

zubilligen: Auch Rechtsgelehrte können sich in einem Wald verirren — und hier ist dies nun einfach der Fall gewesen.

Ich frage mich: Wer hat eigentlich Angst vor dem prinzipiellen Entscheid des Volkes? Es wurde von meinem Nachbarn und lieben Kollegen Müller Herr Imboden zitiert. Aber Herr Imboden hat zum Beispiel auch noch etwas anderes gesagt, nämlich: «Sie lassen das Volk über Hafenkäse abstimmen, und bei den grossen entscheidenden Fragen schauen Sie, dass man darum herumkommt.» Er hat übertrieben, aber in einem gewissen Sinne hat er recht. Warum soll sich das Volk mit Bezug auf die Entwicklungshilfe nicht einmal grundsätzlich über einen Verfassungsartikel aussprechen dürfen? Was mich angeht, werde ich mich dabei voll dafür einsetzen, wie am 20. Mai. Aber für diese Gesetzesvorlage, bei der bereits vom Referendum gesprochen worden ist — von Herrn Gut und von anderen Herren —, muss ich Ihnen doch sagen: Es ist bemühend, dass wir eine Abstimmung über dieses Gesetz durchführen müssen, die sich mehr oder weniger gar nicht auf das Gesetz selber bezieht, sondern um die Form streiten lässt, und das lässt nichts Gutes ahnen. Wenn es schief herauskommt, muss ich die Verantwortung ebenfalls dem Bundesrat überlassen.

Wer immer dem Volk Red und Antwort zu stehen hat — das haben wir ja nicht nur in Wahlzeiten zu tun —, der weiss, dass das Volk immer wieder in den letzten Jahren, durch alle Parteien und durch alle Kantone hindurch, einen Grundsatzentscheid mit einem Verfassungsartikel über die Entwicklungshilfe gewünscht hat. Wir haben dies — was mich angeht, und Sie haben wahrscheinlich das gleiche getan — dem Volk unzählige Male versprochen, und jetzt sollen wir uns vom Bundesrat überraschen lassen, dass dies nicht mehr gelte, sondern dass es mit einem Gesetz auch zu machen sei? Ich bitte, dass wir diese Meinung nicht akzeptieren. Ich bin überzeugt, dass, wenn wir das Volk gut aufklären und uns die Mühe nehmen, über den Entscheid in diesem Rat hinaus uns in der Verfassungsabstimmung selber zu engagieren, der Entscheid dann positiv sein wird. Aber wir schaffen keine gute Grundlage, wenn wir versuchen, das Ganze bloss mit einem Gesetz durchzubringen.

Im übrigen bin ich ganz der Meinung, dass humanitäre Hilfe und technische Zusammenarbeit in den gleichen Verfassungsartikel hineingehören; aber ich bin dagegen, dass der Bundesrat nun kommt und, auf Seite 28 zum Beispiel, sagt: «Entwicklungshilfe kann subsumiert werden unter alter, klassischer Aussenpolitik.» Und auf Seite 31 sagt er, man würde einen unerwünschten Präzedenzfall schaffen, wenn wir dem Volk Gelegenheit geben würden, sich dazu auszusprechen. Ich weiss nicht, wie weit Sie solchen Argumenten zu folgen vermögen; ich finde sie nicht am Platze.

Ich bin in meiner Fraktion nicht allein. Wir haben ein sehr modernes Aktionsprogramm, das Sie vielleicht auch kennen — dieses Büchlein gehörte zu den politischen Bestsellern der letzten Monate und wurde auch in grossen Auflagen von den anderen Parteien auf unserem Generalsekretariat verlangt! —; dort haben wir uns in bezug auf die Entwicklungshilfe wie folgt ausgedrückt: «Auch die Auslandshilfe ist letztlich ein Gebot der Friedenssicherung; sie muss auf eine klare verfassungsrechtliche Grundlage gestellt werden.» In unserer Fraktion gibt es zwar Leute, die mit ihrem guten Gewissen sagen, man könnte das vielleicht bei einer Totalrevision

machen. Ich halte jedoch dafür, dass wir die Gelegenheit jetzt am Schopf zu packen haben. Wenn Sie dem Antrag Fischer, dem ich mehr Kredit einräume, als hier gewisse Redner das gemacht haben, zustimmen, dann behalten Sie das Geschäft in der Schublade der Bundesversammlung, geben es nicht dem Bundesrat zurück, sondern der Bundesrat wird verpflichtet, innert kürzester Zeit die Verfassungsgrundlage auszuarbeiten, und dann werden wir ein schönes Stück weiterkommen. Interessanterweise hat der Bundesrat wohl aus dem CVP-Aktionsprogramm auf Seite 26 etwas zitiert, aber dieser wichtigste Satz auf Seite 42 ist ihm entgangen; das kann vorkommen!

Ich möchte Ihnen deshalb beliebt machen, dass Sie dem Antrag Fischer zustimmen. Es ist der saubere Antrag. Ich habe aus gewissen Voten gemerkt, dass es vielen nicht mehr ganz wohl ist. Mit dem Antrag Fischer bekennen wir uns zu einem sauberen Vorgehen und zum Auftrag, sofort die Verfassungsgrundlage auszuarbeiten zu lassen. Wir werden Gelegenheit haben, uns dann ebenso positiv — oder noch positiver, als es heute geschehen ist — für die Entwicklungshilfe einzusetzen und uns bei der Volksabstimmung so zu engagieren, dass wir durchkommen.

Ich habe volles Verständnis für die beiden Herren Referenten, auch für die Kommission, wenn sie hier vielleicht etwas zu optimistisch ist. Ich halte mich aber an den Grundsatz von Herrn alt Ständerat Müller-Thurgau, der einmal gesagt hat, dass auch in der Politik «die Musik nicht schneller spielen soll, als die Truppe marschieren kann». Der 20. Mai ist für den Herrn Referenten aus Zürich und der 4. März für den Herrn Referenten aus dem Wallis vielleicht ein Fingerzeig, dass auch die Volksvertreter der Stimmung und dem Willen des Volkes Rechnung zu tragen haben.

**M. Aubert:** Le Conseil fédéral nous dit que le projet qu'il présente à notre examen a une base constitutionnelle suffisante. M. Fischer est d'un avis contraire. Personnellement, je penche pour la thèse du Conseil fédéral. Je concéderai volontiers à M. Fischer que son opinion est soutenable. Mais, si vous me permettez d'user d'un langage qu'un récent vote populaire vient de réhabiliter, je tiens l'opinion du Conseil fédéral pour infiniment plus probable.

Où est la base? D'abord à l'article 8 de la constitution fédérale. Ensuite dans la nature des choses.

D'abord l'article 8: il est vrai que l'article 8 ne parle que des traités internationaux. On a donné là la partie pour le tout. On a pensé que la politique internationale se conduisait par des traités. Mais il est apparu parfois que des lois aussi étaient nécessaires. Elles entrent donc dans la compétence internationale de notre Confédération. D'ailleurs, si vous admettez que la Confédération peut conclure des traités dans les domaines même où elle ne peut pas passer de lois internes, et cela est l'opinion dominante aujourd'hui, à d'autant plus forte raison vous devez reconnaître à la Confédération la compétence de faire des lois dans une matière qui est, elle, évidemment de politique étrangère.

Mais il n'y a pas seulement l'article 8; il y a aussi la nature des choses. Pourquoi fait-on un Etat fédéral? Pourquoi les Etats-Unis se sont-ils fédéralisés en 1787, et l'Allemagne du Nord en 1867, sinon d'abord pour unifier leur défense et leur politique étrangère. C'est vraiment le minimum. Vous n'imaginez pas qu'il y ait, dans notre Etat fédéral, 25 politiques étrangères diffé-

rentes. Ici, j'accorderai toutefois à M. Fischer que les cantons, pour ce qui est de l'aide humanitaire et de la coopération technique, conservent une compétence concurrente. Ils peuvent à mon sens poser leurs propres règles, pour autant qu'elles ne contrecarrent pas la politique fédérale.

Vous avez dit, Monsieur, ou vous l'avez laissé entendre: nos ancêtres de 1848 et de 1874 n'avaient pas prévu le tiers monde; c'est vrai. Vous avez ainsi posé une grande question, celle de l'interprétation de la constitution et de la méthode historique. J'ai le plus grand respect pour la volonté des constituants de 1848 et de 1874. Lorsqu'ils ont expressément ou implicitement exclu une chose, cette chose est exclue. Elle ne peut être introduite que par une révision de la constitution. J'ai pensé, comme M. Fischer je crois, et comme M. Schwarzenbach, que le suffrage féminin ne pouvait pas être introduit par voie d'interprétation. Comme M. Schwarzenbach et comme M. Fischer, je pense aussi qu'un service civil pour les objecteurs de conscience ne peut pas être introduit sans une révision de la constitution. Mais lorsque, usant de termes généraux et non exclusifs, nos ancêtres ont simplement oublié ou méconnu une évolution possible, je n'ai aucune répugnance à élargir, quand cette évolution s'est faite, la compétence de la Confédération sans révision de la constitution. Prenons, par exemple, l'article 36. L'article 36 nous parle des postes et des télégraphes. On n'avait même pas pensé, en 1874, aux téléphones. On n'a pas pensé non plus à la radiodiffusion et à la télévision. Mais je trouve parfaitement normal que le législateur fédéral ait réglé le problème du téléphone et l'aspect technique de la radiodiffusion et de la télévision sans reviser la constitution. Pensez à l'article 69, sur les maladies dangereuses. Lorsqu'il est apparu que la consommation excessive de drogues était une maladie dangereuse, la législation sur les stupéfiants a eu désormais une base constitutionnelle indiscutable. Et l'article 28, sur ce que nos grands-parents appelaient encore les péages? (Il me vient ici à l'esprit une histoire de péager, mais je laisse à M. Schwarzenbach le soin de vous la raconter.) Avec les péages de l'article 28, les douanes, croyez-vous que nos grands-parents avaient imaginé le dépôt à l'exportation? Avez-vous demandé une révision de la constitution pour le dépôt à l'exportation? Prenons encore l'article 38, sur la monnaie: croyez-vous que ceux qui ont mis sur pied cet article ont pensé au taux flottant, à la parité flottante, que M. Fischer recommandait si éloquemment il y a quelque temps? Il n'a pas demandé de révision de la constitution pour la parité flottante. Voyez-vous, il est arrivé souvent et il arrivera encore que l'évolution nous conduise à élargir par voie d'interprétation, d'interprétation honnête, les compétences de la Confédération.

Vous avez dit aussi, Monsieur Fischer: La coopération technique coûte cher. On fait toutes sortes d'histoires pour une indemnité aux partis politiques, qui absorbera quelques millions, et on n'en ferait pas pour la coopération technique, qui coûtera plusieurs centaines de millions. Depuis quand, Monsieur Fischer, le sens de la constitution dépend-il des sommes qui sont nécessaires à son exécution? Est-ce que vous avez demandé la révision de l'article 20, lorsque la défense nationale s'est développée et qu'on a dû envisager l'achat d'avions très coûteux?

Vous avez dit enfin, Monsieur Fischer: Le peuple maugrée, de larges milieux ne sont pas d'accord avec la

coopération technique. C'est vrai. Mais depuis quand le sens de la constitution dépend-il de l'humeur du peuple? Quand le peuple n'est pas d'accord avec une loi, il use du référendum facultatif. Nous avons ici le référendum facultatif, c'est l'instrument qui permet au peuple de témoigner sa mauvaise humeur.

Et maintenant, si vous m'accordez encore un instant, Monsieur le président, j'aimerais traiter de l'objection de M. Schwarzenbach. Je crois l'avoir bien compris: il est toujours clair. Il fait grief à cette loi de combiner ensemble deux volets bien distincts, à son avis, l'aide humanitaire et la coopération technique. M. Schwarzenbach est un puriste. Il aimerait que le citoyen puisse se prononcer chaque fois sur une question et une question unique. Il nous l'avait déjà bien expliqué, lorsque nous avons préparé l'arrêté sur les articles confessionnels. C'est un puriste qui l'est davantage que moi. Je ne sais pas lequel des deux doit s'en trouver flatté. Mais j'aimerais vous dire ceci: en matière de législation, il est difficile, il est presque impossible de ne saisir qu'une idée, qu'une seule idée. Dans la plupart des lois, vous avez des éléments qui plaisent, d'autres qui déplaisent. Prenez la loi la plus triviale, une loi sur les contributions directes. Vous avez le chapitre sur l'imposition des personnes physiques et celui sur les personnes morales. Vous avez l'imposition du revenu et l'imposition de la fortune. Vous pouvez avoir vos idées sur ceci, d'autres idées sur cela. Peut-être devrions-nous réexaminer ensemble si notre instrument de démocratie directe ne pourrait pas être amélioré, en introduisant la possibilité de demander un référendum contre certaines parties, certains articles d'une loi; je crois savoir que votre canton, celui de Zurich, l'a fait. Nous pourrions le proposer pour la Confédération. Mais vous ne pouvez, dans le cas d'espèce, faire grief au gouvernement d'avoir combiné deux idées différentes.

Vous me rappelez ici un débat qui s'est déroulé il y a environ dix-huit ans, soit en 1955/1956, à propos de la radiodiffusion et de la télévision. Il s'agissait alors d'un texte constitutionnel. Il s'est trouvé des personnes qui voulaient un article sur la radio et un sur la télévision, l'intention étant naturellement de «torpiller» le second. Vous-même, vous voulez deux lois. Et je n'ignore pas que M. Fischer désire aussi «son» article 8*bis* sur l'aide humanitaire, ainsi qu'un article 8*ter* sur la coopération technique, et peut-être encore un article 8*quater* sur la coopération financière.

A l'époque, M. Lepori a répondu en ces termes: Mes chers amis, pourquoi n'avez-vous pas un article sur les chemins de fer à vapeur, un article sur les chemins de fer électriques? En l'occurrence, je pourrais aussi réclamer: Pourquoi n'a-t-on fait que l'article 37*bis*, pourquoi n'existe-t-il pas un article — et ceci fait très écologique — sur la circulation en automobile et un autre article sur la circulation à vélo, parce que les uns peuvent préférer ceci et les autres peuvent préférer cela?

En résumé, même le grief de M. Schwarzenbach ne me paraît pas suffisant. Trop souvent, Monsieur, vous reprochez au gouvernement ou à ceux qui ne sont pas d'accord avec vous d'utiliser le droit à des fins impropres. Je ne me permettrai pas de vous poser à vous-même la question de savoir si vos scrupules juridiques ne servent pas parfois votre stratégie politique.

**Hubacher:** «Sein Auge war weitblickender als das der Politiker. Er erkannte, dass allein der Einsatz von