

Documentation pour exposés

La documentation comprend:

- "Que nous apporte la nouvelle Constitution fédérale ?"
- "Questions relatives à la nouvelle Constitution fédérale"
- Modèle d'exposé relatif à la nouvelle constitution:
 - Exposé de base
 - Compléments relatifs aux thèmes suivants: "Droits fondamentaux", "Constitution sociale et constitution économique", "Fédéralisme", "Droits populaires" et "Organisation des autorités fédérales"
 - Série de transparents
- Informations sur la réforme de la justice et des droits populaires
- La nouvelle Constitution fédérale (tiré à part de la Feuille fédérale)
- Liste de conférenciers

Autres indications utiles:

Bureau de liaison: Office fédéral de la justice, Service de la révision totale de la Constitution fédérale, Taubenstrasse 16, 3003 Berne (tél. 031 322 41 37; fax 031 322 42 75).

Des conférences du conseiller fédéral Arnold Koller et d'autres experts relatives à la nouvelle Constitution fédérale peuvent être commandées auprès du Bureau de liaison.

Internet permet également de consulter de nombreux autres documents ou de les commander sous forme d'imprimés (<http://www.reform.admin.ch> et <http://www.pd.admin.ch>).

D'autres exemplaires de la nouvelle Constitution fédérale et de la documentation relative à cette dernière peuvent être commandés auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne.

Eu égard aux coûts de production élevés, nous vous prions de renvoyer au Bureau de liaison la documentation dont vous n'avez plus besoin. Ce faisant, vous contribuerez à nos efforts d'économie. D'avance nous vous en remercions.



DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE

Office fédéral de la Justice

QUE NOUS APPORTE LA NOUVELLE CONSTITUTION ?

18 décembre 1998

Table des matières

1	GÉNÉRALITÉS	3
2	AMÉLIORATIONS FORMELLES	4
3	ADAPTATIONS À LA RÉALITÉ CONSTITUTIONNELLE	5
4	NOUVEAUTÉS MATÉRIELLES	8
5	PASSAGE DU RANG LÉGAL AU RANG CONSTITUTIONNEL	10
6	SUPPRESSION DES NORMES DÉSUÈTES	10
7	ABANDON DES NORMES DE NIVEAU INFRACONSTITUTIONNEL	11

Abréviations:

cst. constitution en vigueur
cst. rév. nouvelle constitution fédérale

1 Généralités

- **Le mandat est exécuté**

En 1987, le Conseil fédéral a reçu du Parlement le mandat de lui soumettre un projet de nouvelle constitution fédérale. Le Parlement a renforcé encore ce mandat en 1993 en transmettant la motion Josi Meier. Simultanément, il s'est fixé comme but d'adopter la nouvelle constitution à la fin de 1998, 150^e année d'existence de l'Etat fédéral. Ce but est atteint.

- **Performance des autorités**

Le Parlement, le gouvernement et l'administration ont montré qu'ils étaient capables, en peu de temps, de venir à bout d'un grand projet, politiquement exigeant et coûteux sur le plan juridique. Il est vrai que l'on discute de la réforme de la constitution fédérale depuis le milieu des années soixante, mais les travaux touchant au projet, maintenant adopté, ont été repris sur la base d'un nouveau concept, seulement après le non à l'EEE.

- **Une constitution compréhensible et complète**

La nouvelle constitution présente le droit constitutionnel en vigueur dans une langue plus compréhensible. Elle est complète et articulée clairement. Elle reprend le droit constitutionnel non écrit et les dispositions légales de rang constitutionnel. D'un autre côté, elle renonce à toute une série de normes désuètes ou qui ne sont pas de rang constitutionnel. Dès lors, la nouvelle constitution exprime la réalité constitutionnelle vécue aujourd'hui.

- **Les caractéristiques essentielles de la Confédération sont clarifiées**

La démocratie directe, le fédéralisme, la protection des droits fondamentaux, l'Etat de droit et l'Etat social font partie des signes distinctifs marquants de la Suisse d'aujourd'hui. On ne voit qu'en partie ces caractéristiques dans la constitution en vigueur. La nouvelle constitution les rend plus claires et exprime une compréhension moderne de l'Etat. Elle est également le motif d'une discussion sur les valeurs fondamentales de la Suisse.

- **Confirmation du développement du droit constitutionnel**

Le texte constitutionnel a été modifié 140 fois depuis la dernière révision totale en 1874. Pendant ce temps, la jurisprudence du TF, la pratique des autres autorités fédérales et le droit international ont également contribué dans une large mesure à compléter et développer le droit constitutionnel. La nouvelle constitution prend en compte ce développement.

- **Nouveautés au fond**

La nouvelle constitution ne se borne pas à reproduire le droit en vigueur. Elle contient également des innovations matérielles pour lesquelles un large consensus politique a été obtenu au Parlement. Elle a été l'occasion de nombreux progrès ponctuels qui n'auraient pas été obtenus du tout ou pas si rapidement.

- Interdiction de la discrimination, avec l'énumération de nombreux actes discriminatoires (art. 8 cst. rév.),
 - Protection contre l'arbitraire et protection de la bonne foi (art. 9 cst. rév.),
 - Droit à la vie et à la liberté personnelle (art. 10 cst. rév.),
 - Protection des enfants et des jeunes (art. 11 cst. rév.),
 - Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art. 12 cst. rév.),
 - Protection de la sphère privée (art. 13 cst. rév.),
 - Libertés d'opinion et d'information (art. 16 cst. rév.),
 - Liberté des médias (art. 17 cst. rév.),
 - Liberté de la langue (art. 18 cst. rév.),
 - Liberté de la science (art. 20 cst. rév.),
 - Liberté de l'art (art. 21 cst. rév.),
 - Liberté de réunion (art. 22 cst. rév.),
 - Protection contre l'extradition et le refoulement (art. 25 cst. rév.),
 - Liberté syndicale (art. 28 cst. rév.); elle comprend aussi la grève et le lock-out qui sont licites comme ultimes moyens de rétablir la paix du travail,
 - Garanties générales de procédure (art. 29 cst. rév.),
 - Garanties de procédure judiciaire (art. 30 cst. rév.),
 - Privation de liberté (art. 31 cst. rév.),
 - Procédure pénale (art. 32 cst. rév.),
 - Droits politiques (art. 34 cst. rév.).
- **Buts sociaux:** pour la première fois, les buts poursuivis dans le domaine social, jusqu'à présent disséminés dans diverses dispositions attribuant des compétences ou dans des traités internationaux, sont rassemblés en une seule disposition (art. 41 cst. rév.). L'article stipule également quels buts sociaux, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, seront concrétisés, et cela dans le cadre des compétences constitutionnelles de la Confédération et des cantons et selon les moyens disponibles. Il met en valeur la dimension de l'Etat social dans la Confédération suisse.
 - **Fédéralisme:** les art. 42 à 49 cst. rév. reprennent en profondeur et de manière détaillée les rapports entre la Confédération et les cantons, les principes de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, de même que leur participation commune. On insiste d'ailleurs particulièrement sur leur position de partenaires.
 - **Communes et villes:** l'art. 50 cst. rév. présente les trois niveaux de l'Etat suisse. Il décrit la situation des communes et oblige la Confédération à prendre en considération les villes, les agglomérations urbaines et les régions de montagne dans l'accomplissement de ses tâches.
 - **Existence, statut et territoire des cantons:** l'art. 53 cst. rév. régleme pour la première fois au niveau constitutionnel les changements concernant l'existence des cantons, les modifications territoriales et les rectifications de frontières cantonales.

3 Adaptations à la réalité constitutionnelle

Le droit constitutionnel suisse en vigueur ne figure pas seulement dans le texte de la constitution: il a en partie continué à se développer, aussi à travers la jurisprudence du Tribunal fédéral, la pratique des autorités et le droit international repris par la Suisse. On est en mesure, grâce à la nouvelle constitution, de prendre en compte ce développement ainsi que de combler les lacunes existantes dans le texte constitutionnel actuel. En même temps, nous pouvons donner une réponse à des questions restées, jusqu'à maintenant, en suspens.

L'énumération suivante contient des dispositions importantes dont on reconnaît le rang constitutionnel sans qu'elles apparaissent toutefois dans la constitution actuelle:

- **Génération futures:** on fixe dans le préambule la responsabilité du peuple suisse et des cantons envers les générations futures.
- **Responsabilité envers la Création:** le préambule de la nouvelle constitution exprime clairement aussi la responsabilité du peuple suisse et des cantons envers la Création, en complément à l'invocation divine.
- **Développement durable:** le développement durable est fixé comme but dans le préambule et dans les art. 2 et 73 cst. rév.; dans d'autres dispositions (politique étrangère, aménagement du territoire, eaux, énergie, agriculture, gestion des finances), le principe du développement durable est également abordé.
- **Encouragement de l'égalité des chances:** dans l'article concernant le but on met en relief le fait que la Confédération et les cantons doivent veiller à garantir une égalité des chances aussi grande que possible entre tous.
- **Principes de l'activité étatique:** l'art. 5 cst. rév. fixe expressément le principe de la légalité, le principe de la proportionnalité, l'exigence de l'intérêt public et le principe de la bonne foi.
- **Respect du droit international:** l'art. 5, al. 4, cst. rév. commande à la Confédération et aux cantons de respecter le droit international.
- **Responsabilité individuelle et sociale:** l'art. 6 cst. rév. énonce les principes de la subsidiarité et de la solidarité de manière explicite. Cette disposition précise le rapport entre individu, société et Etat, et souligne le fait que, à côté des droits, l'individu a aussi des devoirs.
- **Droits fondamentaux:** un catalogue détaillé de droits fondamentaux a été établi, dans lequel apparaissent de nombreux principes fondamentaux ou des droits dont la teneur s'en rapproche, qui étaient jusqu'à maintenant reconnus en tant que droits constitutionnels non écrits sur la base de la pratique du Tribunal fédéral et sur la base du droit international:
 - Droit à la dignité humaine (art. 7 cst. rév.),

litaires (avant: 2000) pour le service actif sans l'autorisation de l'Assemblée fédérale.

5 Passage du rang légal au rang constitutionnel

Divers éléments, dont certains d'importance fondamentale, sont, maintenant, réglés expressément dans la constitution. Les éléments suivants en font partie:

- **Droit à la protection des données** (art. 13 cst. rév.),
- **Construction de logement d'utilité publique par des particuliers** (art. 108 cst. rév.),
- **Causes d'exclusion du droit de vote** (art. 136 cst. rév.),
- **Durée de fonction des juges fédéraux** (art. 145 cst. rév.),
- **Mention expresse des partis politiques comme organismes consultés** (art. 147 cst. rév.),
- **Commissions parlementaires et droit d'obtenir des renseignements, de consulter des documents et de mener des enquêtes** (art. 153 cst. rév.),
- **Groupes** (art. 154 cst. rév.),
- **Appel aux services de l'administration par l'Assemblée fédérale** (art. 155 cst. rév.),
- **Publication des liens entretenus par les parlementaires avec les groupes d'intérêts** (art. 161 cst. rév.),
- **Immunité** (art. 162 cst. rév.),
- **Base constitutionnelle pour les ordonnances de l'Assemblée fédérale** (art. 163 cst. rév.),
- **Base constitutionnelle pour les instruments d'action du Parlement.** Le législateur réglera aussi la question des outils à l'aide desquels l'Assemblée fédérale peut exercer une influence dans les domaines relevant de la compétence du Conseil fédéral (art. 171 cst. rév.).

6 Suppression des normes désuètes

L'ancienne constitution contient des normes qui ont aujourd'hui perdu toute importance. Elles ne doivent pas être reprises dans la nouvelle constitution. On compte parmi elles les dispositions suivantes:

- **Interdiction des rapports de sujétion** (art. 4 cst.),

- **Politique extérieure:** la nouvelle constitution fixe expressément et dans un sens étendu la compétence générale de la Confédération pour les affaires étrangères et nomme les buts de la politique extérieure de la Confédération (art. 54 cst. rév.). Les droits de participation de l'Assemblée fédérale dans les affaires étrangères sont mentionnés expressément (art. 184, al. 1, cst. rév.).
- **Participation des cantons aux décisions de politique extérieure:** l'art. 55 cst. rév. garantit aux cantons leur participation à la préparation des décisions de politique extérieure lorsque leurs compétences ou leurs intérêts essentiels sont concernés. Les cantons sont informés par la Confédération en temps utile et de manière détaillée. Leurs prises de position revêtent un poids particulier et ils peuvent participer de manière appropriée aux négociations internationales lorsque leurs compétences sont concernées.
- **Travail des jeunes et formation des adultes:** les compétences fédérales sont, dans ce domaine, expressément ancrées à l'art. 67 cst. rév. (cette compétence était rattachée jusqu'alors à la compétence non écrite de la promotion de la culture).
- **Culture:** ce qui était jusqu'alors une compétence non écrite de la Confédération est ancré dans la constitution par le biais de l'art. 69 cst. rév.
- **Langues:** l'art. 70 cst. rév. élève clairement au niveau constitutionnel le droit à la langue et délimite en particulier de manière plus précise les préoccupations qui sont à la base du principe de la territorialité.
- **Economie:** l'ensemble du droit constitutionnel portant sur l'économie est mieux articulé et son contenu en résulte plus clairement. En sus du droit fondamental de la liberté économique (art. 27 cst. rév.), les principes de l'ordre économique (art. 94 cst. rév.) qui reconnaissent clairement le principe de la liberté économique méritent ici d'être mentionnés spécialement. Il est également souligné que la concurrence prend toute son importance dans une économie de marché orientée vers l'économie privée. On clarifie également, à l'art. 98 cst. rév., la compétence fédérale d'édicter des dispositions sur les services financiers.
- **Génie génétique:** l'art. 119 cst. rév. contient expressément l'interdiction du clonage.
- **Droit fiscal:** l'art. 127 cst. rév. donne les principes les plus importants de l'imposition.
- **Compétences de politique sociale:** le concept des trois piliers de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité est maintenu expressément à l'art. 111 cst. rév. L'art. 110 cst. rév. (travail) fixe clairement que le jour de la fête nationale est un jour férié rémunéré.
- **Article sur les partis:** l'art. 137 cst. rév. met en évidence le rôle important des partis dans le processus de formation de l'opinion et de la volonté et reconnaît ainsi leur importance dans la politique étatique.

- **Droit international impératif:** l'art. 139 cst. rév. stipule, en conformité avec la dernière décision de l'Assemblée fédérale en rapport avec l'initiative populaire „pour une politique raisonnable de l'asile“, que le droit international impératif délimite le cadre de la révision de la constitution.
- **Validité partielle d'initiatives populaires:** l'art. 139, al. 3, cst. rév. introduit la déclaration de nullité partielle.
- **Concept de la loi et délégation de la compétence de légiférer:** l'art. 164 cst. rév. introduit la notion de loi matérielle et régit la délégation de la compétence de légiférer.
- **Planification de l'activité de l'Etat:** l'Assemblée fédérale peut, par le biais de l'art. 173, let. g, cst. rév., participer aux planifications importantes et aux autres processus de direction de l'Etat.
- **Actes particuliers de l'Assemblée fédérale:** l'art. 173, let. h, cst. rév. propose une nouveauté: une base constitutionnelle expresse habilitant l'Assemblée fédérale à statuer sur des actes particuliers lorsqu'une loi fédérale le prévoit expressément.

4 Nouveautés matérielles

Le Parlement a décidé quelques nouveautés matérielles. Il s'agit, sans exception, de questions où un large soutien a été apporté. Les points contestés seront, au contraire, réglés dans les modules indépendants de réforme ou lors d'une révision partielle de la constitution.

Sont au nombre des nouveautés matérielles de la nouvelle constitution:

- **Intégration des handicapés:** l'art. 8 cst. rév. donne au législateur le mandat de lutter, par des mesures appropriées, contre les discriminations subies par les handicapés.
- **Modification du territoire des cantons:** l'art. 53, al. 3, cst. rév. prévoit une nouvelle réglementation des modifications du territoire des cantons. A l'accord de la population concernée et des deux cantons s'ajoute l'autorisation donnée par l'Assemblée fédérale. Cette autorisation suffit désormais; un référendum peut cependant être demandé. Un vote obligatoire du peuple et des cantons, comme cela avait été le cas dans l'affaire Vellerat, ne sera plus nécessaire.
- **Approbation des traités des cantons avec les Etats étrangers:** l'art. 56 cst. rév ne prévoit plus pour la Confédération, comme c'est encore le cas aux art. 85, ch. 5, et 102, ch. 7, cst., un devoir général d'approbation. A l'avenir, avant la conclusion du traité, les cantons devront informer le Conseil fédéral. Si le traité porte atteinte au droit ou aux intérêts de la Confédération ou des autres cantons, le Conseil fédéral peut élever une réclamation devant l'Assemblée fédérale (art. 186, al. 3, cst. rév.). Celle-ci décide de l'approbation (art. 172, al. 3, cst. rév.).

- **Interdiction pour les cantons de maintenir plus de 300 hommes de troupes permanentes** (art. 13, al. 2, cst.),
- **Aide militaire réciproque des cantons** (art. 15 cst.),
- **Devoir des cantons d'accorder libre passage aux troupes** (art. 17 cst.),
- **Agences d'émigration** (art. 34 cst.),
- **Obligation de rembourser les billets et d'assurer la couverture-or des billets émis** (art. 39, al. 6 et 7, cst.),
- **Droit de disposer des lieux de sépulture** (art. 53, al. 2, cst.; le droit à un enterrement décent est considéré comme un élément de la dignité humaine et est, partant, contenu dans l'art. 6 cst. rév.),
- **Finance d'admission** (art. 54 cst.),
- **Droits de retrait** (art. 62 cst.),
- **Libre circulation** (dans le trafic des marchandises; art. 63 cst.),
- **Exécution des transactions ou des sentences arbitrales sur des différends entre cantons** (art. 102, ch. 5, cst.),
- **Assises fédérales** (art. 112 cst.).

En outre, on peut renoncer à maintenir une quantité de dispositions transitoires de la constitution fédérale: les dépenses militaires de même que le dédommagement postal et douanier pour l'année 1875 (art. 1 disp. trans. cst.); entrée en vigueur des dispositions sur l'organisation et la compétence du Tribunal fédéral (art. 3 disp. trans. cst.); l'introduction de la gratuité de l'enseignement public (art. 4 disp. trans. cst.); part des cantons au produit de la taxe d'exemption du service militaire (art. 6 disp. trans. cst.); financement de l'AVS (art. 11, al. 2, phrases 2 et 3, disp. trans. cst.); génération d'entrée du régime de la prévoyance professionnelle obligatoire (art. 11, al. 2, phrase 3, disp. trans. cst.); entrée en vigueur de l'art. 116^{bis} cst. concernant le jour de la fête nationale (art. 20, al. 1, disp. trans. cst.).

7 Abandon des normes de niveau infraconstitutionnel

L'ancienne constitution règle certains points qui ne sont plus, à notre point de vue, dignes du rang constitutionnel. Dans ces cas, on considère qu'une réglementation dans la loi est suffisante:

- **Interdiction des capitulations militaires** (art. 11 cst.);
- **Interdiction des décorations** (art. 12 cst.): On renonce, pour toutes les autorités citées à l'art. 12 cst., à une disposition de rang constitutionnel;
- **Gratuité et conservation du matériel militaire** (art. 18, al. 3, cst.);
- **Réserves de blé** (art. 23^{bis} cst.): la loi suffit pour le détail;

- **Eaux** (art. 24^{bis} cst.): la loi suffit pour le détail;
- **Disposition transitoire concernant la protection des marais** (art. 24^{sexies} cst.): n'apparaît pas au niveau légal, on peut toutefois y renoncer;
- **Interdiction de l'absinthe** (art. 32^{ter} cst.) et autres dispositions secondaires concernant l'alcool (art. 32^{bis}, 32^{quater} cst.);
- **Assurances sociales** (art. 32^{bis}, 34^{quater}, 41^{ter} cst.): la loi suffit pour le détail;
- **Vignette autoroutière** (art. 36^{quinquies} cst.): la loi suffit pour le détail;
- **Chemins et sentiers pédestres** (art. 37^{quater} cst.): la loi suffit pour le détail;
- **Politique monétaire** (art. 38 et 39 cst.): la loi suffit pour le détail;
- **Exonération de la Banque Nationale** (art. 39 cst.);
- **Armes et matériel de guerre** (art. 41 cst.): la loi suffit pour le détail;
- **Taxe sur la valeur ajoutée** (art. 41^{ter} cst., 8, 8^{bis}, 8^{ter} disp. trans. cst.): la loi suffit pour le détail;
- **Liberté de conscience et de croyance** (art. 49 et 50 cst.): principe général suffit;
- **Extradition** (art. 67 cst.);
- **Règles d'incompatibilité pour les agents de la Confédération** (art. 77 et 108, al. 2, cst.);
- **Droit de vote du président du Conseil national et du Conseil des Etats** (art. 78, al. 4, et 82, al. 4, cst.);
- **Indemnités des députés des conseils et des membres du Conseil fédéral** (art. 79, 83 et 99 cst.);
- **Clause cantonale pour le président et le vice-président du Conseil des Etats** (art. 82, al. 2 et 3, cst.);
- **Souscription d'emprunts** (art. 85, ch. 10, cst.): adaptation légale;
- **Vacance au Conseil fédéral** (art. 96, al. 3, cst.);
- **Activité accessoire des membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral** (art. 97 et 108, al. 3, cst.);
- **Quorum du Conseil fédéral** (art. 100 cst.);
- **Appel d'experts par le Conseil fédéral et les départements** (art. 104 cst.);
- **Élection simultanée du chancelier et du Conseil fédéral** (art. 105, al. 2, cst.);
- **Juridiction civile, pénale et administrative** (art. 110, 111, 114 et 114^{bis} cst.): la loi suffit pour le détail;
- **Modalités de la procédure de vote pour l'initiative et le contre-projet** (art. 121^{bis} cst.);

- **Part des cantons au produit de la taxe d'exemption du service militaire** (art. 6 disp. trans. cst.): part des cantons à partir du 1. 1. 1961: la loi suffit (l'art. 45, al. 1, de la loi sur la taxe d'exemption du service militaire, RS 661, doit être adapté);
- **Génération d'entrée du régime de la prévoyance professionnelle obligatoire** (art. 11, al. 2, phrase 2, disp. trans. cst.).



DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE

Office fédéral de la justice

Questions

relatives à la nouvelle Constitution fédérale

30 janvier 1999

Table des matières

1	L'ESSENTIEL EN BREF	3
2	LA NOUVELLE CONSTITUTION: GRANDES LIGNES ET NORMES LES PLUS IMPORTANTES	4
2.1	Quels sont les principaux progrès par rapport au texte actuel?	4
2.2	Quelles améliorations d'ordre formel la nouvelle constitution apporte-t-elle?	5
2.3	Quelles sont les principales innovations d'ordre matériel que comporte la nouvelle constitution fédérale?	6
2.4	Pourquoi le droit constitutionnel jusqu'alors non écrit a-t-il été intégré dans la nouvelle constitution?	7
2.5	Quels sont les points qui seront désormais réglés dans la constitution et non plus au degré législatif?	7
2.6	Quelles sont les dispositions désuètes qui ont été abrogées?	8
2.7	Quelles normes de rang inférieur a-t-on supprimées de la constitution?	8
3	IMPORTANCE DE LA NOUVELLE CONSTITUTION	8
3.1.	Quelle est la portée de la nouvelle constitution?	8
3.2	Pourquoi faut-il une nouvelle constitution?	9
3.3	Quels sont les grands objectifs que poursuit la nouvelle constitution?	10
3.4	La constitution en vigueur a déjà "supporté" quelque 140 révisions partielles. Pourquoi, précisément aujourd'hui, aurait-on atteint la "cote d'alerte"?	10
4	LE PROCESSUS DE RÉFORME	11
4.1	Par le passé, quelles ont été les tentatives de réforme et pourquoi ont-elles échoué?	11
4.2	Pourquoi est-on parvenu cette fois à mener à chef le projet de réforme?	12
4.3	Quelles sont les dispositions qui ont été les plus controversées au cours des débats parlementaires?	13
4.4	Dans cette réforme, quel a été l'investissement en temps, en ressources humaines et sur le plan financier ?	16
4.5	Combien a-t-il fallu de séances de commission et de réunions plénières pour mener à chef la réforme constitutionnelle?	17
5	COMMUNICATION ET INFORMATION DU PUBLIC	18
5.1	Comment le public a-t-il été associé aux travaux de la réforme constitutionnelle?	18
5.2	Au début, on a tenté d'instaurer un débat dit "populaire" dans le but d'associer de larges milieux de la population à la discussion sur la réforme. Qu'en est-il résulté?	19

5.3	Par une campagne d'affichage et-un site Internet on a tenté d'éveiller l'intérêt d'un nombre accru de citoyennes et citoyens. Ce but a-t-il été atteint?	20
6	PROCHAINES ÉTAPES	21
6.1	Comment se présente la suite s'agissant de la réforme des droits populaires et la réforme de la justice?	21
6.2	Une fois la réforme de la justice et des droits populaires adoptée - si tant est qu'elle le soit - il subsistera un besoin de rénovation. La constitution suisse deviendra-t-elle un immense chantier permanent?	21
	ANNEXES: PUBLICATIONS OFFICIELLES RELATIVES À LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE	22

1 L'essentiel en bref

Nous avons besoin d'une nouvelle constitution fédérale

La Suisse a l'une des plus vieilles constitutions du monde. La constitution fédérale de 1848 a, dans l'ensemble, donné satisfaction; jusqu'ici elle n'a fait l'objet que d'une seule révision totale, en 1874. Aujourd'hui, une nouvelle refonte générale s'impose. En effet, plus de 140 révisions partielles ont rendu la structure du texte en vigueur peu claire et le texte lui-même difficilement compréhensible. En outre, nombre de dispositions sont désuètes ou superflues. De surcroît, la constitution règle des détails qui relèvent du degré législatif. Enfin, en est absent le droit de niveau constitutionnel issu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, de la pratique des autorités ou d'accords internationaux.

Avantages de la nouvelle constitution

Pour la première fois depuis 125 ans nous disposons - encore qu'à l'état de projet - d'une charte fondamentale totalement remaniée, dont la systématique est plus claire et dont les dispositions ont été actualisées. Le nouveau texte apporte des améliorations tant formelles que matérielles. Le droit jusqu'ici non écrit y est expressément codifié. Tel est, par exemple, le cas de divers droits fondamentaux et objectifs sociaux. Le droit actuel est structuré de manière claire. La langue est adaptée à notre époque et les différentes normes sont formulées de manière plus compréhensible que ce n'est le cas aujourd'hui.

Etapas ultérieures

La nouvelle constitution sur laquelle le peuple et les cantons se prononceront le 18 avril 1999 est une première étape im-

portante. D'autres réformes visant à renforcer nos institutions étatiques sont en cours. Elles ont trait aux droits populaires, à la justice, à la direction de l'Etat, enfin à la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Le Parlement, puis le peuple et les cantons, seront appelés à se prononcer ultérieurement sur ces innovations. A noter que la nouvelle constitution est conçue de telle sorte que ces innovations puissent s'y intégrer harmonieusement le moment venu.

Position du Conseil fédéral et du Parlement

Le Conseil fédéral et le Parlement estiment que la nouvelle constitution fédérale est indispensable. Il faut en effet que l'on puisse retrouver au travers de notre charte fondamentale ce qui fait la Suisse d'aujourd'hui, en particulier les quatre principes structurants qui la caractérisent, savoir l'Etat de droit, l'Etat social, le fédéralisme et la démocratie semi-directe. La nouvelle constitution répond aux impératifs de notre époque sans toutefois figer les institutions helvétiques pour des décennies. Elle est conçue au contraire de manière à pouvoir être adaptée constamment à l'évolution de la société. Etant donné l'éminente importance que revêt la nouvelle constitution fédérale, celle-ci sera l'unique objet de la votation fédérale du 18 avril 1999.

2 La nouvelle constitution: grandes lignes et normes les plus importantes

2.1 Quels sont les principaux progrès par rapport au texte actuel?

La nouvelle constitution fédérale codifie dans une langue claire, selon une systématique transparente et de manière uniforme le droit fondamental écrit et non écrit en vigueur aujourd'hui. D'une part, elle règle la matière constitutionnelle de manière complète puisque désormais elle inclut le droit non écrit et les dispositions de nature constitutionnelle que l'on trouve aujourd'hui au niveau

législatif. D'autre part, on l'a débarrassée de toute une série de dispositions qui sont tombées en désuétude ou qui ne sont pas du degré constitutionnel, telles que la norme sur les agences d'émigration ou celle qui statue l'interdiction de l'absinthe. Enfin, elle intègre quelques innovations d'ordre matériel autour desquelles s'est dégagé un consensus (par exemple, compétence générale de la Confédération en matière de formation professionnelle). De surcroît, elle jette les bases qui permettront de moderniser notre droit constitutionnel à mesure que l'évolution l'exigera.

2.2 Quelles améliorations d'ordre formel la nouvelle constitution apporte-t-elle?

La nouvelle constitution est rédigée dans une langue accessible à tous. Elle recourt à des expressions et formulations conformes à l'usage de notre époque, celles qui étaient surannées ayant été remplacées par un langage moderne. C'est ainsi qu'à la notion de "liberté du commerce et de l'industrie" on a substitué celle de "liberté économique" qui couvre un champ plus large d'activités. En outre, le nouveau texte évite autant que faire se peut les expressions techniques et les termes étrangers, les formulations choisies étant par ailleurs unifiées. On s'est enfin efforcé d'adopter un usage qui mette les deux sexes sur le même pied ou, pour le moins, qui soit non sexiste.

La nouvelle constitution présente également une systématique uniforme. Sa structure est claire, ses articulations sont logiques et chaque article y porte un titre. Toutes ces innovations permettront aux personnes qui consulteront le document de s'y retrouver plus facilement.

La nouvelle charte fondamentale inclut dorénavant les normes constitutionnelles qui jusqu'alors appartenaient au droit non écrit. Elle reflète donc l'intégralité du droit constitutionnel actuel. C'est en particulier l'éventail des droits fondamentaux qu'il a fallu com-

pléter. Enfin le nouveau texte unifie la densité normative du droit constitutionnel, de sorte que les anciennes dispositions qui ne sont pas dignes de figurer dans une charte fondamentale en ont été retirées pour être reprises au degré législatif (interdiction de l'absinthe, par exemple).

Quant aux normes qui sont devenues sans objet et sont tombées en désuétude, elle ont été purement et simplement supprimées (agences d'émigration, finances d'admission au mariage, par exemple).

2.3 Quelles sont les principales innovations d'ordre matériel que comporte la nouvelle constitution fédérale?

Au cours des débats nourris qu'il a menés, le Parlement a décidé d'adopter diverses innovations de fond. Elles portent toutes sur des points qui, selon toute vraisemblance, ne devraient guère être contestés. Les questions controversées, en revanche, feront l'objet de projets de réforme distincts ou seront réglées par la voie de la révision partielle de la constitution. Parmi les innovations d'ordre matériel que compte la nouvelle constitution figurent, par exemple, la disposition sur l'intégration des handicapés et celle qui confère à la Confédération une compétence élargie en matière de formation professionnelle et de promotion de la culture. Relevons aussi que le nouveau texte abroge l'interdiction d'accepter des décorations étrangères et permet désormais aux citoyennes et citoyens non laïcs d'être éligibles au Conseil fédéral et au Conseil national. Enfin, le texte révisé introduit une nouvelle réglementation s'agissant de la modification du territoire des cantons et abolit l'obligation générale de ceux-ci de soumettre à l'approbation de la Confédération les traités qu'ils concluent avec des Etats étrangers.

2.4 Pourquoi le droit constitutionnel jusqu'alors non écrit a-t-il été intégré dans la nouvelle constitution?

Le droit constitutionnel en vigueur n'est pas seulement celui qui figure dans le texte de la constitution. Il s'est également développé en dehors de ce texte sous l'influence de la jurisprudence des autorités fédérales, notamment du Tribunal fédéral, de la doctrine et des règles de droit international. La nouvelle constitution tient compte de cette évolution et permet de combler les lacunes que présentait le droit constitutionnel écrit. Simultanément elle règle des points restés en suspens. Les principales dispositions qui ont été reconnues comme étant de rang constitutionnel et, partant, intégrées dans la nouvelle charte fédérale portent sur tout un ensemble de droits fondamentaux (par exemple, la dignité humaine), le principe du développement durable, les principes de l'activité de l'Etat, les buts sociaux, enfin la responsabilité à l'égard des générations futures.

2.5 Quels sont les points qui seront désormais réglés dans la constitution et non plus au degré législatif?

Aujourd'hui un certain nombre de questions d'importance fondamentale sont réglées dans une simple loi. Elles le seront désormais expressément dans la constitution. Parmi celles-ci, citons le droit à la protection contre l'usage abusif de données personnelles, les motifs de privation des droits politiques, l'immunité des membres du Parlement et du Conseil fédéral, enfin l'obligation qu'ont les parlementaires fédéraux de rendre publics les liens qu'ils ont avec des groupes d'intérêts.

2.6 Quelles sont les dispositions désuètes qui ont été abrogées?

La constitution en vigueur contient des normes qui, ayant perdu toute importance, n'ont pas été reprises dans le nouveau texte. Il s'agit par exemple de l'interdiction d'avoir en Suisse des sujets, de l'interdiction faite aux cantons d'avoir plus de 300 hommes de troupe permanente, des dispositions sur les agences d'émigration et de l'interdiction de percevoir une finance d'admission au mariage.

2.7 Quelles normes de rang inférieur a-t-on supprimées de la constitution?

La constitution en vigueur contient sur quelques points des dispositions qui, selon la conception actuelle, n'ont plus à figurer dans notre charte fondamentale. La matière en question peut être réglée à satisfaction par un acte du degré législatif. Il s'agit, par exemple, de l'interdiction de conclure des capitulations militaires (interdiction de l'enrôlement de mercenaires), de l'interdiction faite aux membres des autorités fédérales ou à des fonctionnaires d'accepter des pensions, traitements et décorations de gouvernements étrangers, enfin de dispositions par trop détaillées sur les assurances sociales et les boissons alcooliques.

3 Importance de la nouvelle constitution

3.1. Quelle est la portée de la nouvelle constitution?

En juin 1987, l'Assemblée fédérale a décrété la révision totale de la constitution fédérale conformément à l'article 120 cst. En d'autres termes, elle a décidé de procéder à une refonte de l'ensemble du texte.

A la différence des tentatives antérieures de réforme, la révision en cours ne vise pas à rénover matériellement la totalité de notre droit constitutionnel en une seule fois, ce qui d'ailleurs n'est pas nécessaire. Il s'agit de mettre à jour la constitution par étapes. La réforme en cours se veut donc être une procédure ouverte.

La nouvelle constitution fédérale, à son stade actuel, constitue à la fois le résultat le plus important et la clef de voûte de ce processus. On pourra y intégrer progressivement la réforme de domaines entiers, la plus urgente étant celle des droits populaires et de la justice. Elle a d'ailleurs déjà été traitée partiellement par les commissions ad hoc des deux Chambres, parallèlement aux débats du Parlement sur la nouvelle constitution. Celle-ci pourra aussi accueillir ultérieurement d'autres importantes mises à jour telles que celles du fédéralisme et de la direction de l'Etat.

3.2 Pourquoi faut-il une nouvelle constitution?

Dans ses grandes lignes, la constitution fédérale en vigueur a 150 ans. Fondement de notre Etat fédéral, elle a donné satisfaction. Toutefois, sur une si longue période, elle a subi quelque 140 révisions qui en ont fait sur certains points un texte difficilement compréhensible et hermétique, dans lequel les experts eux-mêmes ont du mal à s'y retrouver. Les innombrables modifications partielles apportées à notre loi fondamentale en plus d'un siècle se sont traduites par des carences tant formelles que matérielles: la matière n'est pas réglée de manière uniforme; le texte s'attache trop souvent à des détails et contient des dispositions désuètes, voire des vestiges du passé; sa systématique n'est pas claire, la langue est difficilement compréhensible et la densité normative n'est pas unifiée. Le texte présente par ailleurs de nombreuses lacunes qui font que le droit constitutionnel en vigueur est en décalage par rapport aux réalités de notre époque. La nouvelle constitution permet de pallier toutes ces carences.

3.3 Quels sont les grands objectifs que poursuit la nouvelle constitution?

D'une part, la nouvelle constitution comble les lacunes que présente le texte actuel sur les plans tant formel que matériel. D'autre part, elle crée les conditions propices à un renforcement des institutions démocratiques et à une consolidation du cadre général dans lequel s'exerce l'action de l'Etat. Globalement, ces acquis devraient permettre d'assurer et de renforcer la capacité d'action et de décision de l'Etat dans la perspective des défis à venir. La réforme constitutionnelle entend également définir sous une forme transparente, unifiée et aisément compréhensible, les compétences des autorités fédérales.

La réforme de la constitution vise à mettre en évidence et à renforcer les principes structurants qui caractérisent l'Etat suisse, à savoir l'Etat de droit, l'Etat social, le fédéralisme et la démocratie semi-directe. La nouvelle constitution devient ainsi oeuvre de cohésion nationale.

Le débat public et la votation sur la nouvelle constitution sont, par ailleurs, autant d'occasions de rendre les citoyennes et les citoyens plus conscients du fait que la constitution est la loi fondamentale, donc la plus importante, de la Suisse. La révision totale doit leur permettre de s'identifier dans une plus large mesure que par le passé à la constitution de leur pays.

3.4 La constitution en vigueur a déjà "supporté" quelque 140 révisions partielles. Pourquoi, précisément aujourd'hui, aurait-on atteint la "cote d'alerte"?

La constitution est à l'image d'une maison. Arrive le jour où il est indispensable de la rénover. Que les travaux aient lieu un an plus tôt ou un an plus tard importe peu. Ce qui compte, c'est l'état général du bâtiment. Si l'on applique cette image à la constitution, on

en conclut que ce qui est décisif en l'occurrence, ce n'est pas le fait qu'il y ait eu 140 ou 150 révisions partielles mais bien l'état général du texte qui en est résulté. Or celui-ci a rendu la réforme impérieuse. Les innombrables révisions partielles, en effet, ont transformé le document en un véritable "patchwork" dans lequel il est difficile de se retrouver. Le texte lui-même a perdu sa cohérence, au point que les spécialistes eux-mêmes s'y perdent. La constitution en vigueur est devenue étrangère aux citoyennes et citoyens, perdant ainsi de plus en plus ses deux fonctions primordiales: l'intégration et l'orientation de l'action de l'Etat.

4 Le processus de réforme

4.1 Par le passé, quelles ont été les tentatives de réforme et pourquoi ont-elles échoué?

La première constitution fédérale qui date de 1848 n'a jusqu'ici subi qu'une seule révision totale, en 1874. Après la Première Guerre mondiale et dans les années trente, il y eut diverses tentatives de révision totale engendrées par les tensions sociales et les crises de politique intérieure. Toutefois, elles échouèrent. Au milieu des années soixante, des interventions parlementaires relancèrent le projet de révision totale de la constitution fédérale. Un groupe de travail présidé par l'ancien conseiller fédéral Wahlen a procédé à un inventaire complet de la matière constitutionnelle. C'est sur cette base que s'est appuyée la grande commission d'experts présidée par le conseiller fédéral Furgler. En 1977, celle-ci a présenté un projet rédigé de toutes pièces sur lequel une procédure de consultation a été ouverte. Ce projet, qui se concentrait sur l'essentiel et qui était formulé dans une langue claire et concise, s'est cependant heurté à une vive opposition, et plus particulièrement les chapitres concernant le système social, la propriété et l'économie de même que les dispositions relatives à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La réaction

suscitée par le projet, mais aussi le fait que d'autres questions ont dominé le calendrier politique ont eu pour effet que les travaux de réforme se sont enlisés. En 1985, le Conseil fédéral a souhaité sonder à nouveau la volonté des Chambres fédérales de réformer la constitution et leur a soumis à cette fin un rapport sur l'état des travaux préparatoires déjà engagés. Simultanément, il leur a présenté un modèle de nouvelle constitution fédérale. Celui-ci, toutefois, ne correspondait pas encore aux attentes des conseils législatifs qui ont confirmé, en 1987, qu'ils souhaitaient une révision totale de la constitution fédérale et défini les limites de ce mandat. En été 1994, les travaux ont été intensifiés. Ils ont abouti au projet qui sera soumis prochainement au vote du peuple et des cantons.

4.2 Pourquoi est-on parvenu cette fois à mener à chef le projet de réforme?

Jusqu'en 1985, il était question d'une révision totale comportant un ensemble complet d'innovations matérielles. Tirant les enseignements du passé, le Conseil fédéral et le Parlement sont parvenus à la conclusion qu'il était utopique de vouloir résoudre tous les problèmes d'une seule traite par une révision totale d'ordre matériel. On a donc décidé de séparer réformes quant au fond et mises à jour d'ordre plus formel. Cette conception moins ambitieuse du processus de rénovation constitutionnelle a recueilli l'adhésion d'une large majorité politique. La grande majorité des parlementaires fédéraux a, en effet, considéré que cette manière pragmatique de procéder permet d'atteindre plus sûrement l'objectif visé qu'une révision totale en une seule étape considérée comme utopique et donc irrecevable par une forte proportion du Parlement.

4.3 Quelles sont les dispositions qui ont été les plus controversées au cours des débats parlementaires?

Ce sont surtout les thèmes et/ou les dispositions énumérés ci-après qui ont fait l'objet des débats les plus nourris:

- **Préambule:** Quand bien même le préambule n'a aucune portée juridique, on a longuement discuté de sa formulation, s'interrogeant, par exemple, sur l'opportunité d'invoquer Dieu. Cela traduit toute l'importance que l'on attache à cette introduction solennelle au texte de la constitution.
- **Egalité des chances:** Le Conseil national aurait souhaité que figure dans l'article intitulé "But" une disposition qui oblige l'Etat à pourvoir à l'égalité des chances la plus large possible entre les citoyennes et les citoyens. Le Conseil des Etats a refusé cette disposition arguant de ce qu'il existait déjà une norme sur l'égalité dans le chapitre concernant les droits fondamentaux.
- **Responsabilité individuelle et sociale (art. 6):** On a longuement débattu des détails de cette disposition. Finalement, la version du Conseil national qui était la plus détaillée l'a emporté sur celle du Conseil des Etats. Le Parlement a cependant refusé de mentionner dans cet article la responsabilité que porte chacun dans le développement de la prospérité collective de même que l'objectif voulant que toute personne doive pouvoir développer ses capacités selon ses inclinations.
- **Egalité (art. 8):** Une question surtout a donné lieu à controverse: Parmi les faits discriminatoires les plus fréquents, lesquels fallait-il expressément mentionner? On a finalement renoncé à inclure dans l'énumération la préférence sexuelle, car elle est déjà couverte par la notion de « mode de vie ». Le Parlement a, par ailleurs, consacré un alinéa particulier aux personnes handicapées. Il oblige le législateur à prévoir des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent ces personnes.

Dernier point controversé: la loi doit-elle se borner à pourvoir à l'égalité de droit entre hommes et femmes ou ne devrait-elle pas également assurer l'égalité de fait? Le Parlement a opté en définitive pour les deux.

- **Protection des enfants et des jeunes (art. 11):** Après d'assez longs débats, le Conseil des Etats s'est rallié à l'avis du Conseil national et a accepté d'inclure dans le chapitre concernant les droits fondamentaux une disposition relative à la protection des enfants et des jeunes, dont la formulation a été âprement débattue.
- **Droit de grève (art. 28):** L'un des points éminemment délicats de cette réforme était de savoir s'il fallait introduire le droit de grève dans la constitution et, dans l'affirmative, sous quelle forme. Tout d'abord, le Conseil des Etats voulut que l'on biffe purement et simplement cette disposition, les opposants ayant dénié toute constitutionnalité audit droit. Les partisans de cette disposition, pour leur part, demandaient que le droit de grève soit expressément garanti par la constitution sans aucune restriction à son exercice et que figure également dans le texte le lock-out. Après d'âpres négociations, les deux camps aboutirent à un compromis que l'on peut qualifier d'heureux. Ainsi, la nouvelle constitution dispose que la grève et le lock-out sont licites à titre d'ultima ratio, dans la mesure où ils se rapportent aux relations de travail et sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation.
- **Buts sociaux (art. 41):** Cet article compte au nombre des dispositions qui ont fait l'objet des débats les plus nourris. Dès le stade de la procédure de consultation, puis lors des délibérations du Parlement, nombreuses ont été les demandes d'amendement, leur gamme allant de la suppression pure et simple de cette disposition à l'érection des buts sociaux en véritables droits sociaux. L'article tel qu'il figure dans le texte soumis

à votation est le résultat d'un compromis. Il fixe des objectifs destinés à orienter l'action du législateur dans le domaine social, tout en fixant les limites de l'application des normes qu'il contient.

- **Communes (art. 50):** Fallait-il mentionner les communes dans la nouvelle constitution fédérale ? Cette question donna lieu à controverse. Les uns manifestèrent leur opposition de crainte que la Confédération ne s'immisce dans les affaires relevant de la souveraineté cantonale. Les autres, auxquels la majorité du Parlement se rallia en définitive, se déclarèrent favorables à cette mention, estimant qu'il était bon de présenter de manière transparente les trois échelons de l'organisation étatique. De surcroît, ils voulurent que l'on mentionne expressément les villes et les agglomérations urbaines en raison de la situation particulière qui est la leur.
- **Langues (art. 70):** Dans le cadre de la réforme constitutionnelle, le Parlement est parvenu à codifier de manière globale et convaincante le droit des langues. Pour parvenir à ce résultat, il a fallu toutefois d'intenses débats sur la manière de formuler les compétences cantonales en matière de langues officielles (principe de la territorialité). L'article issu des débats parlementaires fixe les principaux critères, tels qu'ils ressortent de la jurisprudence du Tribunal fédéral.
- **Développement durable (art. 73):** Dès le préambule on fait allusion au principe du développement durable qui est, par ailleurs, mentionné expressément à l'article 2 (But). Cela n'a pas empêché les conseils législatifs d'estimer judicieux d'entamer la section consacrée à l'environnement par un article spécial qui enjoint la Confédération et les cantons d'oeuvrer à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature et son utilisation. Un tel article se justifie compte tenu de la portée que revêt le principe du développement durable dans le domaine de la

protection de l'environnement et quand bien même ce principe ne dit pas tout ce qu'il implique sur le plan de l'écologie.

- **Travail (art. 110):** Le 3^{ème} alinéa de cet article dispose que le jour de la fête nationale est *rémunéré*. En adoptant cette teneur, les conseils législatifs ont enfin créé la transparence sur une question que de longs débats et plusieurs projets de lois n'étaient pas parvenus à clarifier. Du même coup, ils ont arrêté une réglementation qui répond aux attentes du peuple et respecte les assurances données par le Conseil fédéral durant la campagne qui a précédé la votation de septembre 1993.
- **Commissions parlementaires (art. 153):** L'opportunité de régler au degré constitutionnel les droits à l'information des commissions parlementaires a donné lieu à controverse. Le compromis qui a été finalement trouvé consiste à énoncer dans la constitution le principe selon lequel les commissions ont les droits à l'information que nécessite l'accomplissement de leur tâche, la loi définissant les limites de ces droits.
- **Relations avec l'étranger (art. 166/184):** Dans la conduite de la politique extérieure, le Conseil fédéral doit tenir compte des droits de participation de l'Assemblée fédérale. Le Parlement a rejeté une version aux termes de laquelle le Conseil fédéral aurait été compétent pour conduire la politique étrangère dans les limites imparties par les objectifs fixés par la constitution fédérale et l'Assemblée fédérale.

4.4 Dans cette réforme, quel a été l'investissement en temps, en ressources humaines et sur le plan financier ?

L'effectif du personnel du Service de la révision totale de la constitution fédérale a été constamment adapté au volume de travail, ce qui explique qu'il ait été sujet à de fortes fluctuations. Durant

les périodes de pointe, il comptait 5,5 postes de collaborateurs scientifiques et 1,8 poste de secrétaires.

Les charges extraordinaires (frais de personnel, honoraires d'experts, traductions, imprimés, etc.) supportées par le Département fédéral de justice et police au titre de la réforme constitutionnelle se montent au total à 15 millions de francs pour la période allant de 1965 à fin 1998.

4.5 Combien a-t-il fallu de séances de commission et de réunions plénières pour mener à chef la réforme constitutionnelle?

Les commissions des deux conseils législatifs chargées de l'examen préalable du projet de nouvelle constitution (ci-après Com. CN/ Com. CE) ont constitué chacune trois sous-commissions. La récapitulation des séances tenues en 1997 et 1998 s'établit comme suit:

Commission	Séances	Journées	Séances à l'extérieur
Com. CN	16	33	6 (Fribourg, Flims, Appenzell, Loèche-les-Bains, Baden, Chexbres)
Sous-commission	25	37	5
Com. CE	17	30	7 (Morat, Soleure, Ascona, Lucerne, Genève, Bumbendorf, Brunnen)
Sous-commission	20	29	10
Conférence de concertation	1	1	–
Total	79	130	28

En 1997 et 1998, les deux-commissions ad hoc et leurs sous-commissions ont siégé 635 heures au total. Quant au Conseil national et au Conseil des Etats, ils ont consacré à la réforme constitutionnelle quelque 125 heures de débats en plénum.

5 Communication et information du public

5.1 Comment le public a-t-il été associé aux travaux de la réforme constitutionnelle?

Dès le début, le Conseil fédéral et le Parlement ont fait en sorte de susciter l'intérêt d'une large partie du public pour le projet. A cette fin, ils se sont fait conseiller par des spécialistes. Si l'objectif était d'informer la population sur le projet de réforme, le Conseil fédéral s'est efforcé par ailleurs d'inciter les citoyennes et citoyens à participer activement à l'élaboration de la nouvelle loi fondamentale.

L'avant-projet de 1995 a fait l'objet d'une procédure de consultation d'une envergure sans pareille auprès des cantons, des partis ainsi que des nombreuses associations et organisations intéressées. En outre, le Conseil fédéral a invité les citoyennes et les citoyens à donner leur avis sur le projet. Près de 400 organisations et plus de 11 000 particuliers se sont exprimés par écrit. Les réponses portaient sur les domaines les plus divers et émanaient de tous les milieux.

En l'occurrence, le Conseil fédéral et le Parlement se sont attachés à pratiquer une politique d'information transparente, ainsi qu'en témoignent les faits énumérés ci-après:

- Publication des principaux documents (notamment, l'avant-projet de 1995, les résultats de la procédure de consultation, l'avant-projet de 1996 et le message du Conseil fédéral qui s'y rapportait, les projets des commissions ad hoc des conseils législatifs).

- Nombreuses conférences données par des membres du Conseil fédéral, des parlementaires et des fonctionnaires dans toutes les régions du pays
- Conférences de presse organisées au début ou à la fin d'importantes étapes
- Réunions publiques à l'issue des séances des commissions ad hoc, qui ont eu lieu aux quatre coins du pays
- Campagne d'affichage visant à sensibiliser le public à la réforme constitutionnelle
- Site Internet (accès à tous les documents importants).

Les médias (notamment la presse écrite) ont appuyé cette politique d'information continue et complète en rendant compte des travaux à intervalles réguliers.

L'avant-projet de 1995 a été diffusé (dans le cadre de la procédure de consultation) en 150 000 exemplaires. L'avant-projet de 1996 a été remis 25 000 fois et le message du Conseil fédéral, qui fait plus de 600 pages, n'en a pas moins été commandé un peu plus de 5000 fois.

5.2 Au début, on a tenté d'instaurer un débat dit "populaire" dans le but d'associer de larges milieux de la population à la discussion sur la réforme. Qu'en est-il résulté?

Le Conseil fédéral s'est attaché - et il continue de le faire - à susciter d'entrée de jeu l'intérêt des milieux les plus larges pour la réforme constitutionnelle. C'est la raison pour laquelle il a ouvert, en 1995, une consultation sur un avant-projet en s'adressant sciemment non seulement aux cantons, partis et organisations, mais encore à l'ensemble de la population.

Outre les habituels participants, quelque 11 000 particuliers ont donné leur avis par écrit, un record unique dans l'histoire de la législation fédérale. Ces réponses ont fourni au Conseil fédéral de

précieuses informations sur les points névralgiques de la réforme constitutionnelle. C'est ainsi, par exemple, que de très nombreuses personnes ont demandé que l'on maintienne l'invocation de Dieu dans le préambule. Quiconque a donné son avis, a été informé personnellement du résultat de la consultation.

Par la suite, le public a été tenu au courant de l'avancement des travaux. Aux nombreuses conférences et conférences-débats publiques se sont ajoutées des conférences de presse à intervalles réguliers. En outre les commissions ad hoc des deux conseils législatifs ont siégé à dessein dans toutes les régions de Suisse et informé les populations locales de leur activité.

5.3 Par une campagne d'affichage et un site Internet on a tenté d'éveiller l'intérêt d'un nombre accru de citoyennes et citoyens. Ce but a-t-il été atteint?

La campagne d'affichage et le site Internet font partie intégrante de la stratégie globale d'information du public qu'il s'agit de sensibiliser aux préoccupations auxquelles obéit la réforme constitutionnelle. Autres composantes de cette stratégie: les conférences de presse tenues à intervalles réguliers, les conférences publiques données par les membres du Conseil fédéral, des parlementaires et des fonctionnaires, enfin la publication de divers documents.

Le Conseil fédéral et le Parlement se sont efforcés d'entretenir constamment l'intérêt du public pour ce projet complexe et de longue haleine. Le nombre de consultations du site Internet et le fait que les commandes d'imprimés n'ont pas fléchi sont autant d'indices qui donnent à penser que l'objectif a été atteint.

6 Prochaines étapes

6.1 Comment se présente la suite s'agissant de la réforme des droits populaires et la réforme de la justice?

Les commissions ad hoc n'ont pas achevé leurs délibérations sur le projet de réforme des droits populaires (objet B). On ne sait donc pas encore précisément quand le Parlement pourra débattre de cet objet.

Les travaux touchant la réforme de la justice (objet C) sont plus avancés. Les conseils législatifs ont déjà procédé à une première lecture du projet, de sorte que la procédure d'élimination des divergences se déroulera courant 1999.

6.2 Une fois la réforme de la justice et des droits populaires adoptée - si tant est qu'elle le soit - il subsistera un besoin de rénovation. La constitution suisse deviendra-t-elle un immense chantier permanent?

La nouvelle constitution fédérale n'est pas un monument immuable. Elle est conçue comme l'assise de futures réformes. Elle est censée faciliter l'inclusion de celles-ci dans le droit constitutionnel. La rénovation de divers domaines bien délimités (direction de l'Etat, péréquation financière) est en préparation. L'avenir montrera jusqu'où va réellement la volonté de continuer à réformer nos institutions. Lors des réformes ultérieures, les attitudes politiques joueront un rôle plus important dans l'établissement du consensus. Toutefois, comme ces réformes portent sur une matière relativement limitée, elles mettront moins à contribution le Parlement. Relevons, pour terminer, qu'à l'avenir également la constitution subira ponctuellement des révisions partielles visant à l'adapter à l'évolution des réalités.

Annexes: Publications officielles relatives à la réforme constitutionnelle

- Réforme de la Constitution fédérale. Etudions-la. Pensons-y. Parlons-en. Ensemble. 1995,
N° 407.800 f
- Projet de Constitution 1995,
N° 407.801 f
- Exposé des motifs du projet de Constitution 1995,
N° 407.802 f
- Débat populaire. Avis. Résultats. Perspectives. 1996
N° 407.820 f
- Résultats de la procédure de consultation 1996,
N° 407.821 f
- Le message en bref et le projet de Constitution 1996
N° 407.822 f
- Message du Conseil fédéral 1996
N° 407.824 f
- Projets des Commissions de la révision constitutionnelle des Chambres fédérales 1997
N° 407.825 f

Ces imprimés peuvent être commandés auprès de l'office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne, ou saisis électroniquement sur Internet (www.reform.admin.ch et www.pd.admin.ch).

La nouvelle constitution fédérale

Modèle d'exposé

1. Introduction

Mesdames et Messieurs,

En tant que citoyennes et citoyens d'un Etat démocratique fondé sur le droit, nous nous sommes habitués à des droits fondamentaux qui, malheureusement, ne vont pas encore de soi partout dans le monde. Quiconque, dans cette salle, ne partage pas mes idées, a la possibilité de le faire savoir au terme de mon exposé, voire d'organiser une contre-manifestation. Cette possibilité existerait également si un membre du gouvernement se trouvait en ce moment à ma place. En effet, nous disposons de la liberté d'opinion et de la liberté de réunion.

Transparent 1

Imaginons un instant la surprise que susciterait une telle scène chez un hôte étranger qui, dans sa patrie, ne connaîtrait pas de tels droits fondamentaux. Il voudrait savoir comment pareille chose est possible chez nous. Et nous serions sans doute enclins à lui répondre que ces droits fondamentaux sont ancrés dans notre constitution, qu'ils revêtent ainsi un caractère contraignant pour toutes les autorités étatiques et que leur éventuelle violation peut être invoquée devant un tribunal indépendant. Un coup d'oeil au texte de la constitution en vigueur suffit toutefois à nous détromper: les libertés d'opinion et de réunion n'y figurent absolument pas. Elles font partie de ces droits constitutionnels non écrits, qui ont simplement été développés au fil de la jurisprudence.

Cette fiction illustre clairement deux choses: d'une part, la très grande importance que revêt la constitution dans un Etat démocratique.

que fondé sur le droit et, d'autre part, les énormes défauts et lacunes que présente la constitution fédérale en vigueur.

La constitution fédérale de 1848 a fait d'une confédération d'Etats unis par des liens ténus l'Etat fédéral qu'est la Suisse aujourd'hui. Cette constitution n'a fait qu'une seule fois, en 1874, l'objet d'une révision totale. Depuis, plus de 140 révisions partielles dans de nombreux domaines l'ont constamment remise au goût du jour. Et pourtant, depuis plus de trente ans, des voix s'élèvent régulièrement pour réclamer une nouvelle constitution fédérale. Pourquoi donc ?

2. A quoi sert une constitution ? Sa portée fondamentale

Pour pouvoir mesurer la nécessité d'une réforme, il faut d'abord se souvenir de la portée que revêt la constitution en général. La constitution fait partie de ces choses dont on ne réalise l'importance que lorsqu'elles font défaut. En Suisse, nous avons eu la chance de ne traverser aucune crise constitutionnelle depuis plus de 150 ans. Mais c'est aussi ce qui explique que la population n'ait guère conscience de la véritable portée de la constitution. Celle-ci compte pourtant parmi les principaux acquis de notre civilisation. Elle contribue de façon déterminante à la cohabitation pacifique de notre société pluraliste. En effet, elle oblige tous les organes de l'Etat envers les valeurs suprêmes et fixe de façon contraignante les règles du jeu politique. Elle attribue les tâches et définit les compétences du parlement, du gouvernement et des tribunaux. Elle codifie les droits populaires. Elle garantit les droits fondamentaux des citoyennes et des citoyens et limite ainsi du même coup la puissance étatique. Enfin, la constitution doit mettre en évidence les objectifs de l'Etat et favoriser ainsi la perception de l'identité nationale.

Transparent 2

3. Pourquoi une réforme de la constitution ?

La constitution fédérale en vigueur assume-t-elle toutes ces tâches de façon convaincante ? Ma réponse est non ! Ses carences sont trop importantes. Au fil des décennies, elle est devenue difficilement compréhensible et a perdu sa cohérence – un labyrinthe dans lequel pratiquement seuls des juristes osent encore s'aventurer. De nombreuses dispositions constitutionnelles sont totalement obsolètes ou superflues. En prohibant les rapports de sujétion, l'article 4 nous ramène à lui seul au siècle dernier.

Transparent 3

D'autre part, et cela est particulièrement grave, le texte constitutionnel souffre d'un nombre excessif de lacunes. D'importantes parties du droit constitutionnel ont été créées par la jurisprudence des tribunaux et par la pratique des autorités ou ont été reprises du droit international public. Tel est notamment le cas de nombreux droits fondamentaux. Ceux-ci n'ont jamais été inscrits dans notre constitution ni approuvés par le peuple et les cantons. Au cours des dernières décennies, enfin, nous avons trop fortement négligé le développement de nos institutions étatiques, en particulier du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale. De ce fait, ces institutions ne sont plus suffisamment bien armées pour affronter des tâches toujours plus complexes et des rythmes de décision toujours plus rapides.

4. Qu'apporte la nouvelle constitution ?

La constitution fédérale, sur laquelle nous voterons le 18 avril, se présente de manière entièrement nouvelle. Permettez-moi de vous énumérer brièvement ses nombreux apports et avantages.

a) Mise en lumière de la réalité constitutionnelle

Le mérite probablement le plus important de la nouvelle constitution est de combler nombre de lacunes. Elle reflète la réalité constitutionnelle, telle que nous la vivons aujourd'hui et établit la concordance entre le droit écrit et le droit en vigueur. La constitution actuelle

Transparent 4

s'éloigne toujours plus des réalités de la vie quotidienne, chose que nous ne pouvons nous permettre à la longue. D'où la nécessité de la nouvelle constitution. Voici quelques exemples qui illustreront bien cette situation.

Un des grands apports de la nouvelle constitution fédérale est l'introduction d'un catalogue très complet des droits fondamentaux. Des droits fondamentaux aussi importants que la dignité humaine, la liberté de réunion, la liberté d'expression, le droit à la vie et à la liberté personnelle y sont pour la première fois mentionnés expressément. Une protection particulière est en outre garantie aux enfants et aux adolescents.

Une autre nouveauté réside dans l'article sur la responsabilité individuelle, précisant que chaque personne n'a pas seulement des droits, mais qu'elle a aussi le devoir de participer à l'accomplissement des tâches au sein de l'Etat et de la société.

L'un des objectifs déclarés de la Confédération est de promouvoir l'égalité des chances. La nouvelle constitution se réclame par ailleurs du principe du développement durable, qui doit s'appliquer aux domaines les plus divers, dans la politique financière aussi bien qu'en matière de protection de l'environnement.

Beaucoup mieux que l'actuelle, la nouvelle constitution met en évidence les règles du partenariat entre la Confédération et les cantons. Elle précise notamment que les cantons peuvent participer aux décisions de la Confédération en matière de politique extérieure.

La nouvelle constitution garantit en outre l'autonomie communale dans les limites du droit cantonal. C'est la première fois que les trois niveaux de notre structure étatique (Confédération, cantons, communes) sont ainsi mis en exergue dans la constitution. Dans le cadre de son activité, la Confédération est tenue de prendre en compte les intérêts des communes, en particulier ceux des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne. De cette manière, la

nouvelle constitution tient compte du fait que nombre de problèmes doivent être résolus en commun par les trois niveaux de notre Etat; le problème de la drogue dans les villes n'en est qu'un exemple.

Les buts sociaux figurent désormais dans le nouveau texte constitutionnel. Ils montrent que la Suisse est un Etat social et qu'elle entend le rester. Ils indiquent à la Confédération et aux cantons la direction que doit prendre leur législation dans les secteurs de la sécurité sociale, de la santé, du travail, du logement, de la formation et de la famille. Ces buts sociaux ne fondent toutefois aucune prétention à des prestations de l'Etat. Ils doivent être concrétisés dans les limites des moyens disponibles.

Dans le secteur de l'économie, la liberté économique remplace l'ancienne notion de liberté du commerce et de l'industrie. La nouvelle constitution met ainsi l'accent sur notre ordre libéral fondé sur la concurrence. La Confédération et les cantons doivent veiller à offrir des conditions générales propices à l'économie privée qui, de son côté, est tenue de contribuer à la prospérité de l'ensemble du pays.

b) Innovations

Ces quelques exemples démontrent la grande modernité de la nouvelle constitution. Celle-ci ne se borne cependant pas à éliminer les défauts et les lacunes du texte constitutionnel en vigueur. Elle présente bien d'autres avantages encore.

La nouvelle constitution contient ainsi une vingtaine d'innovations matérielles plus ou moins grandes, qui ont bénéficié d'une large approbation au sein du Parlement. Dans ce contexte, il convient de mentionner en particulier le mandat attribué au législateur de prendre les mesures utiles pour supprimer les discriminations à l'égard des personnes handicapées. Un autre élément important est la nouvelle compétence globale octroyée à la Confédération dans le secteur de la formation professionnelle. Cette innovation arrive à point pour la révision de la loi sur la formation professionnelle. Aujourd'hui, la compétence fédérale est limitée aux professions réglementées par

l'OFIAMT. La nouvelle constitution donne en outre mandat à la Confédération de soutenir les cantons plurilingues, ce qui ne peut qu'être bénéfique à notre nation quadrilingue. Enfin, elle offre à la Confédération la possibilité d'encourager l'art et la musique, dans le secteur de la formation notamment.

c) Elimination de dispositions désuètes

A l'inverse, la nouvelle constitution renonce à toute une série de dispositions surannées, qui figurent dans le texte actuel, telles celles qui ont trait à la finance d'admission au mariage ou aux agences d'émigration. Nombre d'entre nous ne savent même plus de quoi il s'agissait à l'origine. Un autre exemple de disposition abrogée concerne l'interdiction faite aux cantons d'avoir plus de 300 hommes de troupe permanente.

Transparent 5

d) Concentration sur l'essentiel

Par ailleurs, un certain nombre de dispositions importantes qui, actuellement, ne figurent qu'au niveau de la loi, sont élevées au rang constitutionnel dans le texte de la nouvelle constitution. Tel est par exemple le cas du droit à la protection des données, des motifs de privation des droits politiques ou de l'immunité des parlementaires et de leur obligation de transparence concernant leurs liens avec des groupes d'intérêts.

Transparent 6

D'autre part, maints détails énoncés dans la constitution actuelle ne figurent plus dans le nouveau texte; ils sont ramenés au niveau qui est le leur, à savoir dans la loi. Je songe en l'occurrence aux dispositions sur la culture de céréales panifiables et sur la conservation de l'équipement militaire, ou encore à l'interdiction de l'absinthe. C'est pourquoi le nouveau texte constitutionnel est aussi plus court que l'actuel.

e) Modernisation de la langue

Enfin, la langue du nouveau texte constitutionnel frappe par son intelligibilité et son modernisme. Grâce à elle, la constitution sera de

nouveau plus accessible et n'apparaîtra plus comme un ouvrage hermétique. Dans une démocratie directe comme la nôtre, il importe d'autant plus que les citoyennes et les citoyens comprennent leur constitution.

5. La réforme de la constitution: un processus ouvert

La nouvelle constitution apporte une série d'avantages, mais c'est sciemment qu'elle ne répond pas à toutes les questions constitutionnelles d'actualité. La genèse de la réforme, longue de trente années, montre en effet que toutes les tentatives de résoudre d'un coup l'ensemble des problèmes constitutionnels sont malheureusement restées vaines. Le cumul des oppositions émanant des rangs politiques les plus divers a chaque fois été trop fort pour permettre l'émergence d'un compromis valable.

C'est pourquoi le Conseil fédéral et le Parlement ont opté pour une démarche échelonnée: Dans un premier temps, il s'agit d'actualiser et de moderniser la constitution sans procéder à d'importantes modifications matérielles. Le résultat de cette première étape est précisément la nouvelle constitution fédérale, sur laquelle nous voterons le 18 avril prochain. D'autres travaux de réforme sont déjà engagés dans le domaine des institutions, plus précisément dans les secteurs de la justice, des droits populaires, de la direction de l'Etat (Conseil fédéral et Assemblée fédérale) et de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Le peuple et les cantons pourront se prononcer séparément sur chacune de ces réformes. Ce système accroît de façon déterminante la liberté de décision. La nouvelle constitution est aménagée de manière à permettre l'intégration harmonieuse de ces réformes. Elle forme donc l'assise des prochaines étapes de la réforme. C'est aussi pourquoi il importe d'approuver la première étape de la réforme. Cette démarche échelonnée empêche la surcharge du bateau. Typiquement suisse, diront certains. Intelli-

Transparent 7

gement suisse – c'est ainsi que je qualifierai cette démarche pragmatique.

6. Conclusion

Mesdames et Messieurs, les acquis de la nouvelle constitution sont incontestablement bons. Je pense que cela devrait faire réfléchir tous ceux qui, de prime abord, n'étaient pas convaincus de la nécessité de cette réforme. D'autres regrettent que la réforme n'aille pas plus loin. Souvenez-vous toutefois qu'un non à la nouvelle constitution bloquerait également les prochaines étapes de la réforme. En effet, lors de la votation du 18 avril, nous ne pourrons que choisir entre la constitution actuelle et la nouvelle constitution.

Au cas où vous hésiteriez encore, je ne saurais assez vous recommander d'examiner le texte de la nouvelle constitution. Lisez-le ! Il vous convaincra mieux que de savants discours. Il vous montrera ce qu'est aujourd'hui la Suisse et ce qu'elle veut et doit être: un Etat libéral, social, fédéraliste et démocratique.

La nouvelle constitution est le fruit d'une concertation qui va au-delà de toutes les frontières partisans et des différends idéologiques. Elle indique ce qui nous unit et non ce qui nous sépare. Et c'est bien ainsi, car la constitution fait partie des garants de la cohésion nationale. En ce sens, la nouvelle constitution contribuera également au renforcement de la Suisse. C'est pourquoi elle mérite notre adhésion le 18 avril prochain.

Compléments relatifs aux thèmes suivants:

- Droits fondamentaux
- Constitution sociale et constitution économique
- Fédéralisme
- Droits populaires
- Organisation des autorités fédérales

Droits fondamentaux

Discours standard

La Confédération suisse se caractérise avant tout par quatre principes : la démocratie, l'Etat de droit libéral, le fédéralisme, l'Etat social.

En tant qu'Etat libéral, la protection de la liberté et des droits du peuple fait partie des buts de la Confédération, codifiés à l'article 2 de la nouvelle Constitution. C'est un principe fondamental de l'Etat de droit libéral, que le droit est la base et la limite de toute activité de l'Etat ; en plus toute activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public, doit être proportionnée au but visé et conforme aux règles de la bonne foi.

L'Etat ne peut agir que lorsque le droit le lui permet et surtout le droit pose des limites à l'activité étatique. Ces principes de l'activité de l'Etat de droit libéral sont maintenant ancrés expressément à l'article 5 dans la nouvelle Constitution. Dans un Etat de droit les particuliers jouissent des garanties de droit qui les protègent contre les empiètements de l'Etat.

Situation de départ : état actuel et développement

Actuellement un des principaux défauts de notre Constitution est de ne donner qu'un aperçu très partiel des droits fondamentaux: si un citoyen veut savoir quelles sont les libertés qui lui sont constitutionnellement garanties, il ne peut pas trouver de réponse satisfaisante en lisant le texte de la Constitution en vigueur. En effet, durant les dernières décennies, ce domaine a connu un très grand essor, en grande partie grâce aux développements de la jurisprudence du Tribunal fédéral, grâce à la ratification d'instruments internationaux (en particulier je pense à la CEDH et aux Pactes des Nations Unies) et à la pratique développée par leurs organes d'application (je pense qu'à ce propos, la Cour européenne des droits de l'homme mérite une mention particulière).

Le catalogue des droits fondamentaux

Le catalogue des droits fondamentaux de la nouvelle Constitution contient une trentaine d'articles. Ce catalogue donne un aperçu de toutes les libertés individuelles actuellement reconnues par le droit constitutionnel et donc constitutionnellement garanties.

De nombreux droits fondamentaux sont mentionnés pour la première fois par le texte de la Constitution: par exemple la garantie de la dignité humaine (art. 7), le droit à la vie et la liberté personnelle (article 10) ou encore la liberté de réunion (art. 22). Il s'agit là de droits et libertés auxquels le Tribunal fédéral a reconnu dans sa jurisprudence le rang de droits constitutionnels. A côté des droits fondamentaux «classiques», qui constituent essentiellement des moyens de défense contre les atteintes de la part de l'Etat, il existe aussi des droits fondamentaux qui nécessitent une prestation étatique. Il s'agit des droits sociaux, au nombre desquels figurent par exemple le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art. 12 nCst.) et le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit (art. 19 nCst.).

Le fait d'avoir réuni tous ces droits dans un catalogue permet aux particuliers d'avoir connaissance des droits qui leur appartiennent par une simple lecture du texte de la Charte fondamentale. Une liberté à laquelle le TF a reconnu le rang de droit constitutionnel non écrit est la liberté personnelle, dont voici un cas concret d'application: (ATF 90 I 29) X. est impliqué dans un accident de circulation, à la suite duquel il subit une prise de sang qui révèle un certain taux d'alcoolémie. Au cours de l'enquête pénale ordonnée contre lui, il est soumis à une expertise pour déterminer le rôle joué par l'alcool dans l'accident. Afin d'étudier le comportement de X., les experts le mettent en état d'ivresse en lui faisant prendre, outre un repas substantiel, les quantités d'alcool que, d'après les dires des témoins, il avait absorbées le jour de l'accident. Vu qu'ils ne peuvent pas arriver avec certitude à des conclusions, le Ministère public cantonal ordonne une deuxième expertise. Le juge d'instruction charge de nouveaux experts de déterminer le rôle joué par l'alcool dans l'accident. X. demande que la deuxième expertise soit limitée au contrôle de la première, sans nouveaux examens sur sa personne, mais les seconds experts déclarent vouloir être libres de procéder eux-mêmes à tous les examens et recherches nécessaires. Le juge d'instruction considère qu'il faut leur donner tout pouvoir d'investigation nécessaire. X. recourt contre cette décision, mais son recours est rejeté. Agissant par la voie du recours de droit public, X. requiert le TF d'annuler la décision de la Chambre d'accusation cantonale pour atteinte à la liberté individuelle et à l'intégrité corporelle (pour la nouvelle expertise il devrait en effet être hospitalisé pendant plusieurs jours et mis en état d'ivresse). Le TF admet le recours et annule la décision attaquée.

D'autres droits fondamentaux se réfèrent à des garanties de procédure, entre autres je peux mentionner le droit dans toute procédure judiciaire ou administrative à ce que sa

cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable (art. 29, 1^{er} al. nCst.) ou encore le droit pour toute personne en détention préventive d'être aussitôt traduite devant un juge qui prononce le maintien de la détention ou la libération (art. 31, 3^{ème} al. nCst.). Ces droits dérivent directement de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

D'autres enfin ont été déduits et développés par la jurisprudence du Tribunal fédéral comme éléments constitutifs du principe de l'égalité. Fait partie de ce groupe le droit d'être traité par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi (article 9 nCst.).

Structure et teneur des droits fondamentaux

Le catalogue contient différents types de droits fondamentaux.

Certaines dispositions mentionnent explicitement des droits subjectifs, par exemple le droit au respect de la vie privée et familiale codifié à l'article 13 de la nouvelle Constitution.

D'autres consacrent de manière générale la garantie d'un droit fondamental déterminé, par exemple la garantie de la liberté de l'art (art. 21 nCst.), sans spécifier les prétentions subjectives qui peuvent en être déduites.

Enfin, il y a des dispositions qui mélangent un peu les deux, c'est-à-dire qu'elles garantissent une liberté de manière générale et, en plus, elles mentionnent des composantes déterminées de cette liberté sous la forme de droits subjectifs. Un exemple de ce dernier type, que nous pouvons qualifier de «mixte», nous est offert par la liberté d'association, consacrée à l'article 23. Le 1^{er} alinéa de cette disposition consacre la liberté d'association de manière générale. Le 2^{ème} alinéa précise le droit pour chacun de créer des associations, d'y adhérer ou d'y appartenir et le 3^{ème} alinéa, enfin, traite de l'aspect «négatif» de cette liberté, en précisant que personne ne peut être contraint d'adhérer à une association ou d'y appartenir.

Effets

Selon la conception traditionnelle, les droits fondamentaux constituent une ligne de démarcation entre la liberté de l'individu et le pouvoir de l'Etat: ils revêtent donc une fonction strictement défensive, dirigée contre l'Etat et lui seul. Cette conception se traduit par une présomption en faveur de la liberté du citoyen et contre l'intervention étatique; elle

créé des espaces de liberté soustraits, en principe, à l'emprise de l'Etat. Cette conception est aujourd'hui dépassée. En effet, les droits-fondamentaux sont menacés non seulement par l'Etat, mais aussi par les particuliers. C'est pour cette raison qu'il faut donc admettre qu'ils peuvent aussi déployer des effets dans les rapports entre particuliers. En plus, une théorie purement défensive des droits fondamentaux est trop étroite; aujourd'hui il est admis qu'ils ne sont pas seulement des instruments de protection des individus, mais des valeurs qui doivent façonner l'ordre juridique tout entier. Ils ont donc, à côté de la dimension individuelle, aussi une dimension institutionnelle; tous les organes de l'Etat doivent non seulement les respecter, mais aussi les réaliser dans l'ensemble de l'ordre juridique (art. 35 nCst.).

En plus, les autorités doivent veiller à ce que les droits fondamentaux soient réalisés, dans la mesure du possible, aussi dans les rapports entre les particuliers (article 35, 3^{ème} alinéa, de la nouvelle Constitution). Il s'agit de ce qu'on appelle l'effet horizontal des droits fondamentaux (Drittwirkung), qui déploient donc leurs effets aussi dans les rapports entre particuliers. A différentes reprises, le TF a reconnu, selon les cas, un effet horizontal aux droits fondamentaux: liberté religieuse, liberté du commerce et de l'industrie, liberté d'expression, liberté de la presse, droit de grève, présomption d'innocence. Dans un arrêt (ATF 86 II 365 s.), il a indiqué que celui qui se propose d'empêcher autrui de prendre part au jeu de la libre concurrence ou qui entrave cette compétition porte atteinte à son droit à la liberté du commerce et de l'industrie. Dans un autre arrêt relatif à la liberté d'expression, il a considéré que celui qui provoque l'interruption d'une conférence publique par des huées organisées porte atteinte de manière illicite à la liberté d'opinion de l'organisateur, du conférencier et des auditeurs. A cette occasion, le TF a explicitement admis un effet horizontal de la liberté d'expression (ATF 101 IV 172, cons. 5). Enfin, dans un arrêt plus récent (ATF 116 IV 31) il a condamné un journaliste pour diffamation parce que celui-ci n'avait pas respecté le principe de la présomption d'innocence garanti par l'article 6 CEDH.

Enfin, il y a des droits fondamentaux qui, pour leur réalisation, obligent l'Etat à agir. Fait partie de cette catégorie le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (article 12 de la nouvelle Constitution); en effet l'Etat doit garantir une prestation positive à tout individu se trouvant dans cette condition pour lui garantir une survie digne d'un être humain.

Restrictions

La vie en communauté ne serait guère possible si chacun de nous pouvait faire usage de ses libertés individuelles sans aucune restriction. Les droits individuels peuvent donc être restreints, mais seulement à certaines conditions, qui ont été codifiées dans une disposition générale placée à la fin du catalogue (art. 36 nCst.). Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale, justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui, être proportionnée au but visé et ne pas violer l'essence de ce droit.

Ces critères propres à vérifier la licéité de toute restriction sont aussi l'expression du fait que la Suisse est un Etat de droit.

Conclusion

Vu l'importance des droits fondamentaux et le grand développement du droit non écrit dans ce domaine, l'exercice de la mise à jour s'est révélé particulièrement efficace pour y mettre de l'ordre.

La consécration dans la nouvelle Constitution des droits fondamentaux réunis sous la forme d'un catalogue vient consolider tous les objectifs que nous avons atteints jusqu'à aujourd'hui. A ce propos, j'aimerais souligner que le pouvoir créateur du juge constitutionnel ne sera pas restreint à l'avenir. Le droit est un domaine qui change continuellement par définition, en fonction des changements intervenus dans la société. La jurisprudence pourra donc continuer à développer les libertés constitutionnellement garanties et à reconnaître le rang constitutionnel à d'autres droits, le catalogue n'offrant qu'un aperçu de ce qu'est l'état actuel des choses.

Constitution sociale

Cinq éléments composent la constitution sociale incluse dans la nouvelle loi fondamentale:

1. La Suisse a, entre autres caractéristiques, celle d'être un Etat social. C'est ce que souligne d'emblée le préambule, dans lequel le constituant fédéral déclare avoir arrêté la constitution "...sachant que la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres". Parmi les buts que poursuit la Confédération et qui sont énoncés à l'article 2 figurent ceux de "favoriser la prospérité commune" et de "veiller à garantir une égalité des chances aussi grande que possible". S'il ne fonde en soi aucune compétence ni aucune obligation pour la Confédération ou les cantons, l'article sur les buts, en fixant une orientation générale, n'en influe pas moins sur l'interprétation des compétences qui sont attribuées à la Confédération ou aux cantons et, partant, sur l'action de l'Etat en général.

2. Dans le chapitre consacré aux droits fondamentaux, on trouve en particulier le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art.12), le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit (art.19) et le droit à l'assistance judiciaire gratuite pour les personnes nécessiteuses (art.23, al. 3). A la différence des buts sociaux, dont il sera question ci-dessous, il s'agit là de véritables droits sociaux fondamentaux.

3. L'article 41 (buts sociaux) indique tant à la Confédération qu'aux cantons les objectifs que doit viser la législation dans le domaine social. Les particuliers ne peuvent faire valoir aucune prétention en se fondant sur les buts sociaux puisqu'aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit directement desdits buts. En d'autres termes, un tel droit ne peut être inféré que de la législation concrétisant ces buts. L'article en question prévoit d'autres conditions restrictives. Il énonce clairement que les buts sociaux ne fondent aucune compétence. Autrement dit, pour pouvoir les concrétiser au niveau législatif, il faut une base constitutionnelle expresse dans un autre chapitre de la loi fondamentale. Par ailleurs, il est précisé que la Confédération et les cantons s'efforcent d'atteindre les buts sociaux dans le cadre des moyens disponibles et que l'action de l'Etat intervient, par principe, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée. Toutefois, ce principe de la subsidiarité ne vaut pas pour les grandes institutions sociales, telles que l'AVS/AI, les caisses de retraites,

l'assurance-chômage, l'assurance-maladie, l'assurance-accident et, à l'avenir, l'assurance-maternité, puisque dans ces domaines, les prestations des institutions sociales ont généralement plus d'importance que la prévoyance individuelle.

En dépit de toutes ces restrictions, l'article consacré aux buts sociaux est important. En énumérant des objectifs en faveur desquels l'Etat doit s'engager, il indique, à l'instar de l'article intitulé "Buts", l'orientation que doit prendre la législation sociale et la manière dont l'Etat doit interpréter les compétences qui lui ont été conférées dans ce domaine. Véritable "plate-forme sociale", cet article contribue également à ce que la constitution reflète intégralement nos institutions. De ce fait, il peut être considéré comme un élément conférant aux citoyennes et citoyens un sentiment identitaire.

4. Les attributions de la Confédération dans le domaine social sont réglées dans la section intitulée "Logement, travail, sécurité sociale et santé" (à partir de l'article 108). Ces dispositions n'ont subi que peu de modifications matérielles. En revanche, par rapport au texte constitutionnel en vigueur, elles ont une systématique plus claire.

5. A la frontière entre droit constitutionnel social et droit constitutionnel économique, citons enfin l'article 94, alinéa 2, qui dispose expressis verbis que l'économie privée doit contribuer à la prospérité de la population.

Constitution économique

La doctrine et la jurisprudence reconnaissent de façon unanime que la "liberté du commerce et de l'industrie", telle qu'elle est inscrite dans la constitution en vigueur, allie des éléments de droits fondamentaux et des paramètres inhérents au système. L'article 31 de l'actuelle constitution garantit, d'une part, un droit fondamental individuel au libre épanouissement économique et décrète, d'autre part, l'adoption fondamentale d'un système économique basé sur la libre concurrence. La réunion de ces deux déclarations suscite des difficultés d'interprétation. La nouvelle constitution fédérale offre à cet égard davantage de clarté. A la notion traditionnelle de "liberté de l'industrie et du commerce", elle substitue celle de "liberté économique". Celle-ci est d'abord énoncée dans le chapitre relatif aux droits fondamentaux (art. 27 nCst.), tandis que le choix du système trouve sa place dans la section que le chapitre réservé aux compétences consacre à l'économie (art. 94 nCst.). De la sorte, il apparaît clairement que toute restriction du droit fondamental individuel à la liberté économique est soumise à des conditions identiques à celles qui prévalent pour n'importe quel autre droit fondamental (art. 36 nCst.), alors que toute dérogation au système choisi (*principe* de la liberté économique) requiert une base constitutionnelle (art. 94, al. 4, nCst.).

La section 7 du chapitre consacré aux compétences est intitulée "Economie". Elle réunit les compétences fédérales qui concernent en premier lieu l'économie et contient en outre les préceptes de base du système économique de la Suisse.

L'art. 94 nCst., intitulé "Principes de l'ordre économique" revêt un poids particulier. Dans son alinéa 1, il déclare sans ambages que "la Confédération et les cantons respectent le principe de la liberté économique", ce qui ancre l'adhésion de principe à une économie de marché axée sur l'économie privée.

L'alinéa 2 fait obligation à la Confédération et aux cantons de veiller à sauvegarder les intérêts de l'économie nationale et de contribuer (de cette façon aussi) à la prospérité et à la sécurité économique de la population. L'économie est également tenue de poursuivre ce dernier objectif. Le devoir de l'économie de contribuer à la prospérité commune ne figure pas expressément dans le texte actuel de la constitution, mais, de l'avis général, il fait partie du droit constitutionnel en vigueur dans le secteur économique. L'obligation sociale de l'économie, formulée à l'article

94 nCst. ne représente donc pas une innovation; elle répond au contraire à l'exigence d'une présentation transparente du droit constitutionnel non écrit.

Conformément à l'alinéa 3, la Confédération et les cantons doivent veiller à créer un environnement favorable au secteur de l'économie privée. En soi, ce mandat ne fonde cependant aucune compétence particulière.

Enfin, l'alinéa 4 énonce la réserve constitutionnelle. Il met l'accent sur la protection particulière dont jouit le choix fondamental de la libre économie: toute dérogation au principe de la liberté économique doit trouver son fondement dans la constitution; en d'autres termes, une simple base légale ne suffit pas. Par "dérogation" il faut comprendre en premier lieu des restrictions de la liberté de l'économie privée fondées sur des motifs de politique économique, mais aussi d'autres ingérences de l'Etat dans la concurrence, par exemple pour des raisons de politique sociale ou environnementale ou encore dans l'intérêt de la sécurité et de la santé publiques. Un canton a ainsi la possibilité de faire dépendre l'exercice de certaines professions (par ex. avocat ou notaire) d'une réputation sans tache ou d'exiger une formation spéciale, afin de mieux garantir la sécurité des clients dans certaines branches d'activités, par exemple des guides de montagne ou des maîtres nageurs.

La section énonce dans dix autres articles les compétences de la Confédération dans le domaine économique, qui parfois sont également assorties de l'autorisation de déroger au principe de la liberté économique. Permettez-moi de souligner plus particulièrement quelques points:

- L'article 99 (Politique monétaire) se conforme à la réalité qui s'est instaurée depuis des décennies et abandonne la clause de la couverture du franc par de l'or, qui ne revêt plus qu'un caractère fictif et que des conventions internationales ont de surcroît déclarée inadmissible. Il prévoit cependant que la Banque nationale doit constituer une partie de ses réserves monétaires en or.
- L'article 103 (Politique structurelle) est assorti d'une disposition transitoire (art. 196, ch. 7), en vertu de laquelle les clauses cantonales du besoin ne peuvent être maintenues dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration que pendant un délai transitoire de dix ans. Dès l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution fédérale, l'introduction de nouvelles clauses du besoin est par ailleurs interdite. Les Chambres fédérales ont en l'occurrence dérogé au principe de la stricte mise à jour pour introduire une innovation consensuelle au profit de la dérégulation.

- L'article 105 (Alcool) illustre parfaitement l'objectif d'épuration que poursuit la nouvelle constitution fédérale. Il se borne à attribuer une compétence à la Confédération et renvoie au niveau de la loi, voire de l'ordonnance, de nombreux points de détail qui, actuellement, figurent dans la constitution.

En définitive, qu'apporte la nouvelle constitution fédérale à l'économie?

- Elle ne peut éliminer toutes les ambiguïtés que comporte l'admissibilité de mesures de régulation économique, car le mandat de mise à jour impose le maintien de la situation juridique actuelle.
- Elle apporte néanmoins une présentation plus claire du droit constitutionnel en vigueur.
- Elle n'impose aucune charge nouvelle à l'économie.
- Elle réaffirme le principe de la liberté économique en tant que droit fondamental et confirme le choix d'un système économique axé sur l'économie privée.
- Elle introduit le principe de la subsidiarité et de la responsabilité individuelle.
- Elle charge la Confédération et les cantons de veiller à créer un environnement favorable au secteur de l'économie.
- Elle charge désormais la Confédération de veiller à l'uniformité de l'espace économique suisse.
- Elle attribue à la Confédération une compétence globale en matière de formation professionnelle.

La nouvelle constitution offre ainsi, dans les secteurs économique et social, une base constitutionnelle claire et cohérente. Elle est aménagée de façon à permettre à tous les groupes sociaux ainsi qu'à tous les acteurs et organisations économiques, y compris aux partenaires sociaux, de s'y rallier. Fruit du consensus contemporain et ouverte à l'évolution de demain, elle mérite notre adhésion pleine et entière.

Confédération, cantons et communes

Le fédéralisme est un principe essentiel de la structure étatique suisse. Le texte constitutionnel en vigueur ne règle l'action commune de la Confédération, des cantons et des communes que de façon fragmentaire. La nouvelle constitution offre une présentation détaillée et transparente du fédéralisme en tant que caractéristique fondamentale de la Confédération suisse. Elle exprime une conception moderne de l'Etat.

Parmi les traits saillants de l'Etat fédéral suisse, on notera particulièrement les éléments suivants:

La souveraineté: Les cantons sont non pas des unités administratives décentralisées, mais bien des éléments constitutifs de la Confédération suisse. Ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. Ce principe de la subsidiarité fédérale est également inscrit dans la nouvelle constitution, dont l'article 3 reprend, presque mot pour mot, la formulation de l'article 3 de la constitution en vigueur, afin de perpétuer, dans ce domaine sensible, la tradition constitutionnelle. La constitution fédérale peut ainsi se borner à énoncer, dans la suite du texte, les seules compétences attribuées à la Confédération. L'article 47 de la nouvelle constitution consacre l'autonomie des cantons. L'autonomie cantonale se reflète en particulier dans l'accomplissement des tâches (par ex. tâches de police et assistance), au niveau des finances (notamment la souveraineté en matière fiscale) et dans l'organisation de la collectivité politique (par ex., statut des communes ou organisation judiciaire).

Le partenariat: Le fédéralisme suisse se caractérise par la collaboration axée sur le partenariat, qui prévaut entre la Confédération et les cantons, mais aussi entre les cantons eux-mêmes. La nouvelle constitution souligne, à l'article 44, que la Confédération et les cantons se doivent respect et assistance; de ce fait, ils sont par exemple tenus de s'accorder réciproquement l'assistance

administrative et l'entraide judiciaire. Conformément aux articles 51 à 53 de la nouvelle constitution, la Confédération protège l'ordre constitutionnel des cantons; elle garantit la constitution de ces derniers et protège leur existence et leur statut, de même que leur territoire.

La participation: Les cantons participent à la formation de la volonté confédérale. A cet effet, ils disposent en particulier de la procédure de consultation lors de l'élaboration d'actes législatifs ou d'autres projets importants (art. 147); toute modification de la constitution requiert en outre l'aval de la majorité des cantons (art. 140). Par ailleurs, la participation des cantons aux décisions de la Confédération en matière de politique extérieure fait désormais l'objet d'une réglementation détaillée (art. 55).

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons: La réglementation des compétences (art. 54 à 125) revêt une importance primordiale pour la constitution d'un Etat fédéral, car elle répartit et coordonne les tâches entre les diverses collectivités. La nouvelle constitution fédérale suit fidèlement le système actuel de la répartition des tâches. Les articles qui fondent des compétences sont généralement le fruit de compromis arrachés de haute lutte. La révision ne saurait donc les remettre en question. Tel est notamment le cas des dispositions adoptées au cours de ces dernières années (par ex. celles qui concernent les transversales alpines ou le génie génétique). Le régime des finances (art. 126 à 135) correspond lui aussi fondamentalement à la conception actuelle. Il règle de façon très détaillée les prérogatives de la Confédération et ne remet aucunement en cause la souveraineté cantonale en matière fiscale.

Le système fédéraliste de l'exécution des tâches: Contrairement à d'autres Etats fédéraux, tels les Etats-Unis d'Amérique, la Confédération n'a en principe aucun organe d'exécution propre. L'application du droit fédéral incombe en majeure partie aux cantons. La nouvelle constitution maintient cette règle générale de mise en

oeuvre du droit fédéral puisqu'elle prescrit à la Confédération de laisser aux cantons une marge de manoeuvre aussi large que possible (art. 46).

La primauté du droit fédéral: Le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire (art. 49): telle est la nouvelle formulation du principe de la force dérogatoire du droit fédéral, qui n'est pas énoncé de manière aussi précise dans la constitution en vigueur.

Les trois niveaux de la structure étatique: Les tâches publiques sont accomplies par la Confédération, par les cantons et par les communes. Les cantons sont les interlocuteurs privilégiés de la Confédération. Celle-ci ne doit pas s'immiscer directement dans les affaires communales, afin de respecter la liberté d'organisation des cantons. Conformément au droit constitutionnel jusqu'ici non écrit, la Confédération protège l'autonomie des communes, dans la mesure garantie par le droit cantonal (autonomie communale). Cette garantie figure désormais expressément dans la nouvelle constitution (art. 50, al. 1). La Confédération doit en outre tenir compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes. Ce faisant, elle prendra en considération la situation particulière des villes dans nombre de domaines spécifiques (par ex. transports, lutte contre la drogue).

Que nous apporte la nouvelle constitution dans le domaine des droits populaires ?

La mise à jour du droit constitutionnel dans le domaine des droits populaires (Titre 4, art. 136 à 142) s'avère relativement modeste, comparée à d'autres domaines tel celui des droits fondamentaux. Pour l'essentiel, il s'agit d'un remaniement rédactionnel et d'un groupement différent des dispositions constitutionnelles en vigueur.

L'innovation formelle la plus frappante est la réunion, au sein du Titre 4 "Peuple et cantons", de toutes les dispositions relatives aux droits populaires qui, aujourd'hui sont éparpillées dans l'ensemble du texte constitutionnel. Il s'agit ainsi de souligner leur portée, puisqu'ils représentent une importante partie de l'identité suisse et constituent l'une des caractéristiques essentielles de la Suisse. La nouvelle constitution offre une réglementation transparente et cohérente des droits populaires et permet aux citoyennes et aux citoyens d'avoir une vue d'ensemble de leurs droits politiques au sein de la Confédération.

Sur un point, la nouvelle constitution va plus loin que le droit en vigueur: elle permet en effet de ne déclarer une initiative populaire que *partiellement* nulle (art. 139, al. 3), lorsque celle-ci ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou une règle impérative de droit international. A cet égard, il s'agit d'une solution favorable aux droits populaires, conforme au principe de la proportionnalité et depuis longtemps pratiquée dans les cantons. En effet, le Tribunal fédéral a relevé que, dans les affaires cantonales, il était disproportionné de déclarer la nullité intégrale d'une initiative lorsque la partie valable de celle-ci est importante et qu'il paraît vraisemblable que son texte aurait également été signé en l'absence du passage invalidé. Il est donc temps que la Confédération applique cette réglementation raisonnable aux initiatives fédérales aussi.

La nouvelle constitution codifie désormais du droit constitutionnel matériel non écrit dans un domaine essentiel: elle consacre expressément les *dispositions impératives du droit international* (le *ius cogens*) en tant que limites matérielles à toute révision constitutionnelle et contribue ainsi de façon décisive à la sécurité du droit. Le *ius cogens* englobe des normes de droit international qui revêtent une portée fondamentale, comme la prohibition de la torture, du génocide et de l'es-

clavage. Un Etat de droit ne saurait se soustraire à ces normes cruciales. Par conséquent, les initiatives qui violent de telles dispositions impératives du droit international doivent être déclarées nulles. Tel a été le cas en 1995, lorsque l'Assemblée fédérale a décrété la nullité de l'initiative populaire "pour une politique d'asile raisonnable", estimant qu'elle violait le principe du non-refoulement.

Il est généralement admis que l'actuel système des droits populaires présente des défauts et qu'il a besoin d'une réforme. Mais ces carences ne pouvaient évidemment pas être éliminées dans le cadre d'une simple mise à jour. C'est pourquoi le Conseil fédéral a élaboré séparément un train complet de réformes des droits populaires, qui propose des innovations fondamentales, en fonction d'une approche globale. Ce train de réformes, qui constitue le projet B, fait actuellement l'objet de délibérations au sein des commissions de la révision constitutionnelle des deux Chambres.

Les dispositions que la nouvelle constitution consacre aux autorités fédérales

Aspect systématique

Le Titre 5 de la nouvelle constitution concerne les autorités fédérales. Son chapitre premier ("Dispositions générales") contient des règles de principe applicables aux trois pouvoirs. Le chapitre 2 est consacré à l'Assemblée fédérale, le chapitre 3 au Conseil fédéral et à l'administration fédérale, le chapitre 4 au Tribunal fédéral.

La notion de mise à jour

Dans son projet de 1996, le Conseil fédéral a strictement respecté le mandat de l'Assemblée fédérale, en vertu duquel il s'agissait de mettre à jour le droit en vigueur, écrit et non écrit. Au début de 1997, les commissions des institutions politiques des deux Chambres ont toutefois proposé, dans un rapport intermédiaire relatif à la réforme de la constitution, une conception plus large de la notion de mise à jour; elles ont préconisé d'introduire également, dans le Titre 5 de la nouvelle constitution, des modifications qui, certes, contiennent des innovations matérielles, mais s'avèrent néanmoins susceptibles de réunir un consensus. Les commissions des institutions politiques ont ainsi proposé de supprimer la clause de non-éligibilité des ecclésiastiques au sein du Conseil national, estimant qu'il s'agissait d'une relique de temps révolus qui, de surcroît, était contraire au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU).

Le Conseil fédéral a défendu le principe d'une simple mise à jour du droit en vigueur dans les domaines politiquement délicats et sensibles. Il s'est par exemple opposé à une proposition qui entendait biffer, dans la constitution, la mention du nombre maximum de militaires que le Conseil fédéral peut mobiliser lui-même, sans convoquer l'Assemblée fédérale.

Quelques dispositions particulièrement importantes

Il s'agit de montrer, à l'aide de quelques exemples, que le titre, plutôt technique, consacré aux autorités fédérales recèle un certain nombre de modifications qui revêtent une importance considérable pour notre système politique.

En premier lieu, le Titre 5 contient une disposition fondamentale sur la procédure de consultation. Celle-ci n'est réglée que de façon ponctuelle dans la constitution

en vigueur. Or, la procédure de consultation revêt une portée pratique considérable. Elle représente pour les cantons un instrument de participation très important sur le plan fédéral. Outre les cantons, le nouveau texte constitutionnel mentionne expressément les partis politiques et les milieux intéressés.

Une nouvelle disposition est également consacrée aux commissions parlementaires. Ces commissions ont une grande influence sur le processus de décision parlementaire, dans la mesure où elles examinent des objets dans le cadre d'un débat préliminaire et facilitent ainsi le travail des Chambres. Leur importance pour le fonctionnement du Parlement justifie leur mention dans le texte constitutionnel. La question des droits d'information des commissions parlementaires a fait l'objet d'une controverse. Ces commissions doivent-elles avoir, en vertu de la constitution, le droit d'obtenir toutes les informations dont elles ont besoin et qui leur sont utiles dans l'accomplissement de leurs tâches ? Ou faut-il plutôt régler au niveau de la loi un droit d'information différencié ? La version actuelle énonce au niveau constitutionnel le principe selon lequel les commissions parlementaires disposent de ces droits d'information, mais elle réserve à la législation le soin d'opérer la différenciation nécessaire en fonction des tâches imparties aux commissions.

La nouvelle constitution introduit également une nouvelle réglementation relative aux formes des actes législatifs édictés par l'Assemblée fédérale. Le nouveau système applicable aux formes des actes législatifs se fonde sur deux principes: il y a certains actes qui sont soumis au référendum et il y a ceux qui fixent des règles de droit. Le nouveau système met ainsi quatre formes d'actes législatifs à la disposition de l'Assemblée fédérale:

- 1) La loi fédérale, qui est soumise au référendum facultatif et qui contient des règles générales et abstraites;
- 2) l'arrêté fédéral, qui est soumis au référendum facultatif, mais qui, contrairement à la loi fédérale, a pour objet des actes particuliers;
- 3) l'arrêté fédéral simple, qui n'est pas soumis au référendum facultatif et ne contient pas de règles générales et abstraites;
- 4) l'ordonnance de l'Assemblée fédérale, qui n'est pas soumise au référendum, mais qui contient des règles générales et abstraites.

Par rapport à la réglementation en vigueur, ce nouveau système comporte une simplification essentielle. L'ordonnance qui, aujourd'hui, n'est prévue qu'au niveau de la loi obtient ainsi une base expresse dans la constitution.

La mention expresse de la réserve de la loi constitue également une innovation. Conformément à cette réserve, toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Il s'agit ainsi de garantir que toutes les normes importantes figurent dans un acte législatif soumis au référendum facultatif, qui dispose ainsi d'une légitimation démocratique directe. De ce fait, des dispositions fondamentales concernant, par exemple, l'exercice des droits politiques - telle la procédure de répartition des sièges du Conseil national entre les cantons - ou des restrictions des droits constitutionnels doivent être édictées dans une loi.

La nouvelle constitution introduit par ailleurs une disposition, en vertu de laquelle l'Assemblée fédérale veille au contrôle de l'efficacité des mesures prises par la Confédération (évaluation).

Comme dernier exemple, on mentionnera la délégation de tâches administratives à des organes extérieurs à l'administration centrale. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, la nouvelle constitution prévoit qu'une telle délégation n'est admissible que si une loi fédérale le permet.

Conclusion

Le Titre 5 consacré aux autorités fédérales montre clairement que des réformes sont possibles même dans le cadre d'une mise à jour du droit en vigueur. Vue sous cet angle, la réforme constitutionnelle peut être considérée comme une "fusée" qui, dans un laps de temps relativement court, a permis la mise sur orbite de modifications depuis longtemps nécessaires; elle a ainsi contribué à la modernisation et au développement des fondements de notre Etat.

Informations sur la réforme de la justice et des droits populaires

Etat du projet sur la réforme de la justice (projet C)

Le Conseil des Etats, qui a la priorité de discussion, a traité le projet sur la réforme de la justice en mars 1998 et le Conseil national en juin 1998. Les deux conseils ont alors adopté une grande partie des innovations proposées:

- institution d'une garantie générale de l'accès au juge (droit de porter devant un tribunal indépendant toutes les contestations juridiques, et, élément nouveau, également celles qui n'entrent pas dans le champ d'application de la garantie de l'accès au juge prévue à l'art. 6, par. 1, de la Convention européenne des droits de l'homme);
- compétence de la Confédération pour unifier le droit de procédure en matière civile et pénale;
- administration autonome du Tribunal fédéral;
- limitation des procès directs au Tribunal fédéral relatifs aux différends entre la Confédération et les cantons ou entre les cantons;
- suppression des Assises fédérales;
- extension du recours pour violation des droits politiques en matière fédérale;
- institution d'un tribunal pénal fédéral;
- base constitutionnelle claire pour l'institution d'un tribunal administratif fédéral (ou d'un petit nombre de tribunaux administratifs fédéraux décentralisés);
- compétence pour instituer d'autres tribunaux fédéraux (p. ex. dans le domaine du droit de la propriété intellectuelle);
- obligation faite aux cantons d'instituer des autorités judiciaires (en particulier également dans le domaine du droit public cantonal);
- base constitutionnelle claire pour le droit des cantons d'instituer des autorités judiciaires communes.

Il existe en revanche des différences importantes sur les deux points essentiels du projet:

- Le Conseil des Etats a adopté par 19 voix contre 14 le *contrôle des lois fédérales* quant à leur conformité aux droits constitutionnels et au droit international, alors que le Conseil national l'a rejeté par 97 voix contre 39.
- En ce qui concerne l'*accès au Tribunal fédéral*, le Conseil des Etats a adopté à l'unanimité une formulation selon laquelle l'accès au Tribunal fédéral est en principe garanti, mais précisant que le législateur peut prévoir des conditions

d'accès particulières pour les contestations qui ne soulèvent aucune question juridique de principe. Le Conseil national s'est prononcé pour une version plus restrictive qui limite le législateur de manière relativement étroite.

Le projet est actuellement examiné dans la procédure d'élimination des divergences. En octobre 1998, le Conseil des Etats a maintenu ses décisions concernant les deux points essentiels du projet, approuvant le contrôle des lois fédérales de manière très nette par 26 voix contre 11.

La Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national n'a cependant pas pu se rallier aux décisions du Conseil des Etats. En janvier 1999, elle a renvoyé le projet à sa Sous-commission 2, en la chargeant d'élaborer une solution de compromis relative au contrôle des lois fédérales et à la base constitutionnelle pour une limitation de l'accès au Tribunal fédéral. La sous-commission devra examiner en même temps s'il y a lieu de soumettre au vote populaire une solution comportant des variantes.

On s'attend à ce que le Parlement adopte le projet C encore pendant la législature en cours.

Etat du projet de réforme des droits populaires (projet B)

Le projet relatif à la réforme des droits populaires n'a – contrairement à celui qui concerne la réforme de la justice – pas encore trouvé le chemin du plénum; son examen au sein des deux commissions de la révision constitutionnelle n'est pas achevé. Conformément à l'actuel calendrier provisoire, le Conseil national, première chambre appelée à en débattre, entamera les discussions en plénum sur ce train de réformes durant la session d'été ou d'automne 1999.

Il est incontestable que le projet de réforme des droits populaires est politiquement très délicat. En voici les éléments essentiels:

- > l'introduction de l'initiative populaire générale, qui permet de demander aussi bien des modifications de la constitution que des modifications de lois.
- > l'introduction du référendum facultatif en matière administrative et financière, qui permet au peuple de se prononcer sur des décisions importantes du Parlement (par ex. acquisition d'armement, autorisations portant sur des centrales nucléaires).
- > l'extension des possibilités de participation du peuple à la conclusion de traités internationaux.
- > l'augmentation du nombre des signatures de 100 000 à 150 000 pour l'initiative constitutionnelle rédigée et de 50 000 à 100 000 pour le référendum (pour la nouvelle initiative populaire générale 100 000 signatures devraient être suffisantes). Il s'agit ainsi de tenir compte de l'accroissement important du nombre des citoyens actifs et, parallèlement, de compenser l'extension proposée des droits populaires.

Au terme de la première série de délibérations au sein des deux commissions de la révision constitutionnelle, le train de réformes des droits populaires prend des allures fort diverses. Alors que la commission de la révision constitutionnelle du Conseil des Etats a largement adhéré aux propositions du Conseil fédéral et s'est notamment prononcée en faveur de l'augmentation du nombre des signatures, celle du Conseil national s'est prononcée de manière claire contre une augmentation du nombre des signatures, puis s'est, dans la foulée, également opposée à l'extension des droits populaires (initiative populaire générale, référendum facultatif en matière administrative et financière). Ainsi passé à la moulinette de la commission de la révision constitutionnelle du Conseil national, le projet de réforme ne contient plus qu'une maigre substance. Toutefois, en janvier de cette année, la commission a décidé de revenir sur le projet et d'examiner une fois encore au cours de ces prochains mois, s'il est possible de rapprocher les opinions divergentes et, le cas échéant, de quelle manière.

Referentenliste / Liste de conférenciers / Lista dei conferenzieri

Name / Nom	Tel.Nr.	Partei/ Parti	Kanton/ Canton	Sprache/ langue				Bemerkungen / Remarques
				d	f	i	e	
Mitglieder der Verfassungskommissionen								
Aeby Pierre	B: 026/424 55 92 P: 026/663 51 22	SP	FR		X			(év. d)
Bircher Peter	B: 062/877 15 04 P: 062/877 12 75	CVP	AG	X				
Bloetzer Peter	B: 027/946 71 71 P: 027/946 38 01	CVP	VS	X				
Büttiker Rolf	B: 062/212 81 36 P: 062/926 13 80	FDP	SO	X				Volksrechte
Cavadini Jean	B: P: 032/753 17 67	LPS	NE		X			éventuellement
Deiss Joseph	B: 026/300 71 11 P: 026/684 19 55	CVP/P DC	FR	X	X		X	
Engelberger Edi	B: 041/619 15 62 P: 041/610 35 85	FDP	NW	X				
Engler Rolf	B: 071/222 66 12 P: 071/787 33 55	CVP	AI	X				
Forster Erika	B: 071/243 31 77 P: 071/222 74 61	FDP	SG	X				Raum Ostschweiz
Frick Bruno	B: 055/418 30 33 P: 055/418 30 60	CVP	SZ	X				
Fritschi Oscar	B: 01/933 33 33 P: 01/932 42 66	FDP	ZH	X				
Gentil Pierre-Alain	B: 032/421 92 19 P: 032/422 82 03	SP	JU		X			
Gross Andreas	B: 089/401 71 01 P: 01/381 33 30	SP	ZH	X	X	X	X	
Gross Jost	B: 071/222 87 08 P: 054/747 23 90	SP	TG	X				
Gysin Remo	B: 061/261 71 95 P: 061/261 71 81	SP	BS	X				Schwerpunkte: 1. Wirtschaftsverfassung, 2. kritische Gesamtschau
Heim Alex	B: 062 398 17 75 P: 062 398 25 06	CVP	SO	X				
Inderkum Hansheiri	B: 041/870 51 77 P: 041/870 63 15	CVP	UR	X				

Name / Nom	Tel.Nr.	Partei/ Parti	Kanton/ Canton	Sprache/ langue				Bemerkungen / Remarques
				d	f	i	e	
Jutzet Erwin	B: 026/322 37 37 P: 026/496 20 62	SP	FR	X	X			
Ostermann Roland	B: P: 021/784 15 23	Grüne/ Écologi ste	VD		X			
Respini Renzo	B: 091/921 22 21 P: 091/967 27 73	CVP	TI			X		
Rhinow René	B: 061/267 25 67 P: 061/911 99 35	FDP	BL	X		X	X	
Ruf Markus	B: 031/301 48 49 P:	SD	BE	X	X			
Schmid Samuel	B: 032/384 42 42 P: 032 351 36 44	SVP	BE	X				
Seiler Hanspeter	B: 033/ 828 11 11 P: 033/822 37 68	SVP	BE	X				
Spoerry Vreni	B: 01/468 23 12 P: 01/725 07 38	FDP	ZH	X				vor allem Volksrechte, Justizreform, möglichst Grossraum Zürich
Stump Doris	B: P: 056/426 06 18	SP	AG	X			X	
Vallender Dorle	B: P: 071/344 27 69	FDP	AR	X				
Vollmer Peter	B: 031/371 67 46 P: 031/312 06 10	SP	BE	X			X	
Weigelt Peter	B: 071/244 75 53 P: 071/245 22 91	FDP	SG	X				
Wicki Franz	B: 041/921 10 16 P: 041/980 22 44	CVP	LU	X				
Zimmerli Ulrich	B: 031/631 48 47 P: 031/951 50 20	SVP	BE	X				
Zwygart Otto	B: 031/921 55 32 P: 031/921 30 43	EVP	BE	X				

Mitglieder der Bundesverwaltung			
Name	Funktion	Sprache/ langue	Tel. Nr.
Koller Heinrich	Direktor Bundesamt für Justiz	d/f/i	031 322 41 01
Mader Luzius	Vizedirektor Bundesamt für Justiz	d/f	031 322 41 02
Lombardi Aldo	Leiter Dienst Totalrevision der Bundesverfassung	d	031 322 41 84

Name / Nom	Tel.Nr.	Partei/ Parti	Kanton/ Canton	Sprache/ langue				Bemerkungen / Remarques
				d	f	i	e	
Mitglieder des Aktionskomitees "Ja zu einer modernen Bundesverfassung"								
Aguet Pierre	B: 021/925 53 00 P: 021/921 97 71	SP	VD	X				
Bangerter Käthi	B: 032/392 12 13 P: 032/392 38 82	FDP	BE	X				
Baumann Ruedi	B: -- P: 032/389 12 36	Grüne	BE	X				
Bieri Peter	B: 041/780 46 46 P: 041/780 62 76	CVP	ZG	X				
Borel François	B: -- P: 032/725 51 44	SP	NE	X				
Brunner Christiane	B: 031/350 23 60 P: 022/346 81 50	SP	GE	X				
Bühlmann Cécile	B: 041/228 52 88 P: 041/310 31 79	Grüne	LU	X				
Delaley Edouard	B: 027/322 08 22 P: 027/203 11 36	CVP	VS	X				
Dünki Max	B: -- P: 01/720 60 46	EVP	ZH	X				
Egerzegi-Obrist Christine	B: -- P: 056/491 29 43	FDP	AG	X				
Ehrler Melchior	B: 056/462 51 11 P: 056/441 39 25	CVP	AG	X				
Fritschi Oscar	B: 01/933 33 33 P: 01/932 42 66	FDP	ZH	X				
Geiser Barbara	B: 031/311 41 86 P: 031/311 89 32	SP	BE	X				
Gonseth Ruth	B: 061/921 36 19 P: 061/921 09 41	Grüne	BL	X				
Grossenbacher Ruth	B: -- P: 062/844 00 57	CVP	SO	X				
Günter Paul	B: 033/822 14 60 P: 033/823 42 68	SP	BE	X				
Heberlein Trix	B: 01/918 16 39 P: 01/918 13 91	FDP	ZH	X				

Name / Nom	Tel.Nr.	Partei/ Parti	Kanton/ Canton	Sprache/ langue				Bemerkungen / Remarques
				d	f	i	e	
Hochreutener Norbert	B: 031/311 60 36 P: 031/961 33 70	CVP	BE	X				
Hollenstein Pia	B: 071/282 76 11 P: 071/244 99 75	Grüne	SG	X				
Jans Armin	B: 052/267 79 46 P: 041/711 70 58	SP	ZG	X				nur Zug
Kofmel Peter	B: 032/624 64 10 P: 032/614 29 82	FDP	SO	X				
Kühne Josef	B: -- P: 055/283 17 26	CVP	SG	X				
Leu Josef	B: 041/910 32 31 P: 041/910 32 31	CVP	LU	X				nur Luzern
Lötscher Josef	B: 034/493 37 20 P: 034/493 37 20	CVP	LU	X				
Maissen Theo	B: 081/925 25 43 P: 081/925 21 17	CVP	GR	X				
Müller Erich	B: 052/262 32 41 P: 052/335 18 13	FDP	ZH	X				
Nabholz Lili	B: 01/383 48 38 P: 01/391 98 03	FDP	ZH	X				
Pelli Fulvio	B: 091/923 63 91 P: 091/994 86 39	FDP	TI		X	X		
Plattner Gian-Reto	B: 061/267 37 40 P: 061/261 07 34	SP	BS	X				
Reimann Maximilian	B: 062/871 26 77 P: 062/871 36 77	SVP	AG	X				
Rochat Eric	B: 021/943 36 53 P: 021/943 36 54	Lib.	VD		X			
Rychen Albrecht	B: 032/387 89 89 P: 032/384 64 69	SVP	BE	X				
Scheurer Rémy	B: -- P: 032/753 28 72	Lib.	NE		X			
Seiler Bernhard	B: -- P: 052/649 14 43	SVP	SH	X				
Simmen Rosemarie	B: -- P: 032/622 95 52	CVP	SO	X				
Suter Marc F.	B: 032/322 61 44 P: 032/323 80 32	FDP	BE	X				

Name / Nom	Tel.Nr.	Partei/ Parti	Kanton/ Canton	Sprache/ langue				Bemerkungen / Remarques
				d	f	i	e	
Teuscher Franziska	B: 031/331 38 41 P: 031/301 18 60	Grüne	BE	X				
Weber Agnes	B: 062/837 58 51 P: 056/621 91 76	SP	AG	X				
Widmer Hans	B: 041/368 94 12 P: 041/360 12 10	SP	LU	X				nur Luzern
Widrig Hans Werner	B: 081/302 17 95 P: 081/302 33 01	CVP	SG	X				
Zapfl Rosmarie	B: 01/821 04 18 P: 01/821 04 18	CVP	ZH	X				