

- 6. Les Grangettes VD
- 7. Rhône-Verbois GE
- 8. Col du Bretolet VS

Dans le but d'améliorer l'efficacité de la convention, la conférence des parties contractantes, siégeant en session extraordinaire à Regina (Canada) le 28 mai 1987, a adopté par consensus divers amendements au texte de la convention. Il est prévu d'instituer un Bureau permanent définitif et un Comité permanent de neuf membres, ainsi que d'établir un budget triennal, alimenté par des contributions des parties contractantes selon un barème basé sur les quotes-parts en vigueur dans l'ONU.

Antrag der Kommission

Die Kommission für Gesundheit und Umwelt beantragt einstimmig dem Nationalrat, das Uebereinkommen zu genehmigen und den Bundesrat zu ermächtigen, es zu ratifizieren.

Proposition de la commission

La Commission de la santé publique et de l'environnement propose à l'unanimité au Conseil national d'approuver la modification de la Convention et d'autoriser le Conseil fédéral à la ratifier.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Bundesbeschluss – Arrêté fédéral

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1 und 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1 et 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 127 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

87.079

Ausserschulische Jugendarbeit

Activités de jeunesse extra-scolaires

Botschaft und Gesetzentwurf vom 18. Dezember 1987 (BBl 1988 I, 825)
Message et projet de loi du 18 décembre 1987 (FF 1988 I, 777)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

(Pidoux, Aubry, Friderici)

Nichteintreten

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

(Pidoux, Aubry, Friderici)

Ne pas entrer en matière

Rychen, Berichterstatter: Jugendpolitik ist vor allem eine Aufgabe der Familie, der Schule, der kulturellen und wirtschaftlichen Institutionen im privaten und öffentlichen Bereich. Jugendpolitik ist aber auch eine Angelegenheit der Jugend selbst. Die nicht zu unterschätzende Wechselwirkung zwischen Jugend und Gesellschaft macht jedoch Jugendpolitik zweifellos auch zu einer Angelegenheit des Staates und der Öffentlichkeit.

Es gibt bereits eine Vielfalt von Jugendpolitik, und es hat sie auch immer gegeben. Im Bereich des Staates war etwa die Abschaffung der Kinderarbeit auch eine Art Jugendpolitik. Die Einführung der obligatorischen Schulpflicht war nichts anderes als staatlich verordnete Jugendpolitik.

Es gibt deren weitere Beispiele: Staatliche Jugendpolitik überlagert sich sehr oft mit anderen Gebieten der Politik, z. B. im Bereich der Familienförderung, Jugendschutz, usw. Bei den vorliegenden Gesetzestexten geht es aber um eine bestimmte Form der Jugendpolitik, nämlich um die Jugendarbeit. Die Jugendarbeit im engeren Sinne bedeutet vor allem Arbeit von Jugendlichen für Jugendliche. Jugendarbeit gründet immer auf Freiwilligkeit, spielt sich ab in der Freizeit und wird auch von örtlichen, regionalen und nationalen Organisationen und Jugendverbänden getragen. Diese Organisationen der Jugendlichen nehmen die Verantwortung und die Interessen der jungen Menschen zum Ausdruck und vertreten diese auch.

Bedeutsam ist meiner Auffassung nach die ausserschulische Jugendarbeit. Jugendliche haben in ihrem Lebensabschnitt das Bedürfnis, sich zumindest vorübergehend von den Leitbildern und sozialen Rollen der Schule und des Elternhauses zu entfernen. Ihnen ist Gelegenheit zu geben, sich mit verschiedenartigen Rollen ausserhalb dieser Bezugfelder zu identifizieren und so auf natürliche Weise das Leben erproben zu können.

Das Parlament fasst sich heute – und dann auch in den nächsten Tagen – nicht zum ersten Mal mit der Förderung der Jugendarbeit. Es ist nämlich so, dass dieses Parlament sich mit Petitionen der Jugendverbände im Jahre 1984 auseinandersetzen musste.

Bei dieser Diskussion, die sowohl im Nationalrat wie im Ständerat stattgefunden hat, hat das Parlament in beiden Kammern dem Begehren der Jugendorganisationen vor vier Jahren sehr viel Sympathie entgegengebracht. Es wurde an den Bundesrat mit der Bitte überwiesen, diese Anliegen zu konkretisieren und ernstzunehmen. Der Ständerat erachtete das Anliegen der Jugendlichen sogar als dringlich und empfahl, dieses rasch zu verwirklichen.

Aufgrund der Verfassungssituation ist klar, dass Jugendpolitik im engeren Sinne in erster Linie Aufgabe der Gemeinden und Kantone ist. Für die klare Mehrheit unserer Kommission soll und kann der Bund aber auch eine ergänzende Jugendpolitik betreiben. Der Begriff «ausserschulisch» hat in diesem Zusammenhang eine politische und rechtliche Bedeutung. Der Bund will sich nämlich ausschliesslich im Bereich ausserhalb der Schule engagieren und damit die Schulhoheit der Kantone voll respektieren.

Die verfassungsrechtlichen Fragen haben die Kommission stark beschäftigt. Der Bund verfügt heute – mit Ausnahme des Teilbereiches Sport – über keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit. Nach übereinstimmender Auffassung von Lehre und Praxis braucht der Bund indes nicht in jedem Fall eine ausdrückliche Kompetenz. Es werden vielmehr auch stillschweigende und ungeschriebene Kompetenzen anerkannt. Der Bund betreibt bereits auf vielfältige Weise Kulturförderung. Dies tut er auch nach Ablehnung des Kulturartikels. Die im Gesetz vorgesehenen Förderungsmassnahmen unterstützen ausschliesslich Tätigkeiten und Vorhaben von gesamtschweizerischem Interesse. Der Bund dringt damit nicht in den Kompetenzbereich der Kantone ein. Die Kulturkompetenz des Bundes ist bisher als reine Kulturförderungskompetenz verstanden worden. Materielle Hilfe an die Trägerschaften der ausserschulischen Jugendarbeit bewegt sich ganz im Rahmen der Leistungsverwaltung und bietet an sich rechtlich keine Probleme. Diese Art

von Förderung entspricht denn auch der langjährigen Praxis des Bundes.

Komplexer verhält es sich mit der besonderen Förderungsmassnahme des Jugendurlaubes. Mit dem Jugendurlaub soll einerseits die Jugendarbeit gefördert werden, andererseits wird damit in die Vertrags- und Verfügungsfreiheit der Arbeitgeber und damit auch in die Handels- und Gewerbe-freiheit eingegriffen. Beim Eingriff in diese Handels- und Gewerbe-freiheit hingegen handelt es sich nicht mehr um den Bereich der Leistungsverwaltung, sondern um denjenigen der Eingriffsverwaltung. In Artikel 64 unserer Verfassung besitzt der Bund aber die Kompetenz zur Gesetzgebung im Privatrecht. Er ist daher zuständig für die Legiferierung arbeitsrechtlicher Fragen, wie sie im Obligationenrecht normiert sind. Die Vorlage sieht deshalb die Aenderung für die Einführung des Jugendurlaubes nicht im Jugendförderungsgesetz, sondern im Obligationenrecht vor.

Aber auch die Abstützung des Jugendurlaubes auf Privatrecht führte in der Kommission zu weiteren rechtlichen Diskussionen. Verschiedene Rechtsgutachten standen zur Verfügung. Zweifellos befinden wir uns verfassungsrechtlich in einem Grenzbereich. Namhafte Persönlichkeiten wie Gygi und Aubert vertreten abweichende Meinungen. Es existiert auch ein Gutachten Saladin, das den Jugendurlaub für möglich hält.

In einem zusätzlichen Gutachten, das aufgrund der Diskussion in der Kommission von der Verwaltung eingeholt wurde, erklärt Herr Professor Vischer zusammenfassend:

«1. Der Bund wäre zur Einführung eines Jugendurlaubes, der auf die Persönlichkeitsentfaltung ausgerichtet ist, im Arbeitsvertragsrecht zuständig.

2. Die Voraussetzungen des Urlaubs, der Urlaubsbeschränkung auf eine leitende Tätigkeit und Arbeit bei einer Organisation, vermögen zwar nicht völlig zu überzeugen, sind aber verfassungs- und arbeitsrechtlich vertretbar.»

Die Kommission hat sich auf diese Rechtsgutachten abgestützt und sich nicht leichtfertig über diese wichtigen verfassungsrechtlichen Fragen hinweggesetzt.

Die jetzt zur Diskussion stehende Vorlage teilt sich eigentlich in zwei Vorlagen, wie ich das schon angetönt habe. Die eine ist das neue Jugendförderungsgesetz, welches vor allem die finanzielle Förderung der Jugendarbeit zum Gegenstand hat. Ich erinnere den Rat daran, dass wir als Parlament seit 1970 diese Förderung via Budgetgenehmigung immer betrieben haben. Jetzt geht es nur darum, diese Praxis in ein Gesetz überzuleiten. Im Jahre 1988 wurden für diese Förderung 2,2 Millionen bewilligt, stillschweigend, ohne Einwand dieses Parlaments. Es ist eine leichte Erhöhung bis ins Jahr 1990 bis auf etwa 3 Millionen Franken vorgesehen.

Der zweite Teil, mit dem wir uns zu befassen haben, ist eigentlich die Aenderung des Obligationenrechts zwecks Einführung des Jugendurlaubes. Die Kommission hat drei ganztägige Sitzungen durchgeführt und sich sehr bemüht, das Geschäft speditiv zu bearbeiten. Wir haben verschiedene Vertreter von Jugendverbänden, den direkt Betroffenen also, angehört. Bei der Beratung des Jugendförderungsgesetzes wurde praktisch jeder Artikel mit Abänderungsanträgen verschiedenster Art zur Diskussion gestellt. Vier aus meiner persönlichen Sicht wesentliche Punkte führe ich hier auf. Die Begründungen für die Haltung der Kommission werde ich in der Detailberatung geben.

1. Die Kommission schlägt in Abweichung zum Bundesrat vor, zusätzlich einen Artikel 3bis einzufügen und die heute bestehende eidgenössische Kommission für Jugendfragen im Gesetz zu verankern, ihre Aufgaben und Kompetenzen zu umschreiben.

2. Die Idee, die Stelle eines Beauftragten für Jugendfragen einzurichten, lehnt die Mehrheit der Kommission ab.

3. Bei der Festlegung der Finanzhilfen an die Jugendorganisationen unterstützt die Kommissionsmehrheit die Anträge des Bundesrates, d. h. Hilfen werden in der Höhe von höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Ausgaben gegeben.

4. Die Kommission lehnt die Idee einer Erwerbsausfallentschädigung beim Bezug des Jugendurlaubes ab.

Bei der Aenderung des Obligationenrechtes, wo es um den Jugendurlaub geht, möchte ich auf folgende Punkte hinweisen:

1. Die Kommission unterstützt grundsätzlich – im Verhältnis von 13 zu 5 Stimmen – die Einführung eines Jugendurlaubes. Damit soll vor allem das dringende Problem vieler Jugendorganisationen, nämlich die mangelnde zeitliche Verfügbarkeit der leitenden und verantwortlichen Personen, gemildert werden. Der Urlaub erfährt allerdings eine wesentliche Einschränkung. Die Mehrheit der Kommission ist der Auffassung, dass dieser Urlaub, wie es der Bundesrat vorschlägt, unbezahlt sein soll.

2. Während der Beratungen wurde eine zweite wichtige Einschränkung vorgenommen: Nicht jeder Jugendliche, der in ein Lager geht oder der sich irgendwo beteiligt, hat Anspruch auf einen Jugendurlaub, sondern nur jene, die leitende, betreuende oder beratende Tätigkeiten ausführen. Dies engt den Anspruchskreis der Jugendlichen massiv ein. Bei der oberen Altersgrenze für Bezugsberechtigte schliesst sich die Kommissionsmehrheit dem Bundesrat an und ist der Meinung, die obere Altersgrenze sei bei 30 Jahren anzusetzen.

Zu den finanziellen Auswirkungen: Ich habe davon gesprochen, dass wir im Jahr 1990 mit etwa 3 Millionen Franken im Förderungsbereich rechnen. Im laufenden Jahr sind es 2,2 Millionen, übrigens ohne gesetzliche Grundlage.

Das Parlament behält bei diesen Förderungsmassnahmen, die Geld kosten, die Kontrolle, und zwar über die jährliche Budgetberatung. Personelle Konsequenzen aus dieser Gesetzesbestimmung ergeben sich keine.

Ich fasse zusammen:

1. Die verfassungsrechtliche Frage ist nicht auf die leichte Schulter zu nehmen. Die Kommission ist aber aufgrund sorgfältiger Abwägungen klar der Ansicht, dass sowohl die Förderung der Jugendorganisationen wie auch der Jugendurlaub rechtlich vertretbar sind.

2. Die Kommission anerkennt, dass mit dem Jugendurlaub auch Interessen der Arbeitgeber tangiert werden. Die Tatsache aber, dass der Urlaub unbezahlt ist und dass die Kommission die Anspruchsberechtigung auf leitende, beratende und betreuende Tätigkeiten eingeschränkt hat, sollte die Vorlage allseits vertretbar machen.

3. Der Bund betreibt damit die notwendige Jugendpolitik, aber – das scheint mir sehr wichtig zu sein – mit der nötigen Zurückhaltung gegenüber den Kantonen und Gemeinden als sinnvolle Ergänzung von deren Tätigkeiten. Das Parlament hat heute gewissermassen das Versprechen von 1984 gegenüber unserer Jugend einzulösen. Jetzt sind Taten gefordert, nicht mehr schöne Worte.

Sie erlauben mir zum Schluss ein persönliches Wort: Ich bin überzeugt, dass das Parlament mit dieser massvoll geschneiderten Vorlage, die einen Kompromiss darstellt, einen Schritt machen kann. Es soll und darf vor allem im Interesse der aktiven Jugend, der positiv eingestellten Jugend, jener Jugend, die leistungswillig ist, diesen Schritt wagen. Die Vorlage ist nach näherer Prüfung durchaus vertretbar.

Die Kommission empfiehlt Ihnen in ihrer Gesamtabstimmung mit 14 gegen 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen Eintreten zu beschliessen und die Vorlage zu beraten. Ich empfehle Ihnen also, die aktive Jugend zu ermutigen und deren Einsatz anzuerkennen, indem Sie Eintreten beschliessen.

Mme **Déglise**, rapporteur: La politique de la jeunesse est plus qu'un faisceau de mesures en faveur de la jeune génération, plus même qu'une politique pour et avec les jeunes. Une politique pragmatique de la jeunesse présuppose une attitude fondamentale. Elle est donc à la fois prémice et conclusion. Elle devrait être comprise comme une volonté de reconnaître et de respecter les besoins, les intérêts et les aspirations de la jeune génération. Elle réclame une ouverture bien plus importante qu'une simple action, car elle est le préalable indispensable à des mesures authentiques et crédibles.

Cette ouverture a certainement été à la base du projet que le Conseil fédéral propose aux Chambres aujourd'hui. Il aura fallu une lente maturation pour aboutir à ce projet. En effet, depuis des années, les organisations de jeunesse de notre pays accomplissent un travail essentiel, tant pour le développement et l'épanouissement des jeunes que pour l'Etat et la société. Depuis 1972, elles bénéficient d'une aide financière de la Confédération. Ces organisations souhaitent la création d'une base légale à ces subventions. A cette exigence s'ajoute depuis des années également le souhait d'introduire un congé-jeunesse dans la législation, désir concrétisé par une pétition datant de 1984 et qui avait été accueillie favorablement par les Chambres. Depuis 1983, plusieurs interventions parlementaires ont été transmises au Conseil fédéral, demandant la concrétisation de ces objectifs.

Des débats très nourris ont eu lieu, notamment dans les années quatre-vingt, à la suite des manifestations de jeunes et de demandes d'amnistie. C'est à cette occasion que pratiquement tous les groupes représentés au Parlement ont déclaré que des propositions concrètes devraient être faites en faveur de la jeunesse.

Nous voici aujourd'hui, et pour la première fois, en face d'un objet qui concerne uniquement la jeunesse de notre pays. Nous voici en face de propositions concrètes, certes pas révolutionnaires, mais qui nous permettent de prouver que nous sommes bien conscients que la jeunesse est appelée à jouer un rôle important de socialisation, après la famille, l'école et l'église.

Le projet de loi qui nous est soumis vise en réalité quatre objectifs: premièrement, créer une base légale claire, en vue de permettre à la Confédération de continuer à soutenir financièrement l'action des organisations de jeunesse; deuxièmement, introduire un congé-jeunesse par le biais d'une modification du code des obligations; troisièmement, reconnaître et revaloriser les activités de jeunesse; quatrièmement, inscrire dans une loi le droit pour les jeunes d'être consultés.

La commission s'est fait un point d'honneur de traiter ce dossier avec beaucoup de sérieux. Elle a consacré trois séances à ses travaux, dont la première a été réservée à l'audition des représentants des grandes organisations de jeunesse sur le plan suisse. Elle a pu ainsi entendre la voix des jeunes eux-mêmes, venus exposer leurs problèmes et leurs souhaits. Les travaux de la commission ont été animés par une volonté profonde de trouver un terrain d'entente en vue d'arriver à une proposition qui rencontre l'adhésion d'une large majorité.

La commission a apporté sa contribution au projet du Conseil fédéral, dans ce sens qu'elle a notamment défini plus précisément ce qu'il faut entendre par activités de jeunesse extra-scolaires, à l'article 2, et qu'elle a également apporté une précision supplémentaire à l'article 329e du code des obligations, concernant les conditions d'octroi du congé-jeunesse.

Par ailleurs, voici les points qui ont plus particulièrement retenu la discussion en commission: premièrement, la constitutionnalité. Il s'agit d'examiner la constitutionnalité du projet en se limitant aux principaux aspects de la question. La loi sur les activités de jeunesse fixe l'aide accordée sous la forme de fonds ou de prestations en nature aux organismes responsables d'activités extra-scolaires. Ces dernières sont assimilées à un projet culturel au sens large, qui est soutenu dans le cadre de l'encouragement des activités culturelles, dont la Confédération possède implicitement la compétence depuis de nombreuses années. Pour que cette compétence soit admissible, il faut que la Confédération se borne à encourager la culture, il faut qu'elle le fasse dans le cadre d'activités extra-scolaires uniquement, et il faut que ces activités présentent un intérêt national, ce qui est stipulé à l'article premier. L'institution du congé-jeunesse porte atteinte à la liberté contractuelle et au pouvoir de disposition de l'employeur, partant, à la liberté du commerce et de l'industrie.

Etant donné qu'il faut ici une base plus solide que la simple référence à la compétence tacite de la Confédération en matière d'aide à la culture, on s'occupera d'abord d'examiner si l'octroi du congé-jeunesse peut s'appuyer sur la compétence du droit privé de la Confédération. Le congé-jeunesse touche aux rapports de travail existant entre l'employeur et le travailleur. Il relève ainsi du droit privé. Les activités de jeunesse sont par conséquent protégées par le droit du contrat de travail, dans la mesure où elles contribuent à l'évolution personnelle et à l'insertion sociale des jeunes.

Les atteintes à la liberté contractuelle ressortissant au droit privé sont compatibles avec la liberté du commerce et de l'industrie selon une longue pratique du législateur, si elles reposent sur une délimitation adéquate des intérêts divergents des parties contractantes, qu'elles touchent tous les sujets de droit de la même manière et qu'elles respectent le principe de proportionnalité, c'est-à-dire qu'elles n'empiètent sur le pouvoir de disposition de ceux qui ne participent au processus économique que dans la mesure où la sauvegarde des valeurs fondamentales du droit civil l'exige.

A la lecture des conditions régissant l'octroi du congé-jeunesse, à l'article 329 du code des obligations, on constatera que les critères requis sont remplis. Deux avis de droit ont été demandés par l'Office fédéral de la culture à d'éminents juristes. Des deux rapports circonstanciés, il ressort que la Confédération est habile à soutenir les activités de jeunesse au sens de l'encouragement à la culture.

Quelles sont les corrélations entre la loi sur les activités extra-scolaires et le congé-jeunesse? Le projet de loi sur les activités de jeunesse règle les prestations de la Confédération en faveur des organismes responsables d'activités extra-scolaires. Il s'agit là de mesures d'encouragement de droit public qui entrent dans le cadre de la politique de la jeunesse. De son côté, le congé-jeunesse est aussi, indubitablement, une mesure d'encouragement destinée aux jeunes.

Le projet comporte ainsi deux mesures d'encouragement des activités extra-scolaires qui sont distinctes par le domaine qu'elles régissent et doivent, par conséquent, figurer dans deux textes de loi différents. Les fonds et les prestations allant aux organismes responsables d'activités extra-scolaires sont fixés dans la future loi sur les activités de jeunesse, alors que le congé-jeunesse est intégré au code des obligations.

Faut-il introduire un congé-jeunesse? Depuis de nombreuses années, les organisations de jeunesse s'efforcent d'obtenir l'introduction du congé-jeunesse dans une loi. Il s'agit de congés limités, accordés aux jeunes liés par un contrat d'apprentissage ou de travail, pour leur permettre de travailler bénévolement pour le compte d'une organisation offrant des activités extra-scolaires et de suivre une formation et des cours de perfectionnement à cette fin.

Après une large discussion, la commission a accepté d'introduire ce congé-jeunesse. Elle a particulièrement été sensible au fait que seuls les jeunes étudiants ou jeunes du milieu des enseignants pouvaient consacrer du temps à la formation de cadres pour les organisations de jeunesse. Ne serait-ce que pour des raisons d'enrichissement mutuel, il est indispensable que des jeunes apprentis ou travailleurs, déjà engagés dans le monde du travail, puissent bénéficier d'une semaine de congé supplémentaire par année pour exercer une activité bénéfique pour leur épanouissement et leur évolution personnels.

La commission a d'ailleurs précisé que ce congé est accordé lorsque le travailleur se livre bénévolement à des activités de jeunesse extra-scolaires, en exerçant des fonctions de direction, d'encadrement et de conseil, ou qu'il suit la formation ou les cours de perfectionnement nécessaires à l'exercice de ses activités. La loi est suffisamment précise pour empêcher des abus.

De plus, cette formation complémentaire contribuerait certainement à un engagement plus grand et plus responsable au service de l'entreprise. La commission, dans sa majorité,

n'a pas retenu l'idée d'un congé payé. D'une part, cela donnera l'occasion au jeune de prouver sa motivation; d'autre part, les résultats de la consultation préalable a démontré que la majorité des organes consultés se prononçaient contre un congé rémunéré. Elle n'a pas retenu non plus l'idée de la création d'un poste de délégué à la jeunesse. Par contre, elle a admis l'institutionnalisation de la Commission fédérale de la jeunesse déjà existante, telle que le proposait le Conseil fédéral.

Les jeunes de notre pays sont au centre de nos débats aujourd'hui. Très souvent, par politique de la jeunesse, on entend politique des adultes pour les jeunes. Les jeunes souhaitent être mieux entendus. Ils souhaitent qu'on leur fasse confiance. Entrer en matière et discuter les articles de cette loi sur les activités de jeunesse extra-scolaires, c'est reconnaître l'importance et le sérieux des groupements de jeunesse qui comptent dans leurs rangs de nombreux jeunes qui n'hésitent pas à consacrer tout leur temps et toutes leurs forces au service de la jeunesse.

Pour une fois que nous avons l'occasion d'aller à la rencontre de leurs souhaits, je vous engage vivement, au nom de la commission, à faire de ces débats une démonstration de notre désir de rencontre et de collaboration constructive au service de la jeunesse de notre pays.

M. Pidoux, porte-parole de la minorité: Est-on jeune jusqu'à trente ans? L'Etat doit-il intervenir pour permettre au président de la jeunesse libérale ou socialiste suisse d'assister à un congrès à Cuba, sans empiéter sur ses vacances? Telles sont les questions auxquelles je ne répondrai pas, pour me concentrer sur la constitutionnalité de la loi.

J'ai été éclairé. Peut-être suis-je resté boy-scout car je vous parlerai de droit, alors que tout le monde veut soutenir la jeunesse, je m'arrêterai à la forme, alors que tous ne débattent que du fond. J'attirerai votre attention sur le fondement constitutionnel d'une loi alors que les travaux de la commission ont éliminé cette question. Je rappellerai les principes, alors qu'on se concentre sur les modalités d'exécution. Mais vous me permettez de tenir la ligne, d'autant que ce débat n'est pas inutile, puisque ce débat doit encore être soumis au Conseil des Etats.

Tout projet du Conseil fédéral au Parlement se réfère à un article de la constitution. Il indique en une phrase la base constitutionnelle de la mesure proposée. Mais le message que nous examinons aujourd'hui est muet à cet égard, ou plus exactement, il a besoin de trois pages pour examiner la constitutionnalité de la loi. On m'a affirmé dans les services compétents que c'est le premier message du gouvernement au Parlement helvétique qui tente sur trois pages de justifier l'injustifiable. Nous assistons donc aujourd'hui à une première.

Rappelons que dans notre pays nous n'avons pas de Cour constitutionnelle. Le Tribunal fédéral ne peut pas casser une loi fédérale en la déclarant anticonstitutionnelle. L'article 113, alinéa 3 de la constitution ne confère pas à notre Haute Cour le contrôle de la constitutionnalité. Le Parlement est le seul à décider si une loi est constitutionnelle. Il dispose d'un pouvoir de «self-control» comme disent les juristes. A cet égard, nous interprétons souverainement la constitution, notre décision étant autant juridique que politique. Je vous invite à exercer nos pouvoirs et à examiner l'argumentation du gouvernement.

L'article 3 de la Constitution fédérale déclare clairement que: «ils (les cantons) exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral». En allemand «... üben alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind». La constitution ne parle pas d'une délégation implicite de pouvoirs à la Confédération. D'après la constitution, la Confédération n'a pas de compétences tacites. Le message du Conseil fédéral ne cite aucune décision du Tribunal fédéral sur ce partage des compétences pour la raison qu'il n'y en a pas, comme je l'ai expliqué. Faut-il de jurisprudence du Tribunal fédéral, le gouvernement peut-il se fonder sur la doctrine? Est-il capable de citer un seul auteur de droit constitutionnel qui aurait publié un ouvrage favorable

à ses thèses? Dans les trois pages du message où l'on examine cette question (chiffre 5, pages 3 à 40), le gouvernement ne nomme aucun auteur qui aurait publié un article à cet égard.

Monsieur le Conseiller fédéral, oserais-je m'adresser personnellement à vous en disant que nous avons pratiqué la même profession d'avocat il y a quelques années et quand notre dossier n'était pas bon mais que nous devons étayer notre thèse, que faisons-nous? Nous demandions des avis de droit. Certains experts nous donnaient alors de véritables avis de droit, d'autres nous fournissaient de la munition. Alors, je comprends qu'en l'absence de toute jurisprudence, qu'en l'absence d'une doctrine favorable publiée dans un ouvrage, le gouvernement ait obtenu des avis d'experts. Est-ce uniquement de la munition fédérale ou ces expertises sont-elles des vrais avis de droit? Quittons ce terrain brûlant et brisons là.

Car un professeur de droit constitutionnel a osé engager sa réputation en publiant un ouvrage à cet égard. M. Jean-François Aubert, dans son «*Traité de droit constitutionnel suisse*» résume sa position au numéro 633: «La Confédération n'a que les compétences qui lui sont attribuées par la constitution. Les compétences qui ne lui sont pas attribuées appartiennent aux cantons. Il n'y a pas de lacune.». Certes, M. Aubert admet aussi à la même page, et notre consoeur Mme Lili Nabholz viendra le citer, que la Confédération a aussi des pouvoirs implicites qui dérivent des pouvoirs explicites attribués à la Confédération. Le professeur Aubert donne comme exemple à la page 239 (Mme Nabholz citera-t-elle aussi cet exemple?) la régle des postes et des télégraphes, l'article 36 de la Constitution fédérale incluant les téléphones qui ne sont pas mentionnés expressément dans la constitution. Mais jamais un auteur de renom de notre pays n'a publié un ouvrage qui attribuerait à la Confédération une compétence tacite de légiférer en matière de culture.

Toutefois, mettons de côté l'avis des juristes et écoutons le gouvernement qui a quelque chose à nous dire. Dans son rapport sur la révision totale de la constitution du 6 novembre 1985, le Conseil fédéral déclare expressément, chiffre 521.1: «La base constitutionnelle de nombreuses activités découlant de la politique culturelle de la Confédération est déficiente». A l'époque, il n'avait pas encore découvert l'argument douteux de la compétence tacite qu'il posséderait! Il demandait une compétence explicite à cet égard. En effet, le Conseil fédéral voulait alors une base constitutionnelle explicite pour légiférer au sujet de la jeunesse.

Dans son message sur l'initiative populaire «en faveur de la culture» du 18 avril 1984, le Conseil fédéral reconnaissait expressément – je cite le chiffre 51 – que «pour de nombreuses activités, la base constitutionnelle est déficiente» et le même Conseil fédéral disait, au chiffre 52: «Un article constitutionnel serait nécessaire dans la constitution». Il y a quatre ans, on ne recourait pas alors à l'argument douteux d'une compétence tacite.

Seuls les imbéciles ne changent pas d'avis et j'aurais admis parfaitement que le gouvernement changeât d'avis si ce n'était parce que le peuple et les cantons lui ont refusé les compétences explicites dans l'article constitutionnel sur la culture, parce qu'on a dénié à la Confédération le pouvoir explicite de légiférer sur la culture, parce que le Conseil fédéral a perdu devant le peuple, que le gouvernement découvrirait brusquement qu'il n'avait pas besoin de ces pouvoirs qu'il demandait au peuple puisqu'il les avait implicitement. Quel slalom politique! On demande au peuple d'accorder un pouvoir, ce dernier refuse, alors on déclare qu'on avait de toute façon ce pouvoir, de manière implicite, et l'on trouve bien sûr des juristes pour bénir cette vilaine action!

Mon dernier argument est de nature politique. Je vous ai montré que le Parlement jugeait de manière souveraine de la constitution de toutes les lois qu'il faisait. Comme la question des pouvoirs prétendument confiés implicitement par les cantons à la Confédération concerne la ligne de

partage entre les collectivités qui constituent l'Etat, considérez la réaction vigoureuse de quarante-trois conseillers d'Etat provenant de vingt cantons de notre pays! Ces magistrats cantonaux connaissent le poids de leur signature et s'ils ont apporté leur soutien en une seule semaine au Comité suisse pour le respect de la Constitution fédérale, s'ils s'engagent publiquement dans un sujet assez délicat, c'est qu'ils comprennent que l'objet est vraiment important. Il ne s'agit pas ici de «fédéralistes attardés», mais du gouvernement unanime du canton du Jura et, par exemple, de six des sept conseillers d'Etat de Zurich. On voit bien que ce n'est pas le projet de loi en soi qui est contesté mais le droit que la Confédération s'attribue de légiférer en fonction des pouvoirs implicites que le peuple lui a refusés.

En conclusion, nous ne votons pas sur une loi relative aux activités de jeunesse extra-scolaires, nous nous prononçons sur des règles de démocratie, sur le droit de nos électeurs de voter sur cet objet. Je crois en effet que l'Etat fédéral n'a pas le droit moral ni le droit politique de s'arroger des compétences non écrites et de frustrer le peuple de ses compétences de démocratie semi-directe, et je vous invite par conséquent à refuser l'entrée en matière.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.40 Uhr
La séance est levée à 12 h 40*

Ausserschulische Jugendarbeit

Activités de jeunesse extra-scolaires

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	87.079
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.12.1988 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1704-1708
Page	
Pagina	
Ref. No	20 016 920

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.