

Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales
Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales
Band: 37 (1979)
Heft: 1

Artikel: Régime social, régime de la propriété et régime économique dans le projet de Constitution fédérale
Autor: Kaufmann, Otto K.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-138321>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 18.01.2026

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

Régime social, régime de la propriété et régime économique dans le projet de Constitution fédérale*

Otto K. Kaufmann,
juge fédéral, Lausanne

Les dispositions consacrées au régime social, au régime de la propriété et au régime économique sont parmi les plus controversées du nouveau projet de Constitution fédérale. Rien ne permet encore de dire avec certitude s'il sera possible, à l'issue de la procédure de consultation, d'aboutir, à ce sujet, à un consensus entre les grands partis et entre les organisations faîtières de l'économie et des syndicats de notre pays. La confrontation entre ces groupes n'a pas encore eu lieu, car ils n'étaient pas représentés au sein de la commission d'experts chargée d'élaborer le projet. Ce dernier ne constitue donc guère plus qu'un point de départ pour la recherche de solutions politiquement réalisables qui en partie n'ont pas encore été trouvées.

1. LA CONSTITUTION: TERRAIN OU ENJEU DE LA POLITIQUE

Le nouveau projet diffère de la Constitution actuelle en ce que le développement futur du droit s'y trouve confié dans une plus large mesure aux soins du *législateur fédéral*, considéré comme mieux qualifié pour juger de l'intérêt général au cours des années à venir que ne saurait l'être le constituant au moment de la votation populaire de la nouvelle Constitution.

La commission d'experts s'est elle-même considérée comme mandataire d'un futur constituant prudent, dans la mesure où elle s'est gardée de vouloir prévoir l'imprévisible. Mais c'est précisément cette attitude ouverte face à l'avenir qui, en raison de l'élasticité des formules qu'elle implique, se heurte à la critique de ceux pour qui le caractère plus strict des normes de l'actuelle Constitution représente le plus sûr garant du droit de propriété et de la libre entreprise contre les assauts de l'interventionnisme fédéral.

Selon la commission d'experts, le droit constitutionnel est par trop monté en graine au cours de ces dernières décennies; beaucoup trop de question, qui auraient en soi dû être l'affaire du législateur, ont été élevées au niveau de la Constitution, et la distinction entre le droit constitutionnel et la législation est devenue de plus en plus floue, notamment aussi dans l'esprit de la population.

La commission a adopté, à ce sujet, une position claire, mais évidemment discutable. Elle a estimé que la nouvelle Constitution, de même qu'à l'origine celle de 1874, doit se borner à définir la structure à long terme de l'Etat. Dans le cadre ainsi fixé, c'est ensuite du

* Exposé présenté aux Journées du Mont-Pèlerin, octobre 1978. Ce texte est publié intégralement en allemand dans la *Revue de droit suisse*, vol. 97/1978, cahiers 3/4.

législateur que doit relever, sous réserve d'une intervention uniquement facultative du peuple, la tâche de résoudre la multiplicité des problèmes politiques. Autrement dit, la Constitution doit redevenir le texte qui définit le cadre et les règles du jeu politique et cesser d'être elle-même le centre du jeu politique. Ce qu'on doit y trouver exprimé, c'est le *consensus de base de la population*, rien de plus.

Cette position n'est acceptable que pour qui est profondément convaincu que *la procédure législative existante, fondée sur l'institution de deux Chambres strictement égales en droits et la possibilité du référendum facultatif, a fait ses preuves* et représente aussi pour l'avenir la meilleure assurance possible pour la sauvegarde de l'intérêt commun sous tous ses aspects, y compris celui de la protection des libertés, que ce soit dans le domaine individuel, dans le domaine de l'entreprise ou dans celui de l'autonomie des cantons et des communes.

En conséquence, la commission n'a pas apporté de modification fondamentale à la procédure législative fédérale; elle s'est bornée à la compléter par l'introduction de l'initiative législative, accordée au peuple et aux parlements cantonaux (art. 64 P), ainsi qu'en facilitant le référendum facultatif, en disposant que celui-ci peut aussi être demandé sans collecte de signatures, par trois parlements cantonaux (art. 62 P).

Celui, toutefois, qui ne partage pas cette foi des experts en la valeur des institutions législatives helvétiques et qui croit, au contraire, qu'une délimitation moins stricte des pouvoirs du législateur fédéral conduira tôt ou tard le Conseil national et le Conseil des Etats à adopter des lois fédérales toujours plus centralisatrices et anti-libérales, celui-là ne pourra que contester l'esprit du projet. Il considérera qu'il est de son devoir de s'y opposer pour redresser, pendant qu'il est encore temps, une évolution à ses yeux néfaste pour la Confédération.

Toute appréciation du projet, et surtout aussi des dispositions relatives au régime social, au régime de la propriété et au régime économique, dépend donc de la *question préalable de la confiance* qu'on est disposé à accorder aux autorités fédérales de la génération à venir. Aux yeux de la commission d'experts, le législateur fédéral est le premier et le plus important gardien de l'Etat fédératif, démocratique, libéral et social de la Suisse (art. 1, al. 1 P). La principale protection de la liberté réside dans le *principe de légalité, la réserve de la base légale*: selon la Constitution actuelle, comme selon la Constitution future, *aucune atteinte à la liberté ne doit pouvoir être admise sans fondement légal* (art. 4, al. 2 P) et le législateur n'a plus le pouvoir de s'acquitter de sa tâche de fixer la frontière entre la liberté et la contrainte par une simple délégation du pouvoir d'édicter des règles de droit à l'exécutif (art. 23, al. 2, 80, al. 3 et 100, al. 1 P)¹.

Parmi les principales tâches du législateur, que ce dernier est mieux en mesure d'accomplir que le constituant, figure aussi celle de définir les limites des droits fondamentaux sans porter atteinte à leur essence (art. 23 P). Cette attribution lui était déjà reconnue jusqu'ici pour toutes les libertés, excepté celle du commerce et de l'industrie. En principe, il appartient à l'Assemblée fédérale, dans le cadre de la discussion des lois, de se prononcer sur les restrictions nécessaires et proportionnées à apporter aux libertés et de déterminer ce qui constitue l'essence intangible de ces libertés. Ce n'est que dans le cas de la liberté du commerce et de l'industrie que la Constitution énumère les dérogations à cette liberté admises «s'il le faut»; ainsi apparaît a contrario une définition constitutionnelle relative-

ment précise de ce que le législateur fédéral n'a *pas* le droit de faire. C'est pourquoi cette liberté si controversée alimente tout particulièrement le débat au sujet de l'extension du champ d'action ouvert à la politique, car les défenseurs d'une liberté économique aussi étendue que possible ne font apparemment qu'une confiance limitée au futur législateur fédéral et estiment donc qu'il doit demeurer aussi «entravé» que possible. Il n'y a pas grand chose à dire sur ces questions de confiance d'un point de vue juridique. Mais des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour affirmer qu'en tout état de cause le projet des experts est «trop ouvert» dans les articles relatifs au régime social, au régime de la propriété et au régime économique². Dans ces conditions, la détermination de ce qui doit être dans la Constitution et de ce qui doit relever de la législation est bien plus qu'un simple exercice de style pour théoriciens du droit public, voire pour esthéticiens de la Constitution ; c'est bien davantage le problème politique no 1 de toute la revision totale.

Il faudra attendre la fin de la procédure de consultation pour savoir quelles dispositions de la Constitution actuelle devront être conservées à ce niveau, si l'on veut que la nouvelle Constitution soit acceptable pour toutes les parties. Trois exigences principales sont déjà perceptibles aujourd'hui :

- meilleure garantie du droit de propriété et de la liberté économique ;
- division plus concrète des attributions entre la Confédération et les cantons ;
- définition plus détaillée des principes financiers. Seul le premier de ces postulats entre dans le sujet du présent exposé, mais tous les trois posent le même problème : il s'agit d'assurer la *participation obligatoire du peuple* et, plus exactement, l'approbation obligatoire du peuple et des cantons, aussi bien à l'occasion de la concrétisation de ces principes constitutionnels dans le cadre de la revision totale qu'à celle de modifications ultérieures de ces principes.

2. CONCEPTION DE L'INDIVIDU ET DE L'ETAT DANS LA CONSTITUTION ACTUELLE ET DANS LE PROJET DE LA COMMISSION

Une constitution ne donne toujours qu'une image imparfaite de la conception de l'individu et de l'Etat dont elle s'inspire. Le projet des experts essaie, toutefois, d'en donner une vision plus nette que ne le fait la Constitution fédérale actuelle, avec ses 90 modifications et compléments.

Dans les sociétés industrielles occidentales, dont la Suisse fait partie, la déclaration des droits fondamentaux immatériels (*geistige Grundfreiheiten*) est devenue quelque chose qui va de soi, alors que la garantie de l'emploi reste une exigence fondamentale qui paraît toujours menacée. L'homme d'aujourd'hui veut une organisation de la vie économique fondée sur la collaboration des forces dirigeantes de l'Etat et de l'économie, collaboration qui minimise autant que possible les dangers qui pèsent sur la sécurité de l'emploi. Une nouvelle Constitution pour la Suisse doit renforcer les bases de cette collaboration et les faire apparaître. Ce que le projet stipule à ce sujet n'a cependant rien d'original : *le texte ne fait que formuler des idées de base répandues sous des formes plus ou moins diffuses dans de très larges milieux de la population.*

Aujourd'hui déjà, «la Suisse», cette unité de la Confédération et des cantons, «tend à établir, dans le domaine social et dans ceux de la propriété et de l'économie, un régime équilibré, qui contribue à la prospérité générale, ainsi qu'à la sécurité des particuliers et au développement de leur personnalité» (art. 2, al. 4 P). Cette conception de base apparaît déjà dans les articles programmatiques de la Constitution actuelle (art. 2 Cst et surtout art. 31 bis, al. 1 Cst) et dans la vaste gamme des attributions de la Confédération introduites dans la Constitution au fil des ans. La tension entre les deux pôles de la liberté et de la réglementation est visible dans les deux textes. L'un comme l'autre tend implicitement ou explicitement à l'établissement d'«un régime d'économie de marché qui tienne compte des devoirs sociaux» (variante de l'art. 31 P) et n'autorise pas la Confédération à sortir des limites de ses attributions constitutionnelles pour prendre les mesures propres à augmenter le bien-être général et à procurer la sécurité économique des citoyens (art. 31 bis, al. 1 Cst). Une différence résulte cependant sur ce dernier point du fait que le projet décrit ces attributions constitutionnelles de l'Etat et donc de la Confédération dans le domaine de la propriété et de l'économie en des termes plus généraux que ne le fait la Constitution actuelle.

Le droit constitutionnel actuel place la sauvegarde de la liberté du commerce et de l'industrie (dans le cadre défini par la Constitution) au-dessus de celle de la sécurité économique des citoyens. Le projet abolit cette priorité de la liberté économique: la liberté économique peut être restreinte dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour assurer la sécurité économique des citoyens, c'est-à-dire pour atteindre les buts de la politique de la propriété et de la politique économique (art. 19, al. 1 P), sous réserve du fait que cette liberté ne doit pas être atteinte dans son essence (art. 23, al. 1, 2^e phrase). La liberté économique et la politique économique et sociale de l'Etat sont toutes deux considérées comme faisant partie intégrante du nouveau régime économique envisagé³. L'ordre étatique et l'ordre économique sont donc complémentaires: le bien-être des citoyens et surtout leur sécurité économique impliquent une collaboration permanente entre les organes de l'Etat et les instances dirigeantes du monde économique. Mais cette collaboration devra fondamentalement s'opérer dans l'indépendance réciproque des parties: pas de gouvernement subordonné à l'économie et pas d'économie subordonnée au gouvernement!

En dépit des divergences entre les courants politiques, il existe un accord assez général pour reconnaître que le relatif bien-être de toutes les couches de la population en Suisse est fondé sur la combinaison d'un patronat faisant preuve de créativité et d'initiative et d'un travail de qualité consciencieux dans tous les secteurs de l'économie. L'Etat ne doit, en la matière, intervenir qu'avec une certaine réserve, qu'il s'agisse de prodiguer des impulsions ou de redresser des évolutions erronées. Dans un petit Etat, où l'économie doit surtout travailler pour le marché mondial, la vie économique ne peut de toute façon être dirigée que dans une faible mesure. L'économie suisse est comme un bateau ballotté par les vagues de l'économie mondiale. L'écart entre les dirigeants économiques qui pensent en termes supra-nationaux et la politique économique des organes étatiques, toujours motivée par des préoccupations nationales, reste en grande partie infranchissable. Mais dans tous les cas l'initiative des entreprises privées reste le moteur déterminant de l'économie et aucune politique économique, si bien planifiée qu'elle soit, ne peut remplacer ce moteur. La commission d'experts exprime avec force cette idée *en reconnaissant, ou plus exactement en maintenant la liberté économique parmi les droits fondamentaux énumérés dans la Constitution.*

Mais les individus qui vivent dans cet ordre économique relativement libéral ne peuvent accepter cet ordre que s'il *assure en même temps une sécurité élevée de l'emploi*, dans le cadre de l'évolution cyclique de la conjoncture économique, c'est pourquoi le pôle opposé à la liberté économique, à savoir la politique économique de l'Etat, doit aussi être ancré de façon suffisamment solide dans la nouvelle Constitution, en tant qu'instrument destiné à assurer un développement économique équilibré. C'est ce qui a conduit à la formulation des articles 26 à 35 du projet; ce chapitre constituera certainement un des principaux thèmes du débat sur la revision totale au cours de ces prochaines années.

3. DROITS FONDAMENTAUX, DROITS SOCIAUX, DROITS DE L'HOMME

La Constitution actuelle parle de «droits constitutionnels» des citoyens (art. 113, al. 3 Cst) et entend avant tout par là les libertés constitutionnelles écrites et non écrites (art. 84, lit. a OJ), mais aussi les droits politiques (art. 85, lit. a OJ).

Le projet emprunte à la doctrine et au vocabulaire de la loi fondamentale allemande l'expression «droits fondamentaux» et y inclut expressément — comme on l'a déjà vu — la garantie de la propriété, le libre choix de la profession et la liberté économique (art. 17 à 19 P). Les dispositions relatives aux limites des droits fondamentaux et à leur essence intangible (art. 23 P), à leur réalisation (art. 24 P) et à leur effet sur les rapports entre les particuliers (art. 25 P) sont donc valables pour ces trois libertés au même titre que pour les autres droits fondamentaux. Lors de la définition et de la mise en œuvre des mesures relatives à la politique de la propriété et à la politique économique, toutes les instances fédérales et cantonales concernées devront observer ces trois articles essentiels.

En dehors du catalogue des droits fondamentaux, le projet énumère aussi d'autres droits constitutionnels. Ce sont avant tout les droits politiques (art. 39 P). Comme nouveau droit constitutionnel, l'article 28, al. 3 du projet mentionne le droit des travailleurs et des employeurs de recourir à des mesures collectives de combat (commenté sous chiffre 5.2 ci-dessous, concernant les relations collectives de travail).

Une question très épineuse est de savoir si les mesures étatiques énumérées à l'art. 26 du projet sous le titre de «droits sociaux» peuvent servir de fondement à des droits constitutionnels. Cet article 26 a volontairement été formulé de façon à souligner que lesdits «droits sociaux» correspondent à des ordres au législateur et qu'on ne saurait, en principe, en dériver des droits dont un individu pourrait se réclamer directement en justice ou pour la réalisation desquels on pourrait former un recours de droit public⁴.

La réalisation de droits sociaux nécessite l'action du *législateur*, aussi la Constitution elle-même peut-elle se borner à les mentionner brièvement. Il est vrai que la Constitution actuelle formule les attributions législatives correspondantes de façon beaucoup plus détaillée (art. 34 bis, 34 quater et 34 novies Cst). Mais une telle profusion de détails n'a de sens qu'aussi longtemps que le législateur n'a pas encore donné suite à son mandat. Une fois la législation créée, le législateur n'a plus que la tâche permanente d'adapter continuellement ces règles de droit à l'évolution des besoins, mais le détail de ces révisions n'a pas besoin d'être précisé dans la Constitution.

On peut se demander ce qu'on perdrait à intituler l'article 26 du projet «Etat social» au lieu de «Droits sociaux». D'un point de vue purement juridique cela ne changerait pas grand chose; mais on y perdrait une nuance politique à laquelle la commission a attaché beaucoup de prix. Les libertés et les droits sociaux font, les uns et les autres, partie des «droits de l'homme», au sens de la Déclaration des droits de l'homme des Nations Unies, qui exprime une conviction universelle en soulignant ces deux groupes de droits: pour son épanouissement, l'homme n'a pas seulement besoin de liberté, mais aussi de sécurité sociale! Il a avant tout besoin d'un emploi pour pouvoir gagner sa vie. Dans ce sens, il s'agit aussi de reconnaître à chacun en Suisse, en accord avec la Déclaration des droits de l'homme de l'ONU, le «droit au travail», même si dans un Etat à économie privée ce ne saurait être la tâche des pouvoirs publics d'assigner une nouvelle place de travail à ceux qui ont perdu leur emploi (cf. point 5.1 ci-dessous).

4. LES DIVERS DROITS SOCIAUX

4.1 Le «droit à la formation»

La Constitution de 1874 a introduit le droit à l'enseignement primaire gratuit et a, à l'époque, donné aux cantons un délai de cinq ans pour combler à cet égard les lacunes de leur système scolaire (art. 4 des dispositions transitoires). Toute violation de ce «droit à la formation» peut faire l'objet d'une réclamation de droit public auprès du Conseil fédéral (art. 73, al. 1, lit. a LPA). Si bien qu'il y a cent ans déjà, le droit à la formation se trouvait reconnu sous une forme adaptée aux besoins de l'époque. Depuis, la jurisprudence n'a cependant pas reconnu comme droit constitutionnel un droit plus étendu à la formation⁵.

Le projet de la commission évite l'expression «droit à la formation», mais impose au législateur fédéral et aux législateurs cantonaux la tâche de prendre des «mesures pour que toute personne puisse obtenir, à tout âge, une formation qui corresponde à ses aptitudes et à ses goûts». Autrement dit, chacun doit avoir accès aux possibilités de formation dans le cadre du système de formation existant et le législateur a la tâche permanente d'adapter ce système de formation à la demande de la population et aux exigences professionnelles déterminées par l'économie⁶.

En tant que postulat politique, il est vrai que le «droit à la formation» est largement reconnu; mais le rejet de la loi sur l'aide aux hautes écoles montre précisément que la volonté du peuple de réaliser ce droit social est plutôt superficielle! La signification juridique de la solution proposée réside surtout dans le fait que la répartition des compétences serait dans une large mesure l'affaire de la législation.

4.2 Le «droit au travail»

Les problèmes relatifs au «droit au travail» seront commentés sous chiffre 5, «Régime du travail».

4.3 Le «droit à la sécurité sociale»

L'article 26, alinéa 1, lit. b du projet résume les articles 34 bis (assurance maladie et accidents), 34 quater Cst (assurance vieillesse, survivants et invalidité) et 34 novies Cst (assurance chômage) de la Constitution actuelle. En combinaison avec le principe de la responsabilité principale de la Confédération dans ces domaines (art. 50, lit. b P) cette disposition ne modifie l'état actuel du droit que dans la mesure où le législateur fédéral ne se trouve plus expressément lié par la marche à suivre stipulée dans les dispositions constitutionnelles présentement en vigueur. Ici comme ailleurs, on peut se demander si le constituant souhaite une solution aussi «ouverte». Au cours des prochaines années, le législateur s'en tiendra en tout état de cause à la marche à suivre dictée par la Constitution actuelle; mais pourquoi devrions-nous l'y fixer dès aujourd'hui pour le plus long terme?

4.4 Le «droit aux moyens nécessaires à l'existence»

Le nouvel article 48 de la Constitution, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1979, et la nouvelle loi sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin, du 27 juin 1977, fixent le principe de l'aide à ceux qui sont dans le besoin et précisent les conditions et les modalités de cette aide. Est considérée comme étant dans le besoin toute personne qui n'est pas en mesure de «subvenir, d'une manière suffisante ou à temps, par ses propres moyens, à son entretien et à celui des membres de sa famille qui partagent son domicile» (art. 2 de la loi)⁷. Le droit à l'assistance du citoyen suisse qui se trouve dans le besoin se trouve ainsi déjà reconnu de lege lata. Le projet des experts ne fait que rendre l'état du droit en vigueur manifeste dans la Constitution.

4.5 Le «droit au logement»

L'individu a besoin, pour son existence, d'un espace minimal où loger, qu'il ne peut fréquemment, de nos jours, se procurer que par voie de location. Ainsi considéré, le «droit au logement» relève des droits de l'homme en général (art. 25 de la Déclaration des droits de l'homme de 1948); le constituant suisse a cependant rejeté, en 1970, une proposition visant à insérer expressément un «droit au logement» dans la Constitution fédérale; en lieu et place il accepta, le 5 mars 1972, les articles 34 sexies et septies Cst; une extension de la protection des locataires fut rejetée en 1977 à la suite de l'éclatement des voix entre l'initiative et le contre-projet⁸. Mais le peuple suisse n'accepte pas des personnes privées de logement: les communes doivent le cas échéant mettre des logements de fortune à disposition et les services d'assistance sociale fournissent des contributions considérables aux frais de loyer. Sur cette base, on peut dire que le «droit au logement» est également aujourd'hui déjà reconnu en Suisse comme un droit de l'homme non écrit!

Il est clair que, de même que la Constitution actuelle, l'article 26, alinéa 1, lit. e du projet recouvre les dispositions en vigueur dans le domaine de la protection contre les abus dans le secteur locatif (AF du 30 juin 1972)⁹, ainsi que pour l'encouragement de la construction de logements (LF du 19 mars 1965)¹⁰ et la construction et l'accession à la propriété de logements (LF du 4 octobre 1974)¹¹. Mais il est indiscutable que le libellé du projet permettrait également une protection beaucoup plus étendue des locataires.

La commission d'experts estime qu'à l'avenir la détermination du degré souhaitable de protection à assurer aux locataires doit être l'affaire du législateur fédéral. La limite que le projet fixe en la matière découle de l'article 23, alinéa 1 : Les dispositions légales pour la protection des locataires ne doivent pas porter atteinte au droit de propriété ni à la liberté économique pris dans leur essence ; le législateur fédéral est responsable de l'observation de cette limite.

4.6 Protection de la famille et de la maternité

La protection de la famille et de la maternité fait actuellement l'objet de l'article 34 quinquies Cst. La Confédération n'a jusqu'ici que partiellement épuisé ses attributions en la matière. L'assurance-maternité n'a pas encore vu le jour. Le droit fédéral ne fixe que le régime des allocations familiales des travailleurs agricoles et des petits paysans¹². Pour le reste, c'est aux cantons qu'il appartient de légiférer en matière d'allocations familiales. L'aide familiale locale, en partie du ressort d'institutions d'utilité publique, en partie du ressort des communes, revêt une importance considérable. La différence entre le projet des experts et le droit en vigueur réside principalement dans le fait que la question de la répartition des responsabilités entre la Confédération et les cantons se trouve de nouveau traitée de façon plus « ouverte ».

5. LE RÉGIME DU TRAVAIL

En plus de son article 34 ter, la Constitution actuelle comprend également, depuis peu, l'article 34 novies, concernant une nouvelle conception de l'assurance chômage et l'article 31 quinquies, dit article conjoncturel. Selon ce dernier, la Confédération est chargée de prendre des mesures tendant à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle et, en particulier à prévenir et à combattre le chômage et le renchérissement ; ceci pose le problème des restrictions à la liberté économique, commenté sous chiffre 7 ci-dessous.

La commission d'experts pense que, dans ce domaine également, une nouvelle Constitution doit poser les fondements nécessaires au développement de la législation fédérale.

5.1 Sauvegarde de l'emploi

Les principes de politique sociale et économique que postule l'expression « droit au travail » vont dans deux directions : la sauvegarde collective des postes de travail par le maintien du plein emploi et la protection individuelle contre la perte injustifiée de l'emploi. L'article 26, alinéa 1, lit. B du projet traite de ces deux aspects. Nous reviendrons au premier d'entre eux dans le cadre du chiffre 7 « Liberté économique et politique économique », pour ne commenter ici que la question de l'insertion dans la Constitution d'une protection contre les licenciements multiples, individuels ou collectifs par suite de la mauvaise marche des affaires d'une entreprise.

Cette préoccupation n'est pas très apparente dans la Constitution actuelle, mais elle figure déjà parmi les questions dont doit s'occuper le législateur en droit civil. Le projet en souligne l'importance. Aujourd'hui déjà, la Constitution permettrait au législateur de droit

civil de formuler, en matière de licenciement, des restrictions allant au-delà de ce qui est prévu dans le Code des obligations actuel (art. 334–337 d CO) et d’instituer la justification obligatoire de tout licenciement. Mais vu que les abus sont manifestement rares en Suisse, les exigences à ce sujet ne se trouvent pas, en ce moment, au premier plan de l’intérêt politique. Le projet des experts souligne néanmoins et sans entrer dans le détail, le caractère souhaitable de la protection contre les licenciements injustifiés. Cette protection n’a pas besoin d’être aussi étendue dans le secteur privé que dans les contrats de droit public. Tout contrat de travail doit fondamentalement rester résiliable par les deux parties; du côté de l’employé, cette exigence découle du droit au libre choix de la profession (art. 18 P), et du côté de l’employeur, du principe de l’essence intangible de la liberté économique (art. 19/art. 23, al. 1 P). La tâche de résoudre le conflit des intérêts doit demeurer du ressort du législateur de droit civil.

5.2 Conventions collectives

Le projet reprend les principes de l’article 34 ter Cst, en vertu desquels la réglementation collective des relations de travail est fondamentalement la tâche des partenaires sociaux. Mais il apparaît que ces relations sont devenues plus tendues qu’elles ne l’étaient lors de l’adoption de l’article 34 ter, en 1947. Le projet ne mentionne plus expressément la «paix du travail» (art. 43 ter, al. 1, lit. c Cst), c’est soi-disant devenu un terme de provocation! En revanche, il est clairement dit qu’il ne «peut être imposé de conciliation» (art. 28, al. 2 P) et le droit de «recourir à des mesures collectives de combat» (art. 28, al. 3 P) — grève et «lock-out» — est stipulé en toutes lettres!

Les mesures collectives de combat sont déjà admises, dans le droit actuel, pour ceux qui ne sont pas soumis à une convention collective de paix du travail. Le droit fédéral actuel ne connaît pas le système de la conciliation imposée; la solution des conflits de travail par voie d’arbitrage joue, en revanche, un rôle important, surtout dans le cadre de la convention collective de paix du travail de l’industrie des métaux. La question ne s’est encore jamais posée de savoir si la Constitution actuelle interdirait au législateur fédéral d’introduire le système de la conciliation imposée; certains essaient de dériver une telle interdiction du droit de se coaliser, lui-même dérivé de la liberté d’association (art. 56 Cst)¹³. Mais le projet ne reconnaît également le droit de grève que sous réserve de dispositions légales restrictives; de telles restrictions entrent en ligne de compte non seulement en ce qui concerne les fonctionnaires (cf. art. 23 LF sur le statut des fonctionnaires), mais aussi de façon générale, chaque fois que le bien public exige impérativement la non-interruption du travail¹⁴. Au surplus, le droit de grève n’est reconnu qu’en rapport avec les relations de travail et ne s’étend donc pas aux grèves politiques.

5.3 Participation

Depuis le rejet de l’initiative et du contre-projet concernant la participation, lors de la votation du 21 mars 1976, on s’intéresse de façon accrue à la question de savoir quelles sont les mesures législatives qui pourraient encore être prises dans ce domaine sur la base des dispositions constitutionnelles existantes. En vertu de l’article 34 ter, alinéa 1, lit. b Cst, la Confédération est habilitée à légiférer sur «les rapports entre employeurs et employés ou ouvriers, notamment sur la réglementation en commun des questions intéressant l’entreprise

et la profession». Ceci permettrait, sans aucun doute, d'instituer une participation non seulement consultative mais aussi décisionnelle au niveau de l'exploitation, pour autant que cette participation ne restreigne pas le droit de libre disposition des propriétaires de l'entreprise dans une mesure incompatible avec la garantie de la propriété¹⁵.

Mais l'article 29 du projet va clairement au-delà du droit constitutionnel existant en ce qu'il ouvre également la voie à une participation au niveau de l'entreprise elle-même, donc par exemple aux décisions ayant trait à la politique d'investissement de cette dernière. La commission d'experts n'avait à se prononcer ni sur l'opportunité d'une telle participation, ni sur la question de savoir jusqu'à quel point elle peut être réalisée sans porter atteinte à l'essence même du droit de propriété et de la liberté économique. De même, le projet laisse volontairement la question ouverte de savoir dans quelle mesure les secrétaires syndicaux doivent pouvoir représenter les employés ou ouvriers. L'idée est uniquement que la nouvelle Constitution ne doit pas faire obstacle au développement futur de la notion de participation; mais il se pourrait bien que même cette solution se heurte à une violente résistance chez ceux pour qui la responsabilité de la direction d'une entreprise vis-à-vis du personnel et de la collectivité doit être d'ordre purement éthique.

6. GARANTIE DE LA PROPRIÉTÉ ET POLITIQUE DE LA PROPRIÉTÉ

La revision constitutionnelle du 14 septembre 1969 a expressément introduit la garantie de la propriété dans la Constitution et a donné, à la Confédération, des compétences limitées dans le domaine de l'aménagement du territoire (art. 22 ter et 22 quater Cst). Compte tenu, en outre, des autres dispositions constitutionnelles, notamment celles concernant la protection de l'environnement (art. 24 bis, 24 sexies et 24 septies Cst), on peut dire qu'il existe, déjà actuellement, des possibilités très nombreuses d'intervenir dans la libre utilisation et la libre disposition de la propriété.

Le rapport accompagnant le projet constate brièvement: «La notion même de la garantie ne changera pas»¹⁶; mais en même temps il souligne les modifications importantes que la liberté de la propriété a subies au cours de ces dernières années et décennies — surtout en ce qui concerne la propriété du sol; ce processus n'est pas encore terminé¹⁷. On peut donc encore une fois se demander en quoi les articles 17 et 30 du projet, sur la garantie et sur la politique de la propriété, correspondent au droit constitutionnel existant et en quoi ils vont au-delà de ce dernier.

Le maintien de la garantie de la propriété signifie que la distribution inégale des biens, qui existe en l'état actuel, est en principe reconnue et protégée par l'ordre juridique¹⁸. Toute confiscation de biens, y compris une confiscation par voie fiscale¹⁹, est contraire à la Constitution, que le propriétaire soit suisse ou étranger. En cas d'expropriation, l'Etat doit en tout état de cause payer le même prix qu'un autre acheteur (garantie de la valeur); toute loi qui conduirait à vider le droit de libre disposition de la propriété privée de sa substance est anticonstitutionnelle (garantie de l'institution²⁰). Tout ceci relève de l'essence intangible de la garantie de la propriété.

Mais d'un autre côté, l'Etat doit tendre à établir, dans le domaine de la propriété, «un régime équilibré, qui contribue à la prospérité générale, ainsi qu'à la sécurité des particuliers

et au développement de leur personnalité» (art. 2, al. 4 P); il s'agit donc, dans le cadre de la garantie de la propriété, de tendre à une meilleure répartition des biens et de faire en sorte qu'une partie accrue de la population ne soit plus seulement salariée, mais accède aussi à la propriété et à la fortune, que celles-ci se présentent sous la forme de créances en capital, de droits à des prestations d'assurances, de droits de propriété foncière ou de droits de participation au capital d'entreprises. En même temps, toutefois, l'usage de la propriété doit, partout où cela est nécessaire, être réglementé de telle manière qu'elle ne serve pas seulement à la sécurité et au bien-être du propriétaire, mais aussi à celui de tous les autres individus qui ont intérêt à ce qu'elle soit utilisée correctement. Ces idées ne sont pas nouvelles et la Constitution actuelle en fixe le principe aussi bien dans le domaine de l'encouragement de l'accès à la propriété d'un logement ou d'une maison (art. 34 sexies, al. 1 Cst) que dans celui de l'encouragement de la prévoyance individuelle par des mesures fiscales et une politique facilitant l'accès à la propriété (art. 34 quater, al. 6 Cst) et dans celui des restrictions constitutionnelles de la propriété (art. 22 ter et 22 quater Cst), y compris les dispositions déjà évoquées contre les abus dans le domaine des loyers et du logement (art. 34 septies Cst).

Le projet des experts concrétise cependant ces idées de deux manières:

D'une part, en ce qui concerne l'indemnité due en cas d'expropriation formelle et matérielle, le projet ne reprend ni la qualification de «juste indemnité», utilisée dans le texte français des articles 22 ter, alinéa 3 et 23, alinéa 2 Cst, ni les expressions «volle Entschädigung» et «billige Entschädigung» utilisées dans le texte allemand de ces articles; l'article 17, alinéa 3 du projet renonce, au contraire, à tout qualificatif. La commission d'experts est d'avis que c'est au législateur qu'il appartient de définir les critères d'indemnisation de telle sorte que la garantie de la propriété demeure assurée dans son essence²¹.

D'autre part, en relation avec la politique de la propriété, le projet spécifie huit objectifs, dont certains vont nettement au-delà du droit constitutionnel existant. L'innovation réside surtout dans le fait que le projet charge l'Etat de «prévenir une concentration excessive de la richesse ou de la propriété immobilière» (art. 30, lit. d P), disposition qui tend apparemment avant tout à un certain contrôle des fusions d'entreprises (cf. aussi art. 32, al. 2). Aujourd'hui déjà, les cantons peuvent prévoir une procédure de recours contre l'accaparement de propriétés agricoles (art. 19, lit. a et b LF sur le maintien de la propriété foncière rurale); toute autre mesure dans ce domaine serait cependant une nouveauté.

La «juste redistribution de la plus-value foncière» (art. 30, lit. f P) correspond également à un postulat qui demeure contesté. Ces dispositions feront donc certainement encore l'objet de violentes controverses. Mais elles reflètent en tout état de cause la reconnaissance du fait que le régime actuel de la propriété ne pourra survivre durablement qu'à condition d'être amélioré en permanence par l'intermédiaire d'une politique consciente de la propriété. Dans ce cadre, il s'agirait avant tout de soutenir les efforts qui visent à faire en sorte que des couches de plus en plus larges de la population se trouvent associées à la propriété du capital des entreprises (y compris aux risques qu'implique cette propriété); c'est la seule façon d'éliminer le sentiment qu'une minorité privilégiée «exerce le pouvoir» sur la masse des employés et ouvriers par l'intermédiaire de la direction des entreprises; une révision totale de la Constitution ne peut certes donner que quelques premières indications pour des modifications structurelles de ce genre; le choix de la voie à emprunter reste ouvert!

7. LIBERTÉ ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Au sujet des fondements constitutionnels de la législation économique suisse, le rapport de la commission d'experts parle d'une «nouvelle conception»²². Cette «nouvelle conception» n'est pas du tout aisée à définir. On a déjà insisté, dans les chapitres précédents, sur le fait qu'en conservant la liberté économique comme droit fondamental, le projet s'en tient, pour l'essentiel, à l'ordre économique existant. La «nouvelle conception» se réfère, pour l'essentiel, au postulat selon lequel il s'agit, compte tenu du besoin élémentaire de sécurité économique et sociale de l'homme moderne, de tendre à un nouvel *équilibre entre les avantages de la liberté économique et les exigences de la sécurité économique*. Il reste à savoir dans quelle mesure la commission d'experts a réussi à traduire ce postulat en termes de droit constitutionnel.

En ce qui concerne la définition de base de la liberté économique, le texte du projet fait en premier lieu ressortir, en accord avec l'enseignement et la jurisprudence relatifs à la Constitution actuelle, que la «liberté économique» comprend plus que la seule liberté «du commerce et de l'industrie». Elle comprend aussi le libre choix de la profession et de la place de travail (art. 18 P), auquel le projet accorde une importance particulière. Le libre choix de la profession est un droit fondamental — d'ailleurs également reconnu comme tel par la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne (art. 12 GG) — qui touche de plus près à la personne que ce n'est le cas pour les autres aspects de la liberté économique, portant davantage sur la libre conduite des entreprises. C'est pourquoi le libre choix de la profession mérite une protection plus grande. Le libre choix de la profession correspond à un aspect de la liberté économique particulièrement important pour ceux qui exercent une profession dépendante.

La principale différence entre la Constitution actuelle et le projet des experts réside dans le fait que le projet ne contient plus les multiples dispositions dispersées dans la Constitution actuelle spécifiant les restrictions autorisées de la liberté économique. Le projet confie ce soin au législateur, avec les mêmes directives de base que pour les autres droits fondamentaux : pas d'intervention sans base légale (art. 4 et 23, al. 2 P), respect de l'essence intangible (art. 23, al. 1, 2^e phrase P) et, éventuellement, contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales dans les cas d'application par le Tribunal fédéral érigé en cour constitutionnelle (art. 109, al. 3 P).

La Constitution actuelle, par contre, énumère limitativement les cas où le législateur fédéral est autorisé à intervenir dans la liberté du commerce et de l'industrie. Mais ces cas sont aujourd'hui déjà impressionnants en nombre et en importance²³. Le législateur fédéral dispose, en particulier, de compétences très larges pour légiférer dans le domaine de la politique économique (art. 31 bis, al. 2 Cst), y compris la protection de l'environnement (art. 24 septies Cst), et du «droit civil» (art. 64 Cst), dont relève, par exemple, une intervention aussi importante que l'AF sur l'acquisition de terrains par des personnes domiciliées à l'étranger (Lex Furgler). De plus, le législateur fédéral a également le droit d'intervenir, au besoin, pour sauvegarder d'importantes branches économiques ou professions menacées dans leur existence et pour protéger des régions dont l'économie est menacée (art. 31 bis, al. 3, lit. a et c Cst); il a le droit d'intervenir pour protéger l'agriculture (art. 31 bis, al. 3, lit. b Cst) et la meunerie (art. 23 bis Cst); il peut intervenir dans le domaine du cinéma (art. 27 ter Cst). La Constitution permet aux cantons d'intervenir dans le domaine

des cafés et restaurants et du commerce de détail des boissons spiritueuses (art. 31 ter et 32 quater Cst) et la Confédération peut aussi régler le transport et la distribution de l'énergie électrique (art. 24 quater Cst).

Même avant l'adoption du nouvel article conjoncturel, la Confédération pouvait déjà prendre des mesures dans le domaine des relations économiques extérieures (art. 29, al. 2 Cst). Les possibilités d'intervention conférées au législateur fédéral par l'article sur les cartels (art. 31 bis, al. 3, lit. d Cst) ne sont pas entièrement épuisées par la législation actuelle sur les cartels.

Sur la base du nouvel article conjoncturel (art. 31 quinquies Cst), la Confédération peut en outre déroger, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, lorsqu'elle prend des mesures dans le domaine de la monnaie, du crédit et des relations économiques, et elle peut également, dans l'intérêt de la politique conjoncturelle, prendre des mesures fiscales qui ne sont pas neutres du point de vue de la concurrence (art. 31 quinquies, al. 2 Cst).

De ce catalogue on peut déduire a contrario *ce que le législateur fédéral n'a pas le droit de faire*: avant tout, il n'a pas le droit de réintroduire, pour des raisons de politique conjoncturelle, une surveillance des prix ou de prendre des mesures dirigistes dans le domaine de l'économie intérieure du pays; il en résulte, ainsi qu'on l'a vu plus haut, que le maintien de la liberté économique passe fondamentalement avant la sauvegarde de l'emploi tant que des importantes branches économiques ne sont pas menacées dans leur existence ou que l'économie de certaines régions du pays n'est pas menacée (art. 31 bis, al. 3, lit. a et c Cst). Mais il reste, en cas de besoin, la possibilité d'enfreindre ces limites en ayant recours aux arrêtés fédéraux urgents, selon les articles 89 bis, alinéa 3 et 32, alinéa 2 Cst. De cette façon, la Constitution actuelle suggère l'idée que la liberté économique est une valeur fondamentale qui se trouve de plus en plus prise d'assaut de toutes parts. C'est pourquoi *Hans Huber* écrivait, en 1970 déjà, que les tâches de politique économique de la Confédération étaient bien trop importantes pour qu'on pût continuer à les considérer comme des exceptions à la liberté du commerce et de l'industrie²⁴.

La commission d'experts veut remplacer l'énumération par une clause générale et donner ainsi la *même valeur à la liberté économique et à la politique économique*, le législateur fédéral étant chargé de veiller au maintien de l'équilibre entre l'une et l'autre. Cette solution a justement été appuyée par tous les membres de la commission qui sont pleinement conscients de l'importance d'une liberté étendue pour l'économie privée.

Reste à savoir comment décrire les moyens de cette politique économique de telle façon que la proposition soit acceptable pour toutes les parties de la population. Diverses possibilités pourraient être examinées à cet effet. La Constitution pourrait, par exemple, prévoir que toutes les mesures prises en vue d'orienter l'évolution économique en dehors de l'agriculture doivent être d'une durée de validité limitée comme le prévoyait le premier projet d'article conjoncturel rejeté en 1975. On pourrait aussi décrire de façon plus précise en quoi consiste l'essence intangible de la liberté économique: des mesures telles qu'un contrôle généralisé des prix ou l'institution d'une planification étatique pour orienter les investissements atteindraient évidemment la liberté économique dans son essence. On pourrait aussi imaginer que le Conseil fédéral soumette simultanément aux Chambres un projet de Constitution et des projets de «lois constitutionnelles» («Verfassungsgesetze») complémen-

taires, qui concrétisent des règles censées trop abstraites ou trop sommaires de la nouvelle Constitution dans le domaine de la politique économique. De telles lois soumises au référendum obligatoire permettraient de distinguer les règles constitutionnelles à long terme d'une part et les mesures interventionnistes concrètes d'autre part ; le référendum obligatoire pour les dernières serait justifié par leur portée et par leur ingérence dans la liberté économique. Mais une telle idée n'est qu'une première suggestion pour trouver des solutions possibles. Il faut surtout éviter que les opinions ne se polarisent de telle manière que toute l'opération «revision totale» s'en trouve condamnée et que ce soit le système des arrêtés fédéraux urgents, excluant toute votation populaire jusqu'à la fin de la 1^{re} année de mise en vigueur, qui se perpétue.

Le projet de la commission d'experts ne représente qu'une étape de l'ensemble de l'opération. Il vaut certainement mieux que ce soient les innovations du projet qui suscitent la critique plutôt que l'ennui que n'aurait pas manqué de provoquer un projet s'accrochant autant que faire se peut à la reproduction de l'état actuel. Il reste encore beaucoup de chemin à parcourir jusqu'à la formulation d'un projet du Conseil fédéral et plus encore jusqu'à la formulation d'un projet qui puisse être soumis au peuple. Tout particulièrement dans le domaine du régime social, du régime de la propriété et du régime économique, certaines questions de base devront, selon toute probabilité, être réglées dans le cadre de votations préalables («Vorabstimmungen»).

La détermination de la procédure ayant le plus de chances de succès est la prochaine étape importante à laquelle les autorités fédérales doivent maintenant faire face dans l'opération revision totale.

Dans l'ensemble, il faut cependant surtout se souvenir de ce qu'écrivit, il y a plus de cent ans, *Rudolf von Jhering*, alors qu'on se battait autour de la dernière revision totale : le droit le meilleur ne pousse pas tout seul, il faut le conquérir²⁵.

¹ Pour un commentaire concernant les compétences déléguées du législateur, cf surtout ATF 103 I a 394 consid. II A.

² Cf surtout Dietrich Schindler, «Die offenen Teile des Verfassungsentwurfs», *Neue Zürcher Zeitung* du 23 juin 1978 ; Hugo Sieber, *Réflexions de politique économique au sujet de la revision de la Constitution fédérale*, Arthur Meier-Hayoz. Le projet de constitution et la garantie de la propriété, Publication n^{os} 14 et 15 du Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, Zurich 1978.

³ Rapport de la commission d'experts, p. 74.

⁴ Rapport final de la commission Wahlen, p. 191 ; rapport de la commission d'experts, p. 59 ; cf. exposés approfondis de Jörg P. Müller et Etienne Grisel publiés dans la *Revue de droit suisse* 92 II/1973 I ss, 708 ss.

⁵ ATF 103 I a 377.

⁶ C'était déjà le point de vue du Conseil fédéral, dans son message à l'appui des articles constitutionnels sur l'enseignement acceptés de justesse par le peuple, en 1973, mais rejetés par les cantons (FF 1972 I 369, 417) ; cf. aussi Jörg P. Müller, «Soziale Grundrechte in der Verfassung», *RDS* 92 II/1973 864 ss, Cyrill Häring, «*Grundrechte im Bereich der Bildung*», Diss. Bâle 1976, 66 ss.

⁷ Pour le droit à l'assistance des Suisses de l'étranger, cf. ATF 100 I b 339 et LF du 21 mars 1973 sur l'assistance des Suisses de l'étranger (RS 852.1).

⁸ Cf. Message du Conseil fédéral, du 21 juin 1976 (FF 1976 II 1321).

⁹ RS 221.213.1, valable jusqu'au 31.12.1982.

¹⁰ RS 842.

¹¹ RS 843.

¹² LF du 20 juin 1952 (RS 836.1).

¹³ Pour la question controversée du droit de grève dans le droit actuel, cf. Alexander Berenstein, «Le droit de grève dans la législation suisse», *Wirtschaft und Recht* 1951, 34 ss, Frank Vischer, «Arbeitsvertrag», *Schweizerisches Privatrecht* VII/1, 465, Walter Schlupe, *Überbordungsgefahren von Arbeitskonflikten in unserer Zeit*, Berne 1973, A. Kägi, *Koalitionsfreiheit und Streikfreiheit*, Diss. Zurich 1969, Guido Vesturi, *Lo sciopero in Svizzera e in Italia*, TESI Friburgo 1972, Ernst Zweifel, *Der wilde Streik*, Diss. Zurich 1977, ainsi que Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Colloquium 1978, «Die Koalitionsfreiheit des Arbeitnehmers», *Länderbericht Schweiz*, de Charles-Albert Morand, Genève.

¹⁴ Cf. rapport de la commission d'experts, pp. 65-66, avec références aux dispositions de la Charte sociale européenne.

¹⁵ Cf. Walter Schlupe, «Eigentumsgarantie und Mitbestimmung», *Festschrift für F. J. Jäger*, Soleure 1973, 475 ss.

¹⁶ Rapport de la commission d'experts, p. 43.

¹⁷ Rapport de la commission d'experts, p. 43 ; Hans Christoph Binswanger, *Eigentum und Eigentumspolitik, ein Beitrag zur Totalrevision der BV*, Zurich 1978. Pour une description de l'évolution du droit, cf. surtout Arthur Meier-Hayoz, «Vom Wesen des Eigentums», *Festgabe für Karl Otfinger*, Zurich 1969, 171 ss, Peter Saladin, *Grundrechte im Wandel*, 388 ss, Martin Lendi, «Planungsrecht und Eigentum», *RDS* 110/1976 1ss, Pierre Moor, «Aménagement du territoire et propriété privée», *RDS* 110/1976 371 ss, Heinz Rey, «Dynamisiertes Eigentum», *RDS* 118/1977 I, 65ss.

¹⁸ Selon la statistique de l'administration fédérale des contributions 1969, 2,3 % des contribuables disposaient de la moitié des fortunes imposables, voir Fredy Federle, *Vermögenspolitik in der Schweiz*, Diss. St. Gall 1978.

¹⁹ Au sujet des problèmes de la confiscation par voie fiscale, cf. ATF 99 I a 647 ; Max Imboden, «Die Verfassungsmässige Gewährleistung des Privateigentums als Schranke der Besteuerung», *Archiv für schweizerisches Abgaberecht* 29/1960, 2 ss, Johannes Walter Hensel, *Die Verfassung als Schranke des Steuerrechts*, Berne 1973 ; F. Cagianut, «Grundsätzliche Erwägungen über die Schranken der steuerlichen Belastung des Eigentums nach schweizerischem Recht», *Festschrift für Fritz Känzig*, *Archiv für schweiz. Abgaberecht* 47/1978, 67 ss.

²⁰ Cf ATF 96 I 558, 101 I a 514, 103 I a 418.

²¹ Cf. commentaires plus détaillés dans le rapport de la commission d'experts, p. 45.

²² Rapport de la commission, p. 74.

²³ Pour la situation avant l'adoption du nouvel article conjoncturel, cf. surtout Fritz Gigy, «Die schweizerische Wirtschaftsverfassung», *RDS* 104/1970 356 ss et Charles André Junod, «Problème actuel de la Constitution économique», *RDS* 104/1970, 622 ss ; Hans Marti, *Die Wirtschaftsfreiheit der schweizerischen Bundesverfassung*, Bâle et Stuttgart, 1976, Hans Huber, «Rückblick auf die 'neuen' Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung», *Festschrift für Hugo Sieber*, Berne 1976, 57 ss, Fritz Gigy «Wirtschaftspolitik als Begriff des Wirtschaftsrechtes», *Festschrift für Hugo Sieber*, 73 ss.

²⁴ Hans Huber-Egon Tuchfeldt, «Wirtschaftspolitische Ziele in der Verfassung?», *Staat und Politik* n° 11, Berne 1970, p. 26.

²⁵ Rudolf von Jhering, *Der Kampf ums Recht*, 1^{re} éd., Vienne, 1872.

Abréviations

AF: Arrêté fédéral
ATF: Arrêt du Tribunal fédéral
CO: Code des obligations
Cst: Constitution fédérale
LF: Loi fédérale
P: Projet de Cst
RDS: *Revue de droit suisse*