

Zeitschrift: Domaine public
Band: - (1975)
Heft: 307

Rubrik: Annexe de l'éditorial

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 08.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

L'initiative Debétaz / Regamey : une solution de rechange inutilisable

L'offensive menée pour le « non » aux articles conjoncturels proposés par le Conseil fédéral se double d'une campagne pour une initiative populaire lancée par la droite vaudoise (MM. Debétaz et Regamey) en faveur d'une « amélioration » de l'actuel article 89 bis de la Constitution. La modification proposée, selon ses auteurs réunis à l'enseigne de la « sauvegarde des droits du peuple et des cantons », pourrait servir de formule de rechange à l'article 31 quinquies réglant les pouvoirs de la Confédération en matière de politique conjoncturelle, le fameux article 31 quinquies en jeu ce week-end des 2 et 3 mars.

La problématique du comité de l'initiative est connue. Elle avait déjà été développée par E. Debétaz lors de la discussion sur l'article conjoncturel devant le National.

Dans les textes, cette proposition se traduit comme suit. L'actuelle réglementation du droit d'urgence est régie dans la Constitution par l'article 89 bis, sur lequel s'est appuyée la politique conjoncturelle helvétique pour une bonne partie : Article 89 bis.

1. Les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peuvent être mis en vigueur immédiatement par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils; leur durée d'application doit être limitée.

2. Lorsque la votation populaire est demandée par trente mille citoyens actifs ou par huit cantons, les arrêtés fédéraux mis en vigueur d'urgence perdent leur validité un an après leur adoption par

l'Assemblée fédérale s'ils ne sont pas approuvés par le peuple dans ce délai; ils ne peuvent alors être renouvelés.

3. Les arrêtés fédéraux mis en vigueur d'urgence qui dérogent à la Constitution doivent être ratifiés par le peuple et les cantons dans l'année qui suit leur adoption par l'Assemblée fédérale; à ce défaut, ils perdent leur validité à l'expiration de ce délai et ne peuvent être renouvelés.

Le complément proposé :

« Si la conjoncture économique l'exige, le Conseil fédéral peut édicter de tels arrêtés à titre provisoire et les mettre en vigueur immédiatement. Ces arrêtés doivent être adoptés par l'Assemblée fédérale dans le délai de quatre mois. A ce défaut ils perdent leur validité à l'expiration de ce délai et ne peuvent être renouvelés ».

Le nouveau texte donne donc le pouvoir au Conseil fédéral de devancer les Chambres, comme le texte actuel permet aux Chambres de devancer la modification de la Constitution en promulguant des arrêtés fédéraux y dérogeant.

L'examen attentif de cette proposition, qui avait fait à l'époque (délibération en commission en 1973) l'objet d'une analyse critique du professeur H. Nef, révèle de considérables faiblesses.

Des exceptions ne font pas une politique

1. Tout d'abord, et c'est extrêmement important, si cette proposition était acceptée, la Confédération en serait réduite, comme jusqu'à présent du reste, à ne pratiquer de politique conjoncturelle qu'en recourant à des actes législatifs d'exception (l'exception devenant peu à peu la règle, à mesure que les mesures de politique conjoncturelle font le gros des soucis du gouvernement) : « On n'a pourtant cessé de souligner depuis des années que ce système ne donne pas satisfaction. La Confédération devrait avoir la faculté de mener en permanence, de manière suivie et systématique, une politique conjoncturelle à longue échéance, ce qui n'est pas possible au moyen d'arrêtés urgents. Les

autorités fédérales ne devraient pas pouvoir légiférer seulement au moment où des mesures ne souffrent plus aucun retard, comme ce serait le cas si la proposition Debétaz était agréée ».

Des pouvoirs vagues à l'excès

2. Ensuite, il faut noter que la proposition Debétaz confère au gouvernement des pouvoirs dont l'étendue est extrêmement importante, et qui lui permettraient notamment de pratiquer une politique conjoncturelle dans n'importe quel domaine. On voit le danger, qui n'a peut-être pas été clairement apprécié par les auteurs : « Etant donné que M. Debétaz entend que l'arrêté de l'Assemblée fédérale ratifiant une ordonnance d'exception du Conseil fédéral soit sujet, le cas échéant, au vote du peuple et des cantons conformément à l'article 89 bis, troisième alinéa (voir plus haut) il en résulte que le Conseil fédéral pourrait édicter des ordonnances d'exception dérogeant à tous égards à la Constitution, au même titre que les arrêtés fédéraux urgents fondés sur l'article 89 bis, troisième alinéa. Il serait loisible au Conseil fédéral de déroger sans limitation à la liberté du commerce et de l'industrie, à d'autres droits individuels garantis par la constitution, à la réglementation régissant la répartition des pouvoirs entre la Confédération et les cantons, de porter atteinte à l'autonomie des cantons, notamment en ce qui concerne la gestion de leurs finances, et de s'écarter du régime fiscal entériné par la Constitution. » D'où des débats aux Chambres, inévitablement nombreux et agités, menés dans un climat peu adapté à l'importance des enjeux à l'ordre du jour : la compétence de l'Exécutif serait inévitablement à chaque instant mise en question en filigrane des interventions des parlementaires. Car si la proposition Debétaz était adoptée, le Conseil fédéral serait également en droit de se prononcer sur des questions de principe, de décréter par exemple une limitation du crédit, sans que l'Assemblée fédérale ait eu préalablement l'occasion de décider en toute quiétude si elle entend ou non

recourir à cette mesure, comme le lui permettrait le nouvel article constitutionnel. A cet égard, la procédure envisagée par E. Debétaz serait moins démocratique que celle qu'institue le projet du Conseil fédéral.

Manque de souplesse

3. Les partisans de la proposition Debétaz insistent sur les avantages de la modification qu'ils proposent : le Conseil fédéral pourrait réagir avec promptitude et efficacité à des modifications de la situation économique. Or bien au contraire, le nouveau système proposé se caractériserait par son manque de souplesse.

Au bout de quatre mois, et cela paraît être un argument majeur dans la bouche des propagateurs de l'initiative, l'Assemblée fédérale se prononcerait, avant un éventuel recours au peuple. Garder-fou démocratique peut-être, mais aussi lourdeur exagérée : l'Assemblée fédérale, habilitée à donner sa « ratification » ne pourrait que l'octroyer ou la refuser; elle n'aurait en tout cas pas la possibilité de modifier le texte de l'ordonnance du Conseil fédéral. D'où des mesures figées face à la mouvance de la conjoncture.

Et cette lourdeur, inadmissible dans le domaine conjoncturel précisément, se répercuterait sur l'ensemble du processus ! Qu'on en juge plutôt ! A condition que sa validité ne soit pas d'emblée limitée à quatre mois (au maximum) une ordonnance d'exception décrétée par le Conseil fédéral et ratifiée quatre mois après par l'Assemblée fédérale resterait en vigueur pour le moins pendant une année et quart. Une fois que son ordonnance aurait été approuvée par l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral ne pourrait pas la modifier, s'il voulait éviter une grande confusion avant la votation populaire. La justification d'un tel empêchement est plus que douteuse. En effet, le Conseil fédéral pourrait et devrait, le cas échéant, introduire dans une ordonnance d'exception, s'il entend que ses mesures soient applicables immédia-

tement, des dispositions détaillées — par exemple sur la limitation du crédit ou la constitution d'avoirs minimaux — qu'il devrait avoir la faculté de réviser avant l'expiration du délai susmentionné, de façon à assurer toute la souplesse voulue à sa politique conjoncturelle.

De plus, lorsque le peuple et les cantons auront accepté un arrêté de l'Assemblée fédérale ratifiant une ordonnance du Conseil fédéral, celle-ci devra rester applicable assez longtemps. Il ne serait politiquement guère admissible que le Conseil fédéral modifiât son ordonnance peu après la votation populaire. La durée de validité de l'ordonnance excéderait donc une année et quart.

Or l'expérience faite avec les arrêtés fédéraux sur la construction a montré combien il serait fâcheux d'être lié trop longtemps par une ordonnance : après que le peuple et les cantons eurent accepté, le 4 juin 1972, l'arrêté sur la construction de 1971, il s'est révélé nécessaire, en décembre 1972 déjà, de lui en substituer un autre (des juristes s'étaient alors demandé s'il était normal qu'un acte législatif entériné par le peuple et les cantons fût abrogé six mois après la votation populaire et remplacé par un autre. Ils avaient abouti à une conclusion positive parce que l'article 89 bis, troisième alinéa, permet en fait n'importe quoi).

Pourquoi, se diront de plus en plus de citoyens, prendre la peine d'accepter ou de rejeter de tels actes législatifs si la manœuvre esquissée ci-dessus devait se reproduire ou devenir même monnaie courante ?

Des votations en pagaille

4. Pour ce qui est de la consultation du peuple, il sied de faire d'abord la remarque qu'une votation du peuple et des cantons interviendrait obligatoirement dans la plupart des cas parce que les ordonnances d'exception du Conseil fédéral dérogeraient le plus souvent d'une façon ou de l'autre à la Constitution.

Il est très probable dès lors qu'une ou même plusieurs de ces votations (et l'on a vu plus haut quelle pourrait être la réticence des citoyens à leur égard, réticence qui pourrait se marquer autant par l'abstention que par un refus systématique, du type « Neinsager ») se dérouleraient chaque année; ne risqueraient-elles pas de devenir trop nombreuses ?

La rançon de la méfiance

Vaut-il la peine de risquer cette lassitude populaire sous le prétexte de refuser des compétences en matière conjoncturelle à la Confédération ? Car c'est bien de cela qu'il s'agit : en refusant que soient clairement octroyés à la Confédération, et par une norme attributive de compétence, des pouvoirs en matière conjoncturelle, en acculant les autorités à établir un répertoire de mesures d'exception, on statue que l'on n'entend pas accorder de pouvoirs en la matière à la Confédération. Est-ce bien utile dans les circonstances-actuelles ?

Formellement inadéquat

5. Une dernière remarque d'ordre formel ! L'énoncé de la disposition proposée par M. Debétaz ne s'intègre pas correctement dans l'article 89 bis de la Constitution : selon l'article 89 bis, premier alinéa, des arrêtés fédéraux de portée générale peuvent être mis en vigueur immédiatement. De par sa nature, l'arrêté fédéral de portée générale est un arrêté de l'Assemblée fédérale. Il n'est donc pas possible de dire dans un deuxième alinéa que de « tels » arrêtés peuvent être édictés par le Conseil fédéral. Celui-ci n'est pas habilité à prendre un arrêté de l'Assemblée fédérale.

Rien à attendre donc de la proposition Debétaz en fait de solution de rechange à l'article 31 quinquies proposé par le Conseil fédéral. L'initiative concernant une modification de l'article 89 bis n'est que de la poudre aux yeux, hâtivement lancée pour semer le trouble dans les esprits.