

06/12/2006 |

Constitution fédérale

La première **constitution** moderne de la Suisse fut celle de la **République helvétique**, entrée en vigueur en 1798; elle s'inspirait des lois fondamentales régissant la France du Directoire et les "républiques sœurs" de Hollande et d'Italie. Centralisatrice, elle ne laissait aucune autonomie ni aux cantons ni aux communes, ce qui allait à l'encontre de la tradition du régionalisme. L'**acte de Médiation** octroyé par Bonaparte lui succéda en 1803; il limita fortement les prérogatives du pouvoir central. Après la chute de l'Empire napoléonien, les Alliés vainqueurs imposèrent le **Pacte fédéral** de 1815, qui apportait des progrès quant à l'organisation militaire, mais affaiblissait le pouvoir central plus encore que l'acte de Médiation et ne disait rien des droits des citoyens.

La Constitution fédérale de 1848 fut la première que le peuple suisse se donna lui-même. Après l'échec des révolutions dans les Etats voisins, elle fit de la Suisse de la seconde moitié du XIX^e s. une île démocratique et républicaine au cœur de l'Europe monarchique. Fruit d'une guerre civile, elle se heurta d'abord au refus du camp des vaincus; pour que les conservateurs catholiques se réconcilient avec l'**Etat fédéral** radical, il fallut la révision de 1874, qui introduisit une démocratie non plus représentative, mais semi-directe. La révision partielle de 1891 apporta le droit d'initiative. Si celui-ci permit à la loi fondamentale d'évoluer, il la transforma peu à peu en une sorte de patchwork, la refonte complète n'étant plus nécessaire.

Lancée dès les années 1960, l'idée d'une révision totale mit plus de trente ans pour aboutir. On finit par admettre que le texte de 1874, peu à peu enrichi, ne remplissait plus ses fonctions d'orientation et d'intégration, à cause de sa langue vieillie, de son hétérogénéité et de certaines dispositions dépassées. En 1999, le peuple et les cantons adoptèrent la constitution actuelle.

Pourcentages de "oui" (par canton) lors des votations sur la révision complète de la Constitution fédérale

Canton	1848	1872	1874	1999
Argovie	70%	62%	65%	49%
Appenzell (Rhodes-Extérieures)	78% ^a	37%	83%	45%
Appenzell (Rhodes-Intérieures)	7% ^a	7%	14%	34%
Bâle-Campagne	90%	84%	87%	66%
Bâle-Ville	88%	81%	86%	76%
Berne	77%	69%	78%	62%
Fribourg	oui ^b	22%	21%	73%
Genève	82%	37%	77%	86%
Glaris	100% ^a	74%	76%	30%
Grisons	oui ^c	43%	53%	52%
Jura	-	-	-	76%
Lucerne	59% ^d	35%	38%	57%
Neuchâtel	95%	47%	93%	70%
Nidwald	17% ^a	13%	19%	41%
Obwald	3% ^a	7%	17%	47%
Saint-Gall	68%	50%	57%	48%

Canton	1848	1872	1874	1999
Schaffhouse	79%	94%	97%	42%
Schwytz	25%	15%	18%	34%
Soleure	62%	62%	65%	53%
Tessin	27%	46%	33%	72%
Thurgovie	87%	84%	83%	40%
Uri	14% ^a	4%	8%	40%
Vaud	82%	6%	60%	76%
Valais	40%	13%	16%	50% ^e
Zoug	33%	29%	40%	54%
Zurich	91%	81%	95%	62%

^a Estimation faite lors de la *landsgemeinde*.

^b Vote du Grand Conseil

^c 54 juridictions pour, 12 contre

^d Abstentions comptées comme "oui".

^e 18 905 oui - 19 073 non

Sources: Feuille fédérale; Stat. hist.

1 - La Constitution fédérale de 1848

1.1 - Origines

En 1830, les libéraux s'imposèrent dans de nombreux cantons ([Régénération](#)) et ravivèrent l'esprit républicain de l'Helvétique. En moins d'une année, à la suite de mouvements révolutionnaires pacifiques, onze nouvelles [constitutions cantonales](#) furent adoptées qui reconnaissaient le principe de la souveraineté populaire et quelques droits fondamentaux.

Les libéraux poussaient à la révision du Pacte fédéral; le canton de Thurgovie en fit la demande officielle en 1831 et la majorité de la [Diète fédérale](#) (13 ½ cantons) approuva en 1832. Le projet élaboré par une commission, modifié en seconde lecture, vivement combattu par les conservateurs catholiques et protestants, les fédéralistes et les radicaux, fut refusé dans les cantons en été 1833 ([Pacte Rossi](#)).

Dans les années 1840, tandis que les radicaux gagnaient en influence dans le camp libéral et les ultramontains chez les conservateurs, le conflit devint plus confessionnel et se durcit. En 1847, des révolutions à Genève et Saint-Gall donnèrent aux partisans de la révision la majorité à la Diète; leurs exigences - dissolution du [Sonderbund](#), expulsion des jésuites, révision du Pacte fédéral - conduisirent à la guerre du Sonderbund, qui dura moins d'un mois et se termina à la fin de novembre 1847.

Nommée par la Diète et non pas élue par le peuple comme l'auraient souhaité les radicaux, la commission chargée de préparer la révision du Pacte fédéral se composait en majorité de membres de gouvernements cantonaux, hommes enclins au compromis et plus pragmatiques que portés sur la cohérence théorique. Cinq jours seulement après leur première réunion, la révolution éclatait à Paris (février 1848) et s'étendait bientôt aux monarchies autoritaires qui, en janvier 1848 encore, avaient menacé la Diète d'intervenir en cas de modification du Pacte. Les forces antilibérales se voyaient donc affaiblies à l'extérieur comme à l'intérieur. La commission sauta sur l'occasion: renonçant à une simple amélioration du vieux Pacte, elle créa en quelques semaines l'Etat fédéral. En juin, la Diète adopta la nouvelle Constitution, qu'acceptèrent 15 ½ cantons contre 6 ½ (Uri, Schwytz, Obwald, Nidwald, Zoug, Valais, Tessin et Appenzell Rhodes-Intérieures), lors de votations

tenues en juillet et août. A Lucerne, la décision positive fut obtenue grâce à l'addition des abstentions et des oui; à Fribourg, seul le Grand Conseil se prononça.

La Diète déclara le 12 septembre 1848 que la Constitution était acceptée et avait valeur de loi fondamentale de la Confédération; pourtant l'ancien Pacte restait encore en vigueur pour quelques semaines, jusqu'à la mise en place de l'[Assemblée fédérale](#) et du [Conseil fédéral](#), selon l'article 7 des dispositions transitoires. En octobre, le peuple ou les parlements élurent dans les cantons le Conseil national et le Conseil des Etats, qui tinrent séance à Berne le 6 novembre 1848 et, réunis en Assemblée fédérale, désignèrent les sept premiers conseillers fédéraux le 16 novembre. Le Pacte de 1815 avait vécu.

Auteur(e): Andreas Kley / PM

1.2 - Confédération et cantons

La nouvelle Constitution liait le principe national et le maintien de la souveraineté cantonale: cantons et Confédération collaborent dans un contexte dualiste. Selon l'article 3, les compétences de la Confédération nécessitaient un fondement constitutionnel formel ou tacite; les cantons exerçaient tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération, principe de subsidiarité repris en 1874 et en 1999. Les constitutions cantonales devaient obtenir la garantie de la Confédération, accordée à condition qu'elles soient conformes à la Constitution fédérale, permettent une certaine participation démocratique et puissent être révisées si la majorité des citoyens le demande. Les pouvoirs de la Confédération étaient très limités: politique extérieure (guerre et paix, traités, relations avec les Etats étrangers), régale des monnaies, fixation des poids et mesures, exécution de travaux publics. Le droit civil et pénal relevait des cantons, comme la procédure et la police en de nombreux domaines, l'instruction publique, les transports, l'essentiel des affaires militaires et de la législation économique (commerce et banques notamment).

Auteur(e): Andreas Kley / PM

1.3 - Les autorités fédérales

L'organisation étatique instituée en 1848 est encore en vigueur au début du XXI^e s., mais l'évolution économique, politique et sociale n'a cessé de renforcer la Confédération face aux cantons tout en montrant les limites de ses institutions.

Conséquence d'un compromis entre centralistes et fédéralistes, le Parlement fut conçu sur le modèle américain bicaméral: au Conseil national, alors élu au suffrage direct majoritaire, les cantons sont représentés proportionnellement à leur population, alors qu'ils disposent chacun de deux délégués au Conseil des Etats (un délégué pour les demi-cantons). Les deux chambres sont égales en droit. L'Assemblée fédérale, autorité suprême, dispose de pouvoirs étendus: elle élit le Conseil fédéral, les juges fédéraux et en cas de guerre le général; elle exerce la haute surveillance sur les autres pouvoirs. Comme instance judiciaire, elle réglait les conflits de droit public entre cantons. Elle a aussi des compétences gouvernementales, par exemple pour le maintien de la sûreté intérieure et extérieure. Le principe de la [séparation des pouvoirs](#) n'était donc pas parfaitement respecté.

Les constituants, qui avaient encore à l'esprit les faiblesses du régime du canton directeur, apparues lors du *Züriputsch* (1839) et dues à l'absence de gouvernement central, suivirent pour l'exécutif l'exemple des cantons régénérés et combinèrent la [collégialité](#) avec un système départemental: les sept conseillers fédéraux dirigent chacun un [département](#) de l'[administration fédérale](#), mais forment collectivement l'autorité exécutive supérieure. Le [président de la Confédération](#) n'est qu'un *primus inter pares*. Durant son mandat (trois ans, puis quatre ans), le Conseil fédéral ne peut être contraint à la démission.

La Constitution de 1848 donnait au [Tribunal fédéral](#) un rôle très restreint. Formé de juges à temps partiel, il siégeait par intermittence, en général pour des affaires civiles. La justice relevait ordinairement des cantons;

en droit public, le Conseil fédéral prenait presque toutes les décisions, avec recours possible auprès de l'Assemblée fédérale.

Auteur(e): Andreas Kley / PM

1.4 - Conquêtes démocratiques et libérales

Les constituants de 1848 cherchèrent à satisfaire les aspirations démocratiques à travers le principe représentatif, c'est-à-dire en donnant aux citoyens (mâles) le droit d'élire les conseillers nationaux. Les seuls éléments de démocratie directe étaient le référendum obligatoire en cas de révision totale ou partielle de la Constitution (art. 113-114) et la possibilité de demander une révision totale en réunissant 50 000 signatures (art. 113). Certaines dispositions cherchaient à faciliter le commerce et la circulation des personnes entre les cantons (art. 29-32), en accord avec les idées du **libéralisme** économique, mais la garantie de la **liberté du commerce et de l'industrie** ne fit même pas l'objet d'une discussion à la commission. Les douanes furent abolies sur le **marché intérieur** et la **liberté d'établissement** assurée aux Suisses chrétiens, mais non à ceux de religion juive (art. 41-42). La liberté de culte fit cesser les discriminations contre les protestants et les catholiques là où ils étaient en minorité, mais les israélites et les fidèles d'autres religions ne purent s'en prévaloir. L'article 54 interdisait la peine de mort pour crime politique.

Auteur(e): Andreas Kley / PM

1.5 - La révision de 1866

En 1864, la Suisse et la France signèrent un traité de commerce et d'établissement qui mit en lumière une faiblesse de la Constitution fédérale. L'égalité des droits et la liberté d'établissement était accordée à tous les citoyens français, de telle sorte que les juifs de ce pays se voyaient mieux traités que leurs coreligionnaires suisses. Les autorités proposèrent une révision constitutionnelle pour éliminer cette discrimination et corriger d'autres défauts. Le Parlement mit donc en votation neuf objets; le peuple accepta en 1866 les articles 41 et 49 relatifs à la liberté d'établissement et à l'égalité des droits des juifs suisses, mais refusa les huit autres dispositions (liberté de conscience, droit de vote en matière communale pour les Suisses établis hors de leur commune d'origine, élargissement des compétences de la Confédération).

Auteur(e): Andreas Kley / PM

2 - La Constitution fédérale de 1874

2.1 - L'échec de la révision de 1872

Les années 1860 virent se renforcer le **mouvement démocratique** qui, s'opposant à l'élite radicale, aux "barons fédéraux", voulait développer les institutions de la démocratie directe. Il souhaitait réviser la Constitution fédérale après les succès obtenus dans de nombreux cantons. Le projet, élaboré par une commission des deux Conseils, contenait nombre d'innovations: l'introduction du mariage civil, demandée par un postulat en 1869, s'inscrivait dans le contexte du Kulturkampf, lequel se raviva et s'enflamma en Suisse quand le premier concile du Vatican proclama le dogme de l'infailibilité pontificale (1870). La liberté du commerce et de l'industrie et un article sur l'école provenaient de la doctrine libérale. La Société suisse des juristes voulait une unification du droit et une réorganisation du Tribunal fédéral. Les défauts de la défense nationale, mis en évidence à l'occasion de la guerre franco-allemande et de la mobilisation qu'elle entraîna, plaidaient pour l'accroissement des compétences de la Confédération. Le mouvement démocratique exigeait, outre une législation fédérale sur les fabriques, le droit d'initiative et de référendum en matière de lois et d'arrêtés fédéraux. Le projet était trop ambitieux; ses adversaires, conservateurs catholiques et fédéralistes romands, l'emportèrent le 12 mai 1872, par quelque 260 859 non contre 255 609 oui et dans treize cantons contre neuf.

Auteur(e): Andreas Kley / PM

2.2 - La Constitution de 1874

Battus de peu, les partisans de la révision firent une seconde tentative. En revenant en arrière quant aux droits démocratiques et quant aux compétences de la Confédération dans les domaines militaire, judiciaire et scolaire, tout en renforçant les mesures inspirées du Kulturkampf, ils réussirent à réduire le camp adverse aux seuls conservateurs catholiques et à retourner en leur faveur les cantons protestants d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Grisons, Vaud, Neuchâtel et Genève. Lors de la votation du 19 avril 1874, le projet fut approuvé par environ 340 199 voix contre 198 013 et par 13 ½ cantons contre 8 ½.

La Constitution de 1874 consolidait l'Etat fédéral, dont les compétences législatives élargies allaient fonder une pratique juridique unifiée et garantie par un Tribunal fédéral désormais permanent. La liberté de culte était assurée à toutes les communautés et non plus seulement aux deux grandes confessions chrétiennes. La liberté d'établissement était élargie; les cantons et les communes devaient permettre l'exercice des droits politiques, après un court délai, à tout citoyen suisse nouveau venu. Pour la première fois étaient garantis la liberté de conscience et de croyance, la liberté du commerce et de l'industrie, le droit au mariage. Les châtiments corporels et la prison pour dettes étaient abolis, de même que la peine de mort, réintroduite cependant en 1879 par votation populaire. La Constitution réservait l'état civil aux autorités civiles et interdisait la fondation de couvents ou d'ordres religieux. Elle rendait les ecclésiastiques inéligibles au Conseil national. Elle renforçait l'interdiction des jésuites en vigueur depuis 1848 et soumettait la création d'évêchés à l'approbation fédérale ([Articles d'exception](#)). Ces dispositions, considérées comme discriminatoires par une majorité de catholiques, jouèrent pour ceux-ci un rôle de catalyseur politique jusque dans la seconde moitié du XX^e s.

Tel qu'entériné en 1874, le progrès des libertés fondamentales et de la sécularisation coïncidait avec l'apogée des radicaux, mais il mit fin à leur hégémonie, puisqu'il impliquait aussi le passage de la démocratie représentative à la démocratie semi-directe. Pour compenser la perte d'une série de compétences cantonales, les lois fédérales et les arrêtés de portée générale étaient soumis à une votation populaire, pour autant que 30 000 citoyens la demandent ([référendum](#) facultatif). Cette innovation contraignit à intégrer tôt ou tard les forces capables de faire aboutir un référendum, surtout si leurs activités ne se restreignaient pas à un domaine particulier. Elle lança donc le processus socio-politique qui aboutit à la [démocratie de concordance](#).

Auteur(e): Andreas Kley / PM

3 - Modifications introduites entre 1874 et 1996

La Constitution de 1874 subit 140 révisions partielles jusqu'en 1996. On lui ajouta des articles *bis*, *ter*, *quater*, etc. Elle devint de plus en plus hétérogène et embrouillée, à cause de modifications très différentes par leur date, leur degré de précision et leur style, touchant les compétences de la Confédération et l'organisation de ses autorités, les droits de l'homme et des citoyens, le nombre des cantons et leur territoire.

3.1 - Le partage des compétences

La majorité des révisions se rapportent au partage des compétences entre les cantons et la Confédération, qui tend à en exercer de plus en plus: elle s'en vit attribuer dans les domaines de l'unification du droit (civil et pénal), du droit de cité, des assurances sociales, de la protection des plus faibles (travailleurs, locataires, consommateurs par exemple). Elle reçut des pouvoirs nouveaux ou élargis en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de transports, de politique économique et de fiscalité. Cela se traduisit souvent par la création d'institutions (offices fédéraux) et entraîna donc une forte croissance de l'administration fédérale et de son personnel.

Principales compétences nouvelles (ou élargies) de la Confédération

Année	Article	Domaine
1890	34 ^{bis}	Assurance maladie et accidents
1891	39	Monopole des billets de banque
1897	24	Forêts (élargissement)
1898	64, 64 ^{bis}	Unification du droit civil et pénal
1908	24 ^{bis}	Forces hydrauliques
1908	34 ^{ter}	Protection des travailleurs
1917	41 ^{bis}	Droits de timbre
1919	24 ^{ter}	Navigation
1921	37 ^{bis}	Circulation des automobiles
1925	34 ^{quater}	Assurance vieillesse et invalidité
1928	44	Naturalisation
1945	34 ^{quinquies}	Assurance maternité
1947	31, 31 ^{bis-quinquies} , 32	Articles économiques
1947	34 ^{ter}	Assurance chômage
1947	34 ^{ter}	Protection des travailleurs
1953	24 ^{bis und quater}	Forces hydrauliques
1958	41 ^{bis}	Impôt anticipé
1958	41 ^{ter}	Impôt sur le chiffre d'affaires, impôt fédéral direct
1969	22 ^{quater}	Aménagement du territoire
1971	24 ^{septies}	Protection de l'environnement
1972	34 ^{quater}	Assurance vieillesse et invalidité
1972	34 ^{septies}	Protection des locataires
1975	24 ^{bis et quater}	Forces hydrauliques
1976	34 ^{novies}	Assurance chômage
1978	31 ^{quinquies}	Politique conjoncturelle
1981 et 1982	31 ^{sexies et septies}	Protection des consommateurs
1986	34 ^{septies}	Protection des locataires
1993	35	Levée de l'interdiction des maisons de jeu
1993	41 ^{ter}	Transformation de l'impôt sur le chiffre d'affaires en taxe à la valeur ajoutée

Sources:Auteur

Auteur(e): Andreas Kley / PM

3.2 - Droits politiques

Le référendum législatif introduit en 1874 était une arme pour les minorités parlementaires: jusqu'en 1891, la majorité radicale réussit à faire passer seulement six lois, tandis que treize échouèrent à l'issue des référendums lancés par les groupes conservateurs et fédéraliste. Pour donner au peuple la possibilité d'exprimer non seulement son refus, mais d'intervenir de façon constructive, on introduisit en 1891 l'initiative populaire (art. 121-122), qui est une demande de révision constitutionnelle partielle présentée par 50 000 citoyens. Elle prend généralement la forme d'un "projet rédigé de toutes pièces", sur lequel l'Assemblée fédérale ne peut donner qu'une recommandation de vote, et parfois celle d'une "proposition conçue en termes généraux"; dans ce cas, si le Parlement l'approuve, il élabore un projet concret à soumettre au peuple; sinon, la question de la révision est d'abord posée au peuple et selon la réponse, les Chambres

élaborent un projet qui fera l'objet d'un second scrutin. Le droit d'initiative appartenait aussi à chaque canton, aux deux conseils, à leurs commissions et à chaque parlementaire.

L'initiative devint au XX^e s. l'instrument des forces extraparlimentaires et des groupes de gauche ou de droite dont les Chambres refusaient les idées. Le plus souvent vouée à l'échec, elle suscite néanmoins des débats et des contre-projets qui fréquemment finissent par influencer la législation.

Après deux tentatives avortées en 1900 et 1910, une initiative sur l'élection du Conseil national à la proportionnelle fut acceptée en 1918 (art. 73). L'introduction de ce [système électoral](#) était aussi une revendication du comité d'Oltén lors de la grève générale. Elle coûta aux radicaux la majorité absolue en 1919, les socialistes gagnant autant de sièges que les conservateurs populaires. Le nouveau parti agrarien fit son entrée au Parlement, où il vint renforcer le camp bourgeois.

Conséquence des querelles autour du traité du Gothard avec l'Italie et l'Allemagne (1909), l'introduction en 1921 du référendum en matière de traités internationaux représenta un nouvel élément de démocratie directe, mais limité par une définition peu heureuse des traités visés, qui en excluait par exemple l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme (1974). Vu l'importance croissante des accords internationaux dans la seconde moitié du XX^e s., une définition plus précise fut donnée en 1977 (art. 89, al. 3-5). En revanche, le peuple rejeta d'autres développements de la démocratie directe, par exemple en 1987 l'initiative populaire sur le référendum en matière de dépenses militaires, et le Parlement refusa en 1906 et 1952 d'introduire l'initiative législative.

La Confédération obtint en 1966 le droit de légiférer sur le vote des Suisses de l'étranger (art. 45^{bis}, al. 2). Encore refusé en 1959, le [suffrage féminin](#) ne fut accepté qu'en 1971. L'âge de la majorité civique passa de 20 à 18 ans en 1991 (art. 74), une proposition analogue ayant échoué en 1979.

En 1977, le peuple et les cantons admirèrent à de fortes majorités un projet des Chambres portant le nombre des signatures exigées pour le référendum à 50 000 et pour l'initiative à 100 000, tout en fixant à leur récolte un délai de dix-huit mois. En 1987 on corrigea un grave défaut en autorisant le double oui lorsque sont soumis ensemble au vote une initiative et un contre-projet de l'Assemblée fédérale (art. 121^{bis}); désormais, il n'est plus possible d'affaiblir les partisans du changement en lançant un contre-projet qui les divise en deux camps.

La [clause d'urgence](#) de la Constitution de 1874 permettait de soustraire les lois et arrêtés "urgents" au référendum. On y recourut abusivement dans la première moitié du XX^e s. Une initiative populaire contre le droit d'urgence, acceptée en 1939, s'avéra un remède insuffisant. L'initiative "Retour à la démocratie directe", adoptée en 1949, imposa une nouvelle formulation (art. 89^{bis}).

Auteur(e): Andreas Kley / PM

3.3 - Organisation des autorités fédérales

Les dispositions relatives aux autorités n'ont guère changé en cent vingt-cinq ans, bien que la prédominance ait passé peu à peu de l'Assemblée au Conseil fédéral. L'élection de ce dernier par le peuple et son élargissement à neuf membres, demandés par des initiatives socialistes, furent refusés en 1900 et 1942.

L'article 114^{bis}, ajouté en 1914, fit du Tribunal fédéral la cour suprême de la Confédération. Cependant, la loi tarda à fixer ses compétences et la juridiction administrative est toujours restée lacunaire.

Parmi les mesures urgentes prises par le Conseil fédéral durant les deux guerres mondiales et la crise des années 1930, beaucoup n'avaient pas de base constitutionnelle. Elles s'appuyaient sur les [pleins pouvoirs](#) octroyés par l'Assemblée fédérale en vertu d'un [droit de nécessité](#) non écrit, qui permit par exemple

d'introduire l'impôt de défense nationale, impôt fédéral direct sur le revenu qui ne sera inscrit dans la Constitution qu'en 1958.

Auteur(e): Andreas Kley / PM

3.4 - Droits fondamentaux

La section traitant des droits fondamentaux n'a guère varié. On y ajouta en 1969 la garantie de la propriété (art. 22^{ter}), déjà admise dix ans plus tôt comme droit constitutionnel non écrit par le Tribunal fédéral. La critique contre les articles d'exception enfla après 1950; les interdictions frappant les jésuites et les nouveaux couvents furent enfin abolies en 1973. La Confédération adhéra en 1974 à la Convention européenne des droits de l'homme, dont les dispositions sont désormais considérées, en fait, comme droits constitutionnels (**Droits de l'homme**). Les dernières limitations à la liberté d'établissement tombèrent en 1975 (art. 45, révisé encore en 1983). L'article 4, alinéa 2, consacra en 1981 l'égalité des sexes (**Egalité féminine**). Le service civil pour objecteurs de conscience, refusé en 1977 et 1984, fut admis en 1992. L'introduction de droits sociaux s'avéra particulièrement difficile, puisque échouèrent par exemple celles du droit au travail (1894, 1946, 1947), du droit au logement (1970) et à la formation (1973). L'Assemblée fédérale refusa aussi, en 1987, de signer la Charte sociale européenne de 1961. Le Tribunal fédéral commença vers 1960 à compléter les droits fondamentaux figurant dans la Constitution par des droits non écrits, pour autant qu'ils représentent la prémisse d'une liberté écrite ou un élément propre à l'Etat de droit et à la démocratie (liberté d'opinion, liberté personnelle, droit à la vie, liberté des langues, liberté de réunion).

Auteur(e): Andreas Kley / PM

3.5 - Les cantons et leurs territoires

Les frontières intérieures ne bougèrent pas entre 1848 et la création du canton du Jura en 1978, que le peuple et les cantons admirent en changeant les articles 1 et 80 de la Constitution fédérale. Les modifications territoriales ultérieures (le Laufonnais passant de Berne à Bâle-Campagne en 1993 et la commune de Vellerat de Berne au Jura en 1996) furent aussi soumises au référendum constitutionnel, puisque l'article 5 garantit le territoire des cantons.

Auteur(e): Andreas Kley / PM

4 - La tentative de révision de 1935

Après la Première Guerre mondiale, la gauche demanda une révision complète de la Constitution, mais l'accumulation des problèmes sociaux fit passer cette préoccupation à l'arrière-plan.

Dans les années 1930, les frontistes, appuyés par des groupes professionnels, par les jeunes conservateurs et par le mouvement *Aufgebot* de Jacob Lorenz, lancèrent une initiative pour la révision totale. Leurs propositions mêlaient confusément des idées fascistes, nationalistes, anticommunistes, antisémites, antiparlementaires et antilibérales. Le système capitaliste devait faire place à une organisation corporative unissant de nouveau patrons et ouvriers; la démocratie représentative et référendaire s'effacerait devant un Etat autoritaire, dont le chef - les théoriciens frontistes pensaient à un landamman fédéral - saurait ramener à la mère-patrie une classe ouvrière dévoyée par l'internationalisme socialiste. L'initiative frontiste fut nettement refusée le 8 septembre 1935 par 511 578 voix contre 196 135.

Auteur(e): Andreas Kley / PM

5 - La Constitution fédérale de 1999

5.1 - Origines

Max Imboden, spécialiste de droit public, publia en 1965, après l'affaire des Mirage, un *Helvetisches Malaise*

qui incita le conseiller aux Etats radical Karl Obrecht et le conseiller national libéral Peter Dürrenmatt à déposer chacun une motion en faveur d'une révision complète de la Constitution, qu'il fallait remettre au goût du jour. La motion acceptée, une première commission d'experts se réunit en 1967 sous la présidence de l'ancien conseiller fédéral Friedrich Traugott Wahlen. Le rapport final de la commission Wahlen (1973) servit de base au projet de 1977, élaboré par un groupe de quarante-six experts sous la direction du conseiller fédéral Kurt Furgler et fort mal accueilli lors de la procédure de consultation (presque 900 prises de position). Les critiques portèrent sur la répartition floue des tâches entre cantons et Confédération et sur les aspects sociaux et économiques, comme le régime de la propriété.

Après un temps d'arrêt, le Conseil fédéral proposa au Parlement, en 1985, de poursuivre les travaux de révision. En 1987, l'Assemblée fédérale chargea le gouvernement d'élaborer un projet portant uniquement sur l'ordre des matières et la formulation, et reprenant le droit constitutionnel en vigueur, écrit et non écrit. En distinguant actualisation linguistique et juridique d'une part, réformes de fonds touchant les droits politiques et la justice d'autre part, on visait à empêcher que l'exercice ne fût condamné d'avance comme en 1977. Une commission d'experts se mit au travail; son projet, revu par le Conseil fédéral sur la base de la procédure de consultation (1995-1996), approuvé par les Chambres à la fin de 1998, fut accepté par 969 310 des votants (refusé par 669 158) et par treize cantons, le 18 avril 1999, après une campagne terne.

Auteur(e): Andreas Kley / PM

5.2 - Le contenu de la Constitution de 1999

Pour l'essentiel, la nouvelle Constitution entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 donne une formulation plus actuelle à des dispositions qui existaient déjà. Le texte se divise en six parties ou "titres". La première contient des dispositions générales. On trouve dans le titre 2, pour la première fois, une énumération systématique des droits fondamentaux et un catalogue des buts sociaux, qui ne peuvent cependant servir à fonder ni compétences précises ni prétentions directes à des prestations de l'Etat. Le titre 3 règle le partage des compétences entre Confédération, cantons et communes; l'accent est mis sur la collaboration et le partenariat. Les titres 4, 5 et 6 traitent des droits politiques, des autorités fédérales et de la révision de la Constitution.

Par rapport à son prédécesseur, le texte de 1999 renonce à certaines dispositions qui n'ont rien à faire dans une constitution (anciens art. 23^{bis} sur les céréales panifiables, 32^{ter} sur l'interdiction de l'absinthe) et à des règles vieilles (art. 34 sur le contrôle des agences d'émigration, 54 interdisant les finances d'admission au mariage, 4 interdisant les rapports de sujétion). Il intègre en revanche, pour leur donner plus de poids, des normes légales, comme la protection des données (art. 13), l'immunité des parlementaires (art. 162) et la publicité de leurs liens avec des groupes d'intérêts (art. 161). En outre, les fondements de la juridiction constitutionnelle, qui manquaient dans l'ancien texte, sont désormais précisés.

Les auteurs ont veillé à ne pas aller au-delà d'une mise à jour. Cependant, comme la modernisation de la langue, la mise en forme textuelle de pratiques jurisprudentielles et la délimitation nouvelle de ce qui doit figurer dans la Constitution et de ce qui relève des lois d'application impliquent inévitablement des jugements politiques, cette simple actualisation a provoqué des déplacements d'accent dont les conséquences ne sont pas encore prévisibles. Sur quelques points, néanmoins, des innovations de fond ont été proposées; pour la plupart, elles provenaient de la conférence des gouvernements cantonaux ou des deux commissions parlementaires des institutions politiques et concernaient, soit les relations entre cantons et Confédération, soit l'organisation de l'Assemblée fédérale. Toutes bénéficièrent d'un large consensus au Parlement, à l'image de l'article sur l'encouragement à la culture, ajouté par les Chambres bien qu'une proposition analogue eût échoué en votation populaire en 1994, faute d'avoir obtenu la majorité des cantons.

Principales innovations de fond de la Constitution fédérale de 1999

Article	Description
8, alinéa 2	Interdiction de la discrimination
48, 56	Suppression de l'approbation obligatoire par la Confédération des traités conclus par les cantons entre eux ou avec l'étranger
53, alinéa 3	Suppression du référendum obligatoire en cas de modification du territoire d'un canton
58	Principe de l'armée de milice inscrit dans la Constitution ^a
63	Nouvelles compétences de la Confédération dans le domaine de la formation professionnelle
69	La Confédération peut promouvoir la culture
70	La Confédération soutient les cantons plurilingues
143	Suppression de l'inéligibilité des ecclésiastiques au Conseil national et au Conseil fédéral
151	Nouvelle règle sur la convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée fédérale
155	Les services du Parlement sont désormais soumis à l'Assemblée fédérale
163	Simplification parmi les formes des actes édictés par l'Assemblée fédérale (suppression de l'arrêté fédéral de portée générale)
170	L'Assemblée fédérale doit évaluer l'efficacité des mesures prises par la Confédération

^a Des exceptions sont possibles (service long fait d'une seule traite).

Sources:Auteur

Auteur(e): Andreas Kley / PM

5.3 - Les réformes parallèles

En séparant mise à jour de la Constitution et réformes de fond, l'arrêté de 1987 a beaucoup facilité l'acceptation par le peuple et les cantons d'une révision à laquelle on travaillait depuis plus de trente ans.

Aux yeux des partisans de la révision, la mise à jour n'était qu'un préalable à de vraies réformes, quand bien même il s'agissait de processus distincts et juridiquement indépendants. Mais seule fut débattue la réforme de la justice; le Conseil national renonça pourtant en 1999 déjà, lors de la phase préparatoire, à toucher à la juridiction constitutionnelle. Le projet finalement adopté le 12 mars 2000 par 86,4% des voix se limitait à l'unification de la procédure pénale et civile, que personne ne contestait, et au développement des instances inférieures appelées à décharger le Tribunal fédéral.

La votation populaire du 10 juin 2001 a mis fin à une anomalie historique en supprimant de la Constitution l'article sur les diocèses, dirigé contre l'Eglise catholique-romaine et vestige du Kulturkampf. Le Parlement avait écarté ce point de la révision complète pour ne pas nuire au projet.

Un consensus ne put être trouvé au Parlement sur les propositions du Conseil fédéral relatives aux droits populaires (initiative législative, référendum administratif et financier facultatif, élévation du nombre de signatures exigé pour l'initiative constitutionnelle et le référendum). En 1999, le Conseil des Etats reprit dans une initiative parlementaire les points susceptibles de réunir une majorité, et le peuple les adopta en 2003: ainsi fut créée l'"initiative populaire générale", qui permet de proposer une modification soit constitutionnelle soit législative, par un projet conçu en termes généraux (les initiants peuvent recourir au Tribunal fédéral s'ils estiment que le contenu ou les objectifs du texte ne sont pas respectés); le référendum facultatif fut étendu aux traités internationaux, même bilatéraux, dont la mise en œuvre exige une modification du droit.

La réforme des institutions exécutives, qui fut lancée vers 1990 indépendamment de la révision totale de la Constitution, bien qu'elle lui soit liée sur le fond, a perdu tout élan après l'échec de la réforme du gouvernement présentée en 1993. Comme ces projets sont visiblement au point mort, on peut se demander, au début du XXI^e s., si la révision de la Constitution débouchera sur de vraies réformes institutionnelles, comme on l'espérait dans les années 1980 et 1990, ou si elle n'a pas plutôt mis un terme à ces attentes.

Auteur(e): Andreas Kley / PM

Références bibliographiques

Bibliographie

- C. Hilty, *Les constitutions fédérales de la Confédération Suisse*, 1891 (all. 1891, reprint 1991)
- Th. Curti, *Geschichte der Schweiz im XIX. Jahrhundert*, 1902
- E. His, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, 3 vol., 1920-1938
- H. Nabholz, P. Kläui, *Quellenbuch zur Verfassungsgeschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft*, ³1947
- W.E. Rappard, *La Constitution fédérale de la Suisse 1848-1948*, 1948
- J.-F. Aubert, *Petite hist. constitutionnelle de la Suisse*, ³1979
- J.-F. Aubert, «Introduction hist.», in *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, 1987- (avec bibliogr.)
- A. Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, 1992
- U. Häfelin, W. Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, ⁵2001
- J.-F. Aubert, P. Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, 2003