

Allocution de Simonetta Sommaruga

Présidente de la Confédération suisse

Monsieur le président,

Mesdames et Messieurs les présidents de juridictions constitutionnelles,

Mesdames et Messieurs les juges,

Chers participants,

Tout d'abord, un grand merci aux musiciennes et musiciens. Parmi les nombreuses manifestations et festivités auxquelles je suis appelée à participer en tant que membre du gouvernement suisse, certaines resteront à jamais gravées dans ma mémoire. C'est assurément le cas de la cérémonie pour l'adoption de la nouvelle Constitution de la Tunisie, l'an dernier. Cette Constitution proclame les grandes libertés individuelles et les principes essentiels qui fondent un État de droit démocratique. Elle est une étape essentielle de la transition du pays vers la démocratie. Ce qui m'a particulièrement impressionnée, ce sont les concessions importantes que tous les partis représentés au Parlement ont concédées, pour qu'il soit finalement possible de parvenir à un accord sur un texte commun. Ce processus illustre un point de vue que je répète souvent : le compromis est un signe de force et non de faiblesse. Le soutien que la Suisse apporte à la transition démocratique de la Tunisie, depuis les bouleversements de l'année 2011, ne se limite pas à l'élaboration d'une nouvelle Constitution. Nous avons aussi contribué à la création de 4 000 emplois et à la construction d'infrastructures pour l'alimentation en eau. À sa manière, la Constitution est une infrastructure. Le mot « constitution », comme « établissement » et « stabilité », vient du latin *stare*, qui signifie « se tenir debout » ou « rester en place ». La Constitution permet donc aux choses de rester en place. Elle est le fondement de l'État de droit démocratique, et garantit la liberté et la stabilité. Le reste est bâti sur cette infrastructure. La stabilité d'une Constitution vient du fait qu'elle soit plus complexe à réviser que d'autres textes de loi. C'est ce qui lui donne sa primauté sur le reste du droit.

Permettez-moi de mentionner ici quelques particularités de la Suisse et de sa Constitution. En Suisse, toute révision de la Constitution nécessite l'accord du peuple et des 26 cantons qui forment la Confédération. Notre Constitution est donc relativement difficile à réviser. Dans la pratique, cependant, elle est assez souvent modifiée.

Nous avons une autre particularité : le Tribunal fédéral est, certes, la Cour suprême de la Suisse, mais pas la seule instance chargée de veiller au respect de la constitutionnalité. Les constitutions des cantons, par exemple, sont examinées par le Parlement fédéral, qui décide de leur compatibilité avec la Constitution fédérale. C'est aussi le Parlement qui décide si une initiative populaire est valable et peut être soumise au vote du peuple et des cantons. Malgré ces particularités, le Tribunal fédéral apporte une contribution essentielle à la protection de la Constitution et à son développement. Depuis les années 50, il a reconnu de nombreux droits fondamentaux qui n'étaient pas explicitement mentionnés dans l'ancienne Constitution de 1874, par exemple le droit de propriété, la liberté d'opinion ou la liberté de la langue. Ce n'est que dans la Constitution de 1999 que ces droits fondamentaux ont été inscrits en bonne et due forme. D'un autre côté, le Tribunal fédéral a toujours refusé, dans sa jurisprudence, de modifier la Constitution par interprétation des normes. En 1957, par exemple, lorsque seuls les hommes avaient le droit de vote en Suisse, notre cour suprême a refusé d'introduire le droit de vote des femmes, en s'appuyant sur le principe d'égalité garanti par la Constitution. Les femmes, qui avaient saisi la Cour, faisaient valoir que les textes applicables n'excluaient pas expressément les femmes, et pouvaient être adaptés à l'évolution des idées. Le Tribunal fédéral a considéré que le particulier qui voudrait attribuer à la norme un sens différent doit avoir recours non pas au juge mais au législateur. Le Tribunal fédéral ne se départit pas de cette retenue. Il y a quelques jours, il a ainsi refusé de reconnaître deux hommes comme étant les parents d'un enfant né d'une mère porteuse à l'étranger. La Constitution fédérale interdit en effet la maternité de substitution. Seul le père biologique de l'enfant peut donc être reconnu comme son père. Le couple en question a plaidé pour qu'il soit tenu compte de l'évolution de la société, et le Tribunal fédéral a répondu qu'il appartenait au législateur, et non au juge, d'adapter le cadre légal à l'évolution des valeurs de la société. Il a donc fallu une révision formelle de la Constitution pour accorder le droit de vote aux femmes, en 1971 seulement. Il faudrait aussi réviser la Constitution pour rendre légale la maternité de substitution. Les révisions constitutionnelles prennent donc un certain temps, parce qu'elles doivent recevoir l'aval du peuple et des cantons. Elles doivent être débattues avec toutes sortes de groupes d'intérêt.

Notre troisième spécificité est l'initiative populaire. De manière unique au monde, les citoyennes et citoyens suisses peuvent utiliser cet instrument de démocratie directe pour adopter une disposition de rang constitutionnel, sans

que le Parlement ou le Gouvernement ne puissent intervenir de manière déterminante dans le processus. 100 000 citoyennes et citoyens peuvent soumettre au vote un article constitutionnel entièrement rédigé. S'il est accepté par le peuple et les cantons, il entre en vigueur le jour même du scrutin, une fois le résultat connu. Cet instrument est de plus en plus apprécié. Au cours du siècle dernier, 124 initiatives ont été soumises au vote. Pour les 15 années de ce siècle, nous en dénombrons déjà 71. Deux nouvelles propositions s'y ajouteront dans dix jours, concernant l'introduction d'une compétence fédérale pour l'attribution des bourses d'études et la création d'un impôt national sur les successions et donations. Ces questions complexes demandent une certaine réflexion de la part de celles et ceux amenés à se prononcer. Sur les 124 initiatives du siècle dernier, 11 ont été acceptées. Sur les 71 initiatives de ce siècle, 10 l'ont déjà été. Cependant, le nombre d'initiatives problématiques acceptées augmente également ; ces initiatives heurtent des valeurs fondamentales de notre Constitution ou vont à l'encontre d'engagements internationaux de la Suisse, et sont, de ce fait, difficiles à mettre en œuvre de manière satisfaisante. L'initiative sur les minarets en est un exemple, tout comme l'initiative contre l'immigration de masse qui a été acceptée l'an dernier. Les dispositions figurant désormais dans notre Constitution prévoient désormais que l'immigration doit être gérée par des plafonds et contingents, ce qui est incompatible avec le régime de la libre circulation des personnes introduit par les accords bilatéraux qui lient la Suisse à l'Union européenne. Une foule d'idées ont déjà été avancées sur la manière de réformer l'instrument de l'initiative populaire : augmenter le nombre de signatures requises, réduire le temps imparti pour les récolter, soumettre les initiatives à un examen au fond avant d'autoriser la récolte des signatures, étendre les motifs de nullité, et d'autres idées encore. Une proposition qui devrait intéresser plus particulièrement les juges constitutionnels que vous êtes consiste à introduire une juridiction constitutionnelle complète. En Suisse, les lois fédérales et les traités internationaux doivent en principe être appliqués même lorsqu'ils ne sont pas conformes à la Constitution. La proposition de remédier à cet état de fait en étendant la juridiction constitutionnelle est cependant loin de faire l'unanimité en Suisse. L'idée que des tribunaux soient chargés de vérifier la constitutionnalité de lois fédérales ou d'initiatives populaires suscite encore, en dehors des cercles de juristes constitutionnels, un grand scepticisme.

Comme vous le voyez, le Congrès que vous tenez sur la suprématie de la Constitution aborde un thème qui, dans notre pays, est une réelle actualité et d'une grande portée politique. Le droit comparé offre justement l'occasion de quitter les sentiers battus et de profiter de l'expérience d'autres pays, en particulier lorsqu'ils partagent les mêmes valeurs : la démocratie, les droits fondamentaux et la séparation des pouvoirs. Ces valeurs sont aussi évoquées et ainsi renforcées dans la Déclaration de Saint-Boniface et la Déclaration de

Bamako de l'OIF. Votre Congrès contribue également à renforcer ces valeurs fondamentales de toute société démocratique.

Mesdames et messieurs, j'ai l'honneur et le plaisir de vous transmettre les meilleures salutations et les bons vœux du gouvernement suisse. Merci.