suisse, Etat fédératif (1848).* Le deuxième changement, durable celui-ci, date de 1848, quand l'Europe était en pleine crise nationaliste et libérale. Les cantons à domination radicale, qui étaient les cantons industriels et protestants, imposèrent aux cantons catholiques la création d'un Etat fédératif. Il s'agissait de transformer une alliance en une union plus forte, de faire des cantons les membres d'un nouvel Etat. Tel fut l'enjeu de la courte guerre du Sonderbund, en automne 1847. Le passage se fit, juridiquement, par la substitution au Pacte de 1815 d'une vraie «Constitution». Cette Constitution fédérale, première du genre, entra en vigueur le 12 septembre 1848. Deux mois plus tard, le Pacte était caduc: la loi supplantait le contrat.

*125. Nature des cantons.* Le nouvel Etat suisse était donc un Etat fédératif. Pas du tout un Etat unitaire, comme il l'avait été au temps de l'Helvétique. Cela signifie que les parties qui le composaient, c'est-à-dire les cantons, gardaient une réelle importance politique. On peut même dire qu'à l'origine, l'essentiel du pouvoir continuait de leur appartenir. Ce n'est que plus tard, par l'effet de revisions constitutionnelles, que des compétences toujours plus nombreuses passèrent à l'Etat central.

En tout cas, du point de vue de la structure, il est facile de marquer la succession des régimes. Du Moyen Age à 1798, il n'y a pas d'Etat suisse, les cantons sont les Etats. De 1798 à 1802, la Suisse est un Etat et les cantons de simples départements, selon le modèle français. De 1803 à 1848, les cantons reprennent leur rang d'Etat et la Suisse perd le sien. Enfin, dès 1848, la Suisse est de nouveau un Etat, mais les cantons conservent un statut supérieur à celui d'un département.

*126. La souveraineté.* D'ailleurs, l'usage s'est maintenu de les appeler des Etats. La Suisse est un Etat, les cantons suisses sont aussi des Etats. On peut bien parler ainsi, pourvu qu'on ajoute, mentalement: ce sont des Etats mineurs, qui n'ont plus de souveraineté. La souveraineté appartient, désormais, à la Suisse tout entière.



Cette réserve est plus qu'une querelle de mots. Elle a un sens très pratique. Quand les cantons étaient souverains, c'est-à-dire avant 1848, leurs engagements étaient stipulés dans des traités et ne pouvaient être accrus qu'avec l'accord de tous. Depuis que les cantons ne sont plus souverains, c'est-à-dire depuis 1848, leur statut juridique est fixé dans la Constitution fédérale. Il peut être modifié par une simple revision de cette Constitution, et la revision constitutionnelle se fait à la majorité; elle est donc possible contre le gré de certains cantons. La différence se voit bien dans la question des compétences. Avant 1848, aucune compétence ne pouvait être ôtée à un canton sans son assentiment. Depuis 1848, une compétence peut être donnée à l'Etat central contre le vœu d'une minorité. En 1898, par exemple, la compétence de faire les lois civiles et les lois pénales a été fédéralisée malgré la résistance de cinq cantons et d'un demi-canton (comp. n° 51).

*127. La «Confédération» suisse, nouveau style.* On notera, pour prévenir toute confusion, que la Suisse, quoiqu'elle soit devenue un Etat fédératif, porte toujours, officiellement, le nom de «Confédération». Les politiques n'ont pas suivi la langue des juristes. Le terme de Confédération désigne même deux choses qu'on devrait distinguer. D'une part, l'Etat central (Bund). D'autre part, l'Etat fédératif, c'est-à-dire l'ensemble formé de l'Etat central et des cantons (Bundesstaat). Dans le style courant, la Confédération, c'est l'Etat central. Ajoutons que l'allemand «Eidgenossenschaft» souffre de la même ambiguïté.

*128. Nombre des cantons.* Il y avait dix-neuf cantons et six demi-cantons quand la Suisse moderne s'est formée, en 1848. Ils sont tous énumérés à l'art. 1er de la Constitution.

Depuis lors, ce nombre n'a pas changé. Les territoires des

cantons n'ont pas varié non plus, sinon par l'effet de petites rectifications de frontières. Nous avons donc longtemps connu la stabilité. Mais, au milieu du XX^e siècle, deux affaires l'ont remise en cause et nous ont obligés à concevoir des mécanismes pour la création et pour la suppression de cantons.

*129. L'échec de la réunion des deux Bâles (1933-1969).* La première de ces affaires est relativement simple. C'est l'essai de réunion des deux Bâles (1933-1969). Il s'agissait ici de supprimer deux demi-cantons, pour en faire un canton entier, avec une organisation unique (un Parlement au lieu de deux, etc.). Le processus eût été pareil, si deux cantons entiers avaient voulu se fondre en un seul. La voie à suivre, quoique pavée de difficultés politiques, est très claire.

a) Il faut d'abord que les cantons créent une assemblée constituante commune, où chacun d'eux enverra un nombre égal de députés. La création de cette Constituante supposera, normalement, la revision préalable de leurs propres Constitutions.

b) Il faut ensuite que la Constituante fasse une Constitution pour le nouveau canton.

c) Puis cette Constitution sera soumise au referendum populaire (art. 6 II c de la Constitution fédérale). Mais — c'est une première particularité — le referendum se fera séparément dans les deux cantons, de manière que l'un n'absorbe pas l'autre contre son gré.

d) Si le vote est positif dans chacun des deux, la nouvelle Constitution sera portée devant l'Assemblée fédérale, qui vérifiera qu'elle est conforme au droit fédéral (art. 6 et 85, chiffre 7, de la Constitution fédérale).

e) Enfin — et c'est une seconde particularité —, il faudra reviser la Constitution fédérale elle-même, puisqu'on entend modifier, en la réduisant, l'énumération de l'art. 1^er. Manière de dire que la fusion de deux cantons, qui affecte inévitablement l'équilibre intérieur de la Suisse, regarde l'ensemble du peuple et des cantons.

La réunion des deux Bâles a échoué lors du referendum sur la Constitution du nouveau canton (ci-dessus, lettre c), qui fut positif à Bâle-Ville, mais négatif à Bâle-Campagne (7 décembre 1969).



*130. Différence entre une réunion et une séparation.* La deuxième affaire est beaucoup plus compliquée. C'est, on l'a deviné, notre histoire jurassienne. Il y va, cette fois-ci, de la création d'un nouveau canton. L'opération diffère de la précédente sur deux points.

D'abord, comme il est peu probable que la Suisse acquière des territoires à l'étranger, le nouveau canton naît toujours d'une séparation. Il faut donc qu'un autre canton soit amputé. Dans le cas de la fusion, deux cantons renoncent simultanément à leur existence. Dans le cas de la séparation, un canton subit seul un appauvrissement. Du point de vue psychologique, ce n'est pas tout à fait pareil.

Ensuite — c'est l'autre différence —, la partie qui se détache n'est pas prédéterminée. Dans le cas de la fusion, les cantons qui vont s'unir existent, on sait qui ils sont. Dans le cas de la séparation, il faut commencer par définir le cadre du futur canton. On a vu, pour le Jura, que ce n'était pas si simple: seraient-ce les six districts francophones, ou seulement certains d'entre eux? Le Laufonnais en serait-il? et la ville de Bienne?

*131. La Confédération peut-elle imposer une séparation?* Pour un Etat, la perte d'un morceau de son territoire est une chose grave. Il n'y consent pas volontiers, l'Histoire est là pour l'attester: même la Tchécoslovaquie, en 1938, répugnait à lâcher les Sudètes, qu'une clause parfaitement aberrante lui avait attribuées quelque vingt ans auparavant. On admettra que les Bernois étaient placés devant une décision pénible. Et la question qui vient immédiatement à l'esprit, c'est de savoir ce qui se serait produit, s'ils s'étaient opposés au départ du Jura. J'ai le sentiment qu'alors le constituant fédéral aurait pu les contraindre. Cette épreuve de force nous a heureusement été épargnée, puisque le canton de Berne a, dans le scrutin du 1^er mars 1970 (n° 94), accepté d'avance le choix des Jurassiens et renoncé à l'exercice d'un veto. Il a fait ainsi ce dont peu d'Etats se sont montrés

capables. Mais, dans le tumulte qui entourait l'affaire, ce geste rare a passé presque inaperçu.

*132. Délimitation du futur canton.* Quant à la délimitation du nouveau canton, ce fut l'objet des plébiscites de 1974 et 1975 (n^os^ 97-99). Malgré les griefs qu'on lui a adressés, le système des scrutins successifs était, dans son principe, tout à fait légitime. Il diminuait le risque de voir une forte minorité soumise à une majorité de hasard.

*133. La question du droit de vote.* La question du droit de vote, qu'on a constamment mélangée avec celle des plébiscites singulier ou pluriels, en est bien différente. Elle se posait quel que fût le nombre de scrutins. Cette question du droit de vote domine l'histoire récente du Jura. A qui appartenait-il de se prononcer sur le destin du pays? Aux habitants, thèse officielle? ou aux ressortissants, thèse probable, quoique jamais tout à fait précisée, du Rassemblement? Au Bernois et au Vaudois domiciliés à Saint-Imier? ou au Jurassien établi à Thoune ou à Yverdon?

*134. Thèse officielle: le principe territorial.* La thèse officielle se fonde sur le principe du territoire, qui est consacré par la Constitution fédérale, en son art. 43, pour les votes cantonaux comme pour les votes fédéraux. Le raisonnement est presque mathématique:

a) Les lois s'appliquent aux habitants (n° 117).

b) C'est donc aux habitants d'élire les députés qui font les lois et de statuer sur les lois qu'ils ont faites.

c) Mais c'est aussi à eux de décider si les lois qui leur seront appliquées seront celles du canton pris dans ses limites actuelles, ou celles d'un plus grand canton (cas de la fusion), ou celles d'un plus petit canton (cas de la séparation). En d'autres termes, c'est à eux de dire avec qui ils entendent former une société politique.

*135. Thèse des séparatistes: le principe personnel. Explication politique.* La thèse du Rassemblement était plus historique. Les séparatistes estimaient que le Jura, collé à Berne, en 1815, contre sa volonté, avait été depuis lors, surtout dans sa partie méridionale, envahi et colonisé par les Bernois de l'Oberland et de l'Emmenthal; que beaucoup de Jurassiens, ne voyant pas d'avenir dans leur pays natal, avaient émigré sous d'autres cieux; que ce mouvement démographique n'aurait pas pris la même ampleur si le Jura, dès 1815, avait été un canton comme le fut, par exemple, Neuchâtel; et que, cent soixante ans plus tard, le vote sur le nouveau canton, qui devait en quelque sorte réparer l'injustice de 1815, ne devait pas être affecté par les déplacements de population que cette injustice avait, dans l'intervalle, entraînés.



*136. L'explication politique n'est pas insoutenable.* Du point de vue politique, la thèse des séparatistes n'était pas insoutenable. Sans doute fallait-il vérifier si toutes les parties du Jura avaient ressenti l'acte de 1815 comme une annexion (et, pour le Sud, la citation, toujours répétée, des propos d'un pasteur de Corgémont n'était pas encore une preuve); il fallait aussi montrer que l'immigration des Bernois avait été, après 1815, beaucoup plus forte que dans les siècles antérieurs. Malgré ces difficultés, l'argumentation avait un certain poids.

Seulement, du point de vue juridique, la référence à l'histoire ne suffisait pas. Le principe territorial est, en droit positif, d'application générale. Si les Jurassiens désiraient lui apporter une exception, pour les cas de plébiscites, ils devaient proposer la revision de l'art. 43. Ils ne manquaient pas de raisons, la partie n'était pas perdue d'avance. Mais, tant que l'art. 43 restait ce qu'il était, le vote au domicile était seul possible.

*137. Explication juridique.* Au lieu de suivre la voie de la revision, les séparatistes produisirent une curieuse théorie. Ils affirmèrent: 1° qu'en droit international, les plébiscites étaient ouverts à tous les ressortissants, même domiciliés en pays étranger; 2° que le droit international s'appliquait à la question jurassienne; 3° que, de toute façon, les dispositions bernoises de 1950, en reconnaissant l'existence d'un

«peuple jurassien», s'y étaient implicitement référées (n° 86); 4° que l'art. 43 de la Constitution fédérale, contraire au droit international, était inopérant en l'espèce; 5° que, par conséquent, les dispositions bernoises de 1970, en ce qu'elles réservaient le suffrage aux habitants, étaient nulles.

*138. L'explication juridique ne vaut rien.* Cet enchaînement renferme autant d'erreurs que d'articulations. D'abord, le droit international ne contient pas la règle prétendue: on ne la trouve dans aucun traité auquel la Suisse serait partie et, malgré un certain nombre de cas d'application, elle n'est pas entrée dans la coutume. Ensuite, le droit international n'est pas applicable à la question jurassienne: la structure fédérative des Etats est, d'après le droit international lui-même, un problème intérieur. Enfin, le droit bernois ne se réfère pas au droit international: la revision de 1950 ne dit rien de semblable, c'est évident et il est grotesque de prétendre le contraire; l'eût-elle dit que la revision de 1970 l'aurait abrogé; d'ailleurs, il n'appartient pas à un canton de déroger au droit fédéral. En résumé, tout est faux, là-dedans, et ce n'est pas l'aplomb de certains publicistes qui y changera quelque chose.

*139. La Constitution jurassienne. Compétence cantonale en matière d'organisation.* Le futur canton une fois délimité, de façon tout à fait régulière, il lui incombait de se donner une Constitution. Ce fut l'œuvre d'une Constituante élue par les habitants. On a vu que la conformité de cette Constitution au droit fédéral n'était pas évidente en tous points. C'est le lieu de parler, ici, des compétences des cantons suisses.

En matière d'organisation, nous le savons, les cantons gardent une large autonomie. Pourvu qu'ils respectent les règles élémentaires de la démocratie, ils peuvent librement choisir leur régime politique. Ils déterminent à leur gré la composition de leur Parlement et de leur Gouvernement. Ils partagent les pouvoirs entre eux à peu près comme il leur plaît: ils pourraient même instituer un régime «parlementaire» à l'anglaise, avec question de confiance, motion de censure, démission et dissolution. Ils peuvent étendre ou restreindre le champ de l'initiative et du referendum populaires. Ils peuvent, notamment, aller beaucoup plus loin que la Confédération ne l'a fait pour ses propres affaires. Ils pourraient aussi ne pas avoir de referendum du tout, sauf sur la Constitution elle-même (art. 6 II c, précité, de la Constitution fédérale).



*140. Compétences cantonales dans les autres matières.* En toute autre matière, les compétences cantonales se sont singulièrement rétrécies. Le rétrécissement se fait, d'ordinaire, en deux temps. D'abord, la Constitution fédérale donne une compétence à la Confédération. Ensuite, le législateur fédéral use de cette compétence. Et c'est quand il en a usé, et dans la mesure où il l'a fait, que les cantons sont évincés. L'examen de la Constitution jurassienne fournit d'assez beaux exemples de ce phénomène.

On se rappelle peut-être que la Constituante a voulu préciser les tâches du futur Etat, c'est-à-dire marquer ce que devrait faire le législateur du canton. Mais, faute de mesurer correctement l'étendue du droit fédéral, elle s'exposait au risque de prescrire ainsi des dispositions impossibles.

Nous avons vu des illustrations tirées du droit du travail (n° 103). En voici encore une, propre au droit du logement. L'art. 22 III de la Constitution jurassienne dit que «l'Etat et les communes prennent des mesures aux fins de protéger les locataires contre les abus». Si l'on considère que l'art. 64 de la Constitution fédérale donne à la Confédération la compétence de légiférer sur les contrats et que le législateur fédéral a réglé le contrat de bail, notamment la résiliation, dans le Code des obligations de 1911, revisé sur ce point en 1970; si l'on observe, au surplus, que l'art. 34 septies de la Constitution fédérale invite le législateur fédéral à «protéger les locataires contre les loyers abusifs et autres prestations exigées par les propriétaires», ce qu'il a fait par un arrêté urgent du 30 juin 1972, prorogé le 9 juin 1977; on ne voit pas bien ce qui reste dans le domaine des cantons.

*141. La fidélité confédérale. Particularité du cas jurassien.* Quant à l'art. 138, il est unique en son genre. Aucun autre canton n'a de disposition pareille. Et il faut bien admettre qu'il y a quelque chose d'insolite, et qui peut passer pour inamical, à mentionner, dans sa Constitution, le sol d'un canton voisin. Ce sont des choses qui ne se font pas. Aussi le Conseil fédéral, puis l'Assemblée fédérale, ont-ils reproché à cet article de violer le principe, commun à tous les Etats fédératifs, de la fidélité que les membres se doivent entre eux. Et c'est vrai que le fédéralisme, qui suppose une coexistence harmonieuse, deviendrait impossible, si les Etats fédérés commençaient à convoiter réciproquement leurs territoires.

Mais on aurait pu raisonner autrement. D'abord, on aurait pu sentir que le cas du Jura était très particulier. Après tout, l'histoire jurassienne, mélange d'union et de division, n'a pas d'équivalent dans les autres parties de la Suisse. S'il y a eu, incontestablement, des liens entre le Jura du Sud et l'ancienne République de Berne, il y en a aussi eu, non moins certainement, entre le Jura du Sud et le Jura du Nord. On aurait donc dû comprendre que le Jura, réduit à la moitié nord, se permît de dire, à l'égard de la moitié sud, ce que nul autre canton ne s'aviserait de penser d'un territoire qui ne lui appartient pas. Et puis surtout, comme nous avons cherché à le montrer, l'article était rédigé de telle manière que, loin de prétendre le moindre droit sur le Sud, il reconnaissait que le sort de ces districts dépendait entièrement du canton de Berne. Aveu de poids, qui n'a pas été perçu comme il aurait dû l'être.

*142. Formes de la garantie fédérale et de la réception d'un nouveau canton.* L'acte par lequel l'Assemblée fédérale accorde sa garantie à une constitution cantonale a presque la nature d'un jugement. Il constate un état de droit. Il est donc normal qu'il soit passé dans la forme d'un arrêté simple, qui est soustrait au referendum (n° 66).

Il en va différemment de l'opération finale, qui est l'adjonction du mot «Jura» à l'énumération de l'art. 1er de la Constitution fédérale. La décision de l'Assemblée fédérale prendra, ici, la forme d'un arrêté constitutionnel, qui est soumis, lui, au referendum obligatoire du peuple et des cantons (n° 64). La Suisse entière sera donc invitée à dire si elle agrée un nouveau membre.



*143. Les libertés individuelles.* L'histoire du conflit jurassien est une histoire de paroles. Paroles écrites, dans la presse. Paroles criées, dans les assemblées publiques. On a beaucoup parlé pendant ces trente années, on a dit des choses dures, excessives, injustes, on est allé, parfois, jusqu'aux bornes de la liberté. Et c'est précisément le problème de la liberté que nous aimerions aborder ici.

Nous avons vu (n° 42) que la Constitution fédérale garantit aux particuliers un certain nombre de libertés: la liberté de la presse, par exemple, à l'art. 55; le droit d'association, à l'art. 56. Nous avons aussi noté (n° 102) que le Tribunal fédéral, lisant en quelque sorte entre les lignes du texte constitutionnel, a reconnu l'existence implicite d'autres libertés. Il l'a fait pour la liberté d'expression ou d'opinion en général, et spécialement pour la liberté de réunion, dans plusieurs arrêts des années soixante. Toutes ces libertés sont d'ailleurs protégées par la Convention européenne des Droits de l'Homme, du 4 novembre 1950, que le Conseil fédéral, avec l'approbation des chambres, a ratifiée en 1974. Nous avons donc, en additionnant tout cela, un système assez complet. Mais l'une des grandes questions pratiques est celle des limites de la liberté: quand est-ce que l'Etat peut ou doit intervenir?

*144. La liberté d'opinion. Ses limites.* Sous ce rapport, la liberté d'opinion et les libertés connexes qui la mettent en œuvre sont parmi les mieux protégées. L'Etat ne peut les restreindre que pour préserver l'ordre public et les libertés d'autrui. Il est même généralement admis que la liberté de la presse et celle d'association ne sont pas exposées à des mesures préventives. L'Etat n'a pas le droit d'instituer une censure — il ne l'a même pas fait pendant la guerre —; il ne peut pas non plus soumettre les associations à une procé-

dure d'autorisation préalable. Le Rassemblement jurassien s'est créé librement, le «Jura libre» a pu répandre, semaine après semaine, les propos les plus blessants contre le Gouvernement bernois et le Conseil fédéral. Tout au plus y a-t-il eu, de temps en temps, quelques petits procès pénaux, pour injure ou diffamation, de la part de personnes qui s'estimaient offensées. On observera que d'autres libertés, plus matérielles, comme celle du commerce ou la garantie de la propriété, sont sujettes à des limitations bien plus nombreuses.

*145. La liberté de réunion.* Dans notre affaire, une seule liberté a vraiment nourri la chronique judiciaire, c'est la liberté de réunion. La réunion est un phénomène social très différent du livre, du journal ou de l'association. Elle présente deux dangers qui lui sont propres. D'abord, le talent d'un orateur et l'entraînement de la foule peuvent porter une assemblée à des débordements; les personnes les plus pacifiques finissent par s'échauffer, on passe à l'action directe. Ensuite, si une réunion se tient dans un milieu hostile, il est fort probable que la population locale lui réservera un mauvais accueil; le risque est même grand que les adversaires décident de tenir, eux aussi, une réunion; l'affrontement n'est pas loin, avec ses invectives, ses violences, son tumulte. En d'autres termes, la réunion renferme, souvent, une menace directe à l'ordre public; et une de ces menaces qu'il vaut mieux combattre, avant qu'il ne soit trop tard, par un système d'autorisation ou d'interdiction préalable.

Les procédés préventifs sont encore plus naturels, lorsque la réunion doit se tenir dans la rue ou sur une place, c'est-à-dire lorsque les gens rassemblés font un usage «accru» du domaine public de l'Etat. Il est alors tout à fait normal que les autorités de l'Etat, qui disposent de ce domaine, répartissent elles-mêmes, entre les intéressés, l'usage qui pourra en être fait. Ce sont elles, par exemple, qui décideront si la place centrale de la ville doit, à une certaine heure, être réservée aux automobiles, aux tréteaux d'une foire ou à un cortège politique.



*146. Protection juridictionnelle.* Bien entendu, les autorités n'ont pas un pouvoir discrétionnaire. Si la Constitution fédérale et la Convention européenne garantissent la liberté de réunion, cela signifie que ceux qui veulent se réunir et qui en sont empêchés peuvent attaquer l'interdiction qui les frappe en alléguant qu'elle est injustifiée.

Ils l'attaqueront d'abord devant l'autorité compétente du canton (par exemple, un tribunal administratif ou, comme c'est encore le cas dans plusieurs cantons, le Gouvernement).

Mais ensuite, ils peuvent attaquer la décision de cette autorité devant le Tribunal fédéral. C'est le principal effet pratique de la garantie constitutionnelle.

*147. Le Tribunal fédéral.* Le Tribunal fédéral est la plus haute autorité juridictionnelle de la Confédération. Il est composé, actuellement, de trente-cinq juges, élus par l'Assemblée fédérale, chambres réunies, pour une période de six ans et rééligibles. Ces juges sont, en général, d'anciens juges cantonaux, parfois d'anciens avocats ou des professeurs. Ils sont présentés par les groupes parlementaires, selon une clef très rigide: quand un juge radical démissionne, c'est le groupe radical qui propose son successeur; comme chaque parti s'efforce de présenter de bons candidats, la proposition est presque toujours acceptée; la qualité de notre tribunal est d'ailleurs unanimement reconnue.

Les juges sont répartis en cinq cours: une pour le droit constitutionnel et le droit administratif, deux pour le droit privé, une pour le droit pénal, une pour le droit de la sécurité sociale. Les quatre premières ont leur siège à Lausanne; la dernière a le sien à Lucerne (Tribunal fédéral des assurances).

*148. Ses deux fonctions: assurer l'unité du droit fédéral et le respect de la Constitution fédérale.* Le Tribunal fédéral a deux fonctions essentielles.

L'une est d'assurer l'unité du droit fédéral. Il contrôle, sur recours, la façon dont les tribunaux et les autres organes des cantons appliquent le Code civil, le Code pénal, les lois

administratives de la Confédération. Il fait en sorte que les lois fédérales soient comprises de la même manière dans toutes les parties du pays. Il exerce d'ailleurs un contrôle analogue sur les décisions de l'Administration fédérale, principalement dans l'application des lois administratives (art. 114 et 114 bis de la Constitution fédérale).

L'autre fonction est d'assurer le respect de la Constitution fédérale, en particulier celui des règles sur le partage des compétences entre la Confédération et les cantons et celui des droits individuels. Par exemple, et ceci forme la plus grosse masse de la jurisprudence (environ mille cas par année), la personne qui s'estime lésée dans une de ses libertés par une loi cantonale ou par une décision d'une autorité cantonale peut adresser au Tribunal fédéral ce qu'on appelle un « recours de droit public » (art. 113 I 3° de la Constitution fédérale).

*149. Les recours du Rassemblement jurassien.* En 1965, le Rassemblement jurassien se vit interdire deux réunions, l'une en septembre, l'autre en novembre. Par la première, il voulait exprimer son hostilité à deux membres du Gouvernement bernois, qui devaient inaugurer une école à Porrentruy. Par la seconde, il entendait attrouper ses partisans à Courtelary, pour protester contre la célébration du cent cinquantième anniversaire du rattachement du Jura à Berne, que les loyalistes organisaient à Saint-Imier. Dans les deux cas, l'interdiction fut prononcée, directement, par le Gouvernement bernois lui-même, qui agissait en sa qualité de gardien de l'ordre, sans se fonder, d'ailleurs, sur une base légale expresse. Les deux fois, le Rassemblement jurassien déposa un recours de droit public au Tribunal fédéral.

*150. Les arrêts de 1965 et 1966.* Le Tribunal fédéral rejeta les deux recours (14 décembre 1965 et 2 mars 1966). Assurément, dit-il, les restrictions aux libertés individuelles supposent, en général, une base légale. Mais les juges reconnurent, en se conformant à une jurisprudence constante, que le Gouvernement pouvait agir sans loi, lorsque c'était



nécessaire, comme en l'espèce, pour combattre une menace évidente de désordre (clause générale de police). Sur le fond, il leur apparut que le risque d'affrontement était réel, qu'il était le fait des recourants eux-mêmes et que l'interdiction était le seul moyen efficace de le prévenir, les forces de la police n'étant pas assez nombreuses pour séparer utilement les deux camps.

*151. Le provocateur.* Les deux arrêts sont probablement corrects. La question fondamentale était bien celle du provocateur. Et, dans les deux affaires, la provocation venait, à n'en pas douter, du Rassemblement lui-même. Aujourd'hui, la situation est un peu différente.

Tout se passe, désormais, dans le Jura du Sud, selon un scénario connu. Les autonomistes annoncent une réunion, avec la participation de quelques nordistes. Du coup, les loyalistes montrent les dents et le Gouvernement interdit. Le Tribunal fédéral a sans doute confirmé qu'une telle interdiction était légitime quand les gens du Nord viennent en nombre (arrêt du 21 septembre 1977). Nous nous permettrons, cependant, de formuler quelques observations générales.

*152. Les décisions du peuple ne sont jamais définitives.* Une chose est claire: les autonomistes ont parfaitement le droit de regretter les décisions populaires de 1975. Ceux qui leur reprochent d'être ainsi de mauvais démocrates prouvent, par là, qu'ils n'ont eux-mêmes rien compris à la démocratie. Le mauvais démocrate, si l'on peut utiliser ce jargon, c'est celui qui cherche à fausser un scrutin ou qui, lorsque le résultat en est connu, se comporte comme s'il avait été différent. Mais celui qui, battu dans un premier vote, espère qu'un vote ultérieur lui apportera la victoire, celui-là montre simplement qu'il croit au mouvement des idées et à la mutabilité des sociétés. Il n'y aurait rien de plus absurde qu'une démocratie figée: une minorité de conservateurs pourrait donc opposer les lois anciennes à la majorité de ceux qui veulent en changer? Avec ce système, nous n'aurions, aujourd'hui, ni la proportionnelle, ni le suffrage

féminin, ni même l'assurance vieillesse. Il faut, au contraire, que la loi nouvelle puisse abroger la loi antérieure. Et il n'y a pas, pour le changement, de délai minimum. Ceux qui ont perdu peuvent, dès le soir de la défaite, travailler à renforcer leur cause.

*153. La liberté vaut aussi pour les minorités les plus exaspérantes.* Il est vrai qu'à une majorité qui défend le statu quo, la minorité réformiste paraît souvent exaspérante. Comment! Ces gens, qui sont moins nombreux, se piquent de savoir mieux que nous ce qui est bon, juste ou utile! De fait, il y a, dans tous les groupements qui se disent « progressistes » et qui pensent que l'avenir est à eux, un petit côté élitaire, prophétique, messianique même, qui est profondément irritant pour la masse de la population. Mais c'est précisément à eux que la Constitution garantit la liberté d'opinion. La masse n'en a, au fond, guère besoin. Son opinion est dominante, ceux qui l'expriment n'ont rien à craindre. Tandis que les dissidents seraient bien en peine de se faire entendre, si la loi suprême du pays ne les protégeait. Comme le disait récemment (1975) le Tribunal fédéral lui-même, statuant sur l'intolérance en matière religieuse: « Dans une démocratie, chacun a le droit d'exposer ses vues sur un sujet d'intérêt public, même si elles déplaisent à certains. La majorité ne peut prétendre réduire la minorité au silence. »

Ramené à l'affaire jurassienne, cela signifie, en bon français, que les loyalistes ne sauraient prétendre réduire les autonomistes au silence. Encore faudrait-il, pour qu'ils puissent légitimement se prévaloir de la Constitution, que certains autonomistes se décident à la respecter, eux aussi, et qu'ils cessent de tenir leurs propos arrogants sur le « vol du Jura » et la « nullité des scrutins de 1975 ». Mais n'est-ce pas ce que la Constituante jurassienne les avait invités à faire, en adoptant l'art. 138?

*154. Droit à l'usage du domaine public?* La liberté de réunion est, principalement, le droit de n'être pas empêché de tenir une assemblée. On peut se demander, toutefois, si elle



ne contient pas quelque chose de plus. L'Etat, qui la garantit, n'a-t-il pas aussi le devoir d'en permettre l'exercice? C'est là une idée qui se répand: en protégeant une liberté, non seulement la Constitution interdit aux autorités de la limiter sans raison suffisante, mais encore elle les oblige à prendre les mesures qu'il faut pour en assurer la réalité.

Concrètement: ceux qui veulent manifester leur opinion dans la rue n'ont-ils pas un droit, en quelque sorte positif, à l'usage accru du domaine public? Dans le conflit qui les oppose, inévitablement, aux usagers ordinaires, par exemple aux automobilistes, faut-il qu'ils aient toujours le dessous? Question difficile, à laquelle le Tribunal fédéral a donné, naguère (1974), une réponse nuancée (au sujet d'une représentation théâtrale sur une place de la ville de Zoug).

*155. Jurisprudence subtile du Tribunal fédéral.* Il a commencé par nier que la Constitution fédérale garantît un véritable droit de manifestation, c'est-à-dire un droit qui aurait le pas sur celui des autres usagers et auquel les autorités ne pourraient objecter que des raisons d'ordre public, entendues dans un sens étroit. Ce disant, le tribunal montrait qu'il n'était pas disposé à reconnaître l'existence implicite de toutes les libertés dont on peut s'aviser (comp. n° 143). Quand un droit est aussi contesté que celui dont nous parlons ici, c'est au constituant, et à lui seul, de le proclamer, s'il lui plaît (comme viennent de le faire, justement, les Jurassiens eux-mêmes dans leur nouvelle Constitution, à l'art. 8 II, lettre g). Mais, poursuivaient les juges, cela ne veut pas dire que la manifestation soit une activité indifférente. Elle est utile au fonctionnement de la démocratie et l'autorité qui statuera sur la demande d'usage du domaine public devra en tenir compte. C'était convenir, à mots couverts, que la rue n'est pas faite seulement pour qu'on y circule, mais aussi pour qu'on y puisse exprimer des sentiments collectifs.

*156. Droit à l'usage d'une salle communale.* La situation nous paraît encore plus claire en ce qui concerne les salles communales. Une municipalité n'en saurait refuser systé-

matiquement l'accès aux groupements qui lui déplaisent, sans violer la Constitution. Si, par exemple, une commune du Jura du Sud accorde aux loyalistes, pour qu'ils y tiennent une assemblée, une salle qui lui appartient, elle doit évidemment l'accorder, dans les mêmes circonstances, aux autonomistes. C'est une application élémentaire du principe d'égalité. Mais elle devra l'accorder aux autonomistes même si les loyalistes, de leur côté, ne l'ont pas demandée. Ici, c'est le principe de la liberté de réunion qui le lui prescrit.

*157. Publication des arrêts du Tribunal fédéral.* Signalons, pour conclure, qu'une partie de la jurisprudence fédérale est publiée, depuis 1875, dans le Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral. Si cette partie est numériquement faible — un dixième environ —, elle contient naturellement les décisions les plus importantes, à l'exception de celles sur lesquelles les juges eux-mêmes éprouvent des hésitations. Les arrêts qui ne sont pas publiés officiellement le sont parfois dans des revues privées. Enfin, ceux qui ne sont pas publiés du tout peuvent, à certaines conditions, être consultés au greffe du Tribunal.

# Chapitre III

# L'assurance vieillesse et survivants

## A. Les faits

*158. La plus grande entreprise de Suisse.* L'assurance vieillesse et survivants (AVS) est la plus grande entreprise de Suisse. Elle groupe trois millions de cotisants et un million de rentiers. En 1976, les rentes qu'elle a servies atteignaient presque neuf milliards de francs. Les cotisations qu'elle a perçues dépassaient sept milliards; elle a touché de l'Etat, Confédération et cantons, une contribution d'un milliard et quart; elle a tiré du fonds qu'elle s'est constitué quatre cents millions d'intérêts. Economiquement, c'est donc une masse.

Socialement, c'est une œuvre assez réussie. Politiquement, c'est une arche sacrée. Juridiquement, c'est un labyrinthe dans lequel il vaut la peine de faire quelques pas, sans trop s'éloigner de l'entrée. Ce sera l'occasion de montrer, à ceux qui se plaignent des lois trop nombreuses et trop compliquées, pourquoi l'Etat moderne ne peut guère s'en passer.

*159. La question de la prévoyance.* On appellera ici prévoyance l'ensemble des mesures qui sont prises pour atténuer les effets de l'âge, de l'invalidité et de la mort sur la situation matérielle des travailleurs et des personnes qu'ils entretiennent. Comme les familles ne sont plus assez robustes pour résoudre elles-mêmes ce problème et que, d'ail-

leurs, les solutions qu'elles lui apportaient autrefois étaient souvent bien misérables, il a fallu trouver autre chose. On a cherché dans trois directions principales: les assurances privées, qui sont chères; les caisses de pension des entreprises et des professions, qui le sont moins, parce qu'elles opèrent plus simplement et ne visent pas à faire un bénéfice; les institutions étatiques, que leur caractère obligatoire et global peut rendre encore plus avantageuses. L'histoire de l'AVS est l'histoire d'une assurance d'Etat.

*160. La solution par l'assurance d'Etat. Base constitutionnelle (1925).* On parle, en Suisse, d'une telle assurance depuis le début du siècle. Il y avait un exemple à tirer de l'Allemagne, où le Reichstag, dès 1880, sous l'impulsion de Bismarck, avait fait quelques lois utiles. Notre Parlement l'imita d'abord dans le domaine de la maladie et des accidents (1890 et 1911). Puis il se posa la question, plus générale, de la vieillesse.

Si l'on veut que la Confédération s'occupe d'un objet nouveau, il faut commencer par lui en donner la compétence dans la Constitution (comp. n^os^ 51, 140). La revision, entreprise pendant la guerre, accélérée après la grève de 1918, prit finalement la forme d'un art. 34 quater (1925): le législateur fédéral était chargé de créer, dans un premier temps, une assurance « vieillesse et survivants » (AVS); plus tard, une assurance « invalidité ».

*161. La loi Schulthess. Elle échoue en referendum (1931).* La loi sur l'AVS ne se fit pas d'un coup. Un premier texte, préparé par les services du conseiller fédéral E. Schulthess, échoua, en 1931, dans un referendum. Il faut dire que l'enfant était mal né. Projet médiocre: une cotisation annuelle de trente francs donne droit à une rente annuelle de deux cents francs (aujourd'hui, pour des salaires du septuple, la rente est cinquante fois plus haute). Climat incertain: l'économie est en crise, les subventions fédérales sont douteuses, même trente francs par année semblent une lourde charge. A quoi s'ajoute la discorde personnelle de



deux membres du Gouvernement: pendant le débat parlementaire, M. Musy, qui déteste M. Schulthess, pousse l'incongruité jusqu'à écrire une brochure contre la loi.

*162. Travaux en vue d'une nouvelle loi.* La pause, qu'il est usuel d'observer après un échec, durera de longues années. Jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, il ne se passera rien. Puis une nouvelle équipe se mit au travail: le directeur de l'Office des assurances sociales, M. A. Saxer, qui a quitté le Conseil national pour l'Administration; un mathématicien, M. E. Kaiser, qui attachera son nom au futur édifice; un élégant juriste, M. P. Binswanger, devenu plus tard directeur d'une grande compagnie d'assurances privée. Ces trois-là concevront l'une des lois les plus célèbres de notre histoire.

Très curieusement, ce sont les circonstances mêmes de la guerre qui vont faciliter l'institution de l'AVS. La guerre mobilisera l'armée, cela fera beaucoup de soldats privés de leur emploi. Le Conseil fédéral, fort de ses pleins pouvoirs (cf. n° 241), prescrira en leur faveur un régime d'allocations, que finance une cotisation de 4 % des salaires de ceux qui ont la chance de pouvoir travailler. Voilà donc une cotisation substantielle, introduite sans referendum. Personne, d'ailleurs, n'aurait eu l'impudence de la contester.

*163. L'obstacle financier est ingénieusement levé.* Je ne sais pas qui lança l'idée, simple et géniale, de transférer, après la guerre, cette cotisation à l'assurance vieillesse. Les soldats une fois rentrés chez eux, il resterait l'armée des personnes âgées, auxquelles les mêmes recettes permettraient de servir une rente. La difficulté, dans l'institution d'une assurance, est en effet son financement initial. Si l'on cotise pour soi, selon le système de la capitalisation, les travailleurs qui ont dépassé la cinquantaine devront payer de lourdes primes. Si l'on cotise pour les autres, selon le système de la répartition, comme on fait d'ordinaire dans une assurance d'Etat, ce qu'on paie prendra l'apparence d'un impôt. Et il n'est pas facile de faire accepter au peuple l'introduction d'un impôt nouveau. Avec l'idée du transfert, l'impôt était déjà là,

perçu depuis quelques années; on s'y était habitué, il ne restait plus qu'à le confirmer. Ainsi l'obstacle politique majeur était, pratiquement, levé.

*164. La loi du 20 décembre 1946 (loi sur l'AVS). Elle triomphe en referendum (1947).* Maintenant que l'œuf de Colomb était bien calé sur sa base, on pouvait aller très vite. Une commission d'experts établit des principes (mai 1944-mars 1945), qui rencontrèrent un accueil favorable. M. Binswanger, en cinq semaines, rédigea un avant-projet, que la commission retoucha pendant l'automne et l'hiver 1945-1946. Le projet du Conseil fédéral est du 24 mai 1946, les chambres en débattirent dès le mois d'août, en session extraordinaire, et elles votaient la loi le 20 décembre suivant.

Un referendum, demandé sans réelle conviction, fit à la loi un vrai triomphe (6 juillet 1947). Sur 1 370 000 électeurs, 1 090 000 se rendirent aux urnes; on dénombra 860 000 oui contre 215 000 non et 15 000 bulletins nuls. En d'autres termes, la participation au scrutin fut de 80 %, et 80 % des votants votèrent oui. Près des deux tiers du peuple étaient pour: on ne l'a jamais vu, de toute notre histoire, aussi positif. La loi sur l'AVS entra en vigueur le 1er janvier 1948.

*165. Caractéristiques de la loi.* Le système de l'AVS peut se résumer dans les termes suivants:

a) C'est une assurance obligatoire et générale, qui s'étend à toutes les personnes physiques domiciliées en Suisse, même si elles ne travaillent pas, et à toutes celles qui travaillent en Suisse, même si elles n'y habitent pas. L'assujettissement ne dépend pas de conditions matérielles: les riches sont assurés comme les pauvres.

b) L'AVS sert des rentes aux hommes âgés de 65 ans et aux femmes âgées de 62 ans (version de 1963), aux veuves — lorsque certaines conditions sont réunies — et aux orphelins.

c) Le montant des rentes a été déterminé en fonction du financement. On voulait, pour les cotisations, garder le taux de 4 %. On voulait aussi constituer un fonds substantiel, dans l'idée d'ajouter un élément de capitalisation à un système fondé, principalement, sur la répartition. Il en résulta que l'AVS fut, à l'origine, conçue comme une «assurance de base», qui ne prétendait pas couvrir les besoins vitaux. Elle devait servir des rentes d'appoint, ceci est essentiel pour la compréhension de la suite. La rente de vieillesse simple, qui est la rente type, fut donc fixée entre 480.— et 1500.— par an, selon le montant des cotisations que l'assuré avait payées, c'est-à-dire à proportion du salaire antérieur. Nous parlons de la rente qui correspond à une durée complète de cotisation. Le minimum était versé aux personnes dont le salaire annuel avait été de 750.— ou moins; le maximum, à celles dont le salaire annuel avait été de 7500.— ou plus. Entre deux, une formule donnait le barème. C'est ainsi que, pour un salaire de 5000.—, qui était le salaire moyen suisse de 1948, la rente était de 1300.—, ce qui représentait un taux de 26 %. Un coup d'œil rapide nous montre que ce taux était plus élevé pour les rentes basses, qu'il était moindre pour les rentes supérieures. A partir de 7500.— de salaire annuel, la rente, qui plafonnait à 1500.—, tombait au-dessous de 20 %.



d) L'AVS tirait sa ressource principale de la cotisation des assurés, qui était, comme nous le savons, de 4 % du revenu de leur travail. Pour les travailleurs dépendants, l'employeur en payait la moitié (2 %). Les indépendants supportaient seuls ce 4 %, mais bénéficiaient, au-dessous d'un certain revenu, d'un tarif dégressif. En 1948, les cotisations fournirent environ 400 millions de francs.

Mais l'assurance recevait encore une contribution de l'Etat, de 160 millions, dont deux tiers incombaient à la Confédération et un tiers aux cantons.

Enfin, le «Fonds de compensation», constitué par l'excédent des recettes, produirait des intérêts croissants.

*166. Les solidarités.* L'AVS repose sur une combinaison de solidarités.

Il y a d'abord une solidarité entre les riches et les pauvres. Elle résulte du fait que la loi prescrit un plafond pour les rentes, mais pas pour le revenu soumis à cotisation. Celui

qui gagne 7500.— par an paie 300.— de cotisation et peut prétendre une rente annuelle de 1500.— (voir ci-dessus, n° 165, lettre c). Celui qui gagne 50000.— par an paie 2000.— de cotisation, mais il n'aura toujours qu'une rente de 1500.—. Pour lui, une partie de la cotisation est, réellement, un impôt.

Il y a ensuite une solidarité entre les jeunes et les vieux. Celui qui avait 60 ans en 1948 ne cotisera que pendant cinq ans (jusqu'à 65 ans). Celui qui avait 35 ans en 1948 cotisera pendant trente ans (jusqu'à 65 ans également). Et ils auront droit, l'un et l'autre, à la rente qui correspond à leur cotisation moyenne, sans que l'on fasse une différence selon le temps pendant lequel ils ont cotisé. On ajoutera que, lors des hausses successives de la rente, les rentes en cours ont été élevées dans une même mesure.

Il y a encore d'autres solidarités, moins apparentes. Par exemple, entre les célibataires et les personnes mariées, parce que la loi dispense de la cotisation les femmes mariées qui n'ont pas d'activité lucrative, mais donne à leur mari une rente de vieillesse pour couple supérieure à la rente simple de vieillesse; etc.

En revanche, la participation des employeurs au paiement de la cotisation de leurs employés n'implique aucune solidarité. La part patronale n'est, d'un point de vue économique, qu'un élément du salaire.

*167. Revisions de la loi jusqu'en 1970.* Du 1er janvier 1948 au 31 décembre 1970, la loi sur l'AVS a subi dix modifications: sept « revisions » et trois adaptations. Cinq revisions et deux adaptations concernaient le montant des rentes. Il peut être utile à l'intelligence du système de les mentionner ici.

1° Loi du 30 septembre 1953 (« deuxième » revision; la première est étrangère à notre sujet):
- Pour un salaire annuel inférieur ou égal à 1750.—, la rente annuelle (minimale) était de 720.—.
- Pour un salaire égal ou supérieur à 12500.—, la rente (maximale) était de 1700.—.
- Le salaire de 5600.—, qui était la moyenne de l'époque, donnait droit à une rente de 1350.— (24 %).



2° Loi du 21 décembre 1956 (« quatrième » revision):
- Pour un salaire inférieur ou égal à 2325.—, la rente était de 900.—.
- Pour un salaire égal ou supérieur à 15000.—, la rente était de 1850.—.
- Le salaire moyen de 6500.— donnait droit à une rente de 1470.— (23 %).

3° Loi du 23 mars 1961 (« cinquième » revision):
- Pour un salaire inférieur ou égal à 2625.—, la rente était de 1080.—.
- Pour un salaire égal ou supérieur à 15000.—, la rente était de 2400.—.
- Le salaire moyen de 7500.— donnait droit à une rente de 1950.— (26 %).

4° Loi du 19 décembre 1963 (« sixième » revision):
- Pour un salaire inférieur ou égal à 3125.—, la rente était de 1500.—.
- Pour un salaire égal ou supérieur à 17500.—, la rente était de 3200.—.
- Le salaire moyen de 8400.— donnait droit à une rente de 2350.— (28 %).

5° Loi du 6 octobre 1966. Toutes les rentes étaient augmentées de 10 %.

6° Loi du 4 octobre 1968 (« septième » revision):
- Pour un salaire inférieur ou égal à 6000.—, la rente était de 2400.—.
- Pour un salaire égal ou supérieur à 22000.—, la rente était de 4800.—.
- Le salaire moyen de 14000.— donnait droit à une rente de 3600.— (26 %).

7° Loi du 24 septembre 1970. Toutes les rentes étaient augmentées de 10 %.

*168. Les rentes de l'AVS demeurent des rentes de base.* La lecture de ce tableau nous montre que le système n'a pas vraiment changé. Si l'écart entre le minimum et le maximum s'est réduit, tant pour les limites des revenus que pour celles des rentes, l'AVS demeure une assurance de base. Elle continue à ne couvrir que le quart du salaire, pour ceux

qui ont eu un salaire moyen: le salaire moyen a triplé, la rente moyenne a triplé. Et c'est assez normal. Avec un taux constant de cotisations, on finance une rente proportionnellement constante. S'il a fallu néanmoins, en 1968, augmenter la cotisation à 5,2 % pour les salariés et à 4,6 % pour les indépendants, c'est parce que certains types de rente se sont améliorés et c'est aussi parce que la longévité des rentiers s'est accrue: il y a moins de cotisants par rentier.

*169. Les caisses de pension.* Le système de la rente de base présuppose que le rentier a, pour vivre, d'autres ressources. Dans l'esprit du législateur, il s'agit, principalement, des pensions que servent les caisses d'entreprises, d'administrations ou de professions. Ces caisses se sont bien développées depuis le début du siècle, mais elles sont restées facultatives. Elles ne constituent donc pas un réseau complet. Une statistique de 1965 a montré que les deux tiers à peine des travailleurs étaient affiliés à une caisse, et que la moitié seulement de ces deux tiers bénéficiaient de prestations suffisantes. En 1970, les chiffres s'étaient améliorés, mais la lacune restait considérable. Et l'épargne individuelle (livrets personnels, contrats d'assurance, titres, immeubles locatifs) ne la comblait que rarement.

*170. Les prestations complémentaires de l'Etat.* C'est pourquoi, dès les années cinquante, les cantons servirent aux rentiers les moins favorisés des prestations complémentaires financées par l'impôt. Régime que la Confédération soutint bientôt par des subventions. La loi de 1965, fondée, comme celle de 1946 qui créait l'AVS, sur l'art. 34 quater de la Constitution fédérale, prévoyait une subvention pour les cantons qui garantissaient aux rentiers un minimum de 3000.—, à une époque où la rente minimale de l'AVS était de 1500.—. Les prestations complémentaires se sont, depuis lors, élevées parallèlement aux salaires et aux normes de l'AVS. Au 1er janvier 1971, elles assuraient un montant de 4800.—.



Ces chiffres, d'ailleurs, sont au-dessous de la réalité. Un jeu compliqué de déductions (par exemple, 1200.— pour le loyer) faisait qu'en 1971, le revenu garanti était d'environ 7000.— pour une personne seule.

*171. Thèses sur l'avenir de la prévoyance sociale: la querelle des «piliers».* Il y avait, à cette époque, deux thèses sur l'avenir de la prévoyance sociale.

La thèse officielle, celle des partis gouvernementaux, celle en tout cas des radicaux, des centristes et des démocrates-chrétiens, était la doctrine des «trois piliers»: la vieillesse devait être assurée par l'Etat (rentes de l'AVS et, pendant une période transitoire, prestations complémentaires), la profession (pensions) et l'effort individuel (épargne libre).

A la doctrine des trois piliers s'opposait une thèse communiste, qui mettait délibérément l'accent sur le premier pilier: l'épargne propre était un luxe, les caisses de pension un leurre, seul l'Etat, grâce à son pouvoir de taxer, pouvait fournir des rentes suffisantes à chacun.

La thèse officielle, assez différenciée, protégeait jusqu'aux revenus moyens; la thèse communiste, plus égalitaire, protégeait surtout les petits revenus. Chaque parti cherchait, évidemment, à plaire à ses électeurs. Ceci se comprendra peut-être mieux, si l'on veut bien entrer dans quelques considérations financières.

*172. Le premier pilier.* Le premier pilier est fondé sur la répartition des revenus et sur la solidarité. Les assurés ne se constituent pas une réserve individuelle, dans laquelle sera puisée leur rente, quand ils auront 65 ans. Mais ils financent, par leurs cotisations, les rentes qui sont versées à leurs aînés. Il y a donc un mouvement continu d'entrées et de sorties d'argent: l'AVS n'a pas de fonds très substantiel; en 1971, sa réserve (qu'on appelle le Fonds de compensation) couvrait les rentes de moins de trois années. Le régime des prestations complémentaires, directement financé par l'Etat, est encore plus conforme au principe de la répartition. Quant aux contributions des pouvoirs publics à l'AVS, on

peut en dire autant, sauf, naturellement, dans la mesure où l'Etat lui-même crée une provision à cette fin; ce que la Confédération a fait, pendant un certain temps, avec le produit de l'impôt sur le tabac et celui de l'impôt sur l'alcool distillé.

En ce qui concerne la solidarité, nous avons vu que le système des cotisations l'assurait, notamment, entre les riches et les pauvres. Il est plus difficile de le démontrer pour la partie des rentes qui est supportée par l'Etat, ainsi que pour les prestations complémentaires; car tout dépend, ici, du régime fiscal. Les prestations des cantons sont couvertes, principalement, par l'impôt direct et progressif, ce sont donc bien les contribuables les plus aisés qui font le plus gros effort. Mais les prestations fédérales proviennent de sources plus variées; en particulier, de divers impôts sur la consommation. Ce qu'on peut dire, par exemple, c'est qu'il y a une solidarité des fumeurs de cigarettes et des buveurs d'eau-de-vie au profit des abstinents (art. 34 quater VI et VII de la Constitution fédérale, version de 1925).

*173. Le deuxième pilier.* Le deuxième pilier, lui, est fondé principalement sur la capitalisation des primes. C'est, du moins, le cas des caisses privées. Les assurés se constituent des fonds propres et financent ainsi la rente qui leur sera versée, quand ils auront eux-mêmes atteint l'âge de la vieillesse. Par conséquent, les caisses accumulent des sommes considérables. En 1970, seize mille institutions de prévoyance détenaient trente-sept milliards de francs, c'est-à-dire presque trente fois plus que les pensions qu'elles ont servies à leurs membres cette année-là. Comme, de surcroît, il y a un plafond non seulement pour les rentes, mais aussi pour les revenus sujets à cotisations, la solidarité est faible; chacun paie pour soi.

*174. Comparaison.* Ainsi, d'un point de vue social, le premier pilier est, à la fois, plus niveleur et plus généreux; le deuxième pilier, plus égoïste et plus nuancé. Mais c'est d'un point de vue économique, surtout, que la différence est



éclatante. Le premier pilier suit les fluctuations de la monnaie. En période d'inflation, par exemple, tout monte à peu près simultanément: les salaires, les cotisations, les rentes. Corrélativement, tout baisse en période de chômage. Sans réserves, le système ne permet guère, à la longue, de payer les rentes promises: il n'y a plus assez d'argent. La répartition suppose, en outre, une composition démographique assez stable. Si le nombre des rentiers augmente et que celui des cotisants diminue, le législateur sera placé devant l'alternative délicate de réduire le montant des rentes ou d'élever le taux des cotisations. Le deuxième pilier a la propriété contraire. Il supporte mieux le vieillissement de la population. Il peut résister à une crise. Mais il est très exposé à la dépréciation monétaire: une inflation prolongée réduirait les rentes à peu de chose; seul le recours au mécanisme de la répartition permettrait de les compléter.

*175. Capitaux du deuxième pilier.* Et il y a encore ces énormes capitaux des caisses de pension, ces dizaines de milliards de francs que les responsables des institutions de prévoyance, ainsi que les banques dans lesquelles ils déposent leurs fonds, peuvent injecter dans l'économie suisse, en finançant, par exemple, des logements ou des entreprises industrielles. Certains esprits de gauche tiennent pour inadmissible que des particuliers gèrent une telle masse d'argent. Ils préfèrent confier cette tâche à des fonctionnaires de l'Etat, qui agiraient selon un plan. On le voit, c'est le système libéral tout entier qui est remis en cause: les décisions économiques (telles que les prêts pour les investissements) doivent-elles être prises conformément à une loi ou au gré de plusieurs milliers de personnes?

*176. Initiative du parti communiste (1969): concentration sur le premier pilier.* Le parti communiste (ou parti du travail) déposa une initiative populaire le 2 décembre 1969. Cette initiative tendait à remplacer l'art. 34 quater de la Constitution fédérale, version de 1925, par un nouveau texte, qui concentrait la prévoyance sur le premier pilier. L'AVS servi-

rait alors une rente de 500.— à 1000.— par mois, indexée sur la valeur au 1er janvier 1970. Si l'on se reporte aux normes légales de l'époque (200.— à 400.—, cf. n° 167, chiffre 6), on voit que le saut était considérable. Les salaires moyens seraient couverts, non plus pour le quart, comme le voulait la loi en vigueur, mais pour 60 % environ.

Afin d'épargner aux assurés une hausse trop brusque de leurs cotisations, le projet prévoyait que les pouvoirs publics supporteraient au moins un tiers des dépenses (alors que la loi de 1946, revisée sur ce point en 1968, n'en mettait qu'un cinquième à leur charge). La part de l'Etat serait financée, en particulier, par l'effort des contribuables les plus aisés. Enfin, les caisses de pension existantes seraient «incorporées» au premier pilier.

*177. Initiative du parti socialiste (1970): deuxième pilier complémentaire.* L'initiative communiste en suscita deux autres. Les socialistes déposèrent la leur le 18 mars 1970. Eux maintenaient les deux piliers distincts, avec, toutefois, une préférence pour l'assurance d'Etat. La prévoyance professionnelle n'était plus qu'une assurance «complémentaire», destinée à garantir une rente de 60 % du salaire jusqu'à un salaire deux fois et demie supérieur au salaire moyen. Le nœud de l'initiative est bien là: le parti du travail faisait varier la rente entre un salaire minimal de 10 000.— et un salaire maximal de 20 000.—; le parti socialiste, avec son «complément», s'intéressait aux salaires de 40 000.—.

*178. Initiative des partis «bourgeois» (1970): doctrine des trois piliers.* Enfin, les partis qu'on appelle bourgeois jetèrent dans le débat une troisième initiative, le 13 avril 1970. Celle-ci s'en tenait, religieusement, à la doctrine des trois piliers. Elle précisait le rôle des deux premiers: l'assurance d'Etat garantirait la couverture des «besoins vitaux», la prévoyance professionnelle permettrait de maintenir le «niveau de vie antérieur». Les limites du revenu assuré seraient données dans la loi. Le premier pilier serait financé par une cotisation qui ne dépasserait pas huit pour cent du salaire et par une contribution de l'Etat d'un tiers au



maximum (non pas: au minimum, comme le voulaient les communistes).

*179. Points communs aux initiatives de 1970.* Malgré la différence des modalités, les deux initiatives de 1970 se rejoignaient sur deux points essentiels: le premier pilier cessait d'être une simple assurance de base et le deuxième pilier, auparavant facultatif, devenait obligatoire pour les travailleurs dépendants, à l'intérieur de certaines limites de revenu. Plus exactement: jusqu'à un seuil déterminé par la loi, l'assurance d'Etat devait suffire à procurer la rente de 60 %; à partir de ce niveau et jusqu'à un second seuil fixé par la Constitution (initiative socialiste, environ 40 000.—) ou par la loi (initiative des partis bourgeois), la prévoyance professionnelle devait s'ajouter à l'assurance d'Etat pour garantir cette fraction de 60 %. Naturellement, au-delà du second seuil, la fraction tendait à diminuer: si une personne gagnait, par exemple, 100 000.— par an, et qu'elle aussi voulût, à sa retraite, disposer d'un revenu de 60 %, c'est-à-dire 60 000.—, elle ne toucherait guère, de ces deux premiers piliers, qu'une rente et une pension de 24 000.— en tout, et elle demanderait le reste à la partie facultative du deuxième pilier et au troisième pilier, qui est son épargne privée.

*180. Contreprojet de l'Assemblée fédérale à l'initiative communiste (1972).* Les autorités fédérales devaient d'abord traiter l'initiative communiste, déposée la première. Le Gouvernement en réprouvait le principe, mais, jugeant qu'on ne pouvait pas dire non sans proposer quelque chose, il s'inspira des deux autres initiatives pour faire un contreprojet (10 novembre 1971). Ce contreprojet, mélange d'idées socialistes et bourgeoises, obtint sans grand-peine l'agrément des chambres (30 juin 1972). Il put donc être soumis, avec l'initiative du parti du travail, au vote du peuple et des cantons.

*181. Textes de l'initiative communiste et du contreprojet.* Les deux textes exprimaient, somme toute, assez bien les deux grandes conceptions qu'on avait alors de la prévoyance sociale. Nous les reproduisons ici:

## A. Initiative communiste:

Art. 34 quater nouveau

I. La Confédération institue par voie législative l'assurance-vieillesse, l'assurance des survivants et l'assurance-invalidité. Ces assurances sont générales et obligatoires.

II. Les pensions accordées sont égales à 60% au moins du revenu annuel moyen des cinq années les plus favorables, mais ne peuvent être inférieures à 500 francs par mois pour les personnes seules et à 800 francs pour un couple, ni supérieures au double de ces montants. Ceux-ci seront adaptés périodiquement, dès le 1er janvier 1970, en même temps que l'ensemble des pensions, à l'augmentation du coût de la vie et du produit national brut.

III. Les contributions de la Confédération et des cantons ne sont pas inférieures à un tiers des dépenses totales nécessaires pour l'assurance. Les personnes physiques et morales bénéficiant d'une situation économiquement privilégiée seront appelées à participer au financement de celle-ci.

IV. La loi réglera l'incorporation des caisses d'assurance, de pensions et de prévoyance existantes dans le régime de l'assurance fédérale, en garantissant les droits acquis par les affiliés.

## B. Contreprojet de l'Assemblée fédérale:

Art. 34 quater nouveau

I. La Confédération prend les mesures propres à promouvoir une prévoyance suffisante pour les cas de vieillesse, de décès et d'invalidité. Cette prévoyance résulte d'une assurance fédérale, de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance individuelle.

II. La Confédération institue, par voie législative, une assurance-vieillesse, survivants et invalidité obligatoire pour l'ensemble de la population. Cette assurance sert des prestations en espèces et en nature. Les rentes doivent couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée. La rente maximale ne doit pas être supérieure au double de la rente minimale. Les rentes doivent être adaptées au moins à l'évolution des prix. L'assurance est réalisée avec le concours des cantons; il peut être fait appel au concours d'associations professionnelles et d'autres organisations privées ou publiques. L'assurance est financée:

a) Par les cotisations des assurés; s'agissant de salariés, la moitié des cotisations sont à la charge de l'employeur;

b) Par une contribution de la Confédération, qui n'excédera pas la moitié des dépenses et qui sera couverte en premier lieu par les recettes nettes de l'impôt et des droits de douane sur le tabac, ainsi que de l'imposition fiscale des boissons distillées dans la mesure fixée à l'art. 32 bis, 9e alinéa;

c) Si la loi d'application le prévoit, par une contribution des cantons, qui diminuera d'autant la part de la Confédération.



III. Afin de permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides de maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur, compte tenu des prestations de l'assurance fédérale, la Confédération prend par voie législative, dans le domaine de la prévoyance professionnelle, les mesures suivantes:

a) Elle oblige les employeurs à assurer leur personnel auprès d'une institution de prévoyance d'entreprise, d'administration ou d'association, ou auprès d'une institution similaire, et à prendre en charge au moins la moitié des cotisations;

b) Elle fixe les exigences minimales auxquelles ces institutions de prévoyance doivent satisfaire; elle peut, pour résoudre certains problèmes spéciaux, prévoir des mesures s'appliquant à l'ensemble du pays;

c) Elle veille à ce que la possibilité soit donnée à tout employeur d'assurer son personnel auprès d'une institution de prévoyance; elle peut créer une caisse fédérale;

d) Elle veille à ce que les personnes de condition indépendante puissent s'assurer facultativement auprès d'une institution relevant de la prévoyance professionnelle à des conditions équivalentes à celles qui sont offertes aux salariés. L'assurance peut être rendue obligatoire pour certaines catégories de personnes indépendantes, d'une façon générale ou pour la couverture de risques particuliers.

IV. La Confédération veille à ce que la prévoyance professionnelle aussi bien que l'assurance fédérale puissent, à long terme, se développer conformément à leur but.

V. Les cantons peuvent être tenus d'accorder des exonérations fiscales aux institutions relevant de l'assurance fédérale ou de la prévoyance professionnelle, ainsi que des allégements fiscaux aux assurés et à leurs employeurs en ce qui concerne les cotisations et les droits d'expectative.

VI. La Confédération, en collaboration avec les cantons, encourage la prévoyance individuelle, notamment par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accession à la propriété.

VII. La Confédération encourage la réadaptation des invalides et soutient les efforts entrepris en faveur des personnes âgées, des survivants et des invalides. Elle peut utiliser à cette fin les ressources financières de l'assurance fédérale.

On notera l'articulation du contreprojet:

Alinéa I: doctrine des trois piliers.

Alinéa II: premier pilier, à savoir une assurance d'Etat couvrant les «besoins vitaux».

Alinéa III: deuxième pilier, qui est le recours à la prévoyance professionnelle pour garantir le maintien du «niveau de vie antérieur» («de façon appropriée», c'est-à-dire jusqu'à un certain revenu).

Alinéas IV et V: dispositions communes aux deux premiers piliers.

Alinéa VI: troisième pilier, à savoir l'épargne individuelle, qui pourrait permettre d'aller au-delà de ce que garantissent les deux premiers piliers (notamment, pour les indépendants).

Alinéa VII: œuvres sociales (telles que l'encouragement de la construction de maisons pour vieillards), distinctes des rentes et des pensions.

*182. Loi du 30 juin 1972: «huitième» revision de la loi sur l'AVS. Les rentes changent de nature.* En même temps qu'elle adoptait le contreprojet, et comme pour le faire mieux comprendre au public, l'Assemblée fédérale fit la «huitième» revision de l'AVS (projet du Conseil fédéral du 11 octobre 1971).

Cette nouvelle revision de la loi de 1946 devait réaliser une partie du programme annoncé: elle adaptait l'assurance d'Etat au rôle que le contreprojet lui attribuait, qui était de couvrir les besoins vitaux. La chose aurait d'ailleurs été possible, juridiquement, même sans le contreprojet, car le texte constitutionnel de 1925 n'empêchait pas de faire ce que le nouvel article rendait obligatoire.

La huitième revision peut se résumer en trois points: les rentes, les cotisations, les contributions des pouvoirs publics.

*183. Les rentes en 1973.* Les rentes, qui devront être, désormais, plus que des prestations d'appoint, font un bond en avant. Nous les avons laissées, on s'en souvient peut-être, aux normes de 2640.—, pour le minimum, et 5280.—, pour



le maximum (loi du 24 septembre 1970, cf. n° 167, chiffre 7). La loi du 30 juin 1972 les élève aux montants suivants, pour le 1er janvier 1973:

— Pour un salaire annuel inférieur ou égal à 4800.—, la rente annuelle (minimale) serait de 4800.—.
— Pour un salaire égal ou supérieur à 28 800, la rente (maximale) serait de 9600.—.
— Le salaire moyen de 22 000.— donnait droit à une rente de 8200.— (37 %).

On mesure le saut: de 26 % à 37 %. Naguère, l'assurance de base garantissait environ le quart du revenu du travail (n° 168). Désormais, la rente de l'AVS représente une fraction nettement plus grande. Elle est même de 100 % et plus pour les très petits revenus.

*184. Les rentes en 1975.* La loi de 1972 réglait aussi d'avance l'adaptation qui aurait lieu le 1er janvier 1975:

— Pour un salaire inférieur ou égal à 6000.—, la rente serait de 6000.—.
— Pour un salaire égal ou supérieur à 36 000.—, la rente serait de 12 000.—.

Elle modifiait, corrélativement, le revenu garanti par les prestations complémentaires: 6600.— en 1973, 7200.— en 1975 (c'est-à-dire, en réalité, plus de 9000.—, comme nous l'avons montré plus haut, n° 170).

Enfin, elle décrétait le versement d'un treizième mois de rente pour l'année 1972.

*185. Les cotisations.* Comme, cette fois-ci, les rentes étaient réellement augmentées, dans la mesure d'environ un et demi, il était normal que les cotisations le fussent aussi. Le taux fut porté de 5,2 % à 7,8 % pour les travailleurs dépendants, de 4,6 % à 6,8 % pour les indépendants. Et le Conseil fédéral reçut la compétence de l'élever encore, à 8,4 % et à 7,3 %, à partir du 1er janvier 1975.

*186. Les contributions des pouvoirs publics.* Quant aux contributions des pouvoirs publics, que la loi de 1968 («septième» revision) avait fixées au cinquième des dépenses

totales de l'AVS, elles devaient passer au quart dès le 1er janvier 1978. Autrement dit, l'augmentation était double. Non seulement l'amélioration des rentes faisait exploser les dépenses de l'AVS (3,8 milliards en 1972; 6,5 milliards en 1973); mais encore le taux de participation était lui-même accru.

Pour la Confédération, qui prenait à sa charge les trois quarts des contributions, cela signifiait à peu près ceci: 1972, 570 millions; 1973, 970 millions; 1975 (estimation de l'époque), 1300 millions; 1978, 1800 millions. Comme, depuis 1972, le produit de l'impôt sur le tabac et celui de l'impôt sur l'alcool distillé ne couvraient plus la part fédérale, tout le système supposait que la trésorerie générale fût parfaitement saine.

*187. Vote sur l'article constitutionnel (3 décembre 1972). Succès du contreprojet.* Personne ne demanda le referendum contre la loi que nous venons de décrire. Par conséquent, lorsqu'ils se prononcèrent, le 3 décembre 1972, sur le nouvel article constitutionnel, les citoyens avaient une vue assez précise de la manière dont les autorités pensaient développer l'AVS. L'initiative communiste, qui portait tout l'effort sur l'assurance d'Etat, fut rejetée par 1 500 000 non contre 300 000 oui et par tous les cantons. Le contreprojet de l'Assemblée fédérale, qui améliorait l'AVS, rendait obligatoires les caisses de pension et entendait protéger l'épargne, fut accepté par 1 400 000 oui contre 400 000 non et par tous les cantons. Le taux de participation fut de 53 %. Sur cent électeurs qui votèrent, 17 suivaient les communistes, 78 préféraient la doctrine officielle et 5 ne voulaient rien changer du tout.

Les deux initiatives de 1970, qui avaient, au fond, servi à faire le contreprojet, furent retirées sans bruit, en 1974.

*188. Question de l'adaptation ultérieure des rentes.* Dès 1973, donc, le nouvel art. 34 quater de la Constitution fédérale et la huitième revision de la loi de 1946 purent produire leur effet.



La Constitution prévoyait que les rentes seraient adaptées, par la suite, « au moins à l'évolution des prix » (IIe alinéa, 5e phrase). Ce point sera désormais, pour un temps, le grand problème de l'AVS.

Jusqu'alors, c'était toujours le législateur qui avait procédé aux adaptations. On a vu, plus haut, la succession des lois (n° 167). Tout au plus, depuis la « sixième » revision, de 1963, le Conseil fédéral était-il obligé, à certaines conditions, de proposer une hausse des rentes. Mais la décision appartenait au législateur. Même l'adaptation de 1975 — qui contenait, d'ailleurs, une part d'amélioration réelle — était réglée dans la loi de 1972 (n° 184).

Cette procédure est lourde et un peu vaine. Les députés, en général, se bornent à entériner les chiffres que l'Administration a calculés, avec, par-ci par-là, quelques petits avantages supplémentaires pour leurs électeurs. On pouvait aussi bien déléguer cette tâche au Gouvernement. L'essentiel était alors de préciser les critères de l'adaptation.

*189. Critères de l'adaptation. Rentes nouvelles et rentes en cours.* Le choix des critères posait, à son tour, deux problèmes.

D'abord, la rente suivrait-elle le cours des prix ou celui des salaires? Serait-elle, pour parler le jargon du temps, indexée ou dynamisée? Si, comme il est juste et normal, les salaires montent plus rapidement que les prix, l'indexation est une solution modeste, la dynamisation est plus ambitieuse, mais aussi plus conforme à ce qu'avait fait, jusqu'alors, le législateur, ainsi qu'à la doctrine des trois piliers.

Mais il y a l'autre problème: l'adaptation sera-t-elle la même pour les nouvelles rentes et pour les rentes en cours? Jusqu'alors, au fil des revisions antérieures, on avait toujours traité également les deux catégories de rentiers. On aurait pu, cependant, imaginer un système différent: aligner les nouvelles rentes sur les salaires et les anciennes sur les prix. C'est ce qu'on appelle la dynamisation partielle. Le niveau de vie de chacun serait, dans la mesure où il est assuré par l'AVS, bloqué au moment de l'ouverture du droit

à la rente. Les rentiers n'auraient, ensuite, que la compensation du renchérissement, mais pas le bénéfice de l'amélioration ultérieure des salaires. C'est, justement, le système que le législateur de 1972 avait prévu pour 1975: la rente nouvelle serait élevée de 25%, la rente en cours de 20% seulement.

*190. Loi du 28 juin 1974 (le «treizième mois»).* Dans un message du 21 novembre 1973, le Conseil fédéral donna son avis sur les deux problèmes. Il demanda que la latitude lui fût laissée d'adapter les rentes aux salaires ou aux prix, ou aux uns et aux autres par alternance, selon la situation des finances publiques et de celles de l'AVS. Mais il observa qu'il fallait, autant qu'il était possible, maintenir l'égalité entre les nouveaux rentiers et les anciens. Même la différenciation prévue pour 1975 lui paraissait fâcheuse.

Les chambres, qui n'étaient pas encore prêtes à céder leur compétence, renvoyèrent au Gouvernement l'étude de la délégation et des principes qui régiraient les adaptations. Mais elles acceptèrent de revenir sur leur décision de 1972: au 1er janvier 1975, la rente en cours serait, elle aussi, élevée de 25%. Le plafond, pour le calcul des prestations complémentaires, serait porté de 7200.— à 7800.— (ce qui, compte tenu de la déduction pour le loyer, de 1800.—, et d'autres avantages analogues, garantissait un revenu minimal d'environ 10000.—). Enfin, contre l'opinion du Gouvernement, qui ne prévoyait qu'un supplément unique aux prestations complémentaires, un nouveau «treizième mois» fut accordé à tous les rentiers pour l'année 1974; les rares députés qui s'y opposèrent furent sévèrement battus (loi du 28 juin 1974).

*191. Détérioration des finances fédérales. L'échec du 8 décembre 1974.* Tout à coup, les finances se gâtèrent.

On se souvient peut-être d'un premier projet du conseiller fédéral Chevallaz, endossé par le Gouvernement et adopté par les chambres (arrêté constitutionnel du 4 octobre 1974), qui élevait le taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires de 4,4% à 6%, le taux maximum de l'impôt direct des personnes physiques de 10,45% à 12%, celui de l'impôt direct des personnes morales de 8,8% à 10%. La hausse de l'impôt sur le chiffre d'affaires, la plus importante du paquet, devait rapporter environ 700 millions de francs en 1975, puis un milliard et demi au cours des années suivantes. Il s'agissait de couvrir les dépenses croissantes de la Confédération (notamment dans les domaines de la recherche, des transports, de la sécurité sociale — et la contribution à l'AVS en était un élément) et de compenser la diminution des recettes douanières consécutives à notre politique de libre-échange, de manière à remédier au déficit du compte d'Etat. En 1973, ce déficit avait atteint 800 millions de francs. Mais le peuple, jugeant qu'il fallait commencer par faire des économies, rejeta l'arrêté, le 8 décembre 1974, par 780000 voix contre 620000 (dix-huit cantons contre quatre).

A cet échec, il fallut ajouter bientôt l'effet de la crise économique sur la substance fiscale. Les impôts, maintenus au taux antérieur, produiraient encore moins qu'il n'était prévu.



*192. Réduction de la contribution fédérale. Les arrêtés du 31 janvier et du 12 juin 1975.* Dès lors, nous vécûmes d'expédients. On ne mentionnera, ici, que ceux qui se rapportent à l'AVS.

L'Assemblée fédérale se réunit, en session extraordinaire, le 27 janvier 1975, dans une atmosphère de petite catastrophe. Il fallait d'abord contenir l'hémorragie, en diminuant, notamment, la contribution fédérale. Elle aurait dû être de 1310 millions. Un arrêté urgent la bloqua, provisoirement, à 770 millions pour les années 1975 à 1977. D'où une économie de plus de 500 millions la première année, plus grande encore les deux suivantes (31 janvier 1975).

Mais ce n'était qu'une improvisation. Pendant la session d'été, un nouvel arrêté (du 12 juin 1975) vint modifier la réduction, pour les années 1976 et 1977. A la somme forfaitaire de 770 millions, l'Assemblée substitua le chiffre de 9% des dépenses. Neuf pour cent, au lieu des quinze pour cent (trois quarts du cinquième) que prescrivait la loi de 1972 (n° 186): la diminution était, cependant, inférieure à celle

qu'elle aurait été en vertu de l'arrêté de janvier. Le même arrêté délégua au Conseil fédéral le soin d'adapter les rentes, nouvelles et anciennes, à l'évolution des prix.

*193. Hausse des cotisations, adaptation des rentes. Les ordonnances du 12 février 1975 et du 8 juin 1976.* Pour compenser la réduction de la contribution fédérale, de l'ordre de cinq à six cents millions, il ne restait qu'à augmenter le taux des cotisations. Le Conseil fédéral y était habilité par la loi de 1972 (n° 185). Il usa de sa compétence, plus tôt qu'il ne l'avait pensé, par une ordonnance du 12 février 1975, entrée en vigueur le 1er juillet suivant. La cotisation des travailleurs dépendants fut portée de 7,8 % à 8,4 % et celle des indépendants de 6,8 % à 7,3 %. Ainsi, le refus de l'impôt indirect (8 décembre 1974) entraînait la hausse d'une sorte d'impôt direct.

Quant à l'adaptation des rentes, le Conseil fédéral, fondé sur la délégation du 12 juin 1975 (n° 192), y procéda, fort modestement, par une ordonnance du 8 juin 1976: la hausse fut de 5 % pour l'année 1977, tandis que le revenu garanti par les prestations complémentaires était porté à 8400.—.

*194. Le referendum avorté des POCH (1975).* La succession de deux arrêtés au cours de l'année 1975 eut une conséquence à la fois bizarre et fâcheuse. Le premier arrêté, du 31 janvier, avait été frappé d'une demande de referendum par les «Organisations progressistes de Suisse» (POCH). La demande était déposée, le 16 mai, munie de plus de 56 000 signatures. Mais, comme l'arrêté était urgent, le referendum ne pouvait avoir d'effet, si le vote populaire était négatif, que pour les années 1976 et 1977 (comp. n° 67). Or l'arrêté, pour cette période-là, fut abrogé par celui du 12 juin. Le referendum n'avait dès lors plus d'objet; ceux qui s'opposaient à la diminution de la contribution fédérale devaient le demander, une seconde fois, contre le deuxième arrêté. Les Organisations progressistes y renoncèrent, mais la démocratie directe n'en avait pas moins subi une regrettable égratignure.



*195. Légère amélioration des finances fédérales. Le vote du 8 juin 1975.* Dans l'intervalle, un deuxième projet financier, plus timide que celui de 1974 (n° 191), avait reçu l'agrément du peuple et des cantons (8 juin 1975). Le taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires passait de 4,4 % à 5,6 % (au lieu de 6 %), etc. Le déficit du compte d'Etat put ainsi être limité, en 1976, à un milliard et demi.

*196. Projet d'une «neuvième» revision de la loi sur l'AVS (7 juillet 1976).* C'est dans ce climat plutôt morose que le Conseil fédéral présenta la «neuvième» revision de l'AVS (7 juillet 1976).

On peut se demander si les circonstances étaient vraiment propices. Mais il faut voir ce que le projet contenait. Il ne s'agissait plus du tout de faire un bond en avant, comme aux temps heureux de la huitième. On ne pensait plus qu'à «consolider l'acquis». Il y avait bien une petite augmentation des rentes, pour le 1er janvier 1978, de 10 % par rapport à 1975 (donc, de 4,75 % par rapport à 1977, si l'on tient compte de l'ordonnance du 8 juin 1976, cf. n° 193). Mais dix pour cent, en trois ans, ce n'était pas énorme, si l'on pense que, dans les trois ans précédents, 1972 à 1975, l'accroissement avait été de 125 %. Surtout, la consolidation était ailleurs. Elle était dans la hausse du taux de cotisation des indépendants (de 7,3 % à 8,4 %), dans l'obligation faite aux rentiers de continuer de payer des cotisations, s'ils poursuivaient leur travail (ancien système de 1946, abandonné en 1953), dans la suppression de certaines rentes complémentaires pour les femmes mariées en âge de travailler, etc. En ce qui concerne l'adaptation des rentes, problème dont l'examen avait été ajourné en 1974 (n° 190), le Conseil fédéral proposait de la faire lui-même, tous les deux ans, suivant l'évolution moyenne des salaires et des prix, et sans distinguer entre les nouvelles et les anciennes rentes.

*197. Question de la contribution fédérale.* Restait la question de la contribution fédérale, et là, nous revenons à l'histoire du régime financier. On se rappellera 1° que la loi de 1972

(huitième revision) avait fixé cette contribution à 15 % (trois quarts d'un cinquième) des dépenses de l'AVS pour la période 1973-1977 et à 18,75 % (trois quarts d'un quart), dès 1978 (n° 186); 2° que l'arrêté urgent du 31 janvier 1975 l'avait ramenée au chiffre forfaitaire de 770 millions pour la période 1975-1977 (n° 192); 3° que l'arrêté du 12 juin 1975, abrogeant le précédent, l'avait portée à 9 % pour 1976 et 1977 (ibid.). Si le législateur ne faisait rien, la somme sauterait donc de 9 % à 18,75 % au 1er janvier 1978; c'est-à-dire, d'une année à l'autre, de 850 millions à 1,850 milliard. C'était matériellement impossible, à moins de recourir à l'emprunt. Mais l'emprunt pour payer des rentes, c'est la ruine d'un régime politique. D'un autre côté, rester à 9 %, en prorogeant l'arrêté du 12 juin 1975, c'était manquer aux promesses de 1972. Le Conseil fédéral prévoyait donc une hausse par paliers, à 11 %, puis à 13 %, pour arriver à 15 % dès 1982. Au 1er janvier 1978, la contribution passerait de 850 millions à 1,1 milliard. C'était beaucoup plus supportable. D'ailleurs, le Gouvernement escomptait quelque argent de l'introduction d'un nouveau type d'impôt sur le chiffre d'affaires, appelé taxe à la valeur ajoutée (TVA).

*198. Accueil du projet au Parlement.* Le Parlement accepta la plupart des propositions, sauf l'augmentation du taux des cotisations des indépendants, qui ne fut porté qu'à 7,8 % (parce qu'à la différence des travailleurs dépendants, il n'y a pas, ici, d'employeur pour en payer la moitié) et sauf l'augmentation générale des rentes, qui fut maintenue à cinq pour cent, comme en 1977. On exprima bien quelque scepticisme sur l'aptitude de la Confédération à financer sa contribution (M. Gautier au Conseil national, session de mars 1977). Mais tout le monde attendait la TVA.

*199. Nouvel échec financier. Le vote du 12 juin 1977. La neuvième revision est néanmoins adoptée: loi du 24 juin 1977. Referendum. Mesures d'urgence.* La TVA ne vint pas. Le nouvel impôt, qui, par son assiette plus large et son taux plus élevé, devait rapporter 2,5 milliards de plus que l'impôt



traditionnel sur le chiffre d'affaires, fut rejeté dans le vote populaire du 12 juin 1977 par 1 120 000 voix contre 760 000 (vingt et un cantons contre un). Ce n'est pas le lieu d'énumérer les raisons de cet échec (voir le n° 435). En tout cas, il embarrassait fort le législateur de l'AVS.

La neuvième revision était «sous toit», comme on dit dans les journaux, les divergences avaient été éliminées, on pouvait procéder aux votes finals. Et pourtant, ce 11 % ne laissait pas d'inquiéter. Comment payer ce 11 %, quand on n'a pas d'argent? Mais, si la loi n'était pas achevée, c'était 18,75 % qu'il faudrait payer! On voit ici les inconvénients d'une législation temporaire, d'un arrêté greffé sur une loi. Pour finir, il fut décidé de passer au vote, de manière à limiter les dégâts et aussi parce qu'on ne voulait pas retarder l'entrée en vigueur des dispositions qui augmentaient les cotisations et qui réduisaient certains compléments de rentes. Mais le Conseil fédéral annonça, pour une prochaine session, un nouveau projet sur la contribution. C'est donc avec le sentiment de faire, une fois de plus, une œuvre très provisoire que les conseils adoptèrent la loi, le 24 juin 1977.

Ils n'avaient pas tout vu: une demande de referendum était déposée, au début du mois d'octobre, par un parti d'extrême-droite. Ce qui obligeait le Conseil fédéral à leur faire précipitamment voter un arrêté urgent, qui prolonge d'un an celui du 12 juin 1975 (16 décembre 1977).

Le referendum sur la neuvième revision a eu lieu le 26 février 1978. La loi a été acceptée par 1 190 000 voix contre 630 000.

*200. Le projet de loi sur la prévoyance professionnelle.* Nous terminerons cette histoire — de toute façon inachevée — par quelques mots sur le deuxième pilier. Ici, plus question de subventions fédérales. L'affaire regarde les travailleurs et les entreprises. Il y a seulement, pour le législateur, le devoir de leur imposer un régime minimal de prévoyance. C'est ce que prescrivait le programme constitutionnel de 1972 (art. 34 quater III et IV, cf. n° 181, B). Le Conseil fédéral présenta donc un projet de loi, le 19 décembre 1975.

La prévoyance professionnelle doit être ajustée à l'AVS. Or l'AVS, à elle seule, garantit maintenant (en 1977, nos 184 et 193) une rente de 60 % aux personnes qui ont un salaire annuel de 12 600.—. Ce sont donc les personnes qui ont un salaire supérieur à 12 600.— qui devront s'affilier à une caisse de pension. La partie du salaire supérieure à 12 600.—, dite salaire «coordonné» ou «considéré», est assurée de manière que la pension soit de 40 %. Cette pension, ajoutée à la rente de l'AVS, fait une somme égale à 60 % du salaire. Par exemple, un salaire de 18 000.— donne droit, d'après la formule actuelle, à une rente AVS de 8640.— (c'est-à-dire 48 %). Le salaire coordonné, qui est de 5400.— (18 000.— moins 12 600.—), donne droit à une pension de 2160.— (40 %), qui représente 12 % de 18 000.—. Au total, la rente de 8640.— et la pension de 2160.— font 10 800.— (60 % de 18 000.—). La démonstration peut se répéter jusqu'à un salaire de 37 800.—. Ici, nous avons la rente maximale de l'AVS, qui est de 12 600.— (33 %). Le salaire coordonné est de 25 200.— et la pension de 40 % vaut 10 080.—. Au total, 22 680.— (60 % de 37 800.—). Ce qui dépasse 37 800.— n'est pas assuré et dès lors la part garantie diminue. Pour un salaire de 50 000.—, c'est toujours 22 680.— (environ 45 %). Naturellement, la caisse de pension peut en faire davantage, mais la loi ne l'y oblige pas. Quant aux primes ou cotisations, elles sont laissées à la détermination de la caisse, qui peut choisir entre plusieurs systèmes de capitalisation. Elles se situeront, vraisemblablement, aux alentours de 15 % du salaire coordonné, c'est-à-dire jusqu'à 10 % du salaire AVS. Les employeurs en supporteront, en moyenne, au moins la moitié.

Le Conseil national, prioritaire, délibéra de cet objet lors de la session d'automne 1977. Il accepta le texte du Gouvernement, le 6 octobre, sans modifications profondes. Le Conseil des Etats en connaîtra à son tour pendant l'année 1978.



## B. Les institutions

*201. Vue d'ensemble.* L'histoire de l'AVS nous amène, d'abord, à nous interroger sur le rôle de l'Etat, les buts qu'il doit atteindre, les tâches qui lui incombent. Soit un certain mode de vie sociale que l'on tient pour souhaitable: dans quelle mesure les particuliers, laissés libres d'agir comme il leur plaît, sauront-ils le réaliser? dans quelle mesure l'Etat doit-il intervenir? et faut-il alors qu'il se borne à protéger, faut-il qu'il corrige, faut-il qu'il crée lui-même quelque chose?

Naturellement, si l'on attend de l'Etat qu'il agisse, il faut encore lui en donner les moyens. Certaines manières d'agir sont coûteuses, il faut donc lui fournir des moyens financiers: l'histoire de l'AVS est liée, on l'a vu, à celle du régime des finances.

Notre récit était jalonné de referendums et d'initiatives populaires. C'est l'occasion, pour nous, de revoir les mécanismes de la démocratie directe.

Enfin, la matière est si mouvante, à cause des chiffres qui changent souvent, qu'on peut se demander si elle se prête en tous points à la délibération parlementaire et s'il ne vaut pas mieux charger le Gouvernement d'en régler lui-même certaines parties. C'est le problème de la délégation législative.

*202. Les tâches de l'Etat.* Un Etat, pour quoi faire? Qu'est-ce qui a poussé les sociétés humaines à se grouper en Etats? Que faut-il, au XXe siècle, attendre de cet appareil?

A l'origine, la tâche principale de l'Etat était de maintenir l'ordre. L'ordre intérieur, par la police et la justice. L'ordre extérieur, par la diplomatie et la défense du pays. Et la société, dûment protégée, pouvait vaquer à ses travaux.

Puis l'Etat se mit à rendre quelques services plus immédiatement mesurables. Il acheta du blé, il construisit des routes, il soigna des malades, il ouvrit des écoles. Les besoins de la société s'étant multipliés, il se lança dans des entreprises plus complexes, organisa lui-même des trans-

ports publics et s'occupa même, parfois, de produire et de distribuer de l'énergie.

Quand l'industrie et le commerce devinrent la clef de la richesse nationale, il les entoura de sa sollicitude.

Aux inégalités qui résultèrent de l'industrialisation, il répondit par une législation sociale.

Enfin, il intervint chaque fois que le jeu des volontés privées menaçait de rompre un équilibre: dans l'utilisation du sol, par un aménagement du territoire; en matière d'économie, par des mesures conjoncturelles; dans les rapports entre l'homme et la nature, par une politique de l'environnement.

*203. Les tâches varient selon les Etats.* Tous les Etats, bien entendu, ne font pas la même chose. S'il est des tâches nécessaires, qu'aucun d'entre eux ne pourrait négliger (la justice, la police, etc.), il en est d'autres que seuls certains Etats se sont avisés de remplir. Par exemple, les Etats socialistes agissent davantage que les Etats libéraux. C'est-à-dire qu'il y a des sociétés qui attendent beaucoup de leur Etat et qu'il y en a d'autres qui préfèrent laisser la plus grande latitude à leurs membres dans l'exercice de leurs activités.

*204. Les tâches varient selon les modes d'intervention de l'Etat. Exemple du logement.* Les différences proviennent surtout de la manière dont les Etats remplissent leurs tâches. Lorsqu'ils agissent dans un certain domaine, ils peuvent le faire avec une intensité variable. Ils peuvent se borner à poser des règles très générales, ou en édicter de plus détaillées; ils peuvent surveiller les activités des particuliers, les subventionner; ils peuvent aussi agir à côté des particuliers ou à leur place, en les évinçant.

Prenons l'exemple du logement.

L'Etat peut se contenter de réglementer le contrat de bail, sa conclusion, ses effets, dans un esprit libéral (voir, en Suisse, le titre VIII du Code des obligations, versions de 1881 et de 1911). Il peut prescrire des normes pour la



construction des appartements (lois cantonales). Il peut, se préoccupant de la vulnérabilité des locataires, les protéger contre la résiliation (législation fédérale du temps de la Deuxième Guerre, puis revision du Code des obligations, de 1970). Il peut réprimer les loyers abusifs (arrêté fédéral de 1972) ou fixer lui-même les loyers justes (législation de guerre, prolongée jusque dans les années soixante). Il peut interdire la démolition de maisons d'habitation (plusieurs lois cantonales des années soixante), subventionner la construction de nouveaux logements (lois cantonales, loi fédérale de 1974), réserver des zones à la construction d'habitations à loyers modestes (loi genevoise), construire des logements, voire municipaliser le sol urbain, supprimer l'industrie privée du bâtiment et construire lui-même tous les logements.

*205. Exemple de la prévoyance.* La prévoyance nous a aussi montré plusieurs degrés d'intervention. L'Etat favorise l'épargne individuelle dans sa législation fiscale: ici, naturellement, rien de coercitif (c'est ce qu'on a nommé le troisième pilier). Il rend obligatoire les caisses de pension privées, qui doivent se conformer à des prescriptions détaillées (deuxième pilier). Il institue lui-même un système d'assurance vieillesse; il verse directement des prestations complémentaires (premier pilier). Il subventionne la construction de maisons pour les personnes âgées. En résumé: tantôt il fait quelque chose, tantôt il le fait faire, tantôt il encourage ceux qui le font.

*206. Beaucoup de Constitutions ne parlent pas des tâches de l'Etat.* Les Constitutions des Etats décrivent principalement des instruments: elles nous disent comment l'Etat, lorsqu'il agit, doit s'y prendre; par exemple, qui parlera en son nom et selon quelle procédure. Elles sont en général plus discrètes sur ce qu'il doit faire. Elles règlent donc les modalités de son action plutôt qu'elles n'en déterminent le contenu. Elles nous apprennent beaucoup sur les meules de l'Etat, peu de chose ou rien sur le genre de grain qu'elles vont moudre.

C'est le cas des Constitutions classiques, dans les Etats unitaires, où il n'y a même pas à résoudre le problème du partage des compétences entre les autorités centrales et les autorités locales. Celui qui lisait les lois constitutionnelles françaises de 1875, qui ont servi de base à la Troisième République, ne savait rien ni des buts, ni des tâches de l'Etat. La Constitution française de 1958, qui a établi la Cinquième République, n'en dit pas davantage (sinon par sa référence au Préambule de la Constitution de 1946, texte d'un genre très différent, qui contenait, lui, tout un programme politique).

*207. Dans les Etats fédératifs, la Constitution opère un partage des tâches de l'Etat.* Dans les Etats fédératifs, les choses se présentent autrement. La Constitution, à côté d'une partie instrumentale, sur le Parlement, le Gouvernement, etc., doit avoir des règles sur le partage des compétences entre l'Etat central et les Etats fédérés; chez nous, entre la Confédération et les cantons (n° 51).

Le partage peut se faire, naturellement, de façon très formelle, en attribuant des domaines législatifs à l'Etat central sans lui donner de directives sur le contenu des futures lois. Par exemple: la Confédération légifère sur le système des poids et mesures, sur la navigation aérienne, sur la formation professionnelle (comp. art. 40, 37 ter, 34 ter I g de la Constitution fédérale). On ignore dans quel sens elle va légiférer. Encore plus vague: la Confédération légifère en matière de droit civil, de droit pénal (comp. art. 64, 64 bis). Ici, on ne sait même pas très bien ce que recouvrent ces deux adjectifs.

Mais, de plus en plus, le partage des compétences prend une tournure que nous pourrions qualifier de matérielle, ou substantielle. Le constituant précise ce qu'il attend de l'Etat central. Il ne se contente pas de dire: la Confédération fera des lois dans tel domaine. Il ajoute: et voici les principes dont elle devra s'inspirer. Il ne dit pas: la Confédération légifère en matière d'environnement. Il précise: elle « protégera » l'environnement contre les atteintes nuisibles ou incommodantes qui lui sont portées (comp. art. 24 septies).



*208. Exemple d'un partage formel: l'assurance maladie.* Les assurances sociales illustrent bien la différence. Il suffit, pour le voir clairement, de comparer le texte sur l'assurance maladie et accident avec celui sur l'assurance vieillesse et survivants.

L'art. 34 bis, qui date de 1890, dit simplement ceci:

I. La Confédération introduira, par voie législative, l'assurance en cas d'accident et de maladie, en tenant compte des caisses de secours existantes.

II. Elle peut déclarer la participation à ces assurances obligatoire en général ou pour certaines catégories déterminées de citoyens.

C'est tout et c'est peu. A côté de l'attribution de compétence, il n'y a que deux prescriptions, l'une sur la possibilité de déclarer l'assurance obligatoire, l'autre sur le devoir qui est fait au législateur de tenir compte de l'existence des caisses maladie.

*209. Exemple d'un partage accompagné d'instructions: la prévoyance.* L'art. 34 quater, dans sa version de 1972, est autrement complet. On en a vu, plus haut, le libellé (n° 181, B). Le législateur fédéral, outre la compétence d'agir, reçoit des instructions détaillées. Il a l'ordre de réaliser le système des trois piliers. Il devra donc, d'une part, développer l'assurance générale d'Etat, pour couvrir les besoins vitaux de tous les vieillards. Il devra, d'autre part, rendre obligatoire l'affiliation des travailleurs dépendants à une caisse de pension, pour leur permettre de maintenir, à l'âge de la retraite, leur niveau de vie antérieur. Il devra, enfin, encourager l'épargne individuelle. En d'autres termes, il y a là une compétence et tout un programme; et c'est le peuple et ce sont les cantons qui, dans un referendum obligatoire, ont imposé ce programme au législateur.

*210. Cas de la Constitution du Jura: instructions du constituant au législateur.* Rappelons, à ce sujet, que les Jurassiens, qui rédigeaient pourtant la Constitution d'un Etat unitaire (celle de leur futur canton), ont éprouvé le besoin de prescrire toute sorte de devoirs au Parlement à naître

(n° 103). Ils ont dit, notamment, que l'Etat devait favoriser les transports publics, protéger les consommateurs, entretenir ou encourager les établissements scolaires pour les infirmes, favoriser les soins à domicile, subventionner l'assurance des soins dentaires, etc. (art. 49, 52, 36, 27, 29 de leur Constitution). Il s'agissait bien là d'injonctions au législateur, dont la latitude était ainsi limitée. Ce procédé est tout à fait licite; sauf, évidemment, lorsque les buts et les moyens proposés dépassent les compétences juridiques d'un canton.

*211. La garantie des libertés individuelles renferme aussi des instructions.* On peut se demander si d'autres textes constitutionnels ne contiennent pas, eux aussi, des indications sur les tâches de l'Etat. Nous voulons parler de la garantie des libertés individuelles.

Cette garantie, longtemps comprise comme une protection purement négative ou défensive contre les excès des pouvoirs publics, acquiert progressivement une signification plus large: on admet, quoique de manière assez timide, qu'en proclamant une liberté, le constituant donne l'ordre au législateur de prendre des dispositions pour la rendre effective. Nous avons noté cela dans le cas de la liberté de réunion (n° 154). On trouve un autre exemple dans la liberté du commerce: le législateur doit codifier le droit privé, et le juge doit l'interpréter, de façon que la libre concurrence ne soit pas anéantie par des conventions civiles.

*212. La garantie des droits sociaux.* Le problème se pose dans des termes encore plus clairs avec ce qu'on appelle les «droits sociaux». Les droits sociaux sont des droits plus franchement positifs que les libertés individuelles. C'est ainsi qu'on parle d'un droit au travail, d'un droit au logement, d'un droit à la formation, d'un droit à la santé, voire d'un droit à un environnement sain, à une vieillesse dégagée de soucis matériels, etc. Depuis la fin du siècle dernier, on discute pour savoir s'il faut les inscrire dans les Constitutions.



Pris au pied de la lettre, ces droits se prêtent mal à une garantie juridique. Le parallélisme qui est suggéré avec les libertés individuelles est boiteux. L'organisateur d'une réunion, qui se la voit interdire, peut demander au juge de lever l'interdiction en se fondant directement sur la Constitution. Mais un père de famille qui cherche un appartement ne peut guère se prévaloir d'un texte constitutionnel qui garantirait le droit au logement pour obtenir du juge qu'il condamne l'Etat, ou un propriétaire privé, à passer avec lui un contrat de bail. Il n'y a pas grand-chose à tirer de la Constitution si le législateur n'a pas précisé, dans une loi, les conditions d'exercice d'un tel droit. En d'autres termes, les droits sociaux se prêtent moins bien que les libertés individuelles à une réalisation purement judiciaire. Et c'est parce que la garantie d'un droit social paraît, à cet égard, éveiller de faux espoirs qu'elle s'est toujours heurtée, en Suisse, à une véritable méfiance. Les initiatives populaires qui tendaient à en introduire dans la Constitution ont toujours été repoussées. Par exemple, deux initiatives sur le droit au travail, en 1946 et 1947; une initiative sur le droit au logement, en 1970.

*213. Elle contient essentiellement un mandat au législateur.* Mais on pourrait voir les choses autrement, se dégager de fausses analogies et prendre la garantie des droits sociaux pour ce qu'elle est vraiment: non pas la consécration d'un droit qu'on peut porter devant les tribunaux, mais l'injonction donnée au législateur de faire tout ce qui est en son pouvoir pour permettre à ceux qui le désirent d'obtenir du travail, un logement, une formation à des conditions raisonnables. Comme on a coutume de le dire, c'est un mandat, du constituant au législateur, de réaliser un programme politique. Telle est, par exemple, la conception qui a prévalu dans la Charte sociale européenne de 1961 — que nous avons d'ailleurs signée en mai 1976, sans toutefois la ratifier encore.

Ainsi compris, le droit au logement devient quelque chose de plus modeste, mais aussi de moins illusoire:

l'ordre donné au législateur d'encourager la construction et d'interdire la démolition d'appartements, de contrôler ou de surveiller les loyers, de protéger les locataires contre la résiliation de leur bail, etc. C'est également l'ordre donné au juge d'interpréter la loi, quand il le peut sans la violer, dans un sens favorable au locataire.

*214. Sanction contre le législateur défaillant?* Le point faible est, manifestement, dans la sanction. Si le législateur n'accomplit pas le mandat, ou ne le remplit qu'à moitié, on ne peut guère attendre du juge qu'il le contraigne à mieux faire. Cela s'est vu, sans doute, aux Etats-Unis et en Allemagne fédérale. Mais chez nous, qui avons une moindre foi dans les tribunaux, les choses ne se passeraient probablement pas ainsi. D'abord, on n'oubliera pas que, si certains mandats ne sont pas accomplis, ce peut être le fait du peuple lui-même, qui, après avoir accepté un principe constitutionnel, rejette la loi qui l'exécute: on n'imagine pas qu'il encoure une censure judiciaire. Et puis, même si la défaillance était imputable au seul Parlement, celui-ci ne s'exposerait non plus qu'à des pressions politiques: interpellation ou motion à l'adresse du Conseil fédéral, referendum, initiative populaire. Le risque d'échec électoral, assez réel dans les pays qui connaissent une majorité et une opposition parlementaires, comme la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, serait pratiquement nul en Suisse, où les grands partis sont coalisés et où la proportionnelle amortit les mouvements d'humeur de la population.

*215. Droit social à une législation sur la prévoyance.* Si nous revenons à la prévoyance sociale, nous tirerons de ce qui précède les conclusions suivantes:

L'inscription, dans la Constitution même, du droit à une vieillesse dégagée de soucis matériels ne fournirait évidemment pas aux personnes âgées une créance concrète. Personne ne pourrait invoquer ce «droit» pour obtenir un centime. Il y a tant de points qu'il faut encore régler: les conditions d'ouverture du droit à la rente — à commencer par l'âge —, le montant exact de la rente, le financement du système. On le voit bien: il est indispensable que le législateur fasse une loi. La créance de rente aura sa base, non dans la Constitution, mais dans la loi.



Par conséquent, même si l'on peut lire, entre les lignes de l'art. 34 quater de la Constitution, la garantie d'un droit social, on devra convenir que ce droit n'a pris corps qu'en 1948, lors de l'entrée en vigueur de la loi sur l'AVS; qu'il ne s'est vraiment développé qu'en 1973, avec la huitième revision; et qu'il n'atteindra sa plénitude que lorsque la loi sur les caisses de pension produira son effet.

*216. Les tâches de l'Etat entraînent des dépenses. Dépenses de la Confédération, dépenses des cantons.* Les tâches de l'Etat, qu'elles soient prescrites dans la Constitution ou qu'elles découlent des lois, entraînent, le plus souvent, des dépenses.

Assurément, il y a des activités, même importantes, qui ne coûtent pas cher. C'est le cas de certaines lois générales, destinées à mettre de l'ordre dans les relations ordinaires des hommes: le Code civil, le Code des obligations, le Code pénal. Les règles sur la famille, la propriété, les contrats sont essentielles à une société, mais leur application ne charge guère les finances publiques; tout au plus faudra-t-il porter, au budget de la Confédération et à celui des cantons, le traitement des juges et de quelques fonctionnaires; pour le droit pénal, il faut encore compter les frais de construction et d'entretien des prisons. Mais tout cela n'est pas très lourd.

En revanche, dès que l'Etat se met à subventionner des activités privées, ou qu'il entreprend lui-même quelque chose, les sommes engagées deviennent considérables. La Confédération consacrait, en 1976, 2900 millions de francs à l'armée; 400 millions aux Ecoles polytechniques de Zurich et de Lausanne; 300 millions aux Universités cantonales; 120 millions au Fonds national de la recherche scientifique; 300 millions à la formation professionnelle; 140 millions à l'approvisionnement en blé; 520 millions à la réduction du

prix du fromage et du beurre; 60 millions à la construction de logements; 820 millions aux chemins de fer fédéraux (indemnités et couverture du déficit); 300 millions aux chemins de fer privés; 1150 millions aux routes nationales; 330 millions à la protection des eaux contre la pollution; 820 millions à l'AVS (neuf pour cent des dépenses de cette assurance, cf. n° 192); 680 millions à l'assurance invalidité (trois huitièmes des dépenses); 160 millions aux prestations complémentaires; 810 millions à l'assurance maladie; etc.

Bien entendu, pour avoir une juste idée des charges que la société politique suisse assume collectivement, on tiendra compte des dépenses des cantons et de celles des communes. En les ajoutant aux dépenses fédérales, on arrive à un total de 42 milliards de francs, ce qui, rapporté au produit social brut du pays, d'environ 148 milliards, donne un taux de 28 %. Autrement dit, sur une production de cent francs, l'Etat en affecte vingt-huit à l'accomplissement de ses tâches. On devrait même, pour compléter le tableau, y inclure une partie des dépenses des régies (PTT) et de la sécurité sociale, celle du moins qui est couverte par des taxes ou des cotisations de caractère fiscal, où les usagers paient plus qu'ils ne reçoivent.

*217. Financement des dépenses de l'Etat. En principe, il n'incombe pas aux bénéficiaires.* Il faut financer les dépenses. Dans l'économie privée, les services sont payés, normalement, par ceux qui en bénéficient. L'acheteur verse un prix, le locataire un loyer, l'emprunteur un intérêt, le preneur d'assurance une prime. Il en va de même de quelques services de l'Etat. Mais, la plupart du temps, l'Etat ne s'inspire pas du principe de l'équivalence. Il ne demande pas de contrepartie exacte aux personnes auxquelles son activité est utile. D'abord, on ne saurait pas toujours qui sont ces personnes (à qui profite la défense nationale?) Ensuite, il y a beaucoup de prestations qui n'auraient plus aucun sens si le bénéficiaire devait les payer lui-même: c'est évident pour les subventions. Enfin, le caractère social des services publics serait complètement perdu: si les étudiants devaient supporter les frais de leurs études, chacun dans la mesure



de ce qu'il coûte à l'Etat, on aurait un système inouï, qui ferait pâlir les plus sombres périodes de l'Histoire.

*218. L'impôt et l'emprunt. L'emprunt n'est pas une ressource ordinaire.* C'est donc ailleurs que l'Etat doit chercher des ressources.

Il peut les trouver dans deux directions: l'impôt et l'emprunt. Par l'impôt, il prend l'argent des contribuables sans devoir le leur rendre. Par l'emprunt, il prend l'argent des prêteurs avec l'obligation de le leur rendre plus tard et de leur payer, dans l'intervalle, un loyer.

Disons d'emblée que l'emprunt n'est pas une ressource ordinaire. Il apporte une aide immédiate à l'Etat, mais il le charge d'un poids durable, qui est le service de l'intérêt et la dette de remboursement ou d'amortissement. On nous dira peut-être qu'en période d'inflation ce poids s'allège au cours des ans; mais un pareil calcul, érigé en système, serait indigne des autorités. L'emprunt ne convient vraiment qu'aux travaux extraordinaires et aux investissements productifs. C'est ainsi qu'on y recourra pour financer une «relance» économique en temps de crise ou la construction d'un tunnel à péage. S'il sert à couvrir les dépenses courantes, par exemple le traitement des fonctionnaires, des subventions aux consommateurs, des rentes aux vieillards ou le paiement d'intérêts pour des emprunts antérieurs, ce n'est plus qu'un expédient. Certains gouvernements, pour en avoir abusé, ont glissé à la banqueroute, puis à la révolution.

*219. La ressource ordinaire est l'impôt. Diversité de son assiette.* La ressource ordinaire de l'Etat est l'impôt. Il est normal que les membres d'une société politique soutiennent, à fonds perdu, les dépenses de cette société.

Mais les généralités s'arrêtent là. Vient maintenant le problème capital, qui est celui de la répartition de l'impôt entre les membres. Pour prendre un exemple concret: les Suisses ont payé, en 1976, environ 33 milliards de francs à la Confédération, aux cantons et aux communes (sans compter

certaines taxes et les cotisations à la sécurité sociale). Personne n'imagine qu'on va diviser cette somme par le nombre des habitants (six millions) et qu'on va réclamer à chacun cinq mille cinq cents francs. L'assiette de l'impôt est, au contraire, infiniment diverse. Une partie de l'impôt se calcule d'après le revenu et la fortune du contribuable, une autre d'après ses dépenses ou certaines d'entre elles, l'essence, l'alcool, le tabac, une autre sur certains biens déterminés, tels que des immeubles ou des véhicules à moteur. Et l'on combine tout cela, pour qu'à la fin l'impôt satisfasse à quelques principes: la justice, d'abord, mais aussi la productivité, l'insensibilité à la fraude, la neutralité économique, etc.

*220. Le fédéralisme et le referendum compliquent encore le système fiscal.* Puisqu'il doit répondre à tant d'exigences, un système fiscal n'est jamais simple. Mais il est encore plus compliqué dans les Etats fédératifs, où il faut essayer d'assurer à chaque collectivité — chez nous, la Confédération et les cantons (ainsi que les communes) — les recettes dont elle a besoin. Enfin, la difficulté est à son comble quand ces ajustements délicats, dans lesquels les spécialistes eux-mêmes s'embrouillent et se contredisent, sont soumis à la discrétion des votes populaires.

*221. Le régime financier de la Suisse. Procédure.* Du point de vue formel, les choses, en Suisse, se passent ainsi:

Les impôts fédéraux sont énumérés dans la Constitution fédérale. On applique ici la règle ordinaire sur le partage des compétences (art. 3 de la Constitution; cf. n° 51): le législateur fédéral ne peut faire une loi fiscale que si la Constitution le lui permet. Il y a donc, d'abord, un referendum obligatoire sur l'attribution de l'impôt; il y aura, plus tard, une possibilité de referendum sur la loi d'impôt. Mais la politique suisse est, à ce sujet, très particulière. Au lieu de ne mettre, dans la Constitution, qu'une liste d'impôts, on a pris l'habitude d'assortir certains d'entre eux de toute sorte de



règles, par exemple sur les taux. Ce qui a pour conséquence que le peuple et les cantons, dans le referendum constitutionnel, se prononcent en réalité sur des espèces de lois.

Les impôts cantonaux, qui sont perçus dans les domaines laissés libres par le droit fédéral, ne sont, en général, pas mentionnés dans les Constitutions des cantons. Ils font l'objet de lois, qui sont sujettes au referendum obligatoire ou facultatif, selon le droit public du canton.

Quant aux impôts communaux, ils sont, le plus souvent, établis par le législateur communal dans le cadre des lois cantonales.

*222. Le régime financier. Contenu. Impôts fédéraux et impôts cantonaux.* Du point de vue du fond, nous avons à peu près la situation suivante:

Les cantons et les communes tirent presque toutes leurs ressources de l'impôt sur le revenu et sur la fortune des personnes physiques, le bénéfice, le capital et les réserves des personnes morales (sociétés commerciales, etc.): ce qu'on appelle l'impôt direct. Total pour 1975, environ 17 milliards de francs.

La Confédération, elle, recourt pour deux cinquièmes à l'impôt direct et pour trois cinquièmes à l'impôt indirect, c'est-à-dire à l'impôt sur la dépense.

Impôt direct: elle perçoit, depuis 1919, en concours avec les cantons et les communes, un impôt sur le revenu des personnes physiques, le bénéfice, le capital et les réserves des personnes morales (nommé, dès la Seconde Guerre mondiale et encore aujourd'hui, bien que le produit n'en soit pas spécialement affecté, impôt pour la défense nationale, IDN); elle perçoit en outre, depuis 1944, un impôt supplémentaire sur le revenu de certaines valeurs mobilières, par exemple sur les intérêts de titres ou de livrets d'épargne, dont elle rétrocède le produit aux contribuables qui déclarent ces valeurs au fisc de leur canton (impôt anticipé). Total pour 1976, environ 5 milliards.

Impôt indirect: elle prélève, depuis 1848, des droits de douane; depuis 1929, des droits d'entrée sur les carburants;

depuis 1917, des droits de timbre sur l'émission de certains titres; depuis 1941, un impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA); depuis 1888, un impôt sur l'alcool distillé; depuis 1934, un impôt sur le tabac; etc. Total pour 1976, environ 8 milliards.

En général, le produit des impôts fédéraux n'a pas d'affectation particulière. Il sert à financer l'ensemble des tâches de la Confédération. On notera toutefois trois exceptions: une part du produit de certains impôts est versée aux cantons (1,3 milliard en 1976); la majeure partie du produit des droits d'entrée sur les carburants est destinée à couvrir les frais de construction des routes nationales (1,4 milliard en 1976); le produit de l'impôt sur l'alcool et celui de l'impôt sur le tabac sont virés au Fonds de compensation de l'AVS et de l'assurance invalidité (650 millions en 1976).

*223. Défauts du régime financier de la Confédération. Incohérence. Caractère provisoire.* Le régime financier de la Confédération a deux défauts principaux.

Premièrement — mais ceci n'est pas propre à notre pays —, il y a toujours un risque d'incohérence entre les décisions qui attribuent des tâches à l'Etat et les décisions qui doivent lui fournir les moyens nécessaires à l'accomplissement de ces tâches. Ce risque est accru dans un système de démocratie directe. Exemple: le peuple suisse a chargé la Confédération de protéger l'environnement (1971), de développer l'AVS (1972), de soutenir la recherche scientifique (1973), etc. Il a, de surcroît, consenti à la réduction des recettes douanières qui devait résulter de notre accord de libre-échange avec les Communautés économiques européennes (1972). Mais, quand le Parlement lui a, en quelque sorte, «présenté la facture», en lui proposant une hausse de l'impôt sur le chiffre d'affaires (décembre 1974) ou une extension de cet impôt en une taxe à la valeur ajoutée (juin 1977), le même peuple n'en a rien voulu savoir. Il a donc voté des dépenses qu'il a, ensuite, refusé de payer.

Deuxièmement, notre régime est en partie provisoire. Nous venons de voir que les dispositions constitutionnelles



sur certains impôts sont très détaillées. C'est le cas de l'impôt pour la défense nationale et de l'impôt sur le chiffre d'affaires (art. 41 ter de la Constitution fédérale). Or, parmi les «détails», il y a, en plus des taux, une limitation dans le temps. Dans sa version actuelle, la Constitution ne permet de percevoir ces deux impôts que jusqu'en 1982. Nous avons donc cette situation paradoxale, unique en Europe et probablement dans le monde, d'un Etat qui a des charges permanentes et des ressources temporaires. Depuis le milieu du siècle, nous avons voté onze fois sur la prorogation des impôts.

*224. Rapport entre le régime financier et la contribution fédérale à l'AVS.* Jusqu'en 1972, cette instabilité n'eut pas d'effet direct sur la prévoyance sociale. La contribution fédérale au Fonds de compensation de l'AVS, qui avait passé de 106 à 570 millions de francs par année, était entièrement couverte par l'impôt sur le tabac et l'impôt sur l'alcool. Toutefois, l'équilibre commençait à se rompre.

Vint alors la huitième revision de la loi sur l'AVS, qui exigea de la Confédération un effort accru (de 570 à 970 millions pour l'année 1973). Celle-ci devait donc, désormais, puiser dans ses ressources générales. Et c'est là, précisément, que se situe l'échec du projet financier de décembre 1974. Le résultat fut que la Confédération ne pouvait plus tenir ses engagements, qu'il fallait en rabattre. Ce fut l'objet des arrêtés de janvier et de juin 1975 (réduction de 1300 à environ 800 millions). Quand l'horizon financier parut s'être éclairci, le législateur fit la neuvième revision de l'AVS, qui rehaussait partiellement la contribution (dans un premier temps, de 850 à 1100 millions). Mais, nouveau patatras, la TVA était rejetée en juin 1977 et la réalisation de la neuvième revision compromise.

*225. Rapport entre la contribution fédérale, les cotisations et les rentes.* Naturellement, ces déconvenues successives ne signifient pas encore que les rentes devront être réduites. L'AVS peut trouver des ressources supplémentaires dans

une augmentation des cotisations. C'est ce qui s'est fait en 1975. Le rythme des adaptations de la rente peut aussi être ralenti. C'est, justement, ce que prévoit la neuvième revision, qui substitue à la dynamisation intégrale, fondée sur les salaires, une dynamisation moyenne, proportionnelle à l'évolution des salaires et des prix.

*226. La démocratie directe et la prévoyance. Les initiatives populaires.* L'histoire de la prévoyance est jalonnée d'applications de la démocratie directe.

Commençons par les initiatives populaires. Ces initiatives, on le sait, ne peuvent tendre qu'à une revision constitutionnelle. Il s'agissait donc, chaque fois, de faire ou de modifier l'art. 34 quater de la Constitution fédérale. Nous n'avons pas l'intention de les énumérer. En tout, il y en a eu douze à dater de 1920. Neuf ont été retirées, trois ont été rejetées. Celles qui ont été retirées l'ont été, probablement, parce que leurs auteurs estimaient que la loi (loi de 1946 et ses revisions) ou la Constitution (revision de 1972) réalisait leur vœu, du moins en partie, et qu'au regard des circonstances politiques, ils ne pouvaient espérer davantage: phénomène très fréquent dans notre pratique des droits populaires. L'initiative de 1920 a été rejetée, en 1922, parce qu'elle proposait un mode de financement qui n'a pas paru convaincant. La deuxième initiative rejetée est celle de 1969, du parti communiste, dont nous dirons encore quelques mots tout à l'heure. Il y a eu, enfin, une initiative de 1975, qui demandait d'abaisser l'âge de l'ouverture du droit à la rente de 65 à 60 ans pour les hommes, de 62 à 58 ans pour les femmes. L'Assemblée fédérale proposait de la repousser, en raison de ses conséquences financières, et aussi parce qu'il lui paraissait que la meilleure solution du problème consistait à rendre « flexible » la date de la retraite. Cette initiative vient d'être rejetée, le 26 février 1978, à une majorité populaire de quatre contre un et dans tous les cantons.

*227. Initiatives et contreprojets.* L'initiative du parti communiste, on s'en souvient, déclencha la querelle des piliers.



Cette querelle se matérialisa dans la préparation d'un contreprojet. L'Assemblée fédérale, en effet, a toujours le droit d'opposer un contreprojet à une initiative populaire qui demande une revision partielle sous la forme d'un texte rédigé. Elle en a usé, jusqu'à maintenant, dix-huit fois pour environ soixante-dix initiatives. Dans le cas d'espèce, elle l'a fait pour opérer une manière de synthèse entre les idées qui prévalaient au Parlement, l'initiative du parti socialiste et celle des partis bourgeois. Le peuple pouvait ainsi choisir entre un système à un pilier et un système à trois piliers.

Le vote simultané sur une initiative et un contreprojet présente une particularité. Chacun sait que le citoyen n'a pas la faculté de dire deux fois oui. Et un projet, pour passer, doit néanmoins recueillir la majorité absolue des suffrages, non pas seulement une majorité relative. Il peut donc arriver que les partisans d'un changement, majoritaires lorsqu'on les additionne, se divisent entre les deux textes, qu'aucun des deux camps ne réunisse une majorité et que triomphe un troisième camp, celui des conservateurs. D'où le reproche qu'on fait au Parlement d'employer ce moyen pour saboter une idée populaire.

En réalité, le double échec s'est produit quatre fois sur dix-huit: en 1955, pour la protection des consommateurs et des locataires; en 1974, pour le financement de l'assurance maladie; en 1976, pour la participation des travailleurs aux décisions de l'entreprise; en 1977, pour la protection des locataires. Et, de ces quatre cas, celui de 1974 est seul vraiment désagréable, parce qu'il y avait là une réelle convergence entre l'initiative et le contreprojet. Une majorité d'électeurs et une majorité de cantons acceptaient l'idée, commune aux deux textes, d'une cotisation proportionnelle au salaire: 27 % étaient pour, sans plafond; 31 % étaient pour, mais avec un plafond de trois pour cent du salaire; 42 % étaient tout à fait contre, et ce sont eux qui ont gagné.

L'exemple est rare. Il a cependant incité les techniciens des droits populaires à trouver des procédés meilleurs. Celui qui a le plus d'adeptes aujourd'hui paraît être le système de la hiérarchie des questions: on voterait, à titre principal, sur l'initiative; et, pour le cas où l'initiative serait rejetée, on

voterait encore, à titre subsidiaire, sur le contreprojet. Sans doute, ce système a aussi ses défauts; notamment, il donne à l'initiative le pas sur le contreprojet. Mais il vaut probablement mieux que la règle actuelle. En tout cas, dans l'affaire de l'assurance maladie, il aurait fait accepter la cotisation de trois pour cent.

Quant à notre scrutin sur la prévoyance sociale, il n'a donné prise à aucun grief. Le contreprojet l'a nettement emporté.

*228. Initiatives à contenu législatif.* Les initiatives populaires dans le domaine de la prévoyance nous suggèrent une autre remarque.

Sauf celle de 1920, elles avaient toutes, au fond, un contenu législatif. C'est-à-dire qu'on pouvait les réaliser, entièrement, en adoptant une loi ou en revisant celle de 1946, sans modifier l'art. 34 quater, tel qu'il avait été voté en 1925. En particulier, les initiatives qui demandaient des augmentations de rentes ne supposaient aucune revision constitutionnelle. Même la décision de rendre obligatoires les caisses de pension pouvait, aux dires de la plupart des juristes, se fonder sur le texte de 1925. Tout était du domaine de la loi.

Si donc les citoyens recouraient à l'initiative constitutionnelle, c'est, rappelons-le, parce qu'ils n'avaient pas d'autre moyen. L'initiative législative n'existe pas en droit fédéral; on en a vu la raison (n° 73). Le constituant n'a pas voulu que des comités privés puissent encombrer les lois. Il en résulte que, par la technique du contreprojet, c'est le Parlement qui se met à encombrer la Constitution: la revision de l'art. 34 quater, en 1972, n'était, juridiquement, pas nécessaire. On admettra, cependant, qu'elle n'était pas inutile: elle donne des garanties pour l'avenir de l'AVS et des caisses de pension.

*229. Les referendums.* Des initiatives, passons aux referendums. Si nous comptons strictement, il y en a eu huit, dans notre histoire, plus un qui a avorté.



Cinq referendums, obligatoires, portaient sur la Constitution; trois, facultatifs, sur une loi.

Parmi les referendums constitutionnels, trois répondaient à une initiative populaire. Celui de 1922, auquel nous avons fait, ci-dessus, une très discrète allusion; celui de 1972, qui a rejeté l'initiative du parti communiste; celui de 1978, sur l'âge de la retraite. Les deux autres referendums avaient pour objet un texte parlementaire. Celui de 1925, qui a donné la première version de l'art. 34 quater; celui de 1972, sur le contreprojet qui était opposé à l'initiative communiste, et d'où est issue la version actuelle de l'art. 34 quater.

Des trois referendums législatifs, le premier a été demandé contre la loi de 1931 et en a consacré l'échec. Le deuxième l'a été contre la loi de 1946 et lui a valu un triomphe mémorable. Le troisième, qui vient d'avoir lieu, a confirmé la loi de revision de 1977.

On se rappelle qu'un autre referendum législatif, qui était demandé contre l'arrêté urgent de janvier 1975 (réduction de la contribution fédérale), s'est enlisé dans la confusion qui a caractérisé cette période.

*230. Résultats.* En résumé, le peuple suisse, dans notre domaine, s'est prononcé sur huit questions. Il a répondu quatre fois oui (1925, 1946, 1972, 1978) et quatre fois non (1922, 1931, 1972, 1978). Comme par hasard, ces chiffres donnent, en petit, une assez bonne idée de ce qu'a été l'expérience démocratique de la Confédération suisse. Les initiatives populaires ont peu de chances de succès. Les arrêtés constitutionnels de l'Assemblée fédérale en ont bien davantage. Quant aux lois ordinaires, elles courent, lorsque le vote est demandé contre elles, des risques sérieux d'être repoussées.

Voici le recensement des scrutins fédéraux depuis 1848:

*231. Statistique générale des initiatives populaires et des referendums.* Du 12 septembre 1848 au 28 février 1978, le peuple suisse s'est prononcé sur 292 questions. Nous comptons

deux questions dans les scrutins où un contreprojet est opposé à une initiative populaire.

I. Referendums obligatoires (211)

a) Sur la revision totale de la Constitution fédérale:

| | | |
|---|---|---|
| Projets du Parlement | 1 oui (1874) | 1 non (1872) |
| Initiative populaire | | 1 non (1935) |

b) Sur une revision partielle de la Constitution fédérale:

| | | |
|---|---|---|
| Projets du Parlement | 77 oui | 30 non |
| Initiatives populaires | | |
| rédigées | 7 oui | 60 non |
| non rédigées | | 5 non |
| Contreprojets du Parlement | 11 oui | 7 non |

c) Sur des arrêtés urgents dérogeant à la Constitution fédérale:

11 oui

II. Referendums facultatifs (81)

| | | |
|---|---|---|
| a) sur des lois ou des arrêtés de portée générale: | 32 oui | 46 non |
| b) sur des traités internationaux | 1 oui | 2 non |

En tout, 140 oui et 152 non.

Notes: les arrêtés sur l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations (1920) et sur l'accord de libre-échange avec les Communautés économiques européennes (1972), tous deux approuvés, sont des revisions partielles de la Constitution fédérale; l'arrêté sur l'aide à l'Association internationale de développement (1976), repoussé, a été rangé parmi les traités internationaux.

Rappelons que les referendums obligatoires sont, presque tous (205), des votes du peuple et des cantons. On n'exceptera que les referendums sur les initiatives populaires qui demandent la revision totale de la Constitution (1) ou la revision partielle sans projet rédigé (5), où le peuple seul est interrogé. Les referendums facultatifs sont tous (81) des votes du peuple seul.

Plus de cent vingt-cinq initiatives populaires ont été déposées. Soixante-treize ont fait l'objet d'un referendum; deux ont été déclarées nulles (en 1955, une initiative «Chevallier», sur une réduction des dépenses militaires pour l'année 1956; en 1977, l'initiative sur la «vie chère», cf. n° 76); une quarantaine ont été retirées; une douzaine sont pendantes.



Les actes exposés au referendum facultatif furent, depuis 1874, au nombre d'environ mille deux cents. Le referendum, on vient de le voir, a été effectivement demandé contre quatre-vingt-un d'entre eux.

*232. La délégation législative.* Nous terminerons ce chapitre par quelques remarques sur la délégation législative.

La délégation législative est l'acte par lequel le législateur confère à une autre autorité le soin d'établir des règles juridiques qui, normalement, seraient de sa compétence. Le cas le plus fréquent, le seul dont nous parlerons ici, est la délégation du législateur au Gouvernement. Le Gouvernement, quand il use de la délégation, édicte des ordonnances, qu'on nomme parfois règlements ou même, de manière incolore, arrêtés. Nous appellerons donc délégation législative, au niveau de la Confédération, la disposition d'une loi ou d'un arrêté fédéral qui autorise le Conseil fédéral à faire des ordonnances ou des règlements (ou encore des arrêtés, mais ici, il faut prendre garde à ne pas confondre les mots).

Ce procédé est essentiel à la compréhension de notre système politique. Du point de vue de la quantité, les ordonnances du Conseil fédéral représentent un volume beaucoup plus considérable que les lois et les arrêtés fédéraux (votés par l'Assemblée fédérale). Du point de vue de la qualité, elles contiennent, assurément, des règles d'importance plutôt secondaire; on serait tenté de dire: des détails. Mais, sans vouloir tomber dans le paradoxe, on est bien obligé de convenir que la législation de détail touche souvent de fort près la vie des citoyens.

*233. Délégations législatives dans la loi sur l'AVS.* La loi sur l'AVS est pleine de délégations au Conseil fédéral. D'abord, elle contient une délégation générale, qui lui permet d'édicter toutes les règles nécessaires à l'application de la loi. C'est ainsi qu'il peut définir les termes que la loi utilise. On trouve, par exemple, dans son ordonnance du 31 octobre 1947 (dite «règlement d'exécution»), plusieurs articles qui précisent ce qu'il faut entendre par «salaire» et par

« revenu » soumis à cotisation. Les mots sont dans la loi, mais leur vraie portée n'apparaît qu'une fois qu'on a lu le règlement. Le lecteur apprendra, notamment, que les allocations de résidence sont comptées dans le salaire, mais pas les allocations familiales, etc. Or il n'est pas indifférent de payer des cotisations (de 8,4 %) sur un salaire de 22 000, 25 000 ou 27 000 francs.

Mais il y a aussi des délégations plus spéciales, qui habilitent le Conseil fédéral à poser lui-même des règles qu'on s'attendrait à trouver dans la loi. Par exemple, c'est lui qui a établi le barème des cotisations des travailleurs indépendants, qui sont dégressives au-dessous d'un certain revenu. Le plus fort, c'est évidemment quand le législateur autorise le Gouvernement à modifier la loi. Nous avons rencontré ce phénomène au moins deux fois dans notre récit.

*234. Taux des cotisations.* La première fois, c'était pour le taux des cotisations. Le taux a été fixé dans la loi jusqu'en 1972 (sauf pour le barème dégressif, voir ci-dessus). Il était de 4 % à l'origine, et finalement de 7,8 % pour les salariés et de 6,8 % pour les indépendants. Mais, lors de la huitième revision, le législateur a glissé dans son texte un petit article, parmi les dispositions finales, qui donnait au Conseil fédéral la faculté d'élever ces taux à 8,4 % et 7,3 %, à partir du 1er janvier 1975. Le Conseil fédéral pouvait donc changer le taux légal. On sait qu'il l'a fait, précipitamment, après l'échec financier du 8 décembre 1974, par une ordonnance du 12 février 1975. Puis les taux sont rentrés dans la loi lors de la neuvième revision.

*235. Adaptation des rentes.* La seconde fois, c'était pour l'adaptation des rentes. Ici, l'histoire est encore plus caractéristique.

Jusqu'en 1975, huitième revision comprise, le législateur a jalousement gardé la compétence de fixer le montant des rentes. Il avait commencé à 125.— par mois (rente maximale), il est arrivé à 1000.—. Puis il a jugé vain de poursuivre une course aussi fatigante, qui l'obligeait à reprendre tous les trois ou quatre ans ses calculs. D'abord, dans la



pagaille de 1975, il passa la main, pour une courte période. Fondé sur l'arrêté du 12 juin 1975, le Conseil fédéral put décider lui-même la hausse suivante, qu'il arrêta, le 8 juin 1976, à cinq pour cent. Puis vint la neuvième revision, qui entérina l'ordonnance et régularisa le procédé: désormais, c'est le Gouvernement qui adaptera la rente. Sans doute le fera-t-il selon des critères définis. Il n'en demeure pas moins que le chiffre de 1050.—, qui est dans la loi, sera périodiquement modifié par la voie réglementaire.

*236. Le problème politique. Le Parlement ne peut pas faire toutes les lois.* La délégation législative n'est pas seulement un instrument technique, auquel seuls les juristes prêteraient attention. Elle pose aussi un vrai problème politique.

C'est un principe établi depuis deux siècles, du moins dans les Etats occidentaux, qu'il appartient à une assemblée élective de faire les lois. Cette assemblée est le Parlement, elle est censée représenter le peuple pour qui les lois sont faites. Dans la plupart des Etats, le Parlement statue définitivement. Chez nous, il agit sous la réserve du referendum. Mais, ici comme ailleurs, c'est lui qui légifère, non pas le Gouvernement. Sur ce point, presque tout le monde est d'accord, et Montesquieu et Rousseau, souvent si divergents, avaient là-dessus des sentiments communs.

Seulement, la vie en société est devenue complexe. Elle réclame tant de règles que le Parlement ne saurait les faire toutes. La législation industrielle, par exemple, la législation agricole, celle sur les transports, la police de la santé ou des constructions ont atteint une telle technicité, elles sont soumises à des changements si rapides, qu'on ne peut pas demander à une assemblée, même permanente, de les réglementer jusque dans les détails. Ses lois seraient embrouillées et toujours dépassées. Du reste, encore bien plus qu'aujourd'hui, elle en serait réduite à ratifier sans aucun examen des projets que d'autres auraient préparés. Pour sortir de cet embarras, un Parlement n'a pas beaucoup d'issues. Après avoir posé quelques principes, il confiera le soin de les réaliser soit, directement, à des fonctionnaires, qui décideront de cas en cas; soit à des groupements privés, qui stipu-

leront des conventions; soit au Gouvernement, qui complétera les lois par des lois d'un degré inférieur.

*237. Avantages de la délégation au Gouvernement.* La première voie mène à la plus totale insécurité. La deuxième, évidemment moins incertaine, conduit à la tyrannie des corporations. La troisième voie seule permet à la société politique de recevoir d'une autorité légitime les règles dont elle a besoin. C'est celle que nos pays ont, depuis longtemps, suivie. En recourant à des ordonnances gouvernementales, ils s'assurent 1° que les rapports sociaux seront ordonnés selon des règles et ne seront pas abandonnés à la discrétion des exécutants, et 2° que ces règles seront l'œuvre d'une autorité responsable, agissant sous le contrôle du Parlement et sous le regard de l'opinion publique.

*238. Défauts de la délégation au Gouvernement.* Mais la délégation législative au Gouvernement n'est pas non plus sans défauts. D'abord, le tableau est moins idyllique que nous l'avons brossé. Le Gouvernement, souvent dépassé lui aussi, risque de tomber dans la dépendance des bureaux. Et surtout, un usage intempérant de cette procédure entraînerait un triple déficit pour la démocratie.

a) Des délégations massives consacrent la démission du Parlement. Le Parlement ne fait plus son travail, celui pour lequel il a été élu. Il le fait faire par d'autres.

b) Le Parlement renonce à la délibération publique. Il renvoie les dossiers qui l'encombrent aux concertations moins voyantes des ministres, de leurs fonctionnaires et des milieux intéressés. Naturellement, l'ordonnance sera publiée, mais la manière dont elle a été faite restera très secrète.

c) Enfin, et ceci est capital dans un Etat comme le nôtre, la délégation restreint le champ du referendum. Les ordonnances du Conseil fédéral ne sont pas exposées au vote populaire. Par conséquent, chaque fois que le Parlement délègue au Gouvernement le soin d'adopter des règles, il soustrait, par avance, ces règles au contrôle du peuple.



*239. La délégation au Gouvernement doit être entourée de précautions.* C'est à cause de ces défauts que la délégation, en Suisse, est entourée de précautions.

Première précaution. La délégation doit figurer dans un acte qui est lui-même sujet à referendum, une loi ou un arrêté de portée générale, de manière que les citoyens, qui ne pourront plus voter sur les ordonnances, puissent au moins voter sur l'autorisation qui leur sert de base.

Deuxième précaution. La délégation ne doit pas être, comme on dit, un «blanc-seing». Il faut que ceux qui lisent la loi puissent se faire une idée, au moins approximative, du parti que le Conseil fédéral pourra en tirer. Surtout si les ordonnances à venir limitent leurs droits et leurs libertés. En matière d'impôt, par exemple, la loi doit dire elle-même qui en sera débiteur, elle doit fixer les taux, au moins les taux maximaux, elle doit donner les principes qui permettront de définir la matière imposable.

Troisième précaution. Il faut reconnaître aux tribunaux, et en dernier recours au Tribunal fédéral, la compétence de ne pas appliquer les ordonnances du Conseil fédéral qui dépasseraient le cadre de la délégation. On a vu récemment, dans une affaire qui a fait du bruit, ce que signifiait cette compétence (arrêt sur le port obligatoire de la ceinture de sécurité). Nous y consacrerons quelques paragraphes d'un autre chapitre (n^os^ 315 et ss., 341 et ss.). Mais nous aimerions, dès maintenant, attirer l'attention sur une subtilité. Le tribunal peut bien vérifier si une ordonnance est conforme à la loi de délégation. Il ne peut pas, en revanche, quand il s'agit d'une loi fédérale, vérifier si la délégation est suffisamment précise. Ce second contrôle ne peut être exercé qu'à l'encontre d'une loi cantonale. Il y a là une conséquence du fait qu'en Suisse les lois fédérales, à la différence des lois cantonales, ne sont pas sujettes à la juridiction constitutionnelle (n° 41).

*240. Les délégations de la loi sur l'AVS sont correctes et ont été correctement utilisées.* Dans notre histoire d'AVS, on peut admettre, sans hésiter, que les délégations que nous avons rencontrées étaient tout à fait régulières: ni la loi du

20 décembre 1946, ni celle du 30 juin 1972 (huitième revision), ni l'arrêté du 12 juin 1975, ni la loi du 24 juin 1977 (neuvième revision) n'accordaient de blanc-seing. Tous ces actes étaient relativement précis. Par exemple, la hausse du taux des cotisations, dans la loi de 1972, était bien circonscrite; les critères d'adaptation des rentes, dans la loi de 1977, sont clairement marqués (bien plus qu'ils ne l'étaient dans le projet de 1973, cf. n° 190). De son côté, le Conseil fédéral ne semble pas avoir dépassé les bornes de ces délégations. Quand, en particulier, le 12 février 1975, notre Gouvernement a élevé de 7,8 % à 8,4 % le taux des cotisations pour les salariés, il n'a rien fait de plus que ce que le législateur de 1972 lui avait expressément permis de faire. Et c'est peut-être, paradoxalement, dans ses règlements de pure exécution, là où il définit les termes de la loi (n° 233), qu'il est le plus enclin à commettre des écarts.

*241. Différence entre la délégation législative et le régime des «pleins-pouvoirs» du Conseil fédéral (1914 et 1939).* On ne confondra pas ces délégations avec le régime des «pleins-pouvoirs» que nous avons connu, par deux fois, pendant les guerres mondiales. Les arrêtés fédéraux du 3 août 1914 et du 30 août 1939 étaient, eux, de véritables chèques en blanc, qui reconnaissaient au Conseil fédéral le droit de prendre, dans tous les domaines, toutes les mesures que les circonstances nouvelles exigeraient. Mais aussi s'agissait-il d'un mécanisme profondément différent. Ce n'est pas le Parlement qui donnait des pouvoirs au Gouvernement. Celui-ci les tenait de la Constitution elle-même, qui les lui attribue, implicitement, pour les cas de détresse. L'Assemblée fédérale s'est, en ces deux occasions, et sans referendum, bornée à constater que le cas de détresse s'était réalisé.

# Chapitre IV

# Les centrales nucléaires

## A. Les faits

*242. Nos sources d'énergie.* Les Suisses de 1975 consomment quatre fois plus d'énergie que ceux de 1950.

Ils en prennent la moitié pour se chauffer, un quart pour se transporter, un demi pour cent pour s'éclairer, un cinquième pour faire tourner des machines.

Ces proportions n'ont guère changé depuis un quart de siècle, sauf la part des transports, qui s'est évidemment accrue, du fait des automobiles. Mais c'est notre système d'approvisionnement qui s'est profondément transformé. En 1950, nous tirions 45 % de notre énergie du charbon et du gaz, 10 % du bois, 20 % de l'électricité, 25 % du pétrole. En 1975, charbon, gaz et bois sont tombés de 55 à 5 % et le pétrole a sauté de 25 à près de 80 %. Quant à l'électricité, dont la production a triplé, sa part a légèrement baissé, de 20 à 17 %.

*243. La montée du pétrole.* Ce qui frappe, dans cette évolution, c'est la montée du pétrole. Nous avons fondé notre vie économique et sociale sur le mazout et sur l'essence. Nous l'avons fait parce que le pétrole était bon marché. Mais le choix du pétrole a deux défauts. D'abord, il ne peut être que temporaire, parce qu'il s'agit là d'une source qui n'est pas renouvelable (comme l'est, par exemple, la force hydraulique) et qu'elle finira par tarir, dans trente, ou cinquante, ou cent ans. Ensuite, le pétrole nous vient de l'étranger. C'était, évidemment, déjà le cas du charbon. Mais les pro-

portions n'étaient pas pareilles et les pays exportateurs nous étaient, géographiquement et politiquement, plus proches. Nous dépendons, aujourd'hui, de puissances éloignées, pour qui nos sentiments et nos intérêts ont peu d'importance : elles nous l'ont bien montré en automne 1973, quand elles ont réduit leurs ventes et augmenté leurs prix.

*244. L'atome nous libérera du pétrole.* Dans le même temps où nous nous assujettissions au pétrole, une autre source d'énergie retenait l'attention de notre industrie et de nos autorités. Il s'agissait d'une nouvelle manière de produire de l'électricité, par la fission de l'atome. Cette force nucléaire, dont l'effet terrifiant avait hâté la fin de la guerre mondiale, paraissait présenter, une fois affectée à des buts pacifiques, les plus grands avantages. Le combustible, qui consistait en barres d'uranium, tenait peu de place : un kilogramme valait des tonnes de mazout. On en trouvait dans les pays voisins. Les réserves passaient pour être presque inépuisables. Et c'était de l'énergie propre, qui, à la différence de tant d'autres, ne menaçait pas de polluer les eaux, non plus que l'atmosphère. En résumé : l'avenir appartenait à l'atome, qui nous libérerait du pétrole.

*245. Il nous faut une loi fédérale. Base constitutionnelle (1957).* Naturellement, il était recommandable de prendre quelques précautions : une barre d'uranium ne se manipule pas comme une bûche de bois et le processus de la fission réclame plus d'égards qu'un feu de cheminée. Il fallait de bonnes installations, bien solides ; et, pour le cas où, contre toute attente, un accident viendrait à se produire, il fallait une bonne assurance. Pour régler tout cela, il fallait une bonne loi.

En Suisse, la loi ne pouvait être que fédérale. Nous aurons donc, une fois de plus, le spectacle en deux actes auquel nous sommes habitués (cf. n° 140). Le Parlement fit d'abord un article constitutionnel, qui disait que « la législation sur l'énergie atomique » était « du domaine de la Confédération » (art. 24 quinquies). Cet article, au contenu si évident, fut accepté dans l'indifférence générale,



le 24 novembre 1957, par 500 000 voix contre 150 000 et par tous les cantons. Les électeurs s'étaient divisés davantage sur l'autre objet soumis au vote du même jour, qui était le régime transitoire de la culture du blé.

*246. Le projet de loi du 8 décembre 1958.* Il ne fallut qu'un an au Conseil fédéral pour présenter son projet de loi. C'était le 8 décembre 1958. Le Gouvernement laissait à l'industrie privée le soin de construire et d'exploiter les centrales nucléaires, ne l'assujettissant qu'à l'obligation d'obtenir une autorisation de police et de faire couvrir sa responsabilité par une assurance, en raison de certains dangers propres à cette sorte d'installations. Sauf ces deux réserves, l'énergie atomique était abandonnée à la libre entreprise et les investisseurs étaient exhortés à se lancer dans la carrière. « On ne peut que se réjouir », disait le message, « du développement de nouvelles sources d'énergie ». On ne peut que se réjouir. Il faut donc vous mettre au travail et — nous paraphrasons — le plus tôt sera le mieux.

*247. La loi du 23 décembre 1959 : régime de l'autorisation de police.* Les chambres accueillirent favorablement le projet. Deux amendements, qui tendaient à nationaliser l'industrie nucléaire ou à la soumettre, tout au moins, au contrôle économique de l'Etat, furent écartés. On disputa un peu plus longuement de la limite de la responsabilité, qui fut portée de trente à quarante millions de francs. Pour finir, la loi fut adoptée à une majorité confortable, le 23 décembre 1959. Nul ne s'avisa de demander le referendum.

*248. Le fractionnement de l'autorisation.* A partir des années soixante, les entreprises d'électricité — dont plusieurs étaient des sociétés d'économie mixte, où des cantons et des communes détenaient une majorité d'actions — commencèrent à faire des plans de construction. Il apparut bientôt que l'établissement d'une centrale était une opération longue et coûteuse. L'habitude se prit de procéder par étapes.

L'autorité compétente, qui, en vertu d'une ordonnance gouvernementale, était le Département fédéral des trans-

ports, des communications et de l'énergie, se prononçait d'abord sur le site. Le lieu choisi se prêtait-il à la construction d'une centrale? Les bases géologiques étaient-elles bien fermes? Quels seraient les effets de la centrale sur le climat, sur la santé de la population? Comment le refroidissement serait-il assuré? Par un cours d'eau, par une tour?

Ensuite, le requérant préparait la construction proprement dite, pour laquelle il demandait une deuxième autorisation. L'installation une fois achevée, il lui fallait encore obtenir l'autorisation de l'exploiter. Et ce n'est qu'après qu'il l'avait reçue que la production pouvait commencer.

Les décisions du Département étaient sujettes à recours auprès du Conseil fédéral.

*249. Liste des autorisations délivrées: de Beznau à Verbois.* Jusqu'aujourd'hui, les autorisations suivantes ont été délivrées:

a) Beznau I (canton d'Argovie; au nord de Baden, sur la rive droite de l'Aar, en face de Büttstein; puissance d'environ 350 mégawatts). L'autorisation ou «approbation» de site a été donnée le 23 décembre 1964; l'autorisation de construire, le 2 novembre 1965; l'autorisation d'exploiter, le 12 mai 1969, à titre provisoire, et le 14 janvier 1970, à titre définitif.

b) Mühleberg (canton de Berne; sur l'Aar, en aval de Berne; environ 300 MW). L'autorisation de site a été donnée le 21 juillet 1965; deux autorisations partielles de construire, les 21 mars 1967 et 7 mars 1968; l'autorisation provisoire d'exploiter, le 13 mai 1971 (le Département ne délivre plus d'autorisation définitive).

c) Beznau II (environ 350 MW). L'autorisation de site et une autorisation partielle de construire ont été données le 17 novembre 1967; une seconde autorisation partielle de construire, le 21 septembre 1970; l'autorisation d'exploiter, le 16 juillet 1971.

d) Goesgen-Daeniken (canton de Soleure; sur l'Aar, entre Olten et Aarau; environ 920 MW). L'autorisation de site a été donnée le 31 octobre 1972; sept autorisations partielles de construire, entre le 28 novembre 1973 et le 20 novembre 1975. Il n'y a pas encore d'autorisation d'exploiter.



e) Leibstadt (canton d'Argovie; sur le Rhin, en aval de Coblence; environ 940 MW). L'autorisation de site a été donnée le 15 décembre 1969; l'autorisation pour des tours de refroidissement, le 2 mars 1973; deux autorisations partielles de construire, les 19 décembre 1975 et 14 avril 1977, contre lesquelles un recours a été formé auprès du Conseil fédéral. Il n'y a pas encore d'autorisation d'exploiter.

f) Kaiseraugst (canton d'Argovie; sur le Rhin, entre Rheinfelden et Bâle; environ 920 MW). L'autorisation de site a été donnée le 15 décembre 1969; l'autorisation pour des tours de refroidissement, le 28 août 1972. Il n'y a pas encore d'autorisation de construire.

g) Graben (canton de Berne; sur l'Aar, au nord de Herzogenbuchsee; environ 1140 MW). L'autorisation de site a été donnée le 31 octobre 1972. Il n'y a pas encore d'autorisation de construire.

h) Verbois (canton de Genève; sur la rive droite du Rhône, dans la commune de Russin; environ 900 MW). L'autorisation de site a été donnée le 7 mai 1974. Il n'y a pas encore d'autorisation de construire.

Il est également question de construire des centrales à Rüthi (canton de Saint-Gall, dans la vallée du Rhin) et à Inwil (canton de Lucerne, sur la rive gauche de la Reuss).

Notons, pour fixer les idées, que la consommation d'énergie a été, en Suisse, de 155000 TCal, c'est-à-dire de 180000 gigawatts/heure, pour l'année 1975. La part de l'électricité a été d'environ 32000 GWh. Les centrales hydrauliques ont produit, précisément, 32000 GWh, les centrales thermiques (comme celle de Vouvry au Valais), 1500 GWh, les trois centrales nucléaires qui fonctionnent, environ 7500 GWh (puissance d'environ 1000 MW multipliée par 7500 heures de travail). Notre solde exportateur a été, cette année-là, de 8500 GWh; il est vrai qu'il n'était plus que de 2200 GWh l'année suivante, à cause de la sécheresse et de son effet sur la production hydraulique. Mais il est remonté à 9900 GWh en 1977.

*250. Les tours de Kaiseraugst (1972).* Les indications du paragraphe précédent montrent que l'exploitation d'une centrale nucléaire pose un problème de refroidissement. Le refroidissement peut se faire par un cours d'eau ou par air, à l'intérieur d'une tour. Chose intéressante, c'est cet aspect, somme toute secondaire, des centrales qui a, le premier, éveillé l'attention du public. A Kaiseraugst, par exemple, les électeurs de la commune ont d'abord accepté de modifier leur plan d'aménagement, en vue de la construction de la centrale, parce qu'ils pensaient que le refroidissement se ferait par l'eau (17 août 1969). Puis les experts jugèrent que la température du Rhin en subirait une hausse excessive (plus de trois degrés centigrades). Le maître de l'ouvrage (Motor Columbus S.A.) envisagea, dès lors, le refroidissement dans des tours. L'affaire prenait ainsi une tout autre apparence. Chacun sait que ces tours sont monumentales: celles qui étaient prévues mesuraient 115 mètres de haut et 35 mètres de large. Et les électeurs de Kaiseraugst, dans un vote consultatif du 15 juin 1972, se prononcèrent contre la centrale. Mais la modification du plan d'aménagement n'était pas abrogée pour autant et la procédure suivit son cours.

*251. Evolution de l'opinion publique. Raisons techniques.* C'est à cette époque-là que les sentiments du public commencèrent à se nuancer. Jusqu'alors, on n'avait pas fait beaucoup d'histoires: le nucléaire était une bonne solution, avec quelques difficultés, sans doute, mais que les physiciens sauraient bien surmonter. Dès 1970, en revanche, tout se met à aller de travers.

Il y a d'abord les dangers de l'atome, qu'on ne peut tout de même pas comparer à ceux des énergies ordinaires, telles que le feu et l'eau. La rupture d'un barrage est assurément dévastatrice, on l'a vu à Fréjus et à Longarone. Mais que se passerait-il, si le cœur d'une centrale venait à fondre? On ne se représentait pas très bien les choses, mais l'idée de ces rayons de mort qui submergeraient le territoire inquiétait la population. D'autant plus que, disait-on, les effets n'étaient



pas immédiats, comme ceux d'un incendie ou d'une avalanche, mais qu'ils pouvaient s'étendre à la postérité.

Puis se posa la question des déchets. L'uranium, quand il ne peut plus servir, continue d'être nocif pendant des milliers d'années. La première solution avait été de l'envelopper de béton et de le laisser couler au fond des mers; mais cette façon d'abandonner à elle-même une substance aussi active parut bientôt problématique. Il fallait «gérer» les déchets. Mais où les mettre, pour qu'ils soient à la fois inoffensifs et contrôlables? Et comment faire, pour que les sociétés futures en sachent reconnaître le danger?

Enfin, on apprit que les centrales des années soixante ne seraient exploitées que jusque vers la fin du siècle; qu'il s'agissait, en quelque sorte, d'une première génération, qui serait suivie d'une autre, plus puissante et plus complexe; qu'à l'uranium on substituerait le plutonium, dont on disait qu'il était plus dangereux; qu'en d'autres termes, ceux qui acceptaient les centrales d'aujourd'hui entraient dans une carrière dont on distinguait mal l'issue.

*252. Raisons politiques.* A ces objections, qui relevaient plutôt de la technique de l'atome, s'en ajoutaient d'autres, de caractère plus politique.

Comme le sol suisse ne semblait pas contenir beaucoup d'uranium, du moins pas d'uranium qu'on pût extraire à bas prix, le nucléaire ne nous rendait pas vraiment autonomes. Sans doute, au lieu de dépendre des Arabes, comme pour le pétrole, nous dépendrions de la France ou des Etats-Unis. C'était peut-être plus rassurant, mais notre liberté n'en devenait pas plus grande. On le voyait bien aux engagements que nous devions déjà prendre pour prévenir la «prolifération» des armes atomiques.

Et puis, cette histoire de centrales prenait une tournure policière des plus désagréables. Les installations devaient être surveillées plus qu'aucune usine électrique ne l'avait jamais été. Les transports d'uranium se faisaient sous bonne garde. Mais ce n'est pas seulement le vol et le sabotage qu'on craignait. Ceux qui doutaient de l'opportunité des centrales et qui les combattaient par des écrits ou dans

des assemblées passaient pour de mauvais esprits et retenaient également, à leur manière, l'attention de la police.

D'ailleurs, la démocratie n'y trouvait plus tout à fait son compte. Sans doute, à l'origine, le peuple suisse avait pu se prononcer sur les principes (1957-1960). Mais c'était l'époque où l'énergie atomique était bien reçue. Depuis lors, le sentiment public avait changé, mais le développement du nucléaire était devenu la chasse gardée de quelques hommes d'affaires, ingénieurs et fonctionnaires. On avait l'impression pénible qu'un petit nombre d'intéressés dirigeaient, du fond de leurs bureaux capitonnés, une politique à laquelle une partie du peuple avait cessé de croire.

*253. Raisons économiques.* Cette énergie, si discutée, était-elle même nécessaire? Les spécialistes avaient, il est vrai, tracé des courbes hardies, qui montraient que la demande allait encore doubler ou tripler d'ici l'an 2000. Mais les idées sur la croissance, elles aussi, changeaient. Certains travaux écologiques, et surtout la crise du pétrole, de l'automne 1973, avaient rappelé les vertus de la modération et de l'épargne. Avant de construire de nouvelles centrales, il fallait commencer par supputer nos véritables besoins. Non pas ceux que des marchands d'énergie, désireux de produire pour vendre, souhaitaient que nous eussions. Mais les besoins auxquels une société urbaine devait nécessairement répondre, une fois déduites toutes les économies qu'elle pourrait s'imposer sans souffrance excessive. On gaspillait beaucoup, notamment dans le domaine du chauffage des maisons, qui absorbe — on s'en souvient peut-être (n° 242) — la moitié de notre consommation. C'est là qu'il importait d'agir, en construisant mieux, en chauffant moins, en ayant soin, tout simplement, de fermer les fenêtres pendant l'hiver. Quand toutes les mesures raisonnables auraient été prises, quand le peuple suisse se serait accoutumé à faire un usage ménager de l'énergie, on verrait s'il nous fallait encore des centrales, et combien. Dans un rapport de 1977, la coopérative Migros ira jusqu'à soutenir qu'en l'an 2000 nos besoins pourraient être réduits.



Du reste, il n'était pas certain que le nucléaire fût notre unique recours. Il y avait d'autres sources d'énergie, difficiles à capter peut-être, mais qui avaient l'insigne avantage d'être naturelles et renouvelables, et qu'il s'agissait de redécouvrir: le soleil, le vent, la chaleur même de la terre.

*254. La commission fédérale pour une « conception globale de l'énergie ».* Les autorités politiques n'étaient pas insensibles à ces réflexions. Après la crise du pétrole, le Conseil fédéral chargea une commission d'experts, d'une douzaine de membres, d'établir une « conception globale de l'énergie » (octobre 1974). Mais certaines directives qu'il lui donna préjugeaient la conclusion de ses travaux. Elle devait, en particulier, s'inspirer du souci de diversifier les formes d'énergie et de réduire notre dépendance. Cela signifiait qu'il faudrait substituer, pour une part, quelque chose au pétrole et, dans l'immédiat, ce quelque chose était l'atome. Un autre point, très personnel celui-là, suscitait l'étonnement: la présidence de la commission avait été confiée à l'administrateur-délégué de Motor Columbus, l'entreprise même qui voulait construire la centrale de Kaiseraugst.

*255. Opposition croissante à Kaiseraugst.* Or, justement, du côté de Kaiseraugst, les esprits s'émouvaient. On a vu, plus haut (n° 249), que les électeurs de la commune s'étaient montrés hostiles aux tours de refroidissement. Mais il s'agissait maintenant de bien autre chose, qui dépassait les considérations d'esthétique. Depuis quelques années, un groupe de personnes résolues, techniciens, ingénieurs, entrepreneurs, commerçants, enseignants, juristes, cherchait à attirer l'attention des autorités et du public sur les dangers propres aux centrales: les radiations, les déchets, mais aussi les conséquences qu'une accumulation de centrales dans la région bâloise (compte tenu de ce qui se faisait en Allemagne) pourrait avoir sur la température de l'atmosphère et sur le climat. Ces avertissements répétés rencontrèrent quelque audience. Les trois cantons d'Argovie, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, usant de leur droit d'initiative (1973 et 1974), demandèrent à la Confédération de revi-

ser la loi de 1959, de manière que les questions d'aménagement du territoire et de météorologie fissent l'objet d'un examen plus approfondi et que les populations touchées pussent donner leur avis. Ces initiatives suivirent la filière habituelle; les chambres les renvoyèrent au Conseil fédéral pour qu'il les étudie: pendant longtemps on n'en parlerait plus.

Les adversaires de la centrale, connus sous le sigle du GAK, empruntèrent alors des voies moins confidentielles (hiver 1974-1975): manifestations publiques, pétitions, initiatives populaires, à Bâle-Ville et à Bâle-Campagne. Mais, là encore, leurs thèses ne se répandaient que lentement et gardaient un caractère local.

*256. L'occupation du chantier (avril-juin 1975).* Le 24 mars 1975, la société Motor Columbus, qui avait reçu l'autorisation de site en 1969, et une autorisation pour des tours en 1972, mais qui n'était pas encore au bénéfice d'une autorisation de construire, entreprit sur son terrain les premiers travaux de fondations. Ce geste fut très mal interprété. Il semblait signifier que les promoteurs tenaient toute cette controverse pour oiseuse et ne doutaient pas que le Département finît par leur donner raison. L'arrivée des trax avait un aspect symbolique: «Vous pouvez toujours discuter, nous, nous n'avons pas de temps à perdre». Le GAK, qui désirait poursuivre le débat, occupa le chantier dès le 1er avril.

L'occupation était, indubitablement, illégale. C'était, à la fois, un délit civil et un délit pénal. Les autorités pensèrent, d'abord, qu'elles avaient affaire à quelques têtes brûlées, qui tiraient prétexte de l'écologie pour troubler l'ordre social. Elles s'aperçurent bientôt que le phénomène était plus complexe: une bonne partie de la population sympathisait avec les occupants. Des gens bien assis, qui n'avaient aucun goût pour la subversion, leur donnaient leur soutien. Le 6 avril, sous la pluie, 12 000 personnes manifestaient à Kaiseraugst. Il y en aura tout autant à Berne, le 26 avril, pour réclamer l'arrêt des travaux de Motor Columbus. Et les partisans de la manière forte, qui pensaient libérer le chantier par une descente de police, commencèrent à réfléchir. Des hommes politiques s'interposèrent (les conseillers nationaux Gerwig et Hubacher, notamment). Le Conseil fédéral décida, dans sa séance du 21 mai, qu'il entrerait en pourparlers avec une délégation du GAK, quand celui-ci aurait abandonné les lieux. Une lettre du conseiller fédéral Ritschard, du 4 juin, précisa la date d'une première réunion, Motor Columbus s'engageait à suspendre temporairement ses travaux et l'occupation prit fin le 7 juin 1975. Des rencontres furent organisées, dès le mois de juillet, entre les experts de la Confédération et ceux dont le GAK s'était entouré.



*257. Le problème nucléaire devient une affaire nationale. Initiatives dans les cantons.* L'occupation de Kaiseraugst fit du problème nucléaire une affaire nationale. Presque tout le monde, en Suisse, savait maintenant que les centrales posaient des questions, et davantage qu'on ne l'avait cru dans les années cinquante. La revision du droit fédéral fut réclamée au Parlement. Dans plusieurs cantons, des initiatives populaires demandèrent que le Gouvernement local fût chargé d'empêcher l'implantation de centrales par tous les moyens légaux dont il disposait (Bâle-Ville, Schaffhouse, Saint-Gall) ou que le préavis que la loi fédérale de 1959 exigeait du canton, avant toute autorisation, fût soumis à referendum (Neuchâtel). Par-dessus tout, une initiative populaire fédérale fut lancée, qui tendait à compléter l'art. 24 quinquies de la Constitution.

*258. L'initiative populaire fédérale de 1976.* Cette initiative, dont la rédaction n'était pas irréprochable, disait en substance ceci: 1. Les centrales nucléaires seraient soumises à une concession. 2. Cette concession serait du ressort de l'Assemblée fédérale. 3. L'octroi de la concession serait subordonné à des exigences accrues, quant à la protection de l'homme et de l'environnement. 4. La concession ne pourrait pas être accordée tant que les électeurs de la commune du site et des communes adjacentes, ceux du canton du site et ceux des cantons dont le territoire était éloigné de moins de trente kilomètres, n'auraient pas donné leur

agrément. 5. Le concessionnaire répondrait intégralement (non pas seulement jusqu'à 40 millions de francs) de tous les dommages qui résulteraient de son installation et les créances d'indemnité se prescriraient par 90 ans. 6. Enfin, la procédure de la concession s'appliquait, rétroactivement, à toutes les centrales déjà existantes; les votes populaires n'étaient toutefois pas requis pour les centrales qui étaient en construction au 1er juin 1975 (Goesgen, plus, naturellement, les trois centrales déjà exploitées, cf. n° 249).

L'initiative, qui proposait, en termes assez carrés, d'étendre la démocratie directe au niveau de l'application des lois, suscita un vif intérêt. En moins d'un an, elle avait réuni près de 125 000 signatures et elle pouvait être déposée à la Chancellerie fédérale, le 20 mai 1976.

*259. Opposition à Verbois (1974).* Elle avait, bien entendu, trouvé un fort appui dans le nord du pays. Mais son succès fut grand aussi à Genève. Car les centrales n'étaient pas une affaire purement alémanique. La société de l'EOS (Energie de l'Ouest-Suisse) désirait en faire une sur le Rhône et son projet de Verbois s'était heurté, comme celui de Kaiseraugst, à une résistance fort bien organisée. Plusieurs hommes et femmes politiques s'étaient élevés contre les intentions de la grande compagnie d'électricité. On n'avait, assurément, pas occupé de chantier: l'EOS, qui ne tenait qu'une autorisation de site (mai 1974), n'en était pas encore à construire. Mais il y avait eu, comme ailleurs, des réunions, des pétitions, des motions et, lors de l'élection des conseillers nationaux, en octobre 1975, les candidats qui avaient parlé contre « Verbois nucléaire » gagnèrent beaucoup de suffrages. Il était donc normal que l'initiative fédérale, dont les listes circulaient à cette même époque, reçût un accueil favorable.

*260. Conflit de compétence entre Genève et la Confédération. L'arrêt du Tribunal fédéral du 23 mars 1977.* Cette histoire de Verbois avait posé, en termes particulièrement clairs, le problème du partage des compétences entre la Confédération et les cantons. Nul ne doutait que tout ce qui



concernait les dangers propres à l'atome et aux installations qui s'y rapportent relevât du droit fédéral; les conditions de sécurité figuraient dans la loi de 1959 et il incombait au Département fédéral de dire si elles étaient réalisées en l'espèce. Mais le Conseil d'Etat de Genève, dont le préavis, nécessaire comme on l'a vu plus haut (n° 257), était positif sur ce point, avait néanmoins réservé les règles cantonales relatives à l'aménagement du territoire et à l'utilisation des eaux. Cela signifiait que, puisque le terrain sur lequel la centrale devait être élevée était, selon le droit genevois, inclus dans une zone agricole, il fallait encore qu'il fût déclassé en une zone d'industrie; qu'en d'autres termes, les limites des zones fussent modifiées. Et cette modification devait se faire conformément aux lois du canton: par un décret du Grand Conseil sujet à referendum. La réserve signifiait aussi que les autorités genevoises, disposant des eaux du Rhône, n'étaient pas obligées d'en concéder l'usage pour le refroidissement.

Le Département fédéral ne l'entendait pas ainsi. Il y eut donc un procès, d'une sorte assez rare, entre le canton de Genève et la Confédération, devant le Tribunal fédéral. Celui-ci, qui avait déjà effleuré la question lorsqu'un propriétaire foncier s'en était pris aux tours de Kaiseraugst (août 1973), dut, cette fois-ci, l'examiner à fond. Rendant son arrêt le 23 mars 1977, il jugea, conformément à la thèse genevoise, que la compétence fédérale, globale en matière d'énergie atomique, n'excluait pas les compétences cantonales dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'utilisation des eaux. Cette décision, théoriquement correcte, et très réjouissante pour les adversaires de la centrale de Verbois, n'empêchait pas qu'un mélange des pouvoirs finît par se produire. Car il n'y avait pas besoin d'une grande expérience politique pour prévoir que les citoyens genevois, le jour où, par exemple, ils se prononceraient sur un changement de zone, n'exprimeraient pas seulement leur opinion sur l'affectation du sol, mais aussi leurs sentiments sur les centrales, leur utilité, leurs dangers. Pour eux, la question ne serait pas tellement (comme elle devrait l'être, si l'on pouvait délimiter nettement les domaines): voulons-nous

renoncer à une zone agricole au profit d'une zone d'industrie? Mais bien: voulons-nous une centrale à Verbois?

*261. Revision de la loi de 1959. L'avant-projet du 10 décembre 1976.* Une idée assez répandue était, on s'en souvient peut-être, qu'il fallait reviser la loi de 1959. En automne 1975, le conseiller fédéral Ritschard constitua une petite commission de juristes, présidée par un ancien juge fédéral.

Tout était à revoir: le partage des compétences, la procédure d'autorisation, les règles sur la responsabilité, etc. La commission jugea qu'elle devait d'abord traiter la question des autorisations. Elle prépara donc des dispositions provisoires, qui devaient compléter, temporairement, la loi. Un avant-projet d'arrêté fut soumis, le 10 décembre 1976, à la consultation des cantons, des partis et des milieux intéressés. Ce texte, très court, prévoyait les innovations suivantes:

a) L'autorisation ou approbation de site, qui n'avait jusqu'alors pas de base légale et dont la portée juridique n'était pas claire, était remplacée par une «autorisation générale». Cette autorisation devait fixer le site, le type de réacteur, sa puissance approximative, le système de refroidissement. Elle serait la condition des autorisations, subséquentes, de construire et d'exploiter.

b) L'autorisation générale serait elle-même subordonnée à la condition d'un besoin; elle serait refusée, si la centrale ne répondait pas à un «besoin probable suffisant dans le pays».

c) L'autorisation générale, dont le caractère était moins technique et plus politique que les autorisations subséquentes, serait de la compétence du Conseil fédéral lui-même, voire de l'Assemblée fédérale (deux variantes).

d) La décision serait précédée d'une consultation des cantons concernés (pas seulement de celui du site) et d'une enquête publique, au cours de laquelle tous les intéressés pourraient présenter leurs objections.

e) La clause du besoin ne serait évidemment pas opposable aux centrales déjà exploitées (Beznau I et II et Mühleberg), non plus qu'à celles qui étaient en construction (Goesgen) ou qui pouvaient l'être (Leibstadt), mais bien à celles qui ne bénéficiaient que d'une autorisation de site (Kaiseraugst, Graben, Verbois).



*262. Publicité, clause du besoin.* L'enquête publique devait dissiper les critiques, assez graves, qui avaient été adressées à la procédure suivie jusqu'alors. Plusieurs juristes estimaient, en effet, que l'autorisation de site de Kaiseraugst était nulle, parce qu'elle avait été donnée dans la plus grande discrétion, sans que fussent observées les règles de publicité que prescrit la loi de 1968 sur la procédure administrative. Le régime de l'enquête devait aussi remplir — quoique avec une rigueur infiniment moindre — la fonction que l'initiative fédérale assignait à des votes populaires.

Quant à la clause du besoin, c'était, du moins en théorie, la grande nouveauté. A une autorisation purement policière, on substituait un type d'autorisation différent, qui relèverait de la politique économique. Naturellement, l'effet de la clause dépendrait de la manière dont le besoin serait mesuré. Certains modes de calcul pourraient la vider de sa substance.

*263. Consultation sur l'avant-projet.* Les avis recueillis lors de la consultation furent assez mitigés. L'idée de l'autorisation générale était bien reçue, mais son contenu paraissait peu clair. Sur la question de l'organe compétent pour la donner, presque tous les cantons, les partis radical, libéral et démocrate-chrétien, le Vorort, l'Union suisse des arts et métiers, l'Union suisse des paysans, les banquiers et tout ce qui tenait à l'industrie électrique préféraient le Conseil fédéral. L'attribution au Parlement avait l'agrément des cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie, du Tessin et de Genève, des partis de gauche, ainsi que des indépendants et — chose assez remarquable — de l'Union démocratique du centre, enfin des syndicats (sauf la Confédération des syndicats chrétiens) et des mouvements écologiques.

La division n'était pas moins profonde pour la clause du besoin. Presque tous les cantons étaient contre, ainsi que les

partis de droite, les associations économiques et l'industrie électrique. Etaient pour: les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Genève, de Soleure, de Schwytz et d'Obwald, les partis de gauche, avec les indépendants et les démocrates-chrétiens, tous les syndicats et — autre chose remarquable — l'Union suisse des paysans, enfin, naturellement, les mouvements écologiques.

Les camps étaient bien marqués. Par exemple, le «Forum suisse de l'énergie», qui groupe environ cent quarante parlementaires, et qui est favorable aux centrales, était pour la compétence du Conseil fédéral et contre la clause du besoin, tandis que la «Fondation suisse de l'énergie», qui réunit quelques scientifiques et une dizaine de parlementaires, et qui est hostile aux centrales, était pour la compétence de l'Assemblée fédérale et pour la clause du besoin. Quant à la disposition transitoire, qui visait Kaiseraugst, Graben et Verbois, elle suscitait, de manière analogue, la réprobation des uns et l'espérance des autres.

*264. Le projet d'arrêté du 24 août 1977.* Le Conseil fédéral conforma son attitude aux réponses qu'il avait reçues. Il arrêta son projet le 24 août 1977 et, pour lui donner quelques chances de succès, il décida 1° que l'autorisation générale serait de sa compétence; 2° qu'elle serait bien subordonnée à la condition d'un besoin, mais que, dans la détermination de ce besoin, il tiendrait compte de la nécessité de remplacer le pétrole; 3° qu'ainsi assouplie, la clause du besoin s'appliquerait aux centrales dont le site seul avait été approuvé. Il ajouta 4° que l'autorisation générale «liait également les cantons et les communes», petite phrase qui, si l'on se rappelle l'arrêt du Tribunal fédéral du 23 mars 1977 (n° 260), promettait quelques discussions et quelques difficultés d'exégèse.

*265. L'idée d'un moratoire. L'initiative de M. Meizoz (1er décembre 1976).* Tandis que le Gouvernement travaillait ainsi à modifier la loi, l'idée d'un «moratoire» fit quelques progrès. Puisque les esprits étaient tellement partagés et que cette division ne tenait peut-être qu'au fait que certains pro-



blèmes n'avaient pas encore trouvé de réponse, pourquoi ne suspendrait-on pas la marche nucléaire pendant quatre ou cinq ans, pour se ménager un temps d'étude et de réflexion? Après tout, les objections à l'atome étaient assez importantes pour qu'on en débattît publiquement et sans hâte. Si, comme il était fort possible, les défenseurs des centrales parvenaient à les réfuter et que l'anxiété d'une partie de l'opinion fût ainsi apaisée, l'équipement nucléaire pourrait se poursuivre dans des conditions bien meilleures.

Le Parti socialiste suisse, réuni, les 30 et 31 octobre 1976, à Montreux pour son congrès annuel, avait voté une résolution en ce sens. Un mois plus tard (1er décembre), le conseiller national Meizoz, député socialiste, proposait aux chambres l'adoption d'un arrêté de portée générale, qui ajournerait toutes les procédures d'autorisation jusqu'au 31 décembre 1981.

*266. L'initiative Meizoz devant une commission du Conseil national (août 1977).* L'initiative Meizoz fut soumise à une commission du Conseil national. La composition de la commission n'alla pas sans peine. Le bureau du Conseil, dans un premier temps, dit qu'elle aurait vingt-trois membres (sept socialistes, six radicaux, six démocrates-chrétiens, deux démocrates du centre, un indépendant, une libérale, selon une clef de répartition valable pour toute la durée de la législature). Puis, parce que d'autres tâches lui étaient confiées, le nombre en fut porté à vingt-neuf (deux socialistes, un radical, un démocrate-chrétien, un démocrate du centre et un indépendant de plus). C'était un savant dosage, non seulement de partis, mais aussi de doctrines: parmi les six «nouveaux», il y avait, autant qu'on en peut juger, trois adeptes et trois adversaires du moratoire.

Une fois constituée, la commission se mit au travail. Elle devait décider si elle proposerait au Conseil national d'endosser l'initiative ou de la rejeter. Pour se faire une opinion, elle résolut, comme cela se fait beaucoup, d'entendre des experts. Elle en invita trente-deux, pour les lundi 22 août et mardi 23 août 1977, à Berne. Il y avait là des ingénieurs, des économistes, des juristes. Ils entraient par grou-

pes, présentaient un bref exposé sur des questions qui leur avaient été préalablement soumises par écrit et répondaient ensuite aux questions orales des membres de la commission. Mais, ici encore, le choix des personnes n'avait pas été facile. On les avait classées en trois catégories: partisans des centrales, adversaires, neutres. Les experts neutres, désignés par le Département fédéral, n'appartenaient, comme le nom l'indique, à aucun des deux camps: des officiels, en quelque sorte, qui planaient au-dessus de la mêlée. Si donc M. Kohn était du nombre, c'était, faut-il le préciser, en sa qualité de président de la Commission pour une conception globale de l'énergie; non pas comme administrateur-délégué de l'entreprise qui allait construire Kaiseraugst.

*267. Pétition pour un moratoire (août 1977).* Cette même semaine, une pétition, signée par 90000 personnes, fut déposée à la Chancellerie fédérale. Elle demandait, elle aussi, un moratoire. Le chiffre ne doit toutefois pas faire illusion. Quelques années auparavant, 430000 pétitionnaires n'avaient pas empêché l'Assemblée fédérale d'abolir la cavalerie militaire.

*268. Sort des initiatives populaires dans les cantons.* Les initiatives populaires qui avaient été lancées dans les cantons (n° 257) connaissaient, de leur côté, des sorts divers. Celle de Bâle-Ville, par exemple, fut acceptée massivement, par 48000 voix contre 15000, le 12 juin 1977 (jour du vote fédéral sur la TVA). Celle de Saint-Gall fut, en revanche, déclarée nulle par le Grand Conseil, qui la jugeait imprécise et hors des compétences du canton. Le Tribunal fédéral rejeta le recours de droit public qui lui fut adressé pour atteinte aux droits politiques: évitant de se prononcer sur la question délicate de la compétence, il estima que le Grand Conseil n'avait pas violé la Constitution cantonale, lorsqu'il avait dit que l'initiative était trop vague (arrêt du 4 février 1976). A Neuchâtel, le Grand Conseil annula, lui aussi, l'initiative, pour le motif que — tendant à l'institution d'un nouveau type de referendum — elle aurait dû demander la revision de la Constitution du canton, non pas seulement



l'adoption d'une loi (20 juin 1977). Un recours a également été formé contre cette décision. Son résultat n'est pas encore connu.

*269. Sort de l'initiative populaire fédérale. Le message du Conseil fédéral du 24 août 1977.* Reste l'initiative populaire fédérale du printemps 1976 (n° 258). Elle ne court guère le risque d'être annulée, car la seule condition de validité est, ici, le principe de l'unité de la matière, dont on peut difficilement prétendre (comme on l'a fait naguère pour une autre initiative, cf. n° 76) qu'il ait été violé en l'espèce. Elle sera donc bientôt soumise au vote du peuple et des cantons, munie d'un avis de l'Assemblée fédérale. Si l'on tient compte de la rigueur de l'initiative et des dispositions d'esprit de la majorité du Parlement, on peut prévoir que cet avis sera négatif. En tout cas, le Conseil fédéral, dans un message du 24 août 1977, recommande le rejet.

*270. La question de l'indemnité.* Derrière plusieurs de ces procédures planait d'ailleurs une menace d'ordre financier. L'initiative populaire fédérale au premier chef, à un moindre degré l'initiative Meizoz, voire le projet d'arrêté, assurément plus souple, du Conseil fédéral posaient le problème de l'indemnité. Les entreprises qui envisageaient de construire des centrales à Kaiseraugst, à Graben et à Verbois avaient dépensé, pour obtenir les autorisations nécessaires, des sommes considérables. Si maintenant la législation était modifiée, par l'introduction de votes populaires, d'un moratoire, d'une clause du besoin, et que l'autorisation de construire, par hypothèse accordable sous l'empire de l'ancien droit, fût désormais refusée, qui supporterait les frais?

Un grand débat s'ouvrit sur ce point, lors de la deuxième journée des auditions du mois d'août 1977. Dans un domaine aussi délicat, il ne pouvait y avoir de sentiment commun. Les uns invoquaient la bonne foi et parlaient même de droits acquis. Les autres, rappelant la jurisprudence usuelle en matière de construction, faisaient observer qu'un propriétaire doit toujours s'attendre à ce que la loi soit changée entre le moment où il demande un permis et celui

où l'autorité statue. Bref, la situation n'était pas claire, quand il était souhaitable qu'elle le fût. Les promoteurs n'annonçaient-ils pas des créances de plus d'un milliard de francs?

## B. Les institutions

*271. Vue d'ensemble.* L'histoire des centrales nucléaires pose d'abord quelques questions traditionnelles: distribution des rôles économiques entre les particuliers et l'Etat; partage des compétences étatiques entre la Confédération et les cantons; procédures par lesquelles les citoyens peuvent se faire entendre; conséquences pécuniaires des actes de l'Etat.

Mais l'affaire nous oblige aussi à réfléchir à la notion de l'intérêt public, à la manière de le déterminer, aux rapports entre la politique et la science.

Elle nous permet d'apercevoir, à certains détours, l'écart qui peut exister entre les formes constitutionnelles et la réalité du pouvoir.

Enfin, elle nous rappelle que le droit n'est qu'un instrument, qui doit assurer un minimum de justice et de paix; mais qu'il peut arriver qu'il semble injuste aux personnes auxquelles il s'applique et qu'il produise, au lieu de la paix, le désordre.

*272. L'Etat et l'activité économique.* Le constituant de 1957 a chargé l'Etat (fédéral) de légiférer dans le domaine de l'énergie atomique. Il n'a pas préjugé la part que l'Etat devait prendre à la production et à la distribution de cette énergie. Tous les juristes admettent que l'art. 24 quinquies permet à la Confédération de déroger, si elle l'estime nécessaire, à la liberté du commerce et de l'industrie (comp. n° 47). Le législateur avait donc le choix entre plusieurs termes:

a) Il pouvait s'arroger l'exclusivité de la production d'énergie, en créant, par exemple, une régie.



b) Il pouvait, laissant cette production aux particuliers, la soumettre à une concession, qu'il aurait accordée de façon discrétionnaire, lorsqu'il l'aurait jugé utile et convenable, et sans rencontrer d'autre limite que l'interdiction de l'arbitraire.

c) Il pouvait soumettre la production à une autorisation, qu'il aurait accordée à certaines conditions de nature policière et économique. La formule est assez proche de la précédente.

d) Enfin, il pouvait soumettre la production à une simple autorisation de police, qu'il devait accorder à toutes les entreprises qui respectaient certaines normes de sécurité.

*273. Autorisation de police, clause du besoin.* Le législateur de 1959 a choisi le dernier terme (d), après avoir écarté les trois autres. Chaque entreprise intéressée déciderait elle-même si elle construirait une centrale, où elle la construirait, quelle en serait la puissance, quel en serait le type, etc. Tout ce qu'on exigeait d'elle était de prouver qu'elle avait pris toutes les mesures propres à préserver les hommes, l'environnement, la défense nationale. Lorsqu'elle avait fourni ces preuves, elle avait le droit d'obtenir l'autorisation. C'était à elle, en tout cas, de juger si l'installation était utile.

Le système de la clause du besoin correspondrait plutôt à la troisième formule (c). Il est clair, toutefois, que si le besoin se calcule, non selon la consommation, mais en raison du désir de remplacer le pétrole (ainsi que le fait le projet de 1977), la règle perd toute signification, du moins dans un pays comme le nôtre. Aujourd'hui, l'atome nous donne 4% de notre énergie, le pétrole plus de 75%. Si l'on entend ramener la part du pétrole à 50%, il existe — à moins qu'on ne recoure à une troisième source, telle que le gaz ou le soleil — un «besoin» de sextupler la production des centrales.

*274. Partage des compétences entre la Confédération et les cantons.* Le partage des compétences entre la Confédération et les cantons, c'est-à-dire la délimitation des compétences

qui, en cette matière, continuent d'appartenir aux cantons, est d'une grande difficulté. Et l'importance politique du problème saute aux yeux, si l'on pense que l'hostilité à l'égard des centrales varie selon les régions du pays et qu'elle est particulièrement vive dans certaines d'entre elles, comme Bâle-Ville et Genève. Il peut donc arriver que, dans ces régions, la volonté fédérale et la volonté du canton divergent et il est alors capital de savoir ce que peuvent décider l'une et l'autre.

*275. La jurisprudence du Tribunal fédéral.* Le Tribunal fédéral a touché la question à trois reprises:

1° Dans son arrêt du 13 août 1973 (n° 260), il eut à connaître du recours d'un propriétaire de Kaiseraugst contre la décision cantonale qui autorisait la construction des fameuses tours de refroidissement. Le recourant se plaignait d'une violation du droit argovien. Le tribunal lui répondit que l'effet des tours sur l'environnement, leur influence sur le climat, le bruit qu'elles produiraient, relevaient exclusivement du droit fédéral et des décisions du Département fédéral; que le droit argovien n'était pas applicable; que, dans la mesure où il l'était aux dimensions des bâtiments, il n'avait pas été appliqué arbitrairement; qu'en effet le règlement de la commune de Kaiseraugst, s'il fixait la hauteur maximale à 40 mètres, prévoyait lui-même des dérogations dans les cas d'intérêt public.

2° L'arrêt du 4 février 1976 (n° 268) concernait une initiative populaire antinucléaire dans le canton de Saint-Gall (où l'on commençait de parler d'une future centrale à Rüthi). On se rappelle que le Grand Conseil l'avait déclarée nulle. En confirmant cette décision, le Tribunal fédéral donne à entendre qu'il doute que les autorités d'un canton puissent s'opposer à l'établissement d'une centrale. Mais il laisse la question ouverte, car l'initiative était contraire au droit public du canton lui-même.

3° Vint enfin le grand arrêt de Verbois, du 23 mars 1977 (n° 260), dans lequel le tribunal réserve la compétence cantonale en matière d'aménagement du territoire et d'utilisation des eaux.



*276. L'arrêt du 23 mars 1977. Une loi peut en annuler l'effet.* A ce sujet, la Constitution fédérale dit ceci: la Confédération a une compétence globale pour l'énergie atomique, art. 24 quinquies (1957); elle peut poser des principes sur l'aménagement du territoire, art. 22 quater (1969); elle en peut aussi poser sur l'utilisation des eaux pour le refroidissement, art. 24 bis I b (1975). Ce sont, en revanche, les cantons qui font les plans d'aménagement, ce sont eux aussi qui disposent des eaux.

Il ne faut pas s'abuser sur la portée de l'arrêt de 1977, qui se réfère à la législation actuelle. L'art. 22 quater n'empêche pas la Confédération de faire elle-même des plans dans les domaines où elle a une compétence globale. Elle en a dressé, par exemple, pour les chemins de fer (art. 26) et pour les routes nationales (art. 36 bis). Elle n'en a pas fait pour les centrales nucléaires, parce qu'elle n'a pas jugé, en 1959, que ce fût là son rôle. Mais elle en a la compétence et elle peut en user en modifiant la loi. On peut se demander si la petite phrase du projet d'arrêté fédéral du 24 août 1977 ne veut pas, précisément, dire cela (n° 264). Il ne resterait alors que la question du refroidissement, pour les centrales qui recourent à l'eau. Tout revient à savoir ce que l'on entend par un «principe» législatif. La loi que la Confédération peut faire en cette matière (art. 24 bis I b), et qu'elle n'a pas encore faite, pourrait-elle prescrire aux cantons d'accorder la concession d'eau qui correspond à l'autorisation fédérale de construire une centrale? S'agirait-il d'un principe? ou d'une règle trop précise pour être de la compétence fédérale?

Quoi qu'il en soit, on constatera que la compétence des cantons dépend, ici, pour une bonne part, non de la Constitution fédérale elle-même, mais des lois fédérales. Elle pourrait être réduite, malgré l'arrêt du Tribunal fédéral, par une loi ou par un arrêté de portée générale, qui ne serait sujet qu'à un referendum facultatif.

*277. La politique nationale prime la politique des cantons.* Mais il nous faut, pour un instant, sortir du droit et nous poser la question en termes généraux. Est-il normal que des

cantons puissent contrecarrer une politique voulue par la nation? Est-il, en sens contraire, normal qu'une nation impose des désagréments ou des risques particuliers à certains des cantons qui la composent?

Que les cantons ne puissent pas tenir en échec la défense nationale, en interdisant sur leur sol l'installation de casernes, de places de tir ou d'aérodromes, cela paraît évident. Qu'ils ne puissent pas interrompre une route nationale, du moins lorsqu'elle sert au transit, n'est pas non plus douteux. On voit mal, par exemple, le canton d'Argovie empêcher le passage de la route nationale N° 1 (le cas du Valais nous paraît différent, aussi longtemps, du moins, qu'il n'est pas prévu de tunnel sous le Simplon). Autre chose est de savoir si les routes nationales sont utiles, c'est là un jugement qui relève de la Confédération, éventuellement du peuple suisse tout entier. Tout ce que les cantons doivent pouvoir faire, c'est de s'opposer à un emplacement, à un tracé, en en proposant un autre.

*278. La primauté de la politique nationale n'est pas absolue.* La question n'est pas pareille quand la politique nationale entraîne, pour un canton, non pas seulement des désagréments, mais de véritables risques. Et on revient ici au problème des centrales. Dans la mesure où ces centrales créent de réels dangers, bien localisés, la primauté de la politique nationale, qui est la règle ordinaire, devient beaucoup moins convaincante. On peut bien imposer une tour aux habitants de Kaiseraugst, s'il ne s'agit que d'esthétique (encore devrait-on voir si une compensation ne serait alors pas justifiée). S'il s'agit du climat, c'est beaucoup plus discutable. Si les eaux du Rhône sont excessivement réchauffées, c'est aussi autre chose qu'un simple désagrément. Et, bien entendu, si des radiations menacent la vie de la population d'alentour, ce n'est plus acceptable du tout.

*279. Une solution plus nuancée.* Peut-être qu'une solution plus nuancée consisterait à voir s'il n'y a pas des régions, en Suisse, dont les habitants, dans leur majorité, sont prêts à



accueillir une centrale. Après tout, si l'énergie atomique est, encore aujourd'hui, voulue par la nation, donc par le peuple, il doit bien se trouver des endroits où, toutes les conditions légales de sécurité étant d'ailleurs réunies, l'implantation d'une centrale ne poserait aucun problème psychologique.

*280. Participation des cantons à l'exercice des compétences fédérales. Préavis.* Des compétences cantonales, on distinguera les procédures qui associent les cantons à l'exercice d'une compétence fédérale. La loi de 1959 requiert le préavis du canton du site. Le projet d'arrêté de 1977 demande le préavis de tous les cantons concernés. Mais la position du canton n'est, ici, pas très forte: le préavis ne lie pas l'autorité fédérale. Il y a donc une grande différence entre une décision cantonale qui, refusant par exemple de modifier un plan d'aménagement, empêche la construction d'une centrale et une déclaration cantonale qui demanderait au Département fédéral ou au Conseil fédéral de ne pas autoriser une telle construction. La décision a une valeur juridique, la déclaration n'a guère qu'une valeur politique.

C'est ce préavis que l'initiative populaire neuchâteloise proposait de soumettre au vote des citoyens (n° 257). Il aurait eu ainsi plus de poids, mais il aurait gardé son caractère consultatif: même si une écrasante majorité d'électeurs était contre, la Confédération restait libre d'autoriser la centrale. L'initiative populaire fédérale, elle, va beaucoup plus loin: elle entend donner aux citoyens des communes et des cantons intéressés un véritable droit de veto (n° 258).

*281. Initiatives des cantons.* Enfin, on notera que chaque canton peut, par voie d'initiative (art. 93 II de la Constitution fédérale), s'adresser à l'Assemblée fédérale, comme le fait le Conseil fédéral ou n'importe quel député. Certains ont usé de ce droit dans notre histoire de centrales (Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie). Mais, quoiqu'elles ne soient politiquement pas négligeables, les initiatives des cantons sont loin d'avoir la force d'une initiative popu-

laire: le Parlement fédéral peut les écarter à son gré sans referendum.

*282. Participation des administrés. Recours. Objections.* Nous allons voir, maintenant, de quels moyens les particuliers disposent pour s'exprimer au sujet des centrales. Il faut faire une nette différence selon que les particuliers agissent comme administrés ou comme électeurs.

Les administrés peuvent formuler des objections, avant que l'autorité ne prenne une décision, ou recourir contre une décision, une fois qu'elle a été prise. Aujourd'hui, nous avons plutôt un système de recours.

La décision principale incombant au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (en vertu d'une ordonnance du Conseil fédéral du 13 juin 1960), il y a un recours administratif au Conseil fédéral, réglé par la loi de 1968 sur la procédure administrative. On notera qu'il n'y a pas de recours de droit administratif au Tribunal fédéral: la loi d'organisation judiciaire de 1943/1968 l'a exclu, probablement à cause du caractère technique de ce genre d'autorisation. Le recours au Conseil fédéral appartient à toute personne qui a un «intérêt digne de protection». Dans l'affaire de Verbois, cette qualité a été reconnue aux habitants de la commune de Russin, qui étaient particulièrement exposés aux effets de la centrale. Leur recours a cependant été rejeté sur le fond (décision du Conseil fédéral, du 14 janvier 1976, publiée dans le Recueil officiel de la jurisprudence des autorités administratives de la Confédération).

Contre des décisions cantonales appliquant le droit cantonal, il peut y avoir, naturellement, des recours auprès d'une autorité du canton et, pour finir, il y a le recours de droit public au Tribunal fédéral. On en a vu un exemple dans l'affaire de Kaiseraugst (arrêt du 13 août 1973, n° 275).

Si, comme le prévoit le projet d'arrêté du 24 août 1977, la décision principale passe du Département au Conseil fédéral lui-même et que cette décision lie les cantons, il n'y aura plus de recours. En contrepartie, les administrés seront associés à la phase préparatoire, dans une procédure



d'enquête où ils pourront consulter les dossiers et faire valoir des objections. Le Tribunal fédéral ne pourra plus être saisi (par un recours de droit administratif) que pour faire respecter ces règles de procédure.

*283. Participation des électeurs aux décisions fédérales. Pas de referendum contre les actes d'application.* Les électeurs ont eu l'occasion de se prononcer sur le principe d'une législation fédérale, en 1957. Ils l'ont admis, on s'en souvient, dans l'indifférence (n° 245). Ils auraient pu se prononcer sur la loi de 1959, sur la faveur qu'elle témoignait à l'énergie nucléaire et à la liberté économique: ils ne l'ont pas fait. Ils pourront, naturellement, se prononcer sur l'arrêté fédéral qui doit modifier la loi, ou sur un moratoire. Ils devront se prononcer sur l'initiative populaire de 1976.

En revanche, ils n'ont pas le droit de se déterminer sur des projets concrets de centrales. Ils peuvent donc voter sur les règles générales, pas sur les applications. C'est, à la fois, raisonnable et insatisfaisant. C'est raisonnable, parce qu'on ne peut pas admettre qu'une politique dont le principe a été décidé soit constamment remise en cause lors de son exécution. Mais c'est insatisfaisant, parce que la vraie portée d'un principe ne s'aperçoit souvent que lorsqu'on passe aux mesures concrètes. On a fait la même expérience avec les routes nationales. En 1958, quand le peuple a accepté l'article constitutionnel, l'idée lui paraissait excellente. Et c'est seulement plus tard qu'il a compris ce que ces voies, assurément utiles, impliquaient: les expropriations, les déboisements, la brutalité destructrice des machines.

*284. Insuffisance du système.* Si encore il ne s'agissait que de l'écart entre une règle jugée souhaitable et les réalités pénibles de sa mise en œuvre, on ferait le poing dans sa poche en disant: ce n'est qu'un mauvais moment à passer, ensuite nous serons bien contents. Mais le problème est plus grave, lorsque l'opinion qu'on a du principe tend elle-même à se modifier. On a dit oui aux routes nationales, on a dit oui aux centrales nucléaires, il y a de cela vingt ans, parce qu'on

les jugeait nécessaires. Maintenant, on commence à douter, pour toute sorte de raisons, bonnes ou mauvaises. Et il faut assister, impuissant, à l'exécution d'un programme qu'on a jadis approuvé et qu'aujourd'hui on n'accepterait plus. Vous avez, répondra-t-on, l'initiative populaire, qui vous permet de proposer au peuple l'abandon du programme. C'est vrai qu'il y a l'initiative. Mais elle prend du temps, au moins trois ou quatre ans, et dans cet intervalle l'exécution se poursuit.

*285. Participation des électeurs aux décisions cantonales.* Dans les cantons, les électeurs peuvent, en général, se déterminer sur le plan d'aménagement, ce qui est important si ce plan est opposable à l'autorisation fédérale. On pourrait imaginer qu'ils votent sur le préavis — consultatif — que le canton doit donner à l'autorité fédérale (voir l'initiative neuchâteloise, n° 257). On les a même vus voter sur l'attitude que les autorités cantonales devraient prendre en matière d'énergie nucléaire (à Bâle-Ville, n° 268). Mais, bien entendu, ils joueraient un rôle autrement radical, s'ils recevaient le droit de veto que l'initiative fédérale de 1976 veut leur donner (n° 258).

*286. Droit de pétition.* A un niveau inférieur à celui des droits politiques, tous les citoyens, et même tous les habitants, jouissent du droit de pétition dans tous les domaines (art. 57 de la Constitution fédérale). C'est-à-dire qu'ils peuvent, sur n'importe quel objet, adresser des propositions aux autorités fédérales ou aux autorités cantonales. Mais la pétition, si largement admise, et qui n'est soumise à aucune condition particulière, a beaucoup moins d'effet que l'initiative populaire et la demande de referendum. Les autorités n'ont pas d'autre devoir que celui d'en prendre connaissance. Elles lui donneront ensuite le sort qu'il leur plaira et ne s'exposent qu'à des reproches de nature politique.

La pétition est donc un instrument léger. On en a vu, portant des centaines de milliers de signatures, qui n'eurent pas le moindre succès. Exemples: la pétition, déjà citée (n° 267), sur la cavalerie militaire (430 000 signatures), en 1972; celle sur l'assurance maladie (600 000 signatures), en 1974. L'acceptation, par l'Assemblée fédérale, d'une pétition pour une armée forte (250 000 signatures), le 20 septembre 1977, était un geste qui coûtait peu à son auteur.



*287. Participation des députés: l'initiative parlementaire, la motion, le postulat, la question, l'interpellation.* Enfin, les citoyens peuvent agir par l'intermédiaire des députés à l'Assemblée fédérale.

Les parlementaires ont divers moyens de se faire entendre: l'« initiative individuelle », qui demande au Parlement de faire quelque chose (art. 93 I de la Constitution fédérale); la motion, qui charge le Conseil fédéral de présenter un projet; le postulat, moins impératif, qui le charge d'examiner s'il y a lieu de présenter un projet. Les deux premiers moyens relèvent de la volonté discrétionnaire des deux chambres; le troisième, de la seule volonté de la chambre à laquelle le député appartient. Les parlementaires peuvent aussi se borner à poser des questions au Gouvernement: questions écrites, sans débat; interpellations écrites ou orales, qui peuvent donner lieu à une discussion. Aucune de ces deux voies ne conduit à une décision.

L'histoire des centrales nous fournit des exemples.

a) L'initiative Meizoz, du 1er décembre 1976, plusieurs fois citée (nos 265 et ss.), qui propose à l'Assemblée fédérale de décréter un moratoire. Cette initiative est actuellement devant une commission du Conseil national.

b) La motion Morf, du 22 juin 1976, qui chargeait le Conseil fédéral de préparer la revision de la partie de la loi de 1959 relative à la responsabilité civile des entreprises nucléaires, en prévoyant une augmentation substantielle de la somme assurée (de 40 millions, cf. n° 247, à plusieurs centaines de millions de francs). Cette motion, à laquelle le Conseil fédéral ne s'opposait pas, fut acceptée tacitement par le Conseil national le 29 septembre 1976, et le 1er décembre suivant par le Conseil des Etats. En conséquence de quoi la somme fut portée à 200 millions par une ordonnance du 6 juillet 1977.

c) Le postulat Ziegler, du 4 octobre 1974, qui demandait au Conseil fédéral de voir s'il ne convenait pas de confier à un service de l'Etat la gestion des déchets radioactifs. Ce postulat, qui relevait du Conseil national, fut accepté, tacitement, le 19 mars 1976.

d) La question Grobet, du 22 juin 1977, sur la propagande de l'industrie nucléaire. La réponse du Conseil fédéral est du 24 août 1977.

e) L'interpellation Bauer, du 11 juin 1976, sur les dangers que pourrait faire courir à la Suisse la construction de la centrale française dite Super-Phénix, à Creys-Malville, dans l'Isère. La réponse du Conseil fédéral, très rassurante, a donné lieu à une discussion, le 24 mars 1977.

*288. Responsabilité de l'Etat.* La question de l'indemnité pèse, on le sait, sur tout le débat nucléaire (n° 270). Certaines personnes sont tellement hostiles aux centrales qu'elles sont prêtes à y renoncer à n'importe quel prix. Mais la plupart des gens qui ont des doutes sont, au fond, partagés. Ils sont irrésolus et le montant de la facture pourrait les induire à cesser leur opposition. Il faut donc savoir s'il y a une facture et de quel montant.

L'Etat répond des dommages qu'il a causés par un acte illicite. Pour ceux qui résultent d'un acte licite, la règle est beaucoup moins claire. Il doit évidemment les réparer si la loi l'y oblige ou si la victime est atteinte dans un élément de son patrimoine (à cause de la garantie de la propriété). Mais, à défaut de loi ou d'atteinte au patrimoine, on ne sait pas très bien quelle est la solution juste. Une idée assez répandue, c'est que l'Etat doit alors réparer les dommages qui frappent spécialement certains administrés, quand on ne peut pas exiger d'eux qu'ils les supportent seuls. C'est ce qu'on appelle la théorie des sacrifices particuliers. D'autres invoquent un principe moral: l'Etat doit couvrir les dépenses qui ont été engagées de bonne foi.

Dans notre affaire, le changement d'une loi n'est évidemment pas un acte illicite. Il n'y a pas non plus, en l'espèce, d'obligation légale de réparer. Les entreprises qui se proposent de construire une centrale n'ont pas de droit patrimonial à obtenir une autorisation de site, ni, une fois qu'elles l'ont reçue, les autorisations subséquentes. Reste la preuve d'un sacrifice particulier ou d'une atteinte à la bonne foi.



*289. Bonne foi des promoteurs.* La théorie du sacrifice particulier ne nous conduit pas très loin. Il est vrai que les promoteurs sont spécialement frappés. Peut-on exiger d'eux qu'ils supportent ce dommage? Une chose est claire: ils n'ont aucun droit à ce que la loi ne soit pas changée. Quant aux frais: le propriétaire qui, voulant construire une maison, fait un plan qu'un nouveau règlement d'urbanisme rend irréalisable n'obtiendra pas le remboursement des honoraires d'architecte. Il est vrai que, dans ce cas, les sommes sont relativement modestes; il faut convenir aussi qu'un règlement d'urbanisme se modifie plus aisément qu'une législation sur l'énergie nucléaire. Bref, on ne peut guère deviner si le Tribunal fédéral traiterait les deux situations de manière identique ou s'il ferait une différence.

L'invocation de la bonne foi serait probablement plus utile. Il est hors de doute que la Confédération a encouragé la construction de centrales, qu'elle a poussé les promoteurs à investir dans le nucléaire (cf. n° 246). Même si l'autorisation de site n'avait pas de base légale, c'est le Département fédéral qui la délivrait et qui lui donnait ainsi une légitimité de fait. L'Etat a dit aux responsables de l'industrie électrique: «Allez-y, Messieurs, faites des recherches, faites des projets, dépensez!» Et il leur dirait, vingt ans plus tard: «Halte, j'ai changé d'idée, on ne construit plus, tant pis pour vos dépenses»? Ce serait à peine convenable.

Encore faut-il s'entendre sur les dépenses. Celles qui étaient nécessaires pour obtenir l'autorisation de site, celles qui ont été raisonnablement engagées pour obtenir une autorisation de construire et qui auraient atteint leur but si la loi n'avait pas varié, ces dépenses-là doivent être considérées. En revanche, les dépenses spéculatives, celles qui ont été faites en vue du cas où la construction serait permise, par exemple pour l'achat d'une réserve de combustible, n'entrent plus dans le calcul d'une indemnité.

*290. Le risque politique incombe à l'Etat.* L'indemnité assurerait d'ailleurs, dans une certaine mesure, une simple péréquation. L'industrie électrique est, en effet, pour une part, financée par des cantons et par des communes (n° 248). Si la Confédération ne rembourse rien, ce sont donc, pour cette part, des cantons et des communes qui subiront la perte. Si la Confédération intervient, cela signifie que les contribuables fédéraux prendront la place des contribuables de cantons et de communes.

Finalement, la thèse de l'indemnité, appliquée avec rigueur et déduction faite de toutes les dépenses qui ne se rapportent pas à la procédure d'autorisation, est parfaitement saine. Il est normal qu'une société politique fasse des essais, dont elle espère tirer des avantages. Il importe peu qu'elle les entreprenne elle-même ou qu'elle charge des particuliers de les entreprendre à sa place: si, plus tard, elle renonce à ces essais, il est normal qu'elle en paie le prix. Naturellement, le risque économique incombe à l'entrepreneur — ce qui arrive, par exemple, quand une centrale produit peu ou que le courant se vend mal —, mais le risque politique d'un changement de loi ne peut appartenir qu'à l'Etat.

*291. Contrariété entre l'intérêt public et les considérations financières.* Il n'en demeure pas moins que toute l'affaire a quelque chose de troublant. Soit une politique menée pendant plusieurs années, et dont la science finit par montrer les défauts. Supposons même que ces défauts soient graves. Il serait absurde, mais nullement invraisemblable, que les autorités et les citoyens décident de la poursuivre, malgré tout, à cause des conséquences pécuniaires qu'entraînerait son interruption.

*292. La politique a pour but de résoudre des conflits d'intérêts.* Toutes les décisions politiques cherchent à résoudre un conflit d'intérêts. Sans doute ne peut-on pas dire, à l'inverse, que tous les conflits d'intérêts relèvent de la politique. Il y a des conflits purement privés, qui ne regardent que les particuliers, du genre: faut-il passer nos vacances à la mer ou à la montagne? Même si, pour les aplanir, on dépense des trésors d'imagination, de prudence, d'opiniâtreté, etc., qu'on fasse preuve, en un mot, des vertus qui conviennent à l'homme politique, ces affaires-là ne concernent pas l'Etat. Elles commencent à le toucher quand elles s'enveniment et que les particuliers ne paraissent plus capables de les arranger eux-mêmes. Il faut alors des lois civiles, sur le mariage, les successions, le bail. Ces conflits devenus publics, la manière dont la loi les règle devient elle-même politique. C'est une question hautement politique de savoir s'il faut garantir une part d'héritage aux enfants.



A plus forte raison l'Etat doit-il intervenir dès qu'un intérêt privé se heurte à l'intérêt public. Et, naturellement, aussi lorsqu'il y a conflit entre deux ou plusieurs aspects de l'intérêt public. Le passage de l'intérêt privé à l'intérêt public n'est d'ailleurs pas toujours très net. J'ai un intérêt privé à ne pas payer un loyer trop haut. Mais, quand des milliers de locataires ont le même souci, la somme de nos intérêts privés devient un aspect de l'intérêt public que les autorités ne pourraient pas, impunément, négliger. Pour finir, l'intérêt public, c'est ce que l'Etat ne peut pas abandonner sans réglementation, ou du moins sans contrôle, à la libre volonté des particuliers.

*293. Intérêts privés dans le domaine de l'énergie nucléaire.* L'histoire de l'énergie nucléaire est pleine de conflits d'intérêts.

On trouve d'abord, évidemment, quelques intérêts privés, surtout du côté des centrales. Les intérêts des actionnaires, des obligataires, ceux des administrateurs, ceux des directeurs. Mais on caricaturerait le problème en prétendant n'y voir qu'une affaire de gros sous. Il y a aussi l'amour du prestige, le goût du pouvoir, qu'on aurait tort de sous-estimer. Certains directeurs défendent obstinément l'atome, non pas pour conserver un revenu qui ne serait pas moindre s'ils travaillaient dans l'industrie chimique, mais simplement parce qu'ils rencontrent une résistance qu'il faut écraser. Il y a encore les liens de fidélité, d'amitié: pour l'ingénieur d'EOS,

les gens qui s'opposent à Verbois sont mal informés ou méchants.

Mais, dans notre histoire, on rencontre surtout l'intérêt public, sous ses aspects les plus variés.

*294. L'intérêt public. La conception des partisans des centrales. Besoin d'énergie. Remplacement du pétrole.* L'intérêt public fournit quelques arguments solides aux partisans des centrales.

Nous avons besoin d'énergie. Peut-être pas dans la quantité qu'on croit parfois. Mais il nous faut de l'énergie et, à supposer même que des économies judicieuses nous permettent de stabiliser notre consommation, nous sommes dans une dépendance excessive du pétrole. Quelque estime qu'on ait pour les pays arabes, quatre-vingts pour cent, c'est décidément beaucoup: la prudence élémentaire commande de diversifier nos ressources. Et puis, il ne s'agit pas seulement de réduire une dépendance. Les tonnes de carbone qui se diluent dans l'atmosphère, les tonnes de mazout qui vont flotter dans les mers, celles qui pourraient un jour se répandre dans nos lacs, nos rivières ou nos nappes phréatiques, sont aussi inquiétantes pour les écologistes. Enfin, quoi qu'on pense de tout cela, on doit se rappeler que les hydrocarbures ne sont pas inépuisables.

*295. Argument tiré de l'emploi.* La raison tirée de l'emploi nous semble, en revanche, plus faible. La menace du chômage est, aujourd'hui, constamment opposée à tous ceux qui pensent que la machine tourne trop fort. Non au Concorde? Non à l'exportation d'armes? Non à certains excès de l'automobile? Non à la liberté des banques? Chaque fois, c'est le même tableau: des milliers d'employés congédiés, des milliers d'enfants dans la gêne. Non aux centrales nucléaires? Voilà encore cinq à dix mille personnes jetées sur le pavé.

Quand on n'a pas connu soi-même le chômage, il en faut parler avec modestie. Mais cette modestie ne doit pas nous priver de notre jugement. Et il y a là trois choses qu'on peut répondre: 1° ceux qui se donnent des allures sociales n'ont pas tellement sourcillé, naguère, quand cent mille ouvriers italiens ont dû rentrer chez eux, faute de travail en Suisse; 2° la lutte contre le gaspillage et la recherche résolue d'énergies nouvelles créeraient probablement plus d'emplois que n'en supprimerait l'abandon des centrales; 3° si le nucléaire est vraiment nocif, il sera difficile d'expliquer aux après-venants que nous avons dû le développer, néanmoins, pour occuper des travailleurs dans le dernier tiers du XX^e siècle.



*296. L'intérêt public. La conception des adversaires des centrales.* Mais les adversaires se réclament, eux aussi, de l'intérêt public.

Ils allèguent les dangers des rayons, les risques de sabotage, de guerre ou de cataclysme, la difficulté d'éliminer des déchets durablement nuisibles. Ils dénoncent la laideur des tours, le bruit qui s'en échappe, les effets de la chaleur sur le climat ou sur les eaux. Ils prédisent que l'uranium nous sera compté, que son prix augmentera comme celui du pétrole. Ils pensent que, compte tenu de toute l'énergie qu'elle aura absorbée, une centrale n'en créera pas beaucoup. Ils observent qu'il s'en perd, d'ailleurs, énormément entre le producteur et le consommateur. Ils craignent qu'au bout de trente ans, quand l'installation sera usée, on ne la remplace par une autre encore plus dangereuse. Ils mettent en garde contre le caractère nécessairement policier de l'Etat nucléaire.

Pour prévenir cette évolution alarmante, ils proposent de faire des économies, d'améliorer, par exemple, l'isolation des maisons et de consacrer aux énergies solaire et géothermique, qui sont propres et renouvelables, les capitaux qui sont aujourd'hui investis dans l'atome.

*297. La question nucléaire est nécessairement politisée.* Tout, dans leurs discours, n'est pas également convaincant. Mais c'est toujours l'intérêt public qu'ils opposent à l'intérêt public tel que les promoteurs de centrales le conçoivent. Il appartient maintenant à la politique de trancher entre ces différentes versions de l'intérêt public. Je connais bien des personnes qui regrettent que la question nucléaire soit

« politisée ». Ces gens-là n'ont rien compris. Ils croient peut-être que la politique, ce sont les petits soucis du parti radical contre les petits soucis du parti socialiste. La politique, c'est l'arbitrage public entre des intérêts contraires ou des représentations contraires d'un même intérêt. Tant mieux, si les partis simplifient l'arbitrage. Tant pis, si, comme il leur arrive parfois, ils sont à côté du sujet.

*298. La science et la politique.* Si l'arbitrage pouvait être rendu de manière scientifique, la politique pourrait sembler une tâche facile. Les autorités consulteraient les savants et trancheraient selon ce qu'elles auraient appris. Mais les savants sont divisés. Les physiciens des centrales traitent d'ignorants les physiciens qui les contestent. Et ceux-ci disent des premiers qu'ils sont vendus à leur employeur. De toute façon, même si les savants s'entendaient, ils ne pourraient, au mieux, qu'éclairer les termes d'une alternative: les centrales vous vaudront tels avantages, tels inconvénients; sans les centrales, vous aurez les inconvénients et les avantages contraires. Le choix entre les deux termes appartient, finalement, aux autorités politiques et au corps électoral.

*299. La politique nucléaire est, aujourd'hui, le fait d'un petit nombre de personnes.* Une circonstance qui rend l'opinion méfiante, de manière peut-être injustifiée, mais fort compréhensible, c'est le petit nombre des personnes qui, jusqu'à maintenant, ont fait la politique nucléaire. Prenons, par exemple, la société anonyme de Kaiseraugst, celle qui soustend, juridiquement, la centrale qu'on voudrait construire en ce lieu. C'est Motor Columbus qui en assume les tâches administratives. Elle y détient, d'ailleurs, 5 % des actions. Ce n'est pas beaucoup. Mais Aar et Tessin (ATEL) en a 10 % et Motor Columbus a 44 % des actions d'ATEL. Et Alusuisse a aussi 10 % des actions de Kaiseraugst et il se trouve que Motor Columbus dépend, pour 38 %, d'Alusuisse. D'un autre côté, Elektrowatt a 5 % des actions de Kaiseraugst et domine Laufenbourg, qui a également 5 % des actions de Kaiseraugst. Mais Elektrowatt dépend du



Crédit Suisse, qui a des liens personnels avec Alusuisse et Motor Columbus. M. M. Kohn est président du conseil d'administration d'ATEL et de celui de Motor Columbus, où il rencontre, notamment, M. N. Celio, ancien conseiller fédéral. M. Celio est membre du conseil d'administration d'Alusuisse et là, M. Kohn est membre de la direction générale. Après tout, pourquoi pas? Ces gens-là sont entreprenants et expérimentés; les anciens magistrats ont, de surcroît, l'habitude du service public, comme l'ont d'ailleurs aussi les représentants des cantons et des villes. Mais ce sont toujours les mêmes, à tous les postes clefs, et on peut fort bien concevoir que des décisions qui engagent le destin national soient le fait d'une quinzaine de personnages délibérant à huis clos. Ils ont affaire, c'est vrai, aux fonctionnaires de la Confédération, qui sont parmi les meilleurs connaisseurs du problème. Mais ceux-là non plus ne sont pas nombreux, une quinzaine eux aussi. Et, entre les quinze de l'Administration et les quinze de la banque et de l'industrie, qui se retrouvent périodiquement, il serait bien surprenant que ne se crée pas un climat d'entente et de cordialité.

*300. Nécessité d'un débat public.* De ce qu'ils sont peu nombreux, il ne s'ensuit évidemment pas qu'ils négligent l'intérêt public. Trois directeurs peuvent prendre, au téléphone, des mesures plus utiles au pays que dix mille manifestants acclamant une résolution. D'ailleurs, l'inverse aussi est vrai. En tout cas, le nombre ne fait rien à l'affaire. Et croire qu'un homme riche est, par cela même, cupide et sans scrupule n'est pas moins puéril que d'attribuer à tous les citoyens modestes une âme noble et généreuse.

Mais l'important, dans la politique, n'est pas tellement de prendre de bonnes décisions. On ne sait du reste pas toujours quelles décisions sont bonnes. Ce qu'il faut, c'est que les décisions soient comprises et agréées par le plus grand nombre des personnes qu'elles concernent. Il est sans doute impossible de contenter ou même de consulter tout le monde à tout moment. Mais il est bon, il est nécessaire que les mesures qui déterminent l'avenir d'une société soient précédées d'un débat public. Les responsables ne pourront

que s'en réjouir. Ils seront heureux de faire prévaloir leurs vues sur le sentiment de leurs adversaires. Ils seront aussi heureux de se reprendre, s'ils s'aperçoivent qu'ils se sont trompés. Et il faut convenir qu'une certitude devient parfois moins claire, quand on doit l'expliquer à un auditoire renseigné, questionneur et sceptique.

*301. Le problème de la résistance au droit. Le chantier de Kaiseraugst.* Dernier point: l'occupation du chantier de Kaiseraugst, au printemps 1975, posa au peuple suisse la question cardinale du droit et de ses limites.

La résistance au droit peut revêtir des aspects très divers. Il y a les périodes troublées, de lutte ouverte contre l'autorité, où, par la substitution d'un gouvernement à un autre, l'illégalité d'hier devient la légalité d'aujourd'hui. Ce phénomène, dont notre siècle offre d'innombrables exemples, relève de la force pure: celui qui gagne la guerre a raison, de Gaulle avait raison contre Pétain. Il y a les conflits individuels, où une personne refuse d'obéir à une loi qu'elle estime injuste. Depuis qu'Antigone résistait à Créon et que les chrétiens bravaient les édits des empereurs, toutes les époques ont connu des âmes particulièrement trempées, prêtes, au nom de leurs principes religieux ou philosophiques, à défier le pouvoir sans autre espérance que la prison ou la mort. Nous avons aujourd'hui — quoique avec des risques infiniment moindres — les objecteurs de conscience.

Les gens de Kaiseraugst étaient mus par une volonté différente. Ce n'étaient évidemment pas des rebelles en quête de pouvoir; ce n'étaient pas non plus, sauf quelques exaltés, des doctrinaires désireux de transformer, par leur geste, le régime politique. Ce n'étaient pas davantage des esprits tourmentés, qui cherchaient, en violant le code, à résoudre un problème personnel. C'étaient, tout simplement, des électeurs qui jugeaient la loi mauvaise et qui, ne trouvant aucun autre moyen d'en empêcher l'application, alertaient leurs concitoyens par un petit éclat. On leur disait: pourquoi n'avez-vous pas demandé le referendum contre la loi de 1959? Mais, en 1959, ils étaient trop jeunes, ou ils n'y



pensaient pas. Depuis lors, ils s'étaient fait une opinion ou ils avaient changé d'idée. Dans une matière aussi compliquée, on peut bien se raviser. On leur disait encore: pourquoi ne lancez-vous pas une initiative? Mais l'initiative est lente et, pendant ce temps, on peut construire une centrale.

*302. L'«Etat de droit».* Aux occupants du chantier, on opposa l'«Etat de droit»: ils avaient peut-être raison sur le fond, mais ce n'est pas ainsi qu'on se comporte chez nous; en Suisse, on peut tout dire, pourvu qu'on le dise légalement.

L'«Etat de droit» est une traduction raccourcie et malhabile de l'allemand «Rechtsstaat». Le «Rechtsstaat», c'est l'Etat qui se conforme à certains principes, la légalité, l'égalité, les libertés individuelles. Dans le «Rechtsstaat», les autorités et les particuliers obéissent à la loi et la loi est libérale autant que le permet le maintien de l'ordre. Le «Rechtsstaat» postule ainsi, à côté de règles évidentes, quelques maximes de nature politique. Il est évident qu'une société sans loi serait insupportable. Il n'est pas moins évident qu'une société où chacun serait exposé à l'arbitraire du Gouvernement serait invivable. En revanche, la liberté économique, la garantie de la propriété ne vont pas de soi. Elles définissent un certain type de société, fondé sur l'esprit d'entreprise et sur l'égoïsme, qui correspond assez bien à la nature de l'homme occidental.

*303. L'«Etat de droit» est le mot d'ordre des conservateurs.* Malgré ses aspects évidents, qui pourraient en faire le point de ralliement de tous les démocrates, le «Rechtsstaat» est devenu, à l'époque actuelle, le mot d'ordre des conservateurs. Et, quand nous disons mot d'ordre, c'est au sens plein du terme. Ce qui plaît aux conservateurs, c'est l'ordre. Le «Rechtsstaat», conçu comme un ensemble de lois dont la revision n'est pas facile, garantit la stabilité du régime politique et des situations acquises. Dans l'affaire de Kaiseraugst, il était, indubitablement, du côté de ceux qui voulaient construire la centrale.

*304. Le droit n'est pas un but, mais un moyen.* L'invocation du «Rechtsstaat», quand elle est systématique et obstinée, dénote une dangereuse perversion de l'esprit. Ceux qui s'y complaisent paraissent prendre pour un but en soi ce qui n'est, au fond, qu'un moyen.

S'il est une proposition incontestable, et qu'on trouve exprimée jusque dans les Saintes Ecritures, c'est que le droit est fait pour l'homme, non pas l'homme pour le droit. Le droit fut créé, dans les temps reculés, pour garantir un minimum de justice et de paix. A l'époque moderne, on lui demande davantage, on attend de lui qu'il rende la vie sociale plus saine et plus prospère. Mais il demeure un instrument.

Posons que, sur cette terre, le bien suprême soit le bonheur de l'homme, le plus grand bonheur du plus grand nombre d'hommes. Ce bonheur peut, selon les conceptions qui règnent dans une société, tenir à des valeurs diverses: la liberté, la justice, la paix, la santé, la prospérité, la gloire. Valeurs qui, se complétant souvent et parfois s'excluant, sont comme des buts seconds, ou des moyens au service du bonheur. Le droit ne vient, lui, qu'en troisième position. Il est, en quelque sorte, le moyen d'atteindre des moyens supérieurs.

Comme une expérience antique nous montre qu'en général il remplit bien son rôle, on s'éloignerait, en le violant, du bien suprême qu'on s'est donné pour but. Mais si, par accident, la loi devient injuste ou qu'appliquée aveuglément, elle compromette la santé d'un peuple, c'est alors qu'il faut savoir prendre sa distance et sentir que la loi n'est qu'une forme. Dans un domaine aussi grave que l'énergie nucléaire, on comprend très bien que les partisans disent: oui aux centrales, parce que les centrales sont bonnes et que nous en avons besoin. C'est l'argument de fond, peut-être faux, mais pertinent. Mais que faut-il penser de ceux qui disent: oui aux centrales, quoiqu'elles soient pernicieuses; oui aux centrales, parce que les centrales sont dans la loi, et tant que la loi n'aura pas été changée?

# Chapitre V

# Histoires d'automobiles

## A. Les faits

*305. L'automobile conquiert notre pays.* Et si, pour en finir avec nos exemples, nous racontions encore quelques histoires d'automobiles?

Ce qui s'est passé en Suisse pour les automobiles est tout à fait pareil à ce qu'on a pu voir dans tous les Etats industriels de l'Occident: en trois quarts de siècle, l'automobile a conquis notre pays comme les autres.

En 1900, il y avait, chez nous, moins de 500 voitures de tourisme pour 3 500 000 habitants, une pour plus de 7000 habitants.

En 1910, 2500 voitures pour 3 700 000 habitants, une pour 1500 habitants.

En 1930, 60 000 voitures pour 4 100 000 habitants, une pour 70 habitants.

En 1950, 150 000 voitures pour 4 700 000 habitants, une pour 30 habitants.

En 1970, 1 250 000 voitures pour 6 300 000 habitants, une pour 5 habitants.

En 1975, 1 800 000 voitures pour 6 300 000 habitants, une pour 3 à 4 habitants.

La densité s'est multipliée par cinq entre 1900 et 1910, puis par vingt entre 1910 et 1930 (c'est normal, quand on part de presque rien); puis par deux entre 1930 et 1950; enfin, et c'est ceci qui est essentiel, par neuf entre 1950 et 1975. Elle est, aujourd'hui, deux mille fois plus forte qu'au

début du siècle. L'automobile, qui était l'excentricité de nos grands-parents et le luxe de nos parents, est devenue un objet ordinaire.

*306. Problèmes de l'automobile.* Cet objet pose, chacun le sait, de graves problèmes économiques et sociaux. Que l'on pense aux surfaces qui lui sont nécessaires, sous forme de routes et de places de parc, aux sommes qui ont été affectées à ces infrastructures, à la concurrence qu'il fait aux transports ferroviaires, à l'énergie qu'il consomme, aux gaz qui s'en échappent, aux changements qu'il a produits dans notre mode de vie et parfois aussi — pourquoi ne pas l'avouer? — dans notre caractère. Mais ce n'est pas de cela que nous voulons parler. Comme notre but est d'illustrer nos institutions, il nous a paru qu'on trouvait quelques bons exemples dans la législation sur la circulation routière.

*307. La législation sur la circulation routière. Lois cantonales, concordats intercantonaux, compétence fédérale.* Il ne suffit pas, en effet, d'avoir une automobile, il faut encore la faire marcher. Et, puisqu'elle présente des dangers pour les personnes qui l'occupent et pour les tiers, il faut des règles sur la construction et l'équipement du véhicule, ainsi que sur la manière de le conduire.

Dès le temps où les premières voitures sillonnaient nos routes, les cantons firent des lois sur la circulation. Puis, comme la diversité de ces lois, gênante pour les conducteurs, ne répondait à aucune nécessité politique et qu'au surplus ce domaine, essentiellement technique, se prêtait bien à l'unification, un concordat fut préparé, dont les clauses — telles que la conduite à droite et la vitesse maximale de 30 kilomètres à l'heure — formaient une réglementation commune (concordat de 1904, revisé en 1914). Bientôt, presque tous les cantons y avaient adhéré. Mais c'était reconnaître, implicitement, qu'il s'agissait là d'une matière nationale.

Rien ne s'opposait donc à ce que la compétence législative fût déférée à la Confédération. Elle le fut, en 1921, par



l'adjonction d'un art. 37 bis à la Constitution fédérale. Le législateur fédéral recevait la faculté d'«édicter des prescriptions concernant les automobiles et les cycles». A en juger par les débats parlementaires, ces prescriptions se rapporteraient à la police de la circulation, au travail des chauffeurs professionnels et à la responsabilité civile des détenteurs de véhicules.

*308. Lois fédérales de 1932 et de 1958.* Un premier projet de loi fédérale échoua en referendum, le 15 mai 1927 (à cause, semble-t-il, de l'obligation qui était faite aux cyclistes de se munir d'une plaque numérotée!) Puis les chambres adoptèrent la loi du 15 mars 1932, sur la «circulation des véhicules automobiles et des cycles», celle qu'on a nommée la LA. Cette loi — presque identique au projet précédent (sauf, naturellement, la plaque pour les vélos) — instituait un permis fédéral de circulation et un permis fédéral de conduire, consacrait la conduite à droite et la priorité de droite, réglait la vitesse, l'éclairage, rendait le détenteur responsable, en principe, de tous les dommages causés par son véhicule et l'obligeait à couvrir sa responsabilité par un contrat d'assurance.

Quand elle eut servi pendant vingt-cinq ans, le Parlement fit une deuxième loi, la loi du 19 décembre 1958, sur la «circulation routière», que nous appelons la LCR et qui, comme son nom l'indique, s'applique à tous les usagers de la route. Une ordonnance d'exécution, du 13 novembre 1962, la complète. C'est la législation qui nous régit aujourd'hui.

*309. Trois thèmes.* A titre d'échantillon, nous avons retenu trois thèmes: les pneus à clous, à cause d'un problème de partage de compétence entre la Confédération et les cantons et entre les cantons eux-mêmes; la ceinture de sécurité, qui pose la question de la base légale et de la conformité aux droits individuels; l'idée de dimanches sans voitures, qui est une manière de résoudre un conflit entre deux libertés.

*I. Les pneus à clous*

*310. Dangers du verglas.* Le verglas est l'un des pires ennemis de l'automobiliste. Les pneus ordinaires ont peu d'adhérence à la glace, on sait ce que cela signifie sur les routes en pente, ou dans les virages, ou au moindre coup de frein.

Dans les années soixante, les commerçants mirent sur le marché des pneus garnis de petits clous, dont les pointes, en griffant la glace, préviennent le dérapage. Voilà qui était donc excellent contre les dangers du verglas. Mais, comme tant de remèdes, celui-ci avait des effets secondaires qui sont fâcheux : quand la route est sèche, les pneus à clous en abîment le revêtement et diminuent la stabilité des voitures. Autrement dit, l'innovation ayant ses bons et ses mauvais côtés, on ne pouvait pas l'admettre sans tempéraments.

*311. Les ordonnances du Conseil fédéral (1969, 1975).* Le Conseil fédéral, fort de son pouvoir réglementaire — qui n'a jamais été mis en doute sur ce point —, fit une ordonnance, la première fois en 1969. Cette ordonnance a connu plusieurs versions successives. Le texte actuel est du 29 septembre 1975. En voici le contenu essentiel :

1. Il fixe la dimension des clous et le nombre de clous par pneu.
2. Il réserve l'usage de tels pneus aux voitures de moins de 3500 kilogrammes.
3. Les pneus à clous ne peuvent être utilisés que du 1er novembre au 31 mars.
4. Les voitures qui en sont munies ne doivent pas circuler à plus de 80 kilomètres à l'heure.
5. Elles n'ont pas accès aux autoroutes ni aux semi-autoroutes.
6. Elles doivent porter, à l'arrière, un disque de signalisation.

*312. La loi vaudoise de 1972.* Ces précautions n'empêchent pas les pneus à clous de détériorer les routes. Or les routes



appartiennent aux cantons, qui les entretiennent à leurs frais. Par conséquent, l'usage des pneus à clous augmente les dépenses des cantons.

C'est ce qui explique que le Parlement vaudois se soit avisé de percevoir, par une loi du 13 septembre 1972, une « taxe » de 100 francs par hiver pour « l'utilisation d'un véhicule automobile immatriculé dans le canton et équipé de pneus à clous ».

Cette loi fit l'objet d'un recours de droit public au Tribunal fédéral, du Touring Club Suisse, de l'Automobile Club Suisse et de quelques-uns de leurs membres. Les recourants lui reprochaient principalement d'empiéter sur un domaine qui était de la compétence fédérale et de créer des inégalités.

*313. L'arrêt du Tribunal fédéral de 1973. Le grief d'incompétence.* Le Tribunal fédéral rejeta le recours par un arrêt du 24 janvier 1973.

Après avoir constaté que la taxe litigieuse était un impôt, il montra que la législation fédérale, qui réglementait la manière de circuler, n'avait pas supprimé le pouvoir fiscal des cantons. Tous les cantons prélèvent des impôts sur les véhicules à moteur; ils pouvaient aussi bien prélever un impôt supplémentaire sur certains véhicules, en raison des dégâts qu'ils causaient aux routes. Ce n'est que si l'impôt, par son montant prohibitif, avait pour effet pratique d'interdire, sur le territoire du canton, ce que le droit fédéral permet que l'on aurait pu parler d'un dépassement de compétence. Si, par exemple, la taxe vaudoise avait été de 1000 francs par hiver. Une taxe de 100 francs restait manifestement dans le domaine des cantons.

*314. Le grief d'inégalité.* Sur le grief d'inégalité, le tribunal observa que la taxe n'était applicable qu'aux voitures immatriculées dans le canton, c'est-à-dire qu'elle ne frappait, pratiquement, que les habitants du canton; qu'elle ne touchait pas les habitants des autres cantons, même lorsqu'ils circulent, avec des pneus à clous, sur les routes vaudoises; que cette différence n'était assurément pas très satisfaisante.

Mais il releva que la solution la plus égalitaire, celle d'une taxe qu'on exigerait pour toute voiture roulant sur le territoire du canton, se heurterait à la législation fédérale elle-même. La loi de 1958 limite en effet le pouvoir fiscal des cantons aux véhicules qui y sont immatriculés (exactement: à ceux qui y « stationnent »). Ce faisant, elle a voulu empêcher que le passage d'un canton à un autre ne fût entravé par la perception d'un impôt.

Enfin, il était bien évident que le fait que le canton de Vaud était le seul à prévoir la taxe, alors qu'aucun autre canton n'en avait institué de semblable, n'était pas contraire au principe de l'égalité. Cette diversité entre les droits des cantons était la conséquence naturelle du fédéralisme.

## *II. La ceinture de sécurité*

*315. La place du mort.* Comme l'attestent ceux qui l'ont éprouvé, comme le confirment les médecins qui les ont examinés, il est pénible, quand une voiture heurte un obstacle, d'aller donner de la tête dans le pare-brise. Même à une allure modérée, l'arrêt brusque provoque des chocs douloureux. Si le conducteur peut encore se cramponner au volant, son voisin est particulièrement exposé; le langage populaire dit même qu'il occupe la « place du mort ». On a donc cherché un dispositif de protection, on l'a trouvé sous la forme d'une ceinture, fixée à trois points de la carrosserie, que l'automobiliste et le passager du siège avant se mettent en bandoulière. Cette « ceinture de sécurité » ne prévient évidemment pas les accidents, mais elle en atténue souvent les effets.

*316. Les ordonnances sur l'équipement.* Quand le dispositif fut suffisamment expérimenté, le Conseil fédéral décida, dans l'ordonnance du 29 août 1969, que toutes les voitures nouvelles devraient en être pourvues. Depuis 1971, l'autorité ne délivre plus de permis de circulation aux véhicules qui n'en ont pas. La compétence du Gouvernement de prescrire une telle règle n'a pas été contestée.



*317. L'ordonnance de 1975 sur le port obligatoire de la ceinture.* Encore fallait-il que les ceintures fussent portées. A l'origine, on pouvait espérer que quelques articles de journaux, quelques affiches, quelques brochures, quelques photographies sanglantes, un peu de vulgarisation en montreraient l'utilité. C'était compter sans la paresse humaine et sans l'aversion, voire la crainte, de beaucoup de personnes à l'égard de toute forme d'entrave corporelle: la ceinture ne se mit guère et pendait au montant des portières.

Le Gouvernement résolut donc d'en rendre le port obligatoire. Il le fit par une ordonnance du 10 mars 1975, qui introduisait un nouvel article dans l'ordonnance générale du 13 novembre 1962 (n° 308). L'obligation s'appliquait, dans tous les véhicules équipés de ceintures, aux conducteurs et aux passagers des sièges avant, avec des exceptions pour les enfants, les chauffeurs de taxi, certains malades porteurs d'une attestation médicale, etc., et pendant les marches arrière et les manœuvres de parcage. Celui qui violait la règle était passible d'une amende de 20 francs. L'ordonnance entra en vigueur le 1er janvier 1976.

*318. Heureux effets de l'ordonnance.* Dans les premiers temps, la règle fit merveille. Le taux d'utilisation de la ceinture, qui était de 30 % en 1974, atteignit 90 % en février 1976. Il resta à 90 %, pendant toute l'année, en Suisse alémanique, mais baissa, comme nous allons le voir, en Suisse française et au Tessin. La ceinture portée avait d'ailleurs, semble-t-il, d'heureux effets. Voici une statistique pour cette année 1976. Soit environ 80 000 conducteurs impliqués dans un accident (nous ne parlons pas des passagers); 65 500 portaient la ceinture, 13 500 ne la portaient pas. Parmi ceux qui portaient la ceinture, 61 000 furent indemnes, 4400 blessés, 100 tués. De ceux qui ne la portaient pas, 11 000 n'eurent aucun mal, 2000 furent blessés, 130 tués. On voit que la proportion des blessés et des morts est beaucoup plus forte dans le deuxième groupe que dans le premier. Sans doute peut-il y avoir, dans ces chiffres, une part de hasard, mais la tendance est claire: on risque plus quand on n'est pas attaché.

*319. On regimbe en Suisse romande.* Mais certaines régions rechignaient. Après un court semestre d'obéissance, la discipline se relâcha. En novembre 1976, il n'y avait plus, chez les Romands, que 80 % de personnes qui mettaient la ceinture sur les autoroutes, 70 % sur les autres routes, 60 % à l'intérieur des localités; au Tessin, dans ce dernier cas, moins de 50 %. La statistique avait beau dire que cette négligence était nuisible, qu'on se blessait moins en Suisse allemande que sur les routes occidentales, les conducteurs latins en faisaient une affaire de principe: leur dignité était en cause, l'ordonnance violait la Constitution, on doutait même qu'elle eût une base légale.

Il se trouva bientôt un Valaisan pour porter la règle devant le Tribunal fédéral. Puis, après le Valaisan, un Neuchâtelois.

*320. Deux recours au Tribunal fédéral.* Cette règle, rappelons-le, figurait dans une ordonnance du Conseil fédéral. Elle n'avait donc pas pu subir l'épreuve politique du referendum, qui est réservée aux lois et aux arrêtés votés par le Parlement. Seul un contrôle judiciaire lui était opposable; et, comme il n'est pas prévu de procès direct, il fallait qu'un particulier commît une infraction et recourût contre l'amende qui le frappait. Le recours pouvait alors se fonder sur deux moyens. Ou bien le particulier prétendait que l'ordonnance n'avait pas de base légale suffisante. Ou bien il disait que l'ordonnance, même fondée sur une loi, violait la Constitution, par exemple parce qu'elle apportait une restriction injustifiée ou excessive à une liberté individuelle.

Encore fallait-il, dans la seconde hypothèse, que l'inconstitutionnalité n'entachât pas la loi elle-même. Car, si elle était déjà dans la loi, le tribunal ne pouvait pas la reprocher à l'ordonnance sans contrôler, indirectement, la loi; et c'est, comme nous l'avons vu en un autre lieu (n° 41; comp. n° 239), une chose que la Constitution lui interdit dans les termes les plus clairs.

Dans notre affaire, l'automobiliste valaisan, frappé d'une amende de 20 francs, avait soulevé les deux griefs, celui de l'illégalité et celui de l'inconstitutionnalité; l'automobiliste neuchâtelois, mis à l'amende lui aussi, n'arguait que de l'inconstitutionnalité.



*321. L'arrêt du 2 septembre 1977: l'ordonnance n'a pas de base légale.* Par un arrêt du 2 septembre 1977, le Tribunal fédéral répondit au recours valaisan pris dans sa première branche, c'est-à-dire sur le grief de l'illégalité. Il donna raison au recourant et cassa la décision d'amende, après avoir montré que l'ordonnance du 10 mars 1975 ne trouvait pas d'appui dans la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière. L'art. 57 de la loi dit que « le Conseil fédéral peut édicter des règles complémentaires de circulation ». La question était donc, en particulier, de savoir si l'obligation de porter la ceinture de sécurité est une « règle de circulation ».

La notion de « règle de circulation » doit, de toute évidence, être interprétée. Quand l'ordonnance générale de 1962 précise qu'il est « interdit de traverser en marche arrière un passage à niveau » (art. 17 II), elle pose manifestement une règle de circulation. Quand elle interdit de parquer un véhicule à moins de cinq mètres d'une intersection (art. 19 II, combiné avec l'art. 18 II), elle pose encore une règle de « circulation », parce que la circulation ne se conçoit pas sans arrêt ni parcage. Mais le port de la ceinture?

Ici, le Tribunal fédéral jugea que la ceinture, utile surtout à celui qui la met, utile aussi à la société qui supporte, pour une part, le coût de la santé, n'avait, en revanche, qu'un lointain rapport avec la circulation. C'est vrai qu'on peut imaginer des cas où le conducteur, impliqué dans un accident, mais protégé par sa ceinture, garde la maîtrise du véhicule et limite ainsi les dégâts. Cela, c'est bien de la « circulation », mais l'hypothèse est trop rare pour être retenue.

Conclusion: l'art. 57 de la loi ne fournit pas d'appui suffisant à l'ordonnance de 1975. Si la Confédération veut imposer le port de la ceinture, elle doit le marquer, plus précisément, dans la loi. C'est-à-dire, on l'a compris, dans un acte sujet à referendum. Le contrôle judiciaire conduit ainsi au contrôle politique.

*322. L'arrêt du 5 octobre 1977: l'ordonnance, parce qu'elle n'a pas de base légale, est inconstitutionnelle.* Quant à la seconde branche du recours, celle qui soulevait le grief de l'inconstitutionnalité, et qui ressortissait d'ailleurs à une autre cour du même tribunal, on pouvait se demander s'il était encore nécessaire de l'examiner. L'automobiliste valaisan n'y avait plus d'intérêt direct: son amende était levée, que voulait-il de plus? Mais il restait l'automobiliste neuchâtelois, qui cherchait à faire annuler la sienne en invoquant la liberté.

Le Tribunal fédéral rendit, à son égard, un second arrêt, le 5 octobre suivant. Le raisonnement était tout tracé. L'obligation de mettre la ceinture est assurément une restriction à la liberté. Cette restriction était-elle justifiée? Peu importe. Il fallait d'abord qu'elle eût une base légale (comp. n° 150). Or il venait d'être jugé, le mois précédent, qu'elle n'en avait pas. Donc le recours devait être admis sans qu'il fût besoin de statuer sur le fond du problème.

Ainsi, la grande question, qui était la question des limites à la liberté et des raisons qui les justifient, pouvait demeurer sans réponse. Et c'était, somme toute, plus conforme à notre système politique. En effet, il appartenait désormais à l'Assemblée fédérale de dire si elle entendait consacrer la règle litigieuse dans la loi. Le peuple aurait ensuite le dernier mot. Donc, à supposer que le tribunal se fût prononcé sur le fond, il aurait exercé, par anticipation, ce contrôle qui lui est rigoureusement interdit: savoir si une loi, d'un contenu donné, est compatible avec la Constitution.

*323. La motion Auer.* Comme on pouvait s'y attendre, une motion fut déposée, le 19 septembre 1977, devant le Conseil national, tendant à compléter la loi sur la circulation routière par un article qui permît clairement d'imposer le port de la ceinture de sécurité (motion de M. F. Auer, député de Bâle-Campagne, contresignée par quatre-vingts de ses collègues).

Pour l'instant, les automobilistes et leurs passagers qui ne portent pas la ceinture échappent à toute sanction. Il n'y a plus d'obligation, la règle de 1975 est privée d'effet.



### *III. Les dimanches sans voitures*

*324. Souvenir de fête.* On en avait connu quatre pendant la crise de Suez, en automne 1956. On en avait eu, de nouveau, trois pendant la crise du pétrole, en automne 1973. Le Conseil fédéral avait pu les décréter, temporairement, en vertu d'une habilitation législative qui ne sera pas discutée ici.

C'étaient de beaux dimanches, les dimanches sans voitures. Les gens descendaient dans la rue, musardaient le long des grandes routes, on s'apostrophait gaiement, toutes les bécanes étaient décrochées, certains avaient même retrouvé les patins à roulettes de leur enfance.

Le grand silence des moteurs avait été décidé par un souci d'économie. Le Gouvernement voulait, dans ces périodes où le Proche-Orient était troublé, ménager l'essence. Il voulait surtout, par une opération qui tenait de la psychologie davantage que du calcul chiffré, apprendre au peuple suisse à ne pas gaspiller l'énergie. L'un et l'autre buts furent manqués. L'économie d'essence fut dérisoire et le peuple suisse n'apprit rien. Mais, de ces dimanches, il resta autre chose: le souvenir d'une fête, d'une trêve dans la ronde perpétuelle des automobiles.

*325. L'initiative de Berthoud (1975).* C'est cette idée de trêve qui poussera quelques étudiants du Technicum de Berthoud (canton de Berne) à lancer une initiative populaire, en 1974. Pourquoi, demandaient-ils, ne ferait-on pas de ces journées occasionnelles une institution permanente? Le texte de leur initiative proposait, en conséquence, que le deuxième dimanche de chaque mois fût soustrait à la circulation à moteur. L'interdiction s'appliquerait aux véhicules, aux avions et aux bateaux à moteur privés. Le Conseil fédéral statuerait les exceptions nécessaires et pourrait même, éventuellement, déplacer l'interdiction sur un autre dimanche.

L'initiative fut déposée le 20 mai 1975, avec 115000 signatures.

*326. Elle suscite de l'intérêt.* Le principe des dimanches sans voitures n'avait pas seulement l'appui formel de plus de cent mille citoyens. Il rencontrait, généralement, la sympathie du public. Un sondage d'opinion, organisé pendant l'hiver 1976-1977, révéla qu'il avait en Suisse l'approbation de trois personnes sur cinq. La proportion était peut-être un peu plus forte chez les femmes, les jeunes gens, les vieillards, les personnes qui n'avaient pas d'automobile. Mais même les automobilistes donnaient environ 55 % de oui.

Il ne s'agissait là, toutefois, que d'un sentiment sur une idée abstraite. La règle n'avait pas encore été perçue dans toutes ses implications. Les adversaires allaient se charger, désormais, d'en montrer les défauts. Leur contre-offensive tenait essentiellement dans les arguments suivants:

*327. Arguments des adversaires.* D'abord, ils rappelaient la vertu libératrice de l'automobile. L'automobile rend libre. Elle rend libre pendant la semaine. Elle rend libre aussi le dimanche. Elle renforce les rapports sociaux, elle rapproche de la nature. Elle permet de visiter des parents, de retrouver des amis, d'entreprendre des excursions. Ceux qui veulent en interdire l'usage, ne fût-ce qu'un dimanche sur quatre, sont donc des ennemis de la liberté.

Ensuite, on devait penser au tourisme, à nos hôtels, à nos restaurants, qui forment une branche importante de l'économie suisse. Il est vrai qu'à l'origine les aubergistes étaient là pour les voyageurs. Mais les termes s'étaient progressivement inversés: il fallait maintenant que les voyageurs fussent là pour les aubergistes. Et, comme certaines auberges étaient situées dans des lieux reculés, il fallait que les voyageurs pussent les atteindre en automobile. Ceux qui prétendaient les en empêcher étaient donc des ennemis des aubergistes. C'étaient aussi, est-il besoin de le préciser, des ennemis des garagistes qui distribuent l'essence.

Et puis, il y avait les étrangers. Les étrangers qui voulaient entrer en Suisse, ou traverser la Suisse, ou sortir de Suisse. On ne pouvait tout de même pas les arrêter à la frontière, ni les retenir chez nous. Ç'aurait été inconvenant et



ceux qui osaient l'envisager étaient, de toute évidence, des xénophobes.

*328. Nécessité des dérogations.* Enfin, il y avait les habitants des régions isolées, qui sont peu ou point desservies par les entreprises de transport en commun. Et les personnes qui doivent travailler le dimanche et qui n'ont ni train, ni tramway, ni autobus pour les conduire à leur usine ou à leur bureau. Sans doute ferait-on des exceptions pour eux, c'était prévu dans l'initiative; mais les dérogations seraient si nombreuses qu'elles emporteraient la règle: seuls, pour finir, les naïfs ou les imbéciles n'auraient pas leur laissez-passer.

*329. Propositions de députés.* Au Conseil national, avant même que le Gouvernement eût déposé son message sur l'initiative de Berthoud, deux députés en avaient repris le principe, chacun à sa façon, dans des propositions particulières.

Le député Aubert, de Neuchâtel, demandait, par une motion, que l'interdiction fût limitée à la circulation routière et que la loi de 1958 fût revisée, plutôt que la Constitution (7 octobre 1976).

Le député Jaeger, de Saint-Gall, trouvant que le nombre de douze dimanches était excessif, se contentait de huit dimanches et rédigea une initiative individuelle en ce sens (20 septembre 1976).

*330. Avis négatif du Conseil fédéral.* Puis vint le message du Conseil fédéral sur l'initiative populaire, qui date du 25 mai 1977. Notre Gouvernement, après avoir rendu hommage aux intentions louables des étudiants de Berthoud, expliqua, en quelques pages, qu'elles manquaient de réalisme et que leurs inconvénients l'emportaient de beaucoup sur leurs avantages. Il conclut au rejet, sans contreprojet.

La commission du Conseil national (prioritaire), chargée d'étudier cette affaire, joignit à l'initiative de Berthoud celle de M. Jaeger — la motion Aubert, elle, devait être discutée

en plenum sans examen préalable. L'initiative populaire ne trouva aucun soutien; l'initiative Jaeger fit sept voix, contre onze et quelques abstentions.

*331. Le Conseil national recommande le rejet de l'initiative de Berthoud (26 septembre 1977).* Le débat en Conseil eut lieu les 22 et 26 septembre 1977. Les rapporteurs (le président, M. Fontanet, de Genève, pour la langue française, et M. Schaer, de Zurich, pour la langue allemande) parlèrent contre les deux initiatives. M. Fischer, député d'Argovie, plaida pour l'initiative populaire, M. Jaeger défendit la sienne. Le député Aubert, transformant sa motion, demanda qu'une expérience fût faite, pendant un an ou deux, par la voie d'un arrêté de portée générale: on verrait, au bout du compte, si la trêve des douze dimanches produisait vraiment les effets désastreux qui étaient annoncés (jeudi 22 septembre).

La discussion reprit le lundi suivant. Dans l'intervalle, un scrutin populaire avait repoussé, à trois voix contre deux, une autre initiative (dite « Albatros »), qui voulait réduire l'émission des gaz de voitures (25 septembre; 1 150 000 voix contre 750 000, 20½ cantons contre ceux de Bâle-Ville et de Genève). Ce que voyant, certains écologistes sonnèrent la retraite: M. Jaeger abandonna sa proposition et, sautant soudain de huit à un, déclara se contenter d'une interdiction pour le seul jour du Jeûne fédéral (troisième dimanche de septembre). Le Conseil national passa aux votes.

La motion Aubert (douze dimanches, à titre expérimental) fut rejetée par 82 voix contre 43.

L'initiative populaire (douze dimanches, le deuxième de chaque mois, pour tous les moteurs privés, à titre définitif) fut rejetée par 116 voix contre 16.

Le petit compromis sur le Jeûne fédéral fut, en revanche, accepté de justesse, par 73 voix contre 70. Il était renvoyé à la commission, qui devait préparer un texte.

Le dossier passera ensuite au Conseil des Etats. Ce qu'il adviendra du jour du Jeûne n'est pas clair. La motion Aubert est liquidée. Mais l'initiative de Berthoud devra être



soumise à la décision du peuple et des cantons. Le referendum aura lieu, probablement, dans le courant de l'année 1978.

## B. Les institutions

*332. Vue d'ensemble.* Ces histoires d'automobiles nous donnent encore une occasion de revoir certains de nos mécanismes constitutionnels: le partage des compétences entre la Confédération et les cantons, la délégation législative, la juridiction du Tribunal fédéral. On y rencontre aussi la forme du concordat intercantonal et le problème de la portée territoriale du droit des divers cantons. On touche au principe de l'égalité.

Mais les deux derniers récits posent surtout la question de la liberté et de ses limites. Liberté limitée dans l'intérêt même de celui qui la réclame, dans un cas. Liberté limitée par la liberté d'autrui, dans le second.

*333. Le temps de la législation cantonale.* La Confédération a unifié le droit de la circulation routière depuis le 1er janvier 1933. C'est la date d'entrée en vigueur de la loi fédérale de 1932, elle-même fondée sur l'art. 37 bis de la Constitution fédérale.

Jusqu'au 31 décembre 1932, le droit applicable était celui des cantons. Mais on a vu que la plupart des cantons s'étaient mis ensemble, par la voie du concordat, pour faire un droit commun.

*334. Le concordat intercantonal. Son contenu.* Le concordat est une convention, ou un contrat, par lequel les cantons légifèrent en commun ou prennent des engagements réciproques. Bien entendu, la voie du concordat n'est ouverte aux cantons que dans les domaines où ils ont des compétences: car il ne serait guère concevable qu'ils puissent faire

par contrat ce qu'aucun d'eux ne peut faire séparément. La Constitution fédérale prohibe, de surcroît, les alliances politiques, en souvenir du Sonderbund (art. 7 I). Cela signifie, à l'époque moderne, que les cantons ne pourraient pas créer de Parlement ni de Gouvernement commun, qui prendrait la place de leurs autorités respectives: une institution «supracantonale», entendue au sens où l'on parle d'une organisation «supranationale» (Marché commun, etc.), leur est interdite.

*335. Mode d'adoption du concordat.* Le concordat ne doit rien renfermer de contraire au droit fédéral. Il est, à cet égard, sujet au contrôle préalable du Conseil fédéral et peut aussi faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral. Sous cette réserve, les cantons déterminent librement la manière de le conclure. En général, ce sont les Conseils d'Etat qui le négocient et qui le rédigent. Puis chaque Conseil d'Etat le soumet à l'approbation du Grand Conseil; et, selon les matières, à celle des électeurs dans un referendum. Comme on le voit, le Gouvernement tient le rôle principal; le Parlement ne peut plus qu'accepter ou rejeter en bloc ce qui lui est offert; il n'a pas, comme pour les lois ordinaires, le pouvoir d'amendement.

Les concordats de 1904 et de 1914 sur la circulation routière étaient du type traditionnel: ils constituaient une loi uniforme, applicable dans tous les cantons qui y étaient parties.

*336. L'arrêt sur les pneus à clous. Compétence fiscale des cantons.* L'arrêt sur les pneus à clous est parfaitement clair. La Confédération est, depuis un demi-siècle, compétente pour tout ce qui touche à la circulation sur les routes: la «saison» des pneus à clous, le poids des véhicules, leur vitesse maximale, tout cela est donc bien de son domaine. Un canton ne pourrait pas décider, par exemple, que sur son territoire la vitesse maximale sera, non de 80, mais de 70 kilomètres à l'heure. Pour l'impôt, c'est tout différent. La Confédération n'en peut pas percevoir, il reste du ressort des cantons, à la condition, toutefois, que les cantons ne



s'en servent pas pour contrecarrer le droit fédéral (cas de l'impôt «prohibitif»).

*337. Champ d'application des lois fiscales des cantons.* Mais il se pose ici une autre question. Une chose est de délimiter la compétence fédérale et la compétence des cantons. Une autre, de délimiter les compétences respectives des cantons. Soit deux lois, l'une neuchâteloise, l'autre vaudoise. A quels faits s'applique la première, auxquels la seconde? Qu'est-ce qui est déterminant? Le lieu d'un événement? Le domicile d'une personne? La situation d'une chose? Et d'ailleurs, question préliminaire: est-ce le droit fédéral ou le droit des cantons qui en décide? Pour les impôts sur les automobiles, on a vu que c'était le droit fédéral. Et on a vu que la loi fédérale de 1958 limitait la portée de l'impôt cantonal aux véhicules qui sont immatriculés dans le canton et ne l'étendait pas à tous ceux qui y circulent.

*338. Le problème de l'égalité.* Nous effleurons ainsi, on le sait, l'immense problème de l'égalité.

Ce problème n'est, évidemment, pas de ceux qu'on expédie en un court paragraphe et nous avons quelque vergogne à en traiter ici. Au fond, il est partout. Il est dans la politique conjoncturelle: pourquoi limiterait-on l'industrie de la construction plutôt qu'une autre branche économique (n° 15)? Il est dans l'AVS: pourquoi les femmes ont-elles la rente à 62 ans et les hommes à 65 ans seulement? pourquoi les indépendants ne paient-ils pas les mêmes cotisations que les salariés? pourquoi les rentes ne correspondent-elles plus aux cotisations, à partir d'un certain revenu (n$^{os}$ 165-166)? Le même problème se retrouve dans la politique nucléaire: pourquoi la clause du besoin ne viserait-elle que l'énergie atomique et pas l'énergie pétrolière (n$^{os}$ 261 et ss.)?

*339. L'article 4 de la Constitution fédérale.* La règle de l'égalité découle de l'art. 4 de la Constitution fédérale: «Tous les Suisses sont égaux devant la loi». Peut-être, de tout notre droit, le texte le plus souvent cité. L'Etat doit faire des lois

égales et les appliquer également. Ceci vaut pour la Confédération comme pour les cantons et pour les communes, pour le législateur comme pour l'administration et pour les tribunaux. L'Assemblée fédérale doit s'y conformer comme le Grand Conseil de Saint-Gall ou la Municipalité de Montreux.

La difficulté, c'est de savoir quand la loi peut faire des différences, quand elle doit en faire; si, par exemple, elle peut distinguer entre le célibataire et le père de famille, entre la coopérative et la société anonyme, si même elle n'a pas l'obligation de le faire.

*340. La loi vaudoise et la règle de l'égalité.* Dans l'examen de la loi vaudoise sur les pneus à clous, le Tribunal fédéral a relevé les points suivants:

La diversité des lois cantonales était constitutionnelle; c'était, nous l'avons vu, la conséquence normale du fédéralisme.

La différence entre l'habitant de Nyon et l'habitant de Neuchâtel roulant sur les routes vaudoises était constitutionnelle; elle était, on s'en souvient, imposée par la loi fédérale, qui cherche à assurer la liberté de circulation de canton à canton.

Le fait que la taxe était de 100 francs par hiver pour tous les contribuables, sans égard aux distances qu'ils parcouraient sur les routes vaudoises, était admissible aussi. C'est le propre d'un impôt, de n'être pas mesuré à l'intérêt de celui qui le paie.

Enfin, les exceptions prévues pour certaines sortes de voitures, celles des services publics, celles des infirmes indigents, étaient suffisamment justifiées.

*341. Les arrêts sur la ceinture de sécurité. La question de la légalité.* L'affaire de la ceinture de sécurité a deux aspects bien distincts: l'un qui tient à la forme, un autre qui tient au fond. Le Tribunal fédéral, dans ses deux arrêts de septembre et d'octobre 1977, n'a examiné que le premier des deux.

La question de la forme est celle de l'organisation, de la compétence, de la procédure. Il s'agit de savoir si un certain



organe est compétent pour prendre une certaine règle dans une certaine procédure. Ou si cette règle ne relève pas d'un autre organe, agissant selon une autre procédure. En l'espèce: le Conseil fédéral pouvait-il lui-même prescrire le port de la ceinture, par voie d'ordonnance? La Constitution ou la loi l'y autorisait-elle? Le tribunal a répondu non. La Constitution ne disait rien. Quant à la loi de 1958, elle ne disait rien de clair: il n'y avait pas, sur ce point, de «délégation législative» (comp. n° 239).

Si donc on voulait la règle, il fallait que le Parlement la prît lui-même, dans la forme de la loi. Ce qui signifiait: avec la possibilité d'un referendum populaire. On sait qu'une motion a été déposée à cet effet (motion Auer).

*342. La question de la liberté.* La question du fond est celle de la liberté et des restrictions dont on peut l'entourer. On admet que la Constitution fédérale garantit, implicitement, la liberté personnelle. Cette liberté a un contenu assez vague. C'est, en substance, le droit à l'intégrité physique et mentale, c'est aussi la liberté de mouvement. Le droit de n'avoir pas le corps serré par une ceinture peut être considéré comme un élément, à vrai dire mineur, de la liberté personnelle.

Mais toutes les libertés ont leurs limites. Par exemple, on peut, à certaines conditions, mettre les gens en prison; notamment, en cas de condamnation pour un crime ou un délit prévu par le Code pénal. Ces limites supposent toutefois une base légale et une justification suffisante. On a vu que, pour la ceinture, la base légale n'existait pas. Mais, même si elle existait, il resterait à vérifier que la mesure qu'elle prescrit est suffisamment justifiée.

*343. L'Etat peut-il protéger quelqu'un contre lui-même?* La justification des atteintes à la liberté est l'intérêt public, qui est l'intérêt de l'Etat, ou de la société, ou d'autrui. A vrai dire, n'importe quel intérêt public ne justifie pas n'importe quelle atteinte. Mais toute atteinte à la liberté doit, pour être constitutionnelle, être fondée sur un intérêt public.

Ce qui caractérise la règle de la ceinture, c'est qu'elle est édictée, principalement, dans l'intérêt de celui-là même à qui elle s'adresse. Cet intérêt n'est, apparemment, pas un intérêt public, mais un intérêt privé. L'automobiliste, qui jouit de la liberté personnelle, se la voit limitée dans son propre intérêt, non dans celui des autres. Question classique: l'Etat peut-il empêcher quelqu'un de se faire du mal? La réponse ordinaire est: Non. Cela ne le regarde pas. Je peux me suicider, me hasarder témérairement dans une paroi rocheuse, mener une vie malsaine. C'est mon affaire, c'est aussi celle de mes proches, mais cela reste une affaire privée. Il peut sans doute en résulter des conséquences juridiques, telles que la réduction d'une indemnité ou d'une prestation d'assurance. Mais pas de sanction pénale.

Depuis quelques années, on raisonne autrement. On constate que, le public touchant de plus près le privé, celui-ci déborde, toujours plus souvent, sur le public. Et puis, on argumente de manière plus globale, moins individuelle. Les accidents qui arrivent aux particuliers intéressent aussi, finalement, la société. Il serait bien étonnant qu'elle n'en supporte pas quelques dépenses: par exemple, des frais d'hôpitaux; plus généralement, la perte d'une force économique. Cette façon de voir est un peu matérielle, mais elle justifie bien une petite atteinte, elle aussi matérielle, à l'intégrité physique.

*344. Cas de la drogue.* Une logique comparable a conduit à punir la consommation de drogue. L'Etat veut empêcher les gens de se droguer. L'atteinte est encore plus grave. Mais le risque social est aussi plus grand: ne dit-on pas que la plupart des drogués sont, à leurs heures, des pourvoyeurs de drogue?

*345. Cas où la protection est elle-même dangereuse.* Le raisonnement serait moins convaincant si, en protégeant la personne contre elle-même, on l'exposait à d'autres risques; si la mesure était ambivalente, à la fois bénéfique et dangereuse. On l'a dit de certains vaccins, qui, parfois, au lieu de prévenir la maladie, la provoquent. On l'a dit aussi, précisément, de la ceinture. Il y aurait des cas où la ceinture cause elle-même des lésions. Il y en aurait où la personne, retenue à son siège sans pouvoir se dégager, périt dans l'incendie de la voiture. Ces hypothèses laissent songeur. Si la statistique les confirmait, l'obligation deviendrait des plus contestables. Il semble, toutefois, qu'elles soient trop rares pour tenir la règle en balance.



*346. L'obligation de porter la ceinture ne paraît pas contraire à la Constitution.* On peut donc partir de l'idée que, si le législateur fédéral introduit l'obligation de porter la ceinture, il ne violera pas la Constitution. Naturellement, libre au peuple de la repousser, dans un referendum. Il ne s'agirait pas, alors, d'un jugement juridique, mais de l'expression d'un sentiment politique.

*347. Double procédure devant le Tribunal fédéral.* Comme pour souligner la différence entre la question de forme et la question de fond, le législateur fédéral a — dans une loi de 1934, revisée en 1943 — prévu deux recours distincts au Tribunal fédéral.

Le particulier qui se plaint d'avoir été puni par application d'une ordonnance illégale — c'est-à-dire, en dernière analyse, à cause d'une mauvaise application des lois fédérales — interjettera un pourvoi en nullité auprès de la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral. Le tribunal s'assure que nul ne soit frappé d'amende pour un comportement que la loi sur la circulation routière n'interdit pas elle-même et ne permet pas au Conseil fédéral d'interdire.

Quant au particulier qui se plaint d'avoir été puni par application d'une ordonnance inconstitutionnelle, parce que contraire à une liberté individuelle, il interjettera un recours de droit public à la Cour de droit public et de droit administratif du même Tribunal fédéral. Ce n'est pas la mauvaise application d'une loi fédérale qu'il allègue, c'est la violation d'un de ses droits fondamentaux.

Dans notre affaire, l'arrêt du 2 septembre 1977 fut rendu par la première de ces deux cours, l'arrêt du 5 octobre par la seconde. Mais, dans le deuxième arrêt, la Cour de droit

public et de droit administratif se contenta d'observer que la règle incriminée manquait de base légale, sans qu'elle eût à dire si elle était, au fond, justifiée.

*348. Les dimanches sans voitures. Mesure élitaire, tutélaire et antilibérale ?* Les dimanches sans voitures posaient aussi, à leur manière, la question de la liberté. L'initiative de Berthoud, l'initiative Jaeger, la motion Aubert proposaient toutes de restreindre la liberté de mouvement des automobilistes. C'en était assez, aux yeux de beaucoup de publicistes, pour les qualifier d'antilibérales. Une loi de plus, maugréait-on, une interdiction de plus ; bientôt on ne pourra plus rien faire, en Suisse, sans la permission spéciale de l'Etat. Mesure tutélaire, mesure élitaire, de quelques personnes distinguées qui prétendaient faire le bonheur du peuple contre son gré.

Ceux qui parlaient ainsi se trompaient triplement.

*349. L'interdiction suppose l'assentiment du peuple.* D'abord, la règle n'était pas le fait de « quelques personnes distinguées ». Elle n'entrerait en vigueur que si le peuple le voulait bien. L'initiative de Berthoud était soumise au referendum obligatoire. Les propositions parlementaires, si elles avaient été suivies, auraient conduit à l'adoption d'une loi ou d'un arrêté qui eût, à coup sûr, été frappé d'une demande de referendum. Dans tous les cas, il y aurait un vote populaire. Le seul risque était qu'une faible majorité imposât sa volonté à une minorité forte et récalcitrante. C'est un risque commun à toutes les procédures démocratiques, ou du moins à toutes les décisions qui se prennent à la majorité simple. Raison pour laquelle, dans certaines matières délicates qui touchent aux mœurs, des mesures expérimentales seraient parfois préférables.

*350. L'interdiction tend à protéger, non les automobilistes eux-mêmes, mais les riverains des routes.* Ensuite, il ne s'agissait nullement de faire, contre leur gré, le bonheur des automobilistes. L'initiative ne cherchait pas à protéger les conducteurs contre la fatigue et l'énervement, ni leur



famille contre l'ennui des longs trajets, non plus qu'à leur enseigner les joies de la marche à pied ou des feux de cheminée. La manière dont les gens occupent leurs loisirs est leur affaire privée. L'Etat n'y est pas intéressé, même pas financièrement, comme on peut dire qu'il l'est au port de la ceinture de sécurité. Non, ceux qui proposaient des dimanches sans voitures pensaient à d'autres personnes, et cela n'a pas été vraiment compris.

*351. La limitation d'une liberté peut être inspirée par le souci d'en fortifier une autre.* La troisième erreur tenait, en effet, à l'idée qu'on se faisait des rapports entre la liberté et la loi : la liberté étant posée, la loi qui la limitait serait nécessairement antilibérale. C'est là une vue superficielle des choses. La loi peut, sans doute, être ressentie comme antilibérale dans la mesure où elle est au service exclusif de l'Etat et de l'Administration : loi militaire, loi d'impôt, loi qui fait un devoir de s'enregistrer, de remplir des papiers. De telles lois sont souvent utiles, peut-être nécessaires, mais on comprend qu'elles agacent. Seulement, toutes les lois ne sont pas de cette sorte-là. Il y en a beaucoup qui ne limitent une liberté que pour en fortifier une autre. Les règles sur la durée du travail, sur la dénonciation du contrat de travail, ou de bail, sur les loyers, quand elles restreignent la liberté des employeurs ou des propriétaires, cherchent à rendre un peu plus libres les travailleurs ou les locataires. On dira peut-être qu'elles ne sont pas libérales. Mais je peux tout aussi bien soutenir le contraire et il faut avoir les sentiments épais de l'école de Manchester pour ne pas le comprendre : en face de libertés qui, dans leur principe, se passent de loi, il en est d'autres, plus faibles, qui n'existent que par la loi. C'est le lieu de répéter, avec un illustre orateur, qu'ici la loi libère et que c'est la liberté qui opprime.

*352. L'initiative de Berthoud propose un arbitrage entre deux libertés.* C'est exactement ce qui caractérise la règle des dimanches sans voitures. Cette règle mettait en cause non pas une liberté, mais deux, qui s'opposaient. Il y avait, d'un côté, la liberté de mouvement des automobilistes. De

l'autre, il y avait la liberté de tous ceux qui demandent un peu de tranquillité et de paix. Les automobilistes sont nombreux et bien organisés. Non seulement leur liberté n'a pas besoin d'appui, mais elle est assez exigeante; les parlementaires qui votent des crédits routiers le savent bien. Beaucoup plus fragile est la situation des personnes qui vivent, qui doivent vivre au bord des grandes routes, parce qu'elles n'ont pas trouvé d'autre endroit où se loger. Sans doute sont-elles nombreuses, elles aussi, mais elles sont peu organisées; les associations de locataires sont faites pour affronter les propriétaires plutôt que pour empoigner les problèmes de l'environnement. Le droit au silence est ainsi, aujourd'hui, l'un des plus vulnérables qui soient. La loi seule peut lui donner quelque force.

En résumé: ceux qui proposent des dimanches sans voitures demandent au peuple suisse d'arbitrer entre deux libertés: la liberté de mouvement et le droit au silence. De quelque manière qu'il tranche, une liberté l'emportera, dans une certaine mesure, sur l'autre. Par conséquent, le combat n'est pas entre le libéralisme et l'autoritarisme, mais entre deux aspects du libéralisme.

*353. Le principe de la proportionnalité.* L'arbitrage entre deux libertés est l'une des opérations les plus communes de la politique. On la rencontre à maint détour de la police du commerce, du droit du travail, du droit du logement, de l'aménagement du territoire, de la défense de l'environnement. Quand il y procède, le législateur jouit d'un large pouvoir discrétionnaire. Ce pouvoir n'est toutefois pas sans bornes: l'usage qu'il en fait doit respecter le principe de la proportionnalité. Et cela signifie deux choses.

1° Il faut que l'atteinte portée à une liberté ne soit pas plus dure que le but recherché ne l'exige. 2° Il faut que le but recherché justifie l'atteinte à la liberté; c'est-à-dire que, mis en balance avec cette liberté qu'on s'apprête à restreindre, il apparaisse plus lourd.

Traduit en termes concrets: 1° Si ce que l'on veut, c'est protéger les riverains des routes contre le bruit des voitures et qu'on trouve à mettre en circulation des voitures silencieuses, l'interdiction de rouler est évidemment disproportionnée. 2° Si, comme aujourd'hui, il n'existe pas de voitures silencieuses et que l'interdiction de rouler soit la seule manière de réduire le bruit, il faut encore s'assurer que la tranquillité des riverains mérite qu'on lui sacrifie, certains jours, la liberté des automobilistes.



*354. La pesée des intérêts.* C'est surtout cette pesée d'intérêts qui est difficile. Plus que des connaissances techniques, elle requiert un véritable jugement de valeur. On sent bien que, si les étudiants de Berthoud avaient prévu cinquante-deux dimanches sans voitures, le sacrifice demandé aux automobilistes eût été excessif. C'est tout à fait clair. S'ils n'en avaient prévu qu'un (par exemple le jour du Jeûne, comme l'envisageait le Conseil national en septembre 1977), la mesure — devenue dérisoire — aurait été parfaitement supportable. Mais ils en ont prévu douze. Que faut-il en penser?

Lors du débat au Conseil national, leurs adversaires, accumulant les lapsus, argumentaient comme si la règle visait tous les dimanches: on ne pourra plus voir ses parents le dimanche; on ne pourra plus organiser de fête ou de réunion le dimanche; «Jamais le dimanche!» s'écriait même un petit député genevois dans un accès d'ironie cultivée. C'était injuste et c'était à peine correct. Les étudiants de Berthoud laissaient quarante dimanches aux automobilistes, à leurs parents, à leurs amis, aux aubergistes, aux garagistes, à tous ceux qui organisent des manifestations politiques ou sportives. Quarante dimanches pour le grand mouvement des routes, douze dimanches pour ceux qui réclament un moment de répit. Quarante dimanches pour trois millions de Suisses qui aiment rouler, douze dimanches pour le million de Suisses qui habitent le long des routes et qui, de temps en temps, aimeraient se reposer. Etait-ce, vraiment, démesuré?

# Chapitre VI

# Les institutions politiques de la Suisse

## *I. Le fédéralisme*

*355. L'Etat fédératif. Comparaison avec l'Etat unitaire.* L'Etat fédératif ou fédéral est un Etat composé d'Etats. Il est, le plus souvent, le résultat d'une association : des Etats se sont unis sans se fondre. Il pourrait être aussi, mais c'est plus rare et plus artificiel, l'effet d'une dissociation : un Etat s'est divisé sans se rompre. Chez nous, les choses se sont passées de la manière ordinaire : quand les cantons se sont fédérés, en 1848, ils existaient depuis longtemps. Ils ont alors renforcé leurs liens, ils ont créé un Etat supérieur, sans renoncer toutefois à leur caractère d'Etats (n^os^ 121 et 124).

On ne comprend une institution que si on la compare à une autre, du même genre, mais d'une autre espèce. Théoriquement, on peut établir ici deux parallèles. D'abord entre l'Etat fédératif et la Confédération d'Etats, dont les membres n'ont noué que des rapports très lâches. Ensuite entre l'Etat fédératif et l'Etat unitaire, dont les parties composantes, s'il en a, sont étroitement intégrées à l'ensemble. Autrement dit, entre le canton suisse d'aujourd'hui et le canton suisse de l'Ancien régime, d'une part ; entre le canton suisse d'aujourd'hui et le département français, d'autre part.

Nous laisserons de côté le premier parallèle, qui n'a plus qu'une valeur historique. La Confédération d'Etats, prise dans son sens traditionnel, est une forme disparue, et la



réplique moderne qu'on peut lui trouver dans les communautés supranationales, limitée à certaines matières économiques et sociales, est trop particulière pour suggérer autre chose que des rapprochements spécieux. Non, la vraie comparaison, celle qui permet de voir les avantages et les défauts de la structure actuelle de notre pays, c'est le parallèle entre l'Etat fédératif et l'Etat unitaire. C'est d'ailleurs bien là que se situe le débat public. Quand on s'interroge sur les institutions qui conviendraient le mieux à notre pays, personne, sauf, de temps en temps, quelques nostalgiques, ne pense à supprimer la Suisse en la faisant éclater. On se demande plutôt s'il faut — à l'intérieur de l'Etat suisse — renforcer le centre ou les parties ; ou, comme on aime à dire aujourd'hui, si l'on ne renforcerait pas et les parties et le centre en définissant plus clairement leurs rapports réciproques. Dans ces spéculations, c'est toujours, sans qu'on en soit même conscient, l'Etat unitaire qui sert de référence. Nous allons donc voir ce qui distingue un canton suisse d'un département français.

### A. Les traits distinctifs

*356. L'existence des cantons est garantie.* L'existence des cantons est solidement garantie. Le législateur fédéral n'en pourrait pas créer ni supprimer à sa guise. Pour changer le nombre des cantons, et même pour modifier leur territoire au-delà d'une simple rectification de frontière, il faut que les populations touchées soient d'accord. La règle ne va pas sans quelques difficultés : on ne sait pas toujours quelles sont ces populations et nous avons eu, sur ce point, un ou deux sujets de controverse dans l'affaire du Jura (n^os^ 92 et ss., 130 et ss.). Mais le principe est clair. Alors qu'en France le législateur national est libre de diviser ou de fusionner des départements, l'opération, pour les cantons suisses, est beaucoup plus complexe. Et on se rappellera qu'il faut encore, pour la terminer, l'approbation du consti-

tuant fédéral lui-même (voir l'art. 1er de la Constitution fédérale).

*357. Les cantons s'organisent librement.* Les cantons s'organisent de manière autonome. Chacun se donne une constitution, crée ses autorités, distribue entre elles ses pouvoirs, définit les conditions et le contenu des droits des citoyens. Le droit fédéral ne pose, à ce sujet, que quelques règles élémentaires, qui se ramènent, pratiquement, à l'idée d'égalité et au principe démocratique (art. 6 de la Constitution). Au-delà de ces deux règles, les cantons ont tout loisir d'innover. Certains ont des assemblées générales (Landsgemeinden); tous ont un Parlement et un Gouvernement, mais de composition et de compétences variables; l'initiative et le referendum, connus de chacun d'eux, n'ont pas partout le même objet et suivent des procédures particulières; les systèmes judiciaires présentent également la plus grande diversité. Ce n'est pas comme en France, où une loi nationale règle uniformément l'organisation des départements. En Suisse, il y a vingt-cinq grands conseils formés différemment; en France, on trouve le même «conseil général» du Calvados aux Bouches-du-Rhône, de la Gironde au Cantal et du Cantal au Jura.

*358. Les cantons choisissent leurs autorités.* Les cantons choisissent librement leurs autorités, toutes leurs autorités. Le Conseil fédéral ne leur impose pas de préfet, il n'a aucune part à l'élection de leurs députés non plus qu'à celle des membres de leur Conseil d'Etat, il n'a pas le droit de dissoudre leur Parlement ni de révoquer leur Gouvernement. Tout au plus peut-il, dans les rares cas où il «intervient» pour réprimer des désordres (selon l'art. 16 de la Constitution), nommer, pour un temps limité, un commissaire fédéral.

*359. Les cantons ont des compétences étendues.* Les cantons, et c'est probablement le point capital, ont des compétences législatives étendues. Ils sont également chargés d'exécuter



la plupart des lois fédérales. Ce sont eux enfin qui administrent la justice, dans presque toutes les affaires qui relèvent du droit fédéral, notamment lorsqu'il faut appliquer le Code civil, le Code des obligations, le Code pénal, sous la seule réserve du recours au Tribunal fédéral.

Ce qui n'est pas moins notable, c'est que les compétences législatives et juridictionnelles des cantons leur appartiennent en propre, qu'ils ne les tiennent pas d'une loi fédérale, pas même d'un texte spécial de la Constitution fédérale. Ce sont, au contraire, les compétences fédérales qui doivent avoir une base particulière dans la Constitution (art. 3 de cette Constitution). Il en va autrement en France, où les départements n'ont que les pouvoirs que les lois nationales leur confèrent.

Bien entendu, cela ne signifie pas que le partage des compétences entre la Confédération et les cantons soit net. Il y a au moins trois causes de complication. D'une part, la Constitution a besoin d'être interprétée: on ne sait pas toujours clairement quelles compétences elle donne à la Confédération. D'autre part, dans les domaines qu'elle lui attribue, les cantons gardent en général leur compétence tant que la Confédération n'a pas usé de la sienne: il faut donc lire les lois fédérales pour voir ce qui reste aux cantons. Enfin, il arrive que la Confédération, quand elle légifère dans un domaine qui lui appartient, rétrocède une parcelle de compétence aux cantons (par exemple, dans le droit du contrat de travail, la faculté de prescrire une troisième semaine de vacances payées).

*360. Les cantons ont leurs propres ressources financières.* Les cantons disposent de ressources financières qui leur sont propres. Ils font des lois fiscales et perçoivent, en conséquence, des impôts qui sont bien à eux, selon des règles qu'ils ont établies eux-mêmes. Ils tirent aussi, sans doute, quelque argent de la Confédération, mais il s'agit là d'une fraction modique de leur revenu et encore peuvent-ils, pour la part que la Constitution fédérale leur garantit du produit de certains impôts fédéraux, en user librement. Seuls les

paiements qu'on appelle subventions limitent leur liberté, à cause des conditions et des charges qui les affectent. En 1975, les cantons (et leurs communes) ont perçu des impôts pour 23 milliards de francs (dont 17 milliards d'impôts directs, cf. n° 222); ils ont reçu de la Confédération un milliard sur le produit des impôts fédéraux et deux milliards de subventions, à quoi il faut encore ajouter un milliard pour le remboursement de dépenses qu'ils avaient faites en exécution de lois fédérales. Donc, sur 27 milliards, il n'y en avait que 3 qui correspondaient précisément à des obligations fédérales; les 24 autres n'étaient grevés d'aucune charge. Assurément, cela ne veut pas dire que les cantons pouvaient en faire ce qu'ils voulaient. Ils devaient exécuter toute sorte de tâches coûteuses qui leur venaient du droit fédéral. Mais ici leur dépendance n'était pas de nature financière; elle était fondée sur les lois.

*361. Les cantons ne sont pas soumis à un contrôle politique.* Si l'activité des cantons était totalement incontrôlée, elle détruirait l'unité du pays. Une loi fédérale ne servirait à rien, si elle était mise en œuvre, dans les cantons, par des lois d'application, des décisions, des jugements qui lui seraient contraires. La Confédération a donc établi tout un système de contrôle. Les constitutions cantonales sont soumises à l'approbation de l'Assemblée fédérale (art. 6 de la Constitution fédérale). Certaines lois cantonales le sont à celle du Conseil fédéral (art. 102, chiffre 13). La plupart des décisions et des jugements peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral (voir surtout les art. 114 et 114 bis).

Mais ce qui distingue ces contrôles de ceux qu'on rencontre dans un Etat unitaire, c'est qu'ils se limitent tous à l'examen de la légalité. Ils ne s'étendent pas à l'opportunité. C'est normal, lorsqu'ils sont le fait d'une autorité judiciaire. Mais c'est vrai aussi de ceux qu'exercent les autorités politiques. Le Conseil fédéral, par exemple, ne peut refuser d'approuver une loi cantonale que si elle lui paraît violer le droit fédéral; il ne peut pas lui reprocher, simplement, d'être mauvaise. Tandis qu'en France, le Gouvernement ou le



préfet peut casser la délibération d'un conseil général lorsqu'il la juge politiquement indésirable.

*362. Les cantons participent, avec des droits égaux, à la formation et à l'expression de la volonté nationale.* Enfin, les cantons participent, en leur qualité d'Etats, à la formation et à l'expression de la volonté nationale. C'est-à-dire qu'ils sont comme des organes de la Confédération ou, tout au moins, qu'ils contribuent à la composition des organes fédéraux. Et, dans ce rôle, ils sont tous égaux. Chacun d'eux, par exemple, peut adresser directement des propositions (initiatives) à l'Assemblée fédérale. Ils sont tous consultés sur tous les projets de lois fédérales. Ils doivent donner leur avis particulier avant qu'une autorité fédérale ne prenne certaines décisions (on l'a vu pour l'approbation du site d'une centrale nucléaire). Dans quelques domaines, tels que les finances ou l'instruction publique, leurs conseillers d'Etat responsables se réunissent en conférence avec le conseiller fédéral du même ressort pour délibérer de leurs affaires communes. Mais les illustrations les plus connues de ce rôle de participation sont le Conseil des Etats, où chacun d'entre eux, petit ou grand, délègue deux députés, et les referendums constitutionnels, où leurs voix sont comptées. La singularité historique des demi-cantons, qui n'ont qu'un député et une moitié de voix, n'infirme pas le principe. Or il n'y a rien de tout cela en France, où les départements n'ont ni droit d'initiative, ni part à des consultations, non plus qu'aucune influence dans les referendums, et où le Sénat ne présente qu'une très vague ressemblance avec la chambre des cantons.

## B. Les avantages

*363. Le fédéralisme répond à la diversité de la nation.* Le premier avantage du fédéralisme est de répondre à l'inévitable diversité de la nation. Si une nation était parfaitement

homogène, si chaque partie du territoire était l'exacte réduction de l'ensemble, si on trouvait, dans toutes les régions du pays, la même composition sociale, la même langue, la même confession, la même opinion politique, ou les mêmes divisions, dans les mêmes rapports, la structure fédérative perdrait sa principale justification. Mais, précisément, cette nation homogène n'existe nulle part. Tous les Etats nationaux connaissent des différences internes. Jamais aucun brassage, fût-il séculaire, n'a été assez complet pour produire un peuple en tous points uniforme. Pour en venir à l'essentiel: il y a, en chaque Etat, des groupes minoritaires qui ont la majorité dans certaines parties de cet Etat. Exemple: les Suisses qui parlent le français sont en minorité dans l'ensemble du pays (20 %), mais ils sont majoritaires dans sa partie occidentale. Le fédéralisme donne à ces minorités nationales la compétence de régler elles-mêmes certains domaines (par exemple l'instruction publique), là où elles ont la majorité. C'est notamment pour bénéficier de cette faculté que le Jura du Nord cherche à sortir du canton de Berne.

*364. Le fédéralisme rapproche les citoyens du pouvoir.* Un deuxième avantage du fédéralisme est de rapprocher les autorités des citoyens, de les en rapprocher dans un double sens.

D'abord, au lieu de ne dépendre que d'une administration centrale, et par là même lointaine, le citoyen traite de ses affaires au chef-lieu de son canton. Les lois qui lui seront appliquées ne procèdent pas toutes d'un Parlement distant, plusieurs lui viennent d'une assemblée locale dont il connaît les membres.

Ensuite, parce que ces autorités sont à sa portée, il a sur elles un pouvoir plus grand. Son suffrage a plus de poids. Le résultat d'un referendum cantonal peut parfois tenir à quelques dizaines de bulletins de vote, ce que le hasard ne permet guère dans les scrutins fédéraux. Quant aux élections, elles sont aussi plus serrées: un candidat peut, au Grand Conseil plus qu'au Conseil national, rater un siège à cause



d'une ou deux voix qui lui manquent. L'arithmétique, d'ailleurs, est péremptoire: un corps de trente mille électeurs prend peut-être des décisions moins importantes qu'un corps de trois millions d'électeurs; mais chaque électeur a lui-même plus d'importance dans le premier corps que dans le second.

*365. Le fédéralisme vulgarise le pouvoir.* Le fédéralisme multiplie le personnel politique. Si la Suisse n'avait que des autorités nationales, nous aurions environ deux cent cinquante parlementaires et conseillers fédéraux, plus quelques hauts fonctionnaires, chefs de partis, présidents ou secrétaires d'associations ou de syndicats et une poignée de journalistes de grand style: peut-être trois à quatre cents personnes. Avec les cantons, nous ajoutons deux ou trois mille députés et cent cinquante membres de Gouvernements. Malgré les cumuls de charges, qui se produisent, par exemple, quand le conseiller d'Etat d'un canton siège à l'Assemblée fédérale, nous décuplons le nombre des personnes qui s'occupent activement des affaires publiques. Si nous pensons encore aux communes, nous le centuplons. Ces deux niveaux d'autorité vulgarisent le pouvoir. Concrètement, cela signifie que, pendant que les conseillers fédéraux s'usent à leur tâche, des dizaines de magistrats cantonaux, de maires ou de syndics s'exercent à l'art de gouverner et se préparent ainsi à prendre la relève des premiers. C'est ce qu'on exprime, quand on dit que les cantons et les communes sont des pépinières d'hommes politiques.

*366. Le fédéralisme permet aux partis minoritaires d'exercer le pouvoir.* Si le Parlement et le Gouvernement d'un canton ont une autre majorité que l'Etat central, il en résulte l'avantage supplémentaire que des partis qui sont minoritaires à l'échelle de la nation apprendront néanmoins à connaître, dans un cadre plus petit, les réalités du pouvoir. Ce qui les empêchera de tomber dans les extravagances de celui qui n'est jamais responsable de rien et qui n'a aucune occasion d'honorer ses promesses.

*367. Le fédéralisme assouplit l'application des lois nationales.* Le fédéralisme amortit l'impact du pouvoir central. Cela encore, on doit l'entendre dans un double sens.

Les lois fédérales sont amorties quand, au lieu d'être appliquées par un préfet nommé d'en haut, elles le sont par des magistrats et des fonctionnaires issus du cru.

Mais elles sont aussi amorties en raison de la latitude qui est laissée aux cantons pour leur exécution. Malgré le contrôle auquel ils sont soumis, ceux-ci peuvent souvent choisir entre diverses manières de les mettre en œuvre, qui toutes sont acceptables. On conçoit donc parfaitement que la façon zurichoise et la façon vaudoise de comprendre la même règle nationale soient, dans certaines limites, différentes. Au-delà de ces limites, il y aurait sans doute une violation du droit, qui devrait être corrigée. Mais, en deçà, il n'y a qu'une variation du droit, pleinement conforme à la diversité du pays.

*368. Le fédéralisme assure, à sa manière, une séparation des pouvoirs.* En élargissant un peu cette idée, on verra dans le fédéralisme une sorte de séparation verticale des pouvoirs, un frein à l'absolutisme national. La séparation horizontale, sur laquelle on a tant écrit depuis trois siècles, tend à distinguer diverses fonctions de l'Etat: on place un Parlement en face du Gouvernement, etc. Celle dont nous parlons ici a également pour effet d'«arrêter le pouvoir». Le pouvoir des cantons limite celui de la Confédération. Cela est vrai des referendums où l'on demande la double majorité. Cela est aussi vrai des lois cantonales. Cela est vrai encore de la manière dont les cantons pourvoient à l'application du droit fédéral.

*369. Le fédéralisme est propice à l'expérimentation.* L'existence de plusieurs cantons, dotés de pouvoirs et d'organes, offre un terrain propice à l'expérimentation. Non seulement certains cantons peuvent, par des lois ou des pratiques heureuses, servir d'exemple aux autres pour les objets qui sont de leur ressort. Mais encore, sur bien des matières où elle a



des compétences parallèles, il arrive que les cantons fournissent un modèle à la Confédération même. Qu'on pense, par exemple, au domaine des institutions politiques. Le referendum législatif, les élections à la proportionnelle, le suffrage féminin ont tous été essayés par les cantons avant d'être introduits dans le droit fédéral. Si une institution réussit mal dans les cantons, c'est une raison de s'en méfier. Si, au contraire, elle a donné de bons résultats, cela seul sans doute ne suffit pas pour l'élever au niveau fédéral. Mais les effets qu'elle a déjà produits permettent au moins d'apporter une réponse à ceux qui n'ont rien d'autre à critiquer, dans une innovation, que sa nouveauté même.

*370. Le fédéralisme rend l'Etat moins vulnérable.* Enfin, dans les cas de détresse, l'Etat fédératif est peut-être moins vulnérable que l'Etat unitaire. Quand il n'y a qu'une tête, dès qu'elle est touchée, c'est tout le corps qui risque de périr. Mais l'Etat fédératif a plusieurs têtes, ou, ce qui revient au même, plusieurs «capitales». Que les autorités centrales viennent à disparaître, il restera des conseils d'Etat, qui ont le sens de l'organisation et l'usage du commandement.

## C. Les défauts

*371. Le fédéralisme est compliqué.* Après ce que nous en avons dit, on admettra que le principal défaut du fédéralisme est d'être compliqué. C'est surtout le partage des compétences qui est obscur. Le langage de la Constitution manque à tel point de rigueur que, souvent, on ne voit pas si la Confédération peut agir. Il faut alors solliciter des expertises juridiques, ce qui est réjouissant pour les professeurs de droit, mais rebutant pour les citoyens et pour les autorités. Notons qu'en simplifiant les règles constitutionnelles, on ne ferait que déplacer la difficulté. Pour la Confédération, le

système serait peut-être plus souple, elle pourrait s'épargner quelques scrutins populaires, mais l'opacité subsisterait au niveau des lois: on ne saurait plus, alors, ce que les cantons peuvent faire.

De ce qu'il est compliqué, on déduit volontiers que le fédéralisme est un frein. Pour appuyer la démonstration, on allègue encore la longue préparation des lois, les consultations, le bicamérisme. Mais ici, la question se présente autrement. D'abord, la lenteur n'est pas un défaut spécifique, elle peut se trouver dans tous les systèmes: il suffit de penser à l'engorgement qui menace les ministères centralisés. Et puis, la lenteur n'est peut-être même pas un défaut, du moins pas toujours, ou pas pour tout le monde: ceux qui estiment qu'il y a trop de lois seront heureux de penser qu'elles se font sans hâte.

Quant au prix du fédéralisme, c'est-à-dire à son coût financier, qu'on a coutume d'imputer à sa lenteur et à sa complication, on n'a jamais prouvé de façon convaincante qu'il fût plus élevé que celui d'une structure unitaire. Lorsque tout est rapporté au sommet, il peut arriver que l'appareil excède la mesure qui convient à une bonne administration et que l'hypertrophie qui en résulte, avec son gaspillage, ses doubles emplois, ses négligences, ses erreurs, finisse par revenir fort cher aux contribuables.

*372. Le fédéralisme renferme un risque d'incohérence.* Le deuxième défaut du fédéralisme est qu'il renferme le risque de décisions contradictoires et, par conséquent, d'une politique incohérente: la Confédération veut quelque chose et les cantons font le contraire. Ou bien: deux cantons se contrecarrent dans l'exercice de leurs compétences. C'est vrai, cela peut se produire. Mais, plus encore que le précédent, ce grief doit être reçu avec prudence.

Nous laissons de côté, évidemment, les cas où les cantons violent le droit fédéral. Il y a, pour cela, toute sorte de correctifs: recours au Tribunal fédéral ou, dans certaines circonstances particulières, mesures de surveillance prises, d'office, par le Conseil fédéral. Si un canton n'édicte pas,



dans un délai raisonnable, la loi qui est nécessaire à l'accomplissement d'une tâche fédérale, le Gouvernement central y substituera une ordonnance de sa composition.

C'est une autre hypothèse qu'il faut envisager. Celle où les cantons, agissant régulièrement dans les limites de leurs pouvoirs, entravent l'action des autorités nationales. Par exemple: la Confédération s'efforcerait de mener une politique budgétaire déflationniste, tandis que les cantons, de leur côté, entassent gaiement les déficits (la vérité oblige à dire que, ces dernières années, c'est plutôt l'inverse qui s'est produit: la Confédération n'observait pas la ligne financière dont elle était convenue avec les cantons; de cela, manifestement, le fédéralisme n'était pas responsable). Autre exemple: l'histoire de Verbois, où Genève pourrait, par une mesure d'aménagement du territoire, rendre vaine l'autorisation fédérale de construire une centrale. L'éventualité est troublante, mais elle est extrêmement rare et — quoi qu'on puisse penser du fond — il ne tient qu'au législateur fédéral d'empêcher qu'elle se réalise (n^os^ 260 et 276).

Quant aux contradictions qui surgissent dans les rapports intercantonaux, plusieurs pourraient, dès aujourd'hui, être levées. Si un canton crée, à sa frontière, une zone pour l'industrie lourde et que, de l'autre côté, le canton voisin entend ménager une zone de verdure, la Confédération a bien la compétence d'harmoniser leurs décisions (art. 22 quater II de la Constitution). Là où le pouvoir de coordination fait défaut, il conviendra de remédier à cette carence. Mais ce n'est pas le fédéralisme qui est en cause, c'est simplement la Constitution qui a une lacune. On ne réfute pas un système en y montrant quelques trous qui sont faciles à combler.

*373. Le fédéralisme implique une surreprésentation.* Le défaut suivant est, en revanche, inhérent au fédéralisme, tel que nous le pratiquons chez nous. La défense des minorités s'y fait, en partie, par surreprésentation, de sorte qu'il y a, au bout du compte, des suffrages qui pèsent plus que les autres.

Le Conseil des Etats est fondé sur ce calcul. Il y a un député zurichois pour trois cent mille citoyens actifs, un député glaronnais pour dix mille. Et, comme tous les députés ont eux-mêmes un suffrage égal, il peut en résulter qu'à travers cette chambre, deux millions d'électeurs suisses soient tenus en échec par cinq cent mille (ce qui est impossible au Conseil national). L'exemple est un peu recherché, nous en convenons, car les conseillers aux Etats votent selon leurs vues personnelles ou celles de leurs partis plutôt que selon le canton d'où ils viennent, et il est, de toute façon, rare que les intérêts des petits cantons s'opposent diamétralement à ceux des grands.

Le risque de surreprésentation se voit plus clairement dans les referendums où l'on demande la majorité des cantons. Il s'est même réalisé trois fois depuis 1970 (n° 72). On se rappellera peut-être le scrutin du 2 mars 1975, sur l'article conjoncturel. Ce jour-là, 490 000 citoyens en ont pu battre 540 000, parce qu'ils étaient, en quelque sorte, mieux « répartis » dans les cantons. Ils l'ont emporté dans onze cantons, les autres dans onze cantons aussi, mais les victoires des premiers étaient plus économiques en termes de suffrages. Pour les partisans du non, 130 000 oui à 77 000 non à Zurich, c'était une défaite; mais 6400 non à 5700 oui à Zoug, c'était une victoire; et la victoire de Zoug valait, dans l'addition finale, autant que la défaite de Zurich.

Seulement, cette anomalie arithmétique est à prendre ou à laisser avec le fédéralisme lui-même. Elle fait partie de la structure, elle correspond à la manière dont le constituant de 1848 a voulu assurer l'équilibre entre les cantons. Il ne faut pas craindre de le reconnaître: il y a, dans le fédéralisme, du moins lorsqu'il est bâti sur des institutions telles que le Conseil des Etats (art. 80 de la Constitution) et le referendum à double majorité (art. 123), une idée antiégalitaire incompatible avec la maxime démocratique d'« un suffrage pour un homme » (comp. n° 85). En d'autres termes, les art. 80 et 123 de la Constitution sont en conflit avec l'art. 4. Mais c'est le propre d'un système politique de savoir, lorsque cela est nécessaire, combiner harmonieusement des principes contraires.



*374. Le fédéralisme produit des inégalités.* Le fédéralisme passe pour entraîner, d'ailleurs, bien d'autres inégalités. Nous pensons aux différences entre les lois des cantons. On peut même dire que le système en est plein. Si les cantons ont des compétences, c'est bien parce qu'on admet qu'ils en useront autrement que la Confédération ne l'aurait fait à leur place; et qu'ils en useront différemment les uns des autres. S'ils peuvent faire des lois sur l'organisation judiciaire et sur la procédure, sur la police du commerce, sur l'école, on attend que ces lois ne soient pas identiques (cf. n^os^ 314 et 340). Dans un canton, l'école obligatoire dure neuf ans et l'année scolaire commence au printemps. Dans le canton voisin, l'année commence en automne et la scolarité dure dix ans. C'est surtout en matière d'impôts que les différences sont perçues. Sur un même revenu, je paie 18 % à l'Etat dans un canton, je n'en paie que 14 % dans l'autre. Cela peut se traduire par un écart de plusieurs milliers de francs. Des milliers de francs qui restent dans ma poche si j'habite ici et qui vont au fisc si j'habite là. Pour les sociétés commerciales, les différences peuvent être encore bien plus marquées. Et c'est à cause de ces écarts que plusieurs initiatives populaires ont demandé, sinon le transfert à la Confédération de tout le pouvoir fiscal, du moins ce qu'on appelle, communément, l'harmonisation « matérielle » des impôts cantonaux.

On ne devrait toutefois pas exagérer la gravité de ce défaut. D'abord, comme nous l'avons laissé entendre, celui qui voudrait l'extirper devrait supprimer le fédéralisme lui-même, tellement il en est la conséquence naturelle. Et puis, la vraie inégalité est autre chose: elle se produit quand une même autorité traite différemment, et sans raison, les personnes qui dépendent d'elle. Il n'y a pas vraiment d'inégalité, quand la différence est le fait de deux autorités distinctes. Ici, on ferait mieux de parler de diversité. Et cette diversité se rencontre partout, elle est dans la nature de la société humaine. Il suffit de penser aux familles, aux entreprises, aux classes d'un collège. Dans telle famille, l'enfant est gâté; dans telle autre, il est tenu sévèrement; dans une troisième, il est livré à lui-même. Tout cela est normal, du

moins tant que certaines limites ne sont pas dépassées. Ce qui est choquant, c'est lorsque, dans la même famille, les parents passent tout à leur aîné et punissent leur cadet pour un rien.

C'est pareil dans les entreprises. Les travailleurs le sentent bien. S'ils apprennent que les collègues d'une autre entreprise sont mieux payés, tout ce qu'ils éprouvent, à part un pincement d'envie, c'est peut-être le désir de changer d'emploi. Mais si, pour un même travail, il y a, dans leur entreprise, des écarts de salaire, c'est alors qu'ils ne comprennent plus et qu'ils se fâchent. Pourquoi cette nuance? Parce qu'il est difficile de comparer vraiment la situation de deux enfants ou de deux travailleurs de familles ou d'entreprises différentes: il faudrait avoir une vue globale de toutes les circonstances; les travailleurs sont peut-être mieux payés ici, mais l'atmosphère de travail est moins bonne, etc. Les vraies comparaisons ne se font qu'à l'intérieur d'une même famille, d'une même entreprise. Le Tribunal fédéral a donc raison de dire que la diversité des droits cantonaux est compatible, non seulement avec l'ordre constitutionnel fédéral (ce qui va de soi, puisque cet ordre établit une structure fédérative), mais aussi avec le principe même de l'égalité.

*375. Le fédéralisme peut gêner la liberté d'établissement.* En revanche, cette diversité des droits, selon les domaines qu'elle affecte, se concilie imparfaitement avec un autre principe de la Constitution fédérale, qui est la liberté d'établissement, garantie à tous les Suisses sur tout le territoire national (art. 45). La perspective de payer un impôt plus élevé ou de voir son enfant redoubler une année scolaire, à cause de la différence des taux ou des programmes, peut détourner une personne de porter son domicile dans un autre canton.

Il est indéniable que la variété législative constitue parfois une entrave à la circulation des personnes, ainsi d'ailleurs qu'à celle des biens et des services, et que le souci de lever des barrières de cette sorte est à l'origine de plusieurs mouvements d'unification du droit. Mais il ne faut pas pousser



la sollicitude au-delà de ce qui est vraiment nécessaire à la cohésion nationale. Après tout, si je vais en France, je suis bien obligé de m'adapter aux règles qui y sont applicables. Il est normal que le Bernois ou le Genevois qui vient à Neuchâtel se fasse aux lois neuchâteloises. On ne voit pas que Neuchâtel doive les changer pour faciliter son établissement. Nos Confédérés, s'ils prétendaient l'exiger, ressembleraient à ces citadins qui, ayant pris résidence à la campagne, demandent aux paysans du lieu d'ôter les cloches à leur troupeau, parce qu'elles les empêchent de dormir.

*376. Le fédéralisme contiendrait un germe de désagrégation.* Enfin, dernier grief, certains disent que le fédéralisme contient un germe de désagrégation et menace de faire éclater l'Etat. Les Jacobins l'ont clamé fortement et c'est, paraît-il, pour n'avoir pas compris cette pensée profonde que les Girondins ont péri. Nous n'allons pas rechercher ici la part de vérité que cette phraséologie un peu vaine pouvait alors renfermer. De toute façon, la question se posait autrement: le conflit de 1793 est celui d'une capitale révolutionnaire contre des provinces modérées. Il n'y a jamais eu, en Suisse, un divorce entre la tête et les membres. D'abord, nous n'avons pas de tête unique, nous en avons plusieurs, qui se sont donné des institutions communes, et on ne pourrait pas dire que la ville qui les a reçues et qui leur offre un siège — Berne — se soit jamais opposée au reste du pays. Non, chez nous, c'est le contraire qui est vrai. C'est la structure unitaire qui nous mènerait immanquablement au désastre. En tout cas, l'expérience «helvétique» ne l'a pas rendue recommandable. Si la politique nationale était conçue et exécutée sans l'indispensable médiation des cantons, notre pays se casserait bientôt en morceaux.

Ce serait pareil, d'ailleurs, si la Suisse n'était découpée qu'en régions linguistiques. Notre chance, c'est d'abord de ne pas constituer un bloc unique et artificiel, mais c'est aussi d'être divisés en un nombre de parties assez grand pour que leurs frontières ne coïncident justement pas avec la barrière des langues.

# II. Le régime gouvernemental

*377. Les organes de l'Etat. Séparation des fonctions.* Tous les Etats ont des organes pour agir en leur nom. La plupart des Etats ont une pluralité d'organes, qui exercent des fonctions différentes. Cette façon de partager le pouvoir entre des organes distincts est même une des maximes politiques les plus anciennes et les plus répandues. On la trouve, par exemple, chez les Romains, qui avaient développé, sous la République, un système d'une complexité inouïe. Elle reparaît dans les écrits des philosophes modernes, qui en ont fait le palliatif de la monarchie absolue. La formule se simplifie et se vulgarise au XIX^e^ siècle. Il est entendu qu'une constitution digne de ce nom doit réserver à un Parlement le soin de faire les lois, à un Gouvernement celui de les exécuter, à des tribunaux celui d'aplanir les conflits entre les particuliers.

Ce système est, chacun le sent, beaucoup trop fruste pour résister à l'épreuve des faits. Aucune constitution vécue ne l'a vraiment réalisé. Il n'y a guère que le département juridictionnel qui ait répondu, à peu près, à ce qu'on en attendait: les tribunaux ont gagné leur indépendance et se sont spécialisés dans l'administration de la justice. Mais les deux autres pouvoirs n'ont jamais pu être séparés comme le voulait le dogme, et c'est fort bien ainsi, car un Etat où le Parlement et le Gouvernement seraient tout à fait dissociés serait condamné au désordre ou à l'immobilité.

*378. Le Parlement et le Gouvernement. Ce qui les distingue: le nombre, le rythme.* Avant d'aller plus loin, il nous faut essayer de montrer ce que c'est que ces deux organes.

Ils se distinguent, quoi qu'on en ait pu penser, moins par leurs fonctions que par le nombre de leurs membres. Le Parlement est une assemblée assez nombreuse, le Gouvernement est composé d'une ou de quelques personnes. C'est la manière la plus simple de marquer la différence. Certains Parlements sont même formés de deux assemblées. On



parle alors de bicamérisme, ou bicaméralisme, du mot «chambre», parce qu'il est d'usage d'appeler chambres les assemblées parlementaires.

Une autre différence tient au rythme de l'activité. Le Parlement ne se réunit que périodiquement. Les députés ont leur domicile dans toutes les parties du pays. C'est là qu'ils exercent leur profession, s'ils continuent d'en avoir une; c'est là aussi qu'ils rencontrent leurs électeurs, les dirigeants et les militants de leur parti local, la population dont ils sont censés connaître, plus particulièrement, les besoins, les opinions, les vœux. De temps en temps, ils se rendent dans la capitale pour délibérer en commun. Il est même possible qu'ils doivent s'y rendre souvent, à cause des commissions, et parce que certains Parlements siègent plusieurs mois par an. L'intermittence n'en est pas moins le trait marquant de leur activité. Le Gouvernement est, en revanche, permanent. Même s'il s'agit d'un collège, et que ses membres ne se rencontrent qu'une fois par semaine, chacun d'eux s'occupe constamment de ses tâches publiques. Bref, les gouvernants sont des professionnels de la politique ou, plus exactement, des professionnels des affaires de l'Etat. Les parlementaires sont sans doute, pour la plupart, plus que de simples amateurs. Mais, même s'ils consacrent tout leur effort à la chose publique, aux soucis de leur syndicat, de leur association professionnelle, des citoyens de leur circonscription, il n'y a pas, chez eux, la même continuité dans l'action politique.

*379. Les fonctions sont moins différentes qu'on le pense.* La différence de fonction n'est, évidemment, pas négligeable. Mais elle est beaucoup plus floue. Il est vrai que le rôle principal d'un Gouvernement est de prévoir, de mouvoir, d'appliquer; et que la tâche essentielle d'un Parlement est de légiférer, ainsi que de contrôler l'activité du Gouvernement. Mais il y a tant d'interférences entre ce que font l'un et l'autre que le critère n'est pas sûr. Le Gouvernement a une fonction législative très développée: c'est lui qui prépare les projets de lois et il édicte aussi toute sorte d'ordonnances. Quant au Parlement, précisément parce qu'il

contrôle ce que fait le Gouvernement, il finit par faire, en certains domaines, à peu près la même chose que lui.

*380. Rapports entre les deux organes.* Le régime politique d'un Etat dépend beaucoup de la manière dont sont réglés les rapports entre le Parlement et le Gouvernement. Cette réglementation n'est pas la même, on le sait, en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis, en France, en Allemagne. Nous allons maintenant présenter les particularités du droit suisse.

## A. Les traits distinctifs

*381. Le Conseil fédéral est un collège d'égaux. Il n'y a pas de Premier Ministre.* Le Conseil fédéral, qui est notre Gouvernement, est un collège d'égaux. Il a bien un président, qu'on appelle même le Président de la Confédération. Mais ce président, qui prépare et dirige les débats du Conseil, n'est pas un véritable chef. Il n'a rien de semblable au Premier Ministre de Grande-Bretagne non plus qu'au Chancelier de la République fédérale d'Allemagne. Il n'est ni M. Callaghan, ni M. Schmid. Ce n'est pas lui qui choisit ses collègues, il n'a pas d'ordres à leur donner, pas de ligne politique à leur prescrire. Il change chaque année, chaque membre du Conseil le devient à son tour et, s'il appartient à l'Assemblée fédérale de le désigner spécialement, elle le fait selon une règle de succession établie par l'usage. L'an dernier (1977), c'était M. Furgler; cette année, c'est M. Ritschard; l'an prochain, ce sera M. Hürlimann; en 1980, M. Chevallaz, etc.

On le voit, ce n'est pas du tout pareil à ce qui se passe dans un régime « parlementaire ». En Allemagne, par exemple, le Bundestag, qui est la première chambre du Parlement, élit le Chancelier, et lui seul. Après quoi le Chancelier choisit une quinzaine de ministres, qui seront ses collègues. Assurément, il n'est pas tout à fait libre dans son choix, il



doit tenir compte des tendances, des factions de son parti et, en cas de coalition avec un autre parti, des vœux de son allié. Mais c'est quand même lui qui commande.

En Suisse, l'Assemblée fédérale élit, dans des opérations distinctes, chacun des sept conseillers fédéraux. Plus exactement, elle procède, tous les quatre ans, en décembre — après le renouvellement du Conseil national —, à une élection septuple (qui est, le plus souvent, une réélection); puis, en cours de législature, elle désigne un ou deux nouveaux conseillers, pour remplacer ceux qui s'en vont. En tout cas, aucun des conseillers n'a choisi ses collègues. Quand il entre dans le Gouvernement, il doit s'accommoder de ceux qui s'y trouvent déjà. Naturellement, l'Assemblée fédérale fera en sorte de ne pas désigner des personnes qui ne se supportent pas. Mais elle doit tenir compte de tant de critères (parti, langue, canton, qualités personnelles) que les sentiments que peuvent se porter les candidats et les conseillers en place ont, pour elle, un intérêt mineur.

*382. Incompatibilité avec le mandat parlementaire.* Les conseillers fédéraux, qui sont souvent choisis parmi les députés, ne peuvent plus, après leur élection, appartenir au Parlement. Les Anglais et les Allemands en usent autrement: leurs ministres sont presque tous membres du Parlement et le demeurent. A vrai dire, comme les conseillers fédéraux ont un libre accès aux chambres (art. 101 de la Constitution fédérale), le résultat est à peu près pareil et la différence est plutôt formelle. Elle n'a d'effet mesurable qu'au moment des décisions. M. Callaghan vote, comme député travailliste, sur les projets de son propre Gouvernement. Le représentant du Conseil fédéral ne prend pas part au vote de la chambre.

*383. Collégialité.* La collégialité veut que tous les conseillers fédéraux, une fois que le corps a pris une décision, la soutiennent. Cette règle, dont on dit parfois qu'elle est une vertu spécifique du Gouvernement suisse, n'a, en réalité, rien d'exceptionnel. Tous les Gouvernements composés de

plusieurs personnes doivent être, en ce sens, «collégiaux». On ne peut pas admettre que les ministres se tirent publiquement dans les jambes. Cela s'est peut-être vu du temps de MM. Schulthess et Musy (n° 161), mais ce n'était pas particulièrement édifiant. A la longue, aucun Gouvernement ne peut tenir, pas plus en France ou en Grande-Bretagne qu'en Suisse, s'il est divisé. Bien entendu, on ne demande pas que tous les membres s'accordent. On peut même prédire avec certitude qu'ils auront souvent, les uns envers les autres, des sentiments d'envie ou de condescendance. Celui-ci est brillant, mais peu populaire. Celui-là est un peu lourd et lent, mais il plaît au public. La télévision peut même créer de sournoises compétitions. Mais, de même qu'une famille ne révèle pas ses petits drames intérieurs et distribue les sourires à la ronde, un Gouvernement, qu'il soit suisse, britannique ou français, doit s'efforcer de paraître uni.

Si donc on insiste sur la collégialité du Conseil fédéral, ce n'est pas pour dire que le système suisse est, sur ce point, différent de celui des autres pays. C'est pour bien montrer que, malgré l'origine indépendante de tous ses membres, et quoique cela leur soit peut-être plus difficile, ils auront soin d'agir de concert, comme cela se fait ailleurs.

*384. Pas de programme gouvernemental, seulement des intentions.* Du fait que le Gouvernement suisse n'est pas une équipe dirigée par un chef, il s'ensuit qu'il ne s'engage pas à réaliser un programme précis. Dans un régime à la britannique ou à l'allemande, au contraire, le Premier Ministre ou le Chancelier, qui nomme ses collègues, peut leur imposer une ligne de conduite. C'est même ce qu'on attend de lui: il est désigné pour mener une certaine politique et pour la faire exécuter.

La différence tient d'ailleurs au système de l'élection parlementaire. En Grande-Bretagne et en Allemagne, l'élection de la Chambre des Communes ou celle du Bundestag exprime, assez simplement, les préférences du peuple: au lendemain du scrutin, on sait, avec une quasi-certitude, qui



sera Premier Ministre ou Chancelier. En Suisse, comme nous le verrons encore, l'élection du Conseil national — ainsi, d'ailleurs, que celles des conseillers aux Etats — est conçue de telle manière qu'elle n'exprime rien de précis et qu'elle a, par conséquent, peu d'effet sur la composition du Conseil fédéral, non plus que sur son comportement.

L'absence de programme gouvernemental, au sens usuel de ce terme, ne signifie toutefois pas l'improvisation. Une loi de 1970 invite les conseillers fédéraux à se concerter, au début de chaque législature du Conseil national, pour arrêter leurs intentions. Ils dresseront ainsi la liste des problèmes qu'ils entendent empoigner, l'ordre dans lequel ils pensent le faire, les solutions qu'ils envisagent de proposer, et feront de tout cela un «rapport sur les grandes lignes de la politique gouvernementale». Le Parlement, saisi de ce rapport au printemps suivant, en délibérera dans sa session de juin. Les députés exprimeront leur satisfaction, leurs critiques, leurs souhaits (soixante-dix-huit discours au printemps 1972). Mais la délibération ne sera pas conclue par un vote, le Gouvernement ne sera pas lié juridiquement. Pour lui, ce qui est écrit dans le rapport garde le caractère d'un dessein et ne prend pas celui d'une promesse. Cependant, s'il s'écarte ensuite de ce qu'il avait annoncé, il s'efforcera de s'en expliquer. A la fin de la législature, il dépose un nouveau rapport, où il montre dans quelle mesure les «grandes lignes» ont été suivies.

*385. Le Conseil fédéral n'a pas besoin d'une «majorité» parlementaire.* Chaque conseiller fédéral a, au moment de son élection, une majorité aux chambres — faute de laquelle il ne serait simplement pas élu. En général, il conserve un capital de sympathie pendant tout le temps qu'il est en charge. Assurément, ce capital est très variable selon les personnes et selon les moments. Il se mesure à l'accueil, plus ou moins favorable, que les députés réservent aux projets de chaque magistrat. On le détermine même avec une précision mathématique lors de la réélection quadriennale: quoiqu'elle ait, depuis un siècle, toujours été positive, les

parlementaires saisissent volontiers cette occasion pour distribuer les bonnes et les mauvaises notes. Par exemple, sur 244 membres et 230 présents, il y aura, pour l'un des conseillers fédéraux, dix bulletins blancs, cinq voix éparses et 215 suffrages qui le désignent: voilà un homme populaire. Pour un autre, on aura soixante bulletins blancs, trente voix éparses et 140 suffrages: ce magistrat a déplu.

Mais il s'agit de sympathie, de majorité personnelles. Cela n'a rien à voir avec la majorité qui est vitale en d'autres pays. Le système suisse ne connaît pas la « crise » qui se produit, dans les régimes parlementaires, lorsque le Gouvernement est battu, à la chambre, sur un projet important. Notons d'abord que le Conseil fédéral, composé, comme il l'est aujourd'hui, de personnes de tous les grands partis, court peu de risques d'être battu sur tout un projet. Les cas sont très rares où le vote sur l'entrée en matière, ou sur l'ensemble, ou le vote final a été négatif. Mais il y a les défaites sur les amendements, qui peuvent être assez lourdes. Elles sont plus fréquentes, mais elles ne tirent pas à conséquence. Le texte du projet est modifié, voilà tout. Le Conseil fédéral reste en place, y compris le conseiller qui a préparé la loi, et même s'il accumule les insuccès. Personne ne démissionne. En petit, c'est comme aux Etats-Unis.

Nous n'avons donc aucun de ces instruments qui servent à constater si le Gouvernement a toujours une « majorité » parlementaire. Nous n'avons rien qui ressemble à la question de confiance ou à la motion de censure. Nos interpellations sont inoffensives (cf. n° 287). Même si les rapports de force étaient différents, même si les députés étaient plus agressifs, il ne se passerait, pour finir, rien du tout: le Conseil fédéral ne tomberait pas.

*386. Pas besoin non plus d'une majorité populaire. Le Gouvernement battu se soumet et ne se démet pas.* Il ne tombe pas non plus devant les désaveux populaires. Ceux-ci sont beaucoup moins rares. Presque tous les conseillers fédéraux font, personnellement, une fois ou l'autre, connaissance avec le referendum négatif. Sans doute s'agit-il bien d'actes



de l'Assemblée fédérale, mais le magistrat qui a dirigé l'affaire est particulièrement exposé. C'est ainsi qu'on peut dire que M. Chevallaz a subi un échec en décembre 1974, un autre en juin 1977 (TVA); M. Ritschard en septembre 1976 (article sur la radiotélévision); M. Furgler en juin 1976 (loi sur l'aménagement du territoire); M. Graber le même jour (arrêté sur un prêt à des pays en voie de développement), etc. Ces messieurs n'ont alors qu'une chose à faire: encaisser. Et ils encaissent. Le dimanche soir, ils se composent un sourire un peu laborieux pour la caméra, ils paient leur petit tribut oratoire à la « volonté du souverain » (i.e., de la partie du corps électoral qui a bien voulu donner un avis). Le lundi matin, ils créent un groupe de travail pour analyser ce qui leur est arrivé et pour entreprendre quelque chose de neuf. Puis ils passent à un autre dossier.

*387. Pas de droit de veto.* Le Conseil fédéral n'a pas le droit de veto. Il ne peut pas, comme le Président des Etats-Unis, renvoyer au Parlement une loi qui ne lui plaît pas. C'est lui, ne l'oublions pas, qui en a préparé le projet. C'est lui aussi qui l'a défendu devant les chambres et il le fait, le plus souvent, avec succès. Mais, s'il arrive que son œuvre soit altérée par les députés, il ne peut pas leur demander un second vote à une majorité qualifiée; pas même une seconde lecture. Quand il perd, il doit s'incliner.

*388. Pas d'appel au peuple.* Le Conseil fédéral ne peut pas soumettre au suffrage des citoyens les différends qui l'opposent à l'Assemblée fédérale.

Comme il n'est pas élu par le peuple, il ne peut pas, en démissionnant et en se représentant en bloc, demander l'arbitrage du peuple.

Il ne peut pas décréter un referendum, comme le fait parfois le Président de la République française.

Il ne peut pas décider la dissolution du Parlement, non plus que de l'une de ses chambres, comme peut le faire un Premier Ministre ou un Chancelier ou, de nouveau, le Président de la République française.

En d'autres termes, il ne peut pas dramatiser la vie publique en provoquant un scrutin populaire. Plus exactement, il n'en peut pas provoquer sans le consentement de l'Assemblée fédérale. S'il devait un jour en découdre avec elle, il n'aurait d'autre recours qu'une initiative populaire issue des milieux qui le soutiennent. Et, naturellement, la presse, la radio et la télévision.

*389. Pas de recours au tribunal.* Le Conseil fédéral ne peut pas davantage en appeler au Tribunal fédéral. Il ne peut pas introduire, devant lui, une action contre le Parlement. Le Tribunal fédéral, à la différence de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, n'arbitre pas les conflits qui s'élèvent entre les autorités politiques.

*390. Supériorité du Gouvernement sur le Parlement. Prestige du petit nombre.* Et pourtant, bien qu'il n'ait ni veto, ni accès direct au peuple ou au tribunal, le Gouvernement occupe une position très forte. On peut bien dire qu'il est, théoriquement, inférieur au Parlement, dont il doit exécuter les lois, les arrêtés, les motions. Pratiquement, il le domine de la tête et des épaules. Cette supériorité s'explique pour au moins trois raisons.

La première raison est tout à fait naturelle: elle tient au nombre. Il y a deux cent quarante-quatre places à l'Assemblée fédérale, sept au Conseil fédéral. Le siège à l'Assemblée s'obtient assez aisément: il suffit, pour cela, d'avoir un peu d'esprit, de la patience, des loisirs pour y travailler et, bien entendu, un minimum de chance. Le fauteuil au Conseil fédéral est infiniment moins accessible. Il faut, en général, pour s'y jucher, des qualités plus affirmées. Il faut aussi, c'est vrai, une conjonction de circonstances favorables: être, au bon moment, l'homme du bon parti et de la bonne région. En tout cas, pour plusieurs qui se sentent appelés, il en est peu qui soient élus. Si nous avons eu, depuis cent trente ans, près de trois mille parlementaires, nous n'avons connu que quatre-vingt-huit conseillers fédéraux. Et il n'est pas nécessaire d'avoir fait de longues études de sociologie



politique non plus que de psychologie des foules pour comprendre que ces hommes rares ont plus de prestige que les députés du commun.

*391. Force tirée des fonctions.* La deuxième raison tient aux fonctions. On n'insistera jamais assez là-dessus: le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale s'occupent à peu près des mêmes choses; mais c'est le Conseil fédéral qui propose presque toutes les délibérations des commissions et des chambres (cf. n° 59). Il en tire une force immense. Car celui qui rédige le projet a, en fait, plus de pouvoir que celui qui l'adopte. Le projet, c'est la route; il est plus important de la tracer que de l'aménager. C'est aussi l'ornière; une fois qu'elle est creusée, il faudrait un puissant attelage pour en sortir. L'Assemblée fédérale, en général, n'en sort pas. Cela ne veut pas dire qu'elle ne touche pas à ce qui lui est présenté. Il arrive qu'elle change beaucoup d'articles, et des articles importants, et qu'elle les change profondément. Mais les modifications qu'elle impose partent du texte du Conseil fédéral: elle ne crée pas, nous le savons, elle se contente de réagir. Les rares fois où elle a voulu légiférer toute seule, en se fondant sur l'initiative de l'un de ses membres, elle n'a rien eu de plus pressé que de recourir aux services de l'Administration fédérale. D'ailleurs, dans les cas d'initiative parlementaire, le Conseil fédéral doit toujours être, au moins, consulté. Et son avis est du plus grand poids.

En d'autres termes, la fonction législative, d'où le Parlement tire sa supériorité juridique, appartient, pour une part essentielle, au Gouvernement. Et il y a toutes les autres fonctions, considérables, où le Gouvernement joue un rôle primordial, voire unique. L'adoption des ordonnances, qui permet de mesurer la vraie portée des lois; l'exécution de ces lois et de ces ordonnances, qui façonne la vie des administrés; la conduite des affaires étrangères, qui constitue peut-être la partie la plus noble de la politique d'un pays; tout cela relève, principalement, du Conseil fédéral et contribue à lui donner sa véritable stature.

*392. Force tirée des moyens.* La troisième raison tient aux moyens. Du point de vue de la logistique, si l'on peut dire ainsi, le Conseil fédéral bénéficie d'un avantage écrasant. Il dispose de la science et du travail de milliers de fonctionnaires, qui lui fournissent, au moment où il le leur demande et dans une forme immédiatement utilisable, les informations et les arguments dont il a besoin. En regard, le Parlement a un petit service de documentation d'une dizaine de personnes, les groupes parlementaires les plus nombreux ont engagé quelques spécialistes, et certains membres de l'Assemblée fédérale, qui sont eux-mêmes conseillers d'Etat d'un canton, ou maires, ou secrétaires d'association, ou chefs d'entreprise, peuvent compter sur un soutien administratif. Mais la partie n'est, manifestement, pas égale. D'ailleurs, beaucoup de députés sont seuls. Nul ne les aide à digérer la montagne de papier qu'ils trouvent dans leur boîte aux lettres. Et, s'ils ont une profession exigeante qu'ils ne veulent pas sacrifier entièrement à leur tâche publique, ils seront constamment à court de temps, hors de souffle, en retard d'une lecture ou d'une réflexion. Pour finir, ils étudient, dans le train qui les amène à Berne, le projet dont ils devront débattre l'heure suivante.

Comme si cela n'était pas suffisant, les chambres se sont donné des règlements qui, sinon dans la lettre, du moins tels qu'ils sont pratiqués, accentuent encore la prépondérance du Gouvernement. Le programme des sessions, même s'il est arrêté par la Conférence des Présidents de groupe, au Conseil national, et par le Bureau, au Conseil des Etats, est adapté aux vœux du Conseil fédéral. Il en va pareillement de l'ordre du jour des séances. Enfin, lors des débats, le conseiller fédéral n'est pas limité dans son temps de parole et il a toujours le dernier mot. Ce sont là plus que des règles de procédure : c'est capital pour la compréhension de notre régime. De tels mécanismes, dictés par un souci d'ordre, consomment l'abaissement des parlementaires. Au Conseil national, le député moyen a dix minutes pour parler, dix minutes pour aligner toutes ses raisons. Quand il a regagné sa place, il doit les entendre démolir par ses collègues — ce qui est normal —, mais sans pouvoir répliquer



— ce qui l'est moins. Sans doute le règlement l'autorise-t-il à parler une seconde fois. Mais alors, il n'a que cinq minutes et, de toute façon, c'est mal vu. Pour finir, le conseiller fédéral donnera tranquillement l'estocade. Il a tout son temps. Il n'a même plus besoin de réfuter des objections. Il n'a qu'à montrer les avantages de son projet, taper sur le clou pendant une heure s'il le faut, et c'est sous l'impression de ce dernier discours que la chambre passe au vote.

## B. Appréciation

*393. Renvoi.* Le régime gouvernemental est assez étroitement lié au système électoral pour qu'il convienne de reporter à plus tard l'appréciation qu'on en peut faire. Nous ne voulons pas dire, par là, que les règles sur le choix des députés prédéterminent, à elles seules, la composition des chambres non plus que celle du Conseil fédéral. L'histoire, les conditions économiques et sociales, le génie propre à certains hommes politiques les influencent également. Mais il nous semble évident qu'il y a un rapport entre la proportionnelle et la présence de plusieurs partis au Conseil national, de même qu'il y en a un entre le multipartisme du Parlement et la coalition qui caractérise le Gouvernement actuel. Nous reviendrons, par conséquent, sur tout cela quand nous aurons traité des élections.

# III. Le système électoral

*394. Notion.* On entend, par système électoral, la manière dont le peuple désigne les membres des autorités qu'il a le pouvoir d'élire. Ce sont surtout les Parlements et les Gouvernements qui sont sujets à l'élection populaire. En Suisse, par exemple, les citoyens des cantons élisent les grands conseils et les conseils d'Etat, ainsi que les députés au Conseil des Etats; les citoyens qui ont l'exercice des droits politiques fédéraux (ce sont, à peu de chose près, les mêmes personnes) élisent les députés au Conseil national. Le Conseil fédéral, on le sait, n'est pas élu par le peuple, mais par l'Assemblée fédérale.

Le droit public de certains cantons soumet d'ailleurs encore d'autres charges à l'élection populaire, notamment celles de juges, de fonctionnaires, d'instituteurs, de préfets. Nous ne traiterons que de l'élection des membres du Parlement fédéral.

*395. Le peuple.* Le peuple, au sens où nous le prenons ici, est le corps électoral, c'est-à-dire l'ensemble des personnes qui ont l'exercice des droits politiques. Dans un régime de suffrage universel des hommes et des femmes, le corps électoral représente environ 60 à 75 % de la population (plus ou moins selon le nombre d'étrangers, le nombre d'enfants, l'âge de la majorité civique, la durée de résidence que la loi exige). Le corps électoral fédéral est de 3 800 000 citoyens, pour une population de 6 300 000 habitants: la proportion est presque exactement de 60 %. La question est maintenant de savoir comment ces 3 800 000 citoyens feront pour élire les deux cents membres du Conseil national.

*396. La circonscription.* Le système électoral tient en deux points principaux: le problème de la circonscription et celui du mode électoral.

On peut imaginer que tous les électeurs soient invités à



élire tous les députés en une seule circonscription. Cette solution est rarement choisie, à cause de la distance qu'elle met entre les candidats et les citoyens: les listes seront pleines de noms inconnus.

Pour rompre cet anonymat, on a coutume de fractionner l'élection en un nombre suffisant de circonscriptions. Il s'agira, généralement, de circonscriptions territoriales et on a deux possibilités. Ou bien le territoire du pays est divisé en autant de petits arrondissements qu'il y a de sièges au Parlement: l'élection sera uninominale. Ou bien le territoire est divisé en circonscriptions moins nombreuses et plus grandes: l'élection sera plurinominale. Les membres de la Chambre des Communes britannique sont élus en circonscriptions uninominales; les députés au Grand Conseil neuchâtelois le sont en districts plurinominaux. Sous la IV^e^ République française, les députés à l'Assemblée nationale l'étaient par départements; les députés de la V^e^ le sont par arrondissements.

La difficulté est alors de faire les découpages ou les attributions de telle manière que chaque siège ait approximativement la même valeur représentative. On peut prendre pour base de calcul les habitants, ou les ressortissants, ou les électeurs. On aura soin aussi de ne pas tailler des circonscriptions artificielles, qui avantagent certains partis au détriment des autres, en isolant, par exemple, ceux auxquels on veut nuire dans des « réserves » où ils remporteront des victoires inutilement coûteuses. Ce dernier problème ne se pose pas, il est vrai, quand les circonscriptions sont données par l'histoire et n'ont pas été créées en vue de l'élection.

*397. Le système majoritaire. Majoritaire à un ou à deux tours.* Si la circonscription est uninominale, l'élection se fait, nécessairement, à la majorité. On connaît deux variantes principales.

Première variante: est élu le candidat qui obtient le plus de voix, c'est-à-dire plus de voix qu'aucun de ses concurrents. On parle d'une élection à la majorité relative, ou de majoritaire à un tour, parce que, sauf le rare cas d'égalité de

suffrages, il y a toujours un vainqueur et que l'opération est achevée en un seul scrutin.

Deuxième variante: est élu le candidat qui obtient plus de la moitié des voix exprimées, c'est-à-dire plus de voix que tous ses concurrents réunis. On dit alors que l'élection se fait à la majorité absolue et que la majoritaire est à deux tours, parce qu'il est fort possible qu'au premier tour personne n'obtienne cette majorité. Il y aura ce qu'on nomme un ballottage. Au second tour, on se contentera, vraisemblablement, d'une majorité relative; ou bien on éliminera tous les concurrents, sauf les deux meilleurs du premier tour. En effet, lorsqu'il n'y a que deux candidats pour un siège, la majorité absolue coïncide avec la majorité relative.

La Grande-Bretagne et les Etats-Unis pratiquent la majoritaire à un tour; la France de la Ve République, la majoritaire à deux tours.

*398. Le système proportionnel.* Si la circonscription est plurinominale, l'élection peut se faire à la majorité, avec les deux variantes que nous venons de voir. Mais elle peut aussi se faire selon un autre mode, qui est celui de la représentation proportionnelle. Comme il y a plusieurs sièges à pourvoir, on peut, au lieu de les donner tous au parti le plus fort, les partager entre plusieurs partis, à proportion de leur force. Soit dix sièges et 100 000 suffrages. 60 000 pour le parti A, 30 000 pour le parti B, 10 000 pour le parti C. A la majoritaire, le parti A emporte les dix sièges. A la proportionnelle, il en prend six et il en reste trois pour le parti B et un pour le parti C. La théorie de la proportionnelle a été inventée vers le milieu du siècle passé et mise en pratique, dès les années quatre-vingt-dix, dans certains cantons suisses et en Belgique; l'Italie et l'Allemagne l'ont appliquée après les deux guerres mondiales, la France sous la IVe République.

La proportionnelle pose un problème arithmétique particulier, que la majoritaire ne connaît pas. Comme il faut répartir des sièges au prorata de nombres qui ne sont pas dans un rapport simple, le résultat exact ne sera, probablement, pas un nombre entier. L'exemple de tout à l'heure est



fabriqué, il n'est pas vraisemblable et ne sert qu'à la démonstration. On aura plutôt 54 296, 28 062 et 17 642 suffrages pour chacun des trois partis, ce qui donne 5,4296 sièges, 2,8062 sièges, 1,7642 siège. Il faudra donc procéder par approximation, décider notamment si A aura six sièges ou C deux sièges. Les mathématiciens ont imaginé toute sorte de méthodes. Dans le cas précédent, par exemple, la méthode du plus fort reste donne un second siège à C (parce que, tout simplement, 0,7642 est supérieur à 0,4296). La méthode de la plus forte moyenne donne un sixième siège à A (parce que $\frac{5,4296}{5+1}$ est supérieur à $\frac{1,7642}{1+1}$). Quant à B, les deux méthodes lui assurent trois sièges.

*399. Le quorum.* La proportionnelle est évidemment d'autant plus exacte que le nombre des sièges à répartir est élevé. Mais elle donne alors — et c'est un corollaire — des chances aux plus petits partis, voire à des groupuscules. Sur dix sièges, un parti qui réunit 10 % des suffrages est sûr d'avoir un député; selon la force des autres partis, il peut même l'avoir avec 8 ou 5 %. Sur trente sièges, il suffit de 2 à 3 % des voix pour en gagner un. Ce mode électoral favorise donc le morcellement des formations politiques et la multiplication des partis.

Comme une excessive dispersion n'est pas propice à une bonne conduite des affaires publiques, on cherche parfois à la prévenir en exigeant un «quorum». Le quorum est la fraction de l'ensemble des voix exprimées, par exemple 5 ou 10 %, qu'un parti doit atteindre, s'il veut participer à la distribution des sièges. Si donc la circonscription est de trente sièges et le quorum de 10 %, cela signifie que le parti aura au moins trois députés, ou point du tout.

*400. Listes bloquées, panachage.* Observons enfin que, dans les scrutins plurinominaux, qu'ils se fassent à la majoritaire ou à la proportionnelle, l'issue de l'élection peut dépendre de la liberté qui est laissée au citoyen.

Dans certains pays, le citoyen n'a d'autre droit que celui de choisir entre des listes concurrentes, sans pouvoir y apporter la moindre modification. En majoritaire, le résultat est d'une incontestable brutalité: le parti le plus fort rafle effectivement tous les sièges. En proportionnelle, la répartition est sans doute différenciée, mais le rang des candidats, et par conséquent la désignation des élus, sont l'affaire des organes du parti.

Dans d'autres pays, le citoyen peut modifier la liste qu'il a choisie par le panachage, le biffage, etc. C'est dire que la majoritaire est assouplie: sur dix sièges, l'opposition en gagnera peut-être un ou deux. C'est dire aussi que l'influence du parti sur les candidats est réduite: les citoyens ne choisissent pas seulement entre les listes, mais aussi entre les personnes qui figurent sur ces listes.

## A. Les traits distinctifs

*401. Pour le Conseil national, la circonscription est le canton.* La circonscription électorale pour le Conseil national est, depuis 1919, le canton ou le demi-canton (art. 72 de la Constitution fédérale). Auparavant, le législateur fédéral pouvait découper des circonscriptions à l'intérieur des cantons et s'était permis, à l'occasion, quelques petits artifices. Aujourd'hui, les frontières résultent de l'histoire, ce qui coupe court à toute manœuvre.

Les deux cents sièges du Conseil sont répartis entre les vingt-cinq Etats en raison de leur population, selon une formule établie par une loi de 1963: le calcul se fait au plus fort reste. Les plus petits Etats ont droit à un siège, même s'ils n'y peuvent prétendre arithmétiquement.

*402. L'élection se fait à la proportionnelle.* Cinq Etats n'ont qu'un siège (Uri, Obwald, Nidwald, Glaris, Appenzell Rhodes Intérieures). Les vingt autres en ont de deux (comme



Zoug) à trente-cinq (Zurich). Dans les cinq circonscriptions uninominales, l'élection se fait à la majoritaire à un tour. Dans les vingt circonscriptions plurinominales, elle se fait, depuis 1919, à la proportionnelle (art. 73 de la Constitution fédérale). La proportionnelle a été durement conquise par les socialistes et les catholiques sur les radicaux, après trois initiatives populaires. Elle a eu pour effet immédiat de diminuer la députation radicale de 105 à 63 sièges, d'augmenter celle des socialistes de 22 à 41 sièges et de faire entrer à la chambre, avec 25 sièges d'un coup, le parti agrarien, devenu plus tard l'Union démocratique du centre.

*403. Il n'y a pas de quorum.* La loi de 1919 n'a pas prévu de quorum. Il ne serait d'ailleurs utile que dans les grands cantons (Zurich, Berne, Vaud, etc.). Dans les autres, le nombre de sièges est assez bas pour faire lui-même office de barrage. A Neuchâtel, par exemple, qui n'a que cinq sièges, il faut environ 15 % des suffrages pour avoir un député.

La proportionnelle, jointe à l'absence de quorum et compte tenu de la diversité politique du pays, a néanmoins multiplié les partis. Il y en a une dizaine dans la législature de 1975 à 1979. On notera qu'au Bundestag allemand, qui a pourtant beaucoup plus de sièges que le Conseil national (496 membres), un quorum dévastateur de 5 % des suffrages émis dans l'ensemble de la nation (!) a réduit à quatre le nombre des groupes parlementaires.

*404. La proportionnelle n'est pas intégrale.* Comme, en Suisse, les proportions se calculent dans chaque canton séparément et non pas pour toute la nation (à la manière allemande), il peut en résulter qu'avec moins de suffrages un parti ait plus de sièges que son concurrent. Cela s'est vu, par exemple, en 1971, où les radicaux avaient 49 sièges pour 21,8 % des suffrages et les socialistes 46 sièges pour 22,9 % des suffrages.

*405. Les calculs se font à la plus forte moyenne.* La répartition des sièges entre les partis se fait à la plus forte moyenne

et non au plus fort reste. Cette méthode avantage légèrement les plus grands partis. Cela explique aussi l'usage des apparentements, qui sont prévus par la loi, et qui permettent à des partis voisins de joindre leurs listes pour tirer profit de ce mode de calcul. La répartition interne entre les partis apparentés se fait ensuite selon la règle ordinaire. Exemple: si, à Neuchâtel, en 1975, les socialistes s'étaient joints aux communistes et à la Ligue marxiste révolutionnaire, ils auraient obtenu trois sièges (pour eux seuls, pas pour leurs alliés), et n'en auraient laissé que deux aux radicaux et aux libéraux. Au lieu de cela, ils ont eu deux sièges et les radicaux un député supplémentaire.

*406. Facultés de l'électeur.* La loi de 1919 donne à l'électeur le droit de biffer des noms sur sa liste, celui d'en cumuler, celui aussi de panacher, c'est-à-dire de porter sur sa liste le nom de candidats d'autres partis. L'élection est donc fortement personnalisée. Son intérêt principal réside, pour finir, moins dans l'affrontement des partis que dans la compétition des individus. Les luttes d'idées sont molles et n'ont pas grand effet sur le résultat. Mais les rivalités des candidats, à l'intérieur même des listes, sont connues; elles aiguisent le crayon des citoyens, qui cumulent leurs champions, biffent leurs bêtes noires et vont, par leur panachage, marquer leurs préférences jusque dans les lignes de l'adversaire.

*407. L'élection au Conseil des Etats.* Pour le Conseil des Etats, le droit fédéral ne dit que deux choses: il attribue deux sièges à chaque canton, un à chaque demi-canton (art. 80 de la Constitution); il exige une élection démocratique (art. 6). Pour le reste, l'affaire relève du droit cantonal.

Tous les cantons connaissent maintenant l'élection populaire directe. Tous se sont constitués en une circonscription unique, aucun n'a divisé son territoire en deux arrondissements. Tous les cantons ont choisi la majoritaire, seule la Constitution du Jura prévoit la proportionnelle. Presque partout, la majoritaire est à deux tours. Nulle part, le citoyen n'est lié par une liste; cela signifie, s'il est de la majorité, qu'il peut donner une de ses deux voix à un candidat de la minorité. C'est ainsi que certains candidats socialistes accèdent au Conseil des Etats.



## B. Appréciation

*408. Le jugement est nécessairement subjectif.* On pouvait, parlant du fédéralisme, distinguer des avantages et des défauts. Pour le régime gouvernemental et le système électoral, ce n'est plus guère possible. Il y a là trop de caractères ambivalents. Que faut-il préférer: le Gouvernement d'un parti majoritaire ou celui d'une coalition? L'un et l'autre ont leurs bons et leurs mauvais côtés. L'un et l'autre peuvent plaire ou déplaire, selon les conceptions de celui qui les juge. Certains aiment les situations simples et tranchées. Mais on peut aussi penser qu'il vaut mieux, pour la paix publique, que toutes les forces vives de la nation s'unissent dans la direction du pays. Nous allons donc essayer de déduire, sans vouloir les classer, les conséquences politiques des règles constitutionnelles que nous avons décrites.

*409. La pluralité des partis. Le Gouvernement quadripartite.* Le point de départ, c'est la pluralité des partis représentés à l'Assemblée fédérale. Il y en a dix. Trois grands: le parti démocrate-chrétien (46 membres au Conseil national, 18 au Conseil des Etats); le parti radical (47 et 13); le parti socialiste (54 et 6). Un moyen: l'Union démocratique du centre (22 et 5). Un plus modeste: l'Alliance des indépendants (11 et 1). Cinq petits: le parti libéral (6 et 1); le parti du travail ou parti communiste (5 conseillers nationaux); le Mouvement républicain (4); le parti évangélique (3); l'Action nationale (2).

Aucun parti n'est assez fort pour gouverner tout seul. Même deux partis n'y suffiraient pas. Il en faut au moins trois. On pourrait imaginer: les radicaux, les démocrates-chrétiens, les démocrates du centre. Cela s'est même vu pendant longtemps, jusqu'à ce que la démocratie-chré-

tienne, qui a une aile franchement socialisante, s'en lassât. Alors: les radicaux, les démocrates-chrétiens et les socialistes? Les socialistes étaient tout à fait acceptables, depuis qu'ils avaient ôté Karl Marx de leur programme. Mais il y a sept sièges à distribuer, les parts ne seraient pas égales. Tout compte fait, on s'entendit, un jeudi de décembre 1959, pour une coalition à quatre: deux radicaux, deux démocrates-chrétiens, deux socialistes, un démocrate du centre; formule dont on conviendra qu'elle est, sinon «magique», du moins mathématiquement apaisante: le Conseil fédéral est devenu l'exacte réduction du Conseil national.

Cela dure depuis dix-huit ans et rien ne permet de dire que cela ne durera pas encore longtemps. Sans doute ne s'agit-il pas là d'une conséquence nécessaire de notre droit électoral. Mais c'en est une conséquence possible et l'opinion publique paraît l'apprécier. Or l'une des vertus cardinales d'un Gouvernement n'est-elle pas de plaire à la société qu'il doit régir?

*410. Les servitudes de la formule quadripartite.* La formule de 1959 a aussi, naturellement, ses servitudes.

D'abord, comme toutes les combinaisons rigides, elle limite la liberté de choix de l'Assemblée fédérale, surtout lorsqu'un seul siège est vacant. Pour remplacer un radical, il faut un radical; et peut-être un radical d'une certaine région, même si cette région n'a pas de candidat radical qui ait les qualités qu'il faut, alors qu'elle a un candidat socialiste qui ferait très bien l'affaire. Au fond, ce qui est admirable, avec ces restrictions, c'est qu'en général les députés finissent quand même par élire de bons ministres.

Ensuite, la formule donne au Gouvernement une majorité parlementaire si formidable qu'elle en perd toute signification politique. Théoriquement, les projets du Conseil fédéral devraient obtenir l'approbation de 169 membres sur 200 au Conseil national et de 42 sur 44 au Conseil des Etats. En cas de referendum, les décisions de l'Assemblée fédérale devraient être plébiscitées dans le rapport de cinq voix contre une. Chacun sait qu'il n'en est rien. L'opposition, qu'on pouvait croire disparue, existe bel et bien. Seulement,



au lieu d'être localisée, elle est diffuse, on la trouve un peu partout, elle se déplace de cas en cas.

*411. L'opposition est diffuse.* Au Parlement, personne ne se sent tenu d'être fidèle. Chacun peut se dire: si je vote contre le Gouvernement, il en restera 168 pour le soutenir. Chaque groupe peut se dire: si nous votons contre lui, il en aura toujours trois. Pour finir, tout le monde s'estime fondé à suivre sa propre inspiration et le résultat du vote devient aléatoire.

C'est pareil devant le peuple. Bien entendu, il y aura toujours un décalage entre le corps électoral et les autorités élues et on doit s'attendre que les citoyens qui ont choisi un député ne soient pas prêts à entériner toutes les mesures qu'il a votées. Mais les députés contribuent aussi à former la volonté populaire. Or, pendant les campagnes référendaires, que voit-on? Au lieu de défendre le projet du Parlement, certains membres de la «majorité» courent les assemblées pour le démolir. Dans les rangs bourgeois, on reproche volontiers aux socialistes de jouer ce double jeu, d'être à la fois dans le Gouvernement et contre lui. La réalité est beaucoup plus nuancée. Il est vrai que les socialistes, plus qu'aucun autre parti gouvernemental, lancent des initiatives populaires qui proposent des solutions différentes de celles du Conseil fédéral. Mais les autres partis ne se gênent pas, quand vient un referendum, de lâcher le Gouvernement (cf. n^os^ 31 et 58). Il n'y a qu'à voir comment sont morts l'article conjoncturel, la loi sur l'aménagement du territoire, la taxe à la valeur ajoutée.

*412. Influence du système électoral sur le régime gouvernemental.* Il est difficile de dire dans quelle mesure notre système électoral a influencé notre régime gouvernemental. On peut admettre que la proportionnelle sans quorum est, pour une part, la cause d'un certain éparpillement des forces politiques. Sans doute n'est-ce pas elle qui a créé le tripartisme. Les radicaux, les démocrates-chrétiens, les socialistes ont, chez nous, de très profondes racines. Mais il semble qu'elle ait permis à tous les trois de conserver une force à

peu près constante, alors que la majoritaire aurait peut-être affaibli l'un ou l'autre. Ce qui est plus remarquable, c'est que la proportionnelle a rendu possible la naissance ou le maintien de plus petits partis. Or l'existence de ces partis, même modestes, réduit corrélativement l'ampleur des trois grands. Il en résulte, on l'a vu, que deux grands partis ne peuvent plus, à eux seuls, faire une majorité. Il faut — c'est presque mathématique — une alliance d'au moins trois partis. Parmi toutes les combinaisons possibles on a choisi la plus sûre, celle des trois grands. On l'a même consolidée avec un quatrième.

Ces précautions peuvent paraître excessives. Moyennant un peu de discipline, une courte majorité suffirait. Mais, justement, les parlementaires suisses ne sont pas très disciplinés. Et puis il faut tenir compte du referendum. Le Premier Ministre britannique peut, à la rigueur, s'offrir le luxe de gouverner avec 330 députés sur 635, le Chancelier allemand avec 260 sur 496. Quand la Chambre des Communes ou le Bundestag a tranché, la décision est définitive. En Suisse, nous avons encore le vote populaire. Il est souvent négatif, on le sait. Il le serait bien davantage, si l'un des grands partis, exclu du pouvoir, combattait systématiquement tout ce qui sort du Parlement.

*413. La proportionnelle amortit les changements.* La proportionnelle a une autre particularité. Elle amortit le choc de l'élection générale. Supposons que, lors du renouvellement du Conseil national, trois pour cent des électeurs changent de camp, c'est-à-dire votent pour un autre parti que celui pour lequel ils ont voté quatre ans plus tôt: cela ne fait que six sièges (ou cinq ou sept, car rien, là-dedans, n'est tout à fait précis) qui passent d'un parti à l'autre. En majoritaire, surtout quand elle est à un tour, la secousse peut être infiniment plus brutale et provoquer un glissement de vingt ou trente sièges, car il faut parfois peu de chose pour transformer, dans plusieurs circonscriptions, une minorité en majorité. Autrement dit, des transferts de voix qui, en Grande-Bretagne, suffiraient à faire tomber un Gouvernement n'ont, en Suisse, qu'un effet limité.



Il n'y a guère d'élection au Conseil national qui déplace plus de dix sièges sur deux cents. En 1971, par exemple, les nationalistes de MM. Schwarzenbach et Oehen ont justement gagné dix sièges au détriment des socialistes (cinq), des indépendants (trois), des démocrates-chrétiens et des radicaux (chacun un). En 1975, les socialistes ont repris neuf sièges et les démocrates-chrétiens deux aux dépens des nationalistes (cinq), des indépendants, des démocrates du centre et des radicaux (chacun deux). On a donc eu un petit coup de barre à droite en temps d'inflation et de forte immigration, puis un petit coup de barre à gauche quand la récession est venue et que les étrangers ont commencé de partir. C'était, somme toute, limpide, mais de peu d'importance, car il n'y avait rien, là, qui pût affecter la combinaison gouvernementale. Les élections parlementaires, qui n'ont plus guère d'intérêt que pour l'amour-propre des candidats eux-mêmes, ont cessé, depuis longtemps, d'influencer la composition et le comportement du Conseil fédéral. Il est révélateur que, lorsque les socialistes sont entrés au Gouvernement, en 1959, ils venaient de perdre deux sièges au Conseil national (et même trois au Conseil des Etats!).

*414. Faut-il revenir à la majoritaire?* Alors, faut-il changer tout cela? faut-il revenir à la majoritaire, pour le Conseil national, dans l'idée de donner au peuple une prise plus directe sur la formation du Gouvernement? Cette réforme aurait, nous semble-t-il, plus d'inconvénients que d'avantages.

D'abord, on aurait de nouveau le problème des circonscriptions, qui seraient sans doute plus petites que les cantons. Il faudrait donc procéder, comme autrefois, à des découpages qui échapperaient difficilement au grief d'arbitraire. Et puis, la société suisse est si différenciée et si compartimentée qu'il n'est pas sûr que la majoritaire diminue notablement le nombre des partis. D'ailleurs, à supposer qu'il n'en reste que trois ou quatre, cela ne signifie pas du tout que le Gouvernement aurait une ligne plus claire. Enfin, quand cela serait, quand le Gouvernement irait franchement à gauche pendant quatre ou huit ans, puis à droite

pendant un temps égal, on ne voit pas ce qu'on aurait gagné au bout du compte: notre Conseil fédéral arrive au même résultat en louvoyant.

Ceux qui n'ont d'yeux que pour le bipartisme, l'alternance et le parlementarisme à l'anglaise devraient comprendre 1° que la Chambre des Communes a plus de deux partis; 2° qu'aucun des deux grands n'est sûr d'avoir une majorité solide; 3° que l'alternance ne fonctionne pas bien; 4° que le parti majoritaire ne peut, de toute façon, pas réaliser son programme et 5° que, malgré la sympathie que le Royaume-Uni peut nous inspirer, il y a — si on le juge à ses résultats — quelque chose de puéril à nous donner son Gouvernement pour modèle.

*415. Un régime «parlementaire» se concilierait mal avec le referendum.* Il y a encore une autre raison qui fait qu'un régime parlementaire conviendrait mal à notre pays: c'est le referendum. Le citoyen britannique, au jour de l'élection, choisit entre quelques programmes. S'il vote en majorité pour l'un d'eux, il entend qu'il soit réalisé dans les années suivantes. Il en confie le soin au Parlement et au Gouvernement et il se tait jusqu'à la prochaine élection (la consultation populaire de juin 1975 n'est qu'un accident, qui s'explique par une division interne du parti travailliste).

Le citoyen suisse agit différemment. Par l'élection, il désigne les parlementaires pour une législature, parce qu'il faut bien qu'il y en ait pour faire le travail politique. Mais il ne choisit pas un programme déterminé. Il n'en a pas besoin, puisqu'il peut, à tout moment, corriger l'œuvre de ses élus. Un programme cohérent n'est vraiment nécessaire que lorsque les autorités sont laissées à elles-mêmes. Si le peuple intervient à toute occasion, par des votes d'où la cohérence est, en principe, absente, le programme perd une bonne partie de sa valeur. Cela ne signifie pas qu'il soit inutile, mais son importance est singulièrement réduite.

*416. Chez nous, les questions de personnes sont distinctes des questions d'idées.* En résumé, le régime gouvernemental et le système électoral de la Suisse tendent à séparer les questions de personnes et les questions d'idées. Quand les personnes sont en cause, on ne se soucie guère de leurs idées. Quand les idées s'affrontent, on s'inquiète peu de savoir quelles personnes les soutiennent. Cette présentation, volontairement simplifiée, des choses nous paraît corroborée par la manière dont nous pratiquons nos jeux politiques.



Toutes les sociétés politiques ont, en effet, leurs jeux. Dans tel pays, ce sont les présidentielles, avec les primaires au printemps, les conventions nationales en été et le fameux mardi de novembre. Ailleurs, c'est un Clemenceau qui interpelle et un ministère qui tombe. Les peuples qui n'avaient pas le droit de vote se sont vu offrir des parades royales, des défilés militaires, des manifestations de masse. On trouve toujours quelque chose pour occuper les esprits et les cœurs.

Les citoyens de la Confédération suisse jouent, principalement, à trois jeux: le jeu des conseillers fédéraux, le jeu des conseillers nationaux, le jeu des referendums.

*417. Nos jeux politiques. Jeu des conseillers fédéraux.* Il a lieu en cas de vacance au Gouvernement. Pour les citoyens qui ne sont pas parlementaires, il s'agit uniquement d'un jeu de pronostic. On s'y livre dans les restaurants, dans les trains, ou dans les maisons particulières, à l'heure de l'apéritif ou à celle du café. Pour les citoyens parlementaires, le jeu n'est pas très différent, mais il s'accompagne, chez le joueur, du sentiment qu'il a une petite influence sur le résultat. Les critères qui affectent la conjecture ou la décision sont multiples. Il y a, on le sait, les inévitables conditions de parti, de canton, etc. Mais, même si elles limitent le choix, elles ne l'abolissent pas. Le candidat est-il sympathique? a-t-il une bonne tête? une santé, des nerfs solides? est-il travailleur? prompt à comprendre un dossier? apte à diriger une lourde administration? ne s'est-il pas compromis dans un récent débat? est-ce qu'il parle l'allemand (pour un candidat romand)? est-ce qu'il entend le français (pour un candidat suisse allemand)? On ne demande pas: quelles sont ses idées politiques?

*418. Jeu des conseillers nationaux.* Il se joue tous les quatre ans. Ici, chaque citoyen qui le désire participe à la décision. Le jeu se divise en deux phases. On choisit une couleur et des noms. Le choix de la couleur, c'est-à-dire du parti, se fait sans doute en fonction du programme. Mais cette phase, qui est théoriquement la plus importante, n'a pas beaucoup d'intérêt: le résultat en est presque connu d'avance. L'autre phase est autrement amusante. On a vu qu'elle se joue avec un crayon (n° 406). Sur dix citoyens qui votent, il y en a cinq ou six qui emploient leur crayon pour favoriser un candidat, éventuellement pour lui nuire. Et, là encore, les critères de choix sont nombreux. On en retrouve quelques-uns qui servent aussi au choix des conseillers fédéraux: il est sympathique, il a une bonne tête, il connaît bien son affaire. Ou bien: il est indépendant, il a du courage (le courage, en politique, est une vertu dont il est rare qu'on ait vraiment besoin, mais dont on parle souvent). Ou encore: il est représentatif de ceci, de cela. Pas un mot, là-dedans, de ses opinions profondes: l'électeur ordinaire ne distingue pas les candidats d'une liste à cause de leurs idées.

*419. Jeu des referendums.* Celui-ci est très différent. D'abord, la partie est presque permanente, il y a, chaque trimestre, plusieurs donnes. Dans la mesure où le peuple participe à la vie politique, c'est là qu'il prend les véritables décisions, celles qui touchent au fond. C'est là qu'il se prononce pour ou contre l'attribution de certaines tâches à l'Etat, pour ou contre certaines manières de les remplir, pour ou contre une restriction à la liberté, pour ou contre un impôt. Et alors, même si le vote n'est pas tout à fait pur, parce qu'il exprime parfois une humeur qui est sans rapport avec le projet présenté; et même si certains noms sont jetés dans la discussion, celui de l'auteur d'une initiative (M. Schwarzenbach, M. Franz Weber) ou de la demande de referendum (M. Otto Fischer), voire le nom d'un conseiller fédéral, à cause de la peine qu'ils se donnent à défendre un texte ou à l'attaquer, nos scrutins sont des scrutins d'idées, peut-être de sentiments, mais ils ne servent pas, comme il arrive ailleurs, à la glorification d'une personne.

# IV. La démocratie directe

*420. Démocratie représentative et démocratie directe.* On appelle démocratie représentative l'organisation politique où le peuple se borne à élire, périodiquement, des représentants au Parlement ou au Gouvernement et leur laisse ensuite le soin de légiférer jusqu'à l'élection suivante. La Grande-Bretagne, les Etats-Unis, l'Allemagne fédérale sont des démocraties représentatives.

Dans la démocratie directe, le peuple en fait davantage. Il se prononce sur les projets que ses représentants ont adoptés (referendum). Il arrive même qu'un groupe de citoyens ait le droit de faire des propositions (initiative populaire).

On use parfois d'un langage plus différencié. On dit que cette démocratie-là est semi-directe, pour réserver le terme de démocratie directe aux petits Etats où le peuple, réuni en assemblée, fait lui-même les lois. Mais cette forme, qu'on trouve encore dans plusieurs communes et dans certains cantons suisses, est trop rare pour qu'on lui consacre un adjectif particulier.

*421. Exemples de démocratie directe.* La Suisse, la plupart des Etats membres des Etats-Unis, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie sont, à des degrés divers il est vrai, des démocraties directes. Nous allons voir ce qui caractérise les institutions de notre pays.

## A. Les traits distinctifs

*422. Le referendum. Son objet et son mode.* Commençons par le referendum. Il est connu, en droit fédéral, pour toutes les revisions de la Constitution, totales ou partielles. Dans ces cas-là, il est même obligatoire, il a lieu d'office, sans qu'il soit nécessaire de le demander. Mais le referendum est

aussi possible sur les lois ordinaires, les arrêtés de portée générale et certains traités internationaux. Il est alors, en général, facultatif, c'est-à-dire qu'il n'a lieu que sur demande.

L'objet du referendum est donc assez étendu. Il l'est encore davantage dans les cantons, qui, par exemple, ont presque tous le referendum sur les dépenses, ou referendum financier.

*423. La demande de referendum.* Quand le referendum est facultatif, il doit être demandé par 50 000 citoyens, dans un délai de 90 jours. Il peut l'être aussi, dans le même délai, par les grands conseils de huit cantons, mais cela ne s'est jamais vu. Ce qui est essentiel, c'est qu'il ne peut pas être décrété par le Conseil fédéral, ni par l'Assemblée fédérale elle-même, ni par une minorité des chambres, comme cela est prévu dans le droit de certains cantons et de certains Etats étrangers.

Il y a tout de même une exception. L'Assemblée fédérale pourrait décider de passer dans la forme de l'arrêté constitutionnel ce qu'elle a la compétence de faire dans la forme ordinaire de la loi. Elle a ainsi le moyen de rendre le referendum obligatoire, donc, pratiquement, de déclencher elle-même le vote populaire. Elle l'a fait naguère pour un accord de libre-échange avec les Communautés européennes (1972). Le procédé n'était peut-être pas tout à fait orthodoxe; on pouvait, si on le voulait, reprocher au Parlement de diluer sa responsabilité politique en la faisant partager au peuple. Mais il n'y avait rien là d'inconstitutionnel et, surtout, il était absolument ridicule de soupçonner, là-derrière, un penchant plébiscitaire semblable à celui qu'on dénonçait, à la même époque, chez les Présidents de la République française.

*424. Effet suspensif.* Le referendum est, en général, suspensif. Cela veut dire que le texte qui y est sujet n'entrera pas en vigueur tant que le vote populaire n'aura pas eu lieu ou que le délai pour le demander ne sera pas échu. Ce n'est que dans les cas d'urgence qu'un arrêté peut être appliqué sans



retard (cf. n° 67). Le referendum, qui n'est pas supprimé pour autant, prend alors un caractère abrogatoire: l'arrêté rejeté par le peuple cesse de produire effet au bout d'un an.

*425. Détermination du résultat.* Le vote référendaire est simple: la loi passe s'il y a plus de oui que de non; elle ne passe pas dans le cas contraire. Aucun quorum n'est requis, comme il l'est, par exemple, au Danemark. Il y a, toutefois, une exigence supplémentaire pour les votes sur les textes constitutionnels: il faut alors les deux majorités du peuple et des cantons. Les arrêtés urgents qui dérogent à la Constitution, ainsi que l'adhésion à une communauté supranationale ou à une organisation de sécurité collective, sont soumis à la même réglementation; dans ces cas, d'ailleurs, le referendum est obligatoire.

*426. L'initiative populaire.* Quant à l'initiative populaire, elle est possible, moyennant 100 000 signatures recueillies dans un délai de dix-huit mois, pour toute revision de la Constitution fédérale. Elle peut proposer une revision totale, une revision partielle, l'adoption, la modification, l'abrogation de n'importe quelle règle constitutionnelle. Tout ce qu'on exige d'elle, c'est, lorsqu'elle tend à une revision partielle, qu'elle respecte le principe de l'unité de la matière.

En revanche, l'initiative populaire n'est pas possible au niveau des lois — à la différence de ce qui se fait dans la plupart des cantons. On observera qu'une initiative qui demanderait la suppression d'une loi ressemblerait fort à un referendum abrogatoire. Le referendum italien, tel qu'on l'a vu pratiquer, en 1974, sur le droit du divorce, est, au fond, une variété d'initiative.

*427. L'initiative est plus qu'une pétition.* L'initiative populaire, à la manière suisse, est plus qu'une pétition (cf. n° 286). Elle ne dépend pas — sauf le cas rarissime où elle est annulée — de la volonté du Parlement. C'est un appel au peuple et, à moins que ses auteurs mêmes ne la retirent, elle finit toujours par un referendum.

## B. Les avantages

*428. Les citoyens décident de leur destin.* Si l'on trouve bon qu'un peuple puisse décider de son destin, on doit se féliciter du développement de la démocratie directe. Au lieu de déléguer à d'autres la charge de faire son bonheur, le citoyen est en mesure d'y travailler lui-même. Naturellement, il ne se prononce que sur certaines questions, dont la somme ne constitue pas un système complet. La méthode est plutôt pointilliste: on vote sur l'assurance-chômage, sur l'aménagement du territoire, sur les principes de la radio-télévision, sur un impôt, sur la protection des locataires, sur l'interruption de grossesse, sur le service civil, etc. Pour importants que soient ces objets, il en est beaucoup d'autres qui ne sont jamais soumis aux scrutins populaires et qui sont, d'ailleurs, peu propres au referendum: le montant des salaires et des prix, le cours de la monnaie, les investissements de nos entreprises, autant de décisions qui affectent aussi, profondément, la vie des particuliers. Mais ce que peut faire l'électeur suisse n'est pas méprisable du tout.

*429. L'initiative populaire enrichit le débat public.* Le referendum n'est, à vrai dire, le plus souvent, qu'un instrument négatif. Le peuple s'oppose aux lois qu'il ne veut pas se voir appliquer. Par l'initiative, en revanche, les groupes les plus divers peuvent proposer à la nation toute sorte d'idées nouvelles. Si on juge les autorités politiques trop mesurées, si on leur reproche de manquer d'imagination, si on les tient pour incapables de rien entreprendre de grand — et le grief n'est peut-être pas entièrement immérité — il reste à ceux qui le leur font la ressource de jeter eux-mêmes dans le débat public les projets que le monde officiel leur refuse.

Nous savons bien qu'il est difficile de faire triompher ces initiatives venues de l'extérieur. Issues d'une minorité, elles n'obtiennent que rarement l'agrément du peuple. Mais elles suscitent des contreprojets, des changements de lois ou d'ordonnances qui font que, pour finir, il s'est quand même



passé quelque chose. Et puis on a discuté, et cela aussi est enrichissant. Les plus belles controverses de ces dix dernières années ont, pour une bonne part, été déclenchées par les citoyens eux-mêmes: l'avenir de la prévoyance sociale, l'interdiction de l'exportation d'armes, la participation des travailleurs aux décisions de l'entreprise, l'harmonisation fiscale, la décriminalisation de l'avortement, le service civil, les dimanches sans voitures, les centrales nucléaires, les routes nationales et — pourquoi ne pas la mentionner? — la question des étrangers, aucun de ces débats n'aurait atteint la même ampleur, s'il n'avait eu d'autre aliment que les motions des députés et les projets du Gouvernement.

*430. Le referendum est un moyen d'éducation civique.* Chaque scrutin populaire oblige les citoyens à s'informer. Sans doute ne sont-ils pas nombreux à le faire, c'est notoire, soit qu'ils s'abstiennent de voter, soit qu'ils votent selon les conseils d'un tiers ou au gré de leur fantaisie. Mais, quand il n'y aurait qu'un électeur sur vingt qui prendrait la peine de se renseigner, cela ferait toujours deux cent mille personnes qui seraient instruites des affaires de l'Etat. Le referendum est un excellent moyen d'éducation civique et d'intégration au pays.

*431. Le referendum protège les cantons.* Le referendum a servi, mainte fois, à protéger les cantons contre une extension des pouvoirs fédéraux. Et pas seulement en matière constitutionnelle, où la double majorité est requise. Aussi à l'égard de certaines lois. D'ailleurs, on observera que le referendum législatif a été introduit, en 1874, précisément pour contrebalancer l'attribution de nouvelles compétences à la Confédération. Nous ne voulons pas dire, par là, que les lois qui ont été rejetées aient été mauvaises et qu'on ait bien fait de les repousser. La diversité des droits cantonaux n'est pas une fin en soi et toute loi uniforme n'est pas, par cela même, perverse. Nous voulons simplement rappeler que la structure fédérative convient admirablement à la Suisse et que le referendum en est un auxiliaire utile.

## C. Les défauts

*432. Le système repose sur une abstraction. Qu'est-ce que le peuple?* Avant de montrer les défauts de la démocratie directe, nous aimerions prévenir un malentendu. Si, dans notre recensement, les défauts apparaissent plus nombreux que les avantages, c'est parce qu'ils sont plus différenciés. Cela ne signifie pas du tout qu'à la fin ils l'emportent. Rien, au contraire, ne prévaut sur cette idée toute simple, qu'il est bon que les citoyens puissent se prononcer sur les lois qui leur sont applicables.

Et voici le premier défaut: le système repose sur une abstraction. On parle du peuple comme d'une personne qui aurait une volonté: le peuple a tranché, il a dit ceci, cela. En réalité, il faut avoir une forte imagination, ou une rare aptitude à la synthèse, pour voir l'unité là où tout n'est que diversité. Le peuple suisse, c'est l'ouvrier d'Olten, le coiffeur de Lugano, le violoniste de Saint-Gall, le camionneur de Brougg, l'étudiant de Genève, le paysan de Trubschachen, la barmaid de Bâle, le menuisier de Bôle, le jeune cadre de Winterthour, le retraité CFF de Martigny, qui n'ont pas grand-chose de commun. Tout ce qu'on leur demande, c'est, précisément, d'avoir la nationalité suisse; et c'est encore d'être sains d'esprit et d'avoir vingt ans. Quand ils remplissent les trois conditions, on les enfourne dans la grande statue d'airain à tête de peuple qui rend, tous les trois mois, ses oracles devant un parterre de scribes chargés de les consigner.

Cet anthropomorphisme est brutal. Il traite comme un bloc ce qui est infiniment complexe et nuancé. Il fait une somme de ce qu'on ne peut guère additionner. Il donne à la tiédeur le même poids qu'à la conviction, à la sottise autant de force qu'à l'intelligence. Naturellement, nous savons bien ce que nous devons au suffrage universel: de toutes les inégalités, l'égalité absolue est encore la moins insupportable. Mais ce n'est pas parce que nous ne trouvons rien de mieux que nous pouvons nier l'éclatante vérité: lorsqu'il se rend aux urnes, le peuple suisse est une fiction. Il existe en



d'autres temps, il existe en temps de péril national, ou dans ces moments de grâce où toutes les querelles s'oublient. Il n'existe pas devant le referendum.

*433. Les électeurs sont influençables.* Deuxième défaut: si le peuple n'a pas de volonté propre, les électeurs qui le composent n'en ont pas toujours, eux non plus. Beaucoup se rapportent, expressément, à l'avis d'autrui — ce qui est encore assez naturel. Mais beaucoup d'autres, qui se croient libres, se laissent subrepticement influencer. Nos jugements se forment, le plus souvent, sur une litière d'idées reçues, dont les habiles, qui font l'opinion, se gardent de montrer la faiblesse. Et les personnes qui les mettent en doute prennent bientôt la réputation de mauvais esprits.

Exemple pris au hasard dans l'histoire récente: la généralité du service militaire passe, chez nous, pour être un principe établi; alors qu'en réalité, et chacun peut le savoir s'il prend la peine d'ouvrir les yeux, les inégalités y fourmillent, et lors du recrutement, et dans l'affectation des soldats.

Autre exemple: les fausses solidarités. On arrive à faire croire aux gens les plus modestes qu'un impôt sur la fortune finira par les atteindre aussi, ou que le secret bancaire peut leur être profitable; en conclusion, «principiis obsta», tous ensemble contre le fisc, et la légion des petits contribuables protège efficacement les plus gros. Je ne sais pas s'il faut appeler cela de l'aliénation. Le mot nous vient d'un méchant jargon et ceux qui en usent ne sont, dans le domaine qui nous occupe, pas particulièrement innocents. Mais on ne peut pas s'empêcher de penser que les citoyens se font parfois, de ce qui leur est utile, une représentation bien étrange.

*434. Les projets sont compliqués et ardus.* Il faut aussi reconnaître que les projets soumis au vote populaire sont souvent difficiles. La matière en est compliquée et le langage ardu: les referendums de M. de Gaulle étaient vraiment plus simples. Mais notre défaut n'est pas de ceux qu'on corrige aisément. Parce qu'une matière est compliquée, on ne va tout

de même pas la soustraire au vote: elle est peut-être, justement, de la plus haute importance. Quant au langage, c'est celui-là même de nos lois et le style des juristes n'est pas toujours limpide. On ne fait pas un arrêté sur l'économie laitière comme on a fait le Code civil. Si le Gouvernement s'avisait de publier une version vulgaire, à l'usage de l'électeur, chacun crierait à la tromperie. Tout ce qu'il peut faire, c'est de donner des éclaircissements dans un commentaire annexe et d'espérer que les journalistes feront bien leur métier.

*435. Les scrutins sont difficiles à interpréter.* L'interprétation des scrutins peut être problématique, surtout quand les non l'emportent. Quelquefois, on y voit clair: on sait quel parti, quel groupe était contre, on sait pour quelle raison, on peut donc dire ce qui a causé l'échec de la loi. Mais, souvent, la situation est plus embrouillée: la loi est prise entre deux ou trois feux, la droite la trouve trop dure, la gauche la juge trop molle. Qu'est-ce qui a fait, par exemple, rejeter la TVA? le souci d'économie? l'aversion pour l'impôt indirect? le sentiment qu'une augmentation de l'impôt, de quelque nature qu'il fût, ne convenait pas à une période de marasme? Et l'article conjoncturel, pourquoi est-il tombé? parce qu'il touchait la gestion des cantons ou celle des entreprises? Même question pour la loi sur l'aménagement du territoire. Qui l'a tuée? les fédéralistes ou les propriétaires fonciers? Il faut le savoir, avant de préparer un nouveau projet ou d'y renoncer tout à fait. Or, justement, notre manière de voter ne fournit pas d'indication précise. Le résultat, c'est que le Gouvernement est enclin à faire ensuite plus de concessions qu'il n'était nécessaire.

*436. Tendance à l'incohérence.* Le referendum accroît l'incohérence politique. Il est déjà difficile à un Gouvernement et à un Parlement de suivre une voie rectiligne: les circonstances peuvent changer, les hommes varient. Mais, quand les citoyens s'en mêlent, les choses ne s'arrangent pas, au contraire.



On comprend bien pourquoi. La politique est faite de buts et de moyens. Il y a des buts, d'intérêt public, à poursuivre; et il faut, pour les atteindre, des moyens. Les buts sont agréables, puisqu'il s'agit, fondamentalement, d'améliorer les conditions de la vie en société. Les moyens le sont beaucoup moins: ce sont des impôts, des restrictions à la liberté, etc. Les parlementaires, de par leur situation sociale, sont peu sensibles à ces désagréments; les électeurs de la base y sont plus réfractaires. Et alors, tout va bien quand les buts et les moyens sont dans la même loi: l'électeur, qui a fait ses calculs, l'accepte ou la rejette en bloc. Mais, si les buts et les moyens font l'objet de votes séparés, le risque est grand que le peuple commence par accepter les uns et finisse par rejeter les autres. Nous l'avons vu quand nous parlions des finances fédérales (n° 223): les électeurs ont voté, de 1969 à 1973, tout un programme législatif (aménagement du territoire, encouragement du sport, protection de l'environnement, renforcement de l'AVS, développement de la recherche scientifique); puis ils ont repoussé les impôts.

*437. Tendance au compromis.* Le referendum pousse au compromis. Les textes qui sont sujets au vote populaire sont faits de telle manière qu'ils offrent le moins d'aspérités possible. En tout cas, les autorités qui les rédigent s'efforcent de gagner des électeurs en donnant des assurances à la ronde et en se gardant de braver personne. Il ne faut pas le regretter, le compromis n'est pas une pratique honteuse; si la beauté des lois en souffre, la cohésion nationale s'en trouve renforcée.

Ce qui est plus contesté, c'est la manière dont certains groupes politiques, certaines associations, usent du referendum pour faire prévaloir leurs vues. Manière préventive: ils montreraient leur force pour n'avoir pas à s'en servir. Si le referendum est obligatoire, ils menacent de combattre le projet devant le peuple. Si le referendum est facultatif, ils laissent entendre qu'ils le déclencheront. Quand ils disposent de gros bataillons (Union suisse des arts et métiers, Vorort, restaurateurs et cafetiers, Touring Club suisse, syn-

de même pas la soustraire au vote: elle est peut-être, justement, de la plus haute importance. Quant au langage, c'est celui-là même de nos lois et le style des juristes n'est pas toujours limpide. On ne fait pas un arrêté sur l'économie laitière comme on a fait le Code civil. Si le Gouvernement s'avisait de publier une version vulgaire, à l'usage de l'électeur, chacun crierait à la tromperie. Tout ce qu'il peut faire, c'est de donner des éclaircissements dans un commentaire annexe et d'espérer que les journalistes feront bien leur métier.

*435. Les scrutins sont difficiles à interpréter.* L'interprétation des scrutins peut être problématique, surtout quand les non l'emportent. Quelquefois, on y voit clair: on sait quel parti, quel groupe était contre, on sait pour quelle raison, on peut donc dire ce qui a causé l'échec de la loi. Mais, souvent, la situation est plus embrouillée: la loi est prise entre deux ou trois feux, la droite la trouve trop dure, la gauche la juge trop molle. Qu'est-ce qui a fait, par exemple, rejeter la TVA? le souci d'économie? l'aversion pour l'impôt indirect? le sentiment qu'une augmentation de l'impôt, de quelque nature qu'il fût, ne convenait pas à une période de marasme? Et l'article conjoncturel, pourquoi est-il tombé? parce qu'il touchait la gestion des cantons ou celle des entreprises? Même question pour la loi sur l'aménagement du territoire. Qui l'a tuée? les fédéralistes ou les propriétaires fonciers? Il faut le savoir, avant de préparer un nouveau projet ou d'y renoncer tout à fait. Or, justement, notre manière de voter ne fournit pas d'indication précise. Le résultat, c'est que le Gouvernement est enclin à faire ensuite plus de concessions qu'il n'était nécessaire.

*436. Tendance à l'incohérence.* Le referendum accroît l'incohérence politique. Il est déjà difficile à un Gouvernement et à un Parlement de suivre une voie rectiligne: les circonstances peuvent changer, les hommes varient. Mais, quand les citoyens s'en mêlent, les choses ne s'arrangent pas, au contraire.



On comprend bien pourquoi. La politique est faite de buts et de moyens. Il y a des buts, d'intérêt public, à poursuivre; et il faut, pour les atteindre, des moyens. Les buts sont agréables, puisqu'il s'agit, fondamentalement, d'améliorer les conditions de la vie en société. Les moyens le sont beaucoup moins: ce sont des impôts, des restrictions à la liberté, etc. Les parlementaires, de par leur situation sociale, sont peu sensibles à ces désagréments; les électeurs de la base y sont plus réfractaires. Et alors, tout va bien quand les buts et les moyens sont dans la même loi: l'électeur, qui a fait ses calculs, l'accepte ou la rejette en bloc. Mais, si les buts et les moyens font l'objet de votes séparés, le risque est grand que le peuple commence par accepter les uns et finisse par rejeter les autres. Nous l'avons vu quand nous parlions des finances fédérales (n° 223): les électeurs ont voté, de 1969 à 1973, tout un programme législatif (aménagement du territoire, encouragement du sport, protection de l'environnement, renforcement de l'AVS, développement de la recherche scientifique); puis ils ont repoussé les impôts.

*437. Tendance au compromis.* Le referendum pousse au compromis. Les textes qui sont sujets au vote populaire sont faits de telle manière qu'ils offrent le moins d'aspérités possible. En tout cas, les autorités qui les rédigent s'efforcent de gagner des électeurs en donnant des assurances à la ronde et en se gardant de braver personne. Il ne faut pas le regretter, le compromis n'est pas une pratique honteuse; si la beauté des lois en souffre, la cohésion nationale s'en trouve renforcée.

Ce qui est plus contesté, c'est la manière dont certains groupes politiques, certaines associations, usent du referendum pour faire prévaloir leurs vues. Manière préventive: ils montreraient leur force pour n'avoir pas à s'en servir. Si le referendum est obligatoire, ils menacent de combattre le projet devant le peuple. Si le referendum est facultatif, ils laissent entendre qu'ils le déclencheront. Quand ils disposent de gros bataillons (Union suisse des arts et métiers, Vorort, restaurateurs et cafetiers, Touring Club suisse, syn-

dicats), les «petites phrases» qu'ils prononcent en ce sens ne passent pas inaperçues. Et, si les autorités ne sont pas d'humeur combative, si les parlementaires ne sont pas prêts à tomber la veste — et ils le sont rarement — pour soutenir un projet, toutes ces pressions s'inscrivent, noir sur blanc, dans le texte des lois. Tel article peut paraître étrange, telle lacune incompréhensible: ils attestent, tous les deux, qu'on a eu peur du vote populaire.

*438. Influence des associations économiques.* C'est ici, probablement, le principal grief qu'on fait au referendum. Il est certain qu'il est parfois justifié. Mais faut-il, partant de là, bâtir toute une théorie? dire, gravement, que les vrais referendums sont ceux qui n'ont pas eu lieu, les vrais pouvoirs, ceux qui s'exercent dans les coulisses ou au téléphone? Cette théorie, qui contient sans doute une parcelle de vérité, est beaucoup trop fruste pour rendre compte exactement de la façon dont les choses se passent. La réalité, autant que nous l'ayons vue, paraît un peu plus complexe.

Les associations économiques, c'est vrai, prennent part à la préparation de la plupart des lois; le Gouvernement leur emprunte des experts, il leur demande des avis, il est bien clair qu'elles cherchent alors à défendre leurs intérêts, il leur arrive de parler de vote populaire... Mais elles avalent aussi pas mal de couleuvres, elles sont battues sur bien des points sans broncher et, s'il a lieu, le referendum, qui leur coûte cher, même à elles, ne leur apporte pas seulement des satisfactions.

Et puis, la vraie question est ailleurs. Tout le monde peut, à tous les stades de la confection d'une loi, spéculer sur l'issue d'un possible referendum et en tirer argument pour sa thèse. Faites comme ceci, ou comme cela, sinon vous verrez... Ce n'est jamais qu'un jeu de pronostic, un de plus, et il est normal qu'on en use comme dans d'autres négociations. Ce qui, toutefois, caractérise ce jeu, c'est qu'il n'est pas purement aléatoire. Les conservateurs y gagnent plus souvent que les progressistes, celui qui ne veut rien changer a plus de chances, en scrutin populaire, que celui qui propose une nouveauté; ses allusions au referendum ont donc plus de poids que celles de son adversaire.



C'est cela, surtout, qui attriste les esprits élevés. Il faut alors leur demander: est-ce que le conservateur qui, dans une négociation, invoque le referendum le fait parce qu'il espère ensuite, à force de propagande et d'argent, convaincre les électeurs et les ranger à ses vues? n'est-ce pas plutôt parce qu'il les sait, d'avance, favorables? En termes concrets: est-ce que c'est M. Fischer qui rend le peuple suisse conservateur? ou est-ce que c'est le peuple, conservateur, qui donne des armes à M. Fischer? Il y a peut-être un peu des deux. M. Fischer est éloquent et fortifie les citoyens dans leurs dispositions. Mais il y a essentiellement du second.

*439. Le referendum rend l'innovation difficile.* Nous voilà au cœur de la controverse. Plus on descend vers la base, plus on approche de l'immobilité. Le Conseil fédéral est un peu plus progressiste que l'Assemblée, l'Assemblée un peu moins conservatrice que le peuple. De là vient que M. Fischer, pour le nommer encore, a peu de succès à la chambre et beaucoup devant l'opinion. Et, s'il en a devant l'opinion, ce n'est pas tellement, comme on l'insinue quelquefois, parce qu'il a des moyens financiers; c'est parce qu'il rencontre un bon terrain. Bien entendu, il ne s'agit pas de lui envier ses victoires. Le Parlement est élu pour faire ce qui lui paraît juste, non pour prévenir les vœux de ses électeurs. Mais, s'il reste fidèle à cette ligne, il doit s'attendre à des déconvenues. Le peuple suisse est profondément conservateur. Pas réactionnaire; pas fascisant. Non, conservateur, lent au changement, méfiant. Il est possible qu'il ne l'ait pas toujours été, qu'il le soit devenu sous l'effet des discours que les Fischer de cinq ou six générations lui tiennent depuis un siècle. Cela, ce sont les historiens qui peuvent nous l'apprendre. Aujourd'hui, en tout cas, il est conservateur, sans qu'on ait à le lui dire.

Dans ces circonstances, le referendum prend une couleur politique: il rend l'innovation difficile. On comprend que les progressistes le voient d'un mauvais œil et soient saisis

quelquefois d'une furieuse envie de l'abolir. Il est à peine besoin de dire que l'entreprise serait vaine et qu'il faut chercher ailleurs. La seule manière d'agir, c'est de poursuivre patiemment, inlassablement, l'effort vers une société plus juste, d'inventer de nouveaux arguments, de nouvelles formules, en sachant que cette plus grande justice ne s'établira pas d'un coup et qu'elle ne se fera pas contre le sentiment du pays.

## D. L'abstentionnisme

*440. Le «peuple» suisse n'est qu'un demi-peuple.* Les citoyens peuvent ainsi prendre une part active à la politique nationale. Encore faut-il qu'ils le fassent. Or tous ne le font pas, loin de là, et ce que nous avons dit du referendum doit être tempéré par la considération de l'abstentionnisme. Quand nous disions «le peuple», «le peuple suisse», nous aurions tout aussi bien pu parler, quantitativement, d'un demi-peuple ou d'un tiers de peuple. Ce phénomène, qu'on reproche souvent à notre démocratie directe, mérite quelques paragraphes.

*441. Mesure de l'abstentionnisme.* On ne peut pas nier que l'abstentionnisme, chez nous, soit fort. Beaucoup plus fort que dans les pays qui nous entourent. Ailleurs, on vote à 70 ou 80 %. En Suisse, à 30 ou 40 %, comme nous le verrons encore. Mais il faut remettre les chiffres à leur juste place.

Observons, d'abord, qu'aux Etats-Unis, même pour l'élection du Président, c'est-à-dire d'un des principaux magistrats du monde, la participation ne dépasse guère 50 à 55 %. Notons aussi que nous votons bien plus souvent qu'à l'étranger; ces dernières années, environ tous les trois mois. Enfin, notre abstentionnisme ne date pas d'hier: il était déjà réel au XIX^e^ siècle. Le taux de participation fut, en moyenne, de 58 % entre 1880 et 1913; puis de 61 % entre 1914 et 1944. Depuis lors, on doit bien le reconnaître, il



décline: 54 % de 1945 à 1959; 43 % de 1960 à 1969; 42 % de 1970 à 1977 (et là, nous devons à MM. Schwarzenbach et Oehen qu'il ne soit pas tombé au-dessous de 40). Dans toute notre histoire, nous n'avons dépassé 80 % qu'à cinq reprises, sur près de deux cents dimanches de referendum: en 1872 et en 1874, pour la revision totale de la Constitution; en 1922, au sujet d'un prélèvement sur la fortune; en 1933 et 1935, sur la politique économique du temps de crise. Les derniers grands scrutins furent pour l'AVS, en 1947 (presque 80 %, cf. n° 164), et pour la question des étrangers, en 1970 et 1974 (74 et 70 %). En 1977, l'interruption de grossesse n'a intéressé que 51 % des citoyens et le service civil 38 %. Mais la législation forestière, qui devait marquer durablement notre pays, n'en avait également inspiré que 38 %, et c'était en 1897.

*442. Deux interprétations.* Si, maintenant, nous essayons de voir comment l'abstentionnisme se répartit, les politologues nous offrent deux interprétations.

Selon la première, il n'y aurait pas deux camps, d'un côté celui qui vote toujours, de l'autre celui qui ne vote jamais et qui s'élargirait, progressivement, aux dépens du premier. S'il en était ainsi, la situation serait alarmante. Mais les choses sont beaucoup moins nettes. Aux deux extrémités de l'échelle, on trouve sans doute des citoyens absolument fidèles (peut-être de 5 à 10 %), d'autres qui sont absents par principe (de 15 à 20 %). Mais, entre les deux termes, il y a tous les électeurs d'occasion, qui choisissent leurs sujets; ceux qui votent quatre fois sur cinq, ceux qui votent trois fois, deux fois, une fois. Et, comme ceux qui ne votent qu'une fois sont apparemment plus nombreux que ceux qui votent quatre fois, nous arrivons, au total, à une moyenne assez médiocre.

Selon la deuxième interprétation, on pourrait, effectivement, diviser le corps électoral en tranches mieux définies. On distinguerait, pour simplifier, cinq tranches d'épaisseur presque égale. Vingt pour cent des citoyens sont engagés dans la politique, ils soutiennent une cause. Vingt pour

cent, qui n'ont pas les mêmes convictions, pensent néanmoins que leur devoir est de voter. Vingt pour cent, estimant que tout va, somme toute, assez bien, font confiance aux autorités et préfèrent s'occuper d'autre chose. Vingt pour cent sont dépassés par les circonstances et n'y comprennent plus rien. Vingt pour cent sont fâchés contre la société et ne veulent rien savoir de ses institutions. En résumé: il y a les passionnés, les consciencieux, les indifférents, les paumés, les maussades. Les deux premiers groupes votent, les trois derniers, non. Ce qui expliquerait le taux de 40%.

Comme, en réalité, le taux varie de cas en cas, la vérité est probablement dans un mélange des deux thèses. Le premier groupe vote systématiquement, le deuxième est très régulier. Mais il vient aussi des citoyens des trois autres groupes, quand l'affaire est piquante, ou suffisamment simple, ou propre à capter même l'attention des gens qui boudent.

*443. Les principales raisons de l'abstentionnisme: On n'y comprend rien.* Naturellement, ceux qui s'abstiennent et qui condescendent à dire pourquoi ne se rangent pas d'eux-mêmes dans des catégories aussi tranchées. Ils fournissent toute sorte de raisons. En voici quelques-unes.

1° «Nous n'arrivons pas à nous faire une opinion; la matière est complexe, la forme inintelligible». C'est vrai qu'il est difficile de répondre à certaines questions. Parce qu'elles sont techniques ou parce qu'elles sont embarrassantes. Techniques comme le contingentement laitier, embarrassantes comme la décriminalisation de l'avortement. Le texte est souvent impénétrable, on n'en comprend pas tous les mots, on ne voit pas où est la nouveauté, on ne distingue pas le principal de l'accessoire.

Pour le grief qui touche à la forme, il n'y a qu'une solution: le texte a besoin d'un commentaire correct (comp. n° 434). Pour le grief qui tient à la matière, il n'y a pas de solution du tout. C'est la servitude et c'est aussi la grandeur de la démocratie directe. La politique est, parmi toutes les



activités de l'esprit, l'une des plus exigeantes et, à moins de leur ôter leurs droits, les citoyens continueront d'être interrogés, périodiquement, sur des problèmes que les cerveaux les mieux organisés ont peine à dominer.

*444. On voudrait voter sur autre chose.* 2° «Les questions qui nous sont posées ne nous inspirent pas, c'est sur d'autres que nous voudrions pouvoir nous prononcer». Ce qu'on leur présente, ce sont des règles générales, ou alors des compromis blafards; de toute façon, des phrases molles, qu'on peut tourner dans plusieurs sens et dont on ne sait jamais ce qui sortira. Les «autres» questions, qui, justement, leur échappent, ce sont les ordonnances d'exécution, les actes d'application, les mesures concrètes, celles dont on voit l'effet, celles qui font mal. Et ils ressassent l'histoire des centrales nucléaires, la confuse bataille des routes nationales.

Là encore, on peut comprendre ces sentiments sans les partager tout à fait. Des règles trop générales? Elles doivent ménager l'avenir et permettre au législateur ou au Gouvernement de faire face à des circonstances changeantes. Des compromis? C'est la perspective du referendum qui, précisément, les suggère. Pas de scrutin sur les décisions d'espèce? Evidemment, pour certaines d'entre elles, qui ont des conséquences graves et définitives, l'exclusion du vote populaire est pénible. Mais un vote n'irait pas non plus sans problèmes (comp. n^os 277, 283). Il n'y aurait plus de politique durable. Et d'ailleurs, qui voterait? Les électeurs de la région? oui, peut-être, dans certaines situations; mais c'est accepter que la région bloque la volonté nationale. Alors, les électeurs de la Suisse tout entière? Cela ne vaut guère mieux, les Saint-Gallois et les Tessinois pourraient imposer aux Vaudois le tracé d'une route.

*445. On perd sa peine.* 3° «Cela ne vaut pas la peine d'aller voter, les autorités font quand même ce qu'elles veulent». Nous ne savons pas d'où vient ce préjugé, mais il faut convenir qu'il a la vie terriblement dure. A ceux qui nous

l'objectent, nous demanderons donc: où avez-vous vu cela? donnez-nous, s'il vous plaît, des exemples. On en trouve peut-être dans la pratique des cantons et des communes, notamment à cause du referendum financier; mais là, en cas d'abus, il y a des recours. En droit fédéral, nous connaissons quelques affaires qui remontent aux années trente, une histoire de traitement de fonctionnaires (1933), une autre sur les transports routiers (1938). Depuis la guerre, il ne semble pas qu'il se soit rien produit de pareil. Tout au plus un ou deux mandats constitutionnels qui n'ont pas été pleinement réalisés: le défaut d'assurance maternité est l'illustration ordinaire, celle qu'on ne se lasse pas d'offrir, preuve qu'on a du mal à en donner d'autres.

Au fond, ce qui est incriminé, c'est autre chose. Ce sont les cas où, un projet ayant échoué en referendum, un second projet est préparé, avec les corrections qu'il faut, mais sur la même matière. Voir l'affaire des centimes sur l'essence (1961), voir aussi la succession des régimes financiers. L'objection est grave, non en raison de ce qu'elle reproche, mais parce qu'elle dénote une incompréhension totale de notre système politique (comp. n° 152). A en croire ceux qui la font, une autorité qui a été battue sur une loi n'aurait pas le droit d'en présenter une autre. Si une augmentation de 2% du taux de l'impôt est rejetée, il serait donc malséant de proposer, dans la même forme, une hausse de 1,5%? Le Parlement n'aurait ainsi qu'une cartouche dans son arme et, quand elle aurait fait long feu, il devrait jeter son fusil et baisser les bras? Curieuse manière de conduire les affaires de l'Etat, qui ressemble fort à une capitulation et qui n'a, en tout cas, plus rien à voir avec le respect qu'on doit aux décisions populaires.

*446. On vote trop souvent.* 4° «On nous fait voter beaucoup trop souvent». Il y a peut-être, en effet, une corrélation entre le nombre des questions posées et l'ampleur de l'abstentionnisme. Mais, avant de se plaindre de la quantité croissante des scrutins, on ferait bien de s'interroger sur leur contenu. Et on constaterait ceci:



Les initiatives populaires soulèvent presque toujours des problèmes importants. En remontant le fil des derniers trimestres, nous trouvons le service civil, l'harmonisation fiscale et l'impôt sur la richesse, l'interruption de grossesse, la pollution de l'air, la protection des locataires, les traités internationaux, la naturalisation, le nombre des étrangers, la semaine de quarante heures, la participation des travailleurs. Même celles qui ont un aspect technique mettent souvent en cause de très grands principes: ainsi, la question de l'assurance des automobilistes (1976), qui se rapportait au rôle de l'Etat dans l'économie.

On en peut dire autant des referendums sur les lois. Certains sont d'un intérêt manifeste: tel, par exemple, celui qui a été demandé contre la loi sur l'aménagement du territoire (1976). D'autres paraissent insignifiants, alors qu'en réalité, si on veut bien se donner la peine d'en examiner l'objet, on s'aperçoit qu'il touche à des mécanismes fondamentaux. Nous pensons, par exemple, à l'arrêté sur l'économie sucrière (1970) et même à la loi sur les produits laitiers transformés (1975), qui, dans leur spécialité, posaient la question très générale des rapports entre le protectionnisme agricole et les intérêts des consommateurs.

Quant aux referendums sur les arrêtés qui revisent la Constitution et sur ceux qui y dérogent, dont on se souvient qu'ils ont lieu d'office, c'est peut-être là qu'on trouve les projets les plus insipides: des transferts de compétences absolument incontestés, des mesures conjoncturelles de détail. Mais c'est notre système juridique qui réclame, ici, le vote populaire, même si personne n'en éprouve le besoin.

*447. Une chicane injuste.* En résumé, la mauvaise chicane qu'on cherche aux comités d'initiative et de referendum — et qui a conduit naguère à relever le nombre des signatures qu'ils doivent recueillir — nous semble injustifiée. Ce qu'ils proposent au peuple n'est, somme toute, pas indigne d'occuper ses pensées.

Ce que le Parlement lui propose de lui-même n'est peut-être pas toujours propre à susciter la controverse. Mais c'est

ici la Constitution qui est en cause et, puisque nous l'avons voulue diffuse et détaillée, il est normal que nous en tirions la conséquence.

*448. Ce que nous préférons.* Evidemment, cela fait beaucoup de scrutins et nous pouvons comprendre que certains électeurs se soient découragés. Mais, s'il nous fallait choisir entre ce régime astreignant et une démocratie purement représentative, nous aurions vite conclu. Nous préférons, avec quarante pour cent de nos concitoyens, nous prononcer sur une longue série de questions importantes, que d'élire, à quatre-vingts pour cent, comme il se fait ailleurs, un député tous les quatre ans.

# V. Conclusion

*449. A la recherche de la bonne politique.* Tout ce que nous avons dit de la structure de l'Etat, tout ce que nous avons dit de son organisation, des autorités, du peuple, nous masque la question essentielle: quelle est la bonne politique? Non pas: qui peut faire quelque chose et comment? Mais: que faut-il faire? Non pas la forme, non pas la procédure, mais le fond. D'abord, faut-il faire quelque chose? Et, s'il faut faire quelque chose, quoi?

*450. Exemple de la semaine de quarante heures.* Plutôt que de nous perdre dans une obscure théorie, nous allons prendre un exemple concret, la semaine de quarante heures. Faut-il interdire aux entreprises et aux administrations d'occuper les travailleurs et les fonctionnaires pendant plus de quarante heures par semaine?

Nous ne considérons que le fond de la question. Nous ne nous soucions pas de savoir si une telle règle sera prise par la Confédération ou par un canton, si on la mettra dans une ordonnance ou dans une loi, si elle sera exposée à un referendum. Non que ces modalités n'aient aucune conséquence sur le fond: on peut concevoir qu'une règle limitée à un canton soit mauvaise, à cause de la concurrence entre les cantons, et qu'une fois étendue au territoire national elle soit bonne. Mais nous voulons examiner la question toute nue: serons-nous pour ou contre la semaine de quarante heures?

*451. Arguments pour les quarante heures.* La semaine de quarante heures a pour elle un argument très fort: elle donne plus de temps libre, donc plus de liberté, aux travailleurs, c'est-à-dire à un grand nombre de personnes. Elle leur permet d'aller au travail plus tard, ou d'en revenir plus tôt, ou d'avoir un demi-jour de plus de congé. Pratiquement, cela veut dire que, pendant la saison d'hiver, elle leur permet de voir leur appartement à la lumière du soleil, de ne

pas le quitter ou de n'y pas rentrer quand il fait nuit. Et cela, c'est très important.

La règle a encore d'autres avantages, mais moins évidents, plus discutables. Elle peut signifier, simplement, que le travail ordinaire se transformera en heures supplémentaires et qu'au lieu du temps libre, c'est le salaire qui sera augmenté. Elle peut servir à mieux répartir le travail et contribuer ainsi à créer de nouveaux emplois. Elle peut aussi profiter à l'industrie des loisirs. Elle peut être utile au patron lui-même, qui verrait diminuer ses frais généraux et croître le zèle de ses employés. L'argument principal n'en est pas moins: la semaine de quarante heures rend l'ouvrier plus libre.

*452. Arguments contre les quarante heures.* Mais, si la réduction du temps de travail n'est pas compensée par une hausse de la productivité, la règle des quarante heures se heurte à de sérieuses objections.

D'abord, elle diminue le profit de l'entrepreneur, ce qui n'est pas aussi négligeable qu'on le croit parfois: les investissements ne se font plus, les rentrées fiscales s'amenuisent. Du reste, l'idée que le profit est une chose dont on doit avoir honte et que l'intérêt des travailleurs a nécessairement le pas sur celui de l'employeur, pour répandue qu'elle soit, procède du sentiment davantage que de la raison. On en mesure la fragilité quand l'entreprise, surchargée, périclite.

Ensuite, les quarante heures renchérissent les biens indigènes, elles les rendent plus difficiles à exporter, plus vulnérables aussi à la concurrence des biens importés, et elles affectent ainsi doublement la balance de notre commerce extérieur.

Enfin, de quelque manière qu'on retourne la chose, un pays où l'on produit moins s'appauvrit et ce sont les personnes les plus pauvres qui souffrent, les premières, de cet appauvrissement.

*453. Mélange de l'intérêt public et de l'intérêt privé.* Les deux séries d'arguments ont un trait commun: l'intérêt public et l'intérêt privé y sont étroitement mêlés. Rien ne



serait plus injuste que de voir, tout simplement, derrière les quarante heures un postulat de l'intérêt public et dans le maintien du statu quo une victoire de l'intérêt privé. Le débat nous semble infiniment plus complexe.

L'employé qui travaille quarante-quatre heures et qui espère, en votant oui, réduire sa semaine de quatre heures, sans diminution de salaire, défend principalement son intérêt privé. Cette défense est naturelle et légitime. Mais vaut-elle, moralement, davantage que celle du patron qui cherche, en votant non, à conserver sa marge de profit?

Il faut sans doute voir aussi les rapports de force: les travailleurs ont, en général, plus que les employeurs besoin du secours des lois (n° 351). Mais les petits patrons n'ont pas, dans l'économie actuelle, une position plus sûre.

Il faut également tenir compte du nombre: les travailleurs sont assez nombreux pour que la somme de leurs intérêts privés personnels finisse par constituer un intérêt privé collectif, bientôt même un aspect de l'intérêt public (n° 292), et l'employé, votant pour lui, vote du même coup pour tous ses collègues. Il y a d'ailleurs une solidarité de groupe: l'employé qui ne demandait rien pour lui vote quand même oui pour ne pas lâcher ses camarades. Mais la même attitude se rencontre de l'autre côté: l'employeur qui ne craint pas les quarante heures vote non pour protéger ses pairs.

Il ne s'agit là, cependant, que d'électeurs directement touchés. Reste une masse de citoyens qui sont, si l'on peut dire, en dehors du coup: les retraités, les paysans, les étudiants, etc. S'ils vont voter, il faudra bien qu'ils se déterminent. Et, s'ils vont voter non, ils peuvent fort bien le faire de bonne foi. C'est les insulter légèrement que de les taxer d'ignorance ou d'étroitesse d'esprit. On peut tout aussi bien admettre qu'ils ont réfléchi à l'affaire et qu'ils en ont conclu qu'une réponse négative était seule propre à ménager l'industrie et à maintenir, au niveau qu'elles ont atteint, la prospérité nationale et la sécurité sociale. Il est possible qu'en raisonnant ainsi ils se trompent, qu'ils attachent à ces quatre heures hebdomadaires une importance économique qu'elles n'ont pas. Mais cela ne signifie pas encore que ce soit l'égoïsme qui les inspire. On pourrait, avec la même

vraisemblance, concevoir que leur intérêt privé les pousse à voter oui, simplement pour avoir la paix. Car — quand on n'est pas soi-même actionnaire — il faut moins d'imagination pour s'aviser de la durée du travail de ses proches que pour partager les soucis, somme toute assez lointains, de l'entreprise.

*454. Caractère conjectural de ces argumentations.* Si, maintenant, nous rangeons sur deux colonnes les arguments pour et les arguments contre, nous n'aurons pas fait beaucoup d'avance. Il y a, des deux côtés, des raisons assez pertinentes pour nous rendre circonspects. Nous voilà donc semblables à cet âne exemplaire, qui n'en finit pas de mourir de faim et de soif depuis six cent cinquante ans. Et encore la bête à Buridan est-elle en présence d'un choix parfaitement concret: elle voit le seau d'eau, elle voit le picotin d'avoine, elle n'a d'incertitude que sur ses dispositions intimes. Tandis que nous, dans nos controverses, et particulièrement dans l'histoire de la durée du travail, nous ne voyons guère; nous présumons. Sans doute est-il aisé de percevoir les avantages de quatre heures de loisir. Mais, au-delà, nous ne savons plus grand-chose de précis.

Nous ne savons pas, au fond, si la semaine réduite créera des emplois nouveaux, nous ne savons pas l'effet qu'elle aura sur la productivité, nous ne savons pas non plus dans quelle mesure elle diminuera le profit, les investissements, l'aptitude à la concurrence. Il circule, à ce sujet, toute sorte d'affirmations apparemment sensées, mais incontrôlables. C'est d'ailleurs, justement, le propre des hypothèses politiques de ne jamais pouvoir être scientifiquement fondées. Les expériences d'autrefois, celles qui ont été faites en d'autres pays, n'apportent pas de preuve suffisante: les circonstances ne sont jamais tout à fait identiques.

Chacun le sent, une manière simple, sinon rigoureuse, de voir si la semaine de quarante heures a bien les conséquences qu'on lui attribue serait de l'introduire maintenant, chez nous, ne fût-ce qu'à titre provisoire. Au bout de deux ou trois ans, on pourrait se faire une opinion plus solide. Mais, aux dires des adversaires, ces conséquences sont si néfastes



et le dommage qui en résulterait tellement irréparable qu'il ne faut même pas courir le risque de le voir se réaliser. On continue donc de se battre à coups de suppositions et la politique demeure, pour une bonne part, ce qu'elle a toujours été: un art de dissuader par la crainte.

*455. Qui peut savoir où est la vérité?* Nul, dans cette affaire, ne peut se targuer de connaître la bonne solution. Il a sans doute son idée, qu'il croit plus juste que l'idée contraire. Il la défendra, c'est bien normal, avec toute l'ardeur, la hargne même qu'il met à soutenir ses thèses. Mais, qu'il prenne quelque distance, et il devra convenir que personne ne sait où est la vérité.

Et personne, probablement, ne le saura jamais, car la politique est jugée par l'histoire et les jugements de l'histoire sont boiteux. La seule manière vraiment rigoureuse d'évaluer une règle, c'est de vivre deux fois la même période, dans la même société — une fois avec la règle, l'autre fois sans la règle — et de comparer les résultats. Mais c'est aussi l'unique expérimentation que le cours irréversible du Temps nous refuse. En d'autres termes, si les décisions politiques se prennent souvent sous l'empire de la conjecture, c'est encore la conjecture seule qui permet d'affirmer, plus tard, que ces décisions étaient bonnes.

*456. La chance de la démocratie.* Il est heureux, pour la démocratie, qu'il en soit ainsi. Ce que nous disons pourrait d'ailleurs être transposé, sans grand-peine, au fédéralisme. La démocratie, comme le fédéralisme, est une procédure. Elle donne aux citoyens cette faculté si précieuse, le droit de désigner les auteurs des lois et de se prononcer sur les lois qu'ils adoptent. C'est beaucoup, mais c'est tout. Elle ne nous garantit pas que ces lois seront justes.

Seulement, et pour la raison précise que la politique n'est pas une science, aucune autre organisation sociale n'a pu offrir davantage. Ni les prêtres, ni les rois, ni les notables, ni les tyrans, même entourés des conseillers les plus sages, n'ont jamais su rendre leur peuple durablement heureux.

Ainsi le peuple, qui était sans pouvoir sur les lois, n'avait même pas la certitude qu'on lui en fît de bonnes.

Et c'est la chance de la démocratie. Car, s'il y avait une façon démocratique de faire les choses, mais qu'elle les fît mal, et s'il y avait une manière d'assurer le bien du pays, mais qui ne fût pas démocratique, on peut prévoir que le fond ne tarderait pas à l'emporter sur la forme. Le suffrage universel, les élections, l'initiative, le referendum, toutes ces institutions que nous aimons seraient bientôt reléguées au musée des expériences humaines et la parenthèse qu'elles ont formée dans le fil de l'Histoire serait définitivement close.

# Annexe I
# Textes relatifs aux institutions politiques

(RS: Recueil systématique, cf. nº 77)

1. *Constitution fédérale du 29 mai 1874 (revisée plusieurs dizaines de fois, nº 39), RS 101.*

En réponse à deux motions de 1965, le Conseil fédéral a commencé l'étude d'une revision totale de la Constitution fédérale. Il a créé, en 1967, une petite commission (Commission Wahlen), qui, après avoir consulté les Gouvernements cantonaux, les partis politiques et les Universités, conclut, dans un rapport de 1973, qu'il y avait lieu de poursuivre l'entreprise. Le Conseil fédéral a créé, alors, en 1974, une seconde commission, plus nombreuse (Commission Furgler), qui a déposé un avant-projet de nouvelle Constitution en 1977. Cet avant-projet a été rendu public en février 1978. Il contient, principalement, les nouveautés suivantes: 1. La garantie de plusieurs droits sociaux (cf. nº 213). 2. Une base plus large pour la politique économique de l'Etat (nºs 47-49). 3. L'extension des pouvoirs de la Confédération (nº 359), avec, comme contrepartie, le renforcement du droit d'initiative et du droit de referendum des cantons (nºs 281 et 423). 4. L'initiative populaire en matière législative, l'Assemblée fédérale gardant la faculté de rédiger elle-même le texte de la loi (nºs 73-74, 228). 5. Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois fédérales (nº 41).

2. *Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (acceptée en referendum le 4 décembre 1977), RS 161.0.*

Objets: conditions d'exercice des droits politiques en matière fédérale; élection du Conseil national; referendum; initiative populaire.

3. *Loi fédérale du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (plusieurs fois revisée, notamment le 1er juillet 1966, le 24 juin 1970, le 23 juin 1971, le 14 mars 1974), RS 171.11.*

Objets: organisation des conseils, commissions parlementaires, groupes parlementaires; forme des actes de l'Assemblée fédérale, lois, arrêtés de portée générale, arrêtés urgents, arrêtés simples; initiative parlementaire; traitement des initiatives populaires par l'Assemblée fédérale; priorité, élimination des divergences, publication.

4. *Règlement du Conseil national du 4 octobre 1974, RS 171.13.*
5. *Règlement du Conseil des Etats du 16 septembre 1975, RS 171.14.*
6. *Règlement de l'Assemblée fédérale, chambres réunies, du 8 décembre 1976, RS 171.12.*

Objets: organisation des conseils et des chambres réunies, commissions parlementaires, groupes parlementaires; motion, postulat, interpellation, question; manière de délibérer des conseils et des chambres réunies.

7. *Loi fédérale du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale, RS 172.010.*

Objets: composition et organisation du Conseil fédéral; Chancellerie fédérale; subdivisions de l'administration fédérale (départements, divisions et autres offices).

En voie de revision totale. Voir le message du Conseil fédéral du 12 février 1975, Feuille fédérale 1975.I.1465; décision du Conseil national du 6 octobre 1976; décision du Conseil des Etats du 28 septembre 1977; l'élimination des divergences aura lieu en 1978.

8. *Loi fédérale du 16 décembre 1943 sur l'organisation judiciaire fédérale (plusieurs fois revisée, notamment le 20 décembre 1968), RS 173.110.*

Objets: composition et organisation du Tribunal fédéral; modes de saisine du Tribunal fédéral, notamment recours de droit public, réclamation de droit public, recours de droit administratif, recours en matière civile.

9. *Loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale fédérale, RS 312.0.*

Objets: notamment, modes de saisine du Tribunal fédéral en matière pénale, pourvoi en nullité, etc.

10. *Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative fédérale, RS 172.021.*

Objets: procédure devant l'administration fédérale, recours à l'autorité supérieure (par exemple, au département), recours administratif au Conseil fédéral.

# Annexe II
# Constitution fédérale

(Les numéros renvoient aux paragraphes)


Art.
1er 111, 128-129, 142, 149, 356
3 51, 221, 359
4 339, 373-374
6 129, 139, 357, 361, 407
7 334
16 358
22 quater 276, 372
24 bis 276
24 quinquies 245, 257, 272, 276
24 septies 207
26 276
28 9, 52
31 4, 44, 46, 48-49, 51
31 bis 47, 49
31 quater 6-7, 49, 51
31 quinquies (1947) 14, 64
31 quinquies (projet de 1974) 14-33
31 quinquies (1978) 36, 64
32 bis 52
34 bis 208
34 ter 207
34 quater (1925) 160, 170, 172, 182, 226, 228-229
34 quater (1972) 181, 187, 200, 209, 215, 223, 226, 228-229
34 septies 140
36 bis 276

Art.
36 ter 52
37 bis 307, 333
37 ter 207
38 9
39 6-7, 35, 49, 51
40 207
41 bis 52
41 ter 17, 52, 223
42 quinquies 52
43 134, 136-137
45 375
49 42
55 42, 143
56 42, 143
57 286
64 140, 207
64 bis 51, 207
72 401
73 402
80 111, 373, 407
85 129
89 65, 71
89 bis 67-68
93 281, 287
101 382
102 361
113 41, 148
114 148, 361
114 bis 41, 148, 361
123 64, 373

# Annexe III
# L'Assemblée fédérale depuis 1917

## *A. Le Conseil national*

| | Electeurs qui ont pris part au vote | Taux de participation | Sièges du Conseil | Radicaux | | | | Démocrates-chrétiens | | | | Socialistes | | | | Démocrates du centre | | | | Indépendants | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Bulletins | | Sièges | | Bulletins | | Sièges | | Bulletins | | Sièges | | Bulletins | | Sièges | | Bulletins | | Sièges | |
| | | | | | % | | % | | % | | % | | % | | % | | % | | % | | % | | % |
| 1917 | 513 588 | 56,2 | 189 | 210 323 | | 105 | 55,6 | 84 784 | | 42 | 22,2 | 158 450 | | 22 | 11,6 | | | | | | | | |
| 1919 | 747 203 | 80,4 | | 215 566 | 28,8 | 63 | 33,3 | 156 702 | 21,0 | 41 | 21,7 | 175 292 | 23,5 | 41 | 21,7 | 114 537 | 15,3 | 25 | 13,2 | | | | |
| 1922 | 734 404 | 76,4 | 198 | 208 144 | 28,3 | 58 | 29,3 | 153 836 | 20,9 | 44 | 22,2 | 170 974 | 23,3 | 43 | 21,7 | 118 382 | 16,1 | 35 | 17,2 | | | | |
| 1925 | 743 679 | 76,8 | | 206 485 | 27,8 | 59 | 29,8 | 155 467 | 20,9 | 42 | 21,2 | 192 208 | 25,8 | 49 | 24,8 | 113 512 | 15,3 | 30 | 15,2 | | | | |
| 1928 | 804 607 | 78,8 | | 220 135 | 27,4 | 58 | 29,3 | 172 516 | 21,4 | 46 | 23,2 | 220 141 | 27,4 | 50 | 25,3 | 126 961 | 15,8 | 31 | 15,7 | | | | |
| 1931 | 863 291 | 78,8 | 187 | 232 562 | 26,9 | 52 | 27,8 | 184 602 | 21,4 | 44 | 23,6 | 247 946 | 28,7 | 49 | 26,2 | 131 809 | 15,3 | 30 | 16,0 | | | | |
| 1935 | 913 523 | 78,3 | | 216 664 | 23,7 | 48 | 25,7 | 185 052 | 20,3 | 42 | 22,5 | 255 843 | 28,0 | 50 | 26,8 | 100 300 | 11,0 | 21 | 11,2 | 37 861 | 4,2 | 7 | 3,7 |
| 1939 | 618 533 | | | 128 163 | | 51 | 26,2 | 105 018 | | 43 | 23,0 | 160 377 | | 45 | 24,1 | 91 182 | | 22 | 11,8 | 43 735 | | 9 | 4,8 |
| 1943 | 879 740 | 70,0 | 194 | 197 746 | 22,5 | 47 | 24,2 | 182 916 | 20,8 | 43 | 22,2 | 251 576 | 28,6 | 56 | 28,9 | 101 998 | 11,6 | 23 | 11,3 | 48 557 | 5,5 | 5 | 2,6 |
| 1947 | 960 287 | 72,4 | | 220 486 | 23,0 | 52 | 26,8 | 203 202 | 21,2 | 44 | 22,7 | 251 625 | 26,2 | 48 | 24,8 | 115 976 | 12,1 | 21 | 10,8 | 42 428 | 4,4 | 9 | 4,6 |
| 1951 | 961 498 | 71,2 | 196 | 230 687 | 24,0 | 51 | 26,0 | 216 616 | 22,5 | 48 | 24,5 | 249 857 | 26,0 | 49 | 25,0 | 120 819 | 12,6 | 23 | 11,7 | 49 100 | 5,1 | 10 | 5,1 |
| 1955 | 975 895 | 70,0 | | 227 370 | 23,3 | 50 | 25,5 | 226 122 | 23,2 | 47 | 24,0 | 263 664 | 27,0 | 53 | 27,1 | 117 847 | 12,1 | 22 | 11,2 | 53 450 | 5,5 | 10 | 5,1 |
| 1959 | 982 370 | 68,5 | | 232 557 | 23,7 | 51 | 26,0 | 229 088 | 23,3 | 47 | 24,0 | 259 139 | 26,3 | 51 | 26,0 | 113 611 | 11,6 | 23 | 11,7 | 54 049 | 5,5 | 10 | 5,1 |
| 1963 | 961 749 | 66,1 | 200 | 230 200 | 24,0 | 51 | 25,5 | 225 160 | 23,4 | 48 | 24,0 | 256 063 | 26,6 | 53 | 26,5 | 109 202 | 11,4 | 22 | 11,0 | 48 224 | 5,0 | 10 | 5,0 |
| 1967 | 993 848 | 65,7 | | 230 095 | 23,2 | 49 | 24,5 | 219 184 | 22,1 | 45 | 22,5 | 233 873 | 23,5 | 51 | 25,5 | 109 621 | 11,0 | 21 | 10,5 | 89 950 | 9,1 | 16 | 8,0 |
| 1971 | 1 975 529 | 56,9 | | 431 342 | 21,8 | 49 | 24,5 | 402 510 | 20,4 | 44 | 22,0 | 452 186 | 22,9 | 46 | 23,0 | 217 884 | 11,0 | 23 | 11,5 | 150 680 | 7,6 | 13 | 6,5 |
| 1975 | 1 918 461 | 52,4 | | 426 320 | 22,2 | 47 | 23,5 | 403 528 | 21,0 | 46 | 23,0 | 477 122 | 24,9 | 55 | 27,5 | 190 445 | 9,9 | 21 | 10,5 | 116 349 | 6,1 | 11 | 5,5 |

*Suite au verso*

Notes

1. Législature de trois ans jusqu'en 1931, de quatre ans depuis 1931. Exceptionnellement, de deux ans pour la législature 1917-1919, en vertu d'un arrêté constitutionnel spécial adopté en 1919.
2. Majoritaire à deux ou trois tours jusqu'en 1917; représentation proportionnelle depuis 1919.
3. En 1939, élection tacite dans huit cantons et demi.
4. Suffrage féminin depuis 1971.
5. En mars 1978, les socialistes ont perdu un siège au profit de l'UDC (élection complémentaire à Glaris, circonscription uninominale). Cette sorte d'élection est rare.

| | Libéraux | | | | Démocrates | | | | Evangéliques | | | | Républicains | | | | Action nationale | | | | Communistes (Parti du travail) | | | | Extrême-gauche | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Bulletins | % | Sièges | % | Bulletins | % | Sièges | % | Bulletins | % | Sièges | % | Bulletins | % | Sièges | % | Bulletins | % | Sièges | % | Bulletins | % | Sièges | % | Bulletins | % | Sièges | % |
| 1917 | 25 188 | | 12 | 6,3 | 16 818 | | 4 | 2,1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1919 | 28 497 | 3,8 | 9 | 4,8 | 14 677 | 2,0 | 5 | 2,6 | 6 031 | 0,8 | 1 | 0,5 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1922 | 29 041 | 4,0 | 10 | 5,1 | 19 287 | 2,6 | 4 | 2,0 | 6 306 | 0,9 | 1 | 0,5 | | | | | | | | | 13 441 | 1,8 | 2 | 1,0 | | | | |
| 1925 | 30 523 | 4,1 | 7 | 3,5 | 16 362 | 2,2 | 5 | 2,5 | 6 888 | 0,9 | 1 | 0,5 | | | | | | | | | 14 837 | 2,0 | 3 | 1,5 | | | | |
| 1928 | 23 752 | 2,9 | 6 | 3,0 | 15 116 | 1,9 | 3 | 1,5 | 5 618 | 0,7 | 1 | 0,5 | | | | | | | | | 14 818 | 1,8 | 2 | 1,0 | | | | |
| 1931 | 24 573 | 2,8 | 6 | 3,2 | 10 726 | 1,3 | 2 | 1,1 | 8 454 | 1,0 | 1 | 0,5 | | | | | | | | | 12 778 | 1,5 | 2 | 1,1 | | | | |
| 1935 | 30 476 | 3,3 | 7 | 3,7 | 10 665 | 1,2 | 3 | 1,6 | 6 780 | 0,7 | 1 | 0,5 | | | | | | | | | 12 569 | 1,4 | 2 | 1,1 | | | | |
| 1939 | 10 241 | | 6 | 3,2 | 16 891 | | 5 | 2,7 | 5 726 | | | | | | | | | | | | 15 962 | | 4 | 2,1 | | | | |
| 1943 | 28 434 | 3,2 | 8 | 4,1 | 29 627 | 3,4 | 5 | 2,6 | 3 627 | 0,4 | 1 | 0,5 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1947 | 30 492 | 3,2 | 7 | 3,6 | 28 096 | 2,9 | 5 | 2,6 | 9 072 | 0,9 | 1 | 0,5 | | | | | | | | | 49 353 | 5,1 | 7 | 3,6 | | | | |
| 1951 | 24 813 | 2,6 | 5 | 2,6 | 21 606 | 2,2 | 4 | 2,0 | 9 559 | 1,0 | 1 | 0,5 | | | | | | | | | 25 659 | 2,7 | 5 | 2,6 | | | | |
| 1955 | 21 688 | 2,2 | 5 | 2,6 | 21 003 | 2,1 | 4 | 2,0 | 10 581 | 1,1 | 1 | 0,5 | | | | | | | | | 25 060 | 2,6 | 4 | 2,0 | | | | |
| 1959 | 22 934 | 2,3 | 5 | 2,6 | 21 170 | 2,2 | 4 | 2,0 | 14 038 | 1,4 | 2 | 1,0 | | | | | | | | | 26 346 | 2,7 | 3 | 1,6 | | | | |
| 1963 | 21 501 | 2,2 | 6 | 3,0 | 16 978 | 1,8 | 4 | 2,0 | 15 690 | 1,6 | 2 | 1,0 | | | | | | | | | 21 088 | 2,2 | 4 | 2,0 | | | | |
| 1967 | 23 208 | 2,3 | 6 | 3,0 | 14 270 | 1,4 | 3 | 1,5 | 15 728 | 1,6 | 3 | 1,5 | 1 696 | 0,2 | | | 6 275 | 0,6 | 1 | 0,5 | 28 723 | 2,9 | 5 | 2,5 | 5 107 | 0,5 | | |
| 1971 | 43 343 | 2,2 | 6 | 3,0 | | | | | 42 305 | 2,1 | 3 | 1,5 | 86 954 | 4,4 | 7 | 3,5 | 64 124 | 3,2 | 4 | 2,0 | 50 833 | 2,6 | 5 | 2,5 | 7 072 | 0,4 | | |
| 1975 | 46 871 | 2,4 | 6 | 3,0 | | | | | 35 187 | 1,8 | 3 | 1,5 | 56 718 | 3,0 | 4 | 2,0 | 47 429 | 2,5 | 2 | 1,0 | 45 371 | 2,4 | 4 | 2,0 | 32 826 | 1,7 | 1 | 0,5 |

## B. Le Conseil des Etats

| | Radicaux | Démocrates-chrétiens | Socialistes | Démocrates du centre | Indépendants | Libéraux | Démocrates |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1917 | 24 | 16 | 1 | - | - | 2 | 1 |
| 1919 | 23 | 17 | - | 1 | - | 2 | 1 |
| 1922 | 23 | 17 | 1 | 1 | - | 1 | 1 |
| 1925 | 22 | 18 | 1 | 1 | - | 1 | 1 |
| 1928 | 20 | 18 | - | 3 | - | 1 | 1 |
| 1931 | 19 | 18 | 2 | 3 | - | 1 | 1 |
| 1935 | 15 | 19 | 3 | 3 | - | 2 | 2 |
| 1939 | 14 | 18 | 3 | 4 | - | 2 | 2 |
| 1943 | 12 | 19 | 5 | 4 | - | 2 | 2 |
| 1947 | 11 | 18 | 4 | 4 | - | 2 | 2 |
| 1951 | 12 | 18 | 4 | 3 | - | 3 | 2 |
| 1955 | 12 | 17 | 5 | 3 | - | 3 | 2 |
| 1959 | 14 | 18 | 2 | 4 | - | 3 | 1 |
| 1963 | 13 | 18 | 3 | 4 | - | 3 | 3 |
| 1967 | 14 | 18 | 2 | 3 | 1 | 3 | 3 |
| 1971 | 15 | 17 | 4 | 5 | 1 | 2 | - |
| 1975 | 15 | 17 | 5 | 5 | 1 | 1 | - |
| 1978 | 14 | 18 | 6 | 4 | 1 | 1 | - |

Sources:
- Service de documentation de l'Assemblée fédérale
- *Annuaire statistique de la Suisse*
- *Elections au Conseil national,* publication périodique du Bureau fédéral de Statistique
- Erich Gruner, *Die Parteien in der Schweiz,* 2e éd., Berne, 1977

# Annexe IV Les conseillers fédéraux depuis 1918

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Robert Haab<br>rad. ZH 1918 | Eduard Müller<br>rad. BE 1895 | Camille Decoppet<br>rad. VD 1912 | Edmond Schulthess<br>rad. AG 1912 | Giuseppe Motta<br>CC (PDC) TI 1912 | Gustave Ador<br>lib. GE 1917 | Felix Calonder<br>rad. GR 1913 |
| 1920 | | Karl Scheurer<br>rad. BE 1920 | Ernest Chuard<br>rad. VD 1920 | | | Jean-Marie Musy<br>CC FR 1920 | Heinrich Haeberlin<br>rad. TG 1920 |
| 1930 | Albert Meyer<br>rad. ZH 1930 | Rudolf Minger<br>PAB (UDC) BE 1930 | Marcel Pilet-Golaz<br>rad. VD 1929 | | | | |
| | | | | Hermann Obrecht<br>rad. SO 1935 | | Philipp Etter<br>CC ZG 1934 | Johannes Baumann<br>rad. AR 1934 |
| 1940 | Ernst Wetter<br>rad. ZH 1939 | Eduard von Steiger<br>PAB BE 1941 | | Walter Stampfli<br>rad. SO 1940 | Enrico Celio<br>CC TI 1940 | | Karl Kobelt<br>rad. SG 1941 |
| | Ernst Nobs<br>soc. ZH 1944 | | Max Petitpierre<br>rad. NE 1945 | | | | |
| | | | | Rodolphe Rubattel<br>rad. VD 1948 | | | |
| 1950 | | | | | Joseph Escher<br>CC VS 1950 | | |
| | Max Weber<br>soc. ZH 1952<br>Hans Streuli<br>rad. ZH 1954 | Markus Feldmann<br>PAB BE 1952 | | Paul Chaudet<br>rad. VD 1955 | Thomas Holenstein<br>CC SG 1955 | | Giuseppe Lepori<br>CC TI 1955 |
| 1960 | Willy Spühler<br>soc. ZH 1960 | Friedrich Wahlen<br>PAB BE 1959 | Hans Schaffner<br>rad. AG 1961 | | Ludwig von Moos<br>PDC OW 1960 | Jean Bourgknecht<br>PDC FR 1960<br>Roger Bonvin<br>PDC VS 1962 | Hans Peter Tschudi<br>soc. BS 1960 |
| | | Rudolf Gnaegi<br>PAB BE 1966 | | Nello Celio<br>rad. TI 1967 | | | |
| 1970 | Pierre Graber<br>soc. NE 1970 | | Ernst Brugger<br>rad. ZH 1970 | | Kurt Furgler<br>PDC SG 1972 | | |
| | | | | Georges-André Chevallaz<br>rad. VD 1974 | | Hans Hürlimann<br>PDC ZG 1974 | Willy Ritschard<br>soc. SO 1974 |
| 1978 | Pierre Aubert<br>soc. NE 1978 | | Fritz Honegger<br>rad. ZH 1978 | | | | |

# Index alphabétique

(Les numéros renvoient aux paragraphes)


Abstentionnisme 440-448
Acte de Médiation (1803) 123
Administration 60, 236-238, 299, 392
Allemagne 121, 160
- Bundestag 403, 412, 420
- Chancelier 381-382, 384, 388
Allocations pour perte de salaire et de gain 162-163
Aménagement du territoire 65, 202, 250, 255, 260, 275-276, 280, 285, 353, 372
Amendement 61-63, 385, 391
Amortissements (limitation des) 11-13, 15, 17, 34, 52
Approbation de site (pour une centrale nucléaire) 248-249, 256, 259, 261
Arrêts du Tribunal fédéral 150-155, 157, 260, 275-276, 313-314, 321-322, 336, 340-342, 347; voir l'index systématique, XV
Arrêtés (de l'Assemblée fédérale):
- Arrêté constitutionnel **64**, 142
- Arrêté de portée générale 18, **65**, 192, 194, 197, 261-264, 331
- Arrêté de portée générale urgent **67**, 192, 194, 197, 199
- Arrêté de portée générale urgent dérogeant à la Constitution 4, 10-13, 34, **68**
- Arrêté simple **66**, 142
Arrêtés du Conseil fédéral 232
Arrêtés conjoncturels (arrêtés urgents) 4, 10-13, 34
Article conjoncturel (voir le chapitre I):
- Texte de 1974 1, 14, 16-35, 58
- Texte de 1977 1, 36
Articles économiques (1947) 47, 49
Assemblée fédérale **53-54, 56-57**, 59, 61-71, 381, 385, 390-392, 401-407, 409-413, 418
Association (liberté d') 42, 143-144
Associations économiques 14, 31, 60, 236-237, 261, 263, **437-438**
Assurance maladie 160, 208, 227
Assurance responsabilité civile:
- pour les centrales nucléaires 245-246, 287
- pour les véhicules 308





Assurance vieillesse et survivants (voir le chapitre III):
- Base constitutionnelle de la législation fédérale:
  - Texte de 1925 160
  - Texte de 1972 181, 187
- Loi de 1931 (rejetée en referendum) 161
- Loi de 1946 et premières revisions 162-168
- Huitième revision (1972) 182-188, 215, 224, 234, 240
- Neuvième revision (1977) 196, 199, 225, 229, 235, 240
- Age de la retraite 165, 226, 338
- Rentes 165-167, 176-177, 183-184, 188, 193, 196, 198, 225, 235
  - Adaptation des rentes 188-190, 192-193, 196, 225, 235, 240
  - Treizième mois 184, 190
- Prestations complémentaires 170, 172, 184, 190, 205
- Cotisations 165-166, 168, 185, 193, 196, 198, 225, 234, 240
- Contributions de l'Etat 165, 172, 186, 192, 197, 199, 216, 224-225
- Capitalisation et répartition 163, 165, 172-174
- Solidarités 166, 172, 338
- Doctrine des trois piliers 171, 178, 181, 205, 209
Automobiles (voir le chapitre V):
- Statistique 2, 305
- Législation cantonale et intercantonale 307, 333
- Base constitutionnelle de la législation fédérale (1921) 307
- Loi de 1926 (rejetée en referendum) 308
- Lois de 1932 et 1958 308, 333
- Voir encore Ceinture de sécurité, Dimanches sans voitures, Pneus à clous
Autorisation:
- de police 246-249, 256, 261-262, 270, **272-273**, 288-290
- de politique économique 261-264, 270, **272-273**
Autorités: voir Parlement, Gouvernement, Assemblée fédérale, Conseil fédéral, Tribunal fédéral, Grand Conseil, Conseil d'Etat
Avant-projet 60, 164, 261-263

Bâle (réunion des deux) 129
Ballottage 397
Banques 4-8, 49, 175, 433
Banque nationale suisse 5-9, 11, 35, 49
Base légale: voir Légalité des impôts, des ordonnances, des restrictions aux libertés individuelles
Bicamérisme 20, **54**, 362, 371, 378
Bonne foi 270, 288-289
Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale 77

Caisses de pension 159, 169, 171, 173, 175, 200
- Affiliation obligatoire 179, 200, 205, 209, 228
Canton 50, **121–130,** 277-281, 285, **355–376,** 401, 407; voir encore Initiative, Partage des compétences, Régime financier
Ceinture de sécurité 315-323, 341-343, 345-347, 350
Censure 144
Centrales nucléaires: voir le chapitre IV
Charte sociale européenne (1961) 213
Chômage 1, 17, 21, 295
Circonscription électorale 396-398, 401, 407
Clause du besoin: voir Autorisation de politique économique
Clause d'urgence: voir Arrêtés (de l'Assemblée fédérale)
Clause générale de police 149-150
Coalition (Gouvernement de) 59, 409-414
Code civil 65, 148, 216, 359
Code des obligations 65, 103, 140, 204, 216, 359
Code pénal 50, 148, 216, 343, 359
Collégialité 59, 383
Comité de Moutier (1947) 85-86, 91
Commission d'experts 60, 162, 164, 261
Commission parlementaire 20, 22, 26-27, **61,** 266, 330-331
Commission confédérée des bons offices (pour la question jurassienne) 91-92
Commission fédérale pour une conception globale de l'énergie (1974) 254, 266
Communauté économique européenne (Marché commun) 71, 223, 231, 423
Communauté supracantonale (région) 334
Communauté supranationale 334, 355
Compétences: voir Partage des compétences
Complication des lois 158, 434, 443
Compromis politique 437
Concession 258, 272
Concordat intercantonal 307, 333-335
Confédération d'Etats 122-126, 355
Confédération suisse (terminologie) 127
Conférence de conciliation 63
Conflit de compétences entre la Confédération et un canton 260
Conflit d'intérêts 115, 292-298, 351-352, 452-453
Conflit de lois cantonales 337
Conseil d'Etat (Gouvernement d'un canton) 85-86, 91-92, 104, 112, 139, 149-150, 257, 260, 335, **357–358, 365–366**
Conseil des Etats 54, **57,** 70, 362, 373, 407, Annexe III



Conseil fédéral 30, 53, **59–60,** 381-392, 409-412, 417, Annexe IV
Conseil national 54, **56,** 69, 401-406, 418, Annexe III
Constitution **38–42,** 206, 215
Constitution fédérale **38–42,** 64, 68, 72-74, 124, 226, 229-231, 422-423, 425-426, 446-447, Annexe II
Constitutions cantonales 86, 94, 100-110, 129, 139-140, 142, 155, 210, 268, **357,** 361
Construction (industrie de la) 4, 11-13, 15, 34, 338
Consultation (sur les avant-projets) 14, **60,** 77, 164, 261, 263, 362, 371, 438
Contingentement (mesure de politique économique) 46-47
Contreprojet (à une initiative populaire) 74, 180-181, 187, **227,** 231
Contrôle de la Confédération sur les cantons 361
Contrôle du Parlement sur le Gouvernement 53, 379
Contrôle judiciaire:
- de la constitutionnalité des lois (n'est pas admis en droit fédéral) **41,** 214, 239, 320-322
- de la légalité des ordonnances 239, 320-321, 341, 347
- de la constitutionnalité des ordonnances 239, 320, 322, 347
- de l'interprétation des lois fédérales 148, 361
Convention européenne des droits de l'homme (1950) 102, 143
Crise du pétrole (1973) 243, 253, 324
Cumul (droit électoral) 406

Délégation législative:
- du Parlement au Gouvernement 232-240, 320-322, 341
- de la Confédération aux cantons 359
Demi-canton 54, 93, 128-129, **362,** 407
Démocratie 69-74, 133-138, 226-231, 283-285, 300, 349, **394–448,** 456
Département (circonscription territoriale) 123, 125, 355-362
Département (du Conseil fédéral) 30, 248, 282, 362
Dépôt à l'exportation 9, 11-13, 15
Dimanches sans voitures 73, 324-331, 348-354
Dissolution du Parlement 388
Domaine public (usage «accru» du) 145, 154-155
Douanes 9, 222-223
Double majorité du peuple et des cantons 33, 64, 68, **71–72,** 362, 368, 373, 425, 431
Drogue 344
Droit 115, 202, 301-304
Droit international 117, 138

Droits fondamentaux: voir Droits politiques, Droits sociaux, Egalité, Libertés individuelles
Droits politiques **69–70**, 268, 283-285, 394-395; voir encore Elections, Initiative, Referendum
Droits sociaux 212-215

Economique (liberté) 3-4, 7, 44-49, 272-273
Egalité 156, 314, **338–340**, 374
Elections:
- par le peuple 55-57, **393–407**, 413-415, 418
- par le Parlement 59, 381, 417
Elimination des divergences 12, 26, 36, 63
Emprunt 5, 197, 218
Energie 242-244, 249, 251-254, 272-273, 294, 296
Enquête publique 261-262, 282
Entrée en matière 8, 61, 385
Environnement (protection de l') 45, 202, 250-251, 258, 282, 294, 296, 324, 351-353
Etablissement (liberté d') 83, 375
Etat 38, 50, **115–119**, 202-207, 272
«Etat de droit» 302-304
Etat fédératif 50, 120-121, 124-127, **355–376**
Etats-Unis 121, 214, 385, 387, 416, 420-421, 441
Exécution fédérale sur les cantons 372
Exécution du droit fédéral par les cantons 359-361

Fédéralisme: voir Etat fédératif
Feuille fédérale 77
Fidélité confédérale 105, 109-110, 141
Finances publiques 191, 195, 199, 216-225
Force démocratique (Jura bernois) 98, 105
Forme des actes de l'Assemblée fédérale 64-68, 142
Franc suisse 9
France 80, 119-120, 123, 125, 355, 388, 396-397, 423

Garantie:
- de l'existence des cantons 356
- du territoire des cantons 105
- des Constitutions cantonales 86, 94, 101, 110, 129, 142, **361**
Garantie de la propriété: voir Propriété
Gouvernement 53, 377-380; voir encore Conseil fédéral, Conseil d'Etat



Grand Conseil (Parlement d'un canton) 50, 85, 92, 104, 139, 260, 268, 275, 312, 335, 339, **357–358**, **364–365**
Grande-Bretagne:
- Chambre des Communes 396-397, 412-413, 420
- Premier Ministre 381-382, 384, 388, 414
- Referendum de 1975 415
Grève (droit de) 103

Harmonisation fiscale 52, 374
Histoire:
- de la Confédération suisse 80, 82, 122-124
- du Jura 79-84

Impôt 52, 172, 191, 195, 197-199, **218–224**, 312-314, 336, 340, 360, 374-375, 428, 433, 435-436
- des cantons 52, 172, **221–222**, 312-314, 336, 340, 360, 374-375
- de la Confédération 52, 172, 191, 195, 197-199, **221–223**, 435
- conjoncturel (distinct de l'impôt «fiscal») 52
- prohibitif 313, 336
Incohérence:
- de la démocratie directe 223, 436
- du fédéralisme 372
Incompatibilité (entre charge parlementaire et charge gouvernementale) 382
Inflation 1-3, 48, 174, 218
Initiative:
- des cantons 255, 281, 362
- du Conseil fédéral 60, 379, 391; voir l'index systématique, XIV
- parlementaire 265-266, 287, 329-331, 391
- populaire 69, **73–74**, 76, **226–231**, 420, **426–427**, 429, 446; voir l'index systématique, X
  - dans les cantons 139, 255-257, 268, 275, 357, 426
Instrumentarium: voir Banque nationale
Intérêt privé 292-293, 343, 453
Intérêt public 43, 292, 294, 296, 321, 343, 453
Intérêt financier de l'Etat 343, 350
Interpellation 287, 385, 416
Intolérance 153
Italie:
- Referendum de 1974 426
- Régions 120

Jura (voir le chapitre II) 210, 356
Juridiction 41, 118, 146-148, 214, 282, 357, 361, 372, 377; voir encore Contrôle judiciaire, Tribunal fédéral

Kaiseraugst 249-250, 254-257, 259-261, 263, 266, 270, 275, 278, 282, 299, 301-303
Kulturkampf 82

Landsgemeinde 357, 420
Légalité 301-304
- des ordonnances gouvernementales: voir Contrôle judiciaire
- des impôts 221, 239
- des restrictions aux libertés individuelles 150, 239, 322, 342, 347
Libertés individuelles (en général) **42–44**, 102, 143-145, 322, 342-345, 350-352
Libertés individuelles implicites 102, 143, 155, 342
Logement 45, 140, 204, 212-213, 351, 353
Loi 41, 65, 351; voir l'index systématique, XIII

Majoritaire (mode électoral) 57, 104, **397**, 402, 407, 414
Majorité gouvernementale 385-386, 409-414
Manifestation (liberté de) 155
Minorités 153, 363, 366, 373
Monnaie 4-5, 9, 15
Moratoire (en matière de politique nucléaire) 265-267, 270, 282
Motion **287**, 323, 329-331, 390

Navette: voir Elimination des divergences

Objection (à un acte administratif) 282
Objection de conscience 301, 428-429, 446
Opinion (liberté d') 143, 153
Opposition (à un acte administratif): voir Objection
Opposition (politique) 409-414
Ordonnance (du Conseil fédéral) 193, **232–240**, 308, 311, 316-317, 321, 379, 391
Ordre public 144, 155



Organisation (de l'Etat) 50, 53, 104, **118**, 139, 341, 357, 377, 380; voir encore Parlement, Gouvernement, Séparation des pouvoirs
Organisation des Nations Unies 71

Pacte fédéral (1815) 123-124
Parlement 53, 377-380; voir encore Assemblée fédérale, Grand Conseil
Parlementarisme: voir Régime parlementaire
Part des cantons (au produit des impôts fédéraux) 17, 19-23, 222, 360
Partage des compétences:
- entre la Confédération et les cantons **49–51**, 72, 103, 126, 140, 160, 207, 221, 245, 260, 264, 268, 274-276, 307, 312-313, 336, **359, 371**
- entre les cantons 314, 337
Partis politiques 14, 31, **55–56**, 58, 60, 176-178, 261, 263, 265, 297, 393, 398-400, 409-419
Personnelle (liberté) 342-343
Pétition 225, 267, 286, 427
Plébiscite (sur la formation d'un Etat) 89, 92, 97-99, 106-108, 132, 153
Plébiscite (sur des personnes) 388, 419, 423
Pleins-pouvoirs (du Conseil fédéral) 162, 241
Pneus à clous 310-314, 336
Police 45, 49, 246-247, 272-273
Politique 297-298, 300, 304, 353, 449, 453-456
Politique économique 46-49, 261-263, 272-273
Politique des revenus: voir Surveillance des prix et des salaires
Politique sociale 45
Population de la Suisse 2, 116, 305
Postulat 287
Président de la Confédération 381
Presse (liberté de la) 42, 143-144
Prévoyance (sociale) 159, 205, 215
Priorité (bicamérisme) 20, 61, 200
Prix 2-3; voir encore Inflation, Surveillance
Produit social de la Suisse 2, 216
Programme gouvernemental 384, 415
Proportionnalité 353-354
Proportionnelle (mode électoral) 56, 152, 214, 369, 393, **398–400**, 402-407, 412-413
Propriété (garantie de la) 144, 270, 288, 302
Publicité des actes de la Confédération 77, 157, 282

Quarante heures (semaine de) 446, 450-454
Question 287
Quorum:
- dans les élections 399, 403
- dans le referendum 425

Rassemblement jurassien 87, 94, 98, 133, 135, 149-151
Réclamation de droit public 260
Recours:
- administratif (au Conseil fédéral) 248, 282
- de droit administratif (au Tribunal fédéral) 282
- de droit public (au Tribunal fédéral) 148-149, 268, 282, 312, 319-320, 322, 347
Recueil des lois fédérales 77
Recueil systématique du droit fédéral 77
Referendum **64-71**, **229-231**, 420, **422-425**, 428, 430-439; voir l'index systématique, XI
Régime financier 52, 172, 191, 195, 199, 216, **221-224**
Régime parlementaire 139, 381-385, 388, 414-415, 419
Région 334
Règle de droit 65-67
Règlement d'exécution (du Conseil fédéral) 232-233, 240
Représentation proportionnelle: voir Proportionnelle
Réserves minimales des banques 5, 7-8, 11, 15, 49
Responsabilité civile:
- pour les véhicules 307-308
- pour les centrales nucléaires 246-247, 258, 287
Responsabilité de l'Etat 270, 288-290
Restrictions aux libertés individuelles 7, **43**, 45-49, 143-146, 149-151, 322, **342-343**, 351-354
Réunion (liberté de) 143-145, 149-151, 154, 211-212
Revision de la Constitution fédérale 38-40, 64, 72-74, 231
Revision totale (en cours) Annexe I
Routes nationales 276-277, 283-284

Salaire 2-4, 165, 167-168, 182-183, 428; voir encore Surveillance
Scrutins fédéraux: voir l'index systématique, XI
- Statistique 231
Séparation des pouvoirs 53, 236, 368, 377
Sonderbund 33, 124, 334
Souveraineté 117, 126
Structure (de l'Etat) 119; voir encore Etat fédératif



Subvention fédérale 360
Suffrage féminin 72, 97, 152, 369, 385
Suffrage universel 69, 394-395, 432
Surveillance des prix et des salaires 13, 15, 31, 58
Système électoral 56-57, 394-407

Tâches de l'Etat 43, 202-207, 216, 292
Territoire de la Suisse 116
Territorialité:
- de l'Etat 117
- des lois 117, 134
Traité international 71, 231
Tribunal fédéral **147-148**, 359, 372; voir encore Arrêts, Contrôle judiciaire

Union des Patriotes jurassiens 87
Unité de la matière (pour les initiatives) 76, 426

Veto 387
Vote:
- d'entrée en matière 8, 61, 385
- sur l'ensemble 21, 25, 62, 385
- final 29, 36, 63, 385

# Index systématique

(Les numéros renvoient aux paragraphes)


**I. Etat**

Essai de définition 115
Origine 116
Territorialité 117
Souveraineté 117, 126
Tâches 43, **202–207**, 216, 272, 292
Organisation 104, 118, 377
Structure 119-121
Responsabilité 288-290
Etat policier 252, 296

**II. Politique**

Définition:
- Détermination de buts et de moyens 304, 436
- Arbitrage entre des intérêts différents 297-298, 353
Intérêt privé 292-293, 343, 453
Intérêt public 43, 292, 321, 343, 453
Conflits d'intérêts 115, 292-298, 351-353, 452-453
Compromis politique 437
Science et politique 298
Incertitude de la politique 300, 454-456
Incohérence de la politique:
- due au fédéralisme 372
- due à la démocratie 223, 436

**III. Droit**

Définition: c'est un moyen 202, 304
- «Etat de droit» 302-304
- Résistance au droit 301, 304
Territorialité des lois 117, 134
Mutabilité des lois 152, 445
Changement de lois 288-289
Lois expérimentales 331, 349, 454
Complication des lois 158, 434, 443





Droit international, supérieur au droit interne 117
Sources du droit international 138

**IV. Constitution**

Notion 38-39, 42
- Document juridique 39
- Loi supérieure aux lois ordinaires 39, 41
Constitution fédérale suisse de 1848 124
Constitution fédérale de 1874 **39–40**, 73, 228, 231, 447, Annexe II
- Revision 38-40, 64, 74, 231, Annexe I
- Base des droits fondamentaux 39, **42**, 102, 143
- Base des compétences fédérales **51–52**, 103, 140, 160, 207, 245, 307, 359
Instructions du constituant au législateur 207, 209-210, 213-215, 445
Constitutions cantonales Voir VI, XVII, XVIII

**V. Droits fondamentaux**

Droits politiques Voir VIII
Libertés individuelles:
- En général 42, 102, 143, 342-345, 350-352
- Sources 102, 143
- Garanties implicites 102, 143, 155, 342
- Garanties dans les Constitutions cantonales 102, 155
- Convention européenne des droits de l'homme (1950) 102, 143
Droits à une prestation positive de l'Etat 154, 156, 211
Droits sociaux 212-215
- Charte sociale européenne (1961) 213
Principe d'égalité 156, 314, **338–340**, 374
Restrictions aux libertés **43**, 143-145, 322, **342–343**
- Base légale 150, 239, 322, 342, 347
  - Clause générale de police 150
- Justifications:
  - Intérêt public 43, 343
  - Ordre public 144, 155
  - Intérêt financier de l'Etat 343, 350
  - Liberté d'autrui 343, 351-352
  - Rapport entre la liberté et la loi 351, 451
- Proportionnalité 353-354
- Libertés spirituelles et libertés matérielles 44
- Mesures préventives et mesures répressives 144-145

Liberté personnelle 342-343
- Liberté de mouvement 348, 352
- Droit au silence 352
Liberté d'opinion 143, 153
- Liberté de conscience 42
- Liberté de la presse 42, 143-144
- Liberté de réunion 143, 145, 149-151, 154, 211-212
- Droit de manifestation 155
Liberté d'association 42, 143-144
Droit de grève 103
Liberté d'établissement 83, 375
Liberté économique:
- En général 3-4, 44, 144, 175, 246, 272, 302
- Restrictions
  - de police 7, 45, 49, 272
  - de politique sociale 45
  - de politique économique 7, 46-49, 272
    - nécessité d'une base constitutionnelle spéciale 7, 47, 49, 51, 272
    - clause du besoin 46, 261-264, 270, 272, 338
Garantie de la propriété 144, 270, 288, 302

**VI. Fédéralisme**

Structure de l'Etat 119
Etat fédératif 50, 120-121, 207, **355-376**
Etat unitaire 123, 125, 206, 210
Etat fédératif et Etat unitaire 355-362
Confédération d'Etats 122, 355
Communauté supranationale 334, 355
Confédération suisse (terminologie) 127
Fédéralisme et politique nationale 277-278
Fédéralisme et protection des minorités 363, 366
Fédéralisme et séparation des pouvoirs 368
Fédéralisme et referendum 72, 425, 431
Cantons
- Nature:
  - dans l'ancienne Confédération (avant 1848) 122, 125-126
  - dans la République helvétique unitaire (1798-1802) 123, 125
  - dans la Suisse moderne (depuis 1848) 50, 124-126
- Nombre 128
- Réunion 129-130
- Séparation 130-131



Demi-cantons 54, 93, 128-129, **362**, 407
Garantie de l'existence des cantons 356
Garantie du territoire des cantons 105
Garantie des Constitutions cantonales 86, 94, 101, 110, 129, 142, **361**
Fidélité confédérale 105, 109-110, 141
Partage des compétences entre la Confédération et les cantons **49-51**, 72, 103, 126, 207, 274-276, 312-313, **359, 371**
- Mode de partage (dans la Constitution fédérale) **51**, 140, 160, 221, 245, 307, **359**
- Rétrocession de compétences aux cantons 359
- Compétences fédérales:
  - droit privé 103, 140, 207
  - droit pénal 20, 207
  - droit du travail 103
  - droit du logement 140, 204
  - sécurité sociale 160, 182, 208-209
  - aménagement du territoire 276
  - économie hydraulique 276
  - énergie nucléaire 245, 260, 264, 268, 274-276
  - circulation routière 307, 313, 336
  - impôts 52, 221-222
- Exécution du droit fédéral par les cantons 359, 361, 367
- Surveillance de la Confédération sur les cantons 361, 372
Droit d'initiative des cantons 255, 281, 362
Consultation des cantons sur des projets de lois fédérales 261, 263, 362
Préavis de cantons sur des actes fédéraux 257, 261, 268, 280, 362
Diversité des droits cantonaux 314, 340, 374-375
Partage des compétences entre les cantons 314, 337
Champ d'application des lois cantonales 314, 337
Concordat intercantonal 307, 333-335
Conférence des chefs de départements cantonaux 362
Régions «supracantonales» 334

**VII. Finances publiques**

En général 52, 172, 216-225
Impôts 218-223
- directs et indirects 19-23, 25-29, 221-222, 360
- prohibitifs 313, 336
Emprunts 197, 218

Dépenses de la Confédération 191, 216
Impôts fédéraux 52, 221-222
- Droits de douane 222-223
- Droits d'entrée sur les carburants 222
- Impôt sur le chiffre d'affaires (ICHA) 191, 195, 222-223
- Taxe à la valeur ajoutée (TVA) 197-199, 223-224, 435
- Impôt sur l'alcool 172, 186, 222, 224
- Impôt sur le tabac 172, 186, 222, 224
- Impôt pour la défense nationale (ou impôt direct, IDN) 191, 222-223
- Droits de timbre 222
- Impôt anticipé 222
Impôts cantonaux 12, 17, 52, 221-222, 313, 360
Harmonisation fiscale intercantonale 52, 374
Subventions fédérales aux cantons 360
Parts des cantons au produit des impôts fédéraux 17, 19-23, 222, 360

**VIII. Démocratie**

Démocratie représentative et démocratie directe 420
Démocratie directe 420-448
Droits populaires, droits politiques 69-70, 394
Corps électoral fédéral 69, 394-395
Corps électoral cantonal 70, 394
Peuple 395, 432
Partis politiques 14, 31, **55-56**, 58, 60, 176-178, 261, 263, 265, 297, 393, 398-400, 409-419
Associations économiques 14, 31, 60, 236-237, 261, 263, **437-438**
Formation de la volonté politique des citoyens 430, 433
Conservatisme du peuple suisse 59, 438-439

**IX. Elections**

En général 55-57, 69-70, 389, **393-400**, 413-415
Système électoral 394-407
Circonscriptions électorales:
- uninominales 396-397
- plurinominales 396, 398
- pour le Conseil national 401, 414
- pour le Conseil des Etats 407



Majoritaire 57, 104
- à un tour 397, 402, 414
- à deux tours 397, 407, 414
Représentation proportionnelle 56, 152, 369, 398-400, 402-407
- au plus fort reste 398
- à la plus forte moyenne 398, 405
- quorum 399, 403
- apparentements 405
- panachage (cumul, biffage, etc.) 400, 406-407
- effet amortisseur de la RP 214, 413
- effet multiplicateur de la RP 393, 399, 403, 409, 412

**X. Initiative populaire** (en droit fédéral)

En général 69, **226-231**, 411, 420, **426-427**, 429, 446
Tend à la revision de la Constitution 73-74
- même si elle n'a qu'un contenu législatif 73, 228
Doit respecter l'unité de la matière 76, 426
Contreprojet de l'Assemblée fédérale 74, 227, 231
Retrait d'une initiative 187, 226, 231, 427
Nullité d'une initiative 76, 231, 427
Statistique 227, 231
Pétition 255, 259, 267
- comparée à l'initiative 286, 427

Exemples:
Initiative du parti communiste sur la prévoyance sociale (1969) 176, 181, 187, 226-227, 229
Autres initiatives sur la prévoyance sociale (1970) 177-178, 187, 226-227, 229
Contreprojet à l'initiative communiste (1972) 180-181, 187
Initiative du parti socialiste sur l'assurance maladie (1971) 227
Initiative dite «de Berthoud» (douze dimanches sans voitures, 1975) 325-326, 328-331, 348, 352, 354
Initiative du parti communiste sur la vie chère (1975) 31, 75-76
Initiative sur les centrales nucléaires (1976) 257-259, 262, 269-270, 280, 283

**XI. Referendum** (en droit fédéral)

En général 64-65, 67-69, 71, **229-231**, 420, **422-425**, 428, 430-439
- Referendum et régime parlementaire 410-412, 415, 419

Referendum:
- sur la Constitution **64**, 69, 111, 229-231, 269, 331, 349, **422–423**, 425
- sur les lois et les arrêtés de portée générale 18, **65**, 67, 229-231, 321-322, 341, 346, 349, **422**
- sur les traités internationaux **71**, 231, 422, 425
- sur les arrêtés urgents 19, **67–68**, 231, **424–425**
Pas de referendum financier 66, 422
Pas de referendum sur des ordonnances du Conseil fédéral 238, 320, 444
Pas de referendum sur des actes administratifs 283-284, 444
- Referendum sur une concession Voir Initiative sur les centrales nucléaires

Double majorité du peuple et des cantons 33, 64, 68, **71–72**, 362, 368, 373, 425, 431
Quorum 425
Abstentionnisme 440-448
Menaces de referendum 60, 437-438
Inutilité du referendum (?) 35, 445
Statistique 231

Exemples:

Referendums sur la Constitution
- Scrutins:
  - du 22 mai 1921 (art. 37 bis, circulation routière) 307
  - du 6 décembre 1925 (art. 34 quater, ancienne version, prévoyance sociale) 160
  - du 24 novembre 1957 (art. 24 quinquies, énergie nucléaire) 245, 283
  - du 3 décembre 1972 (art. 34 quater, nouvelle version) 187, 227
  - du 3 décembre 1972 (accord de libre-échange avec la Communauté économique européenne) 223, 231, 423
  - du 8 décembre 1974 (art. 41 ter, régime financier) 191, 223-224, 386
  - du 8 décembre 1974 (art. 34 bis, assurance maladie) 227
  - du 2 mars 1975 (art. 31 quinquies, ancienne version, article conjoncturel) 1, **33**, 373, 411, **435**
  - du 8 juin 1975 (art. 41 ter, régime financier) 195
  - du 26 septembre 1976 (art. 36 quater, radio-télévision) 386
  - du 20 mars 1977 (art. 89, referendum sur les traités) 71
  - du 12 juin 1977 (art. 41 ter et 41 quater, régime financier) **199**, 223-224, 268, 386, 411, **435**
  - du 12 juin 1977 (art. 42 quinquies, harmonisation fiscale) 52



  - du 25 septembre 1977 (art. 24 septies, pollution par les véhicules à moteur) 331
  - du 26 février 1978 (art. 31 quinquies, nouvelle version) 1, **36**
Referendums sur des lois et des arrêtés de portée générale
- Scrutins:
  - du 15 mai 1927 (loi sur les automobiles) 308
  - du 6 décembre 1931 (loi sur l'AVS, première version) 161, 229
  - du 6 juillet 1947 (loi sur l'AVS, deuxième version) 164, 229
  - du 13 juin 1976 (loi sur l'aménagement du territoire) 386, 411, 435, 446
  - du 26 février 1978 (neuvième revision de l'AVS) 199, 229
- Referendum avorté des POCH (contre l'arrêté urgent du 31 janvier 1975) 194, 229
Referendums sur des arrêtés urgents dérogeant à la Constitution
- Scrutins:
  - du 28 février 1965 (arrêtés du 13 mars 1964) 4
  - du 4 juin 1972 (arrêtés du 25 juin et du 8 octobre 1971) 11
  - du 2 décembre 1973 (arrêtés du 20 décembre 1972) 13
  - du 5 décembre 1976 (arrêtés du 19 décembre 1975) 34
Referendum sur des traités internationaux
- Scrutin du 13 juin 1976 (prêt à l'Association internationale pour le développement) 231, 386

Referendum à la française 388, 423
Referendum italien de 1974 (sur la loi instituant le divorce) 426
Referendum britannique de 1975 (sur l'appartenance à la CEE) 415

**XII. Rapports entre le Parlement et le Gouvernement** (en droit fédéral)

Séparation des pouvoirs 53, 236, 377-380
Régime parlementaire 139, 381-385, 388, 414
Majorité et opposition 385, 410-411, 414
Rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral 53, 59, 382, 384-385, 388, 390-392, 409-413
Election des conseillers fédéraux par l'Assemblée fédérale 59, 381, 385, 388, 417
Programme gouvernemental 384, 415
Grandes lignes de la politique gouvernementale 384
Contrôle parlementaire 53, 379
Supériorité du Conseil fédéral sur l'Assemblée fédérale 390-392

**XIII. Assemblée fédérale**

Bicamérisme 12, 20, **54**, 362, 371, 378
Assemblée fédérale 53-54, 59
Conseil national 54, 56, Annexe III
- Election 69, 401-406, 418
Conseil des Etats 54, 57, 111, 362, 373, Annexe III
- Election 70, 104, 407
Commissions parlementaires:
- En général 61
- Article conjoncturel:
  - Commission du Conseil des Etats 20, 26
  - Commission du Conseil national 22, 27
- Instrumentarium de la Banque nationale 8
- Moratoire «nucléaire» 266
- Dimanches sans voitures 330-331
Conférence de conciliation 63
Initiative parlementaire 287, 391
- Initiative Jaeger (dimanches sans voitures) 329-331, 348
- Initiative Meizoz (moratoire «nucléaire») 265-266, 270, 287
Initiative du Conseil fédéral Voir XIV
Initiative d'un canton Voir VI
Motion 287, 390
- Motion Aubert (dimanches sans voitures) 329-331, 348
- Motion Auer (ceinture de sécurité) 323, 341
- Motion Morf (centrales nucléaires) 287
Postulat 287
Interpellation 287, 385
- Interpellation dans un régime parlementaire 385, 416
Question 287
Priorité (de l'une des chambres) 20, 61, 110, 200
Discussion et vote sur l'entrée en matière 8, 61, 385
Discussion de détail 62
Amendements 61-63, 385, 391
Vote sur l'ensemble 21, 25, 62, 385
Elimination des divergences (navette) 12, 26, 36, 63
Vote final 29, 36, 63, 385
Délibération au Conseil national 61-62, 392
Arrêté constitutionnel **64**, 142
Loi, arrêté de portée générale 18, 41, **65**, 239, 261-264, 331
Arrêté urgent **67-68**, 192, 194, 197, 199
Arrêté simple **66**, 142
Règle de droit 65-67



**XIV. Conseil fédéral**

Conseil fédéral 53, 59, 381-392, Annexe IV
- Gouvernement de coalition 59, 408-412
- Election par l'Assemblée fédérale Voir XII
- Pas de droit de dissolution de l'Assemblée fédérale 388
- Incompatibilité avec le mandat parlementaire 382
- Collégialité 383
- Président de la Confédération 381
- Rapports avec l'opinion publique 383, 386
Initiative des lois et arrêtés 60, 379, 391
- Projets:
  - du 24 mai 1946 (loi sur l'AVS) 164
  - du 24 juin 1958 (loi sur l'énergie nucléaire) 246
  - du 24 juin 1968 (loi sur la Banque nationale, «instrumentarium») 6
  - du 11 octobre 1971 (huitième revision de la loi sur l'AVS) 182
  - du 10 novembre 1971 (contreprojet à l'initiative populaire sur la prévoyance sociale) 180
  - du 10 janvier 1973 (article conjoncturel) 14
  - du 21 novembre 1973 (revision de la loi sur l'AVS) 190
  - du 19 décembre 1975 (loi sur la prévoyance professionnelle) 200
  - du 7 juillet 1976 (neuvième revision de la loi sur l'AVS) 196
  - du 27 septembre 1976 (article conjoncturel, nouvelle version) 36
  - du 24 août 1977 (arrêté complétant la loi sur l'énergie nucléaire) 264
Délégation législative. 232-240, 320-322, 341
Ordonnances et règlements 232-233, 240, 379, 391
- en matière d'AVS 193, 233, 240
- en matière de circulation routière 308, 311, 316-317, 321
Arrêtés du Conseil fédéral (terminologie) 232
Pleins-pouvoirs (1914, 1939) 162, 241
Pas de referendum contre les ordonnances et règlements 238, 320, 444
Procédure préparlementaire:
- Commissions d'experts 60, 162, 164, 261
- Consultations 60, 77, 362, 371, 438
  - sur l'article conjoncturel (1972) 14
  - sur la loi sur l'AVS (1945) 164
  - sur la législation en matière nucléaire 261, 263
- Partis politiques, Associations économiques Voir VIII
Juridiction administrative 248, 282

## XV. Tribunal fédéral

Composition 147
Organisation 147
Fonctions:
- Gardien de l'unité du droit 148, 359, 372
- Gardien des libertés 148
- «Inventeur» de libertés implicites 102, 143
Tribunal fédéral des assurances 147
Contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales (n'est pas admis) 41, 214, 239, 320-322
Contrôle de la légalité des ordonnances du Conseil fédéral 239, 320, 321, 341, 347
Contrôle de la constitutionnalité des ordonnances du Conseil fédéral 239, 320, 322, 347
Recours de droit public 148-149, 268, 282, 312, 319-320, 322, 347
Recours de droit administratif 282
- Recours administratif au Conseil fédéral 248, 282
Pourvoi en nullité à la Cour de cassation pénale 319-321, 347
Conflit de compétence entre la Confédération et un canton 260
Arrêts du Tribunal fédéral:
- du 14 décembre 1965 (Rassemblement jurassien) 150
- du 2 mars 1966 (Rassemblement jurassien) 150
- du 24 janvier 1973 (Touring Club Suisse) 313-314, 336
- du 13 août 1973 (Jost, Kaiseraugst) 260, 275, 282
- du 27 novembre 1974 (Kaufmann) 154-155
- du 17 juin 1975 (Ernst) 153
- du 4 février 1976 (POCH Saint-Gall) 268, 275
- du 23 mars 1977 (Genève contre Confédération) 260, 264, 275-276
- du 2 septembre 1977 (Favre) 321-322, 341, 347
- du 21 septembre 1977 (Unité jurassienne) 151
- du 5 octobre 1977 (X., ceinture de sécurité) 322, 341, 347

## XVI. Publicité des actes de la Confédération

Recueil officiel des lois fédérales 77
Recueil systématique du droit fédéral 77
Feuille fédérale 77
Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale 77
Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral 157
Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération 282



## XVII. Droit public des cantons

Organisation intérieure des cantons 104, 139, 335, **357**
Constitutions cantonales 268, 357
- Constitution bernoise:
  - revision de 1950 85-86, 137-138
  - revision de 1970 94, 100, 106, 113, 131, 137-138
Referendum sur les Constitutions cantonales 86, 94, 100, 129, 139
Garantie des Constitutions cantonales par la Confédération Voir VI
Droits populaires dans les cantons 139, 221, 357, 420, 422-423, 426
- Exemples d'initiatives populaires 255, 257, 268, 275
- Exemples de referendums sur les lois 260, 268
Pas de fédéralisme à l'intérieur d'un canton 85, 91

## XVIII. Jura

Plébiscites:
- Essai de 1959 89, 97
- Système de 1970 (Constitution bernoise) 92
- Plébiscite de 1974 97, 132
- Plébiscites de 1975 98-99, 106-108, 132, 153
Question du droit de vote:
- Principe du domicile 95, 106, 133-134
- Principe de l'origine 133, 135-138
Assemblée constituante 100, 139
Constitution jurassienne 100-110, 139-141, 155, 210, 407

# Table des matières

Pages

**Préface** ..... 7

**Chapitre I. L'article conjoncturel** ..... 11

**A. Les faits.** 1. Pourquoi cette histoire compliquée? 2. Prospérité et inflation. 3. L'inflation est injuste et dangereuse. 4. Que faire? Les arrêtés «anti-surchauffe» de 1964. 5. L'idée d'un «instrumentarium» pour la Banque nationale. 6. Le projet de loi du 24 juin 1968. 7. Rapport entre la loi proposée et la liberté économique. 8. L'entrée en matière est refusée (1969). 9. Le dépôt à l'exportation, la réévaluation du franc (1970 et 1971). 10. Deux voies: la revision constitutionnelle et la procédure de l'urgence. 11. Les arrêtés urgents de 1971 et 1972. 12. Délibération dans les chambres. 13. Le scrutin populaire du 2 décembre 1973. 14. Le projet d'article constitutionnel (dit «conjoncturel») du 10 janvier 1973. 15. Les secteurs de la politique conjoncturelle. 16. Texte du projet. 17. Commentaire. 18. Complément. 19. Les points d'accrochage. 20. Le projet devant la commission du Conseil des Etats. 21. Devant le Conseil des Etats. Texte issu du «vote sur l'ensemble» (21 juin 1973). 22. Devant la commission du Conseil national. 23. Devant le Conseil national. 24. Propositions dissidentes. 25. Texte issu du «vote sur l'ensemble» (7 mars 1974). 26. L'élimination des divergences. 27. La concession du Conseil national. 28. La concession du Conseil des Etats. 29. Texte définitif. Les «votes finals» du 4 octobre 1974. 30. Rôle du conseiller fédéral. 31. La campagne référendaire: les camps en présence. 32. L'atmosphère. 33. Le scrutin populaire du 2 mars 1975. 34. Lendemain de vote. Nouveaux arrêtés urgents. 35. Réexamen de la loi sur la Banque nationale. 36. Nouvel article conjoncturel.

**B. Les institutions.** 37. Vue d'ensemble. 38. Un document nommé Constitution. 39. La Constitution fédérale de 1874. 40. Lacunes, dispositions mineures. 41. Les lois ordinaires doivent être conformes à la Constitution. Absence de contrôle judiciaire. 42. Les libertés individuelles. Elles sont garanties par la Constitution. 43. Les restrictions aux libertés. 44. La liberté économique. 45. Restrictions licites. Police, politique sociale. 46. Dérogations pour une politique économique. Elles sont, en principe, illicites. 47. Dérogations licites. 48. Dérogations pour une politique économique conjoncturelle. 49. Nature des réserves minimales imposées aux banques. 50. Le fédéralisme. La Confédération et les cantons. 51. Le partage des compétences. En matière de politique économique. 52. En matière de finances publiques. 53. Les autorités politiques de la Confédération. Parlement et Gouvernement. 54. L'Assemblée fédérale. Les deux chambres. 55. Les partis politiques. 56. Le Conseil national. 57. Le Conseil des Etats. 58. Les partis et l'article conjoncturel. 59. Le Conseil fédéral. 60. La procédure préparlementaire. 61. La procédure parlementaire. Priorité. Commissions. Débat sur l'entrée en matière. 62. Discussion de détail. Votes sur l'ensemble. 63. Elimination des divergences. Votes finals. 64. Formes des actes de l'Assemblée fédérale. L'arrêté constitutionnel. 65. La loi et l'arrêté de portée générale. 66. L'arrêté simple. 67. L'arrêté de portée générale urgent. 68. L'arrêté urgent dérogeant à la Constitution. 69. Les droits du citoyen. 70. Distinctions. 71. Le referendum populaire (renvoi). Le cas des traités internationaux. 72. La double majorité du peuple et des cantons. 73. L'initiative populaire. Elle n'existe pas pour les lois. 74. L'initiative pour la revision de la Constitution. 75. Exemples tirés de la politique conjoncturelle. 76. L'unité de la matière. 77. Publications officielles.



**Chapitre II. La création du canton du Jura** ..... 56

**A. Les faits.** 78. Une affaire qui agace la Suisse. 79. Le Jura au Moyen-Age: un et divisé. 80. La division au cours des siècles. 81. Le rattachement à Berne (1815). 82. Le Jura bernois au XIXe siècle. 83. La liberté d'établissement. 84. L'idée de séparation. 85. La balourdise de 1947. Le Comité de Moutier. 86. La revision de la Constitution bernoise de 1950. 87. Séparatistes et loyalistes. 88. Les camps s'affrontent. 89. Les séparatistes demandent un plébiscite (1959). 90. Violences séparatistes. 91. Programme du Gouvernement bernois (1967). Commission confédérée des bons offices (1968). 92. Le système des plébiscites. 93. La solution des deux demi-cantons. 94. La revision de la Constitution bernoise de 1970. 95. Le droit de participer aux plébiscites. 96. Le nombre des plébiscites. 97. Le plébiscite du 23 juin 1974. 98. Le plébiscite du 16 mars 1975. 99. Les plébiscites des 7 et 14 septembre et du 19 octobre 1975. 100. Election d'une Constituante (1976). La Constitution jurassienne du 3 février 1977. 101. Contenu de cette Constitution. 102. Garantie des libertés. 103. Tâches de l'Etat. Conflits avec le droit fédéral. 104. Organisation de l'Etat. 105. L'article 138. 106. Le fait: il y a des Jurassiens irrédentistes. 107. Il y a des Jurassiens modérés. 108. Le droit: l'article 138 reconnaît la régularité des plébiscites de 1975. 109. L'article 138 consacre la thèse modérée. 110. L'Assemblée fédérale garantit la Constitution jurassienne, sauf l'article 138 (septembre 1977). 111. Vers une revision des articles premier et 80 de la Constitution fédérale. 112. Tensions dans le Jura du Sud. 113. Un avenir obscur.

**B. Les institutions.** 114. Vue d'ensemble. 115. L'Etat. 116. Diversité du phénomène étatique. 117. Les points communs: une société territoriale et souveraine. 118. L'organisation de l'Etat. 119. La structure de l'Etat. 120. Variété des structures. Le fédéralisme. 121. Fédéralisme d'association. 122. L'ancienne Confédération suisse. 123. Une Suisse unitaire: la République helvétique (1798-1802). 124. La Suisse, Etat fédératif (1848). 125. Nature des cantons. 126. La souveraineté. 127. La «Confédération» suisse, nouveau style. 128. Nombre des cantons. 129. L'échec de la réunion des deux Bâle (1933-1969). 130. Différence entre une réunion et une séparation. 131. La Confédération peut-elle imposer une séparation? 132. Délimitation du futur canton. 133. La question du droit de vote. 134. Thèse officielle: le principe territorial. 135. Thèse des séparatistes: le principe personnel. Explication politique. 136. L'explication politique n'est pas insoutenable. 137. Explication juridique. 138. L'explication juridique ne vaut rien. 139. La Constitution jurassienne. Compétence cantonale en matière d'organisation. 140. Compétences cantonales dans les autres matières. 141. La fidélité confédérale. Particularité du cas jurassien. 142. Formes de la garantie fédérale et de la réception d'un nouveau canton. 143. Les libertés individuelles. 144. La liberté d'opinion. Ses limites. 145. La liberté de ré-

union. 146. Protection juridictionnelle. 147. Le Tribunal fédéral. 148. Ses deux fonctions: assurer l'unité du droit fédéral et le respect de la Constitution fédérale. 149. Les recours du Rassemblement jurassien. 150. Les arrêts de 1965 et 1966. 151. Le provocateur. 152. Les décisions du peuple ne sont jamais définitives. 153. La liberté vaut aussi pour les minorités les plus exaspérantes. 154. Droit à l'usage du domaine public? 155. Jurisprudence subtile du Tribunal fédéral. 156. Droit à l'usage d'une salle communale. 157. Publication des arrêts du Tribunal fédéral.

**Chapitre III. L'assurance vieillesse et survivants** ..... 93

**A. Les faits.** 158. La plus grande entreprise de Suisse. 159. La question de la prévoyance. 160. La solution par l'assurance d'Etat. Base constitutionnelle (1925). 161. La loi Schulthess. Elle échoue en referendum (1931). 162. Travaux en vue d'une nouvelle loi. 163. L'obstacle financier est ingénieusement levé. 164. La loi du 20 décembre 1946 (loi sur l'AVS). Elle triomphe en referendum (1947). 165. Caractéristiques de la loi. 166. Les solidarités. 167. Revisions de la loi jusqu'en 1970. 168. Les rentes de l'AVS demeurent des rentes de base. 169. Les caisses de pension. 170. Les prestations complémentaires de l'Etat. 171. Thèses sur l'avenir de la prévoyance: la querelle des «piliers». 172. Le premier pilier. 173. Le deuxième pilier. 174. Comparaison. 175. Capitaux du deuxième pilier. 176. Initiative du parti communiste (1969): concentration sur le premier pilier. 177. Initiative du parti socialiste (1970): deuxième pilier complémentaire. 178. Initiative des partis bourgeois (1970): doctrine des trois piliers. 179. Points communs aux initiatives de 1970. 180. Contreprojet de l'Assemblée fédérale à l'initiative communiste (1972). 181. Textes de l'initiative communiste et du contreprojet. 182. Loi du 30 juin 1972: «huitième» revision de la loi sur l'AVS. Les rentes changent de nature. 183. Les rentes en 1973. 184. Les rentes en 1975. 185. Les cotisations. 186. Les contributions des pouvoirs publics. 187. Vote sur l'article constitutionnel (3 décembre 1972). Succès du contreprojet. 188. Question de l'adaptation ultérieure des rentes. 189. Critères de l'adaptation. Rentes nouvelles et rentes en cours. 190. Loi du 28 juin 1974 (le «treizième mois»). 191. Détérioration des finances fédérales. L'échec du 8 décembre 1974. 192. Réduction de la contribution fédérale. Les arrêtés du 31 janvier et du 12 juin 1975. 193. Hausse des cotisations, adaptation des rentes. Les ordonnances du 12 février 1975 et du 8 juin 1976. 194. Le referendum avorté des POCH (1975). 195. Légère amélioration des finances fédérales. Le vote du 8 juin 1975. 196. Projet d'une «neuvième» revision de la loi sur l'AVS (7 juillet 1976). 197. Question de la contribution fédérale. 198. Accueil du projet au Parlement. 199. Nouvel échec financier. Le vote du 12 juin 1977. La neuvième revision est néanmoins adoptée: loi du 24 juin 1977. Referendum. Mesures d'urgence. 200. Le projet de loi sur la prévoyance professionnelle.

**B. Les institutions.** 201. Vue d'ensemble. 202. Les tâches de l'Etat. 203. Les tâches varient selon les Etats. 204. Les tâches varient selon les modes d'intervention de l'Etat. Exemple du logement. 205. Exemple de la prévoyance. 206. Beaucoup de Constitutions ne parlent pas des tâches de l'Etat. 207. Dans les Etats fédératifs, la Constitution opère un partage des tâches de l'Etat. 208. Exemple d'un partage formel: l'assurance maladie. 209. Exemple d'un partage accompagné d'instructions: la prévoyance.



210. Cas de la Constitution du Jura: instructions du constituant au législateur. 211. La garantie des libertés individuelles renferme aussi des instructions. 212. La garantie des droits sociaux. 213. Elle contient essentiellement un mandat au législateur. 214. Sanction contre le législateur défaillant? 215. Droit social à une législation sur la prévoyance. 216. Les tâches de l'Etat entraînent des dépenses. Dépenses de la Confédération, dépenses des cantons. 217. Financement des dépenses de l'Etat. En principe, il n'incombe pas aux bénéficiaires. 218. L'impôt et l'emprunt. L'emprunt n'est pas une ressource ordinaire. 219. La ressource ordinaire est l'impôt. Diversité de son assiette. 220. Le fédéralisme et le referendum compliquent encore le système fiscal. 221. Le régime financier de la Suisse. Procédure. 222. Le régime financier. Contenu. Impôts fédéraux et impôts cantonaux. 223. Défauts du régime financier de la Confédération. Incohérence. Caractère provisoire. 224. Rapport entre le régime financier et la contribution fédérale à l'AVS. 225. Rapport entre la contribution fédérale, les cotisations et les rentes. 226. La démocratie directe et la prévoyance. Les initiatives populaires. 227. Initiatives et contreprojets. 228. Initiatives à contenu législatif. 229. Les referendums. 230. Résultats. 231. Statistique générale des initiatives et des referendums. 232. La délégation législative. 233. Délégations législatives dans la loi sur l'AVS. 234. Taux des cotisations. 235. Adaptation des rentes. 236. Le problème politique. Le Parlement ne peut pas faire toutes les lois. 237. Avantages de la délégation au Gouvernement. 238. Défauts de la délégation au Gouvernement. 239. La délégation au Gouvernement doit être entourée de précautions. 240. Les délégations de la loi sur l'AVS sont correctes et ont été correctement utilisées. 241. Différence entre la délégation législative et le régime des «pleins-pouvoirs» du Conseil fédéral (1914 et 1939).

**Chapitre IV. Les centrales nucléaires** ..... 145

**A. Les faits.** 242. Nos sources d'énergie. 243. La montée du pétrole. 244. L'atome nous libérera du pétrole. 245. Il nous faut une loi fédérale. Base constitutionnelle (1957). 246. Le projet de loi du 8 décembre 1958. 247. La loi du 23 décembre 1959: régime de l'autorisation de police. 248. Le fractionnement de l'autorisation. 249. Liste des autorisations délivrées: de Beznau à Verbois. 250. Les tours de Kaiseraugst (1972). 251. Evolution de l'opinion publique. Raisons techniques. 252. Raisons politiques. 253. Raisons économiques. 254. La commission fédérale de la «conception globale de l'énergie». 255. Opposition croissante à Kaiseraugst. 256. L'occupation du chantier (avril-juin 1975). 257. Le problème nucléaire devient une affaire nationale. Initiatives dans les cantons. 258. L'initiative populaire fédérale de 1976. 259. Opposition à Verbois (1974). 260. Conflit de compétence entre Genève et la Confédération. L'arrêt du Tribunal fédéral du 23 mars 1977. 261. Revision de la loi de 1959. L'avant-projet du 10 décembre 1976. 262. Publicité, clause du besoin. 263. Consultation sur l'avant-projet. 264. Le projet d'arrêté du 24 août 1977. 265. L'idée d'un moratoire. L'initiative de M. Meizoz (1er décembre 1976). 266. L'initiative Meizoz devant une commission du Conseil national (août 1977). 267. Pétition pour un moratoire (août 1977). 268. Sort des initiatives populaires dans les cantons. 269. Sort de l'initiative populaire fédérale. Le message du Conseil fédéral du 24 août 1977. 270. La question de l'indemnité.

**B. Les institutions.** 271. Vue d'ensemble. 272. L'Etat et l'activité économique. 273. Autorisation de police, clause du besoin. 274. Partage des compétences entre la Confédération et les cantons. 275. La jurisprudence du Tribunal fédéral. 276. L'arrêt du 23 mars 1977. Une loi peut en annuler l'effet. 277. La politique nationale prime la politique des cantons. 278. La primauté de la politique nationale n'est pas absolue. 279. Une solution plus nuancée. 280. Participation des cantons à l'exercice des compétences fédérales. Préavis. 281. Initiatives des cantons. 282. Participation des administrés. Recours. Objections. 283. Participation des électeurs aux décisions fédérales. Pas de referendum contre les actes d'application. 284. Insuffisance du système. 285. Participation des électeurs aux décisions cantonales. 286. Droit de pétition. 287. Participation des députés: l'initiative parlementaire, la motion, le postulat, la question, l'interpellation. 288. Responsabilité de l'Etat. 289. Bonne foi des promoteurs. 290. Le risque politique incombe à l'Etat. 291. Contrariété entre l'intérêt public et les considérations financières. 292. La politique a pour but de résoudre des conflits d'intérêts. 293. Intérêts privés dans le domaine de l'énergie nucléaire. 294. L'intérêt public. La conception des partisans des centrales. Besoin d'énergie. Remplacement du pétrole. 295. Argument tiré de l'emploi. 296. L'intérêt public. La conception des adversaires des centrales. 297. La question nucléaire est nécessairement politisée. 298. La science et la politique. 299. La politique nucléaire est, aujourd'hui, le fait d'un petit nombre de personnes. 300. Nécessité d'un débat public. 301. Le problème de la résistance au droit. Le chantier de Kaiseraugst. 302. L'«Etat de droit». 303. L'«Etat de droit» est le mot d'ordre des conservateurs. 304. Le droit n'est pas un but, mais un moyen.

**Chapitre V. Histoires d'automobiles** ..... 185

**A. Les faits.** 305. L'automobile conquiert notre pays. 306. Problèmes de l'automobile. 307. La législation sur la circulation routière. Lois cantonales, concordats intercantonaux, compétence fédérale. 308. Lois fédérales de 1932 et de 1958. 309. Trois thèmes.

*I. Les pneus à clous.* 310. Dangers du verglas. 311. Les ordonnances du Conseil fédéral (1969, 1975). 312. La loi vaudoise de 1972. 313. L'arrêt du Tribunal fédéral de 1973. Le grief d'incompétence. 314. Le grief d'inégalité.

*II. La ceinture de sécurité.* 315. La place du mort. 316. Les ordonnances sur l'équipement. 317. L'ordonnance du 10 mars 1975 sur le port obligatoire de la ceinture. 318. Heureux effets de l'ordonnance. 319. On regimbe en Suisse romande. 320. Deux recours au Tribunal fédéral. 321. L'arrêt du 2 septembre 1977: l'ordonnance n'a pas de base légale. 322. L'arrêt du 5 octobre 1977: l'ordonnance, parce qu'elle n'a pas de base légale, est inconstitutionnelle. 323. La motion Auer.

*III. Les dimanches sans voitures.* 324. Souvenir de fête. 325. L'initiative de Berthoud (1975). 326. Elle suscite de l'intérêt. 327. Arguments des adversaires. 328. Nécessité des dérogations. 329. Propositions de députés. 330. Avis négatif du Conseil fédéral. 331. Le Conseil national recommande le rejet de l'initiative de Berthoud (26 septembre 1977).

**B. Les institutions.** 332. Vue d'ensemble. 333. Le temps de la législation cantonale. 334. Le concordat intercantonal. Son contenu. 335. Mode



d'adoption du concordat. 336. L'arrêt sur les pneus à clous. Compétence fiscale des cantons. 337. Champ d'application des lois fiscales des cantons. 338. Le problème de l'égalité. 339. L'article 4 de la Constitution fédérale. 340. La loi vaudoise et la règle de l'égalité. 341. Les arrêts sur la ceinture de sécurité. La question de la légalité. 342. La question de la liberté. 343. L'Etat peut-il protéger quelqu'un contre lui-même? 344. Cas de la drogue. 345. Cas où la protection est elle-même dangereuse. 346. L'obligation de porter la ceinture ne paraît pas contraire à la Constitution. 347. Double procédure devant le Tribunal fédéral. 348. Les dimanches sans voitures. Mesure élitaire, tutélaire et antilibérale? 349. L'interdiction suppose l'assentiment du peuple. 350. L'interdiction tend à protéger, non les automobilistes eux-mêmes, mais les riverains des routes. 351. La limitation d'une liberté peut être inspirée par le souci d'en fortifier une autre. 352. L'initiative de Berthoud propose un arbitrage entre deux libertés. 353. Le principe de la proportionnalité. 354. La pesée des intérêts.

**Chapitre VI. Les institutions politiques de la Suisse**

**I. Le fédéralisme** ..... 210

355. L'Etat fédératif. Comparaison avec l'Etat unitaire.

**A. Les traits distinctifs.** 356. L'existence des cantons est garantie. 357. Les cantons s'organisent librement. 358. Les cantons choisissent leurs autorités. 359. Les cantons ont des compétences étendues. 360. Les cantons ont leurs propres ressources financières. 361. Les cantons ne sont pas soumis à un contrôle politique. 362. Les cantons participent, avec des droits égaux, à la formation et à l'expression de la volonté nationale.

**B. Les avantages.** 363. Le fédéralisme répond à la diversité de la nation. 364. Le fédéralisme rapproche les citoyens du pouvoir. 365. Le fédéralisme vulgarise le pouvoir. 366. Le fédéralisme permet aux partis minoritaires d'exercer le pouvoir. 367. Le fédéralisme assouplit l'application des lois nationales. 368. Le fédéralisme assure, à sa manière, une séparation des pouvoirs. 369. Le fédéralisme est propice à l'expérimentation. 370. Le fédéralisme rend l'Etat moins vulnérable.

**C. Les défauts.** 371. Le fédéralisme est compliqué. 372. Le fédéralisme renferme un risque d'incohérence. 373. Le fédéralisme implique une surreprésentation. 374. Le fédéralisme produit des inégalités. 375. Le fédéralisme peut gêner la liberté d'établissement. 376. Le fédéralisme contiendrait un germe de désagrégation.

**II. Le régime gouvernemental** ..... 226

377. Les organes de l'Etat. Séparation des fonctions. 378. Le Parlement et le Gouvernement. Ce qui les distingue: le nombre, le rythme. 379. Les fonctions sont moins différentes qu'on le pense. 380. Rapports entre les deux organes.

**A. Les traits distinctifs.** 381. Le Conseil fédéral est un collège d'égaux. Il n'y a pas de Premier Ministre. 382. Incompatibilité avec le mandat parlementaire. 383. Collégialité. 384. Pas de programme gouvernemental, seulement des intentions. 385. Le Conseil fédéral n'a pas besoin d'une «majorité» parlementaire. 386. Pas besoin non plus d'une majorité populaire. Le

Gouvernement battu se soumet et ne se démet pas. 387. Pas de droit de veto. 388. Pas d'appel au peuple. 389. Pas de recours au tribunal. 390. Supériorité du Gouvernement sur le Parlement. Prestige du petit nombre. 391. Force tirée des fonctions. 392. Force tirée des moyens.

**B. Appréciation.** 393. Renvoi.

**III. Le système électoral** ..... 238

394. Notion. 395. Le peuple. 396. La circonscription. 397. Le système majoritaire. Majoritaire à un ou à deux tours. 398. Le système proportionnel. 399. Le quorum. 400. Listes bloquées, panachage.

**A. Les traits distinctifs.** 401. Pour le Conseil national, la circonscription est le canton. 402. L'élection se fait à la proportionnelle. 403. Il n'y a pas de quorum. 404. La proportionnelle n'est pas intégrale. 405. Les calculs se font à la plus forte moyenne. 406. Facultés de l'électeur. 407. L'élection au Conseil des Etats.

**B. Appréciation.** 408. Le jugement est nécessairement subjectif. 409. La pluralité des partis. Le Gouvernement quadripartite. 410. Les servitudes de la formule quadripartite. 411. L'opposition est diffuse. 412. Influence du système électoral sur le régime gouvernemental. 413. La proportionnelle amortit les changements. 414. Faut-il revenir à la majoritaire? 415. Un régime «parlementaire» se concilierait mal avec le referendum. 416. Chez nous, les questions de personnes sont distinctes des questions d'idées. 417. Nos jeux politiques. Jeu des conseillers fédéraux. 418. Jeu des conseillers nationaux. 419. Jeu des referendums.

**IV. La démocratie directe** ..... 253

420. Démocratie représentative et démocratie directe. 421. Exemples de démocratie directe.

**A. Les traits distinctifs.** 422. Le referendum. Son objet et son mode. 423. La demande de referendum. 424. Effet suspensif. 425. Détermination du résultat. 426. L'initiative populaire. 427. L'initiative est plus qu'une pétition.

**B. Les avantages.** 428. Les citoyens décident de leur destin. 429. L'initiative populaire enrichit le débat public. 430. Le referendum est un moyen d'éducation civique. 431. Le referendum protège les cantons.

**C. Les défauts.** 432. Le système repose sur une abstraction. Qu'est-ce que le peuple? 433. Les électeurs sont influençables. 434. Les projets sont compliqués et ardus. 435. Les scrutins sont difficiles à interpréter. 436. Tendance à l'incohérence. 437. Tendance au compromis. 438. Influence des associations économiques. 439. Le referendum rend l'innovation difficile.

**D. L'abstentionnisme.** 440. Le «peuple» suisse n'est qu'un demi-peuple. 441. Mesure de l'abstentionnisme. 442. Deux interprétations. 443. Les principales raisons de l'abstentionnisme: On n'y comprend rien. 444. On voudrait voter sur autre chose. 445. On perd sa peine. 446. On vote trop souvent. 447. Une chicane injuste. 448. Ce que nous préférons.

**V. Conclusion** ..... 271

449. A la recherche de la bonne politique. 450. Exemple de la semaine de quarante heures. 451. Arguments pour les quarante heures. 452. Arguments contre les quarante heures. 453. Mélange de l'intérêt public et de l'intérêt privé. 454. Caractère conjectural de ces argumentations. 455. Qui peut savoir où est la vérité? 456. La chance de la démocratie.



**Annexes et tables**

Annexe I. Textes relatifs aux institutions politiques ..... 277
Annexe II. Constitution fédérale (articles cités) ..... 279
Annexe III. L'Assemblée fédérale depuis 1917 ..... 280
Annexe IV. Les conseillers fédéraux depuis 1918 ..... 286
Index alphabétique ..... 288
Index systématique ..... 298
Table des matières ..... 310

Imprimé en Suisse