

Initiative parlementaire. Révision de la loi sur les garanties politiques et de police

Rapport de la commission du Conseil national

du 6 mai 1985

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, conformément à l'article 21^{octies} de l'ancienne LREC et à l'article 21^{quater}, 3^e alinéa, de la nouvelle LREC, le rapport suivant, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

Le 15 décembre 1983, le conseiller national Bircher a suggéré dans une initiative parlementaire que l'article 96, 1^{er} alinéa, 2^e phrase, de la constitution soit biffé et remplacé par une disposition selon laquelle les différentes parties et les divers groupes linguistiques de notre pays devaient être pris en considération lors d'élection au Conseil fédéral. Le groupe UDC avait déposé le 29 novembre 1983 une motion visant à modifier la loi sur les garanties politiques et de police, de sorte que, pour déterminer l'appartenance cantonale de candidats au Conseil fédéral, on ne tienne plus compte du droit de cité, mais du lieu de domicile. Les deux interventions ont été transmises à la commission pour examen.

La commission est arrivée à la conclusion que la situation juridique actuelle ne répond plus aux exigences de notre époque. Cependant, elle considère comme toujours juste le principe selon lequel un canton ne peut avoir qu'un représentant à la fois au Conseil fédéral. C'est pourquoi elle rejette l'initiative Bircher. On ne saurait d'autre part admettre sans autre le principe du lieu de domicile, préconisé par la motion du groupe UDC. La commission soumet par conséquent sa propre initiative parlementaire en vue de la révision de l'article 9 LGP. Elle propose que l'appartenance cantonale d'un candidat au Conseil fédéral ne sera plus déterminée par son lieu d'origine, mais en priorité par le lieu où, au jour de l'élection, il exerce son activité politique et, à titre subsidiaire, par son domicile ou son droit de cité. En outre, la commission propose d'abolir la réglementation actuelle selon laquelle les magistrats élus conservent leur domicile politique et civil à l'endroit d'où ils sont originaires. Ainsi, les conseillers fédéraux, les juges fédéraux et le chancelier de la Confédération éliront leur domicile selon les dispositions de caractère général du code civil.

Propositions

La commission propose:

1. de donner suite à l'initiative de la commission et d'adopter le projet d'arrêté modifiant la loi sur les garanties politiques et de police;
2. de ne pas donner suite à l'initiative Bircher;
3. de classer la proposition de motion du groupe UDC.

Annexes

- 1 Projet de modification de la loi sur les garanties politiques et de police
- 2 Explications de la commission
- 3 Texte et développement de l'initiative Bircher et de la motion du groupe UDC

6 mai 1985

Au nom de la commission:
Le président, Frey-Neuchâtel

30039

Loi fédérale sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu une initiative parlementaire;

vu le rapport de la commission du Conseil national du 6 mai 1985¹⁾;

vu l'avis du Conseil fédéral du . . . ²⁾,

arrête:

I

La loi fédérale du 26 mars 1934³⁾ sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération est modifiée comme il suit:

Art. 9

¹ L'appartenance cantonale au sens de l'article 96, 1^{er} alinéa, de la constitution est déterminée par le canton d'élection pour les membres de l'Assemblée fédérale, des gouvernements et des parlements cantonaux. Pour les autres candidats le domicile est déterminant. A défaut de domicile en Suisse, le droit de cité acquis en dernier lieu fait foi.

² L'appartenance cantonale déterminante lors de la première élection au Conseil fédéral vaut pour les réélections.

L'article 13^{bis} devient l'article 13a

Art. 16a (nouveau)

Pour les membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral ainsi que pour le chancelier de la Confédération, qui sont en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la modification du . . . de la présente loi, la réglementation du domicile selon l'ancien article 9 continue de déployer ses effets, à moins qu'ils ne se soumettent au nouveau droit dans le délai d'une année.

¹⁾ FF 1985 II 527

²⁾ FF 1985 II . . .

³⁾ RS 170.21

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

30039

Explications de la commission

1 Situation initiale

11 Elections complémentaires au Conseil fédéral du 7 décembre 1983

L'initiative parlementaire Bircher du 15 décembre 1983 et la motion du groupe UDC du 29 novembre 1983 ont été déposées toutes deux en relation avec les élections complémentaires au Conseil fédéral qui avaient lieu le 7 décembre 1983. Elles se réfèrent en particulier aux discussions concernant l'éligibilité de l'ancien conseiller national H. Schmid, de Saint-Gall. Les Chambres réunies avaient, sur proposition de leur bureau, interprété les dispositions de l'article 96 de la constitution et de l'article 9 de la loi sur les garanties politiques comme des conditions à remplir pour pouvoir être élu. On a ainsi éliminé une simple règle d'incompatibilité, qui aurait permis à un élu de renoncer jusqu'à son entrée en fonction à un droit de cité qui coïncide avec celui d'un conseiller fédéral élu précédemment.

Ce faisant, on a relancé la discussion qui avait eu lieu en 1976 pour la dernière fois sur les conditions d'éligibilité et sur les critères du droit de cité. La première candidature d'une femme au Conseil fédéral a constitué une occasion supplémentaire de revoir le principe du lieu d'origine.

12 Travail de la commission¹⁾

La commission a été chargée par le bureau, au cours de la session de printemps 1984, d'examiner l'initiative parlementaire. Lors de la première séance, elle a entendu l'auteur ainsi que trois experts, à savoir M. Jean-François Aubert, professeur de droit constitutionnel, le professeur Erich Gruner, politologue, et le vice-directeur de l'Office fédéral de la justice, M. Paul Zweifel. L'auteur de l'initiative parlementaire et M. Zweifel ont participé à toutes les séances avec voix consultative.

Etant donné le rapport étroit quant au fond entre l'initiative parlementaire et la motion du groupe UDC, la commission a prié le bureau du Conseil national de lui transmettre également celle-ci pour examen, conformément à l'article 36, 4^e alinéa, RCN. Le conseil s'est rallié à la proposition du bureau le 5 octobre 1984.

Durant trois autres séances, la commission a délibéré sur les deux interventions ainsi que sur d'éventuelles solutions. Le présent rapport contient ses propositions.

¹⁾ La commission comprend les conseillères et conseillers nationaux suivants: Frey-Neuchâtel, Ammann-Saint-Gall, Auer, Blunschy, Borel, Braunschweig, Cotti Gianfranco, Eppenberger-Nessler, Fehr, Gautier, Müller-Argovio, Nebiker, Perey, Reich, Robbiani, Sager, Savary-Fribourg, Segmüller, Steinegger, Weber-Arbon, Wick

2 Le droit en vigueur et sa genèse

21 Article 96, 1^{er} alinéa, cst.

L'actuel article 96, 1^{er} alinéa, de la constitution a la teneur suivante:

Les membres du Conseil fédéral sont nommés pour quatre ans, par les conseils réunis, et choisis parmi tous les citoyens suisses éligibles au Conseil national. On ne pourra toutefois choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton.

La deuxième phrase, dont l'auteur de l'initiative propose la modification, figurait déjà à l'article 84 de la première constitution fédérale datant de 1848. Les procès-verbaux de la Diète n'expliquent que sommairement la raison pour laquelle cette disposition a été englobée dans la constitution. Mais il ressort du «Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts» de Blumer, membre de la Diète, qu'on voulait éviter que de grands cantons puissent exercer une influence excessive sur le gouvernement du pays.

On a souvent discuté pour savoir si cette restriction devait subsister. En 1874, on l'a englobée sans modification dans la constitution (art. 96, 1^{er} al., 2^e phrase) et, lors des débats sur l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux, en 1917 et 1939, on n'y a pas touché. A une époque plus récente, il faut songer aux interventions des conseillers nationaux Allgöwer, Breitenmoser, Raissig, Imboden (1965/66), Vontobel (1969) et du conseiller aux Etats K. Bächtold (1969) transmises sous forme de postulats, ce qui a incité le Conseil fédéral à laisser entrevoir la possibilité de préparer un projet visant à modifier l'article 96, 1^{er} alinéa. Cependant, le gouvernement a renoncé à ce projet, une majorité de 14 cantons ayant refusé, en procédure de consultation, de supprimer la restriction susmentionnée.

Par la suite, le conseiller national Bräm a déposé une motion (1973) et les 28 et 29 janvier 1974 les conseillers nationaux Breitenmoser et Schmid-Saint-Gall ont déposé chacun une initiative parlementaire. M. Breitenmoser demandait, à part l'augmentation de sept à onze du nombre des conseillers fédéraux, la suppression de la limitation de l'éligibilité; quant à M. Schmid, il désirait remplacer cette limitation par une disposition selon laquelle les langues et les diverses régions du pays devaient être prises en considération de manière équitable lors d'élections. La commission chargée d'examiner les initiatives était partiellement d'accord avec leurs auteurs. Toutefois, elle a décidé de présenter sa propre initiative, dans laquelle elle a proposé de supprimer la limitation de l'éligibilité, c'est-à-dire la deuxième phrase de l'article 96, 1^{er} alinéa, cst., sans aucun remplacement (FF 1976 I 1309). Le Conseil fédéral s'est rallié à cette proposition (FF 1976 I 1592). Mais, sur proposition d'une minorité de la commission, le Conseil national a marqué son opposition aux trois initiatives (BO N 1976 930).

22 Article 9 de la loi sur les garanties politiques et de police (LGP)

A l'exception du postulat Imboden de 1966 et d'une motion G. Baechtold

de 1973, retirée par la suite, toutes les interventions précitées demandent une modification de la constitution. Cela explique pourquoi l'on n'a discuté qu'accessoirement de la réalisation de la disposition constitutionnelle contenue à l'article 9 de la loi sur les garanties politiques et de police. L'article 9 LGP établit tout d'abord le principe selon lequel les membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral ainsi que le chancelier de la Confédération conservent leur domicile politique et civil dans le canton d'où ils sont originaires. Depuis la révision de la LGP en 1947, leur domicile fiscal est partagé: la fortune mobilière, le produit de celle-ci ainsi que les héritages et les dons ayant pour objet des biens mobiliers sont imposés dans le canton d'origine, tandis que le revenu du travail est imposé au domicile effectif.

L'article 9, 1^{er} alinéa, n'établit pas seulement des règles pour le domicile des magistrats *élus*, il précise en plus à quel canton un *candidat ou une candidate* au Conseil fédéral doit être attribué selon l'article 96, 1^{er} alinéa, *ctst.* C'est le principe du lieu d'origine qui est déterminant. Si le candidat a plusieurs droits de cité, c'est le canton où il était domicilié au moment de l'élection qui entre en ligne de compte; s'il n'est domicilié dans aucun de ces cantons, on prend en considération le droit de cité acquis en dernier.

Le but initial de l'article 9 LGP – cela ressort de sa genèse depuis 1848 et de son intégration à la loi fédérale sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération – était de protéger les autorités fédérales contre d'éventuels empiètements du gouvernement bernois et contre d'éventuels actes de violence de la population bernoise. Voilà pourquoi on a créé la fiction selon laquelle les conseillers fédéraux et le chancelier de la Confédération, plus tard également les juges fédéraux, conservent leur domicile au lieu d'origine et restent soumis à la souveraineté et au droit du canton dont ils sont citoyens. La création de droit fédéral, notamment la codification du droit civil et pénal et, sur le plan fiscal, la révision de l'article 9 LGP de 1947 ont sensiblement réduit l'importance de cette «exterritorialité». Ultérieurement, on a plutôt justifié celle-ci par le fait que les magistrats doivent rester liés à leur lieu d'origine. Cependant, on a toujours rétorqué que mettre l'accent sur ce lieu ne répond plus aux exigences actuelles.

23 Importance des dispositions

Les Chambres réunies ont décidé le 7 décembre 1983 que l'article 96, 1^{er} alinéa, 2^e phrase, *ctst.* est une *disposition de non-éligibilité*, c'est-à-dire que les voix accordées à un candidat qui doit être attribué au même canton qu'un conseiller fédéral déjà élu ne sont pas valables (BO N 1983 1891). Une proposition admettant une simple *incompatibilité*, en ce sens qu'un candidat élu aurait la possibilité de renoncer à son droit de cité jusqu'à son entrée en fonction, a été rejetée.

L'expert auquel la commission s'était adressée, le professeur J.-F. Aubert, estime que cette décision était correcte. Il faut certes reconnaître que le lé-

gislateur avait peut-être voulu établir une règle d'incompatibilité. Toutefois, aussi bien le texte de la constitution que celui de l'article 9 LGP se réfèrent sans équivoque au moment de l'élection, de sorte qu'il faut admettre qu'il s'agit là d'une disposition de non-éligibilité. D'ailleurs, celle-ci montre avec toute la clarté voulue aux Chambres réunies, au moment de l'élection, si un candidat est éligible ou non.

3 Critiques et propositions de l'auteur de l'initiative et du motionnaire¹⁾

31 Initiative parlementaire Bircher du 15 décembre 1983

L'auteur objecte notamment que l'actuelle 2^e phrase de l'article 96, 1^{er} alinéa, est. limite d'une manière inadmissible la liberté de choix de l'Assemblée fédérale. La personnalité et les capacités d'un candidat pour la fonction de conseiller fédéral devraient avoir le pas sur cette limitation rigide à un représentant par canton. L'auteur souligne que, depuis 1848, la mobilité de la population a sensiblement augmenté, de sorte qu'actuellement le droit de cité constitue souvent un point d'attache fortuit. C'est pourquoi il propose de supprimer la barrière existante et de la remplacer par une disposition plus souple, prévoyant que les différents groupes linguistiques et les diverses parties du pays doivent être pris en considération de manière équitable.

32 Motion du groupe UDC du 29 novembre 1983

Le groupe UDC voudrait maintenir la limitation fixée par la constitution. Cependant, il propose une révision de l'article 9 LGP, pour que le critère de l'appartenance à un canton soit dorénavant le lieu de domicile et non plus le droit de cité. Cette intervention est également justifiée par le fait que la population est beaucoup plus mobile qu'autrefois, de sorte qu'à l'heure actuelle, le rapport est plus étroit avec le lieu de domicile qu'avec le lieu d'origine. Cela s'applique en particulier aux femmes mariées.

4 Considérations et propositions de la commission

L'initiative Bircher et la motion du groupe UDC ont posé à juste titre la question suivante: L'actuelle disposition constitutionnelle et sa concrétisation dans la loi sur les garanties politiques et de police répondent-elles aux exigences présentées? Ces deux textes ont amené la commission à avoir une discussion fructueuse sur l'historique, le but et l'efficacité des règles en vigueur ainsi que sur les solutions de rechange possibles.

¹⁾ Teneur et développement des interventions à l'annexe 3.

41 Initiative parlementaire Bircher

L'initiative Bircher augmenterait certes quelque peu la liberté de choix de l'Assemblée fédérale si l'on considérait la disposition selon laquelle il faut tenir équitablement compte des parties du pays et des groupes linguistiques comme une maxime de caractère purement déclamatoire, et non pas comme une règle de droit. La commission craint toutefois que celle-ci ne fasse l'objet de discussions sans fin: Comment définir les parties du pays et les groupes linguistiques? Quand sont-ils équitablement représentés au Conseil fédéral? La commission n'est pas non plus convaincue que l'actuel article 96, 1^{er} alinéa, 2^e phrase, constitue une barrière particulièrement importante lors de l'élection au Conseil fédéral. Des règles non écrites, telles que la représentation proportionnelle des partis, l'appartenance à un groupe linguistique ou la revendication de quelques cantons à occuper toujours un siège sont pour le moins aussi efficaces. Avant tout, la commission voit dans la disposition constitutionnelle actuelle une bonne protection des petits cantons contre une éviction par les grands. En tout cas, l'éventail des cantons représentés au Conseil fédéral risquerait de ne pas rester aussi large qu'aujourd'hui si l'on adoptait l'initiative Bircher. C'est pourquoi la commission ne peut pas l'accepter. Elle relève aussi que notre Etat fédéral n'est pas fondé sur l'existence de régions et de groupes linguistiques, mais sur celle des cantons, dont on cherche justement à renforcer à l'heure actuelle la souveraineté.

Pour ces motifs, la commission a décidé de proposer au Conseil national de ne pas donner suite à l'initiative Bircher. L'article 96, 1^{er} alinéa, 2^e phrase, est. doit rester inchangé.

42 Principe du lieu de domicile

La commission est toutefois arrivée à la conclusion unanime que l'actuelle limitation de l'éligibilité dans la LGP ne donne pas satisfaction. Certes, au siècle dernier, il était indiqué de désigner comme point d'attache le lieu d'origine. Depuis lors, la mobilité de la population a fortement augmenté: selon des statistiques récentes, la moitié seulement des personnes originaires d'un canton habitent dans celui-ci, un tiers sont domiciliées dans un autre canton et le reste vit à l'étranger (par comparaison, en 1850, 90 % habitaient dans leur canton d'origine et, en 1900, encore 70 %). Il en résulte que le but de la disposition constitutionnelle, c'est-à-dire l'accès au Conseil fédéral de candidats du plus grand nombre de régions possible, n'est plus réalisé. La pratique le confirme aussi: la règle en vigueur n'a par exemple pas empêché deux anciens syndics de Lausanne, MM. P. Graber et G.-A. Chevallaz, d'être en même temps membres du Conseil fédéral.

Le droit de cité en tant que critère pour l'appartenance à un canton de candidates mariées pose des problèmes particuliers. Aussi bien selon le droit matrimonial en vigueur que selon l'article 161 CC révisé, mais pas encore approuvé par le peuple, elles acquièrent le droit de cité du mari, alors qu'elles n'ont fréquemment aucun lien avec le canton d'origine de celui-ci.

Enfin, il est choquant de constater que l'éligibilité au Conseil fédéral dépend du droit cantonal. L'acquisition et la perte du droit de cité peuvent en outre prendre des formes très diverses. Le conseiller national Schmid aurait pu, en tant que ressortissant de deux cantons, renoncer à son droit de cité saint-gallois par une simple déclaration écrite, alors que, dans d'autres cantons, une telle renonciation n'est pas possible.

La commission a examiné le point de savoir si, conformément à la motion du groupe UDC, il faut abandonner le principe du lieu d'origine pour celui du lieu de domicile en révisant la loi sur les garanties politiques et de police. Le professeur J.-F. Aubert l'a persuadée qu'on peut le faire sans modifier la constitution. L'article 96, 1^{er} alinéa, 2^e phrase, précise uniquement le fait qu'il ne doit pas y avoir plus d'un conseiller fédéral par canton. Mais il ne dit pas expressément que le droit de cité est déterminant pour l'appartenance à un canton. Ainsi, le législateur a la faculté de changer l'article 9 LGP. Cet avis avait d'ailleurs déjà été émis en 1966 par le professeur de droit public Max Imboden, conseiller national à l'époque.

On peut partir du principe qu'actuellement, un citoyen suisse a souvent plus d'attaches avec son lieu de domicile qu'à son lieu d'origine. Toutefois, le domicile peut être changé très facilement – et cela est un désavantage important vu le but de la disposition constitutionnelle. C'est pourquoi l'appartenance à un canton au sens de l'article 96, 1^{er} alinéa, 2^e phrase, ne devrait être admise qu'au bout d'un certain temps. La question se pose de savoir quel délai d'attente il faudrait fixer et quel critère vaudrait pour les personnes qui ne remplissent pas ce délai: l'ancien domicile ou le droit de cité? Il ne serait pas toujours facile de déterminer dans un bref délai à quel canton un candidat devrait être rattaché.

La situation de la femme qui acquiert automatiquement le domicile de son mari (art. 25 CC) reste également peu satisfaisante. Cependant, le droit matrimonial révisé par les Chambres fédérales le 5 octobre 1984, sur lequel le peuple doit encore se prononcer, reconnaît à la femme un domicile indépendant.

43 Lieu de l'activité politique

La commission considère comme amélioration le principe du lieu de domicile. Mais elle a cherché un critère simple et complémentaire qui définisse mieux l'appartenance à un canton. A l'instigation du professeur J.-F. Aubert, elle propose de choisir comme *principal point d'attache le lieu où se déroule l'activité politique*. Ce critère doit s'appliquer aux candidats au Conseil fédéral qui sont membres de l'Assemblée fédérale, d'un gouvernement cantonal ou d'un parlement cantonal. En ce qui concerne les anciens membres de ces autorités ainsi que les membres des autorités communales ou les personnes n'ayant jamais exercé de fonction à caractère politique, c'est le domicile au jour de l'élection au Conseil fédéral qui est déterminant et, en l'absence de domicile en Suisse, c'est le droit de cité acquis en dernier qui fait foi. L'expérience montre que la plupart des conseillers

fédéraux de ces dernières décennies faisaient, au jour de leur élection, partie de l'Assemblée fédérale, d'un gouvernement cantonal ou d'un parlement cantonal. Ont fait exception à la règle les conseillers fédéraux O. Stich et H. Schaffner, pour lesquels d'après nos propositions le domicile aurait été déterminant, et le conseiller fédéral F. T. Wahlen, pour lequel le droit de cité serait entré en ligne de compte.

Le canton où se déroule l'activité politique paraît être pour la commission un point d'attache judicieux. Tout politicien est d'abord identifié au canton dans lequel il a été élu au sein d'autorités politiques. On ne saurait devenir membre de l'Assemblée fédérale, d'un législatif ou d'un exécutif cantonal sans être lié à ce canton et à sa population. En outre, à la différence du droit de cité et du domicile, il n'est pas possible de changer à court terme le lieu de l'activité politique. Enfin, ce qui compte avant tout pour la femme mariée, c'est son activité politique, et non un droit de cité qui lui vient de son mari ou le domicile de celui-ci. Un dernier vœu exprimé par la commission concerne l'application pratique de la solution proposée. Comme les candidatures à l'élection au Conseil fédéral ne sont souvent connues qu'au dernier moment, le bureau et, le cas échéant, l'Assemblée fédérale doivent décider rapidement si une personne est éligible ou non. L'activité politique dans les autorités susmentionnées est généralement connue ou peut être vérifiée tout de suite.

44 **Autres solutions de rechange**

La nécessité d'une application pratique a, au reste, amené la commission à écarter diverses solutions de rechange. C'est ainsi qu'on a refusé de prendre en considération l'activité dans les autorités communales ou l'activité politique antérieure d'un candidat. La commission s'est aussi demandé s'il fallait adopter comme critère pour l'appartenance à un canton le lieu où l'on a le centre de ses intérêts vitaux. Mais elle a été obligée de constater qu'il ne s'agit pas là d'une notion juridique bien définie. En outre, la jurisprudence montre, en ce qui concerne la définition du domicile civil, que celui-ci a précisément pour but de déterminer le lieu où l'on a ses activités et ses relations ainsi que le centre d'intérêt principal (voir Eugen Bucher, Berner Kommentar zum ZGB, vol. I, 2, 1, Berne 1976, p. 548 ss). Nous avons expliqué ci-dessus les raisons pour lesquelles nous préférons le lieu de l'activité politique au principe du lieu de domicile en tant que premier critère.

D'autre part, la commission a refusé de laisser un organe, par exemple le bureau des Chambres réunies, décider dans les cas douteux si un candidat est éligible ou non. Une décision politique aussi importante doit être réservée à l'Assemblée fédérale elle-même.

Il ne paraît pas nécessaire de régler expressément dans la loi le cas exceptionnel où le candidat élu membre de l'Assemblée fédérale dans un canton, est en même temps conseiller d'Etat ou membre du parlement d'un autre canton. Le mandat à l'Assemblée fédérale serait décisif en l'occurrence.

La commission avait tout d'abord eu l'intention d'intégrer sa proposition à la loi sur les garanties politiques et de police en tant qu'article 9^{bis}. Mais elle a constaté que cette nouvelle disposition a sur l'actuel article 9 des effets qu'on ne saurait supprimer en éliminant simplement le renvoi à l'article 96 cst. figurant au 1^{er} alinéa de l'article 9 LGP.

On comprendrait difficilement que le critère du droit de cité soit considéré comme dépassé en ce qui concerne l'élection au Conseil fédéral, mais qu'on maintienne le domicile des magistrats élus à leur lieu d'origine.

Nous avons vu que le but initial de l'article 9 LGP était de protéger les autorités fédérales nouvellement créées contre les empiètements du gouvernement bernois et de la population bernoise. Quand Berne est devenu le siège permanent des autorités fédérales en 1848, le canton de Berne a dû s'engager expressément à respecter les garanties politiques et de police à établir en faveur des autorités fédérales. Dans l'intervalle, l'Etat fédéral s'est fortifié et l'indépendance des autorités fédérales est assurée. Il n'est donc plus nécessaire de prescrire aux magistrats qu'à la différence de tous les autres citoyens, ils doivent conserver leur domicile dans leur canton d'origine. Etant donné la mobilité actuelle de la population il arrive assez fréquemment que des magistrats soient obligés par la loi, après leur élection, de fonder leur domicile à leur lieu d'origine, avec lequel ils n'ont absolument aucune attache ou aucun lien particulier. En revanche, il leur est interdit de participer à des votations cantonales ou communales à leur lieu de domicile. La réglementation actuelle figurant dans le droit matrimonial en vigueur soulève un problème supplémentaire en ce qui concerne la femme mariée. Celle-ci doit, en général, renoncer à des mandats politiques à son ancien lieu de domicile après que son mari a été élu, par exemple au Tribunal fédéral.

Pour toutes ces raisons, la commission propose d'abroger la règle particulière du domicile des magistrats et de soumettre les conseillers fédéraux, les juges fédéraux et le chancelier de la Confédération aux règles générales du code civil en matière de domicile (art. 23 CC ss). Un magistrat devra alors comme tout citoyen fonder un domicile là où il a l'intention de s'établir. Cela ne signifie nullement qu'il doit nécessairement avoir son domicile dans la ville où il exerce ses fonctions, Berne, Lausanne ou Lucerne. La loi sur l'organisation de l'administration (art. 30) et la loi fédérale d'organisation judiciaire (art. 19 et 125) ne l'exigent pas non plus. Il peut, selon sa situation personnelle et familiale, conserver son domicile dans le canton où il résidait déjà ou dans son canton d'origine et ne séjourner que pendant les jours ouvrables à l'endroit où il exerce ses fonctions.

La proposition de la commission écarte en outre la règle compliquée du 2^e alinéa de l'article 9 LGP concernant l'imposition des diverses parties du revenu et de la fortune. A l'avenir, un magistrat sera, comme toute personne physique, imposé sur la totalité de son revenu et de sa fortune à son domicile civil (voir l'art. 4, 1^{er} al., de l'arrêté du Conseil fédéral sur l'impôt fédéral direct, ainsi que les lois fiscales cantonales, p. ex. canton de Neuchâtel,

loi sur les contributions directes, art. 5, ch. 1 et art. 6; canton de Berne, «Gesetz über die direkten Staats- und Gemeindesteuern», Art. 5 Abs. 1 und Art. 6; canton de Saint-Gall, «Steuergesetz» Art. 5 Abs. 2).

Le Tribunal fédéral a nuancé ce principe dans sa jurisprudence en matière de double imposition. Le contribuable possède son domicile fiscal au domicile civil même s'il travaille dans un autre canton, à moins qu'il ne rentre régulièrement, en tous cas en fin de semaine, au lieu de son domicile civil et qu'il ne conserve la plupart de ses attaches personnelles et familiales à cet endroit. Toutefois, si le contribuable exerce une fonction professionnelle dirigeante, c'est-à-dire s'il est à la tête d'une entreprise importante, les relations avec le lieu de travail peuvent prévaloir sur le domicile civil. Le Tribunal fédéral n'a pas considéré l'activité d'un juge au Tribunal fédéral des assurances comme étant une fonction dirigeante (arrêt du 17 février 1965, Archives de droit fiscal suisse 35, 246) à la différence de celle d'un président de la direction générale des CFF (arrêt du 11 novembre 1978, Bernische Steuerpraxis 33 [1979] 50). Dans ce dernier cas, il a décidé que la personne en question avait un domicile primaire au lieu de travail et un domicile secondaire au lieu de domicile civil. Ainsi, les impôts payés par ce contribuable devaient être partagés entre les deux cantons. (Cf. aussi Kurt Locher, Das interkantonale Doppelbesteuerungsrecht, Bâle, vol 1 § 3, I A, 1 et § 3 I B, 1c et 3).

La commission propose d'abroger l'actuel article 9 et de le remplacer par la nouvelle disposition sur l'appartenance cantonale des candidats au Conseil fédéral. Cette proposition écarte la disposition légale sur le domicile des magistrats élus, historiquement justifiée mais actuellement surannée, et permet aux magistrats de déterminer leur domicile civil, politique et fiscal et, au besoin, de le changer selon leur situation personnelle et familiale. D'où la nécessité d'indiquer expressément au 2^e alinéa du nouvel article 9 que l'appartenance à un canton lors de la première élection au Conseil fédéral subsiste lors d'une réélection.

46 Droit transitoire

La commission propose de fixer, dans un article 16a (nouveau), que l'actuel article 9 de la loi sur les garanties demeure en vigueur pour les magistrats qui sont en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la modification de la loi. Ceux-ci conservent, pour le reste de leur mandat, leur domicile civil et politique ainsi que partiellement leur domicile fiscal au lieu de leur origine. Ils ont cependant la possibilité, dans le délai d'une année, de se soumettre au nouveau droit, c'est-à-dire aux règles générales sur le domicile qui seront applicables, après l'entrée en vigueur de la modification de la loi, à tous les magistrats nouvellement élus. Le Conseil fédéral est chargé, après l'entrée en vigueur de la modification de la loi, d'informer les personnes concernées de l'option qui leur est ouverte.

Indépendamment du fait que des conseillers fédéraux en fonctions conservent leur domicile au lieu d'origine ou font usage de la possibilité prévue

par le nouvel article 16a, leur appartenance cantonale sera déterminée, lors de réélections, par celle de leur première élection. Ce principe, déjà valable en tant que règle non écrite, sera expressément consacré par le nouvel article 9, 2^e alinéa.

Les dispositions transitoires seront intégrées dans la loi en tant qu'articles séparés, conformément aux règles de la technique législative, et les articles intercalaires ne seront plus numérotés à l'aide de chiffres romains, mais avec des lettres minuscules. Etant donné que dans le corps d'une loi, les mêmes désignations doivent être utilisées, nous proposons d'attribuer à l'actuel article 13^{bis} le numéro 13a.

47 Procédure

Les dispositions révisées de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC) relatives à la procédure applicable aux initiatives parlementaires sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1985. Après les deux premières séances, tenues en 1984, la commission a décidé de continuer à appliquer l'ancien droit.

Le conseiller national Bircher a déposé son initiative sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux. Selon l'article 27, 2^e alinéa, du règlement du Conseil national (RCN), la commission doit tout d'abord présenter une proposition tendant à ce que le conseil fasse ou non usage de son droit d'initiative (art. 21^{quinquies} de l'ancienne LREC).

Après ses délibérations, la commission est arrivée à la conclusion que la disposition de l'article 96, 1^{er} alinéa, 2^e phrase, est. doit rester inchangée. *C'est pourquoi elle propose de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Bircher.*

En revanche, les discussions relatives à l'initiative Bircher et à la motion du groupe UDC transmise à la commission pour examen ont abouti à ceci: la commission propose au Conseil national par sa *propre* initiative parlementaire de modifier la loi sur les garanties politiques et de police. Elle y est autorisée par l'ancien article 21^{octies} LREC (qui correspond à l'art. 21^{ter}, 3^e al., de la nouvelle LREC). La proposition de la commission, accompagnée d'un rapport explicatif, est présentée aux membres du Conseil national et transmise au Conseil fédéral pour avis.

Conformément à l'article 27, 4^e alinéa, RCN, la commission prie le Conseil fédéral d'entamer une procédure de consultation auprès des cantons et des magistrats en fonction et d'informer l'Assemblée fédérale dans son avis sur les résultats. Les objectifs visés par la motion du groupe UDC sont réalisés dans une large mesure par l'initiative de la commission. C'est pourquoi nous proposons de classer la proposition de motion en question.

5 Répercussions au niveau fédéral, cantonal et communal

L'adoption de l'initiative parlementaire de la commission n'a aucun effet sur les finances de la Confédération. Quant à ses répercussions sur le plan

cantonal et communal, on ne saurait les prévoir. Cela dépend du canton où les futurs magistrats éliront leur domicile, éventuellement leurs domiciles fiscaux. Une partie d'entre eux choisiront l'endroit où s'exercent leurs fonctions, alors que d'autres conserveront leur domicile précédent et, contrairement à la réglementation actuelle, seront imposés à ce domicile sur le revenu de leur travail. Dans l'ensemble, les pertes et les gains devraient s'équilibrer. Remarquons d'ailleurs qu'il ne s'agit en tout que d'une cinquantaine de personnes.

6 Constitutionnalité

Dans le préambule de la loi actuelle sur les garanties politiques et de police ne figure aucune référence à sa base constitutionnelle. La plupart de ses dispositions assurent le fonctionnement des autorités fédérales notamment dans des situations de crise et vis-a-vis des autorités cantonales. La compétence de créer de telles dispositions dans une loi fédérale se fonde sur l'existence de la Confédération et sur l'économie même du texte constitutionnel. Ce pouvoir implicite a d'ailleurs déjà été évoqué lors de la création de la première loi sur les garanties politiques et de police en 1851 (FF 1851 III 255).

Comme il s'agit en l'occurrence de l'élection d'autorités fédérales, on peut aussi considérer qu'elle s'appuie sur l'article 85, chiffre 1, cst.

Teneur et développement de l'initiative Bircher et de la motion du groupe UDC

1 Initiative parlementaire. Conseil fédéral. Eligibilité (83.229)

M. Bircher, conseiller national, a déposé l'initiative suivante le 15 décembre 1983:

La constitution fédérale ne fera pas l'objet d'une révision totale dans un proche avenir. Or plus le temps passe et plus la condition restrictive fixée pour l'éligibilité au Conseil fédéral se révèle contestable. Pratiquement à chaque élection complémentaire, la disposition selon laquelle on ne peut choisir plus d'un membre du gouvernement dans le même canton vient restreindre de façon inadéquate le choix des candidats. L'interprétation du droit de cité a soulevé d'autres questions encore. C'est pourquoi je dépose l'initiative parlementaire suivante, conçue en termes généraux:

La disposition figurant à l'article 96, 1^{er} alinéa, 2^e phrase, est, selon laquelle on ne peut choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton, doit être biffée. Il convient de remplacer cette phrase par une disposition précisant que, lors de l'élection du gouvernement, on prendra équitablement en considération les régions du pays et les groupes linguistiques.

L'auteur a défendu oralement son initiative dans les termes suivants devant la commission, le 21 août 1984 (traduction):

«Par mon initiative, je vise à obtenir la suppression de la clause de l'article 96, 1^{er} alinéa, 2^e phrase, de la constitution, qui empêche la présence simultanée au sein du Conseil fédéral de deux membres originaires du même canton. Cette clause doit être remplacée par une disposition prévoyant une représentation équitable de toutes les régions du pays et de tous les groupes linguistiques. La révision totale de la constitution, dans le cadre de laquelle cette question aurait pu être réglée, se fait attendre. La restriction imposée au choix des conseillers fédéraux s'est souvent avérée fâcheuse. Elle a éliminé parfois les meilleurs candidats. La définition du droit de cité a soulevé des problèmes supplémentaires.

Plusieurs semaines avant l'élection d'un conseiller fédéral, on s'interroge sur les candidats entrant en ligne de compte. On ne connaît souvent pas d'avance de quel canton ceux-ci sont originaires. Ainsi, M. Schmid, conseiller national de Saint-Gall, aurait pu être élu en même temps que M. Furgler, également d'origine saint-galloise, s'il avait renoncé à sa citoyenneté avant le scrutin. Citons un autre exemple, fictif celui-ci: M^{me} Hedi Lang, membre du conseil d'Etat de Zurich, aurait pu facilement siéger au Conseil fédéral aux côtés de M. Friedrich, si elle n'avait pas récemment accepté la citoyenneté de ce canton, qui lui a été octroyée, et renoncé d'elle-même à sa citoyenneté schaffhousoise.

Ces exemples montrent clairement qu'il est parfaitement possible à deux personnes ayant la même appartenance cantonale de siéger simultanément

au Conseil fédéral, en dépit de la disposition constitutionnelle précitée. M. Martignoni, membre du groupe UDC du Conseil national, n'aurait pu être élu au gouvernement en tant que représentant du canton de Berne que parce qu'il avait acquis la citoyenneté de ce canton un an auparavant, en sus de son droit de cité de Rorschach. Citons encore quelques autres représentants des cantons de Berne ou de Vaud qui ont siégé simultanément au Conseil fédéral: Représentants du canton de Berne: MM. Feldmann et Max Weber, Wahlen et Schaffner, Schaffner et Gnägi: représentants du canton de Vaud: MM. Graber et Chevallaz. En revanche, certains cantons n'ont jamais été représentés au Conseil fédéral (Schwyz, Schaffhouse, Uri, Unterwald-le-Bas, Appenzell-Rhodes-intérieures), ou ne le sont plus depuis des décennies (Genève, Bâle-Campagne, Glaris). Quant aux cantons de Zurich, Berne et Vaud, ils sont trop souvent représentés.

Selon les statistiques, un nombre croissant de nos concitoyens, en raison de la mobilité de notre population, ne vit plus dans leur canton d'origine (c'est le cas de près d'un quart des députés à l'Assemblée fédérale). La réglementation actuelle est particulièrement inopportune en ce qui concerne les femmes qui acquièrent le droit de cité de leurs époux.

En 1848, la Diète avait inséré cette restriction dans notre première constitution fédérale contre l'avis de la commission chargée de l'examen préliminaire du projet constitutionnel. On a déjà plusieurs fois demandé avec force la suppression de cette clause. Les initiatives parlementaires Breitenmoser et Schmid-Saint-Gall n'ont échoué que de justesse en 1973. La majorité de la commission chargée de leur examen préliminaire a considéré que la disposition en cause était surannée, et qu'elle était de nature à compromettre l'élection de candidats particulièrement qualifiés, raisons pour lesquelles sa suppression pure et simple avait été recommandée. Le statu quo a cependant été maintenu lors du vote principal.

Le groupe de travail chargé de préparer une révision totale de la constitution fédérale devait arriver à la conclusion suivante en 1973: «S'il convient, pour les exigences de qualité de faire simplement confiance à l'organe électoral et lui laisser la plus grande liberté de choix, il ne faudrait pas lui laisser moins de liberté en ce qui concerne l'origine, qui est généralement de *moindre importance*.» (Rapport final du groupe de travail pour la préparation d'une révision totale de la constitution fédérale, Berne 1973, vol VI, p. 577.)

Dans son rapport de 1977, la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution fédérale écrit à la page 163: «La commission propose de laisser tomber purement et simplement cette disposition. Bien qu'elle soit d'avis que les langues et les régions de la Suisse devraient continuer à être équitablement représentées au Conseil fédéral, son ambition de donner à la constitution une forme plus condensée et de la concentrer sur l'essentiel l'engage à proposer la suppression d'une disposition contestée comme telle et qui n'a pas nécessairement sa place dans la constitution.» Dans le récent projet de constitution élaboré par MM. Kötz et Müller en 1984, on trouve la proposition suivante à l'article 87 (traduction): «On ne pourra choisir plus de deux membres du Conseil fédéral ha-

bitant le même canton. Les régions romanes du pays doivent être représentées au Conseil fédéral dans une proportion qui reflète convenablement la diversité culturelle de la Confédération.»

J'ai choisi de présenter mon initiative en termes généraux afin de permettre à la commission d'élaborer le meilleur texte possible. Je cherche, par mon initiative, à mettre en train la révision de la clause en question, révision dont on ne manque pas de relever la nécessité après chaque élection complémentaire au Conseil fédéral, et à améliorer ainsi la sélection des membres de l'exécutif. J'estime que l'on créerait de nouveaux problèmes et de nouvelles restrictions si on se contentait de remplacer la clause sur le droit de cité des membres du gouvernement par une disposition sur leur domicile. Il ne faut que la volonté de pouvoir librement choisir entre les candidats possibles prime sur le «chauvinisme cantonal». On ne doit tenir compte que de l'aptitude des candidats à remplir les exigences considérables que requiert la fonction de conseiller fédéral, notamment en ce qui concerne la force de leur personnalité. Les règles non écrites qui s'imposent lors d'un scrutin suffiront pour assurer automatiquement une représentation pondérée. A cet effet, on pourrait, dans une clause particulière ajoutée à la constitution, prévoir que toutes les régions du pays et tous les groupes linguistiques soient équitablement pris en considération lors de l'élection du Conseil fédéral. Il serait possible de renoncer le cas échéant à l'adjonction de cette clause dont on ne saurait imposer l'observation par des moyens juridiques, mais que l'on n'applique pas moins pour autant. Nous aurons d'autant plus de chances d'élire les candidats les plus qualifiés pour la fonction gouvernementale, que les restrictions apportées à leur choix seront rares.»

2 Motion du groupe de l'Union démocratique du Centre. Conseillers fédéraux. Appartenance cantonale (83.914)

La motion a la teneur suivante:

L'article 96, 1^{er} alinéa, de la Constitution fédérale prévoit que l'on ne pourra choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton.

L'article 9 de la loi fédérale sur les garanties politiques, fondée sur le texte constitutionnel, règle cette question en précisant que c'est le droit de cité qui détermine l'appartenance cantonale.

Cette disposition légale étant dépassée, il est nécessaire de la réviser.

Le Conseil fédéral est chargé de modifier l'article 9 de la Loi fédérale du 26 mars 1934 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération de telle manière qu'en règle générale ce soit le domicile qui détermine l'appartenance cantonale.

Le président du groupe de l'Union démocratique du Centre a exposé dans les termes suivants, au cours de la séance tenue par la commission le 23 octobre 1984, les arguments en faveur de la motion (traduction):

«Notre motion a les objectifs suivants:

- Les restrictions concernant l'appartenance cantonale des conseillers fédéraux doivent être maintenues.
- Cette appartenance ne sera plus déterminée par le droit de cité, mais par le domicile des candidats.

Il s'ensuit que l'article 96, 1^{er} alinéa, de la constitution, sera maintenu. Le professeur J.-F. Aubert a déclaré en effet lors de l'audition que la teneur de la constitution permettait de choisir le domicile pour déterminer l'appartenance cantonale des candidats. Il n'est pas indispensable de procéder à une votation populaire en l'occurrence. Les cantons qui sont déjà mentionnés dans la constitution, constituent des entités territoriales et politiques bien délimitées. L'initiative Bircher apporte en revanche des éléments nouveaux, tels que les régions et les groupes linguistiques. La mention des cantons permet aussi d'assurer une protection efficace des minorités et des régions marginalisées. Les petits cantons, qui n'ont qu'un nombre restreint de représentants, pourraient être défavorisés si l'initiative Bircher était acceptée, parce qu'ils risqueraient d'être surclassés par les grands cantons. Si les cantons sont pris en considération en tant que tels, les plus petits d'entre eux auront la garantie de ne pas être oubliés. Aussi est-il judicieux de s'en tenir à l'appartenance cantonale des candidats.

Les restrictions apportées au choix des candidats doivent présenter les caractéristiques suivantes: L'appartenance cantonale doit pouvoir être clairement déterminée. Il importe de savoir quelles voix doivent être valablement prises en considération pour fixer la majorité absolue lors d'un scrutin. Lorsqu'un candidat ne dépasse que de peu la majorité absolue, comme M^{me} Kopp, il importe que le bureau établisse rapidement si des suffrages isolés doivent être comptés.

A notre époque, un candidat n'entretient pas nécessairement des rapports étroits avec le canton dont il est originaire. La mobilité de la population s'est accrue. Alors que les citoyens du canton de Zurich par exemple constituaient 93,8 pour cent de la population de ce canton en 1838, ils ne représentaient plus que 43,9 pour cent du total en 1980. On a des rapports plus étroits avec le lieu de domicile qu'avec le lieu d'origine, notamment si on fait sa carrière politique là où on habite. Le droit de cité a perdu son importance sur tous les plans (ainsi, c'est le domicile qui détermine actuellement le droit à l'assistance publique). 20 pour cent des membres du Conseil national et du Conseil des Etats ont été élus dans des cantons dont ils ne possèdent pas le droit de cité. Le problème des femmes mariées rend d'autant plus impératif le choix du domicile pour déterminer l'appartenance cantonale.

Lors d'une procédure de consultation organisée en 1972, dix cantons s'étaient prononcés en faveur de la suppression des restrictions apportées au choix des candidats au Conseil fédéral, tandis que quatorze avaient demandé leur maintien. En revanche, vingt cantons sur vingt-quatre avaient proposé que l'appartenance cantonale soit déterminée par le domicile plutôt que par le droit de cité si on maintenait les restrictions. Des modifications de droit de cité peuvent se produire facilement à notre époque; il n'est pas

rare qu'une personne soit originaire de deux ou trois communes à la fois. En outre, les conditions dans lesquelles le droit de cité s'acquiert varient selon les cantons, ce qui provoque certaines inégalités devant la loi.

Toutefois, le choix du domicile comme critère servant à déterminer l'appartenance cantonale des candidats au Conseil fédéral comporte également certains inconvénients; en effet, on peut le changer facilement. Afin que personne ne fasse un usage abusif de cette possibilité, certaines conditions supplémentaires doivent être requises (notamment une durée minimale de séjour au même endroit). En outre, il faut s'assurer d'une certaine façon que le candidat a vraiment une relation particulière avec son lieu de domicile. C'est la raison pour laquelle nous sommes favorables à la suggestion du professeur J.-F. Aubert, qui propose de considérer comme déterminant l'endroit dans lequel s'est déroulé la carrière politique du candidat et subsidiairement son lieu de domicile.»

30039

Initiative parlementaire. Révision de la loi sur les garanties politiques et de police Rapport de la commission du Conseil national du 6 mai 1985

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.235
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.07.1985
Date	
Data	
Seite	527-546
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 449

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.