

Zeitschrift: Revue économique franco-suisse
Herausgeber: Chambre de commerce suisse en France
Band: 25 (1945)
Heft: 9

Artikel: Les nouveaux articles économiques de la Constitution suisse
Autor: Aubert, Charles
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-888829>

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: 09.01.2026

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

LES NOUVEAUX ARTICLES ÉCONOMIQUES DE LA CONSTITUTION SUISSE

Dans tous les pays, les questions économiques et sociales retiennent l'attention des gouvernements et de l'opinion publique. La guerre, en concentrant entre les mains de l'Etat un pouvoir économique presque illimité, a profondément modifié la situation antérieure, de sorte qu'une révision des idées s'impose. La Suisse n'échappe pas à cette évolution. Elle s'apprête à modifier les dispositions de sa Constitution ayant trait aux domaines économique et social.

Seule parmi les constitutions modernes, celle de la Confédération suisse garantit la **liberté du commerce et de l'industrie**, l'érigeant en un droit individuel du citoyen. Ce principe procède de la philosophie du XVIII^e siècle qui enseignait la liberté économique de l'individu, proclamée ensuite par la Révolution française.

La Constitution fédérale suisse garantit la liberté du commerce et de l'industrie du citoyen à l'égard de l'Etat seulement, et non pas envers les particuliers ou les groupements économiques. Il en résulte que le pouvoir, qu'il soit fédéral ou cantonal, ne saurait empêcher le libre jeu de la concurrence et invoquer des motifs de politique commerciale pour protéger certains secteurs de l'économie. Ainsi, l'Etat n'a pas le pouvoir de limiter le nombre des entreprises, ni de fixer des prix officiels. Il ne peut entraver la concurrence que pour des raisons d'ordre public, c'est-à-dire de police.

Si les effets de la libre concurrence ont été bienfaisants pendant de longues années, notamment jusqu'à la guerre de 1914-1918, ils se sont révélés souvent nuisibles depuis lors. La liberté économique quasi absolue a été favorable à la formation de puissants groupes et entreprises qui ont rendu précaire l'existence des petits commerçants et artisans, et mis en péril certaines branches économiques. D'un autre côté, l'accroissement du nombre de petites entreprises de l'artisanat et du commerce de détail, dans une proportion beaucoup plus forte que l'augmentation de la population,

rendit plus aléatoire l'existence de chacune d'elles.

Nécessité faisant loi, l'Etat a dû prendre des mesures de protection. Les événements mondiaux, de leur côté, ont rendu indispensable son intervention. La guerre de 1914-1918, puis celle de 1939-1945, ont obligé la Confédération à organiser le lourd et délicat appareil de l'économie de guerre. La crise mondiale de 1929 et la dévaluation du franc suisse, en 1936, ont contribué à cette évolution.

La plupart de ces mesures de protection ont été prises en vertu des pleins pouvoirs de guerre pendant les deux conflits mondiaux et des pleins pouvoirs économiques dans la période intermédiaire. Elles ont été décrétées, bien que souvent contraires à la Constitution, parce que l'intérêt supérieur du pays l'exigeait. Il importe aujourd'hui de régulariser la situation. L'on y procédera, non par un retour au respect absolu de la Constitution actuelle, mais par l'insertion, dans celle-ci, des dispositions qui ont dû être prises sous l'empire des circonstances, et qui ont fait leurs preuves.

C'est dire que les nouveaux articles économiques (art. 31 et 34 ter de la Constitution) ne comportent pas d'innovations hardies. Celles-ci, d'ailleurs, seraient inusitées dans un texte constitutionnel suisse d'ordre économique ou social qui, ainsi que les faits le prouvent, ne consacre l'existence d'une nouvelle institution que lorsque cette dernière a déjà été éprouvée sur le terrain privé ou cantonal. Il en est ainsi des allocations familiales, introduites de son plein gré par l'économie privée dès 1920, rendues ensuite obligatoires dès 1943 par certains cantons de la Suisse française et qui, enfin, vont faire l'objet d'un nouvel article constitutionnel soumis au peuple et aux cantons en novembre 1945.

Les articles économiques, dont le texte était arrêté en 1939 déjà, ont été remaniés, compte tenu des expériences faites pendant la guerre. Ils viennent d'être adoptés par le Conseil national, et doivent encore l'être par le Conseil des Etats.

Cela fait, ils seront proposés au suffrage populaire.

Il convient de distinguer, dans les nouvelles dispositions, celles qui sont de **caractère économique** de celles qui revêtent un aspect plus **social**.

I

Dans le domaine **économique**, la Confédération pourra, à l'avenir, édicter des dispositions **pour protéger des branches économiques ou des professions importantes** menacées dans leur existence, à condition que celles-ci aient préalablement pris les mesures d'entraide adéquates (art. 31 bis). Rompant avec le principe selon lequel l'Etat ne doit pas entraver la libre concurrence pour des motifs de politique économique, les dispositions nouvelles lui reconnaissent expressément ce droit. Il pourra donc, à l'avenir, parer, en particulier, aux inconvénients économiques et sociaux découlant de la formation de trusts et de cartels. Par ailleurs, il pourra exiger que l'exploitant ait obtenu un brevet de capacité afin de combattre la multiplication de petites exploitations mal gérées.

En fait, la Confédération a déjà pris des mesures restrictives dès 1924, au moment de la crise du tourisme, pour protéger l'industrie hôtelière en limitant la construction et l'agrandissement d'hôtels. En 1933, elle s'est vue obligée d'interdire l'ouverture et l'agrandissement de grands magasins et de magasins à prix uniques, à l'effet de préserver du marasme les classes moyennes du commerce de détail. Cette protection a été renforcée en 1940 par l'introduction de l'impôt compensatoire sur les grandes entreprises du commerce de détail. L'ouverture et l'agrandissement d'ateliers de réparation de chaussures ont été de même interdits afin de sauvegarder ce secteur de l'artisanat contre la concurrence de grandes entreprises de la branche, entreprises dont certaines travaillaient avec des méthodes d'origine étrangère. Il a fallu dès 1935 limiter l'ouverture d'entreprises de l'industrie horlogère afin de restreindre la concurrence, soit sur le marché intérieur, soit vis-à-vis de l'étranger. Des prescriptions sur les prix minima, la prohibition de l'exportation de certaines pièces d'horlogerie furent décrétées. La Confédération enfin, en 1932, accorda sa protection, sous forme de subventions, à l'industrie de la broderie dont la

situation était devenue précaire par suite de l'effondrement des changes des pays acheteurs et de la concurrence étrangère qui en était résultée.

L'Etat fut également amené à contrôler les prix. Il fixa des prix minima pour protéger la production nationale contre la concurrence étrangère. Il dut aussi décréter des prix maxima pour empêcher la spéculation pendant la guerre de 1914-1918, après la dévaluation de 1936, et enfin pendant la guerre qui vient de se terminer.

Dans son action de protection, la Confédération devra, aux termes du texte nouveau, favoriser les organisations économiques fondées sur le principe de l'entraide, c'est-à-dire les sociétés, coopératives. On peut se demander s'il n'y a pas une certaine contradiction entre ce principe et celui, admis lui aussi, de la protection des branches économiques menacées dans leur existence, dans lesquelles on peut ranger le commerce de détail.

La Confédération devra, en outre, en vertu des nouveaux articles économiques, **protéger l'agriculture** afin de « conserver une forte population paysanne et une agriculture à la hauteur de sa tâche » et de « consolider la propriété rurale » (art. 31 bis).

Comme on le sait, l'agriculture suisse a traversé une crise dès 1890, sous l'effet de la concurrence des blés américains et russes. C'est alors qu'elle se tourna, en partie, vers l'élevage qui lui permettait d'exporter les produits laitiers. Mais, dès 1926, une chute sensible du prix de ces produits sur le marché mondial rendit nécessaire une aide de la Confédération aux producteurs suisses de lait. Peu après, celle-ci prit en charge la production indigène du blé à un prix officiel afin de rendre cette culture économiquement intéressante. Ces mesures n'ont pas été inutiles puisqu'elles ont permis à la Suisse de conserver une population agricole suffisante pour assurer, dans une forte proportion, le ravitaillement alimentaire du pays pendant la guerre de 1939-1945. En effet, bien que l'élément agricole ne représente plus que le 25 p. 100 de la population totale alors qu'il en était le 40 p. 100 en 1888, il est parvenu, de 1939 à 1945, malgré les longues périodes de mobilisation, à doubler les surfaces emblavées ainsi que la production des céréales, pommes de terre et betteraves à sucre.

La Confédération estime qu'il est de l'intérêt supérieur du pays de ne pas abandonner l'agriculture lorsque la concurrence des produits étrangers renaîtra. Elle lui garantira une certaine stabilité économique en maintenant à 300.000 ha. — chiffre de la deuxième moitié du siècle passé, époque où la population était beaucoup moins nombreuse qu'aujourd'hui — les surfaces cultivées, qui occupaient 184.000 ha. en 1939. Elle protégera, dans une certaine mesure, les prix des produits agricoles et combattra la spéculation sur les terrains ruraux, comme elle l'a fait depuis 1940, afin d'éviter l'endettement; enfin, elle sera fondée à protéger les **régions dont l'économie est menacée**. Sans doute continuera-t-elle à cet égard de vouer sa sollicitude aux populations agricoles des régions de montagne en leur fournissant, par exemple, du travail à domicile. Les touristes qui ont parcouru certaines de ces régions ont, sans doute, remarqué que leurs habitants s'occupent à assembler et coudre des pièces d'uniformes de l'armée.

Les nouveaux articles autorisent la Confédération à prendre des mesures économiques pour le **cas de guerre**. Ainsi sera précisé plus clairement par la Charte fédérale un pouvoir assumé, en fait, par les autorités centrales au lendemain de l'Anschluss déjà, c'est-à-dire en avril 1938 (art. 31 bis). De même, le droit de la Confédération de légiférer sur le **régime des banques** est reconnu (art. 31 quarter).

Selon l'art. 32 nouveau, les groupements économiques seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution et pourront être appelés à coopérer à l'application de ces dispositions. Ceci met en relief l'importance des associations économiques et professionnelles (Union suisse du Commerce et de l'Industrie, Chambres de commerce, Union suisse des arts et métiers, Union syndicale suisse, etc.) dont la collaboration régulière avec le législateur et les autorités en général a donné d'excellents résultats.

II

Les nouvelles dispositions d'ordre **social** accordent à la Confédération la compétence de prendre, conjointement avec les cantons et l'économie privée, les mesures propres à prévenir des crises économiques et à combattre le **chômage**

(art. 31 quinquies). Depuis la crise des années 1929-1930, elle avait pris les dispositions nécessaires pour procurer du travail aux chômeurs ou, à défaut, leur allouer des subsides. La guerre a accentué cette évolution de sorte qu'en 1942 la Confédération a élaboré un vaste « plan de création de possibilités de travail » en vue de parer à la crise de chômage qui menaçait de suivre la fin de la guerre. Ce plan, dit Zipfel, du nom de son auteur, prévoit non seulement des travaux publics, mais toute une série de mesures destinées à occuper les travailleurs dans l'économie privée. Quant à l'**assurance chômage**, déclarée obligatoire par la Confédération depuis quelques années déjà, elle fonctionne en majeure partie par l'intermédiaire des caisses privées d'assurances. Elle est complétée, pour les chômeurs dont le droit à ses prestations est épuisé, par l'aide aux chômeurs organisée par la Confédération. Ces compétences de l'autorité centrale sont confirmées par les nouveaux articles (art. 34 ter).

Il convient de signaler encore les dispositions relatives à la législation sur les **rapports entre employeurs et travailleurs** (art. 34 ter). Cette matière comporte notamment les conventions collectives de travail et leur « force obligatoire générale ». Ici, de nouveau, les faits ont précédé le droit dans un certain sens. Les contrats collectifs se sont développés très rapidement, grâce à l'initiative privée. De 303 en 1929, ils ont passé à 417 en 1938 et à 632 en 1944. Le nombre des personnes auxquelles ils s'appliquent a quintuplé depuis 1929. Dès 1936, certains cantons de la Suisse romande ont, par voie légale, déclaré applicables à la minorité de la profession les contrats collectifs conclus par la majorité des employeurs et des travailleurs de cette profession. C'est ce que l'on appelle, dans le langage fédéral, la « force obligatoire générale » des contrats collectifs. Celle-ci s'est avérée indispensable, car sans elle les patrons hésiteraient à assumer les charges des contrats collectifs auxquels leurs concurrents échapperaient. En 1941, la Confédération à son tour a légiféré dans cette matière et, depuis lors, 115 contrats collectifs ont été déclarés obligatoires, dont 51 par le Conseil fédéral, et 64 par les gouvernements cantonaux. L'expérience ayant été concluante, l'institution de la « force obligatoire générale » est reçue dans la Constitution.

La législation fédérale sur les « rapports entre employeurs et travailleurs, en particulier sur la réglementation en commun des questions intéressant l'entreprise et la profession » (art. 34 ter), permettra d'ouvrir la voie à la **communauté professionnelle** que nombreux, dans le monde ouvrier et certains milieux patronaux, appellent de leurs vœux. Il s'agit, comme on le sait, d'une organisation réunissant les associations d'employeurs et les syndicats ouvriers d'une profession, organisation ayant le pouvoir de régler les questions sociales et peut-être même économiques intéressant cette profession. Ce sera là une œuvre toute nouvelle car, à notre connaissance, aucune expérience pratique d'envergure n'a été tentée en Suisse dans ce domaine.

Les articles économiques confient enfin à la Confédération le soin de légiférer sur le **service de placement** et sur la **formation professionnelle**, de même que sur la **compensation du salaire et du gain perdu en raison du service militaire**. Cette compensation a été improvisée en janvier 1940 par le Conseil fédéral avec l'aide des associations d'employeurs, entre autres, et a donné satisfaction. C'est pourquoi l'inscription de son principe dans la Constitution se justifie pleinement.

Il convient de souligner, en conclusion, que les nouveaux articles économiques consacrent une situation de fait. Ce n'est qu'en matière de relations entre employeurs et travailleurs, et en ce qui concerne la communauté professionnelle, qu'ils permettront à la législation fédérale d'innover.

Ces articles n'ont pas encore été soumis au Conseil des Etats, ni au peuple ni aux cantons. Il ne paraît donc pas impossible qu'ils se heurtent encore à certaines oppositions. En effet, le parti socialiste suisse s'est abstenu, lors de la votation au Conseil national, et le parti suisse du travail, de teinte plus accentuée, n'a pas pu voter, car il n'est pas représenté aux Chambres fédérales qui ont été élues lorsque les interdictions de certains partis étaient encore en vigueur.

Il y a longtemps que le peuple suisse n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur un projet d'une aussi vaste portée et qui touche de si près à sa vie quotidienne comme à son avenir matériel. Souhaitons que la matière très riche de ces articles soit étudiée par l'électeur et les partis dans le calme et sous l'angle de l'intérêt général.

Charles AUBERT,

Secrétaire de la Chambre de
Commerce de Genève.

FINANCES FÉDÉRALES ET PERSPECTIVES D'AVENIR

Si la Suisse a eu, en plein cœur de l'Europe, l'immense privilège d'être épargnée par le conflit mondial, son économie et ses finances n'en ont pas moins sévèrement ressenti le contre-coup de la guerre. En raison des dépenses considérables occasionnées par la défense nationale et par l'économie de guerre, la dette de la Confédération s'est accrue à une cadence vertigineuse, sextuplant depuis 1938. On estime qu'elle atteindra quelque neuf milliards de francs suisses à fin 1946. Encore faut-il accepter ce chiffre sous caution, qui ne tient pas compte d'autres postes guère plus encourageants : déficit éventuel des chemins de fer fédéraux, déficit de la caisse de pensions du personnel fédéral, déficits

importants également de divers soldes de clearing avec certains pays étrangers — l'Allemagne notamment — dont on peut, à juste titre, se demander s'ils seront jamais résorbés, ne serait-ce que partiellement. En fait, la Confédération risque fort de se trouver, à la fin de l'année prochaine, avec une dette de l'ordre de 11 ou 12 milliards de francs.

Le déficit du compte ordinaire de l'Etat se gonfle de même, sans discontinuer, atteignant aujourd'hui 700 millions environ. Les impôts, qui se sont multipliés — sur le plan fédéral comme sur le plan cantonal et communal — (impôts sur le chiffre d'affaires, sur les bénéfices de guerre, impôt de défense nationale, sacrifice de défense