



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

**Office fédéral de la justice OFJ**  
Domaine de direction Droit public

Août 2011

---

## **Projet de disposition constitutionnelle de caractère général sur le service universel; en exécution de la motion 05.3232**

### **Synthèse des résultats de la consultation**

---

## **1 Objet de l'avant-projet envoyé en consultation**

L'avant-projet de disposition constitutionnelle soumis à la consultation prévoit l'obligation, pour les collectivités publiques, de s'engager en faveur du service universel. Il énumère à titre d'exemple quelques domaines majeurs que doit couvrir le service universel et formule les principes centraux et reconnus par la plupart auxquels ce dernier doit obéir. La disposition énonce, sous une forme générale, des exigences et des mandats qui s'adressent à la Confédération et aux cantons. Elle ne déploierait guère d'effets juridiques ; sa portée serait essentiellement politique et symbolique.

La motion 05.3232 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats (CTT-E) charge le Conseil fédéral de présenter à l'Assemblée fédérale un projet d'article constitutionnel général sur le service universel. Le Conseil fédéral a recommandé de rejeter la motion. Il a également exprimé ses doutes, dans le rapport explicatif, concernant la création d'une telle disposition. L'avant-projet respecte les exigences de la motion : rédigée de manière ouverte, en termes généraux, il n'énumère pas de manière exhaustive les domaines concernés. Ce thème complexe, qui touche de nombreux domaines d'activité, se caractérise par l'hétérogénéité des problématiques et des instruments de régulation. L'avant-projet fixe donc, sur un plan symbolique et politique, des principes majeurs qui régissent déjà les dispositifs pris en Suisse pour assurer au mieux l'accès de la population aux biens et services de base répondant à ses besoins usuels.

## **2 Déroulement de la procédure de consultation**

La procédure de consultation relative à l'avant-projet de disposition constitutionnelle de caractère général sur le service universel (en exécution de la motion 05.3232) a été ouverte par le Conseil fédéral le 25 août 2010, avec un délai au 30 novembre 2010 ; elle a été prolongée pour les cantons jusqu'à la fin décembre 2010. Le Conseil fédéral a invité à se prononcer les cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux, le Tribunal fédéral, le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national et d'autres organisations intéressées.

Ont pris position 22 cantons, 7 partis politiques et 34 organisations et autres participants (dont 14 ont été invités à se prononcer et 20 ont écrit spontanément).

Le canton de GL, la Conférence des gouvernements cantonaux, le Tribunal fédéral, le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal administratif fédéral ont expressément renoncé à se prononcer. H+ (Les Hôpitaux de Suisse) n'a pas donné d'avis sur la nécessité d'une disposition constitutionnelle de caractère général sur le service universel mais a fait quelques remarques de détail.

## **3 Liste des participants à la consultation**

Voir annexe.

## 4 Appréciation générale de l'avant-projet

### 4.1 Dans l'ensemble

Les participants à la consultation sont unanimes à considérer le service universel comme un thème très important, mais les opinions divergent quant à la nécessité d'une disposition constitutionnelle de caractère général. La majorité d'entre eux (41 sur 63) sont contre l'adoption d'un tel article : ce sont la majorité des cantons (14 sur 22)<sup>1</sup>, des partis politiques (4 sur 7)<sup>2</sup> et des autres participants (23 sur 34)<sup>3</sup>.

Une minorité relativement forte (22 participants) approuve la création d'une disposition constitutionnelle sur le service universel : 8 cantons (sur 22), 3 partis (sur 7) et 11 autres participants (sur 34). Ils approuvent pour certains l'article sous la forme proposée par le Conseil fédéral<sup>4</sup>, pour d'autres des variantes de cet article<sup>5</sup>, pour d'autres encore une disposition très brève, de caractère général, prenant la forme d'une simple reconnaissance du principe du service universel<sup>6</sup>.

De part et d'autre, les participants ont fait de nombreuses propositions de détail en cas d'adoption du projet.

Les explications qui suivent sont une synthèse des réponses reçues. Pour que le rapport demeure lisible, on a cependant dû renoncer à exposer en détail tous les arguments et toutes les motivations. Pour plus de précisions, nous nous référons aux réponses des participants ; elles peuvent être consultées à l'Office fédéral de la justice<sup>7</sup>.

### 4.2 Rejet de principe

Bien que nul ne conteste l'importance du service universel, la majorité des participants à la consultation rejette nettement l'idée d'instaurer une norme spécialement dédiée à ce sujet dans la Constitution<sup>8</sup> ; nombreux sont ceux qui se rallient aux réticences du Conseil fédéral<sup>9</sup>.

La raison principale avancée par les adversaires du projet est que le service universel est suffisamment réglé aujourd'hui – que ce soit dans la Constitution (à l'art. 43a Cst. et dans les normes sectorielles), dans les constitutions cantonales ou dans la législation spéciale<sup>10</sup>. Une partie d'entre eux estime la disposition superflue, considérant que le service universel fonctionne bien actuellement si bien qu'il n'y a ni urgence, ni évolution négative à craindre,

---

<sup>1</sup> AI, AR, BE, BL, BS, GE, NE, NW, SG, SZ, TG, TI, VD, ZG.

<sup>2</sup> PDC, PEV, PLR, UDC.

<sup>3</sup> ASTAG, constructionsuisse, Centre Patronal, economiesuisse, Forum de l'énergie, FER, FRS, CDS, interpharma, kf, Médias, Poste, ASB, CFF, Schneider Alex, SGCI, USAM, UVS, TCS, UTP, AES, USIE, ASIG.

<sup>4</sup> FR, JU; FRC, litra, USP, FPC.

<sup>5</sup> GR, SO, UR, VS; PCS, PES, PS; SAB, SAP, USS, ACS, transfair, Travail.Suisse, ATE.

<sup>6</sup> AG, OW; voir plus loin ch. 4.4.

<sup>7</sup> Office fédéral de la justice, Domaine de direction Droit public, Bundesrain 20, 3003 Berne; téléphone 031 322 49 62; fax 031 322 78 37 ; mail : christianne.saya@bj.admin.ch.

<sup>8</sup> AI, AR, BE, BL, BS, GE, NE, NW, SG, SZ, TG, TI, VD, ZG; PDC, PEV, PLR, UDC; ASTAG, constructionsuisse, Centre Patronal, economiesuisse, Forum de l'énergie, FER, FRS, interpharma, kf, Médias, Poste, ASB, CFF, Schneider Alex, SGCI, USAM, TCS, UTP, AES, USIE, ASIG.

<sup>9</sup> BS, NE, TG; PEV; ASTAG, Centre Patronal, Forum de l'énergie, FER, FRS, interpharma, kf, Médias, SGCI, TCS, AES, USIE.

<sup>10</sup> AI, AR, BL, BS, SG, SO, TG, VD, ZG, CDS; PEV, PLR; ASTAG, constructionsuisse, economiesuisse, Forum de l'énergie, FER, FRS, Poste, CFF, SGCI, UVS, UTP, AES, USIE.

donc aucun besoin de prendre des mesures dans ce domaine<sup>11</sup>. Pour beaucoup, les règles spécifiques des législations spéciales sont l'approche qui convient et il faut poursuivre ainsi car la création d'une norme générale, suprasectorielle, au niveau constitutionnel n'est pas pertinente<sup>12</sup>.

De plus, le caractère déclaratoire, symbolique et politique de l'avant-projet a suscité de vives critiques. On a reproché à la disposition de ne pas déployer d'effets directs et de ne pas permettre au citoyen d'en déduire des droits immédiats<sup>13</sup>. Pour beaucoup de participants, le caractère déclaratoire n'apparaît cependant pas clairement, si bien que la disposition susciterait des attentes qu'il ne serait pas possible de satisfaire<sup>14</sup>. Autres arguments avancés : un excès de normes programmatrices dans la Constitution minerait la force normative de cette dernière<sup>15</sup>, la consécration de principes programmatrices dans la Constitution ne répond à aucune nécessité juridique<sup>16</sup>. Même les normes constitutionnelles doivent être concrètes<sup>17</sup>. L'adoption d'une nouvelle disposition ne serait utile que si on la formulait de manière plus précise, qu'on en modifie l'emplacement et qu'on en détermine concrètement les conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes<sup>18</sup>.

Le caractère suprasectoriel de la disposition proposée est lui aussi critiqué. Certains participants exposent que les domaines visés sont trop différents pour pouvoir être réglés dans une seule et même disposition générale<sup>19</sup>, et que l'avant-projet ne prend pas en compte l'extrême variété des situations géographiques et démographiques des diverses régions<sup>20</sup>. Un canton dénonce le manque de clarté de la relation avec les autres articles constitutionnels<sup>21</sup>. Deux participants craignent qu'une disposition générale n'affaiblisse en fin de compte le service universel, parce que les domaines concernés sont si divers que la seule voie possible est celle du plus petit dénominateur commun, si bien qu'il pourrait même s'ensuivre une réduction des prestations du service universel si elles excèdent ce minimum fixé par la Constitution<sup>22</sup>.

Quelques adversaires de l'avant-projet exposent en outre qu'il n'est pas possible de donner une définition d'application générale et sans limites du service universel et que l'adoption de l'article proposé figerait la structure de ce dernier. Selon eux, cet article interdirait l'adaptation des mécanismes du service universel aux évolutions politiques, économiques et sociales et mettrait sa qualité en danger. Ils soulignent les avantages d'une ouverture au changement par rapport à une consécration constitutionnelle<sup>23</sup>.

Quelques-uns prédisent des conséquences financières imprévisibles pour la Confédération, les cantons et les communes<sup>24</sup>. Sursolliciter l'Etat risque de l'affaiblir<sup>25</sup>. Certains craignent

---

<sup>11</sup> NW, SG; PDC, UDC; ASTAG, economiesuisse, FER, FRS, kf, USAM, TCS.

<sup>12</sup> BE, BL, GE; PDC, PLR; economiesuisse, Forum de l'énergie, FER, FRS, interpharma, UTP, AES.

<sup>13</sup> AI, AR, BE, BL, GE, NE, SG, SO, SZ, TG, TI, ZG; PDC, UDC; ASTAG, AES, USIE.

<sup>14</sup> AI, GE, NW, SO, TI, VD; UDC.

<sup>15</sup> AI, BL, NE, SO, SZ; constructionsuisse, ASB.

<sup>16</sup> BE.

<sup>17</sup> UDC.

<sup>18</sup> GE.

<sup>19</sup> AR, BE, BL; Médias, interpharma, kf, AES, USIE.

<sup>20</sup> VD.

<sup>21</sup> SZ.

<sup>22</sup> Economiesuisse, ASB.

<sup>23</sup> PLR, CDS; ASTAG, Centre Patronal, FRS.

<sup>24</sup> PDC; ASTAG, FRS.

<sup>25</sup> SO.

aussi que l'adoption de la disposition n'ait pour conséquence un fort renchérissement des prestations du service universel, parce que celles-ci seraient étendues sans que la demande augmente<sup>26</sup> et parce que l'extension de l'activité économique de l'Etat nuirait au développement de l'économie<sup>27</sup>.

Les cantons d'AG, AI et VD rejettent la disposition proposée du fait que la définition donnée du service universel comprend des prestations relevant des tâches cantonales, si bien qu'elle mêle des compétences fédérales et cantonales, voire empiète sur ces dernières.

### 4.3 Approbation de principe

Les tenants de l'avant-projet pensent que la disposition constitutionnelle proposée devrait être adoptée malgré son caractère symbolique. Leur argument principal est qu'elle souligne l'importance du service universel et qu'elle donne un signal politique clair en faveur d'une meilleure prise en compte des exigences de ce dernier à tous les échelons politiques<sup>28</sup>. Elle fixe au niveau politique, selon certains, les principes majeurs permettant d'assurer de manière optimale l'accès de la population aux biens et services de base répondant à ses besoins usuels<sup>29</sup>. L'un souligne que ces principes ont leur place dans la Constitution<sup>30</sup>.

Selon quelques participants à la consultation, des mesures doivent être prises dans le domaine du service universel car le service public a été démantelé ces dernières années ou est en passe de l'être irréversiblement<sup>31</sup>.

L'article constitutionnel sur le service universel apporterait, selon quelques participants, une contribution majeure au fonctionnement du pays et à l'attrait économique de la Suisse, et favoriserait le développement économique<sup>32</sup>. Un certain nombre d'entre eux considèrent l'adoption de la disposition proposée comme particulièrement importante pour la cohésion nationale et sociale, pour la solidarité et l'équilibre entre les régions, pour le développement harmonieux de ces dernières, pour le bien de la population et pour la réalisation de l'égalité des chances<sup>33</sup>. Ses avantages sont particulièrement marquants pour les régions périphériques, qui souffrent du haut coût du service universel ; ce dernier est une condition de leur dynamisme<sup>34</sup>. GR approuve le fait que l'avant-projet oblige la Confédération à assurer l'approvisionnement de zones reculées<sup>35</sup>.

De nombreux tenants de l'avant-projet approuvent l'approche globale du thème du service universel ; ils souscrivent à l'instauration d'un simple principe au travers d'une formulation ouverte, qui permet, selon eux, d'écarter le risque de voir ce domaine privé de dynamique<sup>36</sup>. Pour certains, la disposition exprime une définition communément acceptée et fondamentale de la politique en matière de service universel et offre un cadre commun et une orientation

---

<sup>26</sup> FRS, TCS.

<sup>27</sup> ASTAG, economiesuisse.

<sup>28</sup> UR; PCS; SAB, ACS.

<sup>29</sup> PES, PS.

<sup>30</sup> Transfair.

<sup>31</sup> PES; FRC, FPC et, particulièrement dans les zones rurales et les régions de montagne: ACS.

<sup>32</sup> JU, UR, VS; PES, PS; SAB, USS, ACS, transfair, Travail.Suisse.

<sup>33</sup> FR, JU, UR, VS; PCS, PS; litra, SAB, USP, ACS, transfair, Travail.Suisse.

<sup>34</sup> GR, UR.

<sup>35</sup> Le Conseil fédéral estime au contraire (rapport explicatif, ch. 2.1) que le texte crée une obligation pour toutes les collectivités publiques, mais seulement une obligation d'agir et non une obligation de résultat.

<sup>36</sup> UR; SAB, ACS.

aux réglementations sectorielles<sup>37</sup>, qui se situent dans certains domaines au niveau constitutionnel, mais dans d'autres – par exemple les transports publics – non<sup>38</sup>. UR et le SAB considèrent que cette approche globale et l'existence d'un article autonome dans la Constitution sont un troisième pilier nécessaire à côté de la nouvelle politique régionale (NPR) et de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

#### **4.4 Avis en faveur d'une disposition constitutionnelle énonçant une simple reconnaissance du service universel**

Dans son rapport explicatif (ch. 1.3), le Conseil fédéral a mis en discussion une variante : une brève disposition constitutionnelle dont le contenu serait une simple reconnaissance du service universel. AG et OW approuvent cette solution<sup>39</sup>.

Pour SG<sup>40</sup>, TI<sup>41</sup>, VD, le PDC et l'UTP, cette simple formule suffirait si, à rebours de leur opinion, on donnait suite au projet.

Pour la FRC et la FPC, qui approuvent l'avant-projet, il faudrait adopter une simple reconnaissance générale du service universel si le projet échouait.

### **5 Propositions de détail et réponses au questionnaire (questions 2 à 7)**

De nombreux adversaires de l'avant-projet ont soumis des propositions de détail au cas où une suite serait donnée au projet.

#### **5.1 Remarques concernant la place choisie pour cet article, à la suite de l'art. 41 Cst. (Buts sociaux)**

La plupart des participants s'étant prononcé sur la place du nouvel article ont jugé bon de lui faire suivre les buts sociaux<sup>42</sup>. Un participant estime que la place n'a pas d'importance du moment que l'article est adopté<sup>43</sup>.

Quelques participants pensent au contraire que le service universel a un caractère essentiellement économique et non social et préconisent que l'on place le nouvel article (s'il devait être adopté) dans la section « Economie »<sup>44</sup> ou dans le chapitre sur les tâches de l'Etat et dans celui sur le partage des compétences entre la Confédération et les cantons<sup>45</sup>.

---

<sup>37</sup> FR, UR; SAB, USS, ACS.

<sup>38</sup> PES, PS.

<sup>39</sup> Formulation proposée au ch. 1.3 du rapport explicatif envoyé en consultation : « Le Conseil fédéral et les cantons s'engagent en faveur du service universel. » Proposition AG: «Bund und Kantone setzen sich in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen für die Sicherstellung der Grundversorgung ein».

<sup>40</sup> Proposition SG: nouvel art. 43b Cst.: Zugang zur Grundversorgung: «<sup>1</sup> Bund und Kantone setzen sich für die Grundversorgung ein» ; «<sup>2</sup> Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offenstehen».

<sup>41</sup> Proposition TI: «La Confederazione e i Cantoni si adoperano ad assicurare il servizio universale nei campi di loro competenza».

<sup>42</sup> AI, FR, JU, OW, TI, VD, VS; PES, PS; Travail.Suisse, UTP.

<sup>43</sup> PCS.

<sup>44</sup> ASTAG, constructionsuisse, FRS, TCS.

<sup>45</sup> AES, USIE.

Le canton de SO demande que la disposition soit rattachée à l'art. 81 Cst. ou complète l'art. 102 Cst., avançant qu'il n'y a pas de lien entre les buts sociaux et le service universel.

Certains participants trouvent insatisfaisant que l'on mette sur le même plan le service universel et les buts sociaux, car cela sape l'importance de ces derniers<sup>46</sup>.

Un participant critique la place de la disposition en expliquant que les buts sociaux se réfèrent à des catégories de personnes identifiables individuellement sans fonder de droits directs aux prestations de l'Etat, tandis que le service universel s'adresse à toute la population. L'insérer après les buts sociaux, selon ce participant, brouille la limite entre les droits fondamentaux, les droits des citoyens et les droits sociaux d'une part et les tâches de l'Etat d'autre part, et elle opacifie le partage des compétences entre Confédération et cantons<sup>47</sup>.

Un unique participant demande un chapitre entièrement consacré au service universel dans la Constitution<sup>48</sup>.

## **5.2 Remarques sur le mandat à la Confédération et aux cantons tel qu'il est formulé à l'al. 1**

L'opinion positive ou négative des participants à la consultation quant à l'article proposé s'applique fondamentalement à son premier alinéa qui en contient l'essentiel.

Trois participants rejettent le mandat pour les considérations suivantes :

- on peut renoncer à l'al. 1 car le mandat d'agir n'a qu'une portée symbolique et politique<sup>49</sup> ;
- il n'est pas possible de formuler concrètement un mandat en raison de l'extrême diversité des réglementations et des compétences d'un domaine à l'autre<sup>50</sup> ;
- l'UTP critique l'emploi du mot « accès » au service universel car il n'est pas clair et préconise une simple reconnaissance de ce dernier qui ne contienne pas ce terme.

De nombreuses propositions de détail ont été faites.

- La disposition ne doit s'adresser qu'à la Confédération<sup>51</sup>.
- Le mandat doit être complété par un article permettant de donner des directives claires quant au mode de fourniture des prestations (sur une base autonome privée, par mandat de prestations, sur la base d'une concession, sous forme de tâche des pouvoirs publics, etc.)<sup>52</sup>.
- GR, le PES, le PS et l'USS demandent la formulation suivante pour l'al. 1 : «Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende Grundversorgung gemäss Abs. 3»<sup>53</sup>. Le PES et le PS expliquent que le mandat pose

---

<sup>46</sup> SG; UVS.

<sup>47</sup> ASIG.

<sup>48</sup> Transfair.

<sup>49</sup> TG.

<sup>50</sup> SO.

<sup>51</sup> CDS.

<sup>52</sup> PCS.

<sup>53</sup> Cf. la proposition de l'ATE: «La Confédération et les cantons veillent dans le cadre de leurs compétences à un service public suffisant selon l'alinéa 3».

trop peu d'exigences contraignantes, mais précisent qu'il faudrait examiner les conséquences de cette formulation sur l'art. 43a Cst. (notamment son al. 4)<sup>54</sup>.

- L'al. 1 doit (s'il devait être adopté) être modifié ainsi : «Bund und Kantone achten darauf, dass die Bevölkerung Zugang zur Grundversorgung hat» (au lieu de « ...setzen sich dafür ein... »<sup>55</sup>).
- Les communes doivent aussi être mentionnées comme destinataires du mandat<sup>56</sup>.
- Transfair demande une formulation plus prégnante et propose : « Die Bevölkerung hat Zugang zu den Gütern und Leistungen des Service Public »<sup>57</sup>.
- Il convient de compléter l'al. 1 (si jamais il est adopté) pour préciser que l'action de l'Etat est subsidiaire, la formule proposée étant la suivante : «Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass die Bevölkerung Zugang zur Grundversorgung hat»<sup>58</sup>, car il n'est sinon pas manifeste que les pouvoirs publics n'agissent que subsidiairement à l'activité privée<sup>59</sup>.
- L'al. 1 ne doit pas mentionner uniquement la population mais aussi les entreprises<sup>60</sup>.
- L'al. 1 doit être complété ainsi : «La Confédération et les cantons s'engagent à ce que la population ait accès au service universel le plus complet possible»<sup>61</sup>.

### 5.3 Remarques concernant la définition du terme « service universel » (al. 2)

De nombreux participants s'étant prononcés sur cette question acceptent la définition proposée<sup>62</sup>, la jugeant conforme aux développements actuels et approuvant la formule « biens et services de base répondant aux besoins usuels »<sup>63</sup>. Certains affirment cependant la nécessité de peser politiquement la signification de cette formulation, soulignant que les besoins usuels doivent naturellement excéder le niveau de prestations de l'assistance des personnes dans le besoin au sens de l'art. 115 Cst. et celui de l'aide dans des situations de détresse au sens de l'art. 12 Cst.<sup>64</sup>

D'autres ne soutiennent pas la définition choisie, la trouvant trop générale, trop imprécise et incomplète, inapte à permettre une délimitation raisonnable<sup>65</sup>. Un canton souligne notamment l'absence de thèmes urbains (par ex, la sécurité sociale et publique et le logement) et l'orientation excessive vers les régions périphériques<sup>66</sup>.

Plusieurs autres critiques ont été faites : la notion de service universel est trop équivoque pour qu'il soit possible d'élaborer une disposition générale<sup>67</sup>. Il n'est notamment pas possible

---

<sup>54</sup> PES, PS.

<sup>55</sup> ASTAG, FRS, AES, USIE.

<sup>56</sup> Transfair, Travail.Suisse.

<sup>57</sup> Ou, si ce terme est conservé : «...der Grundversorgung».

<sup>58</sup> AI, AR et TI.

<sup>59</sup> AI.

<sup>60</sup> VS (l'al. 2 doit être complété en conséquence, voir ch. 5.3).

<sup>61</sup> SAP.

<sup>62</sup> GE; PCS, PS; SAP, AES, USIE, UTP.

<sup>63</sup> GR; PES, PS.

<sup>64</sup> PES, PS.

<sup>65</sup> SG, SO, SZ, TG, TI, VD, ZG.

<sup>66</sup> SO.

<sup>67</sup> PDC; constructionsuisse.



de concrétiser de manière uniforme au niveau national ce que sont les biens et services de base répondant aux besoins usuels, vu les différences régionales<sup>68</sup>. La formulation de l'avant-projet est trop vague, notamment les termes « de base » et « usuels »<sup>69</sup>, c'est pourquoi le service universel doit continuer d'être défini au cas par cas et en rapport avec une prestation précise<sup>70</sup>. Le canton de TG propose (si la disposition devait être acceptée) de remplacer le terme de « üblicher Bedarf » par celui de « notwendiger Bedarf » ou « grundlegender Bedarf », afin de réduire le champ d'interprétation. Conformément à sa proposition relative à l'al. 1, le canton du VS demande que l'on cite les entreprises en plus de la population (« ... répondant aux besoins usuels de la population et des entreprises, notamment dans les domaines... »).

Deux participants proposent de remplacer le terme de « service universel » par celui de « service public », en français et en allemand, arguant qu'il est généralement connu et a la même signification dans toutes les langues<sup>71</sup>.

#### **5.4 Remarques concernant plus particulièrement l'énumération exemplative des domaines concernés (al. 2)**

Quelques participants à la consultation approuvent expressément l'énumération exemplative des domaines et leur formulation ouverte<sup>72</sup>, qui permet l'adaptation de la notion de service universel en fonction des besoins<sup>73</sup>. Le PS approuve notamment le fait que la disposition ne cite pas le service universel fourni sur une base relevant de l'autonomie privée.

L'énumération exemplative est cependant critiquée par quelques-uns. Trois cantons exigent même qu'elle soit supprimée<sup>74</sup>, notamment parce qu'elle est sans portée réelle du fait que les biens et services des domaines cités ne sont pas tous de base<sup>75</sup>. Un autre expose que l'énumération ne tient compte que de préoccupations actuelles et que les évolutions technologiques et sociales pourraient la rendre obsolète et incomplète<sup>76</sup>. Le PDC demande pourquoi le logement, la sécurité, la paix et l'ordre, la protection de la propriété, les denrées alimentaires ou la couverture des besoins vitaux ne sont pas mentionnés et pourquoi on fait la distinction entre le public et le privé pour les transports, et non pour la santé ou la formation.

Plusieurs propositions de détail ont été faites concernant l'énumération.

- Supprimer de la liste la formation, car ce domaine ne fait pas partie des infrastructures et est déjà réglé aux art. 61a ss Cst.<sup>77</sup>
- Biffer le traitement des eaux usées étant donné que l'approvisionnement en eau est aussi mentionné<sup>78</sup>.

---

<sup>68</sup> TG.

<sup>69</sup> PDC.

<sup>70</sup> AI.

<sup>71</sup> Transfair, Travail.Suisse.

<sup>72</sup> GE, UR, VS; PS.

<sup>73</sup> PCS.

<sup>74</sup> OW, SG et TI.

<sup>75</sup> SG.

<sup>76</sup> VD.

<sup>77</sup> AI, FR, GR, NW, SZ, TG, TI, VS, ZG.

<sup>78</sup> Travail.Suisse.

- Conserver le principe actuel selon lequel les collectivités publiques ne sont pas tenues d'assurer le raccordement (notamment pour l'eau et les transports) en dehors des zones à bâtir<sup>79</sup>.
- Supprimer de la liste les transports privés si la construction d'autoroutes et de routes<sup>80</sup> ainsi que la prestation de services dans le domaine des transports aériens risquent d'être compris comme des tâches du service universel<sup>81</sup>.
- Regrouper les services postaux et les télécommunications sous le terme de « communication »<sup>82</sup>.
- Biffer la santé car ce domaine est suffisamment réglé dans la Constitution et que sa mention donnerait lieu à des problèmes particuliers de définition<sup>83</sup>.
- Ajouter à la liste les domaines suivants : la sécurité<sup>84</sup>, le maintien des bases de l'existence<sup>85</sup>, le transport de marchandises sur rail à l'intérieur du pays<sup>86</sup>, la radio et la télévision<sup>87</sup>, la culture<sup>88</sup>.
- Préciser le mode de fourniture des prestations pour chaque domaine<sup>89</sup>.

### 5.5 Remarques concernant les critères applicables au service universel (al. 3)

Trois réponses sont expressément en faveur des critères proposés à l'al. 3<sup>90</sup>.

Une série de critiques a été formulée : les domaines couverts sont trop différents pour qu'on puisse trouver des critères communs<sup>91</sup>. Ces derniers ne peuvent être que très différents selon le domaine (par ex., l'approvisionnement en eau devrait être « de haute qualité », mais la santé plutôt « d'une qualité suffisante »)<sup>92</sup>. Il faut reconsidérer l'inscription des critères dans l'article (au cas où ce dernier serait adopté) et leur définition, car ils ne sont guère applicables, ou ils ne le sont qu'à un coût disproportionné<sup>93</sup>. Les notions sont formulées de manière trop ouverte et imprécise et devraient être définies<sup>94</sup>. Un participant craint que les critères ne créent une série de problèmes de mise en œuvre dans des domaines qui, en pratique, fonctionnent bien aujourd'hui ou qui peuvent bien fonctionner sur la base des normes actuelles<sup>95</sup>. Selon d'autres, les critères sont susceptibles d'éveiller beaucoup d'attentes qui ne pourront pas être satisfaites<sup>96</sup>, car le citoyen ne pourra pas discerner ce qui

---

<sup>79</sup> GR.

<sup>80</sup> PES, PS; ATE.

<sup>81</sup> PES, PS.

<sup>82</sup> TG.

<sup>83</sup> H+.

<sup>84</sup> Transfair, Travail.Suisse.

<sup>85</sup> Transfair.

<sup>86</sup> PES, PS; ATE.

<sup>87</sup> PES, PS; USS.

<sup>88</sup> PES, PS; Transfair, Travail.Suisse.

<sup>89</sup> PCS.

<sup>90</sup> UR, VS; SAB.

<sup>91</sup> TG, TI.

<sup>92</sup> TG.

<sup>93</sup> BL.

<sup>94</sup> SO.

<sup>95</sup> UTP.

<sup>96</sup> GE, SG.

est effectivement garanti – la liste pourrait être comprise comme une promesse que tout soit disponible en tout temps et en tout lieu, aux frais des pouvoirs publics<sup>97</sup>. Deux cantons, AI et TI, demandent que l'on renonce entièrement à ces critères et que l'on choisisse plutôt une formulation ouverte telle celle de l'art. 43a, al. 4, Cst. Certains relèvent une contradiction entre le fait que les biens et services doivent être accessibles toujours et partout, mais abordables pour tous et bon marché<sup>98</sup>.

Un participant s'insurge contre le fait que l'on définisse un standard minimum de service universel qui s'applique aussi aux régions reculées et économiquement faibles. Il réclame que l'on puisse se désinvestir des sites abandonnés (« assainissement passif »)<sup>99</sup>.

Plusieurs compléments ou modifications ont été proposés.

- Commencer l'al. 3 (si l'article devait être adopté), non par « Bund und Kantone streben an,... » mais plutôt par « Bund und Kantone achten darauf,... »<sup>100</sup> ; autre formulation proposée : « Im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und der verfügbaren Mittel streben Bund und Kantone an,... »<sup>101</sup>.
- A la let. a, parler non pas de « toutes les régions du pays » mais des régions habitées toute l'année<sup>102</sup>.
- A la let. c, remplacer « von hoher Qualität » par « von guter Qualität »<sup>103</sup>.
- Compléter la let. c par « selon des principes uniformes »<sup>104</sup>.
- Biffer la let. d, qui pourrait impliquer des coûts indirects pour des cantons, notamment dans les collectivités publiques dont les coûts réels sont plus élevés que le prix moyen<sup>105</sup>.
- Biffer la let. e, qui ouvrirait la porte toute grande à de nouvelles revendications politiques impossibles à financer<sup>106</sup>. Si elle devait être maintenue, la formuler ainsi : « ...so verursachergerecht und kostendeckend wie möglich finanziert werden »<sup>107</sup>.
- Si elle devait être maintenue, remplacer la formule de la let. e par « für alle wirtschaftlich gerecht sind »<sup>108</sup>.
- Ajouter une let. g, « nachhaltig sind »<sup>109</sup> ou « durables »<sup>110</sup>, ce critère étant d'une grande importance en relation avec le service universel.
- Ajouter une let. g « adaptés à l'évolution économique, sociétale et technologique »<sup>111</sup>.
- Elargir la disposition en constatant que les biens et services relevant du service universel doivent être fournis dans des conditions de travail acceptables sur le plan social<sup>112</sup>.

---

<sup>97</sup> UTP.

<sup>98</sup> AG, SG, SO.

<sup>99</sup> Schneider Alex.

<sup>100</sup> ASTAG, FRS, AES, USIE.

<sup>101</sup> AI, AR.

<sup>102</sup> GR.

<sup>103</sup> SO.

<sup>104</sup> SAP.

<sup>105</sup> VD.

<sup>106</sup> ASTAG, constructionsuisse, FRS.

<sup>107</sup> ASTAG, FRS.

<sup>108</sup> AES, USIE.

<sup>109</sup> PES.

<sup>110</sup> ATE.

<sup>111</sup> Travail.Suisse, avis similaire de transfair.

- Limiter les critères (si l'article devait être adopté) aux let. a (disponibilité dans toutes les régions du pays) et b (accessibilité à toute la population) car les autres critères ne pourraient pas être appliqués à tous les domaines<sup>113</sup>.

Selon les CFF, il faut interpréter l'établissement des prix selon des principes uniformes (let. d) et le caractère abordable des biens et services (let. e) de telle manière que les tiers chargés de fournir ces derniers aient une marge de manœuvre suffisante.

## 5.6 Autres remarques

Plusieurs alinéas supplémentaires ont été proposés.

- « Aus den Bestimmungen zur Grundversorgung können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden »<sup>114</sup>.
- « Werden Dritte mit der Erbringung von Gütern und Dienstleistungen der Grundversorgung beauftragt, gelten Bund und Kantone die dadurch entstehenden Mehrkosten ab »<sup>115</sup>.
- « Bund und Kantone prüfen vor dem Erlass neuer rechtlicher Bestimmungen deren Auswirkungen auf die Grundversorgung »<sup>116</sup>; en effet, il est nécessaire de procéder à une évaluation ex ante des conséquences des décisions législatives ou politiques sur le service universel<sup>117</sup>.
- Il faut consacrer le principe selon lequel la construction et l'entretien des réseaux d'infrastructure doivent rester du ressort des pouvoirs publics<sup>118</sup>.
- « Bund und Kantone legen gemeinsam fest, welche Bereiche der Grundversorgung zwingend durch die öffentliche Hand sicherzustellen sind » (variante : « ...auf keinen Fall privatisiert werden dürfen ») ; en effet, il est nécessaire de fixer qui doit fournir certaines prestations, afin d'empêcher les privatisations dans certains domaines<sup>119</sup>.

Plusieurs modifications de l'art. 43a Cst. ont aussi été demandées.

- Abrogation de l'art. 43a, al. 4, en cas d'adoption de la disposition proposée, la référence aux principes du service universel qui s'y trouve devenant superflue<sup>120</sup>.
- Ajout d'un al. 5 à l'art. 43a : « Die sektorspezifischen Regulierungsbehörden sind selbstständige Organisationseinheiten und überwachen insbesondere die Einhaltung der Bestimmungen zur Grundversorgung »<sup>121</sup>.

Le PS adhère aux explications du Conseil fédéral<sup>122</sup> quant au fait que certaines dispositions sectorielles de la Constitution (art. 57, 61a à 66, 92, al. 2, et 102) ne doivent pas être modifiées.

---

<sup>112</sup> Transfair.

<sup>113</sup> TG.

<sup>114</sup> AI, AR; ASIG (avis similaire).

<sup>115</sup> CFF.

<sup>116</sup> Proposition VS: « La Confédération et les cantons examinent, avant de les décréter, les effets de nouvelles dispositions juridiques sur le service universel ».

<sup>117</sup> UR, VS; SAB, ACS.

<sup>118</sup> PES, PS.

<sup>119</sup> PCS.

<sup>120</sup> GR.

<sup>121</sup> SAB, ACS; cf. proposition VS: « Les autorités sectorielles de régulation surveillent, en tant qu'organismes indépendants, le respect des dispositions du service universel ».

Bien que favorable au projet en général, GR reste sceptique quant à la relation entre la disposition constitutionnelle générale et les réglementations sectorielles (notamment sur la formation, l'approvisionnement en énergie, la poste et les télécommunications) ; il juge une harmonisation nécessaire.

---

<sup>122</sup> Rapport explicatif, ch. 2.2.

**Verzeichnis der Eingaben**  
**Liste des organismes ayant répondu**  
**Elenco dei partecipanti**

**Kantone / Cantons / Cantoni:**

<b>AG</b>	Aargau / Argovie / Argovia
<b>AI</b>	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
<b>AR</b>	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext./ Appenzello Esterno
<b>BE</b>	Bern / Berne / Berna
<b>BL</b>	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
<b>BS</b>	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
<b>FR</b>	Freiburg / Fribourg / Friburgo
<b>GE</b>	Genf / Genève / Ginevra
<b>GL</b>	Glarus / Glaris / Glarona
<b>GR</b>	Graubünden / Grisons / Grigioni
<b>JU</b>	Jura / Giura
<b>NE</b>	Neuenburg / Neuchâtel
<b>NW</b>	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
<b>OW</b>	Obwalden / Obwald / Obvaldo
<b>SG</b>	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
<b>SO</b>	Solothurn / Soleure / Soletta
<b>SZ</b>	Schwyz / Svitto
<b>TG</b>	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
<b>TI</b>	Tessin / Ticino
<b>UR</b>	Uri
<b>VD</b>	Waadt / Vaud
<b>VS</b>	Wallis / Valais / Vallese
<b>ZG</b>	Zug / Zoug / Zugo
<b>GDK</b>	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
<b>CDS</b>	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
<b>CDS</b>	Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità
<b>KdK</b>	Konferenz der Kantonsregierungen
<b>CdC</b>	Conférence des gouvernements cantonaux
<b>CdC</b>	Conferenza dei Governi Cantionali

**Gerichte / Tribunaux / Tribunali:**

<b>BGer</b>	Schweizerisches Bundesgericht
<b>TF</b>	Tribunal fédéral suisse
<b>TF</b>	Tribunale federale svizzero
<b>BStGer</b>	Bundesstrafgericht
<b>TPF</b>	Tribunal pénal fédéral
<b>TPF</b>	Tribunale penale federale

BVGer	Bundesverwaltungsgericht
<b>TAF</b>	Tribunal administratif fédéral
TAF	Tribunale amministrativo federale

### **Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici:**

CSP	Christlich-soziale Partei
<b>PCS</b>	Parti chrétien-social
PCS	Partito cristiano sociale svizzero
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
<b>PDC</b>	Parti démocrate-chrétien
PPD	Partito Popolare Democratico
EVP	Evangelische Volkspartei
<b>PEV</b>	Parti évangélique suisse
PEV	Partito evangelico svizzero
FDP	Die Liberalen
<b>PLR</b>	Les libéraux-radicaux
PLR	I Liberali
PLD	Ils Liberals
GPS	Grüne Partei der Schweiz
<b>PES</b>	Parti écologiste suisse
PES	Partito ecologista svizzero
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
<b>PS</b>	Parti socialiste suisse
PS	Partito Socialista Svizzero
SVP	Schweizerische Volkspartei
<b>UDC</b>	Union démocratique du centre
UDC	Unione Democratica di Centro
PPS	Partida Populara Svizra

### **Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna:**

SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
<b>SAB</b>	Groupement suisse pour les régions de montagne
SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
Gemeindeverband	Schweizerischer Gemeindeverband
<b>ACS</b>	Association des communes suisses
ACS	Associazione dei Comuni Svizzeri

SSV	Schweizerischer Städteverband
<b>UVS</b>	Union des villes suisses
UCS	Unione delle città svizzere

**Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / Associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dell'economia:**

economiesuisse <b>economiesuisse</b> economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere
Litra <b>Litra</b> Litra	Litra Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr Service d'information pour les transports publics Servizio d'informazione per i trasporti pubblici Survetsch d'informaziun per il traffic public
SBA <b>ASB</b> ASB	Schweizerische Bankiervereinigung Association suisse des banquiers Associazione svizzera dei banchieri Swiss Bankers Association
SBV <b>USP</b> USC	Schweizerischer Bauernverband Union suisse des paysans Unione Svizzera dei Contadini
SGB <b>USS</b> USS	Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera
SGV <b>USAM</b> USAM	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri

**Travail.Suisse**

VöV	Verband öffentlicher Verkehr
<b>UTP</b>	Union des transports publics
UTP	Unione dei trasporti pubblici

**Interessierte Organisationen / Organisations intéressées / Organizzazioni interessate:**

<b>FRC</b>	Fédération romande des consommateurs
<b>kf</b>	Konsumentenforum
SKS <b>FPC</b> FPC	Stiftung für Konsumentenschutz Fondation pour la protection des consommateurs Fondazione per la protezione dei Consumatori



**Nicht individuell eingeladene Teilnehmer / Participants qui n'avaient pas été sollicités /  
Cerchie non consultate:**

ASTAG Schweizerischer Nutzfahrzeugverband  
**ASTAG** Association suisse des transports routiers  
ASTAG Associazione svizzera dei trasportatori stradali

bauenschweiz Dachorganisation der Schweizer Bauwirtschaft  
**constructionsuisse** L'organisation nationale de la construction  
costruionesvizzera Organizzazione nazionale della costruzione

**Centre Patronal**

Energieforum Energieforum Schweiz  
**Forum de l'énergie** Forum suisse de l'énergie  
Forum dell'energia Forum svizzero dell'energia

**FER** Fédération des entreprises romandes

FRS strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs  
**FRS** routesuisse – Fédération routière suisse  
FRS Federazione svizzera del traffico stradale

H+ Die Spitäler der Schweiz  
**H+** Les Hôpitaux de Suisse  
H+ Gli Ospedali Svizzeri

Interpharma Verband der forschenden pharmazeutischen Firmen der Schweiz  
**Interpharma** Association des sociétés pharmaceutiques suisses pratiquant la  
recherche

Medien Schweizer Medien  
**Médias** Médias suisses  
Media Media Svizzeri

Post Die Schweizerische Post  
**Poste** La Poste suisse  
Posta La Posta Svizzera

SAP Autonome Pöstler Gewerkschaft  
**SAP** Syndicat autonome des postiers  
SAP Sindacato Autonome dei Postini

SBB Schweizerische Bundesbahnen  
**CFF** Chemins de fer fédéraux  
FFS Ferrovie Federali Svizzere

**Schneider Alex**

**SGCI** Chemie Pharma Schweiz

TCS Touring Club Schweiz  
**TCS** Touring Club Suisse  
TCS Touring Club Svizzero

transfair	Der Personalverband
<b>transfair</b>	Le syndicat
transfair	Il sindacato
VCS	Verkehrsclub der Schweiz
<b>ATE</b>	Association transports et environnement
ATA	Associazione Traffico e Ambiente
VSE	Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen
<b>AES</b>	Association des entreprises électriques suisses
AES	Associazione della aziende elettriche svizzere
VSEI	Verband Schweizerischer Elektro-Installationsfirmen
<b>USIE</b>	Union suisse des installateurs-électriciens
USIE	Unione Svizzera degli Installatori Elettricisti
VSG	Verband der Schweizerischen Gasindustrie
<b>ASIG</b>	Association suisse de l'industrie gazière
ASIG	Associazione Svizzera dell'Industria del Gas