

JEAN-FRANÇOIS AUBERT  
*Professeur à l'Université de Neuchâtel*

**UNE PAGE D'HISTOIRE PARLEMENTAIRE SUISSE  
LE RÉFÉRENDUM FINANCIER  
DEVANT L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE (1954-1956).**

Le Bulletin sténographique est plein d'enseignements pour les publicistes. Depuis trois quarts de siècle, toute l'organisation de notre Etat s'y reflète. Et sa lecture ne nous montre pas seulement la façon dont notre parlement travaille; elle nous apprend ce que des hommes expérimentés ont pensé de nos institutions, des changements qu'elles ont subis, des projets de réforme qu'elles ont inspirés. Par exemple, il n'y a guère d'aspect de la démocratie qui n'ait fait, un jour, l'objet d'un débat: suffrage féminin, système électoral, étendue des droits populaires, modalités des scrutins, abstentionnisme, influences occultes, puissance de l'argent, etc. Les grands principes ont été, tour à tour, magnifiés ou décriés; la réalité, déclarée tantôt conforme, tantôt contraire à l'idée qui lui servait de modèle. Bref, dans l'apparente grisaille de ses doubles colonnes, le Bulletin renferme une suite d'arguments, de comparaisons, de statistiques, de réfutations, d'imputations, d'indignations vraies ou feintes, de démentis, de résipiscences, qui tous ensemble nous font mieux comprendre notre constitution.

Pour honorer un maître qui a su allier si heureusement l'étude du droit constitutionnel à celle de l'histoire et de la science politique, nous avons décidé d'entreprendre, nous aussi, un petit voyage dans le Bulletin, et de lui en faire le récit.

I

1. Le 23 septembre 1953, une initiative populaire fut déposée à la Chancellerie fédérale. Elle portait 97 500 signatures, et demandait que la constitution fût augmentée d'un art. 89 *ter*, ainsi rédigé<sup>1</sup>:

En votant le budget et des crédits supplémentaires, l'Assemblée fédérale ne peut dépasser le total des dépenses proposées par le Conseil fédéral sans

<sup>1</sup> FF 1953, II, p. 244, p. 435.

prévoir concurremment la couverture de ce dépassement sous forme d'économies ou de recettes nouvelles.

L'Assemblée fédérale ne peut décider une dépense nouvelle ou l'augmentation d'une dépense, par un arrêté soustrait au vote du peuple, qu'à la majorité de tous les membres de chacun des deux Conseils. Cette disposition n'est toutefois pas applicable aux dépenses budgétaires qui ne dépassent pas de 10 % et de 5000 francs au moins les dépenses correspondantes du budget précédent.

Tout arrêté fédéral entraînant une dépense nouvelle unique de plus de cinq millions de francs ou une dépense nouvelle périodique de plus de un million de francs est soumis au vote du peuple lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par 8 cantons.

Toute loi fédérale ou tout arrêté fédéral entraînant une dépense nouvelle unique de plus de cent millions de francs ou une dépense nouvelle périodique de plus de vingt millions de francs doit être soumis au vote du peuple.

L'art. 89 *bis* demeure applicable aux arrêtés de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard.

2. L'initiative contenait donc quatre idées principales; elle voulait: a) limiter la compétence budgétaire du parlement; b) soumettre à l'exigence d'une majorité spéciale le vote des dépenses contre lesquelles un référendum ne pouvait pas être demandé; c) exposer à un référendum facultatif les dépenses nouvelles supérieures à cinq millions de francs (s'il s'agissait de dépenses uniques), ou à un million de francs (s'il s'agissait de dépenses périodiques), contre lesquelles le référendum législatif ne pouvait pas être demandé; d) assujettir à un référendum obligatoire toutes les dépenses nouvelles supérieures à cent millions de francs (dépenses uniques) ou à vingt millions de francs (dépenses périodiques).

3. Le Conseil fédéral fit rapport à l'Assemblée, sur le fond, le 4 mai 1954<sup>2</sup>. Il énumérait d'abord les défauts de l'initiative.

La limitation de la compétence budgétaire du parlement était peu conforme au principe de la séparation des pouvoirs. Elle était injustifiée, car, contrairement à une croyance répandue, il n'était pas dans l'habitude de l'Assemblée d'ajouter aux sommes que le Conseil fédéral se proposait de dépenser. Elle était même malsaine, en ce qu'elle incitait le parlement, s'il lui prenait l'envie d'augmenter un crédit, à balancer cet accroissement par une surestimation des recettes.

En ce qui concerne l'exigence d'une majorité spéciale (« frein aux dépenses » proprement dit), le gouvernement fit observer qu'elle était déjà prescrite par les arrêtés de 1950 et de 1954 sur le régime transitoire

<sup>2</sup> FF 1954, I, pp. 808-830.

des finances<sup>3</sup>, avec, il est vrai, une limite inférieure que l'initiative avait malheureusement omise.

Quant au référendum, il ne convenait pas qu'il fût obligatoire: ce serait introduire, entre la constitution et la loi, une nouvelle forme d'acte fédéral, dont le besoin ne se faisait pas sentir. Le référendum financier facultatif ne donnait pas lieu au même grief; mais il était prévu pour des sommes trop basses. Pour tous ces motifs, le Conseil fédéral recommandait le rejet de l'initiative.

4. En revanche, il estimait que les désirs des auteurs de l'initiative ne pouvaient pas être entièrement ignorés, et, pour en tenir compte, il proposait un contreprojet. Ce contreprojet se composait de deux éléments. L'un consistait à fixer dans la constitution le frein aux dépenses tel que le réglaient les arrêtés transitoires de 1950 et de 1954: la majorité spéciale serait requise pour les dépenses supérieures à cinq millions de francs (uniques) ou deux cent cinquante mille francs (périodiques). L'autre élément, qui était seul nouveau par rapport au droit en vigueur, était l'introduction, à côté du référendum législatif, d'un référendum financier facultatif, pour les dépenses supérieures à trente millions de francs (uniques) ou cinq millions de francs (périodiques).

5. La priorité échet au Conseil des Etats, qui délibéra le 29 septembre 1954<sup>4</sup>. L'initiative ne trouva qu'un partisan à la commission (M. Picot, libéral), et deux au *plenum*. Trente et un conseillers votèrent pour le rejet. Le débat porta davantage sur l'opportunité d'un contreprojet. Un commissaire (M. Klaus, socialiste) dénonça la vanité du frein aux dépenses et s'éleva contre l'idée du référendum financier. Il déclara notamment que le référendum pouvait être tourné, sans grand-peine, par l'inclusion des dépenses nouvelles dans le budget, qui n'était pas soumis au vote populaire. Mais le rapporteur de la commission, M. von Moos, invita ses collègues à suivre le gouvernement. Il montra, en particulier, qu'il était naturel que le corps électoral, qui depuis quelques années était prié d'approuver des programmes fiscaux, pût aussi se prononcer sur l'usage qui était fait de ses impôts. M. Streuli, chef du Département des Finances et des Douanes, qui représentait le Conseil fédéral, s'exprima dans le même sens. Il fit même une allusion précise au vote qui devait avoir lieu, le 24 octobre suivant, sur le régime financier 1955-1958. A M. Klaus, il répondit que la nature du budget, telle qu'elle était comprise en droit fédéral, empêchait absolument la manœuvre qu'il avait indiquée. Au vote, l'idée d'un contreprojet recueillit trente voix contre quatre.

<sup>3</sup> ROLF 1950, p. 1507 (art. 8); 1954, p. 1347.

<sup>4</sup> Bull. sten. CE 1954, pp. 164-180.

Dans la discussion des articles, le rapporteur, commentant la portée du référendum financier, déclara que celui-ci ne serait pas opposable aux dépenses qui seraient décidées en vertu d'une loi ou d'un arrêté antérieurs, si cette base légale permettait de chiffrer la future dépense, ou tout au moins d'en fixer le cadre (*ziffernmässig bestimmt oder nach Art und Rahmen umschreibt*)<sup>5</sup>. En effet, la dépense ne serait alors plus « nouvelle », et il ne convenait pas qu'elle fût exposée, une seconde fois, au vote populaire. Cette remarque était capitale, ainsi que le prouvera la suite de notre histoire. Voilà pour l'interprétation. Quant au texte gouvernemental, la commission du Conseil des Etats lui apportait deux amendements. L'un concernait les seuils référendaires, et, dans l'espoir d'obtenir le retrait de l'initiative, les ramenait à dix millions de francs (dépenses uniques) et deux millions (dépenses périodiques). Cette modification, qui devait avoir, elle aussi, des conséquences durables, fut approuvée par vingt voix contre huit. L'autre amendement avait pour objet d'exclure du référendum les dépenses résultant de traités internationaux. Il ne fut pas combattu.

6. L'affaire vint au rôle du Conseil national le 16 mars 1955<sup>6</sup>. L'initiative ne trouva aucun défenseur, et le président conclut qu'il y avait unanimité pour en proposer le rejet<sup>7</sup>. Seul M. Clottu, libéral, dit qu'il partageait les soucis de ceux qui l'avaient signée; il admettait toutefois que son libellé présentait des défauts et recommandait donc de voter le contreprojet dans la version du Conseil des Etats. Le principe du contreprojet fut vivement discuté. A la commission, il n'avait rallié que seize voix contre sept. S'il rencontrait l'appui actif des libéraux et des indépendants, et la sympathie des radicaux et des conservateurs, il se heurtait à l'opposition résolue des agrariens et des socialistes.

C'est ainsi que M. Reichling, agrarien, parlant pour la minorité de la commission, fit une charge pesante contre le référendum financier<sup>8</sup>: on pouvait laisser cette institution aux cantons, sans qu'il fût nécessaire de la leur emprunter; les milieux politiques d'où venait l'initiative n'avaient à la bouche que le mot d'économie, mais ils étaient bien en peine de reprocher à l'Assemblée une seule dépense inconsidérée; l'initiative était d'ailleurs si maladroitement qu'elle serait rejetée même si aucun contreprojet ne lui était opposé. Poursuivant sur sa lancée, l'orateur multiplia les arguments, et l'on ne voyait plus très bien s'il n'en voulait qu'au réfé-

<sup>5</sup> Bull. sten. CE 1954, pp. 177-178.

<sup>6</sup> Bull. sten. CN 1955, pp. 1-22.

<sup>7</sup> Bull. sten. CN 1955, p. 5.

<sup>8</sup> Bull. sten. CN 1955, pp. 7-11.

rendum financier, ou s'il s'en prenait à toutes les formes de consultations populaires: les cantons ont le référendum parce qu'ils n'ont pas le bicamérisme; les finances fédérales sont trop compliquées pour le citoyen moyen; le référendum est l'instrument des riches, l'arme des propagandistes anonymes et irresponsables, etc. C'était parler bien haut pour défendre les subventions agricoles.

Les partisans du contreprojet n'étaient d'ailleurs pas toujours plus heureux dans leurs démonstrations. Témoin M. Gemperli, conservateur, qui, pour rassurer ses collègues sur les dispositions du corps électoral, leur donnait l'exemple de son canton: à Saint-Gall, disait-il, nous avons le référendum financier facultatif, et nous avons l'obligatoire, selon les montants; le référendum facultatif n'a *jamais* été demandé; le référendum obligatoire a *toujours* confirmé les arrêtés du parlement<sup>9</sup>.

Pour finir, le principe du contreprojet recueillit quatre-vingt-trois voix contre soixante-douze.

7. Le débat fut alors interrompu. En effet, M. Reichling avait déposé, la veille, une motion par laquelle il demandait le renvoi du contreprojet au gouvernement, afin que le Conseil fût mieux informé de sa portée exacte, et notamment des types de dépenses qui seraient en butte au référendum financier. Toutefois, avant de développer cette proposition, son auteur désirait encore participer à une réunion du « club agricole », qui devait avoir lieu l'après-midi, et où l'opportunité d'un renvoi serait discutée. Le Conseil national donna suite à ce vœu.

Le lendemain, il délibéra de la motion Reichling<sup>10</sup>. Il s'agissait, au fond, de savoir si le Conseil était suffisamment instruit des effets du référendum. C'étaient surtout les milieux agricoles qui s'alarmèrent: les arrêtés que l'Assemblée prendrait en vertu de la loi sur l'agriculture, de 1951, et par lesquels elle fixerait, dans certains domaines, l'ampleur de son effort financier, seraient-ils exposés au référendum? ou pouvait-on admettre que le corps électoral, en approuvant la loi de 1951, avait d'avance accepté les dépenses qui en résulteraient? M. Streuli donna deux assurances: il n'y aurait pas de second référendum si la loi ne laissait pas de pouvoir d'appréciation à l'Assemblée<sup>11</sup>; il n'y en aurait pas non plus si la dépense était couverte par des recettes spéciales (taxes à l'importation, par exemple); il y aurait un référendum, en revanche, si l'Assemblée fixait librement la dépense et devait, pour la financer, recourir à la trésorerie générale. Le chef du département ajoutait que

<sup>9</sup> Bull. sten. CN 1955, p. 17.

<sup>10</sup> Bull. sten. CN 1955, pp. 31-38.

<sup>11</sup> Bull. sten. CN 1955, p. 34; cf. déjà p. 21.

toutes ces précisions auraient été données aux commissaires, s'ils avaient jugé utile de les demander. Il concluait en disant que, si un renvoi était décidé, ce devait être un renvoi à la commission, non au Conseil fédéral. Sur quoi M. Eugster, conservateur, déclara que la réponse de M. Streuli n'était pas aussi claire qu'elle le paraissait, et qu'en particulier on ne pouvait plus dire si le soutien du prix du lait échappait vraiment au référendum, depuis que les taxes qui devaient le financer avaient été détournées de leur affectation légale <sup>12</sup>.

Le renvoi au Conseil fédéral fut voté par quatre-vingt-deux voix contre cinquante-six.

8. Le Conseil fédéral produisit un rapport complémentaire, le 16 décembre 1955 <sup>13</sup>. Ce rapport avait pour objet principal d'élucider ce que nous appellerons la question de la délégation. Toute dépense fondée sur une délégation législative échappait-elle au vote populaire (pour la raison que la délégation elle-même avait déjà été exposée à un référendum législatif)? Ou seulement la dépense qui était fondée sur une délégation assez précise pour qu'il fût possible d'en prévoir le montant? L'interprétation stricte était celle que MM. von Moos et Streuli avaient soutenue en septembre 1954 et en mars 1955. Dans son nouveau rapport, le Conseil fédéral, dont la composition s'était, entre-temps, modifiée, passait à l'interprétation large. A la demande de la commission du Conseil national, il lui donna même, dans un supplément, non publié, du 23 février 1956, une expression formelle, en ajoutant une phrase à l'alinéa du contreprojet qui instituait le référendum financier. Désormais, la votation ne pouvait pas être demandée, « si l'autorisation de décider (des) dépenses (était) déjà contenue dans une loi ou dans un arrêté fédéral de portée générale ».

9. Le Conseil national reprit, le 13 mars 1956, l'examen du contreprojet <sup>14</sup>. Après que les rapporteurs de la commission, MM. Rohr, en langue allemande, et Sollberger, en langue française, eurent marqué l'état des travaux et souligné l'ampleur de la conversion gouvernementale, on put passer à la discussion des articles.

Ce fut d'abord le frein aux dépenses qui essuya le feu des socialistes (M. Huber) et des agrariens (M. Gnägi). Inutile et indigne, disaient-ils, en se référant aux expériences de cinq années: le frein n'a rien ralenti; tout au plus a-t-il rendu nécessaires quelques petites manœuvres, et permis à ceux qui voulaient voter non de le faire en se cachant. Mieux

<sup>12</sup> Arrêté fédéral du 10 juin 1953, art. 10 II, ROLF 1953, p. 909.

<sup>13</sup> FF 1955, II, pp. 1457-1464.

<sup>14</sup> Bull. sten. CN 1956, pp. 50-70.

vaudrait, à la rigueur, exiger une majorité vraiment qualifiée! Tout cela était probablement juste, mais n'empêcha pas le frein de « passer », par soixante-dix-neuf voix contre soixante et une.

Puis vint la pièce de résistance: le référendum financier, considérablement amoindri par l'interprétation que venait d'en donner le Conseil fédéral. Le rapporteur de langue allemande montra, par une casuistique, quels arrêtés échapperaient désormais au vote populaire, qui y eussent été exposés selon la première conception. Il n'en demeurait pas moins que, même rétréci, le référendum continuait d'être applicable aux crédits militaires <sup>15</sup>. M. Clottu et M. Grendelmeier, indépendant, dirent qu'ainsi compris le référendum tournait à la farce, et recommandèrent avec vigueur de revenir au texte du Conseil des Etats. Au contraire, MM. Reichling et Huber se réjouirent fort de la tournure que prenait le contreprojet. Et M. Streuli, faisant le point, confirma que toutes les dépenses agricoles fondées sur la loi de 1951 seraient soustraites au référendum, mais que les crédits militaires y demeureraient sujets <sup>16</sup>. Encore fallait-il déterminer les seuils référendaires. Aux normes de dix et de deux millions, qu'avait retenues le Conseil des Etats, M. Tuchschnid, radical, opposa celles de vingt et de trois millions. Le président fit voter. L'amendement de M. Clottu (retour à l'ancienne interprétation) fut rejeté par cent dix-neuf voix contre dix-huit; celui de M. Tuchschnid, accepté par quatre-vingt-dix voix contre cinquante-sept. Restait l'alinéa sur les traités internationaux. Une tentative de les inclure à nouveau dans le système du référendum échoua par cent une voix contre quatorze. Au vote d'ensemble, le contreprojet recueillit soixante-seize voix contre quarante-trois (celles des socialistes, à cause du frein aux dépenses).

10. Il y avait donc divergence entre les deux Chambres sur deux points notables: la question de la délégation législative et celle des seuils référendaires.

Très curieusement, le Conseil des Etats, qui résista sur le second point par trente voix contre neuf, céda sur le premier sans livrer le moindre combat (6 juin 1956) <sup>17</sup>. Tout au plus retiendra-t-on une remarque de M. von Moos, selon laquelle le législateur pourrait prévoir expressément que les arrêtés pris en vertu d'une autorisation demeureraient sujets à référendum <sup>18</sup>. Cette observation, faite dans le dessein louable de limiter les « dégâts », n'avait probablement qu'une faible portée prati-

<sup>15</sup> Bull. sten. CN 1956, p. 59.

<sup>16</sup> Bull. sten. CN 1956, p. 67.

<sup>17</sup> Bull. sten. CE 1956, pp. 74-77.

<sup>18</sup> Bull. sten. CE 1956, p. 76.

que; on peut même se demander si elle était conforme au nouveau libellé du projet.

Au Conseil national, qui n'avait plus à traiter que des seuils référendaires, la commission fut très partagée. Neuf voix proposèrent l'adhésion au texte du Conseil des Etats, sept voix le maintien de la divergence. Le *plenum* maintint la divergence, par cent deux voix contre cinquante-trois (12 juin 1956) <sup>19</sup>.

11. Dans une nouvelle navette, le Conseil des Etats confirma les chiffres de dix et de deux millions, par vingt-huit voix contre onze (15 juin 1956) <sup>20</sup>, et le Conseil national, ceux de vingt et de trois, par quatre-vingt-huit voix contre cinquante-cinq (20 juin 1956, toujours contre l'avis de sa commission) <sup>21</sup>, après avoir écarté, par quatre-vingt-quatorze voix contre quarante-deux, la proposition transactionnelle, de quinze et de deux millions, que lui avait faite un député radical (M. Ackermann).

12. Le lendemain, 21 juin 1956, et à la même majorité de vingt-huit voix contre onze, le Conseil des Etats répéta sa décision et la déclara définitive <sup>22</sup>. Le 22 juin, l'affaire revint au Conseil national <sup>23</sup>.

Cette fois-ci, la commission elle-même, à la majorité à vrai dire un peu fortuite de huit contre sept, déconseillait l'adhésion. C'est donc en qualité de rapporteur de langue allemande que M. Tuchs Schmid put vanter les vertus de vingt et de trois millions. M. Sollberger, qui partageait au fond son opinion, restait rapporteur de langue française. Quant à M. Rohr, plus que jamais partisan de l'adhésion, il se trouvait maintenant ramené au rang de porte-parole de la minorité. Il s'efforça de montrer l'absurdité qu'il y avait à soutenir un texte dont plusieurs partisans (parmi les socialistes et les agrariens) ne cachaient pas qu'ils le combattraient devant l'électeur.

Les chiffres de vingt et de trois millions reçurent néanmoins une nouvelle consécration (la quatrième!), moins nette, il est vrai, que les précédentes, par quatre-vingt-quatre voix contre soixante-dix <sup>24</sup>. Cette décision fut déclarée définitive, et le dossier fut transmis à la conférence de conciliation.

<sup>19</sup> Bull. sten. CN 1956, pp. 158-161.

<sup>20</sup> Bull. sten. CE 1956, pp. 119-120.

<sup>21</sup> Bull. sten. CN 1956, pp. 265-269.

<sup>22</sup> Bull. sten. CE 1956, pp. 139-141.

<sup>23</sup> Bull. sten. CN 1956, pp. 310-312.

<sup>24</sup> La proposition de M. Tuchs Schmid obtint donc, successivement: 90 voix contre 57; puis 102 contre 53; puis 88 contre 55; et maintenant 84 contre 70.

13. La conférence avait donc pour tâche de dire à partir de quels montants il convenait que les dépenses votées par l'Assemblée fédérale fussent exposées à un référendum, et de trouver des chiffres qui pussent rencontrer l'agrément des deux Chambres. Rappelons que les auteurs de l'initiative avaient prévu cinq millions pour les dépenses uniques et un million pour les dépenses périodiques; le Conseil fédéral, dans son contreprojet de 1954, trente et cinq; le Conseil des Etats, dix et deux; le Conseil national, vingt et trois (ayant écarté quinze et deux). Mais rappelons aussi que ces chiffres n'avaient pas vraiment la même nature. Quand, en 1954, le Conseil fédéral avait proposé trente et cinq, et le Conseil des Etats dix et deux, ils avaient, sur la question de la délégation (ci-dessus, n° 8), une autre opinion que le Conseil national, en 1956, lorsqu'il leur opposa vingt et trois. C'est ce que M. Grendelmeier s'était efforcé de faire sentir à ses collègues <sup>25</sup>. Et il importait peu de savoir si le Conseil fédéral avait réellement changé d'avis, entre 1954 et 1955, ou si M. Streuli avait, en 1954, mal traduit la pensée gouvernementale. Il est évident que le Conseil des Etats comprenait autrement le projet, en 1954, que le Conseil national, en 1956.

14. Dans un premier vote, le président de la conférence (qui était M. von Moos) mit aux voix les normes du Conseil national, vingt et trois, et l'amendement transactionnel de M. Ackermann (ci-dessus, n° 11), quinze et deux. L'amendement l'emporta, par vingt-sept voix contre onze.

Dans un second vote, les chiffres de quinze et deux furent opposés aux normes du Conseil des Etats, dix et deux. Il y eut dix-huit voix de part et d'autre. Le président trancha en faveur de dix et deux, qui devenaient ainsi la proposition de la conférence.

15. Le Conseil des Etats l'approuva par vingt-cinq voix contre cinq (26 juin 1956) <sup>26</sup>.

Au Conseil national, après une petite passe d'armes entre MM. Huber et Streuli, sur la question de savoir s'il y avait eu malentendu en 1954 ou conversion du gouvernement en 1955, la proposition de la conférence fut approuvée par quatre-vingt-deux voix contre cinquante-quatre (27 juin 1956) <sup>27</sup>.

16. Le même jour eurent lieu les votes finals. L'arrêté, qui contenait la recommandation de rejeter l'initiative et celle d'approuver un contreprojet prévoyant un frein aux dépenses et un référendum financier

<sup>25</sup> Bull. sten. CN 1956, p. 312.

<sup>26</sup> Bull. sten. CE 1956, pp. 179-181.

<sup>27</sup> Bull. sten. CN 1956, pp. 370-373.

facultatif dès dix et deux millions de francs, obtint trente voix contre cinq au Conseil des Etats et soixante-douze voix contre cinquante-huit au Conseil national <sup>28</sup>.

17. Le contreprojet avait le libellé suivant :

La majorité des membres de chacun des deux Conseils législatifs est requise pour les arrêtés fédéraux qui entraînent des dépenses uniques de plus de cinq millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de 250 000 francs, si la votation populaire ne peut être demandée pour ces arrêtés. Il en est de même des décisions concernant les divers articles du budget, lorsqu'elles entraînent une dépense unique de plus de cinq millions de francs.

Hormis les arrêtés fédéraux sur le budget, seront soumis à l'approbation ou au rejet du peuple, lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs, ou par huit cantons, les arrêtés fédéraux qui entraînent des dépenses uniques de plus de dix millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de deux millions. La votation ne peut cependant pas être demandée lorsqu'il s'agit de dépenses déjà autorisées par une loi ou un arrêté fédéral de portée générale. Si l'entrée en vigueur de ces arrêtés ne souffre aucun retard, l'art. 89 *bis* leur est applicable.

Les arrêtés fédéraux approuvant des traités internationaux ne sont pas soumis à ces dispositions.

Une loi réglera l'exécution des présentes dispositions.

18. L'initiative fut retirée le 6 juillet 1956 <sup>29</sup>. Le contreprojet fut rejeté, dans le référendum constitutionnel du 30 septembre 1956, par 331 000 voix contre 277 000, et par treize cantons contre neuf <sup>30</sup>.

## II

1. Les débats ci-dessus rapportés nous suggèrent quelques observations, que nous aimerions formuler brièvement. Certaines d'entre elles touchent au fond de l'affaire; d'autres, à la procédure.

2. L'initiative était difficile à soutenir. Aussi n'a-t-elle guère trouvé de défenseurs aux Chambres. Quant au contreprojet, il eut des partisans de trois sortes. Les uns, qu'animait l'esprit de l'initiative, cherchaient à la sauver en lui donnant une rédaction meilleure. D'autres, qui étaient

<sup>28</sup> Bull. sten. CE 1956, p. 181; CN, p. 373. Texte de l'arrêté du 27 juin 1956: FF 1956, I, p. 1352.

<sup>29</sup> FF 1956, II, p. 35.

<sup>30</sup> FF 1956, II, pp. 677, 1054.

peut-être hostiles au référendum financier, pensaient avec M. Streuli <sup>31</sup> qu'une initiative qui avait rencontré tant de faveur dans le public ne pouvait pas rester sans réponse, et que l'Assemblée, même si elle ne partageait pas l'avis des signataires, avait néanmoins le *devoir* d'établir un texte qui pût les contenter. Cette attitude, qui était parfaitement normale tant qu'elle était donnée pour ce qu'elle était vraiment, c'est-à-dire pour une simple faculté, devenait assurément très curieuse dès lors qu'elle revêtait l'aspect d'une obligation. Il y avait enfin, derrière le contreprojet, de véritables adversaires du référendum financier, qui annonçaient qu'ils le combattraient sous toutes ses formes dans la campagne référendaire, mais qui, aux Chambres, l'acceptaient provisoirement parce qu'il leur semblait moins mauvais dans le contreprojet que dans l'initiative, et aussi peut-être parce qu'ils espéraient que l'initiative et le contreprojet se concurrenceraient au profit du *statu quo*. Ce faisant, ils risquaient sciemment l'éventualité où, l'initiative étant retirée, le contreprojet serait accepté par le peuple et les cantons. Ceux qui avaient une moindre opinion des chances réelles de l'initiative s'opposaient évidemment au contreprojet dès la phase parlementaire.

3. Le Conseil des Etats était beaucoup plus favorable au référendum financier que le Conseil national. Il était donc normal qu'il y eût des divergences. Ce qui est plus étonnant, c'est que les Chambres s'obstinèrent sur la question des sommes, alors qu'elles s'entendirent bientôt sur celle, autrement grave, de la délégation (ci-dessus, I, n° 10). On ne peut guère supposer que les députés se soient mépris sur l'importance respective des deux divergences. L'explication se trouve plutôt dans le comportement du Conseil fédéral: le gouvernement, qui était neutre dans la question des sommes, ne l'était pas dans celle de la délégation, puisque, par son rapport du 16 décembre 1955, il avait manifesté clairement sa préférence pour l'interprétation large (ci-dessus, I, n° 8).

4. Que l'on discutât des sommes ou de la délégation, l'important, dans toute cette affaire du référendum financier, était de savoir quelles dépenses y échapperaient! Pour les crédits agricoles, il est permis d'affirmer qu'avec l'interprétation large de la délégation, ils jouissaient d'une parfaite immunité. Le sentiment paraît avoir été moins unanime en ce qui concerne les dépenses sociales et les dépenses militaires.

Nous sommes personnellement convaincu, après avoir lu et relu les délibérations des Chambres, que, dans l'esprit de la plupart des députés, les crédits d'armement supérieurs à dix millions de francs étaient assu-

<sup>31</sup> Bull. sten. CE 1954, p. 174.

jettis au référendum financier. A l'appui de cette conviction, nous pouvons citer quinze déclarations (dont deux de M. Streuli)<sup>32</sup>. Neuf de ces déclarations ont été faites en 1956, alors qu'il était entendu que toutes les dépenses qui étaient décidées en vertu d'une autorisation législative échappaient au référendum. Seuls MM. Grendelmeier et Tuchschnid exprimèrent des doutes<sup>33</sup>, que MM. Streuli, Rohr, Sollberger et Huber s'employèrent à dissiper. Il y eut bien quelques allusions à un amendement Jaquet (libéral), qui aurait soustrait les dépenses militaires urgentes à tout référendum (et non seulement au référendum suspensif); mais cet amendement ne fut pas proposé aux Chambres.

Quant aux dépenses sociales, nous serions enclin à soutenir, au contraire, que l'interprétation de 1956 avait pour effet d'en immuniser le plus grand nombre. Elles trouvaient dans la législation fédérale une base qu'on eût cherchée en vain pour les crédits d'armement. On peut même dire qu'en général elles résultaient directement des lois fédérales. Ou alors, telles les allocations de renchérissement pour les fonctionnaires fédéraux, elles se fondaient sur des autorisations conformes au nouveau texte du contreprojet<sup>34</sup>, et qui étaient d'une tout autre qualité que la délégation de la loi d'organisation militaire<sup>35</sup>.

Or un des paradoxes de notre histoire fut que la campagne qui précéda le vote populaire du 30 septembre 1956 s'inspira de prémisses différentes. Le contreprojet tomba sous les coups de la gauche, à qui d'éloquents articles avaient expliqué que le référendum n'atteindrait pas les programmes d'armement, et qu'il n'aurait d'autre cible que le progrès social.

5. Passant du fond à la procédure, nous relèverons encore quelques traits qui nous paraissent propres à enrichir notre connaissance du parlementarisme.

Dès le premier débat au Conseil national, la commission, on s'en souvient peut-être, était divisée sur l'opportunité d'un contreprojet. Seize commissaires l'affirmaient, sept la niaient (ci-dessus, I, n° 6). M. Reichling s'exprimait au nom de la minorité. Était-il un rapporteur? N'était-il qu'un porte-parole? La nuance prit toute sa signification quand le bouillant orateur eut discoursu pendant vingt minutes<sup>36</sup>. A ce moment-là, le règlement veut qu'un simple porte-parole se taise, mais permet

<sup>32</sup> Bull. sten. CE 1954, p. 175; CN 1955, pp. 8-10, 13, 16, 36 (deux fois); CN 1956, pp. 59, 61, 63-64, 67, 68, 159, 160, 265, 269. Voir encore Commission du Conseil national, séance du 1<sup>er</sup> mars 1956, Procès-verbal, p. 5 (M. Streuli).

<sup>33</sup> Bull. sten. CN 1956, pp. 65, 266-267.

<sup>34</sup> Loi fédérale du 21 juin 1955, ROLF 1955, p. 273.

<sup>35</sup> Loi fédérale du 12 avril 1907, art. 87, RS 5.3.

<sup>36</sup> Bull. sten. CN 1955, p. 10.

qu'un rapporteur continue de parler. Le président de la Chambre, M. Haerberlin, pensa que M. Reichling devait conclure. M. Reichling, avec hauteur (c'était un ancien président), lui répondit qu'il était d'un autre avis, et il ne quitta la tribune que dix minutes plus tard. Il n'y eut pas d'incident. Quand M. Reichling eut fini, M. Haerberlin observa qu'il maintenait son point de vue, qu'à son sens M. Reichling avait violé le règlement, mais que le bureau donnerait ultérieurement une opinion définitive<sup>37</sup>. Ce que fut cette opinion, nous l'ignorons. Il ne paraît pas que la question se soit posée une nouvelle fois depuis 1955. La solution pourrait être que, lorsque la commission confie à l'un de ses membres le soin de défendre les vues de la minorité, celui-ci aura le statut d'un rapporteur. En revanche, lorsque certains commissaires décident eux-mêmes d'exprimer leur dissentiment, ils n'agissent pas comme des rapporteurs. Il semble qu'en l'espèce M. Reichling n'avait point reçu de mandat de la commission.

6. C'est en lisant ces délibérations sur le référendum financier que, pour la première fois, nous avons trouvé un témoignage officiel de l'activité des « clubs » parlementaires<sup>38</sup>. Le débat sur la motion Reichling fut ajourné du 16 au 17 mars 1955 pour que les conseillers nationaux qui, sans distinction de parti, s'intéressaient spécialement aux problèmes agricoles pussent discuter de cette proposition et décider s'ils la soutiendraient. Le club agricole prit, l'après-midi du 16 mars, une attitude favorable à la motion.

7. Cette « motion » Reichling fit d'ailleurs l'objet d'une procédure assez particulière. Elle fut bien déposée, le 15 mars 1955, comme une motion, par laquelle le Conseil fédéral était prié de compléter son rapport de 1954 et d'expliquer la portée de son contreprojet. Mais, le lendemain 16 mars, elle fut doublée d'une proposition éventuelle (*Eventualantrag*) de renvoi au Conseil fédéral, pour le cas où le Conseil national ne renoncerait pas à l'idée même d'un contreprojet<sup>39</sup>. L'éventualité s'étant réalisée (ci-dessus, I, n° 6 *in fine*), la Chambre dut se déterminer sur la proposition. Seulement, à la différence de ce qui se serait produit s'il s'était encore agi d'une véritable motion, le renvoi eut lieu dès que le Conseil national l'eut votée, le 17 mars, et sans que le Conseil des États fût saisi. Quant à la motion proprement dite, M. Reichling la retira le 13 mars 1956, lorsque le Conseil national délibéra sur le rapport complémentaire du Conseil fédéral<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Bull. sten. CN 1955, p. 11.

<sup>38</sup> Bull. sten. CN 1955, pp. 22, 31.

<sup>39</sup> Bull. sten. CN 1955, p. 1.

<sup>40</sup> Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, printemps 1956, p. 28.

8. L'affaire du référendum financier nous fournit l'un des rares exemples où le désaccord des Chambres rendit nécessaire le recours à la conférence de conciliation. On cite une dizaine de cas, depuis que la méthode fut inventée (1902), et, sauf erreur, deux seulement qui aient eu pour objet un arrêté constitutionnel (l'autre fut le « projet Nobs », en 1950).

Dans notre espèce, l'Assemblée dut envisager la difficulté suivante <sup>41</sup>. Formellement, elle était saisie d'un unique projet d'arrêté constitutionnel, composé de deux parties principales: la recommandation (adressée au constituant) de rejeter l'initiative, et celle (adressée au même) d'accepter un certain contreprojet.

Les deux Chambres s'accordaient sur le rejet de l'initiative; elles s'entendaient encore sur le *principe* du contreprojet; elles divergeaient sur son *contenu*. Si la divergence ne pouvait être résorbée, cela signifiait évidemment qu'il n'y aurait pas de contreprojet. Mais faudrait-il comprendre que l'arrêté tout entier avait échoué, et que l'initiative devait être soumise au vote du peuple et des cantons *sans recommandation de l'Assemblée*, conformément à l'art. 9 I de la loi de 1892/1950? Dans l'hypothèse d'un échec, la conférence, puis les Chambres, admirèrent que l'accord sur le rejet de l'initiative subsisterait, et que la Chancellerie aurait la tâche de donner à l'arrêté (diminué) une rédaction convenable.

Cela n'allait pas de soi, car il est permis d'imaginer que certains députés n'auraient pas recommandé le rejet de l'initiative, s'ils avaient su qu'aucun contreprojet ne serait établi. Ils auraient pu, toutefois, prier le Conseil de revenir sur la partie de l'arrêté qui concernait l'initiative (*Rückkommensantrag*); mais nul n'en fit la demande <sup>42</sup>.

Finalement, la divergence fut résorbée, et l'hypothèse ne se réalisa pas.

9. Nous ne quitterons pas le Bulletin sans faire admirer au passage la rapidité avec laquelle nos commissions parlementaires savent parfois expédier leur besogne.

A M. Reichling, qui demandait des renseignements complémentaires, M. Streuli répondit qu'il les aurait volontiers donnés à la commission (ci-dessus, I, n° 7). Et il raconta qu'en automne 1954, avisé que la commission du Conseil national siégerait à Lausanne, et conscient des difficultés de la matière, il avait réservé *trois jours* pour cette réunion. Trois jours durant lesquels, aidé de quelques spécialistes de son départe-

<sup>41</sup> Cf. JAAC, 1956, n° 26, Division de justice, du 25 juin 1950.

<sup>42</sup> Bull. sten. CE 1956, p. 180; CN, pp. 371-372.

ment, il comptait fournir aux commissaires tous les éclaircissements qui leur paraîtraient désirables. La session commença un matin à huit heures. A midi et demie, elle était *terminée*. Les questions n'avaient pas été posées, le conseiller fédéral put faire une promenade dans la ville ensoleillée <sup>43</sup>, et fut de retour à Berne deux jours plus tôt qu'il ne l'avait pensé.

Mais qu'advint-il donc de si convaincant pendant cette unique matinée de travail? Ici, c'est M. Sollberger, le rapporteur de langue française, qui nous informe <sup>44</sup>: «Au cours de la séance que nous avons tenue à Lausanne, nous avons discuté d'une chose surtout: l'heure de départ des trains pour Zurich». Et il ajoutait tristement: «Il ne nous a même pas été possible de visiter les caves de la ville, comme cela avait été prévu.»

<sup>43</sup> *Bei strahlendem Wetter*, Bull. sten. CN 1955, p. 33.

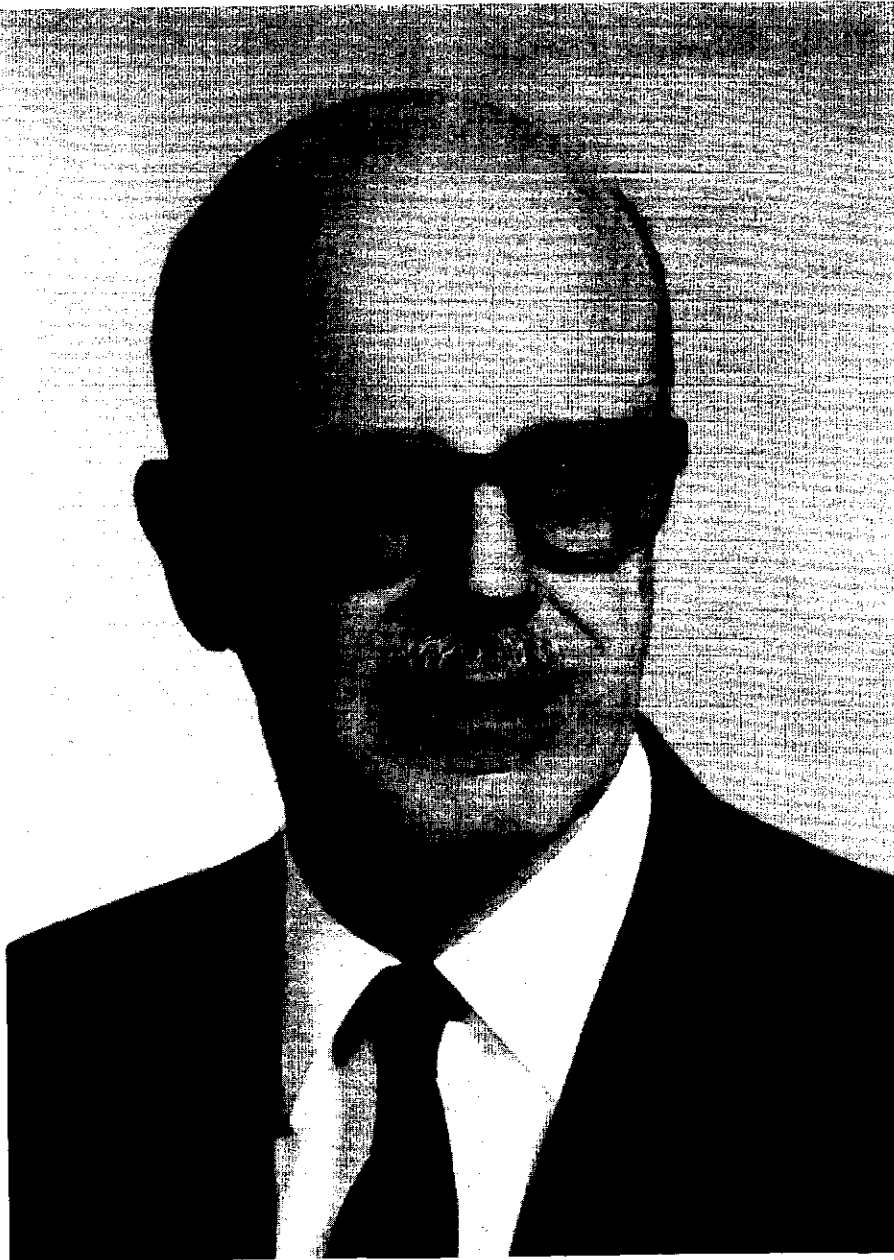
<sup>44</sup> Bull. sten. CN 1955, p. 37. Voir encore Commission du Conseil national, séance du 4 novembre 1954, Procès-verbal, pp. 1 et 30.



UNIVERSITÉ DE LAUSANNE

MÉLANGES  
MARCEL BRIDEL

*Recueil de travaux  
publiés par la Faculté de droit*



IMPRIMERIES RÉUNIES S.A., LAUSANNE  
1968