

La révision de la  
Constitution fédérale:  
une nécessité?

del

prof. Roland RUFFIEUX

## LA REVISION DE LA CONSTITUTION FEDERALE : UNE NECESSITE ?

=====

La révision de la Constitution est-elle une mesure utile? est-elle une nécessité urgente? doit-elle être partielle? faut-il procéder à une modification complète?

Le problème ne saurait se poser en Suisse sous la forme d'une dispute théorique car il fait partie de la vie politique courante. En effet, dans notre régime de démocratie semi-directe qui fait du peuple le gardien des libertés fondamentales, l'amélioration de la Constitution est une tâche ordinaire du citoyen en collaboration avec les pouvoirs. Le système des milices -comme on l'appelle- s'étend jusqu'à la fonction suprême du souverain qui est de déterminer l'ordre politique par sa loi fondamentale: la Constitution. Le peuple suisse d'ailleurs n'a pas boudé cette tâche puisque durant le premier siècle d'existence de l'Etat fédéral une cinquantaine de référendum ont eu lieu en matière constitutionnelle, aboutissant dans les deux tiers des cas à l'acceptation des modifications proposées. Cette proportion des deux tiers est évidemment moins favorable lorsqu'on se tourne vers l'initiative qui est un domaine plus difficile: pendant la même période, un quart seulement des projets ont reçu l'agrément du souverain. Certains changements, soit par le référendum soit par l'initiative, ont contribué, il faut bien le reconnaître, à surcharger la constitution, à effacer ses grandes lignes, ce qui justifie le désir actuel de révision. Mais l'ensemble témoigne d'une certaine capacité d'adapter les institutions aux besoins nouveaux.

Disposant donc d'une instrumentation de changement graduel, les Suisses sont demeurés très prudents devant la révision totale. On en compte, vous le savez, une seule réussite depuis 1848: celle de 1874, qui, partie d'un projet de révision partielle, a finalement abouti à une révision totale par l'ampleur du changement. On est très loin donc de la méthode de

la France où chaque crise grave remet en cause l'ordre constitutionnel, ce qui s'est produit, vous le savez, six fois depuis la même année 1848. Les Français qui en sont déjà à la Vème République, risquent bien de passer à une autre république encore. Cette instabilité constitutionnelle française -exemple que l'on pourrait qualifier de pathologique- est donc tout à fait étrangère à notre tempérament, à nos moeurs politiques. Alors que les intellectuels français ont tendance à refaire leurs institutions en lisant le journal du matin, pour les Suisses c'est une tâche qui réclame un siècle de réflexion. Pourtant même les échéances séculaires finissent par arriver et les initiateurs du mouvement actuel, du moins ceux qui ont lancé la première motion, n'ont pas manqué de souligner que quelques années seulement nous séparaient encore de 1974. On ne saurait d'ailleurs reprocher la précipitation aux partis, aux pouvoirs qui viennent d'emboîter le pas, puisque la dernière tentative de révision totale remonte à 1935. Pour les partisans d'une révision qu'on cherche à réussir, les impératifs de calendrier ne suffisent pas; ils sont même très secondaires. Dans les milieux favorables à la révision on prétend avec raison que le mouvement échouera si le peuple ne se passionne pas pour lui. De là, la nécessité, à leurs yeux, de chercher une grande idée qui servira de moteur à la révision. Pourtant, rien de très explicite n'a été avancé jusqu'ici. On a déploré assez généralement la perte d'intérêt pour la politique, on a développé les thèmes autour du malaise, on a pensé que le remède à ce malaise pourrait être cette grande idée, on a incriminé même les dirigeants des partis politiques, voire les organisations économiques en les accusant de n'avoir pas suffisamment alimenté la vie politique en grands débats.

Cette grande idée donc, il faut la chercher et il me semble que les événements qui se sont produits assez récemment en France, dans d'autres pays également, nous suggèrent une hypothèse à propos de cette grande idée. Un pays dispose d'un régime politique au sens réel du terme -j'entends ici les insti-

tutions que les citoyens en font- lorsque ces institutions subordonnent certaines tensions sociales et économiques à un souci de bien commun et de progrès, lorsque ces tensions sont dominées sans être écrasées, lorsque ces tensions sans être tout à fait amorties nourrissent encore certaines discussions. Au contraire, le même pays me semble tomber dans le désordre lorsque ces tensions, ces oppositions prennent un caractère tout à fait anarchique et empêchent les institutions de fonctionner. Il y a alors, comme on le dit actuellement, "contestation" et le système politique peut dégénérer en anarchie. Le point d'équilibre d'un régime, c'est-à-dire la marge qui sépare l'ordre du désordre, est très étroite car les sociétés politiques, on le sait maintenant, sont très variables, aussi changeantes que les hommes qui les composent. Or, la caractéristique du XXe siècle réside justement dans ce changement très rapide des comportements collectifs, des statuts sociaux, des conditions économiques, des circonstances politiques. Aussi peut-on se demander si la grande idée que l'on cherchait ne pourrait pas être celle que les tensions sociales et économiques ne sont plus en accord avec les institutions politiques de la Suisse, que la Constitution ne maîtrise donc plus les grands problèmes. Je voudrais faire une démonstration en quelque sorte a contrario de cette hypothèse que je viens d'avancer en démontrant, au contraire, que le système politique actuel de la Suisse repose justement sur la maîtrise des grandes tensions anciennes de notre passé national, des tensions qui se sont manifestées dans les trois ou quatre siècles précédant 1848 et que, sur ce point semble-t-il, on a dépassé le point favorable sans pour autant tomber dans l'anarchie. Après avoir brièvement rappelé le rôle que ces tensions jouent encore dans la vie politique, rôle qui est très secondaire, vous le verrez, j'essaierai de montrer qu'elles ne fournissent plus la grande idée que nous cherchons. Que la grande idée, c'est précisément d'essayer de revoir où est la postulation vers le mouvement, où est le désir de progrès. Cette grande idée ne paraît être

en partie dans le défi au monde actuel, défi qui n'a plus rien à faire avec ce que le XIXe siècle nous imposait. Mais n'anticipons pas trop sur le développement final de cet exposé.

La première grande révolution historique, qui a laissé des traces dans l'ordre constitutionnel de la Suisse -surtout par les articles d'exception- c'est la Réforme du XVIe siècle avec sa double face d'ailleurs protestante et catholique. En effet, réforme protestante et réforme catholique ne sont que les deux faces d'un même problème. La lutte a été livrée au XVIe siècle pour contrôler les structures de l'Eglise et même les âmes à l'intérieur d'un certain territoire qui commençait alors à devenir un Etat moderne, c'est-à-dire la Suisse. Les cantons protestants en Suisse, à ce moment-là, acceptèrent l'extension du contrôle des pouvoirs civils en matière religieuse, alors que la Suisse catholique maintenait son obéissance à l'Eglise universelle régie par la Papauté comme maintenant. Il en sortit donc des Eglises nationales, des Eglises même régionales de type divers du côté protestant, alors que les milieux catholiques restaient eux soumis à l'autorité pontificale. Il en résulta des luttes et même des guerres de religion, et cette instabilité va dominer la vie politique suisse à peu près depuis 1520 jusqu'à 1715. Il en sortit, vous le savez, une division très profonde des Confédérés, un affaiblissement du lien fédéral, mais aussi certains mécanismes d'ajustement paritaires qui furent reconnus dans ce qu'on appelle les paix confessionnelles. Dans la mesure où la lutte avait été très vive, la solution fut très difficile à trouver à travers ces ajustements successifs. Avec le récent concile du Vatican, la Suisse catholique semble être sortie de ce que les historiens appellent la période tridentine -la période du concile de Trente- et, d'autre part, le protestantisme a fait un pas décisif, semble-t-il, dans la voie de l'oecuménisme où les catholiques se sont également avancés. Cette crise paraissant aujourd'hui dominée, ce qu'il en reste dans la constitution nous paraît

subitement anachronique et la discussion autour des articles confessionnels -des articles d'exception surtout- semble même à certains dépassée, alors que, dans d'autres milieux, on fait encore des réserves sur ce point.

La deuxième grande commotion, qui s'est répercutée dans la constitution sous laquelle nous vivons, c'est la révolution qu'on appelle démocratique. Cette révolution démocratique touche la Suisse à la fin du XVIIIe siècle surtout avec les idées qui vont amener la révolution française et influe également la Suisse tout au long du XIXe siècle. Il s'agit d'un conflit où les partisans du changement veulent étendre sur des milieux populaires alors incultes -incultes ne veut pas dire ici analphabètes mais incultes politiquement, qui n'ont pas une culture politique- une organisation d'encadrement, de participation du peuple aux affaires publiques afin d'en tirer ce qu'on appelle au XIXe siècle un Etat national. Etat qui dans leur esprit doit être très dynamique, doit développer ses relations à l'extérieur. Les adversaires de ce changement, les adversaires de la démocratie pour tout dire, refusent l'élargissement de la participation politique ou du moins veulent la maintenir extrêmement limitée. Ils refusent ce changement au nom de l'autorité, à partir d'une conception traditionnelle du pouvoir où celui qui obéit se livre entièrement à celui qui commande et ne discute pas ce qu'on lui commande. Tout naturellement, on l'a démontré à propos de la démocratie européenne au XIXe siècle, les partisans de cette démocratie sont favorables à une centralisation administrative parce qu'elle leur semble être le meilleur moyen d'encadrer les citoyens et de les former -d'où l'importance prise par les problèmes scolaires dans ces discussions autour de la réforme démocratique- tandis que leurs adversaires attachés au fédéralisme, défendent l'existence des cadres locaux, des unités réduites où l'autorité a encore une emprise très forte. La lutte entre partisans et adversaires de la démocratie a occupé pratiquement tout le XIXe siècle en ce sens que d'abord on a admis une démocratie limitée,

puis un élargissement de la démocratie politique. Lorsque la Suisse introduit en 1848 le suffrage universel sur le plan national, elle est entourée de pays qui n'ont pas le suffrage universel et direct: la Prusse, l'Italie, l'Autriche. Seule la France le proclama la même année. Aussi la Suisse fait-elle figure d'Etat révolutionnaire, d'Etat démocratique modèle. Cette lutte entre partisans et adversaires de la démocratie est très vive au XIXe siècle, mais on peut dire qu'aujourd'hui le problème est réglé. Plus aucun Suisse ne met en doute la validité de la démocratie, aucun Etat cantonal ne refuse d'appliquer ces principes. Les différences se situent dans le degré plus ou moins étendu de démocratie directe et de démocratie représentative que connaissent les régimes cantonaux. Il y a encore en Suisse certains cantons pour qui la démocratie directe est supérieure à la démocratie représentative, la majorité des cantons étant plutôt acquis à un mécanisme de représentation limitée, disons corrigée par des institutions de démocratie directe.

La troisième tension que la Constitution de 1848 et de 1874 a essayé de maîtriser et a maîtrisé peut-être moins parfaitement que les autres, c'est le problème de la révolution industrielle. Cette révolution industrielle -les historiens l'ont montré- a été parallèle à la révolution démocratique qu'elle a d'ailleurs influencée. Et tout au long du siècle dernier nous assistons en Suisse à une révolution industrielle qui opère par phases, créant alors ce fameux clivage entre une zone rurale qui reste en dehors de la révolution industrielle et des milieux plutôt urbains qui, se laissant porter par la révolution industrielle, se développent rapidement. C'est alors que se crée ce fossé entre la Suisse rurale, alpestre et pauvre d'une part, et la Suisse urbaine et riche du Plateau d'autre part. Au milieu du XIXe siècle encore, en effet, on ne distinguait guère entre le mode de vie d'un paysan et celui d'un ouvrier, surtout lorsqu'ils travaillaient à domicile. Maintenant la différence n'existe pas davantage, mais entre 1850 et

aujourd'hui, il y a eu un passage très difficile pour certains milieux défavorisés. Aussi, dans la seconde moitié du XIXe siècle et plus tard encore, lorsqu'on a tranché un certain nombre de problèmes économiques par des votations, nous avons une sorte de dialogue entre cette Suisse pauvre et fière et cette Suisse riche et beaucoup plus ouverte au monde. "Nous acceptons de rester pauvres -disaient ces habitants de la Suisse fière- pourvu d'être libres". "Nous ne croyons pas que la richesse exclue la démocratie -répondaient les représentants de l'autre Suisse- et nous pensons même qu'on peut concilier l'intérêt et la liberté". Aujourd'hui le développement économique des cantons montre que les différentes zones tendent à aligner leurs conditions par des mécanismes extrêmement subtils de péréquation mais sans y parvenir totalement. Toutefois on peut dire que dans l'ensemble de la Suisse, la distinction historique que j'évoquais tout à l'heure tend à s'effacer pour être remplacée par le phénomène de la "haute moyenne".

Ainsi donc la Suisse a dépassé la situation politique, économique et sociale qui justifie la constitution de 1848 et la révision de 1874. Cette constitution du XIXe siècle avait, je crois, maîtrisé ces tensions, ces crises; elle les avait dominées non sans déséquilibre entre les deux partenaires. Il est clair que la constitution de 1848, comme Rappard l'a montré, était plus favorable à la majorité protestante, industrielle et acquise à la démocratie qu'à la minorité catholique, largement agricole et demeurée attachée à un fédéralisme souvent défensif. Mais enfin aujourd'hui ces constitutions, les lois qui en sont sorties, ont abouti, par une lente évolution, à une réconciliation nationale, si bien que ce qui avait fait la force de ces constitutions arc-boutées sur ces tensions a disparu et notre pays se trouve affronté à de nouveaux problèmes comme quelques pays de l'hémisphère occidental auxquels on pourrait ajouter le Japon. La Suisse subit maintenant la révolution technologique qui doit déboucher, selon les prévi-

sions très futuristes de certains observateurs, sur la société qu'on appelle déjà post-industrielle, c'est-à-dire la société d'au-delà de la prédominance de l'industrie. La vision peut paraître utopique mais elle ne l'est pas tellement quand on sait que les services (le secteur tertiaire) dont relèvent les gens qui travaillent en quelque sorte à rendre la vie non seulement agréable mais possible aux autres -c'est cela la notion du service dans une économie développée- occupent actuellement dans notre pays un million de personnes de plus qu'il y a un siècle. Une meilleure adaptation des institutions politiques à la société "ouverte", à ce qu'on appelle la société d'abondance, pourrait donc fournir une grande idée. Ce serait une idée peut-être d'égoïsme national, mais je crois qu'on ne doit pas écarter cette idée d'une remise en état des institutions et des conditions dans lesquelles on vit.

Ainsi, dans la mesure où les transformations sociales qui ont eu lieu surtout depuis la seconde guerre mondiale, pour ne pas remonter plus haut, ont été très profondes, la révision devrait être d'autant plus totale. Voilà un raisonnement qui paraît simple, voilà une sorte d'impératif catégorique "suivre le progrès" qui semblerait se dégager de la vision du progrès technique telle que je viens de l'esquisser. Mais, direz-vous, le monde entier est affronté à ce défi technique qu'un ouvrage récent a caractérisé par sa fine pointe qui est le "défi américain". La Suisse doit-elle réviser simplement parce qu'elle est entraînée dans ce mouvement?

Il faut démontrer encore qu'il existe également sur le plan national, dans les institutions qui nous régissent directement, dans la société où nous vivons un besoin de révision. C'est-à-dire que l'historien ne peut pas se contenter d'évoquer le passé en disant: il y a eu des crises, qui ont été surmontées; passons à quelque chose de nouveau. Il ne peut se contenter non plus de regarder ce que l'avenir lui réserve et proclamer: l'avenir nous réserve des surprises, préparons-nous

à ces surprises. L'historien doit aussi regarder le présent, les institutions en place, les hommes qui vivent dans ces institutions pour découvrir que ces institutions postulent également un changement. C'est une vérité d'évidence mais je voudrais peut-être l'analyser d'un peu plus près.

Dans une étude expliquant les raisons de sa démarche au Conseil national Peter Dürrenmatt qui avait déposé en 1966 une motion conjointement avec son collègue Obrecht au Conseil des Etats, expliquait ainsi les raisons profondes de déposer sa motion:

"La révision totale ne doit pas remettre en cause les principes du fédéralisme, de la démocratie directe, de la séparation des pouvoirs, du système bicaméral et du système collégial mais simplement réexaminer la fonction de ces valeurs".

Ainsi la révision totale, par sa procédure, devrait être respectueuse des valeurs de base des institutions suisses, idée qui a été d'ailleurs reprise par le président même du groupe, M. Wahlen, dans une conférence faite récemment à l'Ecole polytechnique fédérale.

Quelles sont ces valeurs qui exigent un tel respect et surtout ces valeurs sont-elles -et ici je prends le langage de la jeunesse- des tabous ou sont-elles des valeurs soumises comme toutes les valeurs sociales à certaines variations donc à certaines corrections?

Dans les régimes politiques classiques qu'on appelle d'inspiration occidentale, le régime suisse constitue une variété tout-à-fait particulière entre les régimes anglo-saxons et les systèmes de l'Europe continentale dite libre ou occidentale. Nous nous glorifions beaucoup et nous être inspirés de la Constitution américaine mais notre régime n'a pas fait école sinon en ... Uruguay. Vous savez que l'Uruguay a une constitution assez semblable à la nôtre, par un hasard d'ailleurs. Nous avons encore fait école dans une plus faible mesure pour certains Etats neufs où l'on a consulté des juristes suisses

au moment de l'élaboration de la constitution. Il y a eu ainsi une volonté d'accomoder les communautés turques et grecques de Chypre à la manière helvétique; le résultat n'a pas été très concluant comme vous le savez. Reconnaissons donc que cette originalité est restée peu imitée, beaucoup admirée mais peu imitée.

La première valeur du système suisse, c'est ce fédéralisme selon Peter Dürrenmatt (je suis son catalogue maintenant). En effet, malgré l'expression de "Confédération helvétique", la Suisse est bien une fédération, c'est-à-dire un système qui donne une véritable organisation politique aux cadres intermédiaires, aux régions, aux provinces -ici les cantons- constituées en Etats véritables à l'intérieur de l'Etat fédéral lui-même. On oppose les Etats-membres à l'Etat fédéral qui les englobe et les coordonne. Le fédéralisme suisse aboutit donc à l'autonomie gouvernementale des communautés cantonales, parce que très différentes par la taille, l'esprit et aussi l'aptitude au changement. C'est dans les plus petits cantons -Glaris, Unterwald et Appenzell représentent moins de 3% de la population totale- qu'on trouve le système des assemblées générales populaires qui sont à la base de la démocratie directe. Dans les autres cantons, s'applique un régime représentatif assez semblable à celui de la Confédération à l'exception du système bicaméral qui n'est pas repris à ce niveau. Si l'on veut établir un bilan du fédéralisme, il apparaîtrait sous un double aspect positif et négatif -je m'inspire ici de l'étude du spécialiste américain Karl Friederich qui a analysé le problème américain mais aussi le problème des autres Etats fédéraux. Il y a, en effet, selon Friederich, un envers et un endroit du fédéralisme. La chose se complique parce que cet envers et cet endroit, c'est-à-dire ces avantages et ces inconvénients, du fédéralisme changent selon les problèmes: ce qui est négatif, par exemple, en matière de progrès politique ou d'aptitude au changement devant les pro-

blèmes techniques, devient positif quand on se place sur le terrain des libertés personnelles. Pour parler plus simplement, le système fédératif est assez peu évolutif en matière de changement social, de changement surtout technique, mais il préserve bien les libertés du citoyen. Friederich a remarqué aussi que l'efficacité du fédéralisme varie selon les niveaux, c'est-à-dire que ce fédéralisme se révèle très efficace dans les communautés de base, ce qui correspond d'ailleurs à son esprit, mais que, au fur et à mesure qu'on s'élève dans les niveaux d'autorité et qu'on s'approche du pouvoir fédéral, on voit le fédéralisme devenir un frein. La différence des modes de vie, celle des mentalités qui constituaient jadis une base essentielle du fédéralisme et sa justification s'estompent. Une thèse récente de l'Université de Lausanne a montré que, pour le canton de Vaud face à l'Etat fédéral, c'est-à-dire pour un membre de la Confédération face à la Confédération entière, le seul clivage véritable qui permet de distinguer les comportements politiques vaudois est celui de la langue. C'est à travers elle que le canton de Vaud cherche à garder sa personnalité. L'attitude concerne surtout les choix d'ordre politique alors que pour les problèmes économiques et sociaux, ce canton pourtant très fédéraliste adopte des attitudes tout à fait conformes à la Confédération et à la majorité des cantons suisses. A bon droit, on peut se demander donc si la valeur du fédéralisme, selon l'optique de Dürrenmatt, existe encore et surtout si son fonctionnement est satisfaisant.

Qu'en est-il de la démocratie directe? Certes la landsgemeinde n'est plus qu'une survivance de l'antique démocratie suisse qu'admirait tant Jean-Jacques Rousseau. Son effacement qu'on ne peut nier est contrebalancé par l'importance qu'ont prise les mécanismes référendaires. Lorsqu'on parle de démocratie directe en Suisse on pense surtout à l'initiative et au référendum et ces mécanismes se sont développés sur le plan cantonal et sur le plan fédéral au cours de la seconde moitié du XIXe siècle. Ils ont atteint une force bien supérieure, une

efficacité bien plus redoutable aussi, au référendum français ou au "recall" des Etats-Unis, procédures qui sont d'ailleurs différentes dans leur esprit. La Suisse reste par excellence le pays du référendum. Là encore l'appréciation actuelle conduit à un bilan contrasté où les inconvénients et les avantages se contrebalancent.

Dans un ouvrage classique sur les démocraties modernes, l'Anglais Bryce avait étudié, au lendemain de la première guerre mondiale, le système de démocratie directe en Suisse. Il constatait alors que le peuple n'abusait pas du référendum ni de l'initiative -à l'époque cette initiative constitutionnelle avait à peine trente ans d'existence-. Il lui apparaissait ensuite que si démocratique que fût la législature, c'est-à-dire le parlement le gouvernement dans leurs rapports, ce gouvernement et ce parlement ne représentaient pas toujours exactement le sentiment populaire. Bryce ajoutait aussitôt que s'il y avait des désaccords entre le peuple et ses mandataires cela n'entraînait pas de crise de confiance. L'institution reflétait bien, je le cite, la parcimonie et l'indépendance du citoyen suisse avec une certaine méfiance qu'il imputait au caractère suisse. Ces défauts mineurs lui paraissaient largement compensés par les avantages que le référendum avait apportés à la Suisse: définition de majorités claires; soupape de sûreté au mécontentement de l'opinion -Bryce faisait sur ce point un parallèle avec les agitations irlandaises face à l'Angleterre- ; enfin, moyen d'éduquer l'opinion.

Cette appréciation des années 1920 est-elle encore valable? Je répondrai par l'affirmative dans l'ensemble, mais il faut faire un certain nombre de réserves qui ne sont pas dénuées d'importance. Si les partis n'ont pas augmenté la faible influence qu'ils avaient dès l'origine dans le référendum, les groupes économiques ont fortement amplifié leur poids. Lorsque l'historien examine la vie de la Confédération depuis 1848, il aperçoit que les associations économiques ont agi dès la nais-

sance de l'Etat fédéral. Il n'y a pas eu d'abord une phase où les partis étaient tout-puissants et ensuite une période où les groupes d'intérêts, c'est-à-dire les grandes associations économiques auraient repris le pouvoir politique en main, comme on le croit quelquefois d'une manière trop sommaire. Il y a eu, dès 1848, une concurrence entre les partis et les groupes d'intérêts. Ainsi lorsqu'on a commencé à discuter en Suisse de la législation sur les chemins de fer ce sont beaucoup moins les partis qui ont pris l'affaire en main que les milieux économiques pour prôner une solution libérale et non une solution étatiste, comme le prouve la loi de 1852. Mais surtout depuis la première guerre mondiale, les groupes économiques ont pris une importance déterminante dans la démocratie directe et ceci, joint à la complexité croissante des objets soumis à référendum, est certainement une des causes de la désaffection croissante de l'électeur vis-à-vis des votations qui sont des scrutins de choses. Ici donc le fonctionnement de cette valeur sûre que constitue le référendum selon M. Dürrenmatt, doit être sérieusement revue. On n'est plus du tout dans la conception initiale de l'institution.

Troisième valeur toujours d'après M. Dürrenmatt du système suisse: la séparation des pouvoirs et le système bicaméral. Si je joins volontairement ces deux termes qui pourraient être traités séparément, c'est d'abord parce que le professeur Aubert est venu parler du système bicaméral et que je ne voudrais pas répéter ici des choses qu'il a dites beaucoup mieux que moi. Mais c'est surtout parce que, dans l'Etat fédéral, il me semble que le bicamérisme est moins un procédé de technique concernant le pouvoir législatif qu'une sorte de garantie de la séparation des pouvoirs, même au sein du législatif. Certes la Constitution a voulu l'égalité des deux Conseils, mais elle les a voulu distincts. Or la philosophie des régimes fédératifs tient à ce que deux principes soient représentés dans le législatif: le principe des éléments constituants et le

principe de la volonté de l'unité globale. En Suisse, les deux Conseils représentent ces deux aspects et il y a là une sorte de séparation des pouvoirs au sein du législatif. Séparation qui est maintenue à la fois par le recrutement des organes, par la pondération politique différente des deux Chambres, ainsi que par leur attitude devant les problèmes. Dès 1848, il y avait là des éléments d'une différence mais aussi d'une supériorité d'une des chambres par rapport à l'autre. Vous savez qu'au début de l'Etat fédéral le Conseil des Etats était supérieur au Conseil national. Puis le Conseil national a conquis en quelque sorte la suprématie et la chambre populaire s'est imposée de façon si indiscutable que les projets de révision ne la touchent guère alors qu'à plusieurs reprises on a songé à modifier le rôle du Conseil des Etats, voire à le supprimer. On touche là du doigt une évolution profonde qui s'est opérée touchant le bicamérisme: celle qui a substitué lentement à la représentation géographique la représentation socio-professionnelle. On peut très bien démontrer que jusqu'à la première guerre mondiale, les régions étaient véritablement distinctes les unes par rapport aux autres, en raison de communications alors beaucoup moins bonnes que maintenant, en raison de mentalités beaucoup plus caractéristiques et que les députés du peuple représentaient bien d'après la Constitution l'ensemble du peuple suisse mais aussi leurs régions qui avaient des caractères propres. Tandis que maintenant cette représentation géographique est beaucoup moins importante qu'une représentation des milieux parce que la société s'est homogénéisée, parce que les régions se sont rapprochées et que les distances se sont abolies. Il faut beaucoup plus compter avec une représentation agricole, une représentation des milieux ouvriers, une représentation des milieux industriels qu'avec une représentation strictement régionale. Au minimum, il faut admettre que ce nouveau mode de représentation tempère singulièrement l'autre. De là, la tendance à critiquer la seconde chambre, critique qui montre qu'on ne croit plus à l'égalité des deux chambres. Le grief va par-

fois jusqu'à substituer au Conseil des Etats une Chambre économique et sociale, ce qui équivaut à une remise en cause du bicamérisme classique, tel qu'il apparaît dans la Constitution de 1874. Quant à la séparation des pouvoirs qui s'est traduite d'abord dans les rapports classiques entre l'exécutif et le législatif, c'est une originalité essentielle du système politique suisse. Le parlement a des moyens importants d'action sur le gouvernement; de son côté le gouvernement n'est pas démuné face aux Chambres hormis l'ajournement, la dissolution. A l'inverse d'autres pays, lorsqu'il y a une crise entre les deux pouvoirs, on ne peut pas avoir la chute du ministère, mais l'assemblée peut obliger le gouvernement à reconsidérer sa politique, caractère qui a été souligné par tous les spécialistes. On se trouve en Suisse théoriquement en présence d'un régime d'assemblée, c'est-à-dire que la Chambre a la priorité mais en fait la stabilité de l'exécutif est la négation du régime d'assemblée tel qu'il a évolué dans les pays voisins à régime politique instable. En fait on a remplacé ces épreuves de force inutiles par une collaboration habituelle des pouvoirs. Evidemment cette collaboration se fait dans un climat très particulier et là je voudrais citer un texte de Rappard qui dit que lorsqu'on regarde les rapports entre le Conseil fédéral et le Parlement on est beaucoup moins frappé par les mécanismes institutionnels d'équilibre entre les deux pouvoirs que par le fait qu'il y a opposition entre une équipe de professionnels -le Conseil fédéral- et un "parlement de milices", c'est-à-dire d'amateurs de la chose politique. A son avis, les professionnels ont toujours tendance à l'emporter sur les amateurs ou du moins les amateurs se présentent dans un ordre plus dispersé que les professionnels, mieux outillés grâce à l'administration dont ils disposent. Je crois que ce fait est de nature à nous amener à une révision sérieuse de la valeur "séparation des pouvoirs". Ceci explique d'ailleurs que toutes les tendances récentes ont visé à renforcer le parlement non seulement, face au Conseil fédéral, mais aussi face à l'

administration.

Il y a enfin le système collégial comme dernière valeur citée par M. Dürrenmatt. Lorsqu'on parle de système collégial pour la Suisse on veut surtout dire que le Conseil fédéral exerce en corps l'activité gouvernementale, que s'il répartit les fonctions pour des raisons d'efficacité, il y a égalité entre les membres qui les exercent. Au XIXe siècle ce schéma constitutionnel relativement simple du système collégial était interprété d'une manière différente qui nous étonne aujourd'hui. Il y avait d'abord une rotation rapide des départements entre les mains des titulaires, ce qui constituait une garantie du système collégial. Le système collégial ne consistait pas à dire simplement son accord à ce que faisait le voisin, mais à "mettre son nez dans ses affaires" en ce sens que les départements passaient de l'un à l'autre chaque année et qu'ainsi chaque conseiller avait une information sur l'ensemble des départements. Mais, et ceci est non moins important, combiné à cette rotation rapide des départements qui aurait pu être catastrophique suivant la composition du régime, il y avait le fait que l'équipe était alors entièrement radicale. La rotation des départements s'opérait donc au sein d'une équipe homogène au point de vue politique, ce qui garantissait une certaine unité de vues. Depuis le début de ce siècle, la situation s'est beaucoup modifiée en ce sens qu'on a abandonné cette rotation des départements, que les départements restent entre les mains de ceux qui les occupent pendant un temps relativement élevé et que, d'autre part, l'équipe a perdu son homogénéité politique, en ce sens que quatre partis se trouvent maintenant au gouvernement. Aussi les avantages du système collégial du XIXe siècle ne sont pas les avantages du système collégial du XXe siècle, et il en va de même des inconvénients. La compétence personnelle de chaque membre s'est beaucoup accentuée au point qu'on élit au Conseil fédéral (une analyse politique approfondie permet de l'affirmer) des

personnalités en pensant aux départements qu'elles occuperont le mieux grâce à leurs compétences. Mais par l'élargissement de la coalition, le gouvernement collégial est devenu le "gouvernement de tous les partis" et ceci n'est plus tout à fait le système collégial stricto sensu. En effet, ce n'est plus simplement le collège des Conseillers fédéraux qui exprime un certain accord, mais plutôt le collège des partis gouvernementaux qui dicte parfois sa loi au Conseil fédéral. Il y aurait donc beaucoup à dire sur cette notion du système collégial, indépendamment de la valeur individuelle des personnalités qui lui appartiennent. Le fait est que ce système collégial est quelquefois critiqué comme ne permettant pas un libre jeu de l'opposition, ce qui montre que le système collégial est au moins contesté.

En adoptant donc la démarche conseillée par M. Dürrenmatt, on aboutit à la conclusion que les valeurs du système suisse sont certaines -lorsqu'on le place sous la loupe, elles sont même souvent originales- mais que le fonctionnement de ces valeurs n'est plus dans la vie actuelle de la Suisse aussi parfait qu'il y a cent ans ou même cinquante ans. Certains avantages initiaux de la démocratie directe, du régime collégial et du bicamérisme se sont estompés; d'autres avantages sont apparus. Mais surtout les inconvénients que nous ressentons maintenant ne sont pas du tout les mêmes que ceux qu'avaient acceptés les constituants de 1848 ou même qu'on avait envisagés lors de la campagne de révision de 1874. Lorsqu'on regarde le protocole des débats de la Commission de révision de 1848 on s'aperçoit que certains membres de la Commission ont très bien vu les inconvénients du système qu'ils mettaient en place. Ce ne sont pas ceux que nous dénonçons aujourd'hui: le temps a marché, de nouveaux problèmes se sont posés. Ainsi ce bilan des valeurs sûres que sont les institutions politiques suisses conduit à des réserves légitimes sur le fonctionnement de certaines d'entre elles.

Mais, diront les adversaires du changement, si les institutions ont changé, est-ce que le peuple suisse n'est pas resté le même? Ce peuple suisse désireux de stabilité, de paix ne veut-il pas rester respectueux d'un héritage du passé? Bien qu'on soit mal informé sur ce que pense le peuple suisse, faute de sondages d'opinion et d'études de psychologie sociale, il me semble qu'il faut répondre par la négative. En effet, les Suisses ont beaucoup changé et la Suisse de 1969 n'est pas seulement différente de celle de 1874 à cause du mouvement de l'histoire mais aussi par les changements qu'ont subis son mode de vie et sa mentalité.

Une enquête faite lors de l'Exposition nationale de 1964 a abouti à un volume très critique sur la Suisse qui s'appelle "Le Bonheur suisse". Cette enquête était partie sur la base d'une consultation des visiteurs et les résultats devaient en être présentés dans l'idée du slogan de "l'Expo": croire et créer, c'est-à-dire chercher à évoluer. Elle a montré qu'un certain nombre de grandes catégories sociales suisses ont changé profondément de contenu, d'importance et surtout de mentalité.

Prenons par exemple les paysans. Dans "Le Bonheur suisse", nous trouvons un chapitre qui nous montre qu'à première vue la mentalité paysanne reproduit, reflète en l'exagérant le caractère suisse, c'est-à-dire l'austérité, l'esprit d'économie, l'acharnement au travail, l'autorité de l'âge sur les jeunes, la division des rôles entre les sexes à l'intérieur de la société. Mais cette mentalité paysanne qui reflétait le caractère traditionnel suisse est en recul car elle n'est plus le fait que d'une minorité de paysans d'un certain âge, alors que les jeunes ont une tout autre mentalité. Aussi l'enquête oppose-t-elle le paysan traditionnel à l'agriculteur rationnel, c'est-à-dire l'exploitant d'une agriculture tout à fait nouvelle. Dans un autre chapitre, la bourgeoisie est présentée en pleine mutation. Il apparaît que la petite bourgeoisie,

qui représente surtout le monde des employés, est un milieu très traditionaliste, beaucoup plus traditionaliste que ne le laisserait supposer sa manière de vivre. Comme sa masse est beaucoup plus importante qu'il y a cent ans, le traditionalisme de la petite bourgeoisie, qui aspire à un niveau supérieur selon l'enquête, représente une des forces conservatrices parmi les plus importantes alors que le monde paysan a décrû en importance comme bastion du milieu conservateur. L'enquête montre même qu'il y a un transfert direct entre les deux milieux car ce monde des employés et des fonctionnaires est souvent d'origine rurale. Enfin, à propos des ouvriers, l'enquête constate qu'ils sont largement d'origine paysanne, et qu'il faut y ajouter beaucoup d'étrangers. Or, pour ces ouvriers, l'enquête le souligne, l'intégration dans la société actuelle est inachevée d'où certains mécontentements. Certes l'intégration est réalisée en ce qui touche le niveau de vie, mais elle ne l'est pas pour ce que l'enquête appelle les valeurs nationales. Les ouvriers se sentent encore trop coupés du reste de la société, surtout pour la participation politique, d'autant plus, ajoute l'enquête, que le syndicalisme suisse n'est pas un syndicalisme de revendication et que, sur ce point, il soutient son adhérent surtout pour des avantages professionnels, mais l'incite peu à des prises de position politiques.

Cette société suisse d'aujourd'hui n'est donc pas une société de classes au sens marxiste du terme mais -et je me réfère encore à ces résultats de l'enquête- une sorte de grande famille où les dons sont inégalement distribués, où les goûts sont différents. De là cette attitude assez généralement répandue que l'enquête souligne, c'est-à-dire que le "bonheur suisse" -le bonheur d'être un pays riche, un pays intact au milieu d'une société en plein changement- a un revers, c'est "l'ennui", le "confort", c'est le "sommeil suisse" dont il faut se réveiller. Et, souligne l'enquête, il ne manque pas de gens qui périodiquement veulent réveiller le peuple suisse de son sommeil. Cette enquête, qui est une des premières ten-

tatives de psychologie sociale en Suisse, souligne que le peuple suisse a profondément changé. Aussi lorsqu'elle fait allusion aux institutions c'est pour affirmer qu'elles paraissent être un frein à ce qu'on pourrait appeler un certain épanouissement du véritable caractère suisse.

Pour résumer et aborder une sorte de conclusion, je dirais que d'une part le défi du progrès technique, d'autre part le fonctionnement imparfait des institutions, enfin la mutation des Suisses eux-mêmes, tout cela pourrait fournir des raisons à la révision de la Constitution. Au point où nous nous trouvons actuellement, il est possible d'affirmer que l'utilité d'étudier la révision est généralement reconnue, mais que l'aptitude des Suisses à la mener à bien paraît encore difficile à apprécier véritablement. On sait qu'on est parti pour une révision, on a l'impression que le travail en cours est utile, mais on ne sait pas encore si on arrivera au bout.

Faut-il juger cette situation comme défavorable? Je ne le crois pas. Je rappellerai d'abord que les précédentes révisions ont été imposées soit par l'étranger soit par des crises ouvertes dans le pays: l'aptitude à réviser apparaissait plus incertaine en 1813, en 1847 ou en 1871 qu'actuellement. Il serait facile d'esquisser une analyse du premier cas pour montrer qu'en 1813 la Suisse paraissait au bord de la catastrophe. La "longue diète" de 1814, par exemple, est un scandale à nos yeux par l'incapacité des Suisses de se décider. En 1847, au moment du Sonderbund, on voit la discussion de la révision commencer avant la campagne militaire, l'historien estime qu'il n'était pas tellement favorable de réviser les institutions en pleine guerre civile. Enfin, en 1871, on peut dire que les remous en Suisse du concile du Vatican et les débuts du Kulturkampf ne constituaient pas non plus des conditions idéales. Dans ces trois moments, l'aptitude au changement était médiocre et pourtant les révisions se sont opérées.

L'élément franchement original est donc, à mon avis, que la

révision actuellement à l'étude est le fruit de ce que j'appellerais une véritable autodétermination des Suisses à réformer leurs institutions, sans intervention de l'étranger, sans crise nationale grave. C'est donc une décision qui est prise d'une manière quelque peu "administrative" à la suite d'une motion, mais qui traduit quand même une prise de conscience profonde de la nécessité de changer quelque chose. Quand le groupe de travail Wahlen a été désigné, qu'il a commencé son activité en été 1967, les foyers de mécontentement étaient peut-être moins importants et moins nombreux qu'aujourd'hui. La question jurassienne n'avait pas atteint l'acuité qu'elle a maintenant. La contestation de la jeunesse n'avait pas encore atteint l'Europe ni notre pays. La décision de procéder à cette espèce d'autocritique du pays à travers les institutions a eu donc, je crois, un caractère à la fois réfléchi et volontaire qui traduit assez bien le caractère suisse. La procédure prévue n'a pas été donc bousculée par les événements, ce qui est un avantage. Si la signification de la démarche n'a pas fondamentalement changé depuis deux ans, la manière dont on s'est occupé de cette révision s'est quelque peu modifiée sous le poids des événements.

Je ne veux pas revenir sur la genèse du catalogue -puisque il y a ici un membre éminent du groupe de travail-, ni sur son contenu. Tous ces problèmes ont fait l'objet d'une large publicité, ce qui dénote d'ailleurs l'ouverture d'esprit dans lequel le groupe a travaillé. Contrairement, permettez-moi de le signaler en passant, à la commission de 1848 qui, dès le départ, avait eu un caractère quasiment clandestin. N'attendez pas non plus de moi que je prenne position sur les différentes options qu'il propose, j'en ai indiqué d'ailleurs quelques-unes dans l'analyse sur le fonctionnement des institutions. Nous sommes maintenant à l'échéance de cette consultation préalable et les événements ont montré que la révision se révélait utile sinon nécessaire. Utile ou nécessaire? Ce sera la fin de

mon exposé.

Le groupe de travail avait décidé de consulter par priorité les cantons, les partis et les universités en jugeant ces milieux représentatifs, mais sans éliminer les autres. Or, on sait que le président du groupe, que son secrétariat ont été sollicités par un grand nombre de milieux, hors ceux qu'ils avaient choisis. De très nombreuses associations d'utilité publique, des groupes d'intérêts ont demandé le questionnaire; des citoyens l'ont demandé, l'ont étudié et préparent des avis. Pour m'en tenir aux milieux universitaires que je connais un peu mieux, je vous dirai que les étudiants ont organisé d'entente avec leurs professeurs et volontairement des séminaires, des conférences qui ont été assez largement suivis. C'est un signe d'intérêt qui montre que la révision de la Constitution n'est plus une affaire de spécialistes, mais qu'elle est devenue un problème national. Un deuxième signe d'intérêt, c'est ce que j'appellerais l'élargissement de la problématique. Dans le document accompagnant le questionnaire, le groupe de travail a insisté sur le fait que celui-ci était un canevas commode pour préparer un modèle de constitution, que la répartition des matières correspondait aux grandes divisions d'une constitution, mais que ce schéma ne liait personne, qu'on voulait provoquer au contraire des initiatives créatrices. Je crois que ces initiatives ne manqueront pas. En effet, dans les cercles où j'ai pu travailler -dans une commission cantonale et dans un milieu universitaire- je me suis aperçu que de nombreux problèmes ont été posés qui ne sont pas dans le catalogue. On peut donc dire que c'est en mettant la Constitution actuelle sous la loupe qu'on a pu faire sortir ces problèmes dont certains étaient pressentis, mais pas d'une manière claire. Dernier signe d'intérêt: ce sont les questions qu'on se pose de tout côté maintenant, en Suisse romande surtout, sur la procédure même de la révision à venir. Jusqu'ici les clauses de révision, vous le savez, étaient un chapitre extrêmement technique, très ardu du droit public, du droit constitutionnel.

Maintenant, et ceci est très caractéristique, me semble-t-il, de l'intérêt, on discute de l'opportunité d'une révision partielle facilitant la révision totale, de la question de savoir s'il faut totalement réviser ou seulement partiellement. Ce problème technique est devenu un objet de discussion publique. Je me souviens avoir analysé les documents de 1848 où j'ai vu aussi le même dilemme, le même grand débat porté devant l'opinion à propos de la Constituante et de la Commission. Je dirais que sans aller jusque-là, on se préoccupe déjà de savoir comment on va réviser et comment on va réussir à réviser. C'est là qu'on voit des questions se poser sur les techniques modernes d'analyse de l'opinion et de leur utilité. Certains milieux (je pense ici plutôt aux étudiants de sciences humaines) se sont demandés s'il ne faudrait pas procéder à des sondages d'opinion. D'autres ont émis le vœu que la consultation soit faite de manière à exprimer un avis véritablement fondé, c'est-à-dire que l'information préalable soit menée d'une façon moderne avant la consultation. On a donc le sentiment que si la révision se fait et ces mêmes milieux, surtout les jeunes, sont très acquis à cette révision, elle doit se faire d'une manière scientifique, dirais-je, et pas seulement avec les ressources du droit public, mais avec les ressources de toute une série d'autres sciences. On peut évidemment se demander s'il n'y a pas là une certaine illusion du fait que le choix final sera politique, c'est-à-dire qu'on votera pour ou contre selon ses convictions profondes, elles-mêmes formées par des processus très compliqués. Mais l'idée que cette aventure politique de la révision doit être conduite en utilisant aussi des méthodes scientifiques rigoureuses me semble être une preuve nouvelle de l'intérêt qu'on porte à la révision.

Ma conclusion sera brève - toutes les conclusions doivent l'être, qu'on ait convaincu ou non. Je dirai, pour me résumer, que les tensions que les Constitutions de 1848 et 1874 avaient pour but de maîtriser sont dans une large mesure dépassées:

on ne se tue plus pour des raisons confessionnelles, on a le sentiment que les conditions économiques et sociales se sont égalisées, ce qu'on avait voulu mettre ensemble en 1848, c'est-à-dire des morceaux de Suisse très différents sont maintenant ajustés les uns aux autres. Certes l'édifice s'est un peu affaissé, l'édifice a travaillé - la Constitution a vieilli comme une maison-. Je pense ici, en effet, à une image de l'historien Jean de Müller à propos des institutions suisses à la veille de la Révolution française. Il écrivait que la maison suisse lui apparaissait une vieille bâtisse en bois, comme on en voyait alors dans les vallées alpestres, de bois lavé par les ans et, disait-il, on a l'impression que les Suisses se promènent dans cet édifice la bougie à la main un soir d'orage, ce qui voulait dire qu'ils faisaient tout pour jeter bas cette maison. Nous n'en sommes heureusement pas là. Mais cette Constitution a indiscutablement vieilli, elle n'apparaît plus comme totalement valable. Il ne lui faut pas seulement une toilette, un rajeunissement, mais un profond changement. Car les institutions, qui étaient des valeurs sûres de la démocratie suisse, il y a cent ans, sont remises en cause dans leur fonctionnement. Enfin, au moment où toute l'évolution de l'histoire pousse les Suisses à revoir leurs institutions, ils ont entamé une procédure originale avec le groupe de travail Wahlen. Procédure qui a soulevé un intérêt d'abord poli, je crois, puis de plus en plus vif, je parle surtout de la Suisse Romande, et surtout des milieux de la jeunesse.

Il apparaît donc pour cette révision une passion réfléchie et c'est déjà beaucoup en Suisse. Quand on a une passion réfléchie on peut faire de grandes choses.

Pour toutes ces raisons je vous propose de modifier légèrement le titre de cette conférence en enlevant tout simplement le point d'interrogation final pour affirmer: la ~~révision de la Constitution fédérale est une tâche de longue haleine,~~ mais c'est incontestablement une nécessité.

\*\*\*\*\*

( Conferenza tenuta dal professor Roland Ruffieux, docente alle Università di Friburgo e Losanna, in occasione della Giornata di studio di "Coscienza Svizzera" dell' 11 gennaio 1969 a Bellinzona )