

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 31 (1939)
Heft: 1

Artikel: L'initiative contre l'emploi abusif de la clause d'urgence et le contre-projet
Autor: Bratschi, Robert
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-384166>

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: 15.01.2026

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

Revue syndicale suisse

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

31^{me} année

Janvier 1939

N° 1

L'initiative contre l'emploi abusif de la clause d'urgence et le contre-projet.

Par *Robert Bratschi*.

I.

Personne ne conteste que l'éviction du peuple de son droit de collaborer à la législation de notre Etat fédératif a créé une situation critique. Cette éviction s'est faite principalement par deux moyens: en invoquant le « droit de nécessité » et en déclarant urgents des arrêtés fédéraux de portée générale.

Le premier de ces moyens fut déjà employé pendant la guerre mondiale. Lorsque cette dernière éclata, l'on recourut, pour la première fois dans notre Etat fédératif, au « droit de nécessité ». L'arrêté fédéral du 3 août 1914 a créé une sorte de « nécessité d'Etat ». Ledit arrêté traite de la protection du pays et de la sauvegarde de la neutralité. L'article 3 a la teneur suivante:

« L'Assemblée fédérale donne pouvoir illimité au Conseil fédéral de prendre toutes les mesures nécessaires à la sécurité, l'intégrité et la neutralité de la Suisse, à sauvegarder le crédit et les intérêts économiques du pays et, en particulier, à assurer l'alimentation publique. »

L'arrêté du 3 août 1914, qui avait été naturellement déclaré urgent à cause des circonstances, a introduit dans l'histoire de notre pays la notion des pleins-pouvoirs extraordinaires. Pendant la durée de validité de ces pleins-pouvoirs, le Conseil fédéral avait le droit de prendre toutes les mesures qu'il jugeait nécessaires pour atteindre le but prescrit. De nombreuses mesures de ce genre eurent pour effet de modifier certains droits constitutionnels et légaux. Le Conseil fédéral adressa à l'Assemblée, au sujet de l'application des pleins-pouvoirs, les fameux rapports sur la neutralité de la période de guerre et d'après-guerre.

C'est surtout en Suisse romande que les pleins-pouvoirs se heurtèrent à une vive résistance. L'esprit d'hostilité qui y régnait

déjà auparavant à l'égard de Berne, s'exacerba encore lors de la promulgation des pleins-pouvoirs. Ces derniers furent abolis par l'arrêté fédéral du 19 octobre 1921.

Cette abolition aurait dû impliquer un retour à l'ordre constitutionnel normal. En Suisse, les moyens propres à cette transition sont les suivants:

la loi fédérale,
l'arrêté fédéral de portée générale.
l'arrêté fédéral sans portée générale.

La délimitation juridique de ces trois moyens est assez confuse. Il n'existe non plus aucune procédure qui fasse règle.

La loi fédérale et l'arrêté fédéral de portée générale ont ceci de commun qu'ils sont passibles du referendum facultatif; 30,000 électeurs ont le droit de demander, dans un délai de trois mois, qu'une loi fédérale ou qu'un arrêté soit soumis à la votation populaire. Il ressort de ceci que ces deux formes de législation sont employées pour des objets de « portée générale » de grande importance. Quant aux décisions réglant les questions moins importantes et « sans portée générale », il convient d'user de la troisième forme.

Mais la Constitution fédérale, par son article 19, a ouvert une petite brèche grâce à laquelle des décisions sur des questions importantes de portée générale peuvent être soustraites au referendum et échapper au droit de contrôle du peuple. Voici le texte de cette proposition:

« 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.* »

Il ressort donc de ce texte que seuls les arrêtés fédéraux de portée générale qui ne sont pas urgents sont passibles du referendum. Pour tout arrêté urgent, le referendum peut être exclu. Il appartient aux Chambres fédérales de décider de l'urgence. Les Chambres munissent un arrêté de la clause d'urgence en ajoutant à la fin du texte la disposition suivante rédigée généralement en ces termes:

« Cet arrêté est déclaré urgent. »

Cette déclaration d'urgence constitue le deuxième moyen d'exclure le peuple. On y recourut lorsque furent abolis les pleins-pouvoirs du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral qui de 1914 à 1921 pouvait, de sa propre compétence, édicter des prescriptions juridiques modifiant la Constitution et les lois, fut remplacé sur ce plan par les Chambres fédérales.

Pendant la période des pleins-pouvoirs, les arrêtés fédéraux urgents n'eurent pas grande importance. Ils ne furent appliqués que lorsque, d'une part, une mesure était considérée comme ur-

gente et que, d'autre part, l'arrêté fédéral du 3 août 1914 ne fournissait pas au Conseil fédéral les compétences voulues. C'est ce qui se produisit vingt-cinq fois d'août 1914 à octobre 1921. De ces vingt-cinq arrêtés urgents, six seulement furent promulgués pendant la période de guerre.

Voici une récapitulation des arrêtés fédéraux munis de la clause d'urgence:

1914	4	1927	3
1917	1	1928	3
1918	2	1929	1
1919	4	1930	6
1920	5	1931	3
1921	15	1932	12
1922	11	1933	14
1923	6	1934	16
1924	4	1935	10
1925	3	1936	14
1926	2	1937	10

Ces chiffres montrent que le retour à la coopération du peuple n'eut pas lieu immédiatement après l'abolition des pleins-pouvoirs. Le Parlement estima tout d'abord qu'il était nécessaire d'exercer une sorte de tutelle sur le peuple par le moyen des arrêtés fédéraux urgents. Le nombre de ces arrêtés ne diminua qu'après la période de crise qui suivit la guerre.

Mais la situation s'aggrava considérablement au cours de la seconde crise économique. Dès 1932, la législation ordinaire fut pratiquement supprimée. L'on ne gouverna plus qu'à coups d'arrêtés urgents. Lorsque le peuple eut rejeté, le 28 mai 1933, le projet de baisse des salaires, la majorité parlementaire fut persuadée que « le simple citoyen » n'était pas capable de dominer les graves problèmes de l'heure et choisir lui-même ce dont le pays avait besoin. En réalité, la majorité craignait, non sans raison, que le peuple n'approuvât pas la déflation comme moyen de lutte contre la crise économique. C'est pourquoi il fallut recourir, pour cette politique, aux arrêtés fédéraux urgents. Ce fut le cas notamment pour les programmes financiers I, II et III ainsi que pour les mesures prises en matière de transports.

Seulement, la majorité parlementaire fut incapable, pour certains arrêtés longuement débattus, de prouver l'urgence de ces mesures. C'est alors qu'on tenta de légitimer cette procédure en invoquant ce qu'on baptisa « l'urgence matérielle »; cette trouvaille ne servit qu'à camoufler l'intention de la majorité du Parlement d'appliquer la clause d'urgence uniquement parce qu'on savait pertinemment que le peuple n'approuvait pas le contenu de l'arrêté. La majorité parlementaire se mit ainsi consciemment en désaccord avec la majorité du peuple.

Quant à la minorité parlementaire, elle dénonça, dans chaque cas, l'anticonstitutionnalité de cette procédure; elle ne reconnut pas l'«urgence matérielle». Pratiquement, la minorité ne put aller plus loin, car, en vertu du droit actuellement en vigueur, un arrêté de l'Assemblée fédérale ne peut pas être attaqué. Ainsi la majorité des Chambres décide elle-même de plein droit de la constitutionnalité de ses actes.

En elle-même, l'«urgence matérielle» est incontestablement inconstitutionnelle. Cette procédure a créé dans le peuple non seulement du mécontentement mais même une atmosphère dangereuse.

II.

Telle était la situation lorsque les dirigeants du Mouvement des lignes directrices lancèrent l'initiative. Ils considérèrent comme un devoir de rendre plus difficile le recours à la clause d'urgence, cette dernière n'étant pas, dans sa lettre, contraire à la Constitution mais la transgressant dans son esprit.

L'un des moyens auxquels l'on aurait pu recourir était de créer la possibilité d'examiner juridiquement aussi la constitutionnalité des arrêtés du Parlement. Ce moyen dut être abandonné pour d'importantes raisons de diverses natures. La juridiction constitutionnelle pourrait paralyser l'appareil législatif. Les dirigeants du Mouvement des lignes directrices n'ont pas voulu prendre la responsabilité d'un tel risque. En revanche, ils reconnaissent que la clause d'urgence est une nécessité pour notre droit constitutionnel et que les représentants du peuple, c'est-à-dire les Chambres fédérales, doivent pouvoir en user. Mais il faut en empêcher l'emploi abusif ou le rendre difficile.

On chercha à atteindre ce but en incluant dans la Constitution des dispositions qui puissent servir de frein au Parlement même. Il fallait donc atteindre les buts suivants:

1. L'«urgence matérielle» doit être supprimée.
2. Les arrêtés fédéraux dont l'entrée en vigueur ne souffre pas de délai et qui, par conséquent, sont soustraits à la votation populaire, doivent être limités dans leur durée de validité.
3. Les arrêtés ne peuvent être munis de la clause d'urgence qu'à la condition d'avoir été acceptés par une majorité qualifiée au sein des deux Chambres.

Tout ce qui n'est pas pressant doit toujours être soumis au peuple si 30,000 citoyens actifs en font la demande. Tout ce qui ne souffre vraiment pas de délai ne doit être déclaré urgent qu'à titre provisoire; c'est pourquoi la durée de validité doit être limitée. Cette dernière a été fixée à trois ans par l'initiative. Pendant ce temps, les Chambres doivent préparer les mesures constitutionnelles appropriées.

La déclaration d'urgence même ne doit pas dépendre d'un vote de hasard. L'initiative a donc prévu une majorité qualifiée des deux tiers dans chacun des deux conseils.

Voici le passage capital du texte de l'initiative:

« 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. »

L'initiative eut un grand écho. Les listes furent recouvertes de plus de 300,000 signatures.

Les adversaires soulevèrent immédiatement deux objections capitales:

1. L'initiative vise à une politique du pouvoir.
2. Son acceptation amènerait la dictature de la minorité.

Aucune de ces deux objections ne saurait être prise au sérieux. Toute politique vise finalement à une certaine emprise sur le pouvoir. Ceux qui le détiennent luttent pour s'y maintenir; ces détenteurs sont la majorité parlementaire actuelle et les partis qui sont derrière elle. Celui qui ne détient pas encore le pouvoir cherche à l'accaparer ou du moins à en acquérir une part appropriée. Tel est l'objectif de la minorité actuelle et des citoyens qui la soutiennent. En régime démocratique le rôle de la majorité n'est pas de régner sur la minorité. La démocratie doit permettre, au contraire, un compromis des intérêts. Une situation dans laquelle une faible majorité dicterait sa volonté à une forte minorité, deviendrait à la longue intenable. Et c'est précisément cette situation-là que nous avons actuellement dans notre pays. On s'en aperçoit notamment dans les problèmes les plus importants.

L'initiative n'aurait justement pas pour effet de provoquer une dictature de la minorité. Tout d'abord, l'on sait bien que dans les questions matérielles la minorité du Parlement est très souvent appuyée par la majorité du peuple. En tout cas, la minorité ne pourrait jamais invoquer le texte de l'initiative pour entreprendre quoi que ce fût contre la volonté de la majorité; la minorité ne pourrait qu'empêcher la majorité de promulguer un arrêté évinçant le peuple de son droit de regard. Si, par ce moyen, l'on empêche l'exclusion du peuple, la majorité a toujours la possibilité de faire accepter matériellement l'arrêté par le Parlement. Mais elle devra tolérer le referendum et s'incliner éventuellement devant le verdict du peuple. Il s'agit là de droits démocratiques au meilleur sens du terme.

En réalité, cette initiative ne visait qu'à provoquer, dans les questions critiques et capitales, une entente entre deux parties du peuple, de force presque égale, par l'entremise de leurs représentants. Les décisions importantes ne doivent pas être imposées à

une moitié du peuple, mais elles doivent être conçues et préparées de telle sorte qu'une forte majorité puisse les accepter. L'idéal serait que l'on arrive à faire des concessions réciproques afin d'atteindre même l'unanimité. Si cet idéal n'est pas réalisable, l'initiative permettrait au moins de s'en approcher.

III.

Le Conseil fédéral et les Chambres ont repoussé cette initiative. Mais ils ont reconnu qu'il était désirable de modifier l'article 89 de la Constitution fédérale. Ils ont élaboré un contre-projet.

Notre proposition relative à l'«urgence matérielle» a été retenue. A l'avenir, un arrêté ne pourra être déclaré urgent que si sa mise en vigueur ne souffre vraiment pas de délai. Le texte de l'initiative relatif à cette disposition a été repris dans le contre-projet. Si une telle prescription avait existé auparavant, un certain nombre d'arrêtés vivement combattus n'auraient pas été déclarés urgents.

L'on a admis également notre conception de la limitation de la durée de la validité. Toutefois, sur ce point, le contre-projet ne va si loin que l'initiative. Il ne fait que prescrire qu'un arrêté déclaré urgent et, partant, soustrait au referendum, doit être limité dans sa durée d'application. Par durée limitée, il faut entendre naturellement une période relativement courte, sinon une telle disposition n'aurait aucun sens. Quant à la détermination de la durée, elle sera décidée, aux termes du contre-projet, pour chaque cas en particulier. Le contre-projet assure donc une plus grande souplesse. Cette différence n'est pas essentielle.

Ce qui est beaucoup plus important, c'est le refus du principe d'une majorité qualifiée. Cependant, le contre-projet répond dans une certaine mesure aux vœux des auteurs de l'initiative. Si la majorité qualifiée est repoussée en principe, le contre-projet prescrit en revanche que la clause d'urgence ne pourra être décrétée qu'à la majorité de *tous les membres des deux conseils*, que les députés soient présents ou qu'ils soient absents. Il faudra donc au minimum, au Conseil national, 94 voix et au Conseil des Etats, 23 voix pour qu'un arrêté fédéral puisse être déclaré urgent. De nombreux arrêtés ont été munis de la clause d'urgence à une majorité bien plus faible; quelques-uns d'entre eux furent très discutés.

En théorie, le contre-projet repousse la majorité qualifiée; en pratique, il l'introduit. Lorsque le contre-projet aura été accepté, il faudra donc, comme nous venons de le dire, la majorité de tous les membres pour qu'un arrêté puisse être muni de la clause d'urgence. Si pour une votation tous les membres ne sont pas présents, cette disposition implique une majorité qualifiée. Plus le nombre des absents sera grand, plus le pour-cent des

membres devra être élevé pour décider de l'urgence d'un arrêté. Si l'on comptait par exemple 140 membres présents au Conseil national, il faudrait une majorité des deux tiers, telle que la préconisait l'initiative, pour faire accepter la clause d'urgence. Plus il y aura de députés présents, plus le pour-cent nécessaire s'abaissera; plus il y aura d'absents, plus le pour-cent sera élevé; il dépassera même les deux tiers que préconisait l'initiative. D'après les expériences, la présence de 140 membres seulement n'est pas considérée comme une mauvaise fréquentation. Il est à remarquer cependant que lors de décisions importantes la fréquentation est plus forte que pour les votes d'ordre secondaire.

Voici le texte du contre-projet:

« Les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun délai, peuvent être déclarés urgents avec l'accord de *la majorité 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*. »

Considérée dans son ensemble, l'initiative offre de grands avantages sur le contre-projet. Mais il faut reconnaître que le contre-projet marque un grand progrès sur la situation actuelle.

IV.

Devant cette situation, le grand comité du Mouvement des lignes directrices s'est demandé s'il fallait retirer l'initiative en faveur du contre-projet. Cette possibilité lui avait été laissée par les signataires de la demande d'initiative. Le retrait d'une initiative peut avoir lieu s'il est décidé par les deux tiers du comité. Dans sa séance du 9 novembre 1938, le comité a pris la décision, presque à l'unanimité et sans opposition, de retirer l'initiative.

Cette décision est due à diverses raisons. Premièrement, le comité a reconnu que le contre-projet se rapprochait sensiblement des conceptions des auteurs de l'initiative. C'est pourquoi l'on s'est demandé si les quelques divergences qui subsistent méritaient une lutte politique de grande envergure qui n'eût pas manqué de se déchaîner si l'on n'avait pas retiré l'initiative.

Mais le comité n'a pas seulement tenu compte des textes en présence; il s'est inspiré aussi de toute la situation politique actuelle. Il ne pouvait rester indifférent à la tension internationale. Si notre pays n'est pas directement menacé, il n'en reste pas moins qu'il faut éviter des discordes intérieures. Il est préférable que nous puissions y mettre fin maintenant. Le comité ne voulait pas engager une bataille sans motifs impérieux. Et ces motifs impérieux n'existent pas.

Si, dans cette occasion, les dirigeants du Mouvement des lignes directrices ont renoncé à la lutte, ils ont prouvé combien l'intérêt

général du peuple et sa sécurité leur tenaient à cœur. Mais il serait faux d'en conclure que le Mouvement des lignes directrices renonce à toute lutte. Si l'on essayait de mal interpréter le retrait de cette initiative et si l'on spéculait là-dessus pour des buts politiques, l'on s'apercevrait immédiatement que nous sommes prêts au combat. Si l'on continuait, dans les problèmes politiques importants, à faire preuve de la même étroitesse d'esprit et de la même incompréhension que lors de la récente élection au Conseil fédéral, il serait impossible d'éviter de redoutables discords de politique intérieure. Ceux qui en porteraient la responsabilité sont naturellement les partis politiques — et les forces qui les soutiennent — qui sabotent toute tentative de collaboration avec le peuple travailleur.

Il n'est pas nécessaire non plus de démontrer que le début de l'année est défavorable à la préparation et à l'exécution d'une campagne. Nous aurions été obligés de concentrer les préparatifs importants et laborieux qu'implique une lutte de ce genre sur deux semaines ou trois au plus. Il est impossible, en un temps si court, d'éclairer l'opinion publique.

Le comité du Mouvement des lignes directrices et les organisations affiliées recommandent aux citoyens d'accepter, le 22 janvier 1939, le contre-projet de l'Assemblée fédérale.

Lesdites organisations sont donc en complet accord avec le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale et les grands partis politiques. Si tous tiennent parole, l'on peut s'attendre à l'acceptation du contre-projet qui améliorera notre Constitution dans la mesure du possible.

L'emploi abusif de la clause d'urgence ne sera pas impossible mais plus difficile. Après les résultats du 27 novembre, les autorités ont peut-être perdu la crainte qu'elles éprouvaient devant le peuple. Le peuple répondra à la confiance par la confiance. Puisse la majorité des Chambres fédérales ne plus avoir en vue, dans toutes ses décisions, que le bien du peuple; alors le recours à la clause ne sera plus qu'une très rare exception. Et si l'exception se produit, le peuple la comprendra.
