

à la coopération transfrontalière. Celui-ci est chargé de servir de plaque tournante dans le domaine de l'information des cantons, de soutenir ces derniers dans leurs contacts transfrontaliers et de contribuer à la coordination des activités des divers offices fédéraux concernés.

Deuxièmement, il convient de souligner la mise en place de la Conférence des gouvernements cantonaux. Elle permet aux cantons de coordonner leur position et de se concerter dans toutes les questions à caractère supradépartemental. En ce sens, elle favorise également le dialogue entre la Confédération et les cantons au sein du groupe de contact.

Mentionnons, troisièmement, la révision totale de la Constitution fédérale. D'une part, le projet de nouvelle Constitution fédérale vise la mise à jour du droit constitutionnel actuellement en vigueur. D'autre part, on proposera des réformes dans les domaines des droits populaires et du système judiciaire ainsi que certaines innovations ponctuelles. La réforme du fédéralisme fait partie, avec la réforme du Parlement et celle du gouvernement, d'autres questions majeures qui pourraient être traitées dans une phase ultérieure. La Conférence des gouvernements cantonaux a institué un groupe de travail appelé à s'occuper de cette réforme du fédéralisme. Des représentants de la Confédération y participeront également.

Quatrièmement, la crise des finances fédérales et cantonales constitue un autre défi pour le fédéralisme suisse. Il a été décidé d'y répondre, d'une part, par des efforts immédiats d'assainissement et, d'autre part, par des réformes structurelles dans les relations Confédération-cantons. Ce dernier objectif doit être atteint dans le cadre d'un programme intitulé «Nouveau régime de péréquation financière». Sur décision du Conseil fédéral, plusieurs groupes de travail sous la conduite d'un organe de coordination, soutenus conjointement par le Département fédéral des finances et la Conférence des directeurs cantonaux des finances, ont été institués en automne 1994. Un rapport sur les principes directeurs du nouveau régime de la péréquation financière sera remis au Conseil fédéral à la fin de l'année 1995. Le message contenant des propositions de modifications devrait être prêt en 1997.

Au titre des défis lancés au fédéralisme, on mentionnera encore, par exemple, une meilleure prise en compte de la situation des grandes villes dans la politique fédérale, de même que les efforts entrepris en vue de développer la collaboration au sein de régions supracantonales.

Toutes ces évolutions et ces réformes ne procèdent pas d'un concept central, tel le «fédéralisme coopératif», mais elles répondent à des problèmes concrets. Dans ce cadre, il est parfaitement possible et adéquat de trouver des solutions axées sur l'avenir. Vu l'étendue et la complexité des questions posées, il ne serait guère possible ni judicieux de vouloir partir d'une vision uniforme pour le développement du fédéralisme suisse. On pourrait également craindre qu'une conception globale ne favorise pas le fédéralisme, mais au contraire le limite et l'immobilise. Enfin, le développement d'un concept de ce genre est une entreprise qui nécessiterait la participation de beaucoup de milieux concernés – exécutifs et législatifs, Confédération et cantons, politiciens et scientifiques, praticiens et théoriciens. La Confédération ne peut pas proposer unilatéralement un fédéralisme participatif; celui-ci a tout autant besoin d'impulsions concrètes qui proviennent des autres échelons de l'Etat. Finalement, les efforts visant à développer le fédéralisme procèdent du même souci que celui qui a présidé à l'élaboration de la Constitution fédérale de 1848, soit assurer un juste équilibre entre l'unité nationale et les diversités cantonales. A cela est venu s'ajouter récemment la question de l'intégration à l'Europe et à l'économie mondiale, intégration qui sert aussi à atteindre les objectifs fondamentaux de la Confédération (entre autres protéger la liberté, promouvoir le bien-être, garantir l'autonomie).

2. Les efforts destinés à développer le fédéralisme engendreront peut-être des modifications constitutionnelles et, vraisemblablement, des modifications législatives. Ces modifications ne constituent pas un objectif, mais seulement un moyen pour parvenir à un équilibre confédéral. Comme nous

l'avons déjà dit dans notre réponse à la motion Epiney du 9 décembre 1992 (92.3501), nous ne pensons pas qu'il soit opportun de réviser l'article 9 de la Constitution fédérale. Nous avons confirmé et motivé cette position dans le rapport susmentionné du 7 mars 1994, sans exclure toutefois que la teneur de cet article soit adaptée à la pratique actuelle dans le cadre de la révision totale de la Constitution fédérale. Tant le Parlement que le groupe de contact Confédération-cantons ont adhéré aux conclusions dudit rapport, dont il ressort notamment que toutes les possibilités offertes par l'article 9 de la Constitution fédérale n'ont pas encore été épuisées.

2.1. Ces dernières années, plusieurs lois-cadres ont été adoptées ou proposées dans divers domaines (par ex. aménagement du territoire, harmonisation fiscale, chemins pour piétons et chemins de randonnées pédestres). Le recours de plus en plus fréquent à l'instrument de la législation-cadre est judicieux; on l'envisage pour plusieurs actes législatifs actuellement en cours d'élaboration. Dans le cadre du nouveau régime de péréquation financière également, on s'efforcera de trouver des solutions en vue de remplacer des réglementations fédérales détaillées par des lois-cadres.

2.2. S'agissant de la coopération transfrontalière, nous renvoyons aux explications développées ci-dessus ainsi qu'au rapport susmentionné du 7 mars 1994, qui met en lumière les multiples formes de la coopération et les possibilités dont dispose la Confédération pour soutenir les efforts des cantons. S'agissant de la coopération intercantonale, nous renvoyons à nouveau à l'institution de la Conférence des gouvernements cantonaux. On relèvera également que les cantons sont de plus en plus enclins à traiter, dans le cadre de régions supracantonales, les tâches qu'ils ne sont plus en mesure d'assumer seuls.

2.3./2.4. Le Conseil fédéral soutient également la proposition d'introduire des règles destinées à harmoniser les ordres juridiques cantonaux plutôt que de les unifier, ainsi que celle de cibler l'intervention de la Confédération sur les objets d'importance nationale. Les travaux concernant le nouveau régime de péréquation financière pourraient, en particulier, déboucher sur des modifications inspirées de ces deux principes. Le Conseil fédéral considère que l'élaboration d'une nouvelle conception de l'Etat, à savoir le «fédéralisme coopératif» ainsi que des modifications constitutionnelles particulières (art. 9 cst.) ne constituent pas les moyens les plus adéquats pour réaliser un équilibre judicieux au sein de l'Etat fédéral. Pour le reste, le Conseil fédéral partage les préoccupations du motionnaire, et il a déjà pris un certain nombre de mesures pour en tenir compte.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

94.3524

Motion de Dardel

Polizeiliche Ermittlungen. Revision des Bundesstrafrechts Phase policière dans la procédure pénale fédérale

Wortlaut der Motion vom 8. Dezember 1994

Ich beauftrage den Bundesrat, dem Parlament den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege vorzulegen, der folgende Neuerungen vorsieht:

– Bei Inhaftierung einer Person soll das polizeiliche Ermittlungsverfahren auf einen bestimmten Zeitraum beschränkt werden, damit der Bundesanwalt gezwungen ist, die Akten sehr rasch an den kantonalen oder eidgenössischen Untersuchungsrichter weiterzuleiten;
 – das Ergreifen von Rechtsmitteln soll bereits während des polizeilichen Ermittlungsverfahrens gewährleistet sein, und zwar durch die Möglichkeit der Beschwerdeführung gegen alle Entscheide des Bundesanwalts, durch die Einrichtung eines raschen Verfahrens zur provisorischen Freilassung und durch das Erfordernis einer genauen und ausführlich begründeten Anschuldigung.

Texte de la motion du 8 décembre 1994

Le Conseil fédéral est invité à présenter au Parlement un projet de modification de la procédure pénale fédérale:

– afin de limiter strictement dans le temps, en cas de détention d'une personne, la phase de recherche policière, en obligeant le procureur général à transmettre dans un délai très bref le dossier au juge d'instruction cantonal ou fédéral;
 – afin d'assurer, pendant cette phase, que les droits de la défense soient garantis par un recours judiciaire contre toutes les décisions du procureur, par une procédure rapide de mise en liberté provisoire et par une décision d'inculpation précise et détaillée.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bugnon, Bühlmann, Caspar-Hutter, Eggenberger, Gross Andreas, Leemann, Poncet, Rechsteiner, Schweingruber, Strahm Rudolf, Thür, Tschäpät Alexander, Volmer, Zbinden (14)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

L'arrestation de quatre personnes, à mi-septembre 1994, par Mme la procureure générale de la Confédération, en relation avec la procédure pénale dirigée en France contre le terroriste Carlos, remet à l'ordre du jour les modalités de la procédure pénale fédérale (PPF).

Plus particulièrement est en cause la phase dite des recherches de la police judiciaire, soit les articles 100 à 107bis PPF. Certes, à la suite de l'affaire des fiches de police politique, ces dispositions ont été modifiées en 1992. Mais elles continuent d'être problématiques à plusieurs égards.

1. Comme la loi ne limite pas dans le temps la phase de recherche de police judiciaire, le procureur général utilise en pratique cette phase pour mener lui-même des enquêtes pénales contre des personnes qui sont accusées (inculpées), voire arrêtées et détenues. Autrement dit, cette phase policière se substitue à l'instruction préparatoire des articles 108ss. PPF et, rien n'obligeant le procureur à transmettre le dossier à un juge d'instruction, cette phase policière n'est pas limitée dans le temps.

2. Les «mesures de contrainte» ordonnées par le procureur sont susceptibles d'un recours devant la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral (art. 105 PPF). Mais ce recours ne porte que sur les décisions de détention provisoire, de surveillance postale ou téléphonique, de perquisition ou de séquestre, à l'exclusion des autres décisions du procureur (par ex. surveillance des visites des avocats aux détenus; non-admission des avocats aux audiences d'interrogatoires des inculpés ou d'audition de témoins; nonaccès au dossier ou à une partie de celui-ci).

3. En pratique, entre le moment où le détenu forme une demande de mise en liberté provisoire auprès du procureur et le moment où la Chambre d'accusation statue, il s'écoule plus d'un mois. Ce délai est nettement trop long au regard de l'article 5 chiffre 2 CEDH.

4. Aucune disposition légale ne sanctionne la violation par le procureur de son obligation de notifier à l'inculpé de manière claire et détaillée les éléments constitutifs de l'accusation portée contre lui. Il apparaît ainsi qu'en pratique les inculpations ne sont pas conformes à l'article 5 chiffre 2 CEDH.

Il semble que les problèmes évoqués sous chiffres 1 à 4 ci-dessus ne sont pas résolus par le projet de loi d'août 1993 modifiant la PPF (dissociation des fonctions du procureur de la Confédération). En effet, ce projet de loi supprime la com-

pétence du procureur général en matière de police judiciaire, mais remplace simplement le procureur général par le directeur de la police judiciaire. Plus particulièrement, ce projet de loi ne limite pas la durée de la phase de recherche de police judiciaire, n'élargit pas le droit de recours des inculpés, n'accélère pas la procédure de mise en liberté provisoire et ne prévoit rien sur la décision d'inculpation.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 1. März 1995

*Rapport écrit du Conseil fédéral
du 1er mars 1995*

Dans son message du 18 août 1993 concernant la modification de la loi fédérale sur la procédure pénale (PPF, dissociation des fonctions du procureur de la Confédération), le Conseil fédéral propose une description plus précise de l'objectif et de l'ampleur de l'enquête de police judiciaire et stipule que celle-ci doit autant que possible être menée rapidement. Il a toutefois renoncé expressément à suivre la proposition visant à en limiter la durée, car celle-ci dépend fortement de l'objet et de l'ampleur des recherches (FF 1993 639/653). Cette remarque s'applique également aux cas de détention. Les auteurs présumés d'une infraction peuvent certes être identifiés (pour autant qu'il n'y ait pas encore d'autres participants inconnus), mais cela ne garantit nullement l'établissement des faits essentiels, pas plus que la préservation des traces et la conservation des preuves. Cela d'autant que l'avancement des recherches dépend encore de circonstances, comme la disposition à déposer du prévenu et des personnes entendues à titre de renseignements ou la rapidité et la qualité de l'exécution de commissions rogatoires par des organes étrangers, que les enquêteurs ne peuvent guère ou pas du tout influencer. A cela s'ajoute le fait que la fin de l'enquête de police judiciaire menée dans les cas impliquant la détention préventive des prévenus ne signifie pas que les motifs à la base de cette détention n'existent plus. Un risque de fuite peut notamment subsister au-delà de la phase des recherches et exiger le maintien de la détention.

Il ressort des considérations ci-dessus que le fait de la mise en détention préventive ne représente pas un critère valable pour limiter la durée de la procédure d'enquête. En stipulant:

– la compétence du procureur général de la Confédération de décerner un mandat d'arrêt (art. 45 ch. 1 PPF);
 – l'examen obligatoire du bien-fondé de l'arrestation par un juge indépendant (art. 47 PPF);
 – l'exigence de requérir l'autorisation de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral pour une détention préventive ordonnée en raison d'un danger de collusion et si la durée dépasse 14 jours (art. 51 al. 2 PPF), et
 – la licéité du recours à la Chambre d'accusation contre le refus d'une mise en liberté par le procureur général (art. 52 PPF),

le droit en vigueur contient des mesures efficaces contre la détention préventive abusive et est conforme aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme. L'examen par le juge des décisions du procureur général – demandé uniquement comme possibilité par le motionnaire – est déjà prévu dans le droit en vigueur, en partie même comme obligation:

– procédure d'examen du bien-fondé de l'arrestation par le juge compétent (art. 47 PPF);
 – possibilité de recourir devant la Chambre d'accusation contre le refus d'une demande de mise en liberté (art. 52 ch. 2 PPF);
 – obligation de requérir l'approbation du président de la Chambre d'accusation pour des mesures de surveillance (art. 66bis s. en relation avec l'art. 72 PPF);
 – licéité du recours devant la Chambre d'accusation contre les mesures de contrainte et les actes y relatifs qui ont été ordonnés ou confirmés par le procureur général (art. 105bis al. 2 PPF).

La durée de la procédure d'appel devant la Chambre d'accusation contre les ordres de détention est, elle aussi, déterminée essentiellement par l'objet et l'ampleur de la cause pénale. Sont par ailleurs importantes les règles de procédure

et leur application par le tribunal. Conformément à l'article 105bis alinéa 3 PPF, la procédure de recours contre les ordres de détention est régie par les articles 215 à 219 PPF. L'article 219 alinéa 1er PPF ne prévoit qu'un simple échange de correspondance (recours contre le maintien de la détention et prise de position du procureur général ou du juge d'instruction dans un délai imparti), ce qui permet généralement une décision rapide. En pratique cependant, la Chambre d'accusation donne toujours à la défense l'occasion de répliquer. Cette manière de faire est aussi à l'avantage de la personne arrêtée puisqu'elle renforce notablement son influence sur le résultat de la procédure. Elle a toutefois pour effet de prolonger quelque peu la procédure de recours. La loi fédérale sur la procédure pénale prescrit aujourd'hui déjà l'obligation de donner connaissance à l'inculpé, lors de son interrogatoire, du fait qui lui est imputé (art. 40 al 2 PPF). Cette règle s'applique également au mandat d'arrêt dont un exemplaire doit être remis à l'intéressé; doivent en outre y figurer les dispositions pénales applicables, ainsi que la cause de l'arrestation (art. 46 al. 2 PPF). De plus, l'existence d'une forte présomption de culpabilité, ainsi que les motifs de l'arrestation constituent l'objet de la procédure obligatoire devant le juge compétent (art. 47 PPF) et de l'examen, en procédure de recours, du bien-fondé de l'arrestation par la Chambre d'accusation (art. 52 al. 2 PPF). Ces dispositions garantissent à l'inculpé, dès le début de l'enquête de police judiciaire et plus particulièrement encore en cas de détention préventive, son information précise quant au comportement répréhensible qui lui est fait grief.

En résumé, il ressort de ce qui précède qu'au sujet des points soulevés par le motionnaire aucun besoin législatif urgent n'est en soi perceptible. Dans le cadre d'une révision ultérieure de la loi fédérale sur la procédure pénale, le Conseil fédéral est cependant disposé à accepter l'intervention sous forme de postulat et à la faire étudier plus en détail.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

95.3001

Motion FK-NR (94.073) Reingewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank

Motion CdF-CN (94.073) Participation au bénéfice de la Banque nationale suisse

Wortlaut der Motion vom 18. Januar 1995

Der Bundesrat wird beauftragt, mit der Schweizerischen Nationalbank eine angemessene Erhöhung der bisherigen Reingewinnausschüttung an Bund und Kantone auszuhandeln.

Texte de la motion du 18 janvier 1995

Le Conseil fédéral est chargé de négocier avec la Banque nationale suisse une augmentation appropriée du montant actuel prélevé sur le bénéfice net de celle-ci et alloué à la Confédération et aux cantons.

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 26. April 1995

Im Februar 1992 kamen der Bundesrat und die Schweizerische Nationalbank (SNB) überein, die bisherige Praxis der Gewinnverteilung der SNB beginnend mit dem Gewinn von 1991 zu ändern. Bis zu diesem Zeitpunkt wies die SNB jährlich einen Reingewinn aus, der gerade die Dotierung des Reservefonds, die Auszahlung der Dividende an die Aktionäre und die Pro-Kopf-Erschädigung an die Kantone deckte. Zusätzlich anfallende Reinerträge wurden hauptsächlich zur Bildung von Rückstellungen in Form von ungesicherten Devisenreserven verwendet.

Bei der 1992 beschlossenen Gewinnausschüttung an den Bund und an die Kantone war der Grundsatz wegleitend, dass die SNB weiterhin die betriebs- und volkswirtschaftlich notwendigen Rückstellungen zu bilden habe. Deshalb wurde die Regel festgelegt, wonach die SNB ihre Rückstellungen bzw. ihre ungesicherten Devisenreserven im Gleichschritt mit dem durchschnittlichen Wachstum des nominalen Brutto-sozialprodukts erhöht. Die Devisenreserven der SNB stellen eine notwendige Reserve für den Krisen- und Kriegsfall dar. Sie stärken die Krisenresistenz des schweizerischen Finanzplatzes. Ferner ermöglichen sie der SNB, im Falle einer Frankenschwäche am Devisenmarkt zu intervenieren. Um die starken jährlichen Schwankungen zu glätten, wurde eine Obergrenze für die Ausschüttung von 600 Millionen Franken festgelegt. Übersteigt der ausschüttbare Überschuss diese Obergrenze, wird die Differenz den Rückstellungen zugeschlagen und dient dem Ausgleich in Jahren mit kleineren Überschüssen oder Verlusten.

Eine Erhöhung der Obergrenze der jährlichen Ausschüttung, wie sie die Motion verlangt, erachtet der Bundesrat derzeit für nicht angebracht. Folgende Gründe sprechen dafür, vorerst die Auswirkungen der geltenden Regelung über einen längeren Zeitraum zu analysieren:

– Die Gewinnausschüttung stellt eine Ausdehnung der Notenbankgeldmenge dar. Um inflationäre Effekte zu verhindern, muss die SNB diese zusätzliche Liquidität kompensieren, zum Beispiel durch Verkäufe von Devisen und inländischen Aktiven. Diese Kompensationsgeschäfte engen den Handlungsspielraum der SNB stark ein.

– Es ist zu beachten, dass die Überschüsse der SNB grosse Schwankungen aufweisen. Insbesondere der Dollar-Wechselkurs übt einen nachhaltigen Einfluss auf die Überschüsse aus. Diese Tatsache hat sich im abgelaufenen Jahr eindrücklich manifestiert, hat sich doch die markante Abwertung des Dollars stark negativ auf die erwirtschafteten Überschüsse ausgewirkt.

Der Bundesrat unterstützt grundsätzlich das von der Motion anvisierte Ziel, dem Bund und den Kantonen zusätzliche Einnahmen zu verschaffen. Er hat bereits verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die Sanierung des Bundeshaushalts ohne Mehreinnahmen innert nützlicher Frist kaum möglich sein wird. Der von der Motion aufgezeigte Weg scheint dem Bundesrat indessen derzeit nicht gangbar zu sein. Zum einen können von einer höheren Gewinnausschüttung der SNB falsche Signale ausgehen, die den Sparanstrengungen der öffentlichen Hand zuwiderlaufen. Zum anderen gilt es vorerst, die Funktionstüchtigkeit und die Auswirkungen der geltenden Regelung über einen längeren Zeitraum zu beobachten, bevor über eine allfällige Erhöhung der Reingewinnausschüttung diskutiert werden kann.

Rapport écrit du Conseil fédéral

du 26 avril 1995

En février 1992, le Conseil fédéral et la Banque nationale suisse (BNS) sont convenus de modifier la répartition du bénéfice de la BNS en appliquant, au bénéfice de l'exercice de l'année 1991 déjà, la modification qui venait d'être décidée. Auparavant, le bénéfice net annoncé par la BNS servait uniquement à alimenter le fonds de réserve, verser un dividende

Motion de Dardel Polizeiliche Ermittlungen. Revision des Bundesstrafrechts

Motion de Dardel Phase policière dans la procédure pénale fédérale

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	94.3524
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.06.1995 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1593-1595
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 804

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.