

Constitutions cantonales: Le point sur les révisions totales

ALAIN CHABLAIS

1. Introduction

La présente contribution vise à faire le point, en matière de révisions constitutionnelles, sur la situation qui prévaut dans les cantons. Seules les révisions totales, achevées ou en cours, seront abordées; les cantons préférant procéder par révisions partielles successives ne seront donc que brièvement évoqués, pour mémoire.

L'analyse comparative des constitutions cantonales présente un intérêt tout particulier pour ceux qui sont amenés à préparer une révision totale. Aussi, tant les cantons que la Confédération ont recouru à ce type d'analyse et continuent de le faire dans le cadre des différents projets qui sont actuellement en cours. Bien que l'utilité d'une telle analyse soit évidente, il faut cependant constater que les contributions et les études parues sur le sujet sont plutôt rares. Parmi elles, on mentionnera notamment les publications de P. HÄBERLE¹ et de M. KURER², ainsi que les deux articles d'U. BOLZ³ parus dans des précédents numéros de la présente revue. L'étude comparative la plus récente sur les révisions totales cantonales -

¹ P. HÄBERLE, Neuere Verfassungen und Verfassungsvorhaben in der Schweiz, insbesondere auf kantonaler Ebene, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 1985, p. 303ss.

² M. KURER, Die kantonalen Grundrechtsgarantien und ihr Verhältnis zum Bundesrecht, Zurich 1987.

³ U. BOLZ, Neuere Totalrevisionen von Kantonsverfassungen. Eine Bestandesaufnahme der Revisionsverfahren, in: *LeGes* 1992/2, p. 55ss; U. BOLZ, Demokratie: Reformen in den Kantonen – Perspektiven für den Bund?, in: *LeGes* 1993/1, p. 25ss.

achevées ou en cours - figure dans le message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle constitution fédérale⁴.

L'objectif de cet article est doublement limité: premièrement, il ne rend compte que des développements survenus entre le début de l'année 1992 et le mois de septembre 1998⁵. Deuxièmement, il ne porte pas sur le droit matériel mais se borne à informer sur l'état des travaux en cours et à analyser l'une ou l'autre question de nature procédurale.

2. Révisions totales achevées

Depuis 1992, trois cantons ont achevé la révision totale de leur constitution: Berne, Appenzell Rhodes-Extérieures et le Tessin. C'est dire que la «vague» de révisions totales à laquelle nous assistons depuis la fin des années septante n'a pas encore pris fin. Elle devrait même se poursuivre durant les prochaines années⁶.

Berne. Le 6 juin 1993, les citoyens de ce canton ont adopté la nouvelle constitution qui leur était proposée à plus de 77%, le taux de participation étant légèrement supérieur à 52%. La nouvelle constitution bernoise est entrée en vigueur le 1er janvier 1995 et a, depuis lors, déjà eu l'occasion de faire l'objet d'arrêts du Tribunal fédéral⁷.

Appenzell Rhodes-Extérieures. La nouvelle constitution appenzelloise a été acceptée en Landsgemeinde le 30 avril 1995. Quelques jours auparavant, le Tribunal fédéral avait rejeté le recours d'un citoyen demandant que le corps électoral se prononce lors d'un scrutin aux urnes, procédure plus respectueuse de la liberté de vote et d'élection que l'adoption en

⁴ Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, in: FF 1997 I 53-64. Cette partie du message met à jour les données figurant dans le rapport du Conseil fédéral du 6 novembre 1985 sur la révision totale de la Constitution fédérale, in: FF 1985 III 28-39.

⁵ Pour les développements plus anciens, le lecteur se reportera utilement à l'étude d'U. BOLZ de 1992 citée en note 3.

⁶ Cf. ci-dessous ch. 3.

⁷ Cf. notamment ATF 121 I 267.

Landsgemeinde⁸. La nouvelle constitution est entrée en vigueur le 1er mai 1996.

Tessin. Les électeurs tessinois ont voté sur la nouvelle constitution le 14 décembre 1997. Ils l'ont acceptée à près de 80%, soit à une très forte majorité, mais le taux de participation n'a atteint que 28%. La nouvelle constitution est entrée en vigueur 1er janvier 1998.

3. Révisions totales en cours

Vaud. En décembre 1996, le Conseil d'Etat décidait d'engager une réflexion approfondie sur la révision totale de la constitution. A cet effet, il mettait en place un groupe de travail dont le rôle consistait à proposer une première réflexion d'ensemble relative aux perspectives et aux limites de la révision totale. Le 19 août 1997, le groupe de travail rendit son rapport, lequel comprenait un avant-projet de texte normatif accompagné d'un commentaire général. Ce rapport fut soumis à une large consultation. Ces démarches s'inscrivaient dans le cadre d'une étape pré-institutionnelle, dont le principe et les lignes directrices avaient été adoptés par le Conseil d'Etat en avril 1997, puis développés dans un rapport que celui-ci adressa au Grand Conseil pour sa session de septembre 1997.

Après quelques passes d'armes avec le gouvernement sur les modalités de l'étape pré-institutionnelle, le parlement décida finalement, en février 1998, d'accélérer le processus et de faire voter le peuple avant l'été. Lors du scrutin populaire du 7 juin 1998, les électeurs suivirent largement les recommandations de leurs autorités: ils dirent d'abord oui, à plus de 80%, au principe de la révision totale (taux de participation: 34%); ils décidèrent ensuite, à près de 73%, de confier la tâche de la révision à une Constituante. Celle-ci sera élue selon la même procédure que le Grand Conseil et comptera également 180 membres. Un comité de pilotage aura pour tâche, notamment, de fixer quelques règles sur le fonctionnement de la Constituante: un projet de décret devrait être soumis à cette fin au Grand Conseil en octobre 1998 et l'élection de la Constituante pourrait

⁸ ATF 121 I 138.

avoir lieu le 7 février 1999. En septembre 1998, le Conseil d'Etat a doté la Constituante d'un budget de 3,9 millions de francs et estimé à trois ans le temps nécessaire à celle-ci pour achever ses travaux.

Fribourg. Dans ce canton, on réfléchit déjà depuis plusieurs années à la nécessité de procéder à une réforme de la constitution. Ainsi, des travaux préparatoires furent menés dans les années septante après que le Grand Conseil eut adopté, en 1968, une motion demandant d'examiner l'opportunité d'une révision totale. Celui-ci adopta une autre motion, en 1992, tendant cette fois-ci à la révision totale. Pour sa part, le Conseil d'Etat s'engageait lui aussi, dans son programme gouvernemental, à lancer le processus de révision totale durant la législature 1992-1996. Malgré cette unité de vues entre les autorités, le projet n'a véritablement démarré qu'en 1997. C'est en effet cette année-là que le Conseil d'Etat a chargé un comité de pilotage de lui préparer un projet de message sur la première étape de la révision. Selon toute vraisemblance, le Grand Conseil sera saisi de ce message par le Conseil d'Etat en septembre 1998. Après en avoir délibéré, le Grand Conseil devrait décréter la révision totale au mois de novembre 1998. C'est ensuite au souverain qu'il appartiendra de se prononcer, à l'occasion d'un scrutin populaire qui sera vraisemblablement organisé en mars ou en juin 1999. Outre la question de principe de la révision, le Grand Conseil et le peuple auront aussi à désigner l'organe chargé d'entreprendre la révision. Au cas où le peuple choisirait la solution de la Constituante, celle-ci pourrait être élue en automne 1999. Selon le concept proposé par le Conseil d'Etat, les travaux préparatoires devraient être menés, d'après un schéma classique, par un comité de pilotage assisté d'un comité de projet. En arrêtant la composition de ce comité de pilotage, le Conseil d'Etat veillera à trouver un équilibre entre les représentants des milieux politiques ou les grands courants d'idées d'un côté et les milieux scientifiques de l'autre. Un accent particulier sera mis sur la consultation populaire préalable. Le Conseil d'Etat pourrait adopter un projet de nouvelle constitution accompagné d'un message d'ici la fin de l'année 2001, les délibérations de l'organe constituant devant être en principe achevées en 2003 au plus tard. Il va de soi que si c'est une Constituante qui se charge de la révision, elle sera libre de s'écarter du mode opératoire proposé par le Conseil d'Etat.

Schaffhouse. Le Grand Conseil a adopté en janvier 1995 une motion concernant la révision totale de la constitution. L'idée était doter le can-

ton d'une nouvelle charte fondamentale pour 2001, date correspondant au 500^e anniversaire de l'entrée de Schaffhouse dans la Confédération. En novembre 1996, le Grand Conseil a approuvé par 64 voix contre 0 le rapport et la proposition du Conseil d'Etat relatifs à la première étape. Lors de la votation populaire du 6 avril 1997, les Schaffhousois ont accepté, à plus de 83%, le principe de la révision. Ils ont également décidé, à un peu plus de 54%, de charger le parlement plutôt qu'une Constituante de rédiger la nouvelle constitution. En mai 1987, le Grand Conseil a créé une commission spéciale pour la révision constitutionnelle et a désigné quinze parlementaires pour y siéger. Afin d'élargir l'horizon de cette commission, il fut aussi décidé qu'elle comprendrait en outre un maximum de 30 personnes n'ayant pas la qualité de député. Ces personnes doivent être élues par le parlement. Pour mener à bien ses travaux préparatoires, la commission spéciale pourra compter sur une cellule d'état-major groupant la direction du projet et le secrétariat. Le calendrier prévisionnel laisse à penser qu'après la phase préparatoire et la procédure de consultation qui devraient durer jusqu'en septembre 1999, les délibérations au Grand Conseil occuperont les députés jusqu'à la fin de l'année 2000, le scrutin populaire devant avoir lieu au printemps 2001.

Grisons. En octobre 1990, le Grand Conseil a transmis au Conseil d'Etat une motion lui demandant de préparer un rapport accompagné de propositions sur la révision totale de la constitution. Après avoir procédé à une consultation interne et s'être fait livrer un avis de droit externe sur la nécessité de procéder à une révision totale et sur les thèmes de réforme envisageables, le Conseil d'Etat a transmis en novembre 1996 un message au Grand Conseil sur la question. Au mois de mars 1997, le Grand Conseil disait oui, par 98 voix contre 0, au principe de la révision. Le 28 septembre 1997, les citoyens en faisaient de même à près de 85% pour un taux de participation légèrement supérieur à 28%. Comme la constitution actuelle ne prévoit pas la possibilité de confier la révision à une Constituante et que tant le Conseil d'Etat que le Grand Conseil n'ont pas souhaité proposer une révision partielle pour combler cette lacune, les citoyens n'ont pas eu à se prononcer sur l'organe constituant: c'est donc le Grand Conseil qui se chargera de cette tâche, laquelle sera menée selon la procédure législative habituelle. Pour mener les travaux préparatoires et rédiger un projet de nouvelle constitution, le Conseil d'Etat a désigné une commission de 30 membres censée représenter le canton dans toute sa diversité. Cette commission, qui se subdivise en cinq groupes de tra-

vail, travaillera également avec des experts externes et pourra s'appuyer sur un secrétariat pour préparer un projet qui devrait être mis en consultation durant le premier semestre 1999. Sur la base des résultats de la procédure de consultation, le projet sera ensuite retravaillé et transmis au Conseil d'Etat accompagné d'un message. Le Grand Conseil devrait être saisi de ce message en 2000. Il débattrait alors jusqu'en l'an 2002 du projet de nouvelle constitution ainsi que des modifications législatives qui l'accompagneront.

Saint-Gall. En 1967 déjà, le Grand Conseil adoptait une motion demandant au Conseil d'Etat de se pencher sur la nécessité d'entamer une révision totale de la constitution. Le Conseil d'Etat commanda alors trois avis de droit qui furent livrés en 1972. Après avoir pris connaissance de deux rapports supplémentaires relatifs à la révision de la constitution au début des années 1990, le Grand Conseil a alors décrété, en décembre 1994, le principe de la révision. Le 25 juin 1995, les Saint-Gallois approuvèrent à leur tour l'ouverture de la révision totale de la constitution à plus de 78% et décidèrent, à plus de 54%, de confier cette tâche au Grand Conseil, suivant en cela la recommandation de leurs autorités. La participation s'est élevée à près de 35%. Contrairement à la procédure législative habituelle, ce n'est pas le Conseil d'Etat qui préparera puis rédigera le projet de nouvelle constitution, mais une commission de la révision constitutionnelle. Le fonctionnement de cette commission, qui comprend 29 députés, est fixé par le règlement du Grand Conseil. Désireux d'associer des «tiers» aux travaux préparatoires, les autorités ont également mis sur pied 4 groupes de travail, réunis en une conférence. Celle-ci comprend 20 à 24 «tiers», plus les 29 députés, soit un total de 49 à 53 personnes. Durant la phase «participative», qui s'est déroulée jusqu'au début de l'été 1998, les tiers ont accompagné les membres de la commission, avec lesquels ils ont été placés sur un pied d'égalité, dans le cadre des 4 groupes de travail subdivisés à raison de la matière. Les autorités ont en outre créé des groupes d'accompagnement, ouverts à des cercles plus larges de la population. La commission, la conférence des groupes de travail et les groupes d'accompagnement ont pu disposer d'un secrétariat commun, subordonné au président de la commission. Au terme de cette phase dite «participative», la commission de la révision constitutionnelle a adopté un projet de nouvelle constitution le 1er juillet 1998. Ce projet, qui revêt la forme d'un texte normatif accompagné d'un exposé des motifs, est mis en consultation jusqu'à la fin octobre 1998.

Après dépouillement des résultats de la consultation débutera la phase la phase dite «législative», laquelle sera évidemment réservée au Grand Conseil. Une fois saisi du projet, celui-ci devrait entamer ses délibérations durant le deuxième trimestre 1999 et les terminer à la fin de la législature, soit d'ici l'an 2000. La votation populaire est prévue pour le premier semestre 2001. Une fois obtenue la garantie fédérale, la nouvelle constitution pourra ainsi entrer en vigueur en 2003, année qui marquera le 200^e anniversaire du canton de Saint-Gall.

Zurich. Dans ce canton, les travaux ne sont pas encore très avancés même si l'on parle d'une révision totale de la constitution depuis quelque années. En mai 1992, le parlement transmettait au Conseil d'Etat une motion lui demandant de créer les conditions nécessaires pour qu'une constitution entièrement révisée puisse être soumise au vote du peuple vers la fin du millénaire. Au mois d'août 1994, une autre motion demandait l'élection d'une Constituante chargée de la révision totale. En avril 1996, le Conseil d'Etat a apporté son soutien à une initiative parlementaire similaire concernant les modifications constitutionnelles et législatives à entreprendre pour la création d'une Constituante. Une commission parlementaire a dès lors préparé un projet de loi portant modification de la constitution. A la fin du mois d'août 1998, le parlement a approuvé le principe de la révision totale de la constitution et chargé une constituante d'entreprendre cette tâche. La constituante sera composée de 100 membres et disposera d'un délai de cinq ans pour préparer un projet de nouvelle constitution prêt à être soumis au peuple. Celui-ci se prononcera en principe au mois de novembre 1998 sur cet objet.

Bâle-Ville. Contrairement à d'autres cantons, les travaux en sont ici à l'état embryonnaire. Répondant à une intervention parlementaire concernant l'alternative «révision totale de la constitution ou mise à jour accompagnée de révisions partielles», le Conseil d'Etat a proposé en février 1997 au Grand Conseil de décréter la révision totale. En avril 1997, celui-ci a toutefois décidé de renvoyer à l'Exécutif son projet avec prière de faire procéder, par une commission à nommer, à un examen plus approfondi des questions préalables. Le Conseil d'Etat s'est exécuté et a désigné, en août 1997, 22 personnalités appelées à composer cette commission, censée représenter de manière équilibrée les forces politiques et sociales. La commission, qui s'est subdivisée en plusieurs groupes de travail, siège sous la présidence du chef du département de la justice. Sa

tâche consiste à mettre en évidence les défauts de la constitution actuellement en vigueur et à déterminer si ceux-ci doivent être éliminés par une révision totale ou par une série de révisions partielles. La commission devrait remettre son rapport final au Conseil d'Etat à la fin de l'année 1998. Ce rapport final se prononcera sur la nécessité de procéder à une révision totale mais ne contiendra pas de projet de texte normatif.

Neuchâtel. Dans ce canton, la révision totale de la constitution a été demandée en janvier 1990 par un député ayant déposé un projet de décret dans ce sens. Sur la base d'un rapport de sa commission législative, le Grand Conseil a adopté, en octobre 1995, le projet de décret ad hoc par 89 voix contre 2. Les citoyens neuchâtelois ont été appelés à se prononcer lors du scrutin du 10 mars 1996: à une majorité de plus de 79% pour un taux de participation inférieur à 23%, ils ont approuvé le principe de la révision totale. Ils ont en outre décidé, à un peu moins de 52%, de confier la tâche de la révision au Grand Conseil plutôt qu'à une constituante, suivant en cela les recommandations de leurs autorités. La procédure choisie est comparable à la procédure législative habituelle et, dans la mesure où il n'a pas été créé de secrétariat ni d'état-major de la révision constitutionnelle, ce sont les ressources ordinaires de l'administration qui sont mises à contribution. D'avril 1996 à juin 1998, une commission parlementaire spéciale, composée de 25 députés bénéficiant de l'assistance externe de deux experts, a rédigé un avant-projet de nouvelle constitution accompagné d'un commentaire. Cet avant-projet sera mis en consultation de septembre à décembre 1998, le premier trimestre de l'année 1999 devant permettre de dépouiller les résultats cette consultation. La même commission parlementaire devrait ensuite préparer le projet définitif et le transmettre au Grand Conseil accompagné d'un rapport explicatif entre la fin de l'année 1999 et le début de l'an 2000. C'est également en l'an 2000 qu'il est prévu de soumettre la nouvelle constitution au peuple après que le Grand Conseil l'aura adopté lors de deux sessions consécutives.

4. Renonciation à procéder à une révision totale

Quelques cantons disposant d'une constitution très ancienne font encore le choix de ne pas procéder à une révision totale. Lorsque le besoin s'en fait sentir, ils procèdent à des révisions partielles. Les cantons ayant opté pour cette voie sont les cantons de **Schwytz**, **Zoug**, **Genève** et **Valais** et **Appenzell Rhodes-Intérieures**⁹. A cette liste, on peut ajouter **Lucerne**, dont le Grand Conseil a rejeté par 90 voix contre 71 en juin 1997 le décret du Conseil d'Etat portant révision totale de la constitution.

Il est vrai que les innovations et les réformes souhaitables peuvent aussi être adoptées par la voie de la révision partielle¹⁰. Certains cantons considèrent même que le fait de coupler à une révision totale des réformes politiquement controversées ne peut que mettre en péril la révision dans son ensemble¹¹. Aujourd'hui toutefois, plus aucun canton ne préconise de révision totale se limitant à un simple toilettage cosmétique¹²: il est en effet communément admis qu'une révision totale doit être l'occasion de faire aboutir des modifications matérielles.

Si l'on compare le nombre des cantons et demi-cantons ayant renoncé à entamer une révision totale (6) à ceux qui ont achevé le processus (11) ou qui sont en train de le mener à bien (8), on constate qu'une tendance très nette se dessine en faveur de la solution de la révision totale. Même si les citoyens votent le plus souvent sans grand enthousiasme¹³, les ré-

⁹ Pour ce dernier canton, la situation pourrait cependant évoluer puisque, bien qu'aucune décision formelle n'ait encore été prise, la Chancellerie considère qu'une révision totale pourrait être entreprise dans les deux à cinq prochaines années.

¹⁰ On citera ainsi l'exemple de Schwytz qui envisage, dans son programme gouvernemental 1997-2000, de procéder à une révision partielle du chapitre consacré aux districts et aux communes.

¹¹ C'est d'ailleurs une des raisons principales ayant provoqué la décision du Grand Conseil lucernois, lequel n'a pas voulu hypothéquer les chances du projet «Luzern '99» visant, notamment, à réduire le nombre des députés et des conseillers d'Etat.

¹² Les expériences de Genève (1958) et du Tessin (1967) n'ont à cet égard guère été concluantes puisqu'elles sont restées isolées.

¹³ Les faibles taux de participation sont là pour en attester; lorsque la participation dépasse les 30%, c'est en général que les citoyens doivent simultanément se prononcer sur un objet fédéral attractif.

visions totales sont en général couronnées de succès puisqu'un rejet n'a été enregistré qu'une seule fois en votation populaire¹⁴. Certes, les «incidents de procédure» peuvent être nombreux, mais là aussi l'expérience démontre qu'ils sont ensuite bien souvent écartés: plusieurs cantons ont ainsi, dans un premier temps, rejeté une ou plusieurs interventions parlementaires réclamant la révision totale avant d'en accepter, par la suite, le principe. Même le canton de Lucerne, dont le parlement vient pourtant de se prononcer négativement, verra probablement le dossier revenir sur le devant de la scène puisqu'un parti politique a lancé une initiative populaire tendant à entamer la révision totale et qu'une nouvelle intervention parlementaire demande de créer la possibilité de procéder à une révision totale sans passer par une Constituante.

Il semble en outre que l'effet «domino» joue un rôle non négligeable: les cantons se rendent peu à peu compte que la plupart de leurs voisins ont réussi à se doter (ou sont en passe de le faire) d'une constitution moderne à des coûts et dans des délais raisonnables. De plus, les travaux menés tant au niveau fédéral que dans les onze cantons ayant déjà achevé le processus de révision totale constituent un matériau précieux pour les cantons qui se mettent à la tâche: en somme, le terrain est désormais largement débroussaillé.

5. Questions procédurales choisies

5.1 Constituante ou Parlement

Au vu des révisions totales achevées (ou en cours) depuis les années soixante, on constate que huit cantons (OW, JU, AG, UR, BL, SO, VD, ZH) ont recouru à une constituante ou sont en passe de le faire. Dans le même temps, dix autres cantons (NW, GL, TH, BE, AR, TI, SG, NE, GR, SH) ont chargé le parlement de la révision totale. Il est donc difficile de dégager une tendance, ce d'autant que plusieurs cantons n'avaient, conformément au droit constitutionnel en vigueur au moment de se pronon-

¹⁴ Il s'agit du refus argovien du 29 avril 1979, d'ailleurs bien vite effacé par l'adoption du second projet soumis en votation le 28 septembre 1980.

cer sur le principe de la révision, pas la possibilité de choisir entre ces deux organes.

Les avantages et les inconvénients liés à l'une ou l'autre solution ont été abondamment énumérés et commentés par la doctrine et les autorités¹⁵, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'y revenir ici. On se contentera dès lors de quelques remarques générales sur le choix de l'organe constituant:

- Le recours à une constituante se justifie tout particulièrement lorsque la révision est initiée par le peuple contre l'avis des autorités. Il en va de même lorsque la nouvelle constitution coïncide avec un vaste mouvement d'idées accompagné d'un bouleversement radical du système politique, voire d'une crise politique ou militaire majeure. Dans un cas comme dans l'autre, seule la constituante aura la force et l'élan nécessaires pour faire aboutir les changements attendus. Ces deux hypothèses ne se présentent cependant que rarement et l'on ne trouve guère de précédents qu'au siècle passé. Cela ne signifie toutefois pas que le recours à une constituante doit être banni pour les révisions actuelles, mais seulement que son utilité est moins évidente. Malgré cela, l'élection de la constituante donne toujours un côté plus «solennel» à la révision et permet de lancer le débat chez les électeurs.
- Si la solution du parlement et celle de la constituante présentent en théorie des particularités assez différentes, certains aménagements pratiques permettent de rapprocher ces deux institutions. On pense ainsi à la tendance qui consiste à adjoindre à la commission parlementaire (ou à ses sous-commissions) en charge du projet des

¹⁵ Cf. notamment M. R. ERB, *Der Verfassungsrat im schweizerischen Staatsrecht*, thèse, Zurich 1962, p. 105ss; P. RUEGG, *Über den Verfassungsrat in der heutigen Schweiz*, thèse, Zurich 1988, p. 131ss; U. BOLZ, *Neuere Totalrevisionen von Kantonsverfassungen. Eine Bestandesaufnahme der Revisionsverfahren*, in: *LeGes* 1992/2, p. 70ss; L. WILDHABER, *Commentaire de la Constitution fédérale ad art. 119/120*, n° 44; L. MADER, *Verfahrensfragen der Verfassungsreform*, in: *PJA* 1995, p. 1026s.; cf. ég. rapport du Conseil fédéral du 6 novembre 1985 sur la révision totale de la Constitution fédérale, in: *FF* 1985 III 130s.; rapport du 12 janvier 1995 de la sous-commission «Réforme du Parlement» des commissions des institutions politiques des Chambres fédérales, intitulé «Révision totale de la constitution fédérale. Questions de procédure», p. 2s.

membres n'ayant pas la qualité de députés mais représentatifs de la société à un autre titre (représentants des régions, représentants des milieux associatifs, représentants des jeunes, experts, etc.)¹⁶. Même si les députés sont ensuite seuls habilités à adopter le projet, cette présence de forces nouvelles lors des travaux préparatoires permet de donner au travail parlementaire une ouverture supplémentaire.

- La qualité du texte adopté ne dépend pas de l'organe constituant: même si les députés ont une plus grande expérience politique et sont rompus à l'activité législative, la constituante n'est pas en reste: des députés y siègent souvent et ses membres sont en général soit des spécialistes, soit des gens ayant un intérêt particulier pour le droit constitutionnel. Quant à l'affirmation selon laquelle la capacité innovatrice du parlement serait plus limitée, elle mérite aussi un tempérament: le travail en commissions, qui plus est lorsque celles-ci sont élargies à des membres non-députés, permet aussi de proposer des solutions nouvelles et parfois audacieuses. Enfin, les révisions totales entreprises s'étant toutes terminées par un succès devant le peuple (si l'on excepte un premier échec dans le canton d'Argovie), on ne peut inférer du choix de l'organe constituant un quelconque pronostic quant à l'issue de la votation.
- Curieusement, on relèvera enfin que la question de la désignation de l'organe compétent, sans être une question politique véritablement centrale, est parfois controversée et ne parvient pas forcément à dégager de majorité nette. Ainsi les cantons de Schaffhouse, Neuchâtel et Saint-Gall ont-ils rejeté la constituante à des résultats très serrés¹⁷. Le parlement zurichois a quant à lui accepté la constituante à une majorité n'ayant rien d'écrasante¹⁸. Dans le canton de Berne, le corps électoral a même refusé, contre l'avis unanime des autorités et des partis politiques, la solution de la constituante¹⁹.

¹⁶ Récemment, cette tendance s'est encore manifestée, notamment, dans les cantons de Saint-Gall et de Schaffhouse.

¹⁷ Cf. ch. 3 ci-dessus.

¹⁸ Cf. votation du 31.8.1998: 77 voix pour et 60 contre.

¹⁹ Cf. U. BOLZ/W. KÄLIN, in: *Manuel de droit constitutionnel bernois*, Berne 1995, p. 9.

5.2 Possibilité d'exprimer un vote différencié

Lorsqu'un objet aussi vaste qu'une constitution est soumis au vote du peuple, on demande inévitablement à celui-ci de se prononcer globalement: le projet de nouvelle constitution constitue en effet une unité, même s'il groupe différents chapitres dont quelques dispositions peuvent être perçues par certains citoyens comme étant bienvenues, d'autres au contraire comme étant difficilement acceptables. Si plusieurs dispositions soulèvent des critiques, il peut exister un risque de cumul des oppositions sectorielles minoritaires, mais dont l'addition peut mettre en péril le projet dans son entier. Pour remédier à cette situation et permettre aux citoyens d'exprimer leur opinion de façon plus différenciée, les cantons introduisent fréquemment la possibilité de procéder à des votations par paquets ou d'intégrer des variantes dans le texte soumis aux citoyens²⁰.

La **votation par paquets** permet de «saucissonner» le projet de nouvelle constitution - par exemple par chapitres - et de le soumettre au vote par arrêtés distincts. Le vote sur les différents paquets peut avoir lieu simultanément ou par étapes successives. L'avantage de cette solution tient en ce que le rejet d'un seul paquet n'entraîne pas celui du projet dans son ensemble, mais seulement du paquet concerné qui sera ensuite retravaillé. Même si quelques cantons ont mis en place une telle possibilité²¹, celle-ci est plutôt à déconseiller: elle rallonge en effet considérablement la procédure si les votations sont successives et ne permet que difficilement au citoyen de garder la vue d'ensemble sur le processus de révision

²⁰ La Confédération a elle-même déjà largement balisé le terrain tant sur la question des votations par paquets que sur celle des variantes: cf. rapport du Conseil fédéral du 6 novembre 1985 sur la révision totale de la Constitution fédérale, in: FF 1985 III 132 ss; message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, in: FF 1997 I 98ss; rapport de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national sur l'initiative parlementaire relative à la votation sur des variantes dans le cadre de la révision totale de la Cst. féd., in: FF 1997 III 1162 ss; avis du Conseil du 17 septembre 1997 sur l'initiative parlementaire relative à la votation sur des variantes dans le cadre de la révision totale de la Cst. féd., in: FF 1997 IV 1401ss.

²¹ Cf. p. ex. art. 139 al. 4 de la constitution soleuroise; art. 144 al. 3 de la constitution de Bâle-Campagne; art. 122 al. 2 de la constitution saint-galloise; à notre connaissance, aucun canton n'a encore effectivement recouru à ce type de votation.

totale; elle peut créer une situation bancal dans le sens où des parties ont déjà été adoptées alors que d'autres, rejetées, doivent être retravaillées de fond en comble avant d'être à nouveau soumises à votation; enfin, un procédé est avant tout utile pour désamorcer des controverses politiques majeures sur des chapitres entiers du droit constitutionnel, ce qui est probablement le cas au niveau fédéral - notamment pour les droits populaires -, mais pas au niveau cantonal.

Le système des **variantes** consiste à soumettre certains points controversés (et non pas des chapitres entiers) à des votations séparées. Si la votation sur les variantes est préalable au scrutin principal, le résultat donne une indication que l'organe constituant doit ensuite prendre en compte dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle constitution. Si la votation sur les variantes est simultanée, le peuple vote en même temps sur l'objet principal et sur les variantes. Dans le passé, quelques cantons ont déjà voté sur des variantes à l'occasion de la révision totale de leur constitution, en particulier Bâle-Campagne²², Soleure²³ et Berne²⁴. Récemment, les cantons des Grisons et de Schaffhouse ont adopté les bases légales (ou constitutionnelles) qui leur permettront, le moment venu, de présenter des variantes, préalables ou simultanées, à leur corps électoral. Le canton de Fribourg envisage lui aussi de recourir au système des variantes pour la révision totale qu'il devrait initier très prochainement. En revanche, les cantons de Vaud et de Neuchâtel n'ont jusqu'à présent pas créé les bases légales nécessaires à la présentation de variantes et n'envisagent pas de le faire.

Sur la base de ces quelques expériences, il n'est pas aisé de porter un jugement définitif sur le système des variantes: elles n'ont finalement été développées qu'assez récemment et même si la possibilité d'y recourir est souvent prévue, cela ne signifie pas encore qu'elle est effectivement utilisée. En tous les cas, on peut douter que l'instrument des variantes

²² Quatre variantes ont été proposées au peuple: sur la question du référendum législatif obligatoire ou facultatif, sur l'introduction d'un Ombudsmann, sur la limitation de la durée des mandats pour les membres du parlement ainsi que sur le partage du district d'Arlesheim.

²³ Deux variantes ont été proposées au peuple: sur la question de la majorité civique ainsi que sur la limite des dépenses entraînant le référendum financier obligatoire.

²⁴ Une variante a été proposée au peuple: l'introduction du référendum constructif.

permette au corps électoral d'exprimer son opinion de manière véritablement différenciée sur un projet aussi vaste qu'une nouvelle constitution: en raison des limites inhérentes au système des variantes, celles-ci n'évitent pas au peuple de se prononcer sur un projet global, à l'exception de quelques points somme toute relativement mineurs et certainement pas susceptibles de remettre en cause l'équilibre du projet présenté. En revanche, il faut reconnaître aux variantes un certain attrait dû à la nouveauté, attrait pouvant contribuer à rehausser (même modestement) l'intérêt de la votation.

Le système des variantes souffre en effet de certaines limites qui font que son utilité et son efficacité ne doivent pas être surestimées. Pour les variantes *préalables*, le résultat donne une indication que l'organe constituant doit ensuite prendre en compte lors de l'élaboration de la nouvelle constitution. Le caractère plus ou moins obligatoire de cette votation préalable est cependant juridiquement douteux, car un revirement d'opinion est toujours possible, à plus forte raison si le temps qui s'écoule entre la votation préalable et la votation finale est long. Ensuite, le risque que les vaincus de la votation préalable manifestent leur opposition en votant contre le projet dans son ensemble n'est pas éliminé. Enfin, le fait d'organiser une votation préalable donne probablement une importance disproportionnée aux questions posées. Les variantes *simultanées* peuvent quant à elles être ressenties par les citoyens comme un signe de faiblesse et d'indécision de la part des autorités. Pour permettre à ces mêmes citoyens d'estimer les conséquences exactes de leur vote au moment où ils glissent leur bulletin dans l'urne, il est indispensable de limiter à trois, voire à quatre au maximum le nombre de variantes présentées. Si les variantes sont plus nombreuses, le citoyen n'exprimera plus sa volonté de façon fidèle et sûre et sa liberté de vote et d'élection ne sera plus garantie. Pour des raisons pratiques, les variantes ne doivent en outre porter que sur des questions ponctuelles, ne concernant si possible qu'une seule disposition.

6. Conclusion

Il ressort de l'exposé qui précède et de l'histoire constitutionnelle récente que la vague de révisions totales à laquelle nous assistons dans les can-

tons n'est pas près de s'achever. Ces révisions totales ne s'inscrivent ni dans un courant révolutionnaire, ni dans une crise politique ou militaire, ni dans un changement brutal d'idéologie comme ce fut le cas lors des grandes codifications constitutionnelles du siècle passé. Elles se produisent dans un contexte de mutations socio-économiques accélérées par la globalisation des échanges, ce qui amène inévitablement les cantons à s'interroger sur leur place et sur le rôle qu'ils entendent à l'avenir jouer aux niveaux régional, fédéral et international.

La structure et le contenu des nouvelles constitutions cantonales ne divergent certes pas fondamentalement. Cependant, l'ensemble des travaux menés par les cantons dans le cadre de la vague de révisions précitée se révèle d'une grande richesse et stimule le débat politique mené dans notre pays. Les cantons justifient ainsi pleinement leur étiquette de «laboratoire du droit constitutionnel» et l'influence réciproque entre droit cantonal et droit fédéral est ici plus forte qu'ailleurs, ce qui contribue au renouvellement du fédéralisme.