

Message

**concernant l'initiative populaire fédérale
«pour un jour de la fête nationale férié (initiative «1^{er} août»)»
et l'appréciation du rapport de la Commission des pétitions
et de l'examen des constitutions cantonales relatif
à l'initiative parlementaire «1^{er} août. Fête nationale fériée»**

du 20 mai 1992

Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Nous vous proposons par le présent message de soumettre au peuple et aux cantons, en leur recommandant de l'accepter, l'initiative populaire «pour un jour de la fête nationale férié (initiative 1^{er} août)».

Ce message donne également notre avis sur le rapport de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national relatif à l'initiative parlementaire «1^{er} août. Fête nationale fériée» (89.227), et sur son projet de loi fédérale réglant un jour de fête nationale férié (FF 1992 II 1002).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

20 mai 1992

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Felber

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

L'initiative populaire «pour un jour de la fête nationale férié (initiative 1^{er} août)» et l'initiative parlementaire «1^{er} août. Fête nationale fériée» (89.227) ont pour but d'insérer dans la constitution un article déclarant le 1^{er} août jour de fête nationale férié.

Se fondant sur l'avis du professeur Paul Richli, la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales estime que l'instauration d'un jour de fête nationale férié peut se faire par voie légale. En conséquence, elle a élaboré un projet de «loi sur la Fête nationale», qui institue un Premier Août férié et qui règle les modalités de la célébration; cette loi se fonde sur une compétence constitutionnelle implicite et tacite par la nature des choses.

Le Conseil fédéral s'est jusqu'ici toujours exprimé avec retenue sur l'institution d'un jour de fête nationale sur tout le territoire de la Suisse. Trois raisons essentielles commandaient cette retenue: l'évolution de la fête nationale dans l'histoire suisse, le souci de fêter ce jour dans la dignité et la simplicité et, enfin, la volonté de respecter la structure fédérative de notre pays.

Le Conseil fédéral est toutefois ouvert à l'idée d'instituer un jour de fête nationale férié. Mais, par souci de rester fidèle à sa politique réservée en la matière, il souhaite que la proposition soit soumise au peuple et aux cantons, et accorde dès lors sa préférence à l'initiative populaire. En même temps, il propose que le projet de loi fédérale sur la fête nationale, élaboré par la commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales, soit adopté comme loi d'exécution.

Message

1 Partie générale

11 Le point de la situation

111 Contexte du présent message

L'initiative populaire «pour un jour de la fête nationale férié (initiative 1^{er} août)» a été déposée à la Chancellerie fédérale le 25 octobre 1990, dans le délai imparti, dix-huit mois exactement après le commencement de la collecte des signatures (FF 1990 III 1218). Le 7 juin 1989, le conseiller national Markus Ruf lançait une initiative parlementaire de même teneur que l'initiative populaire. Les deux initiatives ont pour but d'insérer dans la constitution un article instituant un jour de fête nationale férié dans toute la Suisse. Puisqu'elles concernent la même matière et qu'elles ont été présentées simultanément, le Conseil fédéral, dans le présent message sur l'initiative populaire, prend également position sur le rapport que la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national a élaboré sur la base de l'initiative parlementaire «1^{er} août. Fête nationale fériée», ainsi que sur son projet de loi fédérale visant à réglementer un jour de fête nationale férié.

112 L'initiative populaire «pour un jour de la fête nationale férié (initiative 1^{er} août)»

112.1 Teneur

L'initiative populaire «pour un jour de la fête nationale férié (initiative 1^{er} août)» a été déposée à la Chancellerie fédérale le 25 octobre 1990. Présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, elle a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 116^{bis} (nouveau)

¹ Le 1^{er} août est fête nationale dans toute la Confédération.

² Pour le droit du travail, ce jour est assimilé au dimanche. La loi règle les modalités de détail.

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Dispositions transitoires art. 20 (nouveau)

¹ Le Conseil fédéral met l'article 116^{bis} en vigueur dans les trois ans qui suivent son acceptation par le peuple et les cantons.

² Jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de la législation fédérale, le Conseil fédéral règle les modalités de détail par voie d'ordonnance.

³ Le jour de la fête nationale n'est pas compté dans le nombre des jours fériés fixés à l'article 18, 2^e alinéa, de la loi du 13 mars 1964 sur le travail.

112.2 Aboutissement

Par une décision du 28 novembre 1990, la Chancellerie fédérale atteste que l'initiative a formellement abouti, ayant recueilli 102 660 signatures valables (FF 1990 III 1216).

112.3 Validité

112.31 Unité de forme

En vertu de l'article 121, 4^e alinéa, de la constitution fédérale (cst), une initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou d'un projet rédigé de toutes pièces. Conformément à l'article 75 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1), les formes mixtes ne sont pas admises.

L'initiative en question revêt de toute évidence la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de forme est donc respectée.

112.32 Unité de matière

L'initiative ne peut avoir pour objet qu'une seule disposition (art. 123, 3^e al., cst.). L'unité de matière est respectée lorsqu'un lien objectif existe entre les différentes parties de l'initiative (art. 75, 2^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques).

Au chiffre I, l'initiative populaire «pour un jour de la fête nationale férié (initiative 1^{er} août)» dispose que le 1^{er} août est fête nationale dans toute la Confédération (1^{er} al.), et qu'il est assimilé au dimanche (2^e al.). Le chiffre II contient les dispositions transitoires applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article constitutionnel, qui doit intervenir sous un délai de trois ans suivant son acceptation par le peuple et les cantons. Toujours au chiffre II, il est précisé que le jour de la fête nationale n'est pas compté dans le nombre des jours fériés fixés à l'article 18, 2^e alinéa, de la loi du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail; RS 822.11).

Le principe du lien objectif entre les différentes parties de l'initiative et celui de l'unité de matière au sens de l'article 75, 2^e alinéa, de la loi sur les droits politiques, sont donc respectés.

113 L'initiative parlementaire Ruf

113.1 Généralités

Le 7 juin 1989, le conseiller national Markus Ruf a déposé une initiative parlementaire sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Cette initiative propose, par le biais d'une modification de la constitution, que le 1^{er} août soit déclaré jour de fête nationale dans toute la Confédération et assimilé au dimanche pour le droit du travail.

L'initiative parlementaire a la même teneur que l'initiative populaire «pour un jour de la fête nationale férié (initiative 1^{er} août)».

Le 26 septembre 1990, le Conseil national a décidé (par 100 voix contre 66), lors d'un vote par appel nominal, de donner suite à l'initiative et de charger la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales d'élaborer un projet correspondant.

113.2 Proposition de la Commission

Se fondant sur l'avis du professeur Paul Richli, la Commission a adopté le 30 octobre 1991 un projet de loi fédérale réglementant un jour de fête nationale férié. L'avis qui sous-tend la proposition de la Commission arrive à la conclusion que la Confédération possède une compétence non écrite par la nature des choses qui l'autorise à instituer une fête nationale et à en régler les modalités (cf. rapport de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du 9 déc. 1991, FF 1992 II 1002).

113.21 Loi fédérale sur la fête nationale

La loi proposée énonce en premier lieu le principe selon lequel le 1^{er} août est le jour de la fête nationale de la Confédération. Elle dispose que ce jour-là est férié et qu'il est rémunéré intégralement par l'employeur. L'interdiction de travailler le jour de la fête nationale souffre forcément des exceptions. C'est pourquoi la loi prévoit des dérogations en se référant aux dispositions protectrices du droit fédéral du travail, en l'espèce celles régissant le travail dominical, qui seront, souligne-t-elle, applicables par analogie. Les personnes qui, obligées de travailler, ne peuvent bénéficier d'une journée fériée le 1^{er} août, ont droit à un repos compensatoire; ici encore, la loi se réfère à la législation fédérale sur la protection du travail, que l'on appliquera par analogie.

En édictant une loi fédérale sur la fête nationale, la Confédération, pour le reste, n'empiète pas sur les compétences des cantons, qui demeurent seuls habilités à légiférer sur les autres jours fériés. Vu l'importance, la signification et la spécificité du jour de la fête nationale, la Commission estime qu'il doit être un jour férié *sui generis*. Aussi la loi précise-t-elle que le 1^{er} août n'est pas un jour férié au sens de l'article 18, 2^e alinéa, de la loi sur le travail.

12 Historique et importance de la fête nationale du Premier Août

121 Histoire

Le jour de la fête nationale est généralement une journée où l'on exalte la conscience nationale, le sentiment d'appartenir à une communauté nationale. Lorsqu'il n'est pas lié à la personne d'un monarque, le jour de la fête nationale commémore souvent la proclamation de la constitution du pays ou un événement marquant de son histoire. Il est faux de croire, comme on le fait généralement, que la célébration de la fête nationale plonge ses racines dans un passé très ancien. En réalité, dans la plupart des pays, la fête nationale n'existe que depuis une centaine

d'années. Ce n'est par exemple que durant le dernier quart du 19^e siècle que s'est institutionnalisée aux Etats-Unis et en France la tradition de célébrer l'*Independence day* (le 4 juillet) et la prise de la Bastille. La Suisse n'échappe pas à la règle puisque la première commémoration officielle du Premier Août date de 1891 seulement.

Cela dit, dans notre pays – qui n'est devenu un Etat moderne qu'en 1848, date de fondation de l'Etat fédéral – comme ailleurs, la commémoration d'événements d'importance nationale correspond à une tradition très ancienne. Pour s'en convaincre, songeons à ces batailles dont les anniversaires sont fêtés depuis des siècles. Au 19^e siècle, les fêtes de tir, de gymnastique et de chant ne se voulaient-elles pas de véritables «fêtes nationales»? Enfin, on peut considérer que le Jeûne fédéral, introduit partout en Suisse à partir de 1796, est aussi en un certain sens un jour de fête nationale.

121.1 Commémoration de batailles

Vers le milieu du 15^e siècle, après une série de batailles victorieuses, la Confédération suisse était l'une des plus grandes puissances militaires d'Europe. Vers 1500, les gouvernements de Suisse centrale convinrent de commémorer chaque année les batailles que les Confédérés avaient livrées pour défendre leur indépendance. Le choix de la date témoigne de la volonté de donner à l'événement une dimension qui dépassait la Suisse primitive; en effet, la majorité des cantons décida que la commémoration aurait lieu le 22 juin, le jour des batailles de Laupen (1339) et de Morat (1476).

Mais bientôt, la Réforme et son cortège de querelles religieuses reléguèrent au second plan la commémoration des batailles livrées sous la même bannière. D'un autre côté, il a pu aux yeux de certains paraître maladroit de vouloir resserrer les liens entre les Confédérés en élevant au rang de fête nationale la commémoration de batailles que plus d'un Etat-membre de la Confédération avait livrées dans les rangs des vaincus.

La commémoration de grands événements a connu un vif regain d'intérêt vers la fin du 18^e siècle, qui marque l'éveil de la conscience historique moderne. Aujourd'hui encore, dans certains cantons, on commémore le souvenir de batailles par des manifestations, qui peuvent dans certaines circonstances avoir une portée interrégionale. En 1936 par exemple, devant la menace de l'Allemagne nazie et du fascisme, la commémoration du 550^e anniversaire de la bataille de Sempach prit l'allure d'une manifestation nationale traduisant la volonté de défense du pays. Tandis que la presse et la radio lançaient des appels à la défense territoriale et spirituelle du pays, l'armée et les scouts montaient la garde d'honneur devant la chapelle et au pied du monument élevés à la mémoire de Winkelried.

Un demi-siècle plus tôt, la commémoration du 500^e anniversaire de la bataille de Sempach avait déjà dépassé le cadre local et peut être considérée comme un événement précurseur de la fête nationale du Premier Août. La journée commémorative était appelée à être une véritable fête nationale qui devait sceller la pleine réconciliation des Confédérés divisés par la Guerre du Sonderbund.

121.2 Jeûne fédéral

Le jour du Jeûne fédéral est aussi une forme de fête nationale. Il s'agit d'une tradition qui remonte aux journées de jeûne observées depuis le 15^e siècle en divers endroits du pays; elles étaient marquées par des pèlerinages, des processions, des indulgences et des périodes d'abstinence.

Ces pratiques, peu appréciées des Eglises évangéliques, connurent une éclipse sous la Réforme; mais, paradoxalement, ce sont les cantons réformés qui, lors de leur Diète de 1639, prirent l'initiative de célébrer en commun un jour de jeûne fédéral dans tous les cantons réformés et les pays alliés. Les catholiques les imitèrent en 1643.

Catholiques et protestants décidèrent en 1796 de célébrer un jour de jeûne commun. Par ce jour d'action de grâces, ils espéraient que la guerre leur serait épargnée. La célébration du jeûne commun se perpétua durant les décennies suivantes; la Diète décida le 1^{er} août 1832 que le jeûne fédéral aurait lieu le troisième dimanche du mois de septembre. Toutefois, la réglementation des journées de jeûne est restée jusqu'à aujourd'hui du ressort des cantons; il faut préciser également qu'à côté des prescriptions sur les jours fériés, les journées de jeûne proclamées officiellement par les autorités ecclésiastiques et mondiales jouaient un grand rôle.

En 1871, une majorité de cantons répondit par la négative à un sondage du Conseil fédéral qui proposait l'introduction d'un jour de jeûne fédéral. Le caractère national du Jeûne fédéral réside dès lors essentiellement en ceci qu'il marque la reconnaissance de la paix entre les confessions du pays.

121.3 Fêtes de tir, de gymnastique et de chant

A côté des commémorations de batailles et du Jeûne fédéral, les fêtes de tir, de gymnastique, de chant et de musique se voulaient également des manifestations du génie national. Au 19^e siècle, ces grandes fêtes patriotiques, au demeurant dénuées de tout caractère officiel, mais qui se nommaient toujours «fête nationale», attiraient souvent des milliers de personnes.

Les premières fêtes de tir datent en Suisse d'avant la Réforme; les villes et les sociétés de tir s'invitaient à tour de rôle à l'occasion de joutes régionales ou de dédicaces d'églises. Si elles survécurent à la Réforme, les fêtes de tir ne rassemblèrent cependant plus que rarement des tireurs de confession différente.

Quelque peu tombé dans l'oubli au 18^e siècle, le tir connut un très vif regain d'intérêt, suite à la publication du premier règlement militaire de la Confédération en 1817. Ce règlement, qui élevait le tir au rang de sport national, fut à l'origine de la fondation d'un grand nombre de nouvelles sociétés de tir. La première fête fédérale de tir fut organisée à Aarau en 1824; depuis cette date, la fête fédérale de tir est une tradition bien établie dans notre pays.

Les fêtes de lutte, de gymnastique, de chant et musique plongent leurs racines dans les deux fêtes de 1805 et 1808 sur l'alpe d'Unspunnen. Au-delà de l'événement

ment sportif, ces deux premières manifestations, comme les suivantes, auront surtout pour vocation de réunir et de réconcilier les Confédérés; ce dernier aspect prendra plus d'importance encore au lendemain de la Guerre du Sonderbund.

121.4 Origine de la fête nationale du Premier Août

La Guerre du Sonderbund n'est certainement pas étrangère au choix de la date de la fête nationale; pour épargner aux cantons catholiques le souvenir de la défaite de 1847, on a en effet préféré commémorer le pacte des Confédérés de 1291 plutôt que la création de l'Etat fédératif et la constitution de 1848.

Il est significatif que la première fête nationale, le 1^{er} août 1891, coïncide avec l'entrée du catholique-conservateur lucernois Josef Zemp au Conseil fédéral, dont les fauteuils avaient jusque-là toujours été occupés par des radicaux. On espérait que la commémoration de la fête nationale scellerait la réconciliation définitive entre les vainqueurs et les vaincus de 1847. Cette volonté de réconciliation fut d'ailleurs aussi à l'origine des fêtes par lesquelles on célébra, depuis 1851, l'entrée des cantons dans la Confédération. En commémorant avec faste le 500^e anniversaire de son adhésion à la Confédération le 1^{er} mai 1351, le canton de Zurich entendait faire un pas vers la réconciliation avec la Suisse centrale. Suivant l'exemple de Zurich, les cantons commémorèrent à tour de rôle leur entrée dans la Confédération. Le 500^e anniversaire de la bataille de Sempach s'inscrit également dans cette volonté de réconciliation nationale (voir ch. 121.1).

Par la célébration du Premier Août 1891, on entendait surtout marquer le 600^e anniversaire de la Confédération, sans penser à instituer une fête annuelle. Le message du 14 décembre 1889 dans lequel le Conseil fédéral propose au Parlement d'accepter de commémorer solennellement le pacte de 1291 – qui, souligne-t-il, est l'acte fondateur de la Confédération – a soulevé des oppositions.

Les adversaires du projet contestèrent surtout la date choisie. Ils considéraient que le pacte fédéral de 1291 ne marquait pas la fondation de l'Etat suisse. Il est vrai que, pendant des siècles, l'existence du pacte n'était connue que des archivistes. Le pacte fut redécouvert en 1760 par le juriste bâlois Johann Heinrich Gleser, qui le publia pour la première fois dans un traité de droit public. Le pacte fédéral n'attira l'attention du public que durant le deuxième quart du 19^e siècle. Tandis qu'un nombre restreint d'historiens y virent la première base légale attestée de la Confédération, d'autres craignirent qu'il n'ébranlât le mythe du serment des trois Suisses sur la prairie du Grütli.

Jusqu'à cette date, ni le pacte fédéral de 1291 ni celui de Brunnen datant de 1315, que l'on a longtemps considéré comme antérieur au premier, n'étaient ancrés dans la conscience populaire. On faisait remonter la fondation de la Confédération au serment du Grütli, que l'on situait généralement en novembre 1307, à la veille de la guerre de libération déclenchée par l'assassinat du roi Albert I^{er} de Habsbourg. Le Grütli était à ce point vénéré que la Société suisse d'utilité publique lança avec succès en 1860 une collecte auprès de toute la population suisse pour faire don à la Confédération de cet élément inaliénable du patrimoine national.

Les adversaires du message du Conseil fédéral de 1889 estimaient qu'il fallait demeurer fidèle à la tradition qui voulait que le serment du Grütli marque la

fondation de la Confédération. A l'appui de leur argumentation, ils faisaient valoir que le pacte n'était connu que des historiens.

Peut-être le Conseil fédéral a-t-il finalement choisi la date du 1^{er} août 1891 pour éviter d'avoir à attendre 1907? Il lui paraissait urgent de célébrer une grande fête patriotique en Suisse: d'abord parce que les tensions politiques et confessionnelles y étaient vives; et aussi pour faire pendant aux cérémonies organisées à l'étranger, à l'occasion du centenaire de la Révolution française par exemple.

Commémorer la signature du pacte fédéral présentait en outre un avantage de taille: on fêterait ainsi un acte constitutif, à partir duquel allait se bâtir l'Etat fédéral, et non pas une guerre de libération héroïque contre d'anciens ennemis qui, entre-temps, avaient rallié la Confédération.

La Ville de Berne, qui devait fêter en 1891 ses 700 ans d'existence, donna l'impulsion décisive à l'organisation de la fête du 600^e anniversaire de la Confédération. On pensa initialement coupler les deux célébrations. Finalement, la fête commémorative aura lieu dans la Suisse primitive, sur le théâtre des événements de 1291. En même temps que le pacte fédéral, on commémora les exploits de Guillaume Tell et des trois Suisses qu'avait perennisés la légende. Ce 1^{er} août 1891, à côté des manifestations officielles, on mit sur scène, à Schwyz, un spectacle retraçant l'épopée héroïque des Suisses de la première heure; le lendemain, un rassemblement sur la prairie du Grütli commémorait le serment des trois Suisses. Cette combinaison de faits établis et d'événements légendaires, qui n'a cessé d'être reprise par la suite, a certainement contribué à ancrer l'importance de la fête du Premier Août dans les esprits.

En 1889 déjà, le message du Conseil fédéral prévoyait de compléter les festivités du 600^e anniversaire de la Confédération par des fêtes organisées dans les cantons. Le succès qu'a connu la fête du Premier Août 1891 dans l'ensemble du pays est dû pour une bonne part aux nombreuses initiatives prises par les communes et les cantons.

122 Importance de la fête nationale dans la Suisse d'aujourd'hui

En 1892, suite au succès des cérémonies commémoratives du 600^e anniversaire de la Confédération, de nombreuses voix réclamèrent l'institution d'un jour de fête nationale, qui serait célébré chaque année. Des colonies de Suisses de l'étranger prirent une part très active à l'institution d'une telle fête qui devait s'inspirer, disaient-ils, des célébrations existant à l'étranger. En Suisse, le 1^{er} août donna lieu, dans les années qui suivirent 1891, à des manifestations en plusieurs endroits du pays.

S'appuyant sur un sondage effectué auprès des cantons, le Conseil fédéral leur adressa en 1899 une circulaire les invitant à célébrer la naissance de la Confédération en faisant carillonner les cloches aux quatre coins de la Suisse. Il laissait aux cantons le loisir de mettre sur pied d'autres manifestations, comme des services religieux, des cortèges, des représentations théâtrales et des feux de joie.

Dans le questionnaire qu'il avait adressé aux cantons en 1899, le Conseil fédéral soulignait qu'il entendait fêter l'événement dans la simplicité et la dignité. Divers

cantons reprirent cette formule à leur compte. Si le Conseil fédéral voulait que la fête nationale soit célébrée dans la simplicité, c'était avant tout pour bien la distinguer des «fêtes nationales» organisées par les sociétés de tir, de gymnastique, de musique et de chant, fréquentes au 19^e siècle, qui ressemblaient à de grandes kermesses populaires (voir à ce propos le ch. 121.3); mais la volonté de fêter le Premier Août dans la simplicité est toujours de mise.

Dans la période sombre, pleine d'incertitudes, où la menace du fascisme et du national-socialisme planait sur notre pays, on a constaté combien la fête nationale pouvait fortifier le sentiment national et resserrer l'attachement à la patrie. Cependant, aujourd'hui comme hier, la fête nationale est plus qu'une simple fête patriotique, elle est aussi pour toutes nos concitoyennes et tous nos concitoyens l'occasion d'une réflexion sur le passé et l'avenir de leur pays.

Tandis que la plupart des autres nations possèdent une origine, une langue, une religion et une culture communes, la Suisse est le résultat d'une volonté de s'unir autour d'une conception juridique et politique communes, et de s'accorder sur certaines valeurs essentielles. Compte tenu des enjeux de politique intérieure et extérieure auxquels nous sommes actuellement confrontés, il est plus important que jamais d'être ouvert à la discussion et à la réflexion. Or la fête nationale revêt à ce titre une grande importance.

En 1977, donnant suite à une question ordinaire du conseiller national Valentin Oehen du 7 mars 1977, le Conseil fédéral a interrogé les cantons sur l'importance qu'ils accordaient à la fête nationale et sur la manière dont ils entendaient la célébrer. Il leur demandait en particulier s'ils souhaitaient célébrer la fête nationale un autre jour que le 1^{er} août. Les cantons ont exprimé des avis largement concordants qui ont confirmé le bien-fondé de la politique réservée du Conseil fédéral: ils ne souhaitaient ni changer la date de la commémoration de la fête nationale ni en modifier la réglementation – ils étaient en particulier opposés à l'institution d'un jour férié légal dans toute la Suisse. Dans son rapport du 30 juin 1978, le Conseil fédéral en a conclu que la population, dans sa majorité, souhaitait, à ce moment-là du moins, maintenir la date du 1^{er} août et ne rien changer au caractère général de la fête.

Si le Conseil fédéral a toujours souhaité que la fête nationale soit célébrée dans la simplicité et qu'il n'a jamais entrepris de démarche en vue d'instituer un jour férié légal dans toute la Suisse pour le commémorer, cela ne signifie nullement qu'il doute de l'importance de cette journée commémorative. La retenue dont il a fait preuve jusqu'ici s'explique par son souci de respecter le fédéralisme, ce pilier de notre Etat, et par sa conviction que trop d'éclat et de clinquant ne conviennent pas à cette fête.

2 Partie spéciale

21 Le problème de la réglementation d'un jour férié légal le 1^{er} août

Le Conseil fédéral est-il compétent pour déclarer le 1^{er} août jour férié sur tout le territoire de la Confédération? La question n'est pas nouvelle. Elle s'est déjà posée lors de la discussion sur l'initiative parlementaire du 11 octobre 1986 lancée

par le conseiller national Ruf (86.237). Cette intervention conçue en termes généraux demandait aux Chambres d'arrêter des dispositions au niveau légal ou constitutionnel en vue d'instituer, sur tout le territoire de la Suisse, un jour férié légal pour célébrer la fête nationale du Premier Août (voir BO N 1988 p. 1398 ss).

A cette époque, les votantes et les votants avaient estimé que la Confédération n'était pas compétente pour déclarer le 1^{er} août jour férié légal dans toute la Suisse, arguant qu'il appartenait exclusivement aux cantons de réglementer les jours fériés. Une révision partielle de la constitution eût été l'unique moyen d'attribuer une telle compétence à la Confédération: les députés en rejetèrent l'idée. Il ne fut donc pas donné suite à cette initiative parlementaire.

Le 26 septembre 1990, lors de la discussion sur sa nouvelle initiative parlementaire du 7 juin 1990 (89.227), lancée cette fois sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (voir ch. 113), Markus Ruf répétait que la Confédération n'était pas compétente pour instituer un jour férié légal le 1^{er} août:

En raison de la situation juridique actuelle, il n'est possible de régler de manière claire et satisfaisante la question d'un 1^{er} août férié que par un complément à la constitution fédérale accompagné d'un amendement de la loi sur le travail. Selon le régime constitutionnel des compétences, qui reste fondamentalement incontesté, les cantons sont seuls habilités à légiférer sur les jours fériés. Le législateur fédéral n'est pas autorisé à édicter des dispositions sur les fêtes générales.» (BO N 1990 p. 1609).

Chargée par le Conseil national d'élaborer un projet, la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales s'est interrogée sur la manière de donner suite à l'initiative. Se fondant sur un avis du Professeur Richli, qui enseigne le droit public et administratif à la haute école de Saint-Gall, la commission a finalement décidé d'élaborer un projet de loi en vertu d'une compétence constitutionnelle tacite. Pour la doctrine et la jurisprudence, si la Confédération peut légiférer sur la base de compétences constitutionnelles explicites, elle peut aussi le faire en alléguant des pouvoirs tacites et implicites issus de la constitution, soit par la connexité matérielle (*aus dem Sachzusammenhang, implied powers*), soit par la nature des choses (*inherent power*). (Voir à ce propos Peter Saladin, commentaire de la constitution fédérale, art. 3, chiffre marginal 125 ss; Yvo Hangartner, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Berne, Francfort-sur-le-Main, 1974, p. 75 ss).

Une compétence par la connexité matérielle peut être invoquée par la Confédération lorsqu'elle porte sur un objet étroitement lié à un autre objet qui ressortit explicitement à l'autorité fédérale. Une compétence appartient à l'Etat fédéral par la nature des choses lorsqu'elle lui revient par essence, de par la structure fédérative de l'Etat pourrait-on ajouter en l'espèce (voir à ce propos Peter Saladin, commentaire de la constitution fédérale, art. 3, chiffre marginal 134 ss). Il s'agit donc d'affaires qui regardent l'Etat fédéral tout en étant soustraites a priori de sa compétence législative. Exemple de compétence par la nature des choses: il appartient clairement à l'Etat fédéral de désigner ses emblèmes de souveraineté et ses armoiries.

On peut dès lors à bon droit se demander s'il n'appartient pas à l'Etat fédéral de fixer et de réglementer la fête nationale et même s'il ne s'agit pas là de l'une des

premières tâches qu'il devrait assumer. Une fête nationale n'a de sens qu'e si elle est célébrée le même jour, selon les mêmes usages, sur tout le territoire du pays. Il est évident que les cantons ne peuvent, chacun pour soi, fixer le jour de la fête nationale ni régler l'art et la manière de le célébrer, à moins de signer un concordat à ce sujet. Toutefois, dans la pratique, et de par la nature des choses, seul l'Etat fédéral peut réglementer le jour de la fête nationale. Ces considérations ont amené le professeur Richli à reconnaître à la Confédération une compétence de réglementer le jour de la fête nationale par la nature des choses. A l'appui de son argumentation, il indique qu'en Allemagne également, cette matière ressortit à l'Etat fédéral par la nature des choses.

Jusqu'à ce jour, le Conseil fédéral a toujours été réticent à l'idée de se prévaloir d'une compétence constitutionnelle tacite pour régler la question de la fête nationale. Dans son message du 1^{er} juin 1988 concernant l'organisation et le financement des festivités commémoratives du 700^e anniversaire de la Confédération, il motivait par son souci de privilégier une solution fédéraliste son refus de déclarer, en invoquant une compétence tacite, le 1^{er} août 1991 jour férié légal dans toute la Suisse. Le Conseil fédéral avait simplement invité les cantons à déclarer le 1^{er} août 1991 jour de congé. Il confirmait ainsi une fois encore la politique réservée dont il ne s'était départi depuis des décennies.

Aujourd'hui encore, le Conseil fédéral estime que sa réserve est justifiée, pour des raisons tant pratiques que politiques. Elle s'impose lorsqu'il est question d'attribuer à la Confédération des compétences tacites par la nature des choses; de telles compétences ne peuvent être invoquées que pour l'accomplissement de tâches indispensables dont seule la Confédération peut s'acquitter (voir à ce sujet Saladin, commentaire de la constitution, art. 3, chiffre marginal 134). Une compétence tacite doit donc être subordonnée à des conditions bien définies, ne serait-ce que pour des questions de sécurité du droit.

Aujourd'hui, deux solutions se présentent: l'initiative populaire propose d'insérer explicitement dans la constitution une compétence autorisant la Confédération à réglementer la fête nationale; de son côté, la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales préconise de régler cette question sur la base d'une compétence tacite et implicite. Même s'il paraît plus simple, et peut-être aussi plus rationnel du point de vue administratif, de procéder par voie légale, le Conseil fédéral est cependant d'avis que, dans le cas présent, il serait préférable de créer une base constitutionnelle écrite.

Une fête nationale n'a de sens que si les citoyennes et les citoyens y sont profondément attachés. Comme nous l'avons déjà souligné, célébrer la fête nationale dans un esprit fédéraliste, comme on l'a fait jusqu'ici, correspond à l'idéal de simplicité qui entoure cette fête. L'institution d'un jour férié légal à l'occasion de la fête nationale reviendrait à modifier le sens et la perception de cet événement; dans ces conditions, nous pensons qu'il appartient au peuple et aux cantons de se prononcer lors d'une votation populaire.

22 Commentaire de l'initiative populaire «pour un jour de la fête nationale férié (initiative 1^{er} août)»

221 Texte et commentaires

221.1 Remarque générale

Le texte de l'initiative populaire «pour un jour de la fête nationale férié (initiative 1^{er} août)» propose, au chiffre I d'insérer dans la constitution un article 116^{bis}, subdivisé en deux alinéas, et énumère au chiffre II des dispositions transitoires (art. 20, 1^{er} à 3^e al., cst.).

221.2 Premier alinéa: le 1^{er} août est déclaré jour de fête nationale de la Confédération

Le premier alinéa dispose que le 1^{er} août est fête nationale dans toute la Confédération.

Le 1^{er} août est ainsi déclaré jour de la fête nationale de la Confédération, ce qui n'a à ce jour été édicté dans aucune autre disposition du droit fédéral.

221.3 2^e alinéa: assimilation du Premier Août à un dimanche dans le droit du travail

Le 2^e alinéa dispose que la fête nationale est assimilée à un dimanche et que la loi règle les modalités de détail. L'initiative laisse donc au législateur le soin de réglementer concrètement la fête nationale de la Confédération, non sans préciser que, pour le droit du travail, la fête nationale doit être assimilée au dimanche. Le législateur devra tenir compte également de l'article 20, 3^e alinéa, des dispositions transitoires, qui définit le rapport de la fête nationale avec les autres jours fériés (voir ch. 221.4).

221.4 Dispositions transitoires de l'article 20

Le *premier alinéa* des dispositions transitoires charge le Conseil fédéral de mettre l'article 116^{bis} en vigueur dans les trois ans qui suivent son acceptation par le peuple et les cantons. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution, le Conseil fédéral règle les modalités de détail par voie d'ordonnance (*2^e alinéa*). Le *3^e alinéa* précise que le jour de la fête nationale n'est pas compté dans le nombre des jours fériés fixés à l'article 18, 2^e alinéa, de la loi du 13 mars 1964 sur le travail. L'initiative est formulée de sorte que la Confédération, en instituant et en réglementant un jour de fête nationale, n'empiète pas sur la souveraineté des cantons, qui conservent toutes leurs compétences en matière de réglementation des jours fériés; la fête nationale sera un jour férié *sui generis*.

Comme nous l'avons exprimé plus haut dans nos développements sur la réglementation d'un jour de fête nationale férié, il nous semble que des éléments importants plaident en faveur de l'institution d'un Premier Août férié sous la forme proposée dans l'initiative populaire. Aussi, conformément aux considérations exposées plus haut, le Conseil fédéral approuve-t-il la teneur de l'initiative populaire.

23 Appréciation du rapport de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales établi sur la base de l'initiative parlementaire

L'initiative parlementaire Ruf a la même teneur que l'initiative populaire (voir ch. 113). La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales, dans le projet qu'elle a élaboré à la suite de l'initiative parlementaire, propose d'instituer un Premier Août férié au niveau légal, en se fondant sur une compétence constitutionnelle non écrite (*inherent power*) (cf. FF 1992 II 1002). Une telle solution rendrait superflue la révision partielle de la constitution exigée dans l'initiative populaire. Plutôt que d'inscrire dans la constitution une compétence autorisant la Confédération à réglementer la fête nationale, la Commission propose d'instituer et de régler la question du Premier Août au niveau de la loi, en vertu d'un pouvoir *par la nature des choses*.

Elle a en conséquence conçu un projet de loi fédérale sur la fête nationale qui dispose que le 1^{er} août est la fête nationale de la Confédération et que ce jour est férié (art. 1^{er} et 2).

La Commission estime qu'il y a lieu de prévoir que cette journée sera fériée. Cela constitue certes une limitation de la liberté du commerce et de l'industrie, mais cette limitation d'un droit fondamental se justifie en l'occurrence dans la mesure où les trois principes de la légalité, de la proportionnalité et de l'intérêt public sont respectés. Le fait que l'employeur sera tenu de rémunérer intégralement aux employés le jour férié (art. 3) donne au principe de l'intérêt public – qui est en l'espèce de donner au plus grand nombre possible de citoyennes et de citoyens la possibilité de faire de la fête nationale une journée de réflexion – une importance de loin supérieure à celui de la proportionnalité, si tant est qu'il soit touché. Les dérogations à la liberté du travail et la compensation du travail accompli ce jour-là sont réglées par analogie aux dispositions du droit sur la protection du travail (art. 4). De par sa signification et vu les buts que la Confédération lui fixe, le jour férié de la fête nationale de la Confédération suisse est un jour unique en son genre, raison pour laquelle l'article 5 dispose clairement qu'il n'est pas un jour férié au sens de l'article 18, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail; RS 822.11).

Nous nous sommes exprimés en détail sur la question de la création d'une base constitutionnelle pour un jour de fête nationale férié. Pour ce qui concerne le projet de loi élaboré par la Commission, nous en approuvons dans ses grandes lignes la teneur et proposons, si l'initiative est acceptée par le peuple et les

cantons, d'adopter ce texte comme loi d'exécution; ce faisant, il conviendra d'en compléter le préambule en conséquence. Il va de soi que le débat sur la législation d'exécution ne pourra avoir lieu qu'après la votation sur l'initiative populaire.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la Commission selon lequel un jour de fête nationale férié doit être rémunéré. Cela nous paraît indispensable pour des raisons relevant de la politique du travail, mais aussi parce que nous considérons que la fête nationale est avant tout une journée de réflexion et qu'il faut par conséquent l'assimiler à un dimanche.

La loi prévoit des dérogations à l'interdiction de travailler le jour de la fête nationale. Elle règle la question de ces dérogations – qui sont inévitables – et celle de la compensation du temps de travail par une simple référence à la législation fédérale sur la protection du travail. En procédant ainsi, on évite les lourdeurs bureaucratiques qu'aurait entraînées l'établissement d'une liste de dérogations et l'on tire parti des dispositions existantes du droit fédéral sur le travail qui ont fait leurs preuves.

24 Appréciation globale

Les développements juridiques et historiques qui précèdent montrent que le Conseil fédéral a bien fait de se tenir sur la réserve quant à l'institution d'un jour de fête nationale férié sur tout le territoire suisse.

Malgré sa retenue, le Conseil fédéral n'a jamais douté de l'importance de ce jour de réflexion qu'est la fête nationale. Il ne peut donc que se rallier à la proposition faite dans l'initiative populaire «pour un jour de la fête nationale férié (initiative 1^{er} août)». L'initiative présente un double avantage: elle donne au peuple et aux cantons la possibilité de s'exprimer sur l'institution d'une fête nationale dans l'ensemble du pays et elle permet de mieux garantir la sécurité du droit grâce à l'insertion d'un article dans la constitution.

Le Conseil fédéral est convaincu que l'introduction d'une fête nationale à l'échelon fédéral ne porte pas atteinte à la structure fédérative de l'Etat. Cela lui semble suffisamment prouvé par l'exemple des Etats-Unis, où la souveraineté affirmée des Etats fédérés n'empêche pas que le jour de l'indépendance (4 juillet) soit, par une tradition bien établie, fêté en grande pompe dans tout le pays, et par l'exemple, plus récent, de l'Allemagne qui, en 1990, a déclaré la date du 3 octobre fête de l'Unité.

L'importance du Premier Août justifie par ailleurs que cette journée soit fériée. A ce propos, le Conseil fédéral souhaite que ce jour de congé soit pour les citoyennes et les citoyens de ce pays l'occasion d'une réflexion sur le passé, le présent et l'avenir de la Suisse.

3 Conséquences

31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

311 Confédération

Le projet de la loi régissant la fête nationale dispose que le Premier Août n'est pas un jour férié au sens de l'article 18, 2^e alinéa, de la loi sur le travail. Comme indiqué plus haut, le jour de la fête nationale serait un jour férié supplémentaire, non compris dans les huit jours fériés visés à l'article 18, 2^e alinéa, de la loi sur le travail. Dans les cantons qui ont déjà épuisé les huit jours fériés qu'ils peuvent décréter en vertu de la loi fédérale sur le travail, le 1^{er} août sera donc un neuvième jour férié.

En tant qu'employeur, la Confédération devra tenir compte de la perte de travail occasionnée dans l'administration par ce jour de congé supplémentaire. Cela mis à part, l'institution de la fête nationale n'aura pas, pour la Confédération, d'effets sur les finances et sur l'état du personnel.

312 Cantons et communes

On peut estimer que les conséquences seront, aux échelons cantonal et communal, les mêmes qu'à l'échelon de la Confédération. Cantons et communes seront donc également concernés en tant qu'employeurs.

32 Autres conséquences

En dehors de la loi d'exécution fédérale, le projet ne devrait entraîner aucune tâche législative pour la Confédération, les cantons et les communes. Le projet de la Commission parlementaire, approuvé par le Conseil fédéral, qui propose de traiter la question de la liberté du travail et de sa compensation par analogie avec le droit régissant la protection du travail, permettra d'appliquer la nouvelle loi en se fondant sur des dispositions déjà en vigueur et sur l'expérience pratique acquise dans ce domaine.

L'institution d'un jour férié le 1^{er} août aura en particulier des conséquences pour les employeurs du secteur privé, qui, comme dans le secteur public, seront tenus de rémunérer leur personnel ce jour-là.

4 Rapports avec le droit européen

L'institution d'un jour de fête nationale et le mode de réglementation envisagée ne posent aucun problème de compatibilité avec le droit européen. A l'heure actuelle, il n'existe dans le droit international aucun principe ni aucune disposition qui influence ou limite de quelque manière que ce soit la réglementation de la fête nationale à l'intérieur de chaque pays. La solution proposée est donc compatible avec le droit européen.

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire fédérale «pour un jour de la fête nationale férié (initiative «1^{er} août»)»

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

après examen de l'initiative populaire fédérale «pour un jour de la fête nationale férié (initiative «1^{er} août»)»¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 20 mai 1992²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 25 octobre 1990 «pour un jour de la fête nationale férié (initiative «1^{er} août»)» est déclarée valable et soumise en votation au peuple et aux cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 116^{bis} (nouveau)

¹ Le 1^{er} août est fête nationale dans toute la Confédération.

² Pour le droit du travail, ce jour est assimilé au dimanche. La loi règle les modalités de détail.

II

Dispositions transitoires art. 20 (nouveau)

¹ Le Conseil fédéral met l'article 116^{bis} en vigueur dans les trois ans qui suivent son acceptation par le peuple et les cantons.

² Jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de la législation fédérale, le Conseil fédéral règle les modalités de détail par voie d'ordonnance.

³ Le jour de la fête nationale n'est pas compté dans le nombre des jours fériés fixés à l'article 18, 2^e alinéa, de la loi du 13 mars 1964 sur le travail.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative.

¹⁾ FF 1990 III 1218

²⁾ FF 1992 III 861

Message concernant l'initiative populaire fédérale «pour un jour de la fête nationale férié (initiative <1er août>)» et l'appréciation du rapport de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales relatif à l'initiative parlem...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.050
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.06.1992
Date	
Data	
Seite	861-877
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 007

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.