

niger allgemeinen Kriterien den Ermessensspielraum des Parlamentes oder des Bundesgesetzgebers zu umschreiben und damit auch einzuschränken. Ich könnte Ihnen eine ganze Liste von Artikeln der Bundesverfassung zitieren, in denen ähnliche Ausdrücke wie «angemessen» oder «wichtig» zu finden sind. Ich erwähne nur die Artikel 16 Absatz 4 und Artikel 23 Absätze 1 und 3. So kann Artikel 23 Absatz 3 die Errichtung öffentlicher Werke untersagen, welche «die militärischen Interessen der Eidgenossenschaft verletzen». Überlegen Sie sich einmal, welcher Ermessensspielraum in einer solchen Umschreibung vorhanden ist!

Wir betreten also kein Neuland, wenn wir den Ermessensspielraum des Parlaments in diesem Punkt – oder in zwei Punkten – einschränken. Es ist der Versuch, eine gewisse Kanalisierung vorzunehmen, damit das Volk die Gewähr hat, dass nicht nach irgendwelchen momentanen politischen oder parteipolitischen Umständen die Frage entschieden wird, ob ein Vertrag dem Volk vorgelegt werden soll oder nicht. Darin liegt der entscheidende Unterschied zwischen dem Vorschlag des Bundesrates und dem Vorschlag der Kommission. Ich bitte Sie somit, dem Absatz 3 in der Formulierung der Kommission zuzustimmen.

M. Barchi, rapporteur: Lors du débat d'entrée en matière, j'ai déjà expliqué les raisons qui ont amené votre commission à proposer, au 3e alinéa de l'article 89, un nouveau texte qui diffère de celui du Conseil fédéral. En ce qui concerne la lettre a, rien n'est changé par rapport au projet du Conseil fédéral. En ce qui concerne la lettre c, du 3e alinéa, la différence par rapport au texte du Conseil fédéral, à bien y regarder, est moindre. Le Conseil fédéral a simplement prévu que les Chambres peuvent soumettre un traité international au référendum facultatif par une décision prise à la majorité de tous les membres. Même si le Conseil fédéral n'a pas établi un critère à l'appui de la décision sur la clause référendaire, il ressort toutefois du message que seuls les traités d'une certaine importance devraient être soumis au référendum. En d'autres termes, le ou les critères à suivre auraient pu être retenus comme implicites, sur la base des matériaux législatifs qui ont conduit à la révision de l'article 89. La preuve en est que le Conseil fédéral était et est toujours prêt, j'imagine, à reprendre le critère contenu dans l'avant-projet du Département politique qui se référait aux traités d'une très grande portée. Je remarque que le Conseil fédéral était aussi disposé à abandonner le principe de la majorité qualifiée.

Mais, tandis que la lettre c ne devrait pas donner lieu à de graves controverses, je crains que les divergences d'opinion entre le Conseil fédéral et la majorité de votre commission à propos de la lettre b du 3e alinéa ne demeurent irréductibles. Comme je l'ai déjà fait observer dans le débat d'entrée en matière, le critère pur et simple de la modification du droit interne, de la conformité au droit interne, ne saurait être valable. Nous sommes tous d'accord sur ce point. Des difficultés d'interprétation pourraient entre autres se présenter – c'est le problème qui a été soulevé hier par M. Bonnard – aussitôt qu'il s'agira d'établir si un traité modifie ou complète une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale. Toutefois, votre commission a corrigé ce critère en spécifiant que seules des modifications importantes peuvent justifier la clause référendaire. Par conséquent, toute difficulté d'interprétation devrait passer à l'arrière-plan. En cumulant un critère formel, celui de la modification du droit interne, avec un critère abstrait, celui de l'importance des modifications, une bonne marge d'appréciation demeure réservée, de sorte que de grandes controverses formelles sur le rapport entre le droit international et le droit interne nous seront certainement épargnées. En outre, en limitant le référendum aux traités qui modifient le droit national d'une façon importante, il n'y a aucune raison de craindre, comme le fait M. Bonnard, que la plupart des traités ne puissent être soumis au référendum; c'est pourquoi je ne puis me rallier

aux conclusions de M. Bonnard. Mais M. Bonnard nous a présenté une proposition qui correspond presque au texte du Conseil fédéral. La seule différence consiste dans le fait que, selon la teneur de la proposition Bonnard, la clause référendaire doit être justifiée par la portée étendue du traité. M. Bonnard, en motivant sa proposition, a critiqué la solution adoptée par votre commission, disant entre autres que le critère de la conformité au droit national serait trop précis et impraticable dans un domaine où les décisions à prendre auront surtout et toujours un caractère politique. Le fait que seules les modifications importantes du droit national peuvent être soumises au référendum, selon M. Bonnard, ne serait pas suffisant pour rendre acceptable la solution de la commission. L'importance des modifications n'est pas déterminante, à son avis, parce que des modifications importantes établies par un traité pourraient concerner une loi fédérale de moindre importance. Je voudrais répondre à M. Bonnard sur ce point en lui disant que la commission, en fixant le critère de l'importance, a voulu distinguer – c'était là son intention – entre les traités qui établissent des règles de droit essentiel et les traités qui règlent des matières d'une importance secondaire. Il est clair qu'une modification ne pourra être considérée comme importante que si la matière concernée est également importante. Le critère de l'importance doit être vu globalement et, de plus, il s'agit d'un critère qualitatif et non pas quantitatif.

La solution trouvée par votre commission mérite d'être adoptée parce qu'elle est plus équilibrée que celle du Conseil fédéral. D'un côté, elle est plus large par rapport au règlement proposé par le message, et de l'autre côté elle est plus restrictive, il faut aussi le reconnaître; plus large parce que votre commission a introduit le critère de la conformité au droit interne, mais plus restrictive parce que votre commission a limité les pouvoirs des Chambres fédérales et là M. le conseiller fédéral Graber avait certainement raison lorsqu'il a répondu à M. Akeret. Plus restrictive, disais-je, parce que votre commission a limité les pouvoirs des Chambres fédérales, donnant des directives générales qui obligent à tenir compte soit de la portée des traités concernés, soit de l'importance des modifications apportées au droit interne.

Partant, je vous recommande d'adopter le 3e alinéa selon le texte de la commission et de rejeter la proposition de M. Bonnard.

M. Aubert: J'aimerais soutenir ici la proposition de M. Bonnard, en développant trois arguments.

Tout d'abord, la proposition de M. Bonnard dit bien ce qu'elle veut dire et ce que nous voulons tous dire; ensuite, la proposition de la commission dit mal ce qu'elle voulait dire; enfin, à supposer qu'elle le dise bien, elle nous expose à un danger dont il n'a pas été suffisamment question, ni hier ni aujourd'hui.

Premier argument: la proposition de M. Bonnard dit bien ce qu'elle veut dire.

L'idéal, voyez-vous, dans un système de démocratie directe, serait de savoir d'avance, précisément, objectivement, quels sont les actes sujets à référendum et quels sont les actes qui n'y sont pas sujets.

Cet idéal, nous pouvons l'atteindre, approximativement, dans le domaine de la législation interne. On sait à peu près ce qu'on doit mettre dans une loi, on sait à peu près ce qu'on doit mettre dans un arrêté de portée générale, et encore y a-t-il des zones grises.

Mais, en tout cas, pour les traités internationaux, je crois qu'il est inatteignable. On peut bien proposer quelques critères objectifs, mais ces critères ont des défauts qui compensent largement la sécurité juridique qu'ils devraient garantir.

Tenez, par exemple, la durée; la durée, voilà un critère objectif. J'entends par là un critère qui ne dépend pas de l'interprétation du Parlement. Ce sont les négociateurs du traité qui en fixent la durée. Mais la durée ne suffit plus, on l'a vu dans plusieurs affaires. On veut désormais – et

c'est juste – que les traités importants soient exposés au vote populaire. Or la durée n'est pas un gage d'importance.

M. Alder, lui aussi, avait trouvé un critère quasi objectif: tous les traités qui ont un effet sur les lois, qui les complètent, qui les modifient. Mais son système allait trop loin, la majorité des traités aurait dû être munie de la clause référendaire, notre pays en aurait été affaibli; et cela avec raison, la commission, pas plus que le gouvernement, ne l'a voulu.

Si la commission n'a pas accepté le système de M. Alder, elle n'a, cependant pas osé le rejeter. Elle s'est arrêtée à mi-chemin, en nous proposant un critère pseudo-objectif. Elle expose au référendum les traités qui apportent aux lois une modification importante. Cela a l'air d'être scientifique; cela a l'air d'être juridique; en réalité, c'est purement politique. Car qui dira ce qui est important, sinon l'Assemblée fédérale, par une décision discrétionnaire?

La proposition de M. Bonnard a l'immense vertu d'appeler les choses par leur nom. Ce ne sont pas les juristes qui détermineront l'ampleur de la démocratie directe, c'est un organe politique, le Parlement – autant le reconnaître clairement. Et qu'on ne vienne pas nous dire que cette procédure est nouvelle, qu'elle est suspecte d'arrière-pensées plébiscitaires. Nous non plus, monsieur Hofer, nous n'entrons pas dans une terre inconnue. Pendant près d'un siècle, jusqu'en 1962, notre Parlement a été maître de la forme des arrêtés de portée générale; et si on a pu, parfois, lui faire grief d'inconséquence, on ne lui a jamais adressé la reproche de démagogie.

En un mot comme en cent, nous ne trouvons pas de critères objectifs qui soient satisfaisants. Le gouvernement n'en a pas trouvé, il l'a avoué. La commission n'en a pas trouvé, elle ne veut pas l'avouer. Tous les essais de définition finissent par déboucher sur le libre-arbitre de l'Assemblée fédérale. En voulant le camoufler, vous ne réussissez qu'à duper l'électeur. Je préfère un article qui dise les choses comme elles sont.

Deuxième argument: la commission dit mal ce qu'elle voulait dire.

La commission veut étendre le référendum; elle a raison. Elle veut l'étendre aux traités importants, essentiels; elle a encore raison. Mais la formule qu'elle a trouvée ne rend pas compte de son intention. Ce ne sont pas les modifications importantes des lois qui font l'importance des traités, ce sont les modifications des lois importantes. Cela, vous ne l'avez pas dit, et, avec tout le respect que je vous dois, monsieur Hofer, je crois que vous ne l'avez même pas compris. Je vais vous donner un exemple:

Je prends le protocole modifiant la convention de Bruxelles sur la navigation maritime, qui est depuis quelques mois soumis à notre appréciation. Ce protocole change les règles sur la responsabilité des transporteurs, telles qu'on les lit dans la loi fédérale sur la navigation maritime de 1953, à l'article 105. La responsabilité des transporteurs sera considérablement accrue. Voilà une modification importante de la loi de 1953, seulement ce n'est pas une de ces lois qui font la destinée des nations.

Notre recueil est plein de ces lois mineures. Et, dans votre zèle démocratique, vous voulez entraver tous les traités qui touchent fortement à ces lois! Commencez donc par changer votre texte et dites correctement, pour suivre votre pensée: «les traités qui modifient des lois ou des arrêtés importants»; nicht «wichtige Aenderungen von Bundesgesetzen», sondern «Aenderungen von wichtigen Bundesgesetzen», voilà ce que vous vouliez dire, voilà ce que vous n'avez pas dit. Mais, si vous le dites correctement, vous retrouvez le texte de la lettre c, qui en dit autant; et b et c n'en disent pas plus que la proposition de M. Bonnard.

Enfin, troisième argument: je supposerai un instant que vous avez bien dit ce que vous entendiez. Si vous voulez dire plus que ce que dit la proposition de M. Bonnard, si donc vous voulez étendre le référendum à des traités qui

ne sont pas importants, alors il vous faut bien prendre conscience de la portée de votre décision.

Plus vous étendez le référendum en matière de traités, plus vous introduirez les associations économiques dans la conduite de notre politique extérieure.

J'ai assisté, un jour, à une discussion sur la révision de l'article 89. D'un côté, il y avait quelques juristes; de l'autre, des représentants du Vorort, de l'Union syndicale suisse, de l'Association des banquiers. Je savais bien que ces associations étaient attachées à nos institutions démocratiques. Mais je ne me doutais pas qu'elles eussent pour le peuple un amour aussi possessif. Elles étaient merveilleuses de populisme, ces associations! Tous les traités leurs paraissaient bon pour le référendum. C'était un spectacle vraiment émouvant.

Mesdames et Messieurs, si vous ne voulez pas que les associations économiques – fortes de l'influence qui leur organisation leur assure dans les campagnes référendaires – s'installent au commandement des affaires étrangères, si vous ne voulez pas qu'elles dictent à nos ambassadeurs les clauses qu'ils devront stipuler, si vous voulez conserver aux organes politiques le rang qui leur convient – et qui est le premier rang –, vous aurez soin de n'ouvrir le référendum qu'aux traités importants et, faute d'un critère objectif qui n'a pas encore été trouvé, vous laisserez à l'Assemblée fédérale la tâche de dire ce que sont les traités importants.

C'est ce que M. Bonnard et le gouvernement vous proposent. Je vous invite à les soutenir.

Hofer-Bern, Berichtstatter: Es ist immer ein grosses Vergnügen, einem so klaren kartesischen Geist wie Herrn Aubert zuzuhören. Wie Sie wissen, bin ich kein Jurist, sondern nur ein bescheidener Historiker, der bekanntlich eher ein rückwärtsgewandter Prophet ist. Immerhin darf ich sagen, dass die Kommission, die ich die Ehre hatte zu präsidieren, ungefähr sämtliche Hofjuristen des Parlamentes umfasste, unglücklicherweise gerade Herrn Aubert nicht. Vielleicht würde der Verfassungsartikel jetzt anders aussehen, wenn er dabei gewesen wäre, vielleicht aber auch nicht. Aber möglicherweise wären wir jetzt mit der ganzen Arbeit noch gar nicht fertig.

Als Historiker kann man feststellen – das ist eine geschichtliche Erfahrung –, dass es gerade in der Schweiz immer sehr viel gescheite Staatsrechtler gegeben hat und dass sie sehr wenig in ihren Meinungen übereinstimmten. Wir haben das auch bei diesem Geschäft feststellen können und bei jedem anderen Geschäft, wo sich staatsrechtliche Probleme stellen.

Man kann hier selbstverständlich verschiedener Meinung sein. Was ich nicht verstehe – Herr Aubert hat mir gesagt, dass ich nicht alles verstehe; ich habe das auch nie behauptet, vor allem verstehe ich manches an staatsrechtlichen Kontroversen nicht, die in der Schweiz ausgetragen werden – ist der Bericht, den wir vom EPD vorgelegt bekommen über die Frage der Gültigkeit oder Ungültigkeit der Initiative der Nationalen Aktion, worüber wir gleich noch zu sprechen haben werden. Wenn Sie diesen Bericht einmal lesen und sich diese völlig widersprechenden Ansichten der massgeblichen Staatsrechtler der Schweiz in einer ganz entscheidenden Materie unserer direkten Demokratie vor Augen halten, können Sie wirklich sagen: Jetzt bin ich so klug als wie zuvor. Wenn wir heute in einer Situation sind, wo wir nicht mehr recht wissen, wie es eigentlich weitergehen soll mit der Initiativenflut und wie die direkte Demokratie davor bewahrt werden soll, völlig ausser Rand und Band zu geraten, dann möchte ich hier doch sagen: Es ist auch die Schuld der Staatsrechtler, dass sie nicht rechtzeitig hier einmal eine einheitliche Meinung zustande gebracht haben, ob es völkerrechtliche Schranken gibt oder ob es keine gibt und andere wichtige Fragen.

Nun zu diesem Punkt hier. Ich vermag beim besten Willen nicht einzusehen – und das ist, glaube ich, eine Frage der Logik und nicht der Jurisprudenz –, inwiefern das Attribut