

FEUILLE FÉDÉRALE

90^e année

Berne, le 18 mai 1938

Volume I

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

3717

RAPPORT

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative tendant à restreindre l'emploi de la clause d'urgence.

(Du 10 mai 1938.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le 14 mars 1938, nous vous avons soumis notre rapport sur l'aboutissement de l'initiative tendant à restreindre l'emploi de la clause d'urgence pour les arrêtés fédéraux (revision de l'article 89 de la constitution). Cette initiative, appuyée par 289 765 signatures valables, avait été déposée le 11 février 1938 par le comité du « mouvement des lignes directrices ». Nous avons l'honneur de nous prononcer ci-après sur le fond de l'initiative.

I.

Voici le texte de l'article 89 de la constitution fédérale en vigueur et le texte proposé par l'initiative:

(Texte en vigueur.)

Les lois fédérales, les décrets et les arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'accord des deux conseils.

Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence.

(Texte proposé.)

(1^{er} alinéa inchangé.)

Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale sont soumis à la décision du peuple si la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

Les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre pas de délai peuvent être déclarés urgents si chacun des deux conseils le décide à la majorité des deux tiers des votants et dans ce cas, ils ne sont pas soumis à la décision du peuple; ils cessent leurs effets trois ans après leur mise en vigueur.

Les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans sont soumis également à l'adoption ou au rejet du peuple si la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

... sont soumis également à la décision du peuple si ...

L'initiative entend restreindre de trois façons la faculté d'exclure le referendum au moyen d'arrêtés fédéraux urgents: 1° en donnant aux arrêtés fédéraux urgents le nom d'arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre pas de délai; 2° en exigeant la majorité des deux tiers des votants dans chaque conseil pour la déclaration d'urgence; 3° en prévoyant un délai maximum de trois ans à l'expiration duquel les arrêtés urgents cessent leurs effets. En supprimant dans le deuxième alinéa les mots « qui n'ont pas un caractère d'urgence » et en ajoutant un nouvel alinéa pour les arrêtés urgents, l'initiative vise à une modification de forme, qui fait toutefois ressortir que pour les arrêtés fédéraux de portée générale le referendum facultatif est la règle et la déclaration d'urgence l'exception. Deux modifications apportées au texte français sont aussi d'ordre purement rédactionnel. Ainsi, les deux phrases composant le 2° alinéa actuel sont réunies en une seule (« Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale sont soumis ... »); les mots « de portée générale » se rapportent comme jusqu'ici uniquement aux arrêtés fédéraux, car il va de soi qu'aucune loi fédérale ne peut être considérée comme n'étant pas de portée générale. Le remplacement des mots « soumis à l'adoption ou au rejet du peuple » figurant aux 2° et dernier alinéas par ceux de « soumis à la décision du peuple » est également d'ordre purement rédactionnel. Il en est de même du remplacement, aux 2° et dernier alinéas du texte allemand, des mots « sollen vorgelegt werden » par « sind vorzulegen ». Le terme « arrêté fédéral » est traduit dans le texte italien en vigueur par « risoluzione federale »; l'usage et la présente initiative le remplacent par « decreto federale ». L'initiative améliore encore le texte italien sur divers points de détail.

L'initiative veut « empêcher un emploi abusif de la clause d'urgence pour les arrêtés fédéraux »; elle est dirigée « contre les atteintes aux droits démocratiques ». Née d'un malaise suscité par les arrêtés fédéraux urgents qui ont été édictés pendant la crise économique, elle recherche un remède en rendant plus difficile la déclaration d'urgence et en limitant la durée des arrêtés urgents. D'autres initiatives ont également leur origine dans un mécontentement provoqué par des actes législatifs votés pendant la crise. Tel est le cas de l'initiative pour l'extension de la juridiction constitutionnelle qui propose notamment comme remède de soumettre le législateur fédéral au contrôle judiciaire. Nous nous sommes prononcés sur cette initiative dans notre rapport du 17 septembre 1937 (FF 1937, III, 5), et les chambres ont déjà décidé d'en recommander le rejet au peuple et aux cantons. En outre, « l'union des indépendants » a déposé, le 7 avril 1938,

une initiative concernant le droit de nécessité et l'urgence, initiative qui propose de modifier l'article 89, 2^e alinéa, de la constitution, d'ajouter un 4^e alinéa à l'article 89 et d'introduire un article 89 bis. Voici ces propositions :

Art. 89, 2^e al.

Les lois fédérales, de même que les arrêtés fédéraux d'une portée générale doivent être en outre soumis à l'adoption ou au rejet du peuple si la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons. Les conseils peuvent aussi décider que les lois fédérales ou des arrêtés fédéraux seront immédiatement soumis à l'adoption ou au rejet du peuple.

Art. 89, 4^e al.

Les arrêtés fédéraux d'une portée générale et dont l'entrée en vigueur ne saurait être différée peuvent être appliqués provisoirement jusqu'à l'expiration du délai référendaire et jusqu'à une votation populaire éventuelle, pour autant qu'ils ont été adoptés à l'appel nominal par la moitié au moins de tous les membres de chaque conseil. Ils deviennent caducs s'ils ne sont pas soumis au peuple et adoptés par celui-ci dans les quatre mois dès la remise du nombre de signatures requis pour demander la votation du peuple.

Art. 89 bis.

En cas de mobilisation fédérale, les droits constitutionnels peuvent être provisoirement restreints par des arrêtés fédéraux d'une portée générale.

En cas de détresse économique générale, les conseils peuvent être autorisés, pour une durée maximale de deux années, par une loi qui devra être soumise à l'adoption ou au rejet du peuple, à restreindre, au moyen d'arrêtés fédéraux d'une portée générale, la liberté de commerce et d'industrie et à décréter des mesures financières extraordinaires ; dans les deux cas, l'égalité devant la loi sera respectée.

Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux édictés en vertu de l'article 89 bis deviennent caducs une année au plus tard après la fin de la mobilisation au cas prévu dans le premier alinéa, ou après l'expiration de la loi au cas prévu dans le deuxième alinéa. Ils peuvent être soustraits au referendum s'ils sont adoptés à l'appel nominal par la moitié au moins de tous les membres de chaque Conseil.

Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux qui auraient été promulgués en méconnaissance des articles 89 et 89 bis de la constitution fédérale n'engagent ni les autorités administratives, ni les tribunaux.

L'initiative de « l'union des indépendants » tend donc à refondre la réglementation du referendum pour les lois fédérales et les arrêtés fédéraux :

1. La clause d'urgence ne doit pas exclure le referendum facultatif ; elle doit simplement entraîner l'application provisoire de l'arrêté fédéral de portée générale jusqu'à l'expiration du délai référendaire ou, le cas échéant, jusqu'à la votation populaire. Si le peuple rejette l'arrêté fédéral

ou si la votation populaire n'a pas lieu dans les quatre mois dès le dépôt de la demande de referendum, l'arrêté fédéral provisoirement appliqué cesse ses effets. L'urgence ne doit être déclarée qu'avec l'assentiment de la moitié de tous les membres de chacun des deux conseils, la votation devant se faire par appel nominal. L'arrêté fédéral urgent est désigné comme arrêté fédéral d'une portée générale dont l'entrée en vigueur ne saurait être différée.

2. Une réglementation spéciale est prévue pour l'état de nécessité (nouvel art. 89 *bis*). En cas de mobilisation fédérale, les droits constitutionnels peuvent être provisoirement restreints par des arrêtés fédéraux d'une portée générale. En cas de détresse économique générale, une loi soumise au referendum obligatoire peut autoriser l'Assemblée fédérale, pour deux ans tout au plus, à restreindre, au moyen d'arrêtés fédéraux d'une portée générale et en respectant l'égalité devant la loi, la liberté du commerce et de l'industrie et à décréter des mesures financières extraordinaires. Les arrêtés fédéraux édictés en vertu d'une telle disposition peuvent être soustraits au referendum s'ils sont adoptés à l'appel nominal par la moitié au moins de tous les membres de chaque conseil. Les lois et arrêtés relevant du droit de nécessité deviennent caducs une année au plus tard après la fin de la mobilisation ou après l'expiration de la loi accordant des pouvoirs extraordinaires à l'Assemblée fédérale.

3. Les conseils législatifs seraient compétents pour décider que les lois fédérales ou les arrêtés fédéraux seront d'emblée soumis à la votation du peuple (au lieu d'insérer la clause usuelle concernant le referendum facultatif).

4. Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux qui « auraient été promulgués en méconnaissance des articles 89 et 89 *bis* de la constitution fédérale » ne doivent engager ni les autorités administratives, ni les tribunaux. Nous n'avons pas à nous occuper dans le présent rapport de cette dérogation à l'article 113, 3^e alinéa, de la constitution.

L'initiative du « mouvement des lignes directrices » et l'initiative de « l'union des indépendants » proposent chacune un nouveau texte pour l'article 89 de la constitution; les deux textes proposés sont pourtant inconciliables. Ce seul fait indique clairement que les deux initiatives se rapportent à la même question constitutionnelle, bien que l'initiative de « l'union des indépendants » traite encore de points que l'initiative du « mouvement des lignes directrices » ne mentionne pas.

Comme les deux initiatives traitent de la même matière constitutionnelle, l'article 15 de la loi du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale doit être appliqué. Il est ainsi conçu:

« Si plusieurs demandes d'initiative populaire concernant la même question constitutionnelle sont déposées à la chancellerie fédérale, l'Assemblée fédérale

devra d'abord traiter et soumettre à la votation populaire celle qui aura été déposée en premier lieu.

Les autres demandes seront successivement liquidées dans l'ordre où elles ont été déposées.»

Cet article 15 règle l'ordre suivant lequel plusieurs initiatives concernant la même question doivent être traitées et soumises à la votation populaire. Le moment du dépôt des initiatives est déterminant. Par conséquent, c'est en premier lieu l'initiative du « mouvement des lignes directrices » qui doit être traitée et soumise à la votation populaire, après quoi ce sera le tour de l'initiative de « l'union des indépendants ».

Le texte allemand de l'article 15, 2^e alinéa, n'est pas clair, la phrase « Die übrigen Begehren werden in der Reihenfolge ihres Einganges je nach Erledigung der früher eingereichten behandelt » pouvant aussi laisser supposer que l'initiative ultérieurement déposée n'a besoin d'être soumise au peuple que si l'initiative déposée en premier lieu n'a pas été adoptée par le peuple et les cantons. Comme l'a toutefois relevé von Waldkirch (*Mitwirkung des Volkes bei der Rechtssetzung*, p. 19), la constitution exige sans aucun doute que *chaque* initiative soit traitée. L'initiative ultérieurement déposée doit donc aussi être traitée, que la première ait été adoptée ou non. Les textes français et italien de l'article 15, 2^e alinéa, sont d'ailleurs tout à fait explicites. La seconde initiative doit être traitée lorsque la première aura fait l'objet d'une décision, c'est-à-dire aura été soumise à la votation populaire. Il faut entendre par « traiter » la décision par laquelle l'Assemblée fédérale recommande l'adoption ou le rejet (avec ou sans contre-projet). Rien ne s'oppose cependant à ce que le rapport sur la première initiative tienne également compte de la seconde, car il est indiqué, en vue d'examiner l'ensemble des questions soulevées, d'étudier en même temps les solutions divergentes proposées par la seconde initiative.

Les deux initiatives ne peuvent d'ailleurs pas être soumises simultanément à la votation populaire, sinon deux dispositions contradictoires pourraient être adoptées, car il n'est pas interdit de voter oui pour les deux initiatives. Si les votations n'ont, en revanche, pas lieu en même temps et que les deux initiatives viennent à être adoptées, l'adoption de la seconde a pour effet d'annuler la première décision en faisant naître un droit postérieur.

Dans le présent rapport, nous devons donc nous prononcer et vous soumettre des propositions sur l'initiative du « mouvement des lignes directrices ». L'étude des questions que cette initiative soulève au sujet d'une nouvelle réglementation des arrêtés urgents exige pourtant que les solutions divergentes proposées par l'initiative de « l'union des indépendants » soient examinées en même temps. Les rapports entre l'urgence et le droit de nécessité commandent aussi de faire rentrer le problème du droit de nécessité dans le cadre de nos considérations, surtout en vue de préciser ces rapports et de montrer en quoi consiste ce problème. Nous

n'avons toutefois pas à vous présenter maintenant une proposition relative au droit de nécessité et, particulièrement, à l'initiative de « l'union des indépendants »; cette proposition aura sa place dans le rapport sur ladite initiative.

II.

La présente initiative étant due au malaise suscité par les arrêtés fédéraux urgents édictés pendant la crise, il est indiqué d'émettre quelques brèves considérations sur ces arrêtés. Pendant les premières années de l'après-guerre, divers arrêtés urgents ont été pris, mais beaucoup d'entre eux devaient servir de transition entre le droit extraordinaire institué pendant la guerre et la législation ordinaire; on se trouvait ainsi en présence d'un degré intermédiaire entre les ordonnances de guerre et la législation ordinaire. Le nombre de ces arrêtés diminua aussi peu à peu; c'est ainsi qu'un seul arrêté urgent fut édicté en 1929. La situation changea cependant à partir de l'automne 1931; de nombreuses mesures extraordinaires dictées par la crise furent prises, et le nombre des arrêtés urgents augmenta dans une forte mesure. Le nombre le plus élevé de ces arrêtés édictés au cours d'une année se monte à seize; il a été atteint en 1934.

En tout, 80 arrêtés fédéraux urgents ont été pris de 1931 au 1^{er} avril 1938. Beaucoup n'ont fait que proroger ou modifier d'autres arrêtés urgents. Un tiers d'entre eux ne sont d'ailleurs plus en vigueur.

Des 80 arrêtés précités, 47 ont été adoptés en votation finale par les deux conseils unanimes. 16 ont été votés presque à l'unanimité en ce sens qu'il y avait tout au plus sept opposants au Conseil national et deux au Conseil des Etats. Seuls les 17 autres arrêtés soulevèrent de l'opposition; on en compte toutefois quelques-uns dont l'urgence n'était pas contestée et qui ne furent combattus que pour d'autres raisons. Une proposition de remplacer la clause d'urgence par la clause référendaire ne fut présentée que pour 11 de ces 17 arrêtés. Il est vrai qu'une telle proposition fut encore présentée pour 5 autres arrêtés qui furent cependant adoptés en votation finale par les deux conseils unanimes ou presque unanimes. Il s'ensuit que la clause d'urgence ne fut combattue que dans 16 cas, c'est-à-dire pour un cinquième seulement des arrêtés, tandis qu'elle fut admise sans opposition dans 64 cas, soit pour les quatre cinquièmes. Parmi les 16 cas où l'urgence était contestée, il y en a huit pour lesquels elle fut votée au Conseil national par moins des deux tiers des votants; six de ces arrêtés réunirent cependant en votation finale une majorité acceptante de plus des deux tiers. Mais la majorité acceptante fut souvent formée, en votation finale, par moins de la moitié des membres, soit par moins de 94 membres au Conseil national et par moins de 22 au Conseil des Etats. Il arriva encore plus souvent, au Conseil national, qu'en cas de votation sur une proposition de remplacer la clause d'urgence par la clause référendaire, l'urgence fut votée par moins de 94 membres.

La validité des arrêtés fédéraux urgents édictés pendant la crise fut, le plus souvent, limitée à une durée de deux à quatre ans; la plupart de ces arrêtés furent cependant prorogés, avec ou sans modifications, par un autre arrêté fédéral urgent. Il y a pourtant quelques arrêtés dont la durée d'application n'a pas été limitée; ils concernent pour la plupart des mesures uniques ou certaines ouvertures de crédits; ces derniers arrêtés deviennent sans objet dès que les crédits accordés sont épuisés. Si quelque autre arrêté fédéral urgent fut édicté — par exemple pour instituer une réglementation provisoire — ce fut dans l'idée qu'une loi fédérale le remplacerait plus tard, lorsque de plus nombreuses expériences auraient été faites (ainsi en matière de défense aérienne passive).

Tous les arrêtés édictés pendant la crise ne contiennent pas de dispositions fondées sur le droit de nécessité. C'est cependant le cas d'un grand nombre, dont le contenu s'écarte du droit ordinaire résultant de la constitution ou des lois. On peut se demander si c'est la clause d'urgence en soi ou plutôt le contenu extraordinaire de ces arrêtés qui a provoqué le mécontentement régnant en divers endroits à l'égard des arrêtés urgents. Il est probable que le reproche d'abuser de la déclaration d'urgence se fonde notamment sur le contenu extraordinaire des arrêtés et sur leur longue durée d'application. L'urgence et le droit de nécessité sont, il est vrai, des notions qui ne se trouvent pas sur le même plan; ils forment cependant les deux éléments des arrêtés qui ont provoqué des critiques. La clause d'urgence est une notion de procédure législative et constitue l'exception à la règle selon laquelle les arrêtés fédéraux d'une portée générale sont soumis au referendum facultatif; par suite de la clause d'urgence, le referendum est exclu du fait que l'application de l'arrêté ne souffre aucun délai. Ce qui caractérise le droit de nécessité, c'est le contenu extraordinaire de l'arrêté qui sort des limites du droit constitutionnel normal ou des lois en vigueur.

La régression de la crise permet de préparer et d'amorcer l'abrogation des prescriptions extraordinaires, qui devront être abrogées dans un avenir rapproché ou, en tant que cela serait impossible, être intégrées à la législation ordinaire. Nous rappelons le projet de revision des articles de la constitution relatifs au domaine économique et celui de réforme constitutionnelle des finances fédérales, projets que nous vous avons soumis en date des 10 septembre 1937 et 18 mars 1938. Signalons, à ce propos, que la commission du Conseil national chargée d'examiner le premier projet proposa d'insérer une prescription d'après laquelle les dispositions d'exécution des nouveaux articles régissant l'ordre économique ne doivent être introduites que par des lois ou arrêtés pour lesquels la votation populaire peut être demandée; cette prescription prévoit toutefois que, « en période de perturbations économiques, l'Assemblée fédérale peut, lorsque les circonstances l'exigent impérieusement, prendre des arrêtés munis de la clause d'urgence »; ces arrêtés deviennent caducs trois ans après leur

entrée en vigueur. La commission ne présenta toutefois cette proposition qu'à titre provisoire, dans l'idée qu'elle sera abandonnée ou maintenue suivant le résultat de la votation populaire sur la présente initiative. Le Conseil national a réservé son examen. Notons encore que notre projet de réforme des finances fédérales contient aussi des dispositions transitoires suivant lesquelles l'Assemblée fédérale prend, jusqu'à l'entrée en vigueur des lois d'exécution — mais jusqu'à fin 1942 au plus tard —, les mesures nécessaires pour assurer l'équilibre des finances dans les limites du programme financier de 1938. C'est ainsi que s'opère l'abrogation du régime instauré par les programmes financiers. Dans d'autres domaines également, le régime des arrêtés fédéraux urgents est abandonné; c'est ainsi que le nouvel arrêté fédéral instituant une aide en faveur des entreprises privées de chemin de fer et de navigation dont l'exploitation est compromise par la crise a été muni de la clause référendaire (arrêté fédéral du 22 octobre 1937, RO 54, 49) et que, d'autre part, nous vous avons soumis, le 5 avril 1938, un projet d'arrêté fédéral réprimant les infractions en matière de défense aérienne passive, arrêté qui est muni également de la clause référendaire; ce dernier projet témoigne que les arrêtés urgents ne doivent pas nécessairement être complétés par d'autres arrêtés urgents.

Le régime des arrêtés urgents est abandonné par conséquent dans la mesure du possible. Pas n'est donc besoin de reviser l'article 89 de la constitution pour assurer cette abolition. Une revision de cet article peut, en revanche, être utile en tant qu'il s'agit de restreindre le plus possible le nombre des nouveaux arrêtés urgents. Une réforme aurait donc pour principal objet d'empêcher que, lors de nouvelles crises, on ne recoure trop facilement à la clause d'urgence et ne prévoie, pour ces arrêtés urgents, une trop longue durée d'application.

III.

Avant d'examiner la *réforme de l'institution des arrêtés fédéraux urgents*, constatons qu'il y a des cas où il est indispensable de légiférer plus rapidement que ne le permet l'arrêté avec clause référendaire; dans ces cas, l'Assemblée fédérale doit être seule compétente, l'arrêté ne pouvant souffrir le retard qu'entraînent le délai référendaire et, le cas échéant, l'organisation d'une votation populaire. Cela n'est pas contesté, et la présente initiative le reconnaît également. L'initiative s'en tient aussi, avec raison, au principe selon lequel seuls les arrêtés fédéraux d'une portée générale, à l'exclusion des lois fédérales, peuvent être déclarés urgents. D'une manière générale, les arrêtés urgents ne sont destinés qu'à instituer des mesures provisoires pour une durée limitée, tandis qu'un régime durable doit être instauré par une loi. L'initiative entend précisément insister tout particulièrement sur la validité limitée de l'arrêté urgent. Une réglementation

durable ne doit être introduite que par un acte législatif soumis au referendum facultatif.

1. DÉFINITION DE L'URGENCE

L'initiative considère l'urgence comme se rapportant au temps; elle repousse donc l'idée de l'urgence uniquement « matérielle » (« materielle Dringlichkeit »). La définition « arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre pas de délai » est juste. Tel est aussi, assurément, le sens du mot « urgent » dans le texte constitutionnel en vigueur; c'est ce que nous avons déjà exposé dans notre rapport sur l'initiative pour l'extension de la juridiction constitutionnelle (FF 1937, III, 21/22). Il se peut que, pendant la crise, on ne se soit pas tenu toujours très strictement à ce principe; notons que ce sont là des cas très rares et que, d'une manière générale, l'urgence par rapport au temps existait aussi pour les arrêtés fédéraux urgents édictés pendant la crise. L'expression « dont l'entrée en vigueur ne saurait être différée », employée par l'initiative de « l'union des indépendants », correspond aussi, quant au fond, aux termes adoptés par l'initiative du « mouvement des lignes directrices ». Il ne pourrait être qu'utile d'insérer dans la constitution la définition de l'urgence par rapport au temps, car elle inciterait à examiner plus rigoureusement si l'urgence existe ou non.

2. MAJORITÉ REQUISE POUR LA CLAUSE D'URGENCE

L'initiative du « mouvement des lignes directrices » exige, pour la déclaration d'urgence, la majorité des deux tiers des votants dans chaque conseil. En droit cantonal, la majorité des deux tiers des membres votants du Grand conseil est requise dans le canton de Neuchâtel depuis 1879 (art. 39, 3^e al., de la constitution cantonale) pour la déclaration d'urgence d'arrêtés de portée générale; cette même majorité est requise aussi dans le canton de Bâle-Ville (loi du 22 mars 1923). La situation diffère toutefois selon qu'il s'agit de la Confédération ou de ces cantons, étant donné qu'en matière fédérale le système des deux chambres est déjà une certaine garantie et que le délai référendaire est plus long (quarante jours seulement dans le canton de Neuchâtel et six semaines dans celui de Bâle-Ville); l'organisation d'une votation fédérale exige aussi plus de temps. Une autre différence encore réside dans le fait que le contenu des arrêtés fédéraux urgents est souvent tel que le refus de déclarer l'urgence pourrait causer un dommage grave et irréparable, alors que la portée des arrêtés urgents des grands conseils des deux cantons susmentionnés n'est tout de même pas aussi considérable.

En exigeant la majorité des deux tiers, on permet à une minorité d'empêcher la déclaration d'urgence et par conséquent de faire obstacle à

ce qu'un arrêté fédéral répondant à une nécessité impérieuse entre en vigueur à temps. Une minorité d'un tiers des membres d'un conseil emporterait ainsi les décisions. On soutient, d'autre part, que l'accord nécessaire des deux tiers des votants développerait l'esprit de compréhension et d'entente au sein du parlement; si ce but ne peut être atteint, la minorité doit au moins pouvoir réserver au peuple le droit de se prononcer. L'introduction du vote à la majorité qualifiée permettrait à la minorité de ne pas se faire battre par une majorité fortuite; elle doit pouvoir en appeler au peuple. N'oublions cependant pas que la clause référendaire empêche l'arrêté fédéral d'entrer en vigueur à temps et qu'un dommage irréparable peut en résulter pour le pays. C'est précisément eu égard à l'urgence que l'introduction du vote à la majorité des deux tiers suscite de graves appréhensions. Nous craignons aussi que l'adhésion à la déclaration d'urgence ne devienne l'objet de marchandages et ne puisse s'obtenir donnant donnant. De telles pratiques seraient contraires à l'intérêt public. Lorsque l'entrée en vigueur immédiate d'un arrêté est commandée par l'intérêt du pays, elle ne doit pas donner lieu à des marchandages.

Le danger d'un recours abusif à la déclaration d'urgence est du reste diminué lorsque d'autres précautions — comme la définition de l'urgence et la limitation de la durée des arrêtés — sont encore prises. Mais la meilleure des garanties d'une juste application de la constitution réside dans la personne des membres de l'Assemblée fédérale et dans leur sentiment de responsabilité; rappelons aussi que les mandats législatifs sont de courte durée et que le peuple peut, lorsqu'il s'agit de les renouveler, tirer ses conséquences comme bon lui semble.

On peut instituer une garantie contre une majorité de hasard en exigeant, comme le propose l'initiative de « l'union des indépendants », que la déclaration d'urgence soit votée par la moitié de tous les membres de chaque conseil. A vrai dire, on ne rencontre, parmi les arrêtés fédéraux urgents édictés pendant la crise, aucun pour lequel la déclaration d'urgence aurait été votée seulement par une majorité de hasard. En revanche, il est arrivé fréquemment que des arrêtés dont l'urgence était incontestée fussent acceptés, dans l'un ou l'autre conseil, par une majorité formée de moins de la moitié de tous les membres. En exigeant la majorité de tous les membres, on dérogerait aussi, il est vrai, à l'article 88 de la constitution, qui veut que les décisions soient prises à la majorité absolue des votants. Mais cette dérogation créerait un droit égal pour tous, empêcherait que la clause d'urgence ne soit décidée par une majorité de hasard, et n'accorderait pas à une minorité la faculté d'avoir le dernier mot. Pour ces motifs, il est admissible d'exiger qu'un arrêté fédéral ne puisse être déclaré urgent qu'avec l'accord de la moitié au moins de tous les membres de chaque conseil. On peut, croyons-nous, passer sans hésiter sur la légère complication de procédure résultant de ce que le nombre des voix devrait toujours être établi exactement lors des votations sur la clause d'urgence. L'ini-

tiative de « l'union des indépendants » demande même que la déclaration d'urgence soit votée à l'appel nominal; ce serait un moyen, dit-on, de fixer la part de responsabilité des représentants du peuple. Il ne nous paraît cependant pas indiqué d'introduire dans la constitution une disposition d'ordre réglementaire comme celle-ci; la manière de voter dans les conseils est prévue par les règlements de ces derniers et n'est pas du ressort de la constitution.

Nous acquiesçons à la proposition de rendre plus difficile la déclaration d'urgence en décidant que celle-ci doit être votée par la moitié au moins de tous les membres de chacun des deux conseils. En revanche, nous repoussons, pour les motifs ci-dessus, le système de la majorité des deux tiers des votants réclamé par l'initiative du « mouvement des lignes directrices ».

3. LIMITATION DE LA DURÉE DES ARRÊTÉS FÉDÉRAUX URGENTS

Il est conforme à la notion d'urgence, considérée comme impliquant l'impossibilité de différer l'entrée en vigueur d'un acte législatif, qu'un arrêté fédéral urgent n'ait qu'une validité *temporaire*. L'urgence qui avait obligé l'Assemblée fédérale de soustraire un arrêté au referendum facultatif et de le mettre immédiatement en vigueur cesse, en effet, dès que le maintien des mesures prises peut être assuré par un arrêté contenant la clause référendaire. C'est pourquoi il est juste d'exiger que l'arrêté fédéral urgent cesse ses effets aussitôt que possible, ou soit sanctionné par un acte législatif soumis au referendum facultatif.

Pour assurer une limitation de la durée d'application des arrêtés fédéraux urgents, l'initiative du « mouvement des lignes directrices » entend introduire une prescription établissant que les arrêtés de cette catégorie doivent cesser leurs effets au plus tard trois ans après leur mise en vigueur. On peut se demander comment il faut comprendre ce délai. L'arrêté fédéral ne peut-il être renouvelé, les trois ans écoulés, que par un arrêté soumis au referendum facultatif ou peut-il l'être, si l'urgence existe à nouveau, par un arrêté fédéral urgent? Le texte de l'initiative ne contient aucune indication autorisant une interprétation restrictive en ce sens qu'une prorogation, à l'expiration des trois ans, ne pourrait en aucun cas s'opérer autrement que par un arrêté contenant la clause référendaire. Une telle restriction entraînerait aussi une difficulté technique résultant du fait qu'un nouvel arrêté qui différerait du premier sur quelques points pourrait quand même être édicté sans être muni de la clause référendaire; la prorogation d'un arrêté resté inchangé ne pourrait guère se faire d'une autre manière que celle d'un arrêté ayant subi certaines modifications. La limitation de durée ne veut donc pas dire que la prorogation d'un arrêté par la voie d'un arrêté urgent soit complètement exclue; elle signifie pourtant qu'il convient d'examiner attentivement si l'entrée en vigueur de l'arrêté

prorogeant celui qui cesse ses effets ne peut réellement pas non plus être différée. La prorogation par la voie d'un arrêté déclaré urgent ne doit, certes, pas être la règle. Peut-être n'a-t-on pas toujours, ces dernières années, témoigné une très grande sévérité à cet égard. La raison en est partiellement que des arrêtés fédéraux urgents outrepassaient fréquemment les limites du droit constitutionnel ordinaire et que l'on pensait devoir recourir à ces arrêtés en attendant les revisions constitutionnelles projetées. Mais il pourra aussi arriver que l'entrée en vigueur d'un arrêté prorogeant un arrêté urgent ne souffre, à son tour, aucun délai; dans de tels cas, l'urgence devrait pourtant pouvoir être déclarée.

Le principe selon lequel il faut limiter la durée d'application des arrêtés fédéraux urgents est juste; une réglementation durable ne doit pas être introduite par la voie de la déclaration d'urgence. Un arrêté fédéral urgent peut aussi, il est vrai, n'avoir pour but que d'instituer une mesure unique dont il serait inutile de limiter la durée, l'exécution de cette mesure rendant toute validité ultérieure de l'arrêté superflue. Il arrive ainsi que la Confédération participe à certaines mesures d'aide financière en faveur d'entreprises déterminées (p. ex. l'arrêté fédéral du 26 septembre 1931 concernant l'aide à l'industrie horlogère); cette participation, subordonnée à certaines conditions, est consommée par un acte unique. Dans de tels cas, il n'y a guère lieu de limiter la durée de l'arrêté. Pratiquement, une limitation de durée n'entraînerait toutefois guère de difficultés, car le fait que cet arrêté deviendrait caduc ne changerait plus rien ni à la participation ni aux conditions auxquelles elle est subordonnée.

Un délai maximum de trois ans ne serait guère indiqué dans tous les cas. Ce serait une solution trop simpliste que de prévoir ce délai dans la constitution. Il suffit, à notre avis, d'y introduire le principe que la durée d'application des arrêtés fédéraux urgents doit être limitée.

L'initiative de « l'union des indépendants » entend limiter par un autre moyen la durée d'application des arrêtés fédéraux urgents. D'après elle, la déclaration d'urgence n'aurait pour effet que de permettre à l'arrêté d'entrer immédiatement en vigueur et de rester en vigueur jusqu'à l'expiration du délai référendaire ou, le cas échéant, jusqu'à une votation populaire. L'arrêté fédéral urgent demeurerait donc soumis au referendum facultatif; il ne serait maintenu définitivement en vigueur que si le délai référendaire expirait sans avoir été utilisé ou que s'il était adopté par le peuple. Jusqu'à ce moment-là, l'arrêté serait, dit l'initiative, « appliqué provisoirement ». Nous présumons que le terme « provisoirement » doit simplement marquer que l'application de l'arrêté est d'abord temporaire — par opposition à un régime destiné à durer — et que l'arrêté cesse d'être applicable s'il est rejeté par le peuple. Pendant sa durée d'application, l'arrêté fédéral mis provisoirement en vigueur aurait son plein effet. Le fait qu'il ne vaudrait d'abord que pour quelques mois pourrait néanmoins paralyser pratiquement son exécution, en sorte que l'arrêté fédéral urgent manquerait

son effet et ne pourrait donc pas atteindre son but. En outre, s'il était rejeté par le peuple, des difficultés de toutes sortes se présenteraient quant au sort des mesures prises pendant la durée de son application.

Nous concluons qu'il se justifie d'établir le principe que la durée d'application des arrêtés fédéraux urgents doit être limitée. En revanche, nous appréhendons sérieusement de prévoir un délai maximum de trois ans.

4. RÉCAPITULATION

Nous approuvons la définition des arrêtés fédéraux urgents proposée par l'initiative du « mouvement des lignes directrices ». Nous souscrivons également à ce que la déclaration d'urgence soit rendue plus difficile; nous repoussons, en revanche, la proposition concernant la majorité des deux tiers et estimons qu'il y a plutôt lieu d'exiger, pour la déclaration d'urgence, l'accord de la moitié au moins de tous les membres de chacun des deux conseils. Nous considérons également comme justifié le principe d'une limitation de la durée d'application des arrêtés fédéraux urgents, mais nous appréhendons de prévoir un délai maximum de trois ans.

Cela nous amène à opposer un contre-projet à l'initiative du « mouvement des lignes directrices ». Avant de considérer ce contre-projet de plus près (chiffre V ci-après), nous voulons cependant aborder la question du droit de nécessité.

IV.

Sauf en matière douanière (dernier alinéa de l'art. 29), la constitution ne contient aucune disposition expresse sur le *droit de nécessité*. Même sans disposition expresse, il est cependant permis de prendre, en tant que l'état de nécessité l'exige, des mesures qui s'écartent du droit constitutionnel normal ou des lois en vigueur. Sous chiffre IV de notre rapport du 17 septembre 1937 sur l'initiative pour l'extension de la juridiction constitutionnelle, nous avons exposé notre conception de principe du droit de nécessité. Nous pouvons donc nous borner à reproduire ici le passage suivant de cet exposé :

Les droits constitutionnels des citoyens et le partage constitutionnel des attributions entre la Confédération et les cantons ont pour condition première l'existence de l'Etat. La Confédération viendrait-elle à disparaître, il en serait fait tant des droits constitutionnels des citoyens que des attributions de la Confédération et des cantons. Le sens de la constitution peut-il être que les droits individuels et la répartition des attributions entre les cantons et le pouvoir fédéral doivent, en toutes circonstances, subsister intacts, même au prix de la ruine de la Confédération ? La constitution ne peut raisonnablement avoir ce sens: toute défense efficace de l'Etat et, partant, de la constitution, deviendrait impossible si, en toutes circonstances,

on ne pouvait prendre que les seules mesures qui ne touchent aucunement aux droits individuels et à la répartition des attributions de la Confédération et des cantons. Lorsqu'un danger sérieux menace l'existence même de l'Etat, on doit pouvoir, s'il le faut, empiéter sur les droits individuels et modifier la répartition des attributions. En ne leur faisant ainsi subir qu'une atteinte temporaire, limitée à l'indispensable, on pourvoit mieux à leur protection, tandis qu'en cas contraire, ils pourraient être définitivement compromis. Puisque de telles dérogations à certaines dispositions constitutionnelles sont conformes à l'esprit de la constitution et, partant, légales, il ne saurait être question de violation de la constitution, ce qui impliquerait un acte contraire au droit. Dira-t-on que l'arrêté du 3 août 1914 qui conférait les pleins pouvoirs au Conseil fédéral violait la constitution ? Bien au contraire, les autorités fédérales auraient violé le premier devoir que leur impose la constitution si, à cette époque critique, elles avaient omis de prendre les mesures nécessaires. Cette façon de voir correspond aussi, sans aucun doute, au sentiment du droit du peuple suisse. Nous nous trouvons également en complet accord avec l'opinion exprimée par le Tribunal fédéral (cf. par exemple ATF 41, I, 553; 60, I, 197).

Si l'on demande d'introduire dans la constitution une réglementation nette du droit de nécessité, c'est parce que ce droit n'y est pas expressément prévu. On part, en effet, de l'idée que la constitution devrait fixer les conditions du droit de nécessité et en limiter la portée et la durée. Un tel article constitutionnel créerait, pense-t-on, une base juridique claire pour les pouvoirs extraordinaires indispensables en temps de guerre ou en périodes de crise et préserverait les autorités fédérales du reproche de violer la constitution, reproche auquel elles demeurent exposées — sans raison, il est vrai — tant qu'une disposition explicite sur le droit de nécessité ne figure pas dans la constitution. Pareille disposition contribuerait à dissiper la méfiance.

Une chose est cependant claire, c'est que lorsqu'on veut rédiger un article constitutionnel sur le droit de nécessité, on se trouve fatalement devant cette alternative: ou bien on choisit une formule toute générale et élastique, mais qui ne permet pas de délimiter clairement ni de restreindre le droit de nécessité et implique même le danger que ce droit ne se développe encore beaucoup plus que précédemment; ou bien on adopte une formule étroitement circonscrite, mais alors on aboutit à une limitation inflexible du droit de nécessité, en sorte que l'article constitutionnel risquera de se révéler inopérant dès qu'on devra l'appliquer. Il est impossible d'établir une énumération complète des cas constitutifs de l'état de nécessité, car cet état pourra aussi se produire dans des circonstances autres que celles qui ont été prévues. Déjà la prochaine période de crise pourra se présenter tout autrement qu'on se l'imagine au moment de formuler l'article constitutionnel, et il est impossible de prévoir quelles mesures elle réclamera.

Dans les cas, par exemple, où le législateur a essayé de prévoir dans le droit ordinaire une réglementation destinée aux circonstances extraordinaires, cette réglementation s'est aussi révélée inefficace.

En raison des mêmes difficultés, la réglementation expresse de l'état de nécessité a aussi été combattue à l'assemblée des juristes suisses de 1934, qui avait abordé la question du droit de nécessité en discutant de la juridiction constitutionnelle. Un article sur le droit de nécessité, a-t-on exposé, serait fort dangereux et pourrait, même s'il était formulé avec une extrême prudence, faire dans la constitution une brèche qui compromettrait les libertés individuelles. Il serait préférable que les autorités fédérales prennent leurs mesures extraordinaires en pleine conscience de leur responsabilité; en l'absence d'une disposition constitutionnelle expresse, elles seraient plutôt portées à les limiter aux seuls cas procédant réellement d'un état de nécessité. D'ailleurs, un article sur le droit de nécessité ne pourrait être rédigé qu'en termes très généraux, de sorte qu'il couvrirait toutes les mesures intervenues jusqu'ici ou pouvant être prises à l'avenir. Les difficultés susdites ont été en outre signalées dans un préavis présenté en septembre 1934 par une commission consultative du parti radical-démocratique suisse sur le problème de l'urgence et du droit de nécessité, ainsi que dans plusieurs avis de droit publiés en janvier 1938 dans le journal « Tat ». Le préavis de ladite commission consultative expose qu'une constitution fait bien de conférer elle-même aux autorités les attributions dont elles ne pourront se passer dans les cas extraordinaires; il serait néanmoins dangereux et inopportun de prévoir à titre général dans la constitution un droit d'exception pour tout état de nécessité, soit en quelque sorte d'autoriser l'Assemblée fédérale, pour le cas où l'Etat serait en danger, à donner au Conseil fédéral tous les pleins pouvoirs qui lui furent attribués par l'arrêt fédéral du 3 août 1914. Les expériences les plus récentes démontreraient que des pouvoirs extraordinaires devraient être prévus pour deux éventualités, soit que le pays se voie menacé de l'étranger ou que l'Etat doive se défendre contre l'emploi illégal de la force, soit qu'il s'agisse d'une crise économique.

L'initiative de l'« union des indépendants » propose un article sur l'état de nécessité (art. 89 *bis*) prévoyant une réglementation applicable en cas de mobilisation fédérale et en cas de détresse économique générale. En cas de mobilisation fédérale, les droits constitutionnels pourraient être restreints provisoirement; en cas de détresse économique générale, il serait possible de restreindre la liberté de commerce et d'industrie et de prendre des mesures financières extraordinaires.

D'après l'initiative de l'« union des indépendants », l'existence de la détresse économique générale devrait être formellement constatée par une loi spéciale, obligatoirement soumise à la votation populaire, autorisant l'Assemblée fédérale, pour deux ans au maximum, à restreindre la liberté de commerce et d'industrie et à prendre des mesures financières extra-

ordinaires, en respectant dans les deux cas l'égalité devant la loi. La condition est donc que l'existence de la détresse économique soit préalablement constatée par une loi portant délégation de pouvoirs. Cette idée s'inspire d'une proposition d'Eugène Curti qui rappelle en quelque sorte certains sénatus-consultes de l'ancienne Rome. Mais cette condition d'une votation populaire sur la loi spéciale n'aurait-elle pas pour effet d'empêcher qu'une décision n'intervienne en temps utile ? Les difficultés pratiques se manifestent déjà quand on se demande à quel moment, pendant la dernière crise, cette loi spéciale aurait dû être édictée. Peut-être déjà en automne 1931 ? Mais on ne pouvait guère prévoir, à cette époque, l'étendue que prendraient les mesures extraordinaires, et il est douteux que la nécessité de mesures si énergiques ait été alors reconnue de manière assez générale pour qu'une loi portant délégation de pouvoirs soit adoptée. Précisément les crises économiques ne se manifestent pas brusquement dans toute leur gravité, mais se développent progressivement. Au début, on hésitera à adopter une loi déléguant des pouvoirs généraux et étendus. Mais si l'on attend que la crise soit tout à fait grave, les mesures nécessaires ne peuvent pas être prises tant que cette loi spéciale n'aura pas été promulguée, ce qui peut provoquer des dommages irréparables.

Conformément à l'initiative de l'« union des indépendants », les mesures extraordinaires deviendraient automatiquement caduques une année après la fin de la mobilisation ou après l'expiration de la loi spéciale. Ce délai est manifestement trop court.

Certes, il est juste, en principe, qu'après la fin de l'état de nécessité les actes législatifs extraordinaires cessent d'avoir effet le plus rapidement possible. Le droit d'exception ne doit pas durer au-delà de ce qui est nécessaire. Il en est de même quant à la portée de ce droit ; les actes législatifs extraordinaires ne doivent pas s'écarter du droit constitutionnel normal et des lois en vigueur au-delà de ce que l'état de nécessité exige impérieusement. On ne peut pas circonscrire autrement les limites du droit de nécessité si l'on veut que l'article sur l'état de nécessité atteigne son but. C'est pourquoi un tel article, même s'il est formulé avec prudence, élargira néanmoins la sphère des attributions de l'Assemblée fédérale. Une disposition toute générale, autorisant l'Assemblée fédérale à prendre les mesures indispensables pour parer à des dangers immédiats ou à de graves états de nécessité sans être liée par les droits constitutionnels, conférerait sans doute des pouvoirs extraordinaires suffisants ; elle serait néanmoins critiquable précisément en raison de l'extrême étendue de ces pouvoirs, qui permettraient même de développer considérablement le droit de nécessité par rapport au régime actuel.

Sur l'opportunité d'adopter un article concernant l'état de nécessité, on peut être, de bonne foi, d'avis différents. Supposé que l'article lui-même ne prévienne que certains cas de nécessité, on peut se demander si, dans les cas non prévus, les mesures outrepassant le droit constitutionnel normal

seraient véritablement et toujours illicites, même lorsque l'Etat est menacé dans ses bases mêmes. Pour les éventualités de ce genre, il faudrait pourtant reconnaître un droit de nécessité en dehors de l'article sur la matière; mais alors cet article n'atteindrait pas son but. Au reste, même si l'on ne prévoit que certains cas en se fondant sur les expériences faites, la délimitation du droit de nécessité n'en sera pas moins controversée, et l'on se demandera en particulier, dans chaque cas d'espèce, si la mesure envisagée est nécessaire et appropriée. On ne manquerait certes pas d'alléguer, en pareilles controverses, que la constitution serait violée.

Quant à savoir si un article sur l'état de nécessité devrait être inséré dans la constitution et comment il pourrait être formulé, le cas échéant, c'est une question sur laquelle nous nous prononcerons définitivement et pour laquelle nous vous ferons des propositions dans notre rapport sur l'initiative de l'« union des indépendants ». Le problème peut encore rester en suspens d'ici là. Bornons-nous à constater qu'une disposition sur le droit de nécessité devrait non pas être insérée dans l'article 89 de la constitution, mais former un article indépendant. La question du droit de nécessité ne saurait être englobée dans le contre-projet relatif à l'initiative du « mouvement des lignes directrices »; elle devra, au contraire, être examinée séparément. Régler cette question dans le contre-projet susmentionné est une impossibilité, déjà pour cette raison qu'un contre-projet embrassant les deux points envisagés ne permettrait pas aux électeurs d'exprimer leur volonté, lorsqu'ils approuvent tant l'initiative que l'article sur le droit de nécessité ou approuvent le contre-projet quant à l'urgence mais non pas quant au droit de nécessité.

V.

Le *contre-projet* que nous opposons à l'initiative du « mouvement des lignes directrices » reprend la définition des arrêtés fédéraux urgents proposée par cette initiative; pour rendre plus difficile la déclaration d'urgence et limiter la durée d'application des arrêtés urgents, il prévoit cependant des solutions différentes. Il ne tend à la revision de l'article 89 que sur les points touchés par l'initiative. Comme il s'abstient, à l'instar de l'initiative, d'introduire une disposition sur le droit de nécessité, le régime de ce droit reste pour le moment sans changement. On verra si, plus tard, une disposition sur le droit de nécessité sera introduite ou non.

Nous ne tenons pas compte dans le contre-projet d'autres propositions de revision. L'initiative de « l'union des indépendants » veut aussi, en ajoutant une phrase à l'article 89, 2^e alinéa, accorder aux conseils législatifs le droit de décider que les lois fédérales ou des arrêtés fédéraux seront d'emblée soumis à la votation du peuple; par conséquent, l'Assemblée fédérale pourrait soumettre des projets de lois ou d'arrêtés directement au peuple sans attendre le moment de savoir si le referendum sera demandé. Nous

n'admettons pas cette proposition, car l'Assemblée fédérale ne doit pas pouvoir, à notre avis, se soustraire à la responsabilité qu'elle assume du fait de ses arrêtés. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'une telle proposition a été rejetée déjà en 1872 (v. Burckhardt, *Kommentar*, 3^e édition, p. 712). On pourrait aussi se demander, à l'occasion d'une revision de l'article 89, si le nombre des signatures requises pour une demande de referendum ne devrait pas être relevé. Nous ne présentons pas de proposition en ce sens à cette occasion. Si l'on voulait relever le nombre des signatures nécessaires au referendum, on devrait aussi relever en même temps celui des signatures nécessaires à l'initiative populaire et, par conséquent, reviser les articles 120 et 121. Or il faut notamment considérer que la présente initiative ne soulève pas la question de l'augmentation du nombre des signatures et qu'une proposition d'augmenter ce nombre pourrait paraître comme une tentative de restreindre les droits démocratiques, ce qui serait contraire au but de l'initiative.

Notons, en particulier, que notre contre-projet ne modifie pas le texte allemand de l'actuel article 89, 1^{er} alinéa. Ce n'est que dans le texte français de cet alinéa — où le terme « Bundesbeschlüsse » est traduit par « les décrets et les arrêtés fédéraux », tandis qu'ailleurs il est toujours rendu par « arrêtés fédéraux » — que nous avons biffé les mots « les décrets et ». Au 2^e alinéa, nous reprenons le texte des auteurs de l'initiative; ce texte diffère donc de l'actuel en ce que les mots « qui n'ont pas un caractère d'urgence » sont biffés (les arrêtés fédéraux urgents étant régis par le nouvel alinéa suivant) et que, dans le texte allemand des 2^e et dernier alinéas, les mots « sollen vorgelegt werden » sont remplacés par « sind vorzulegen ». Dans le texte français, où l'initiative emploie l'expression « soumis à la décision du peuple », nous maintenons, par souci d'harmonie avec les textes allemand et italien de l'initiative, l'expression « soumis à l'adoption ou au rejet du peuple » figurant dans le texte constitutionnel en vigueur.

Comme les auteurs de l'initiative, nous avons intercalé entre les 2^e et dernier alinéas de l'article 89 un 3^e alinéa consacré aux arrêtés fédéraux urgents. Pour ce qui est de cet alinéa, nous renvoyons à nos considérations sous chiffre III auxquelles nous n'ajoutons que les détails suivants: Notre contre-projet exige pour la déclaration d'urgence l'accord de la moitié au moins de tous les membres de chacun des deux conseils. La question se pose de savoir s'il faut se fonder sur la moitié de tous les sièges ou sur la moitié de tous les membres en fonction au moment de la votation, c'est-à-dire s'il faut compter également les sièges devenus vacants par suite de décès ou de démission. La solution plus rigoureuse, selon laquelle les sièges vacants ne doivent pas être déduits, a l'avantage d'éviter que le nombre minimum des voix nécessaires à la déclaration d'urgence ne soit sujet à des oscillations. Le nombre minimum serait donc au Conseil des Etats toujours de 22 et au Conseil national, tant que le recensement de 1930 sera déterminant (187 sièges), de 94. Cette majorité sera nécessaire pour

la déclaration d'urgence; la réglementation des détails techniques de la procédure ne relève cependant pas de la constitution, mais des règlements des conseils ou, le cas échéant, de la loi sur les rapports entre ces derniers.

Notre contre-projet est ainsi conçu :

Art. 89.

Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'accord des deux conseils.

Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale doivent être soumis à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

Les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun délai peuvent être déclarés urgents avec l'accord de la moitié au moins de tous les membres de chacun des deux conseils. Dans ce cas, la votation populaire ne peut pas être demandée. La durée d'application des arrêtés fédéraux urgents doit être limitée.

Les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans sont soumis également à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

* * *

Nous vous recommandons de soumettre au peuple et aux Etats, en l'accompagnant d'un contre-projet et d'une proposition de rejet, l'initiative tendant à restreindre l'emploi de la clause d'urgence. Nous vous proposons, par conséquent, d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-après.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 10 mai 1938.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,
BAUMANN.

Le chancelier de la Confédération,
G. BOVET.

(Projet.)

Arrêté fédéral

sur

**la demande d'initiative tendant à restreindre l'emploi
de la clause d'urgence.**

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu la demande d'initiative tendant à restreindre l'emploi de la clause d'urgence et le rapport du Conseil fédéral du 10 mai 1938;

vu les articles 121 et suivants de la constitution et les articles 8 et suivants de la loi du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution,

arrête :

Article premier.

Sont soumis à la votation du peuple et des cantons:

1. La demande d'initiative qui est ainsi conçue:

Afin d'empêcher un emploi abusif de la clause d'urgence pour les arrêtés fédéraux, et conformément à l'article 121 de la constitution fédérale et à la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale, les soussignés, citoyens suisses ayant le droit de vote, demandent que l'article 89 de la constitution fédérale soit révisé comme suit:

Art. 89. Les lois fédérales, les décrets et les arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'accord des deux conseils.

Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale sont soumis à la décision du peuple si la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

Les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre pas de délai peuvent être déclarés urgents si chacun des deux conseils le décide à la majorité des deux tiers des votants et dans ce cas, ils

ne sont pas soumis à la décision du peuple; ils cessent leurs effets trois ans après leur mise en vigueur.

Les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans sont soumis également à la décision du peuple si la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

2. Le contre-projet de l'Assemblée fédérale qui est ainsi conçu:

L'article 89 de la constitution fédérale est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'accord des deux conseils.

Les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale doivent être soumis à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

Les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun délai peuvent être déclarés urgents avec l'accord de la moitié au moins de tous les membres de chacun des deux conseils. Dans ce cas, la votation populaire ne peut pas être demandée. La durée d'application des arrêtés fédéraux urgents doit être limitée.

Les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans sont soumis également à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

Art. 2.

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter la demande d'initiative (art. 1^{er}, ch. 1) et à adopter, en revanche, le contre-projet de l'Assemblée fédérale (art. 1^{er}, ch. 2).

Art. 3.

Le Conseil fédéral est chargé d'exécuter le présent arrêté.

RAPPORT du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative tendant à restreindre l'emploi de la clause d'urgence. (Du 10 mai 1938.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1938
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3717
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.05.1938
Date	
Data	
Seite	717-737
Page	
Pagina	
Ref. No	10 088 536

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.