

86.337

Postulat Pini
Bundesgericht.
Verfassungsgerichtsbarkeit
Tribunal fédéral. Extension de la
juridiction constitutionnelle

Wortlaut des Postulates vom 12. März 1986

Da eine Totalrevision der Bundesverfassung wahrscheinlich nicht so schnell in Kraft treten wird, wird der Bundesrat eingeladen, schon jetzt in einem Bericht an die Bundesversammlung zur Revision von Artikel 113 der geltenden Bundesverfassung Stellung zu nehmen.

Insbesondere soll er:

- prüfen, ob die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichts nicht auf Fälle im Zusammenhang mit der Anwendung von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen ausgedehnt werden sollte;
- Experten des Verfassungsrechts beauftragen, Vor- und Nachteile einer solchen Verfassungsrevision darzulegen.

Texte du postulat du 12 mars 1986

Etant donné qu'une révision totale de la constitution n'entrera vraisemblablement pas en vigueur rapidement, le Conseil fédéral est invité à se prononcer, dès maintenant, dans un rapport à l'Assemblée fédérale, sur la révision de l'article 113 de l'actuelle constitution fédérale.

En particulier:

- En considérant une extension de l'actuelle juridiction constitutionnelle, permettant au Tribunal fédéral de se prononcer sur des cas contestés découlant de l'application de lois et d'arrêtés fédéraux;
- En chargeant quelques experts de droit constitutionnel de donner leur avis sur les avantages et les désavantages d'une telle révision constitutionnelle.

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

La question de savoir si la juridiction constitutionnelle du Tribunal fédéral doit être étendue à l'application des lois et des arrêtés fédéraux a été maintes fois l'objet de l'attention du Parlement, du Conseil fédéral et des groupes de travail, ainsi que des experts chargés d'étudier la révision totale de la constitution fédérale. Les avis les plus récents divergent à ce sujet et même dans le rapport du Conseil fédéral du 26 novembre 1985 sur la révision totale de la constitution on ne parvient pas à trancher clairement le problème du contrôle constitutionnel des lois fédérales et des arrêtés de portée générale (voir rapport C.F. cité – page 63 – 423.9 Juridiction constitutionnelle –, constituante).

Je relève quand même que, à ce propos, le «Groupe Wahlen» admet que «de nos jours, il n'est plus justifié de ne prévoir la juridiction constitutionnelle qu'à l'égard des atteintes portées par des autorités cantonales et d'ignorer celles qui sont commises par des autorités fédérales».

D'autre part, les Professeurs Alfred Kölz et Jörg-Paul Müller, dans leur projet pour une nouvelle constitution fédérale, à l'article 93 (ch. 2) prévoient eux-mêmes une extension de la juridiction constitutionnelle du Tribunal fédéral et affirment que «l'inconstitutionnalité d'une loi fédérale ou d'un arrêté fédéral ne peut être invoquée qu'en relation avec un cas d'application». Il s'agit bien entendu d'une extension de compétence «mitigée» qui n'a pas un caractère «répressif» qui toucherait à l'origine, l'élaboration et l'approbation de lois et d'arrêtés fédéraux. Pour ce qui concerne les arrêtés du Conseil fédéral, le groupe de travail pour la préparation d'une révision totale de la constitution rend un avis beaucoup plus clair et engageant. Il écrit, à ce sujet (voir page 458 du rapport, ch. IV 2b), que «les vœux de révision tendent en général à ce que les arrêtés du Conseil fédéral

soient largement soumis à la juridiction constitutionnelle. Nous partageons ces vues. La différence actuelle n'est pas naturelle et ne se défend plus guère. Dans ce domaine, les raisons essentiellement politiques qui militent contre une extension de la juridiction constitutionnelle aux lois ne jouent pas. La législation se fait dans les délibérations publiques des Chambres fédérales et émane, en dernière analyse, du peuple souverain. Tout pouvoir du juge d'annuler des dispositions légales représenterait une atteinte à la démocratie directe à moins qu'il ne s'agisse de relations entre un canton et la Confédération. Mais les arrêtés du Conseil fédéral ne sont soumis que d'une manière indirecte et dans une mesure limitée au contrôle public et populaire. La possibilité d'une correction par le juge paraît donc indiquée ici». Les doutes sur l'étendue de la juridiction du Tribunal fédéral en matière constitutionnelle sont donc plutôt axés sur la promulgation et l'application des lois fédérales qui portent à confirmer ou pas la portée de l'actuel article 113 (3e alinéa). A juste raison, les experts, dans leur rapport, soulignent encore une fois que la question a été débattue dans d'innombrables publications.

On écrit, entre autres, que «si l'on tolère que des lois contraires à la constitution entrent et demeurent en vigueur, la constitution s'en trouve dévalorisée et la procédure de révision, comportant obligatoirement la votation du peuple et des cantons, n'entre pas en jeu. Il faut donc que le juge puisse annuler des dispositions légales contraires à la constitution...».

Cette conclusion souligne, à mon avis, par sa portée de pouvoir décisionnel, tout le sens juridique et politique du débat pour ou contre l'extension de la compétence juridictionnelle du Tribunal fédéral en matière constitutionnelle. Objectivement, on ne peut pas passer sous silence ce qu'un constitutionnaliste pose comme dilemme: «d'un côté, la constitution risque d'être bien faible si le législateur peut la violer impunément. Mais, de l'autre, le corps qui serait chargé de juger les lois risque d'être terriblement puissant». Au début des années soixante, le problème que je soumetts à l'attention du Conseil fédéral était déjà soulevé par toute une série d'actes parlementaires concernant une nouvelle conception de la juridiction constitutionnelle et administrative. A titre d'exemple, je cite la conclusion du Conseil fédéral à la question Grendelmeier du 31 mai 1960: «En ce qui concerne le contrôle préventif de la constitutionnalité des lois, le Conseil fédéral s'est prononcé dans son message du 25 avril 1960 concernant la nouvelle loi sur les rapports entre les conseils (FF 1960 I 1507) et il a proposé, à l'article 44 de cette loi, d'instituer une délégation parlementaire permanente chargée de donner son avis sur les questions de droit constitutionnel qui se posent lors de la délibération d'un objet par l'Assemblée fédérale».

On peut admettre, d'après cette prise de position gouvernementale, que l'avis du Conseil fédéral était à ce moment-là assez ouvert en considérant positivement une telle extension.

Les exemples de «distorsion» par des lois ou d'arrêtés fédéraux de normes constitutionnelles dans ces dernières décennies ne sont pas rares et encore récemment ils se sont clairement manifestés (voir par exemple la suite législative donnée à la norme constitutionnelle sur la surveillance des prix).

La motivation étant faite, le postulat est de l'avis que le problème posé doit pouvoir déboucher sur une prise de position claire, sans retards ultérieurs. Le rythme législatif actuel du pouvoir fédéral risque involontairement de créer des situations constitutionnellement incorrectes et on peut bien se poser la question de savoir si l'Assemblée fédérale, mandataire du pouvoir souverain, peut à tout moment couvrir par sa responsabilité institutionnelle toute erreur qui peut se produire dans ce sens. Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution (qui n'est certainement ni pour aujourd'hui ni pour demain) cet aspect spécifique de l'extension de la juridiction constitutionnelle du Tribunal fédéral mérite d'être traité avec sollicitude. Inversement, on risque de créer, comme ce fut le cas dans le passé, des situations

de malaise, d'incertitude et même d'affaiblissement de la crédibilité dans les rapports entre les pouvoirs politiques fédéraux et ceux, souverains, du peuple.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 7. Mai 1986

Rapport écrit du Conseil fédéral du 7 mai 1986

Le Conseil fédéral a toujours accordé une grande importance à la constitutionnalité des actes législatifs. Au début des années soixante, il a soumis au Parlement des propositions concrètes pour une extension de ce contrôle préventif de la constitutionnalité. Cependant, ces propositions n'ont pas été réalisées. Par la suite, il a décidé, au milieu des années septante, de recourir à un moyen interne à l'administration, en chargeant l'Office fédéral de la justice de collaborer plus intensivement à la préparation des actes législatifs à tous les échelons de la législation et de porter une attention particulière sur la constitutionnalité de ces actes. L'expérience démontre que ce moyen a fait ses preuves.

Une autre question se pose: faut-il en plus étendre le contrôle répressif de la constitutionnalité au sens du présent postulat? Le Conseil fédéral a estimé jusqu'à présent que ce problème devrait être résolu dans le cadre d'une révision totale de la constitution fédérale, étant donné qu'il ne peut être considéré comme urgent et que, de toute manière, il doit être examiné dans un contexte plus large; il ne serait pas nécessaire de procéder à une révision partielle anticipée. Motif pour lequel le Conseil fédéral propose, dans son rapport de gestion pour 1985, de classer une intervention parlementaire qui allait dans ce sens (11.341 Postulat Alder du 10 décembre 1974).

Le 4 mars 1986, la conseillère nationale Weber a déposé une initiative parlementaire qui vise à étendre le contrôle répressif de la constitutionnalité par une révision partielle de la constitution. Dès que la commission chargée de l'examen préalable des propositions demandera l'avis du Conseil fédéral, celui-ci aura l'occasion de prendre position, comme le souhaite l'auteur du postulat. Il n'y a donc pas lieu de présenter le rapport séparé, tel que l'exige le postulat.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de classer le postulat.

M. Pini: Ce postulat va dans le même sens que l'initiative parlementaire de Mme Monika Weber pour laquelle nous avons constitué il y a quelques jours une commission spéciale. Ce postulat demande simplement un rapport d'experts, appelés par le Conseil fédéral, à examiner les aspects positifs et négatifs d'une éventuelle étendue de la juridiction constitutionnelle du Tribunal fédéral. Pourquoi cette demande? La constitution totalement révisée – on le sait – n'entrera pas en vigueur rapidement. Le Conseil fédéral a donc été invité à se prononcer, dans un rapport à l'Assemblée fédérale, sur la révision de l'article 113 de l'actuelle constitution fédérale qui traite justement de l'étendue de la juridiction du Tribunal fédéral.

Je dois relever à ce propos que le groupe Wahlen, déjà, admettait que de nos jours il n'est plus justifié de ne prévoir la juridiction constitutionnelle qu'à l'égard des atteintes portées par des autorités cantonales et d'ignorer celles qui sont commises par des autorités fédérales. D'autre part, deux éminents spécialistes, les professeurs Kölz et Müller, dans leur projet pour une nouvelle constitution fédérale, à l'article 93 prévoient eux-mêmes une extension de la juridiction constitutionnelle du Tribunal fédéral, affirmant que l'inconstitutionnalité d'une loi fédérale ou d'un arrêté fédéral ne peut être évoquée qu'en relation avec un cas d'application. Il s'agit bien entendu d'une extension limitée, donc pas contraignante dans le cadre spécifique des compétences juridictionnelles du Tribunal fédéral.

En ce qui concerne les arrêtés du Conseil fédéral, le groupe de travail pour la préparation d'une révision totale de la constitution rend un avis beaucoup plus engageant. Il dit à ce sujet que les vœux de révision tendent en général à ce

que les arrêtés du Conseil fédéral soient largement soumis à la juridiction constitutionnelle. Je partage cet avis. La différence actuelle n'est pas naturelle et ne se défend plus guère. Dans ce domaine, les raisons essentiellement politiques qui militent contre une extension de la juridiction constitutionnelle aux lois ne sont pas pertinentes. La législation, on le sait, est élaborée au travers des délibérations publiques des Chambres fédérales et émane, en dernière analyse, du peuple souverain. Tout pouvoir du juge d'annuler des dispositions légales représenterait une atteinte à la démocratie directe, à moins qu'il ne s'agisse de relations entre un canton et la Confédération. Mais, les arrêtés du Conseil fédéral ne sont soumis que de manière indirecte et dans une mesure assez limitée au contrôle public et populaire. La possibilité d'une correction par le juge paraît donc indiquée. La matière est controversée et complexe, on continue à en discuter, elle n'a rien perdu de son actualité. Le projet de révision de la constitution prévoit des possibilités d'intervention étendue de la juridiction du Tribunal fédéral. Actuellement, le Conseil fédéral devrait, à mon avis, se prononcer sur l'article 113.

Je conclus en disant que ce postulat demande tout simplement que le Conseil fédéral charge des experts en matière constitutionnelle d'étudier les aspects positifs et négatifs d'une éventuelle étendue de la juridiction du Tribunal fédéral. Cet avis d'experts est nécessaire pour le travail de la commission constituée à la suite du dépôt de l'initiative parlementaire de Mme Monika Weber.

Je vous prie donc, pour une raison de procédure pratique, d'accepter le postulat. J'espère que les raisons sont assez claires pour passer au vote.

Frau Weber Monika: Es ist mir überhaupt nicht plausibel, weshalb der Bundesrat das Postulat von Herrn Pini ablehnt. Nachdem jetzt eine Kommission für die parlamentarische Initiative bestellt wurde, versteht es sich von selbst, dass dieses Postulat im selben Anlauf behandelt werden kann. Die parlamentarische Initiative schlägt sehr konkret die Art der Verfassungsgerichtsbarkeit vor. Das Postulat ist viel flexibler. Es verlangt Experten und lässt offen, wie diese Gerichtsbarkeit aussehen soll.

Ich möchte Sie bitten, das Postulat von Herrn Pini zu unterstützen. Wie gesagt kann es gleichzeitig mit der parlamentarischen Initiative behandelt werden. Mir scheint es sehr wichtig, dass wir über die Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit, die schon früher in diesem Rat zur Diskussion stand, aber meines Erachtens eine neue Aktualität erhalten hat, diskutieren, wozu das Postulat von Herrn Pini beiträgt. Ich möchte Sie bitten, das Postulat von Herrn Pini zu unterstützen.

Bundesrätin Kopp: Es ist tatsächlich etwas ein Streit um des Kaisers Bart; denn so, wie die Dinge ablaufen werden, sobald die parlamentarische Initiative von Frau Weber zur Behandlung kommt, meine Beamten eingeladen, in den Kommissionssitzungen zu dieser Frage Bericht zu erstatten. Ein Bericht muss also so oder so erstellt werden, damit die Kommission, die die parlamentarische Initiative behandelt, aufgrund sorgfältiger Unterlagen entscheiden kann. Ich bin bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Ueberwiesen – Transmis

Postulat Pini Bundesgericht. Verfassungsgerichtsbarkeit

Postulat Pini Tribunal fédéral. Extension de la juridiction constitutionnelle

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	86.337
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.06.1986 - 08:00
Date	
Data	
Seite	654-655
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 373

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.