

Initiative parlementaire.
Assemblée fédérale. Révision de la cst.
Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil national

du 21 octobre 1994

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Par la présente, nous vous soumettons le rapport sur une révision des dispositions constitutionnelles relatives à l'Assemblée fédérale et nous vous proposons d'approuver les deux projets d'arrêtés fédéraux ci-annexés.

Nous vous proposons, par la même occasion, de classer les initiatives parlementaires suivantes, dont les exigences sont remplies:

- 90.228 Réforme du Parlement (N 26. 9. 90, Petitpierre);
- 92.413 Révision de l'article 75 de la constitution (N 19. 3. 93, Sieber).

21 octobre 1994

Au nom de la commission:
La présidente, Heberlein

Condensé

Les dispositions constitutionnelles en vigueur relatives à l'Assemblée fédérale n'ont guère subi de modifications depuis le siècle dernier tandis que le Parlement se trouvait confronté à des exigences croissantes. Cette évolution a par conséquent nécessité de nombreuses adaptations de la loi sur les rapports entre les conseils et des règlements des conseils. Les possibilités de réforme aux échelons législatif et réglementaire étant épuisées dans une large mesure, il convient à présent d'adapter les dispositions constitutionnelles aux exigences de notre temps.

Seront tout d'abord présentées, au cours d'une première phase, les propositions de révision des dispositions constitutionnelles sur l'Assemblée fédérale réalisables indépendamment d'une réforme de la direction de l'Etat proprement dite. Si les travaux de révision totale de la constitution devaient progresser rapidement, il y aurait lieu, le moment venu, d'y intégrer ces propositions pourvues des adaptations formelles nécessaires. Si, en revanche, le projet de révision totale devait prendre du retard ou échouer, les présentes propositions pourraient être concrétisées sous la forme d'une révision partielle de la constitution, comme c'est en l'occurrence le cas.

Il y a donc lieu de réviser, au cours d'une première phase, les dispositions constitutionnelles relatives à l'Assemblée fédérale dont la modification peut s'effectuer à court terme indépendamment d'une réforme complète de la conduite de l'Etat. Une telle entreprise fera, par la même occasion, apparaître plus clairement l'acceptation en soi d'une réforme de nos institutions étatiques.

Deux projets d'arrêtés fédéraux proposent les modifications suivantes de la constitution:

- Selon le principe de la séparation des pouvoirs, les membres de l'Assemblée fédérale ne peuvent exercer simultanément d'autres fonctions au sein de l'Etat. Le principe du suffrage universel veut en revanche que de telles incompatibilités se réduisent à un minimum indispensable. Actuellement cependant, tous les fonctionnaires fédéraux et, en outre, les ecclésiastiques, sont exclus du Conseil national; mais par ailleurs, rien n'empêche les membres des conseils d'administration des PTT et des CFF de siéger dans les deux Chambres. Une nouvelle formulation des articles constitutionnels concernés doit permettre de promulguer une législation d'exécution qui tienne compte des problèmes effectifs d'une séparation des pouvoirs différenciée. Cela signifie que les personnes qui participent aux processus décisionnels des exécutifs ne devraient pas pouvoir siéger dans les deux Chambres.*
- Le nombre croissant des tâches de la présidence des conseils devenues elles aussi de plus en plus astreignantes, on propose par conséquent d'élire un second vice-président. Les obligations pourront donc être réparties entre plusieurs personnes: ainsi la direction des conseils gagnera en continuité. La solution de rechange d'une minorité de la commission consiste à atteindre un tel degré de continuité grâce à la prolongation du mandat de présidence à deux ans.*
- La constitution ne mentionne pas les commissions parlementaires, qui jouent pourtant un rôle essentiel dans les travaux des Chambres fédérales. Selon la*

nouvelle disposition proposée, la législation peut également prévoir l'institution de commissions communes aux deux conseils et des compétences en matière de décision peuvent être transférées aux commissions (sauf en matière de législation). De telles mesures contribueraient notablement à l'amélioration des performances du Parlement.

- Il conviendrait également, à l'occasion, d'adapter aux exigences actuelles certaines dispositions constitutionnelles de portée restreinte (versement des indemnités aux membres du Conseil des Etats par la Confédération au lieu des cantons, une définition des types de session conforme à la réalité, la levée de la subordination administrative des services du Parlement à la Chancellerie fédérale).*

Rapport

1 Situation initiale

11 Les initiatives parlementaires Réforme du Parlement

Le 14 mars 1990, MM. Petitpierre, alors conseiller national, et Rhinow, député au Conseil des Etats, ont, par voie d'initiatives parlementaires de même teneur (90.228/90.229), dressé un catalogue de mesures en vue d'une réforme fondamentale du Parlement. Après que les deux conseils eurent, à la session d'automne 1990, donné suite à ces initiatives, leurs commissions ont élaboré des rapports correspondants (rapport de la commission du Conseil national du 16 mai 1991, FF 1991 III 641; rapport de la commission du Conseil des Etats du 14 août 1991, FF 1991 IV 345). Afin de parvenir à engager des réformes efficaces à court terme, on s'est délibérément restreint à des modifications de textes de lois et des règlements des conseils et on a *provisoirement ajourné des modifications de la constitution*. La réforme du système des commissions, fondamentale pour la place du Parlement dans la procédure législative (pour les objectifs, cf. FF 1991 III 654 à 675, IV 360 à 376), a pu être réalisée au moyen de révisions successives des règlements des conseils et est entrée en vigueur à la nouvelle législature, le 25 novembre 1991. Le référendum a été demandé contre les trois révisions de lois décidées le 4 octobre 1991. Les deux projets d'amélioration de la situation financière des membres du Parlement et l'aménagement de l'infrastructure à leur disposition ont été rejetés en votation populaire le 27 septembre 1992; la révision de la loi sur les rapports entre les conseils par laquelle diverses améliorations de la procédure parlementaire étaient proposées (amélioration de la participation du Parlement dans le domaine de la politique extérieure, accélération de la procédure de règlement des divergences, renforcement de l'organe de direction parlementaire, etc.) a été acceptée.

Grâce aux réformes décidées par les conseils en 1991, le mandat de l'automne 1990 d'élaborer des projets au sens des initiatives parlementaires Petitpierre et Rhinow est ainsi donc partiellement rempli. Les deux initiatives sont aussi restées en suspens dans les deux conseils. Les commissions chargées de l'examen préalable ont indiqué dans leurs rapports qu'il y avait lieu d'examiner dans une *deuxième phase* l'opportunité de procéder à des révisions constitutionnelles. A cette occasion, ont été notamment mentionnées (FF 1991 III 652 s., IV 359):

- la délégation aux commissions de compétences de décisions;
- l'extension de la durée du mandat des présidents des conseils à deux ou à quatre ans et l'élection de plusieurs vice-présidents;
- la subordination intégrale au Parlement des services du Parlement.

12 Les travaux des Commissions des institutions politiques (CIP)

Lors de la session d'hiver 1991, les deux conseils ont transmis les initiatives Réforme du Parlement aux CIP, nouvellement créées, aux fins de poursuite du traitement. En janvier 1992, les commissions ont décidé d'attendre d'abord le

résultat de la votation populaire du 27 septembre 1992. Puis, chaque commission s'est livrée à une étude d'opportunité et a établi un ordre des questions irrésolues dans le domaine de la réforme du Parlement. A cette occasion, diverses mesures d'amélioration de l'organisation du Parlement et de la procédure parlementaire à l'échelon infra-constitutionnel ont à nouveau fait l'objet de discussions ainsi que d'une mise en chantier. Quant aux modifications constitutionnelles en suspens liées aux initiatives parlementaires Réforme du Parlement, la CIP du Conseil national a chargé son secrétariat, le 21 janvier 1993, de lui soumettre un avant-projet jusqu'à la fin 1993, environ. L'année 1995 a été articulée, comme date possible de votation populaire sur ces modifications constitutionnelles.

Les 24 juin et 30 août 1993, les deux commissions ont décidé d'instituer des sous-commissions conjointes pour l'examen préalable des propositions concernant les deux conseils émises dans le cadre de la réforme du Parlement¹⁾. Ces sous-commissions ont alors discuté en détail, lors de quatre séances, de l'avant-projet élaboré le 19 octobre 1993 et voté le 24 mai 1994 ce projet de révision à l'intention de la CIP du Conseil national, qui l'a approuvé lors de sa séance du 30 juin 1994 et a décidé de le soumettre, pour consultation, aux cantons et aux partis représentés à l'Assemblée fédérale.

Vingt-trois cantons et neuf partis ont fait usage de la possibilité qui leur était ainsi offerte. On peut constater en résumé qu'une grande majorité des instances consultées sont favorables aux propositions de la commission, du point de vue de leur *contenu*. On observe que la nette majorité des cantons (14 contre 5, 14 contre 6) s'est exprimée en faveur du transfert de compétence à la Confédération à l'article 81 (incompatibilité avec un mandat au Conseil des Etats) et à l'article 83 (indemnisation des députés au Conseil des Etats par la Confédération). Contre les autres propositions de la commission, seules des oppositions isolées se sont élevées.

Une majorité des instances consultées, qui s'est exprimée à propos de la marche à suivre proposée par la commission, *est en revanche opposée aux intentions de la commission de réaliser ce projet à l'heure actuelle* (BE, LU, OW, NW, GR, AR, AI, SG, AG, VS ainsi que le PRD, le PDC, l'UDC et l'AdI). A défaut de nécessité urgente de légiférer, il y a lieu de mettre en œuvre ces réformes à l'occasion de la révision totale de la constitution, respectivement d'une réforme d'ensemble de la direction de l'Etat.

13 Liens avec la révision totale de la constitution

Lorsque les sous-commissions des deux Commissions des institutions politiques ont examiné au début de l'été 1994 l'avant-projet et lorsque la CIP du Conseil national l'a adopté et transmis en procédure de consultation, on est parti d'un *processus en deux phases*.

¹⁾ Membres de la CIP-N: Borel (président), Darbellay, Dettling, Diener, Fritschi, Gross, Ruckstuhl, Hanspeter Seiler, Steinemann; membres de la CIP-E: Büttiker, Frick, Plattner, Rhinow, Roth.

Dans une première phase, il avait été question de soumettre au vote du peuple et des cantons un paquet de réformes de façon à être en mesure d'adapter les dispositions constitutionnelles en matière d'organisation et de procédure de l'Assemblée fédérale, qui peuvent être entreprises indépendamment d'une réforme de la direction de l'Etat proprement dite. A cette occasion, on aurait pu réaliser à court terme de nombreuses propositions de réforme émises au cours de ces dernières années.

Une reprise du projet de révision totale de la constitution ainsi qu'une réforme du gouvernement qui, selon de larges milieux, devrait s'étendre à une réforme du système politique proprement dite, sont par ailleurs actuellement en cours de discussion. Ces réformes incluraient également le Parlement. Dès lors, la question se pose de savoir s'il peut être judicieux d'entreprendre, à l'échelon constitutionnel, une réforme du Parlement plus modeste et de vouloir la soumettre à votation populaire.

Au début de l'été 1994, il était encore possible de répondre positivement à cette question: le projet d'une révision totale et en particulier sa liaison avec une réforme réelle de la direction de l'Etat étaient encore largement incertains. Aujourd'hui, la réponse doit être *plus ouverte*. Entre-temps, en effet, le projet d'une révision totale s'est considérablement précisé. Il s'ensuit qu'une partie importante des cantons et des partis est parvenue, en procédure de consultation, à la conclusion *qu'il est préférable d'intégrer ce projet à la révision totale plutôt que de procéder à une révision partielle anticipée*. La commission se rallie à ce point de vue en ce sens qu'elle *considère l'intégration à une révision totale comme une option prioritaire et une révision partielle désormais comme une option secondaire en cas de renvoi ou d'échec de la révision totale*.

L'intégration de ce projet à la révision totale correspond à l'organisation conçue par le Département fédéral de justice et police. Ce faisant, la révision totale devra se dérouler selon un *processus ouvert*. Il est prévisible que le Conseil fédéral présente au Parlement d'une part un projet de constitution remaniée et d'autre part des projets de substitution de base concernant des divers domaines précis (droits populaires, justice). Ces solutions de remplacement seront structurées formellement de «façon à pouvoir être insérées dans le projet définitif de constitution en lieu et place du texte constitutionnel mis à jour (système modulaire) ... D'autres secteurs de réformes pourront suivre, qui seront, de manière analogue, intégrés dans le texte constitutionnel. De même, les résultats de la réforme du gouvernement (2^e phase) ou de la réforme du Parlement pourraient plus tard être insérés dans le projet de constitution» (exposé de M. Koller, conseiller fédéral, lors de la conférence de presse du 27 juin 1994). Selon cette conception, la CIP, par son projet, érige *une première pierre* de l'édifice de la révision totale. Il y aura lieu, le moment venu, de procéder aux adaptations formelles nécessaires de façon à ce que la présente révision partielle devienne une partie de la révision totale. Quoi qu'il en soit, il sera possible de compléter le projet par d'autres projets de réforme qui résulteront de la suite des travaux de la CIP. Les sous-commissions conjointes des deux CIP ont d'ores et déjà reçu le mandat, notamment, d'examiner en une deuxième phase les questions d'une réforme du Parlement soulevées dans le contexte des discussions concernant une réforme fondamentale de la direction de l'Etat. Parmi ces questions, on compte en

premier lieu l'examen de la répartition des tâches entre le Parlement et le gouvernement et la structuration du processus législatif y relatif, de même que le droit électoral au Conseil national.

En cas de renvoi ou d'échec de la révision totale, la présente révision partielle peut en revanche être concrétisée telle quelle. Du moment que ce projet est d'ores et déjà prêt à être traité par le Parlement, il peut être saisi au vol: il permettrait la réalisation de demandes de réformes qui ne sont pour ainsi dire pas contestées du point de vue de leur contenu, comme le montre le résultat de la procédure de consultation. *La faute commise au cours des années 70, à savoir la politique du «tout ou rien», ne doit pas se répéter*; en effet, à cette époque, la plupart des «petits» projets de réforme ont déjà été différés en perspective de la réforme totale de la constitution, ce qui a eu pour effet de les enterrer pendant des décennies. En conséquence, il faudra réaliser sans plus attendre les projets de révision prêts à être traités et dont la mise en œuvre n'exige pas de grands efforts dans le cas où la révision totale traîne considérablement en longueur ou échoue.

2 Le contexte matériel et formel du «paquet de révisions» proposé

Comme on l'a relevé ci-dessus, il y a lieu de proposer, à l'occasion de ce projet, aux améliorations de l'organisation et de la procédure de l'Assemblée fédérale qui ne touchent pas au système politique actuel de la Suisse. Les réformes suivantes peuvent être réalisées dans ce cadre:

- Le traitement des objets au sein des conseils peut encore être amélioré sans sortir des structures du système politique actuel, notamment grâce à la concrétisation des initiatives parlementaires Petitpierre et Rhinow, encore en suspens: par le renforcement de la présidence des conseils, la possibilité de déléguer des compétences aux commissions parlementaires et l'institution plus fréquente de commissions communes des deux conseils.
- Une révision de l'article constitutionnel sur les incompatibilités avec un mandat au sein de l'Assemblée fédérale devrait permettre l'élaboration d'une législation d'exécution nuancée qui supprime les discriminations actuelles. D'une part, l'accès aux Chambres des ecclésiastiques et de ceux des fonctionnaires fédéraux qui ne participent pas aux processus décisionnels des organes exécutifs doit être possible parce que leur participation ne semble pas poser de problème du point de vue de la séparation des pouvoirs. Inversement, la réglementation d'incompatibilité devra être conçue de manière à comprendre l'exercice de fonctions déterminées difficilement conciliables avec un mandat parlementaire et ce toujours du point de vue de la séparation des pouvoirs.
- En outre, quelques dispositions constitutionnelles du XIX^e siècle doivent être adaptées aux exigences actuelles, dispositions d'ailleurs d'une portée pratique restreinte. C'est pourquoi on ne les a, par le passé, jamais considérées dignes d'une révision séparée: elles ont été régulièrement évacuées vers une hypothétique perspective à venir où elles feraient partie d'un ensemble plus vaste de révisions. Or, le temps est venu de créer les conditions d'une entreprise de cette ampleur. Parmi ces dispositions, certaines, il est vrai, revêtent une signification

limitée encore que des plus concrètes: l'exclusion du clergé du Conseil national ou le rattachement des services du Parlement au Conseil fédéral ont, selon les cas, des incidences pratiques inopportunes dans une démocratie moderne.

Ces différentes propositions de réformes doivent – sous réserve de les intégrer le cas échéant à un projet de révision totale (cf. ch. 13) – être présentées sous *la forme de deux projets d'arrêtés*. «L'arrêté fédéral sur les incompatibilités liées à un mandat à l'Assemblée fédérale» contient une révision de trois dispositions (abrogation de l'inéligibilité des membres du clergé, réglementation plus souple concernant les incompatibilités et égalité de traitement en la matière dans les deux conseils). Il en va de même pour les cinq ou six dispositions de l'«arrêté fédéral sur l'organisation de l'Assemblée fédérale» (durée du mandat de présidence, compétence pour le versement d'indemnités aux membres du Conseil des Etats, commissions parlementaires, différenciation des divers types de session, services du Parlement). La *forme* pressentie pour la révision de la constitution, qui est celle d'un *paquet de révisions*, pose le problème de l'interprétation du *principe de l'unité de matière*, principe ancré à l'article 121, 3^e al., cst., par l'introduction de l'initiative populaire pour la révision partielle de la constitution. L'article 75, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur les droits politiques retient ce principe selon lequel il doit exister «un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative». La pratique montre que les Chambres fédérales n'ont pas, jusqu'à ce jour, interprété cette exigence de «rapport intrinsèque» de manière restrictive. Un projet de révision qui traite divers aspects *du même domaine*¹⁾ est admissible, comme c'est le cas des deux présents projets d'arrêtés. La quantité des articles constitutionnels concernés revêt en l'occurrence peu d'importance. Cette pratique n'est pas sans exemples comparables à l'échelon fédéral et à l'échelon cantonal. On citera, comme paquet de révisions de la constitution, celui des dispositions sur la liberté de commerce et d'industrie (FF 1945 I 877). La révision de la constitution du canton de Zoug, nantie de la garantie des Chambres fédérales, offre un exemple récent, particulièrement instructif, d'une série de dix révisions partielles dont certaines, qui touchent des domaines particuliers, ont été structurées sous la forme de paquets de révision (p. ex. les droits populaires, le pouvoir du juge et l'organisation judiciaire, le parlement cantonal) (FF 1992 III 645).

3 Commentaire des différentes modifications constitutionnelles

31 Abolition de l'inéligibilité des ecclésiastiques au Conseil national (art. 75)

311 L'initiative parlementaire Sieber

Par une initiative déposée le 20 mars 1992, M. Sieber, conseiller national (PEP/ZH), demande une révision de l'article 75 cst. afin d'abolir l'inéligibilité au Conseil national des ecclésiastiques. Sur proposition de la Commission des

¹⁾ Voir à ce sujet les cas pratiques et le commentaire y relatif dans Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967/1982, vol. I, N° 379, vol. III, N° 379. – Cf. aussi l'expertise de l'Office fédéral de la justice du 18.12.1992 (JAAC 58/1994, N° 1, p. 46 à 50).

institutions politiques (CIP), le Conseil national a décidé, le 19 mars 1993, sans opposition, de donner suite à l'initiative. La CIP a ainsi reçu le mandat d'élaborer un projet au sens de l'initiative. Il serait judicieux de soumettre cette question au vote du peuple et des cantons dans le contexte de la révision totale de la constitution ou à tout le moins dans celui des dispositions relatives aux incompatibilités liées à un mandat au sein de l'Assemblée fédérale.

312 Champ d'application et portée de l'article 75 cst.

L'article 75 de la constitution recouvre le *droit d'éligibilité passif* dans le cas d'élections fédérales par le peuple. La seule élection populaire à l'échelon fédéral est l'élection au Conseil national. L'élection au Conseil des Etats, au contraire, relève du droit cantonal; le droit des cantons d'édicter leurs propres prescriptions en matière d'éligibilité, compte tenu de l'obligation d'égalité prévue à l'article 4 cst. (cf. FF 1989 III 712), est réservé. L'article 75 s'applique aussi indirectement à l'élection du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral par l'Assemblée fédérale, en ce sens que les articles 96 et 108 cst., qui règlent les conditions d'éligibilité de ces fonctions, renvoient à l'article 75. L'article 75, pour sa part, renvoie à l'article 74 cst.: est éligible, au Conseil national, quiconque peut prendre part aux élections au Conseil national. Ainsi, contrairement à nombre d'autres Etats, les conditions d'éligibilité ne sont pas plus sévères (p. ex. une limite d'âge plus élevée) que pour le droit de vote.

L'article 75 prévoit une *exception du droit d'éligibilité passif général*: ce droit ne s'applique qu'aux laïcs alors que les ecclésiastiques ne sont pas éligibles. Cette notion remonte à l'ordre juridique médiéval et féodal et constitue déjà un corps étranger dans la constitution de 1848. L'appartenance à une condition résulte de la naissance, de l'origine ou de la grâce divine et donc se soustrait à la libre volonté de l'individu. Dans cette acception, cette conception ne s'appliquait, en 1848 déjà, qu'aux prêtres catholiques, dont l'Eglise exclut toute activité hors de l'exercice du ministère. Dans la pratique, quelques difficultés d'interprétation du concept d'*ecclésiastique* sont apparues. La doctrine a fixé le principe, au fond aisément applicable, en vertu duquel doit être considéré comme ecclésiastique, toute personne «dont les activités sont principalement d'ordre spirituel» (Etienne Grisel, dans Commentaire cst., art. 75, ch. 27, avec renvois). En réalité, la question de l'application de l'article 75 cst. s'est posée pour près de 20 personnes élues au Conseil national. Toutes, sans exception, étaient protestantes. La plupart d'entre elles étaient d'anciens pasteurs qui n'exerçaient plus d'activité spirituelle au moment de leur élection au Conseil national. Ces cas ne posaient pas de problème d'admission. On peut démontrer que cinq pasteurs protestants en exercice ont été élus au Conseil national. En vertu de l'article 75 cst., ils ont dû abandonner leurs fonctions, ce qu'ils ont fait en partie en poursuivant leurs activités ecclésiastiques principales en tant que remplaçants ou diacres. Il y a lieu de procéder, de façon exhaustive et dans chaque cas, à l'examen des rapports personnels lors de la vérification des pouvoirs et de les évaluer à la lumière de la pratique actuelle (cf. p. ex. BO N 1991 2066, N 1971 1572).

Pour le reste, la pratique mentionnée est contraire à la lettre de l'article 75 cst. L'élection de personnes qui ne remplissent pas les conditions d'éligibilité ne

saurait être validée. En vertu des articles 22 et 29 de la loi fédérale sur les droits politiques (LDP), le nom des personnes non éligibles doit être biffé d'office de la liste de candidats. Dans la pratique et conformément à l'article 18, 3^e alinéa, LDP, cependant, on ne procède pas de cette manière avec les ecclésiastiques. On les considère bien plutôt comme faisant partie du cercle de personnes pour lequel l'article 77 cst. prévoit une *incompatibilité* entre le mandat au Conseil national et les activités exercées avant l'élection («les députés au Conseil des Etats, les membres du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par ce conseil»). Tout comme pour un fonctionnaire fédéral élu au Conseil national, un délai de quatre mois après leur entrée au Conseil national est accordé aux ecclésiastiques pour se décider entre les deux fonctions.

313 **Genèse et tentatives de révision de l'article 75 cst.**

La constitution de 1848 trouve son origine dans les suites d'une guerre civile. La période précédant la guerre du Sonderbund est marquée par le rôle important de l'Eglise catholique et les efforts qu'elle a entrepris pour exercer une influence sur l'Etat. Le rappel des jésuites à Lucerne a constitué l'une des causes de la guerre. Dans cette situation, il était compréhensible que le jeune Etat fédéral, qui se sentait menacé de l'extérieur, entende, à l'intérieur, se prémunir contre des groupes qu'il considérerait être ses ennemis. C'est pourquoi, trois articles confessionnels «d'exception» furent introduits dans la constitution: l'interdiction de l'ordre des jésuites (art. 51), l'interdiction de nouveaux couvents (art. 52) et, précisément, l'exclusion des ecclésiastiques du Conseil national.

Lors de la révision totale de 1872 de la constitution déjà, l'exclusion des ecclésiastiques du Conseil national a été retirée de la constitution; cette révision a cependant échoué. Puis, la constitution de 1874 a maintenu la disposition d'inéligibilité de 1848 en raison du «Kulturkampf» qui venait d'éclater. La majorité radicale du Parlement considérait le premier concile du Vatican et les publications y relatives du Pape comme un défi à l'Etat démocratique et libéral.

En 1919, le Conseil national a transmis deux interventions demandant d'examiner l'opportunité de lever l'incompatibilité des fonctions ecclésiastiques avec le mandat au Conseil national. Dans son rapport exhaustif du 4 avril 1921 (FF 1921 I 547; on trouvera notamment une présentation détaillée de la genèse de l'art. 75), le Conseil fédéral approuvait fondamentalement cette question. Quoi qu'il en soit, le rapport parvient aussi à la conclusion que «Le peuple ne comprendrait pas que (...) l'on mît en branle tout l'appareil électoral dans les circonstances actuelles». Le Conseil fédéral était quant à lui de l'avis qu'il n'était opportun de procéder «à une révision de l'article 75 cst. seulement une fois mise en route une révision totale ou des révisions particulières qui soient conçues de manière à comprendre la clause d'exclusion dans une série de rapports internes». Les conseils ont pris acte du rapport, tout deux insistant cependant que l'affaire devait être traitée sans retard (cf. BSt. N 1923 249 609; E 1923 194).

Les articles sur les jésuites, les ordres et les couvents (art. 51 et 52) ont été abrogés de la constitution en votation populaire, le 20 mars 1973. L'occasion en a en premier lieu été fournie par les intentions de ratifier la Convention européenne

des droits de l'homme sans émettre de réserves à ce sujet. Malgré les promesses faites près de cinquante ans plus tôt, l'article 75 cst. n'a cependant pas été inclus dans cette révision des articles confessionnels d'exception et ce contre une proposition de la minorité de la commission du Conseil national, rejetée le 19 septembre 1972, par 76 voix contre 66. Les adversaires de cette proposition n'ont pas invoqué d'opposition fondamentale, mais ils ne voulaient pas «charger le bateau». Une motion donnant mandat au Conseil fédéral de soumettre aux Chambres un projet de révision de l'article 75 cst. a donc été transmise. Cette revendication attend toujours et encore son accomplissement bien qu'elle ait été classée lors de l'adoption du rapport de gestion du Conseil fédéral pour 1980. Le Conseil fédéral avait alors justifié ce classement en arguant que le projet de la commission d'experts pour une révision totale de la constitution tenait compte de cette requête et que, par conséquent, un traitement séparé ne s'imposait pas.

314 Fondements de l'abolition de la clause d'inéligibilité

L'inéligibilité des ecclésiastiques au Conseil national constitue aujourd'hui une relique du XIX^e siècle vide de sens. Cette disposition constitutionnelle est contraire au principe de droit de vote et d'éligibilité *général*. Il n'existe aucun motif particulier qui justifie une dérogation à ce principe essentiel d'un Etat démocratique. Une telle discrimination envers une catégorie de citoyens n'est pas digne d'un Etat démocratique et doit donc être abolie.

En 1848, la crainte que les titulaires de charges ecclésiastiques gagnent une influence démesurée sur les affaires politiques et parlementaires pouvait peut-être se comprendre. Mais aujourd'hui, personne ne saurait faire valoir sérieusement une telle forme de danger. D'autres catégories de la population exercent une influence plus importante sur les affaires parlementaires – d'ailleurs, sans que l'on ait songé à examiner la question de l'exclusion de leurs représentants au Parlement. Mais d'un autre côté, on peut soulever l'objection que l'article 75 cst. constitue, dans sa forme actuelle, une garantie contre une politisation de l'Eglise et les problèmes internes qui s'ensuivraient. Cette argumentation tient l'Eglise en tutelle d'autorité; on doit laisser aux Eglises le soin de décider elles-mêmes si l'exercice d'une charge ecclésiastique est compatible avec un mandat parlementaire.

32 Incompatibilité entre une fonction publique fédérale et un mandat aux Chambres fédérales (art. 77 et 81)

321 Droit en vigueur

Les articles 77 et 81 cst. désignent les fonctions incompatibles avec un mandat au Conseil national ou au Conseil des Etats. Une différence existe cependant entre les deux articles: alors que les membres du Conseil national ne sauraient être en même temps fonctionnaires fédéraux, une telle restriction fait défaut pour le Conseil des Etats. En laissant au droit cantonal le mode d'élection au Conseil des Etats, le Législateur a aussi voulu laisser aux cantons la liberté de choisir de se faire représenter au Conseil des Etats par des fonctionnaires fédéraux. Se fondant

sur le statut des fonctionnaires, la Confédération a du reste la possibilité d'empêcher les doubles mandats de député au Conseil des Etats et de fonctionnaire fédéral. L'article 14, 1^{er} alinéa, du statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 dispose que le fonctionnaire fédéral ne peut revêtir une charge publique, en l'occurrence celle de député au Conseil des Etats, que s'il y est autorisé par le service compétent.

Selon l'article 77 cst., l'incompatibilité entre le mandat au Conseil national et le statut de fonctionnaire s'applique aux fonctionnaires nommés par le Conseil fédéral. Cette formulation pourrait laisser entendre que les fonctionnaires qui ne sont pas nommés par le Conseil fédéral peuvent siéger au Conseil national. Une autre interprétation s'est toutefois imposée dans la pratique, comme le remarque Kurt Eichenberger dans un avis de droit rédigé en 1975:

Cependant, selon la jurisprudence et la doctrine, cette conclusion ne saurait être tirée. D'après l'interprétation admise, cette disposition constitutionnelle vise simplement à distinguer les fonctionnaires fédéraux des fonctionnaires cantonaux, afin de soumettre les premiers – et seulement les premiers – au régime de l'incompatibilité. Dans les premières décennies de l'Etat fédéral, tous les fonctionnaires fédéraux étaient encore nommés par le Conseil fédéral lui-même, de sorte qu'en désignant l'organe de nomination (Conseil fédéral) on entendait marquer la différence entre fonctionnaires fédéraux et fonctionnaires cantonaux. (Avis de droit sur des questions relatives à l'incompatibilité entre le mandat de conseiller national et le statut de fonctionnaire fédéral (art. 77 cst.) présenté à la Commission de vérification des pouvoirs du Conseil national par M. Kurt Eichenberger, docteur en droit, professeur titulaire de droit public et administratif à l'Université de Bâle, mai 1975.)

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que l'article 18 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques, qui précise l'article 77 cst., étende l'incompatibilité à tous les fonctionnaires fédéraux.

Donc, un fonctionnaire fédéral ne peut devenir conseiller national. Pour mieux cerner dans la pratique la notion de «fonctionnaire fédéral», les juristes se sont référés à la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires, de sorte que, comme l'explique Jean-François Aubert (Commentaire cst., art. 77, ch. 21 ss), sont considérées concernées par la règle d'incompatibilité les personnes suivantes:

1. Les personnes nommées en qualité de fonctionnaire par le Conseil fédéral, par un service qui lui est subordonné, par le Tribunal fédéral ou par le Tribunal fédéral des assurances.
2. Les personnes engagées en qualité d'employés de la Confédération.
3. Les officiers supérieurs et les commandants de corps qui font partie du commandement de l'armée, ainsi que les commandants de division.
4. Les professeurs aux Ecoles polytechniques fédérales, du moins lorsqu'ils sont engagés à temps complet.
5. Les buralistes postaux (en 1983, M. Pierre-David Candaux, conseiller national, n'a pu entrer en fonction au Conseil national qu'après avoir renoncé à l'emploi de buraliste postal qu'il occupait dans un village du canton de Vaud; BO N 1983 1579 à 1583).

En revanche, *il n'y a pas d'incompatibilité* pour les membres des conseils d'administration des établissements, entreprises et autres institutions de la Confédération.

Enfin, la situation de certains «délégués» ou «préposés», chargés par le Conseil fédéral de tâches spéciales, nouvelles ou temporaires, *n'est pas claire*. A chaque fois qu'un tel cas s'est présenté (on se souvient p. ex. du «préposé à la surveillance des prix»), il a fallu débattre de la position à adopter.

322 Tentatives antérieures de réforme

Les critiques dont fait l'objet le système actuel, qui veut qu'un fonctionnaire fédéral, quel qu'il soit, ne puisse exercer la fonction de conseiller national, ne datent pas d'hier. A la suite du dépôt d'une motion, le Conseil fédéral a proposé en 1920 (message du 7 juin 1920; FF 1920 III 611 ss) une révision de la constitution selon laquelle l'incompatibilité n'aurait touché que les hauts fonctionnaires dépendant directement des chefs de département, ainsi que les directeurs des CFF; accessoirement, des réglementations particulières auraient pu être arrêtées pour les autres fonctionnaires; ce projet n'a cependant pas reçu l'aval du Conseil des Etats. De même, une initiative populaire de contenu identique a été rejetée par le peuple et les cantons par un vote intervenu le 11 juin 1922.

Lors des délibérations relatives à la loi sur les droits politiques en 1976, la commission du Conseil national, à une courte majorité il est vrai, a proposé de formuler l'article 18, 1^{er} alinéa, de telle façon que l'incompatibilité ne touche que les fonctionnaires nommés directement par le Conseil fédéral. A l'inverse, une minorité souhaitait étendre l'incompatibilité à un certain nombre d'autres fonctions (notamment celles de membres des conseils d'administration des PTT et des CFF). Majorité et minorité furent renvoyées dos à dos et c'est le texte du Conseil fédéral qui l'emporta, à savoir la version actuelle du 1^{er} alinéa de l'article 18.

La question s'est posée à nouveau à l'occasion de la révision, en 1983, de la loi sur les rapports entre les conseils. Le Conseil national avait alors nettement rejeté une proposition visant non seulement à reformuler l'article 81 cst. sur le modèle de l'article 77 cst. mais en outre à étendre, dans l'un et l'autre article, l'incompatibilité aux «personnes nommées directement par le Conseil fédéral qui collaborent dans d'autres organes que les organes consultatifs de l'administration centrale et des régies de la Confédération» (BO N 1983 80 à 104). En revanche, à l'occasion d'une révision du règlement du Conseil national intervenue peu après, il a adopté une disposition selon laquelle «les personnes directement nommées par le Conseil fédéral, qui exercent une activité au sein d'organes de l'administration centrale ou d'entreprises en régie de la Confédération n'ayant pas un caractère purement consultatif, ne peuvent être membres des commissions parlementaires qui exercent un contrôle sur l'activité de ces organes» (art. 14 RCN). Le Conseil des Etats a pour sa part rejeté une telle disposition.

Dans le contexte du débat mené jusqu'à ce jour autour d'une révision totale de la constitution, il s'agissait avant tout de savoir si l'incompatibilité doit s'appliquer à tous les fonctionnaires fédéraux ou uniquement à ceux qui occupent certaines positions (les hauts fonctionnaires de préférence). La majorité du Groupe de travail pour la préparation d'une révision totale de la constitution («Groupe de travail Wahlen») s'est exprimée en faveur du maintien de l'usage restrictif (rapport final de 1973, vol. VI, p. 530) tandis que le projet de la commission

d'experts de 1977 et l'essai de modèle du DFJP de 1985 renvoient à l'échelon de la loi la réglementation de questions très complexes. Il ressort cependant de toutes les discussions sur les incompatibilités que l'on a à l'évidence toujours *admis comme allant de soi que les dispositions y relatives devaient s'appliquer aussi bien au Conseil national qu'au Conseil des Etats*.

Les interventions déposées à l'occasion d'une révision partielle de la constitution et visant à modifier l'article 81 cst. n'ont eu aucun succès décisif. Le 23 mars 1984, le Conseil national, avec l'assentiment du Conseil fédéral, transmettait tacitement un postulat demandant l'harmonisation de l'article 81 avec l'article 77. Dans son avis, le Conseil fédéral indiquait que la question serait examinée dans le contexte de la révision totale de la constitution. Un postulat de majorité d'une commission du Conseil national, qui avait examiné une initiative parlementaire de M. Ruf, conseiller national, (89.230 Conseil des Etats. Inéligibilité des fonctionnaires fédéraux) allait dans le même sens. Le 21 mars 1991, par 42 voix contre 30, le Conseil national refusait tout d'abord une proposition dirigée contre ce postulat. A la suite de quoi, il donnait, par 39 voix contre 32, sa préférence à une proposition de commission qui demandait une motion, plus contraignante. D'après le motif invoqué, on insistait pour que la solution du problème soit prise en mains de manière expéditive et ne soit pas renvoyée aux calendes grecques sous prétexte de révision totale (cf. BO N 1991, 710 ss). Le 19 septembre 1991, le Conseil des Etats refusait, sans contre-proposition, cette motion du Conseil national.

323 Arguments en faveur d'une égalité de traitement entre les deux Chambres en matière d'incompatibilité des mandats

Comme on a pu le lire ci-dessus, les opinions les plus récentes émises dans les deux Chambres sur la question de l'incompatibilité entre le mandat au Conseil des Etats et la fonction publique fédérale sont diamétralement opposées. Le rapporteur du Bureau du Conseil des Etats s'exprimait devant le conseil, le 19 septembre 1991: «Il serait inconvenant que, dans cette question, notre conseil veuille abandonner le fédéralisme et, par la promulgation dans la constitution de dispositions sur l'incompatibilité, restreindre les droits des cantons» (BO E 1991 685). Le conseil n'avait apparemment pas du tout les intentions de poursuivre le traitement de cette question et a rejeté la motion sans discussion et à l'unanimité.

L'argument fondamental de la séparation des pouvoirs parle en faveur d'une égalité de traitement entre les deux Chambres. En fait, il y a lieu d'éviter avant tout dans la pratique que les hauts fonctionnaires élus au Parlement soient placés devant l'alternative, soit de devoir s'opposer, le cas échéant, à leur chef de département ou même à l'ensemble du Conseil fédéral, soit, par loyauté envers leurs supérieurs, de renoncer à l'exercice librement consenti de leur mandat.

Il convient par ailleurs de rappeler que le Conseil des Etats n'est pas une autorité des cantons, mais une autorité fédérale. On ne peut par conséquent pas considérer comme une ingérence injustifiée dans les droits cantonaux le fait que la Confédération prenne les dispositions nécessaires afin que cette même autorité fédérale soit en mesure d'assumer les fonctions qui sont les siennes, sans que

surgissent des conflits d'intérêts du type de ceux mentionnés ci-dessus. Sans quoi, selon la même argumentation, les incompatibilités qui existent déjà entre le mandat au Conseil des Etats, d'une part, et le mandat au Conseil fédéral et au Conseil national, d'autre part, pourraient être jugées comme une ingérence dans les droits des cantons, ce qui constitue à l'évidence une absurdité.

Quelques fonctionnaires fédéraux ont de tout temps ça et là siégé au Conseil des Etats sans que les conflits d'intérêts et de loyauté conduisent à des problèmes sérieux. C'est à peine si la signification relativement modeste que ce thème revêt dans la pratique justifie une révision de la constitution suscitée par cette question exclusivement. Une harmonisation des articles 77 et 81 est toutefois raisonnable dans le cadre d'une révision des diverses dispositions constitutionnelles concernant l'organisation et la procédure de l'Assemblée fédérale et d'un examen général des dispositions sur les incompatibilités.

Le transfert de compétences à la Confédération lié à la combinaison des deux articles ne pose apparemment aucun problème à la grande majorité des cantons: 14 cantons sur 19 l'ont approuvé en procédure de consultation (LU, UR, OW, GL, SO, BS, BL, SH, AR, GR, AG, TG, TI, VD). Seuls 4 cantons (AI, VS, GE, JU) considèrent la réglementation de l'incompatibilité avec un mandat au Conseil des Etats comme une affaire exclusivement cantonale alors qu'un autre canton (SG) ne voit pas la nécessité de légiférer. La majorité des partis qui se sont exprimés approuvent aussi ce transfert de compétences: PDC, PSS, PEP, DS et EDU.

324 Arguments en faveur d'un réexamen concret des dispositions en vigueur relatives à l'incompatibilité

L'harmonisation des deux articles 77 et 81 offre l'occasion de réexaminer la question des incompatibilités également du point de vue de la matière. Comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, l'article 77 et son application ne manquent pas de susciter des controverses. C'est ainsi que les critiques portent avant tout sur le fait que selon la pratique en vigueur, des professeurs des Ecoles polytechniques fédérales ou des employés postaux ne peuvent par exemple siéger au Conseil national, contrairement aux membres des conseils d'administration des PTT ou des CFF.

Les dispositions en vigueur s'avèrent donc doublement insatisfaisantes: d'une part, les personnes dont l'activité professionnelle ne présente aucune incompatibilité avec l'exercice d'un mandat parlementaire se voient exclues du Conseil national, d'autre part, les personnes dont les fonctions se concilient difficilement avec un tel mandat sont habilitées à l'exercer. Il faudrait par conséquent élaborer une formulation plus nuancée, plus précise, qui établisse une nette distinction entre les catégories de personnes autorisées à siéger au Parlement et celles tombant sous le coup d'une incompatibilité. La mise au point d'une telle formulation présente des difficultés, compte tenu de la diversité des groupes concernés c'est pourquoi il serait plus judicieux de ne pas l'inscrire dans la constitution. L'énumération au niveau constitutionnel des groupes de personnes que le Conseil fédéral peut simplement redéfinir par le biais d'une modification de l'ordonnance y relative s'avère problématique. En effet, si la constitution

prévoyait par exemple que «les fonctionnaires choisis directement par le Conseil fédéral» ne peuvent siéger au Parlement, il s'agirait, conformément à l'article 4, 1^{er} alinéa, du règlement des fonctionnaires (1) du 10 novembre 1959, des fonctionnaires rémunérés à partir de la classe de traitement 28. En modifiant cette ordonnance, le Conseil fédéral changerait également la portée de l'article constitutionnel.

La constitution devrait donc uniquement disposer que les membres du Conseil fédéral ne peuvent siéger dans les Chambres fédérales et que les membres d'un conseil ne peuvent siéger dans l'autre conseil. La réglementation des incompatibilités touchant les fonctionnaires ou autres personnes au service de la Confédération incomberait à la législation.

325 Fondements d'une réglementation légale

325.1 Exposé des principes

La commission s'est livrée à une réflexion approfondie sur l'élaboration d'une future législation afférente aux incompatibilités liées à un mandat parlementaire, qui définisse les groupes de personnes exclus de l'exercice d'un tel mandat. La commission estime qu'il y a déjà lieu de mettre en place les lignes directrices de la future législation dans le cadre de ce rapport consacré à l'article constitutionnel y relatif, de sorte que le Parlement, le peuple et les cantons puissent se prononcer en connaissance des éventuelles incidences concrètes de leur décision.

La définition des groupes de personnes soumis ou non à une clause d'incompatibilité exige la mise en balance de deux principes démocratiques essentiels: d'une part, celui de la séparation des pouvoirs selon lequel le Parlement ne devrait pas être affecté par des implications personnelles dans l'exercice de ses fonctions de législation et de contrôle. D'autre part, il ne faudrait pas porter atteinte au droit général de vote et d'éligibilité des citoyens: en effet, toute clause d'incompatibilité restreint les possibilités de choix des électeurs et, pour les personnes concernées, une incompatibilité signifie la perte d'un droit politique.

On recherchera donc une solution visant à exclure uniquement les personnes dont les activités professionnelles peuvent constituer une entrave à l'exercice d'un mandat politique en toute indépendance. Si l'on s'efforce d'observer la plus grande retenue possible face à une limitation du droit de vote et d'éligibilité général, les clauses d'incompatibilité ne devraient plus toucher l'ensemble des fonctionnaires; il incomberait alors aux électeurs d'appuyer ou non l'élection au Parlement d'une employée postale ou d'un mécanicien de locomotive. Les activités d'un haut fonctionnaire associé dans une mesure significative au processus décisionnel des pouvoirs exécutifs sont de toute manière incompatibles avec un mandat parlementaire. C'est ainsi que le directeur d'un office fédéral, par exemple, est soumis à une obligation de loyauté très stricte envers le chef de son département et l'ensemble du Conseil fédéral, ce qui porterait atteinte, dans certains cas, au libre exercice d'un mandat au Parlement.

Quelques cantons appliquent déjà par ailleurs une réglementation nuancée dans ce sens: dans le canton de Zurich, par exemple, les juges cantonaux ou les juges administratifs à titre principal ainsi que les fonctionnaires et employés placés

directement sous la surveillance d'un chef de département sont exclus de l'exercice d'un mandat au parlement cantonal. En juin 1993, une tentative du gouvernement zurichois visant à étendre les clauses d'incompatibilité à l'ensemble des fonctionnaires et employés du canton s'est heurtée à la résistance du Grand Conseil zurichois. A l'instar de Zurich, cinq autres cantons appliquent des clauses d'incompatibilités: c'est ainsi qu'à Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Glaris, Schaffhouse et Saint-Gall, seuls les hauts fonctionnaires et/ou les juges ne peuvent exercer un mandat au parlement cantonal. Six autres cantons n'ont en revanche fixé aucune limite à l'éligibilité au parlement cantonal, tandis que les quatorze cantons restants excluent en général les personnes employées par l'Etat, parfois à l'exception des enseignants.

Néanmoins, si l'on suit le principe de la séparation des pouvoirs, il y a lieu de ne pas prendre uniquement en considération les clauses d'incompatibilités applicables aux fonctionnaires, mais également les activités d'autres personnes au service de la Confédération du point de vue de l'indépendance dans l'exercice du mandat. Il s'agit notamment des membres des conseils d'administration cités plus haut (PTT, CFF) ainsi que les délégués et préposés de la Confédération exerçant d'importantes fonctions de droit public avec un pouvoir de décision étendu. On critiquera, par exemple, le fait que les membres des conseils d'administration des régies de la Confédération contrôlent le budget ainsi que le rapport de gestion de ces mêmes établissements.

En conséquence, il conviendra de suivre, dans l'élaboration de la loi, les deux principes suivants:

1. Limitation de l'incompatibilité aux hauts fonctionnaires associés dans une mesure significative au processus décisionnel des pouvoirs exécutifs.
2. Introduction d'une incompatibilité pour les membres des conseils d'administration des établissements publics ainsi que pour d'autres personnes qui sont au service de la Confédération et à ce titre exercent des fonctions dotées de vastes compétences décisionnelles.

Deux minorités de la commission ne peuvent se rallier à ces deux principes:

Une minorité 1 comptant quatre membres de la commission s'oppose au premier principe et est d'avis que l'incompatibilité avec un mandat aux Chambres fédérales devrait s'appliquer à tous les membres de l'administration fédérale à l'exception des régies et des EPF. Tel est l'unique moyen de tenir compte de manière satisfaisante du principe de la séparation des pouvoirs.

Une minorité 2 comptant deux membres de la commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu de frapper d'incompatibilité les membres de conseils d'administration des établissements publics. Le Parlement aussi bien que les entreprises publiques tirent un avantage de ce genre de doubles mandats, selon l'argumentation de cette minorité. En effet, les membres de conseils d'administration sont à même de faire profiter le Parlement de leur expérience.

325.2 Les groupes de personnes touchés par l'incompatibilité

Dans les limites de la législation d'exécution, il sera nécessaire de définir avec précision lesquelles des activités exercées au service de la Confédération sont

incompatibles avec un mandat aux Chambres fédérales. En l'espèce, il s'agit avant tout de mettre en évidence les groupes de personnes susceptibles d'être frappées d'une telle incompatibilité. A ce sujet, il y a lieu de distinguer en gros trois catégories:

1. *Personnes élues par l'Assemblée fédérale ou par ses organes*

Font partie de cette catégorie conformément à l'article 85, 4^e alinéa, cst.: les membres du Conseil fédéral, les juges fédéraux, le chancelier de la Confédération et le général en chef de l'armée. En outre, appartiennent à ce groupe tous les fonctionnaires des services du Parlement qui seront administrativement rattachés à l'Assemblée fédérale en vertu de l'article 94^{bis} cst. Ainsi, même des fonctionnaires qui ne sont pas hauts fonctionnaires ne pourront exercer de mandat parlementaire, exclusion qui s'impose en considération des relations étroites de ces personnes avec le Parlement.

2. *Hauts fonctionnaires associés dans une mesure significative au processus décisionnel des pouvoirs exécutifs*

Deux manières de procéder sont essentiellement envisageables pour délimiter les groupes de personnes frappées d'incompatibilité:

- a. D'une part, une classe de salaire fixée par la loi pourrait constituer un critère de délimitation; la 28^e classe paraît en l'espèce indiquée. En effet, à l'exception de quelques fonctionnaires des CFF et des PTT appartenant à des classes élevées, ainsi que ceux du Tribunal fédéral, conformément à l'article 4, 1^{er} alinéa, du statut des fonctionnaires (1), ceux-ci sont directement nommés par le Conseil fédéral à partir de la 28^e classe de salaire. La nomination par le Conseil fédéral réglée au seul échelon de l'ordonnance (règlement des fonctionnaires) ne doit pas être l'unique critère d'incompatibilité: il y a lieu d'inclure la classe de salaire fixée à l'échelon de la loi (statut des fonctionnaires, art. 36). Une telle réglementation comporte l'avantage de ne pas soulever de problème d'interprétation lors de son application et ainsi de fournir une sécurité juridique de niveau élevé. Il reste que le niveau de la classe de salaire n'est pas toujours éloquent quant à l'étendue de la participation des fonctionnaires concernés au processus décisionnel.
- b. C'est pourquoi la deuxième possibilité consisterait à dresser dans la loi la liste des fonctions frappées d'incompatibilité. Peuvent par exemple figurer dans cette liste: les directeurs d'offices, les sous-directeurs, les chefs de division principale, de division et éventuellement de sections ainsi que les adjoints. Il conviendrait éventuellement de distinguer entre les divers domaines administratifs, en particulier entre administration centrale et entreprises en régie. De plus, diverses fonctions militaires devraient figurer dans cette liste, comme le chef de l'Etat-major général, le chef de l'Instruction et le chef de l'Armement.

Cette deuxième variante de catalogue dans la loi des fonctions frappées d'incompatibilité est particulièrement indiquée pour tenir compte de divers cas particuliers comme les professeurs des EPF. Ceux-ci sont nommés par le Conseil fédéral, en vertu de l'article 4, 1^{er} alinéa, de l'ordonnance du 16 novembre 1983 sur le corps des maîtres des Ecoles polytechniques

fédérales (RS 414.142) et sont situés dans une classe supérieure à la 28^e classe de salaire. Ainsi, ils répondent aux critères de haut fonctionnaire: ils tomberaient donc, selon la première variante, dans la catégorie des incompatibilités sauf s'ils constituent une exception explicitement mentionnée dans la loi. Quoi qu'il en soit, la commission est d'avis qu'il y a lieu de faire une exception à la règle d'incompatibilité pour les professeurs des EPF puisqu'ils ne sont pas directement associés aux processus décisionnels politiques.

3. *Conseils d'administration d'entreprises publiques ainsi que d'autres personnes qui, au service de la Confédération, exercent des fonctions dotées de vastes compétences décisionnelles*

Comme c'est le cas pour les hauts fonctionnaires, on peut envisager deux manières de procéder afin de délimiter les groupes de personnes frappées d'incompatibilité:

- a. D'une part, en cas d'incompatibilité, il serait possible d'introduire dans la loi un critère déterminé, sans équivoque et qui soit schématique. L'article 14 du règlement du Conseil national serait de nature à inspirer opportunément la législation d'exécution. Cet article fixe des incompatibilités entre le statut de membre dans les commissions parlementaires dotées de fonctions de contrôle déterminées et diverses activités au service de la Confédération. Si la formulation de cet article devait être reprise, seraient exclues d'un mandat parlementaire «les personnes directement nommées par le Conseil fédéral, qui exercent une activité au sein d'organes de l'administration centrale ou d'entreprises en régie de la Confédération n'ayant pas un caractère purement consultatif». Cette définition permettrait d'englober des personnes qui exercent des fonctions dans des organes pourvus d'attributions décisionnelles de l'administration centrale ou des entreprises en régie (= «n'ayant pas un caractère consultatif»). On ne parle expressément pas d'organes de la Confédération, mais il s'agit simplement des organes qui appartiennent à l'administration fédérale au sens restreint du terme, conformément à l'article 58 de la loi sur l'organisation de l'administration (LOA). Le critère de la nomination directe par le Conseil fédéral permet, dans la pratique, d'éviter les difficultés de délimitation en ce sens que certains délégués et préposés du Conseil fédéral sont inclus de facto.

Selon cette définition, tomberaient dans la catégorie des personnes frappées d'incompatibilité: les membres du Conseil des Ecoles polytechniques fédérales, les personnes qui exercent à titre accessoire des fonctions d'exécution sur mandat du Conseil fédéral (p. ex., le délégué à la surveillance des prix), les membres des conseils d'administration des PTT et des CFF, les membres de la Commission fédérale des banques.

- b. Une telle réglementation n'engloberait pas les membres du Conseil de banque de la Banque nationale suisse, les membres des conseils d'administration des institutions suisses d'assurance-accidents, les membres des fondations de droit privé ou public (p. ex. Pro Helvetia, ou le Fonds national), les membres des conseils d'administration ou des organes de surveillance des entreprises privées à économie mixte ou les entreprises privées chargées d'exécuter des tâches publiques (p. ex. BUTYRA, l'Union suisse du commerce du fromage). Ces institutions ne sont pas mentionnées à l'article 58 LOA et ne font donc pas partie de l'administration fédérale au

sens restreint du terme. Pour l'heure, la commission ne souhaite pas encore donner de réponse sur la question de savoir si quelques-unes de ces fonctions ne devraient pas être frappées d'incompatibilité avec un mandat parlementaire. Si, toutefois, tel devait être le cas, il y aurait lieu de choisir la deuxième manière de procéder, soit la liste dans la loi de toutes les fonctions concernées par l'incompatibilité.

33 Renforcement de la présidence des conseils (art. 78 et 82)

331 Droit en vigueur et pratique actuelle

En vertu du règlement du Conseil national (art. 8), le président du conseil est élu pour une année, pratique qui dure depuis 1848 bien que la constitution en prévoit une autre: l'article 78, 1^{er} alinéa, stipule que «le Conseil national choisit dans son sein, pour chaque session ordinaire ou extraordinaire, un président et un vice-président». Lors de la révision de la constitution de 1874, le législateur a maintenu cette disposition, même si l'on peut admettre qu'il n'ignorait pas cette contradiction par rapport à l'usage. La pratique de la présidence annuelle n'a pas été modifiée au XX^e siècle.

Par la limitation de la durée du mandat, le législateur a voulu avant tout exprimer sa volonté de prévenir l'apparition d'un déploiement de puissance personnelle. De la même manière, selon l'article 78, 2^e alinéa, le président sortant n'est rééligible ni en qualité de président, ni en qualité de vice-président. En revanche, l'élection du vice-président sortant à la présidence est de tradition.

A l'instar de l'article 78, l'article 82 limite la durée du mandat de président du Conseil des Etats à une «session» (allemand: «Sitzung» pour «session»), ici aussi l'usage étant d'une année, comme le prévoit le règlement du Conseil des Etats (art. 5). Entre les lignes de l'article 82, on perçoit également l'intention de prévenir une concentration de pouvoir trop forte, encore qu'en l'occurrence l'on se réfère davantage aux cantons qu'aux personnes. Il résulte des dispositions de l'article 82, 2^e et 3^e alinéas, qu'un canton ne peut être représenté à la présidence qu'après une interruption de deux ans au moins.

332 Appréciation de la présidence annuelle dans les divers projets constitutionnels

Depuis 1977, tous les projets de révision totale de la constitution prévoient une durée annuelle du mandat de président et de vice-président, sans cependant établir de distinction entre le Conseil national et le Conseil des Etats, mais par un article valable pour les deux présidences des conseils. Le projet constitutionnel de la commission d'experts pour l'élaboration d'une révision totale de la constitution, de 1977, l'essai de modèle du DFJP, de 1985, et le projet constitutionnel d'Alfred Kölz et Jörg Paul Müller, de 1990, consacrent à la présidence des conseils précisément une seule et unique phrase sur la durée d'une année. La disposition portant sur l'interdiction de rééligibilité a été abandonnée dans les trois projets, de même que la clause du canton relative à la présidence du Conseil des Etats.

En 1977, on s'est même demandé si une disposition sur la durée du mandat à la présidence des conseils était digne de figurer dans la constitution: «La commission n'a accepté qu'à une faible majorité la disposition suivant laquelle chaque conseil élit, parmi ses membres, un président et un vice-président pour la durée d'un an. On pourrait la considérer comme superflue, parce que paraissant aller de soi. Mais comme le président du Conseil national occupe, protocolairement, la position la plus élevée dans le pays, on accepta l'argument selon lequel il fallait faire ressortir cela de la constitution.»(cf. le rapport de la Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution, Berne, 1977, p. 158).

La question de la prolongation de la durée du mandat n'a vraisemblablement plus fait l'objet des discussions en 1977; elle le fut cependant en 1973 par le groupe de travail Wahlen, partisan du maintien du système actuel; en effet, selon lui, une présidence plus longue, assurant davantage de continuité, serait certes souhaitable, mais dans le système suisse de milice, il deviendrait difficile de trouver des parlementaires disposés à assumer de telles fonctions pendant une plus longue période. (Groupe de travail pour la préparation d'une révision totale de la constitution: rapport final du groupe de travail, vol. VI, Berne 1973, p. 535).

333 Amélioration de la continuité de la conduite des conseils: élection d'un second vice-président

La commission a étudié attentivement diverses solutions visant à améliorer la continuité dans la conduite des Chambres fédérales. A cet effet, elle s'est penchée avant tout sur la question de savoir s'il fallait instaurer une présidence unique prolongée ou augmenter le nombre de personnes à la tête des conseils. La majorité de la commission partage les doutes déjà exprimés dans les années 1970 au sujet d'une présidence de conseil prolongée dans le cas d'un parlement de milice. Elle est donc parvenue à la conclusion qu'il était opportun de renforcer la continuité en matière de conduite des conseils grâce à l'élection d'un second vice-président.

Une présidence formée d'un président, d'un premier et d'un second vice-président ne déroge pas à la tradition helvétique du principe de collégialité. L'adoption d'une telle formule permettrait la représentation de divers groupements politiques à la présidence des conseils. L'augmentation du nombre de personnes accroîtrait la capacité de la présidence d'assumer les diverses tâches inhérentes à la conduite des conseils. Le fait que chaque année une autre personne exerce les fonctions de président exclut une concentration du pouvoir entre les mains d'une seule et même personne.

Une présidence constituée de plusieurs personnes offre notamment l'avantage de répartir la charge du travail entre plusieurs personnes conformément au principe du parlement de milice. Un des vice-présidents pourrait ainsi assurer la présidence des débats du conseil, ce qui laisserait au président davantage de temps pour se consacrer à ses obligations de représentation ainsi qu'aux relations publiques. Il conviendrait éventuellement de fixer, dans les règlements des conseils, les droits et obligations des trois membres de la présidence.

En cas d'adoption d'une présidence de trois personnes, il serait opportun de ne désigner qu'un député par canton à la présidence du Conseil des Etats.

334 Proposition de minorité: présidence bisannuelle

Une minorité de la commission comptant sept membres est d'avis que la transition à une durée plus longue de présidence est actuellement indiquée. Ainsi, le président a plus de temps à sa disposition pour mettre en œuvre une conduite du conseil exercée avec davantage de continuité, pour entretenir des contacts internationaux sur une période plus longue et mettre le président et le Parlement en confiance auprès du public. Si l'on part de la pratique actuelle selon laquelle le vice-président reprend la présidence une fois la durée de présidence écoulée, il en résulte une continuité qui s'étend sur une période relativement longue.

Contrairement à une présidence composée de plusieurs personnes, une présidence unique prolongée présente en particulier l'avantage de régler la question de l'attribution de compétences et de permettre, vis-à-vis de l'extérieur, d'identifier la conduite des conseils à une seule personne, en l'occurrence le président. Si le vice-président devait être mieux intégré dans la conduite des conseils, aucun obstacle de nature juridique ne s'y opposerait. Le mandat doit être étendu à deux ans, ce qui, du reste, correspond à la durée de présidence des commissions.

Le 2^e alinéa stipule que la même personne ne saurait être élue deux fois de suite, aussi bien à la présidence qu'à la vice-présidence.

Les articles 78 et 82 sont formulés de façon analogue; il est d'ailleurs possible d'abandonner la «clause du canton» qui ne s'applique qu'au Conseil des Etats: il y a ainsi lieu de biffer les dispositions de l'article 82, 2^e et 3^e alinéas, selon lesquelles le même canton peut à nouveau accéder à la présidence après une interruption de deux années seulement.

L'évaluation des prises de position des cantons et des partis montre qu'une importante majorité accueille favorablement un élargissement de la présidence des conseils et accorde sa préférence à la variante de la majorité de la commission selon laquelle ce renforcement doit avoir lieu par l'élection d'un second vice-président. Sur 18 prises de position, deux soutiennent la proposition de la minorité de la commission de prolonger le mandat à deux ans (SZ; PRD).

34 Indemnisation des membres du Conseil des Etats par la Confédération (art. 83)

341 Pratique de l'indemnisation des membres du Conseil des Etats

Alors qu'en vertu de l'article 79 cst., la Confédération assume le paiement des indemnités des membres du Conseil national, l'article 83 cst. dispose que cette tâche incombe aux cantons pour le Conseil des Etats. Conformément à la législation prévue en la matière, dans la pratique, cette répartition n'est cependant pas appliquée strictement. L'article premier, 2^e alinéa, de la loi du 18 mars 1988 sur les indemnités parlementaires règle explicitement la répartition de la participation de la Confédération à l'indemnisation des membres du Conseil des Etats: selon cette disposition, les cantons indemnisent les membres du Conseil des Etats pour leur participation aux sessions de ce conseil exclusivement, et leur verse une indemnité annuelle. Toutes les autres indemnités, au nombre desquelles

figurent la participation aux séances de commissions, les indemnités de déplacement et les coûts de prévoyance, sont prises en charge par la Confédération.

Cette répartition de l'indemnisation des membres du Conseil des Etats n'est pas neuve: depuis 1850 au plus tard, les indemnités de séances et de déplacement des commissions du Conseil des Etats ont toujours été à la charge de la Confédération. Dans le rapport explicatif de la loi fédérale du 17 mars 1972 sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs, ces prestations fédérales aux membres du Conseil des Etats sont motivées comme suit: «les membres du Conseil des Etats sont certes délégués aux séances plénières par les cantons, mais le sont par le Conseil des Etats lui-même, donc une autorité fédérale, aux séances des commissions chargées d'examiner les affaires soumises à ce conseil» (FF 1972 I 622).

Bien que les cantons aient la charge de fixer le montant de l'indemnité annuelle et de l'indemnité de session des membres du Conseil des Etats, ces rétributions sont alignées sur celles que la Confédération verse aux membres du Conseil national. Ainsi, les membres du Conseil des Etats sont traités, sur la base de cette coutume des cantons fondée sur une base volontaire, sur pied d'égalité avec les membres du Conseil national.

342 Le Conseil des Etats en qualité d'autorité fédérale

L'article 83 de la constitution est de toute évidence empreint des conceptions de l'époque de la Diète qui fonctionnait comme l'assemblée représentative des cantons dans la confédération d'Etats. Selon Jean-François Aubert, l'article 83 «s'accorde assez mal avec la qualité d'autorité *fédérale* du Conseil des Etats» (Commentaire cst., art. 83, ch. 2). En réalité, l'argumentation qui veut que les membres du Conseil des Etats siègent pendant les sessions en qualité d'envoyés des cantons et que les commissions du Conseil des Etats soient un organe de la Confédération n'est pas très convaincante. Le Conseil des Etats *est* une autorité fédérale; dans la constitution, il figure d'ailleurs dans le chapitre du même nom.

La révision de l'article 83 cst. vise à attribuer la compétence d'indemniser les membres du Conseil des Etats à la seule Confédération. L'article 83 correspondra ainsi à l'article 79 cst. qui prévoit la même réglementation pour les membres du Conseil national. Si l'on suit Jean-François Aubert dans ces réflexions, on peut tout aussi bien abandonner les deux articles: ainsi, l'indemnisation des membres du Conseil des Etats par la caisse fédérale se comprend comme «allant de soi» (Commentaire cst., art. 79, ch. 3). La disposition de l'article 79 cst. applicable aux membres du Conseil national a été reprise dans la constitution uniquement pour constater une différence de traitement avec le Conseil des Etats. Les auteurs de divers projets de révision totale de constitution considèrent la question de l'indemnisation comme une affaire de l'échelon de la loi et non de celui de la constitution: on ne trouve de dispositions sur l'indemnisation des membres du conseil des Etats ni dans le projet de la commission d'experts pour l'élaboration d'une révision totale de la constitution, de 1977, ni dans l'essai de modèle du DFJP de 1985 (FF 1985 III 1 à 236).

Les améliorations qu'il serait sans l'ombre d'un doute judicieux d'entreprendre lors d'une révision totale, et qui débarrasseraient la constitution en général des réglementations de détail qu'elle contient, ne sont cependant pas possibles sans autre dans le contexte d'une révision partielle. Celle-ci doit en effet partir du degré analytique de la constitution en vigueur; biffer simplement les articles 79 et 83 pourrait conduire à des malentendus. Enfin, aussi longtemps que le versement du traitement du Conseil fédéral par la caisse fédérale restera ancré dans l'article 99 *est.*, la constitution devra contenir une disposition correspondante relative à l'indemnisation des membres des conseils.

Il y a également lieu de procéder à une adaptation rédactionnelle de l'article 79: à l'article 83, la formulation plus moderne: «indemnisés par la Confédération» a été choisie; de la même manière, on remplacera l'ancienne formulation «par la caisse fédérale», à l'article 79.

L'argument selon lequel le Conseil des Etats est une autorité de la Confédération, celle-ci devant par conséquent assumer la compétence de l'indemnisation, est soutenu par la grande majorité des cantons (ZH, LU, UR, GL, SO, BS, BL, SH, AR, GR, TG, TI, VD, VS). Cinq cantons (OW, AI, AG, GE et JU) craignent en revanche que le Conseil des Etats ne perde son caractère d'autorité cantonale, par la nouvelle réglementation, alors qu'un autre canton (SG) ne voit pas la nécessité de légiférer. Les partis n'ont exprimé aucun doute particulier.

35 Commissions: commissions conjointes, délégation de compétences (art. 85^{bis})

351 Signification des commissions dans le domaine de l'activité parlementaire

Les commissions parlementaires alimentent fréquemment les discussions sur la réforme du Parlement. On attend de leur aménagement une amélioration de sa méthode de travail, mais aussi en particulier un renforcement de la position du Parlement dans le processus législatif. Une comparaison à l'échelon international montre que les parlements qui peuvent participer activement au processus législatif sont avant tout ceux qui disposent d'un système complet de commissions permanentes. C'est par exemple le cas du Congrès américain avec son système de 22 commissions permanentes pour la Chambre des représentants et 16 pour le Sénat, y compris de nombreuses sous-commissions. En Suisse, un système de douze commissions permanentes, figurant aux règlements des conseils, a été créé lors de la réforme du Parlement décidée par les Chambres en 1991. Une réforme a alors été concrétisée, dont les experts préconisaient la mise en place depuis 1970 déjà, comme c'est par exemple le cas de la commission d'étude des Chambres fédérales, «Avenir du Parlement» (FF 1978 II 1102 ss).

Comme on le voit, les commissions parlementaires revêtent une signification considérable. C'est pourquoi le groupe de travail Wahlen pour l'élaboration d'une révision totale de la constitution s'est demandé si les commissions permanentes constituaient un objet constitutionnel et est parvenu à la conclusion que «la constitution doit mentionner l'existence des commissions parlementaires» (Rapport final du Groupe de travail pour la préparation d'une révision totale de la

constitution, vol. VI, p. 537). Divers projets de révision totale de la constitution consacrent un article aux commissions. Aussi bien dans le projet constitutionnel de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution, de 1977, que dans l'essai de modèle du 30 octobre 1985 du Département fédéral de justice et police, les articles 87 et 103 respectivement prévoient que chaque conseil «peut créer, en son sein, des commissions pour préparer les délibérations» (FF 1985 III 1 à 236). Le projet constitutionnel d'Alfred Kölz et Jörg Paul Müller prévoit une disposition analogue à l'article 83, 1^{er} alinéa, qui dispose cependant en plus que les commissions peuvent «s'adjoindre lors de leurs séances des membres du Conseil fédéral, des fonctionnaires et des experts» (Alfred Kölz, Jörg Paul Müller, *Projet pour une nouvelle constitution*, du 16 mai 1984, deuxième édition remaniée du 14 juillet 1990, Helbing et Lichtenhahn, Bâle, 1990, p. 33).

Comme le paquet de révisions adopté par les Chambres en automne 1991 ne prévoyait aucune modification constitutionnelle, l'introduction dans la constitution des commissions parlementaires n'a pas fait l'objet de discussions. Or, la phase actuelle de réforme du Parlement relative à l'échelon constitutionnel fournit l'occasion de créer une base constitutionnelle pour les commissions. Il est tout à fait indiqué d'agir de la sorte en considération de leur importance qui s'est encore accrue depuis l'introduction du système des commissions permanentes en 1991. La disposition de l'alinéa premier du nouvel article 85^{bis} doit être formulée aussi largement que possible. Il est en général question des commissions que chaque conseil peut constituer. Il y a lieu de renoncer à une définition plus précise des commissions, mais leur activité ne doit en particulier pas, contrairement aux projets constitutionnels mentionnés ci-dessus, être restreinte à la seule «préparation des délibérations». Ainsi, la marge de manœuvre nécessaire est ménagée pour toute délégation éventuelle aux commissions d'une liste exhaustive de compétences de décision (voir ch. 353).

352 Commissions conjointes des deux conseils

Les initiatives parlementaires Petitpierre et Rhinow (90.228/90.229) demandent aussi que l'on établisse si, par l'examen préalable des objets en commissions conjointes ou par des séances communes des commissions des deux conseils, on parvient à accélérer la procédure législative. La commission du Conseil national chargée de l'examen de ces initiatives s'est penchée sur cette question dans le cadre de la discussion sur la collaboration entre les deux conseils. Elle a considéré qu'il était judicieux que les commissions des deux conseils entretiennent des contacts plus fréquents et collaborent étroitement dans le domaine de l'acquisition d'informations, par exemple qu'elles mènent des auditions en commun. Ainsi, on peut économiser des ressources et gagner du temps. En revanche, la commission s'est montrée sceptique envers l'idée d'un traitement conjoint des affaires. La première phrase de l'article 92 cst. énonce le principe en vertu duquel les conseils délibèrent séparément. Du moment que ces délibérations ont pour une grande part lieu dans les commissions, l'opinion prévaut que le principe de la délibération séparée s'applique également aux commissions. La délibération double constitue un élément central du système bicaméral, à côté de la double

représentation du peuple et des cantons. Il ne s'agit en l'occurrence pas d'un ralentissement du processus de décision, mais d'un examen qualifié et délibéré des objets. C'est pourquoi la commission est parvenue, dans son rapport du 16 mai 1991, à la conclusion suivante: «Eu égard à l'appréciation en principe positive de la double délibération, la commission aimerait que les délibérations des commissions du Conseil national et du Conseil des Etats continuent également d'avoir lieu séparément, sauf pour la conférence de conciliation.» (FF 1991 III 692).

En vertu de ce jugement positif concernant la délibération double dans les conseils, il paraît peu judicieux, tout au moins dans le domaine législatif, d'introduire des commissions communes. La situation dans le domaine de la haute surveillance paraît différente. On connaît déjà le dispositif des délégations communes: les Commissions de gestion choisissent dans leur sein une délégation permanente, à laquelle chaque commission délègue trois membres et qui s'auto-constitue. Cette délégation a pour tâche d'examiner de près et régulièrement les activités dans le domaine de la protection de l'Etat et du service de renseignements. Elle fait rapport aux Commissions de gestion et émet des propositions (art. 47^{quinquies} LREC). Les deux Commissions des finances choisissent, de la même manière, une délégation à laquelle chaque commission délègue trois membres. Elle a pour tâche d'examiner en détail et de surveiller l'ensemble de la gestion financière (art. 49 et 50 LREC). Une étroite collaboration entre les commissions, dans le domaine de la haute surveillance, est particulièrement indiquée parce que dans l'exercice d'une fonction de contrôle, l'application d'un corpus de critères uniformes s'impose. C'est ainsi que les Commissions de gestion des deux conseils travaillent actuellement déjà très étroitement. Cette réflexion vaut également pour les commissions d'enquête parlementaires. Du moment qu'il n'y a pas de sens à ce que deux commissions procèdent à la même enquête, l'article 57 de la loi sur les rapports entre les conseils dispose que les deux commissions peuvent fusionner pour mener des enquêtes conjointes et déposer un rapport commun, pour autant que la majorité des membres de chaque commission y consente.

La question de savoir si une base légale est nécessaire pour cette forme de collaboration et ces délégations est discutable. En matière de haute surveillance, l'Assemblée fédérale n'a, du point de vue des droits formels qui sont les siens, à l'exception de l'approbation du rapport de gestion, aucune compétence de décision: elle, mais aussi les Commissions de gestion ne peuvent qu'émettre des recommandations à l'intention du Conseil fédéral et de l'administration. Aussi, l'exigence de séparer le processus de décisions devient-elle caduque. Quoi qu'il en soit, il n'est pas question de séparation des décisions à l'article 92 *est.*, mais de séparation des délibérations, ce qui concernerait aussi les commissions de contrôle. Dans tous les cas, une base constitutionnelle établirait des rapports clairs. Il serait particulièrement indiqué d'en créer une si des compétences de décisions devaient être déléguées aux commissions. Si l'Assemblée fédérale devait déléguer l'adoption du rapport de gestion, il serait alors judicieux de le faire à une commission des deux conseils.

C'est la raison pour laquelle on propose d'introduire une disposition y relative dans la constitution afin que la marge de manœuvre soit suffisante pour la législation d'exécution. C'est pourquoi le nouvel article 85^{bis} stipule en son 2^e alinéa que les commissions peuvent traiter des objets conjointement lorsque des

dispositions légales existent. La loi doit fixer la forme de cette commission conjointe. Il peut s'agir d'une commission au sens des commissions d'enquête parlementaires, c'est-à-dire des commissions des deux conseils qui fusionnent sur une décision de majorité; ou bien, il peut s'agir d'une commission commune au sens d'une délégation dans laquelle les commissions des deux conseils délèguent chacune le même nombre de membres.

Comme il apparaît indiqué d'instituer des commissions conjointes, en particulier dans le domaine de la haute surveillance, la question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu de fixer dans la constitution les affaires pour lesquelles ce type de commissions doit être institué. Ainsi, par exemple, le projet de la commission d'experts pour l'élaboration d'une révision totale de la constitution prévoit à l'article 87, 2^e alinéa, que des commissions conjointes peuvent être instituées pour des enquêtes particulières dans le domaine de la haute surveillance et le règlement des divergences entre les conseils (FF 1985 III 190). Quoi qu'il en soit, il ne paraît pas très judicieux d'introduire dans la constitution des dispositions qui, d'emblée, mettent des restrictions relativement étroites à la marge de manœuvre du législateur. La disposition proposée, selon laquelle la liberté de décision est laissée au législateur sur la question de savoir quand et pour quels objets il entend instituer des commissions conjointes, offre davantage de possibilités.

353 Délégation de compétences aux commissions

353.1 Situation initiale: nécessité d'une base constitutionnelle

Les initiatives parlementaires Petitpierre et Rhinow (90.228/90.229) demandaient en outre un examen des possibilités de délégation de compétences aux commissions. Une telle délégation de compétences aux commissions devrait décharger les débats au plénum et accroître l'efficacité de l'activité du Parlement.

S'agissant de la délégation des compétences dans le domaine de la législation, on a pu se référer avant tout aux expériences du Parlement italien en la matière. Outre la procédure législative ordinaire, selon laquelle un projet de loi est soumis à l'examen préalable d'une commission, puis aux délibérations ainsi qu'au vote du plénum sur la base du rapport de la commission, la constitution italienne prévoit une procédure décentralisée ou en commission qui attribue à celle-ci des compétences législatives. En Italie également, chaque loi doit être approuvée par les deux Chambres, mais elles sont libres de décider de la procédure applicable. Ainsi, l'une des Chambres peut adopter une loi en procédure ordinaire, l'autre peut le faire en procédure en commission. Des études ont montré qu'une forte majorité de lois dans la Chambre des Députés sont votées en commission et non au sein du plénum. (V. Prisca Lanfranchi, *Italianisches und Österreichisches Kommissionensystem unter besonderer Berücksichtigung der Frage der Kompetenzdelegation und der Funktionen des Hauptausschusses: Ein Literaturbericht. Forschungszentrum für schweizerische Politik der Universität Bern 1993 (n'existe qu'en allemand)*).

En premier lieu se pose la question de savoir si une délégation de compétences aux commissions en Suisse nécessite une base constitutionnelle. On peut arguer que, lorsque le pouvoir législatif délègue des compétences à l'exécutif, c'est-à-dire

à une autre instance, il peut également déléguer des compétences aux commissions parlementaires qui appartiennent à sa propre institution. Quoiqu'il en soit, telle est l'argumentation de la doctrine, par la délégation de compétences aux commissions, on touche les activités d'un organe central de l'Etat: la constitution délègue la compétence législative au Parlement et non pas à ses commissions: «Seule une norme expresse dans la constitution pourrait garantir la légitimité d'une loi qui règle la compétence de légiférer dans les commissions, parce qu'une telle loi touche un organe de l'Etat essentiel, le Parlement, et les fonctions qu'il exerce.» (cf. Kamber, Urs W.: Die Übertragung von Rechtssetzungskompetenzen vom Parlament auf Parlamentskommissionen. Basel 1980, S. 56).

353.2 Renoncer à une délégation de compétences dans le domaine législatif

Un avantage à mentionner de la délégation de compétences aux commissions serait celui de l'allègement du plénum qui aurait la possibilité de se concentrer sur un petit nombre de projets d'importance centrale, ce qui rendrait les débats des Chambres plus attrayants. Les membres de commissions spécialisées dans un domaine précis pourraient ensuite s'occuper des détails. Concrètement, une délégation de compétences aux commissions dans le domaine législatif pourrait être envisagée de manière à ce que le Parlement promulgue en procédure ordinaire les décisions importantes sous forme de lois et qu'il délègue à une commission le soin d'élaborer les dispositions de détail nécessaires.

Néanmoins, en dépit des avantages que constituent la décharge du plénum et des débats aux Chambres plus attrayants, il convient de considérer avec circonspection une délégation de compétences législatives aux commissions. En effet, l'allègement du plénum se ferait au prix d'une plus grande charge des commissions. Les commissions devraient conduire une partie au moins des délibérations en séances publiques. Si on légifère dans les commissions, il faut tenir compte du principe de publicité: «Le principe du contrôle démocratique exige que les délibérations des assemblées législatives, de même que celles des commissions législatives, soient publiques» (Kamber, p. 51). Or, même si le public a accès aux séances de commissions, le processus législatif demeure toutefois opaque. Du moment qu'on légifère dans un système par trop décentralisé, le citoyen comprend de moins en moins bien les voies législatives. En revanche, les commissions dotées de compétences législatives pourraient être une voie idéale, mais camouflée, par où les intérêts organisés font irruption. L'expérience des parlements connaissant un système de commissions fortes montre que les commissions se prêtent très bien au lobbysme. Au Congrès américain, par exemple, où les commissions, sans détenir de compétences législatives formelles, peuvent toutefois exercer une influence importante sur l'aménagement des lois, il est fréquent que les membres des commissions élaborent les lois en étroite collaboration avec les représentants des intérêts concernés. On observe le même phénomène en Italie, où de petites lois préférentielles pour des groupes d'intérêts tout particuliers sont adoptées parce que les personnes adéquates siègent au moment opportun dans les commissions en question. Un danger est lié à la délégation de

compétences législatives aux commissions: celui de légiférer de plus en plus fréquemment dans le sens de groupes d'intérêts particuliers, au détriment du bien commun.

En outre, il ne sera pas toujours simple, dans la pratique, de déterminer si une décision doit être déléguée à une commission ou non. Le critère de l'importance invoqué par Kamber n'est pas du tout simple à appliquer. S'il est fréquent que le principe de base ne fait pas l'objet de contestations, les dispositions de détail soulèvent cependant des oppositions. Dans de tels cas, il paraît peu judicieux de remettre au plénum du Parlement le soin de trancher sur le principe de base et de laisser une commission statuer sur les détails présentant un intérêt plus grand.

Les catégories de traitement prévues dans le règlement du Conseil national permettent d'ailleurs aujourd'hui déjà de procéder à une sélection des affaires en fonction de leur importance. Lorsqu'un objet est par exemple largement incontesté lors des délibérations en commission, celle-ci peut proposer au Bureau son classement en catégorie V. Ainsi, les délibérations au plénum ne sont pas surchargées par un objet peu controversé. Les critères de sélection ne sont pas d'ordre formel, mais déterminés – ce qui semble judicieux – en fonction de la signification politique des affaires traitées. Dès lors qu'un objet est traité en catégorie V, il s'agit *de facto* d'une délégation de compétences à la commission chargée du dossier, encore que la décision ultime soit réservée pour la forme au plénum.

353.3 Délégation de compétences dans d'autres domaines de l'activité parlementaire

On peut aussi envisager une délégation de compétences aux commissions dans des domaines autres que celui de la législation, domaines qu'il y a lieu d'examiner. Conformément aux articles 18 et 31 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, la Délégation des finances peut aujourd'hui déjà accorder des suppléments urgents, ce qui, en principe, constitue une délégation de compétences de l'Assemblée fédérale à la Délégation des finances. En matière de haute surveillance, nombreux sont ceux qui ne jugent pas satisfaisante l'adoption du rapport de gestion par le plénum. La délégation de cette compétence aux Commissions de gestion pourrait décharger notablement les débats au plénum. Au demeurant, il s'avérerait judicieux de confier aux seules commissions la gestion administrative autonome du Parlement (p. ex. le choix des fonctionnaires des services du Parlement ou l'administration indépendante du palais du Parlement). Enfin, différentes dispositions touchant à l'organisation de l'Assemblée fédérale pourraient faire l'objet de décisions de commissions.

Le 3^e alinéa du nouvel article 85^{bis} cst. permettrait la délégation de tels objets aux commissions. Cet article ancre dans la constitution le principe de la délégation de compétences aux commissions, tandis que les dispositions plus précises réglant la procédure ressortissent à la législation. Une délégation des compétences dans le domaine législatif est expressément exclue.

36 Nombre et convocation des sessions (art. 86, art. 102, ch. 16)

361 Droit et pratique en vigueur

Le rapport de 1977 de la commission d'experts pour l'élaboration d'une révision totale de la constitution considère comme «complètement dépassée» la disposition de l'article 86, 1^{er} alinéa, selon laquelle les deux conseils s'assemblent, chaque année une fois, en session ordinaire (rapport de la Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution, Berne, 1977, p. 159). En fait, cette disposition est gênante au vu du contexte de la pratique actuelle de sessions ordinaires trimestrielles. Le législateur de 1848 ne partait en réalité nullement du principe selon lequel les conseils ne pouvaient se réunir qu'une fois par année. Le texte doit bien plutôt se comprendre en ce sens «qu'il doit y avoir *au moins* une session ordinaire par année (Jean-François Aubert, dans *Commentaire cst.*, art. 86, ch. 4). L'article 86 fournit la base constitutionnelle nécessaire pour que les Chambres se réunissent périodiquement.

Selon l'article 86, 1^{er} alinéa, cette session ordinaire doit avoir lieu «le jour fixé par le règlement». En fait, le nombre et la date du début des sessions ne figurent pas au «règlement», mais dans la loi sur les rapports entre les conseils (art. 1^{er}).

L'article 86, 2^e alinéa, détermine qui est en droit de demander une session extraordinaire: le Conseil fédéral, un quart des membres du Conseil national ou cinq cantons. Dans l'histoire de l'Assemblée fédérale suisse, des sessions extraordinaires demandées par le Conseil fédéral ou un quart du Conseil national ont eu lieu à plusieurs reprises. Les cantons, en revanche, n'ont encore jamais fait usage de leur droit.

Avec la session spéciale, la loi sur les rapports entre les conseils prévoit un troisième type de session (art. 1^{er}, 3^e al.) dont la constitution ne fait pas mention. Malgré la confusion des termes fréquemment observée, il ne s'agit pas, du point de vue constitutionnel, d'une session extraordinaire, mais d'une prolongation de la «session ordinaire» annuelle décidée par l'un ou l'autre des conseils.

362 Adaptation de l'article 86 à la pratique

Les Chambres doivent disposer d'une base constitutionnelle pour se réunir périodiquement et non pas dépendre d'une volonté politique livrée au hasard. Telle était la volonté du Législateur de 1848, et telle est aujourd'hui son intention. L'article 86 constitue cette base; mais il doit être formulé de manière à ne laisser subsister aucune ambiguïté et à ménager aux Chambres la souplesse la plus grande possible dans la tenue des sessions.

En conséquence, afin d'éviter les confusions, la distinction entre trois types de sessions (ordinaires, spéciales et extraordinaires), qui figure dans la loi sur les rapports entre les conseils, doit être reprise dans la constitution.

- Le 1^{er} alinéa représente la base constitutionnelle des sessions ordinaires tenues par les deux Chambres. Celles-ci se déroulent à des dates fixées par la loi.
- Le 2^e alinéa détermine qui est en droit de décider la tenue d'une session extraordinaire des deux Chambres. Les sessions extraordinaires ont lieu dans

des situations exceptionnelles, par exemple en cas de promulgation d'un arrêté fédéral urgent. Le Conseil fédéral ou un quart des membres d'un conseil décident de leur convocation, ce qui constitue une garantie du droit des minorités. En revanche, le 3^e alinéa permet de supprimer la «règle faussement symétrique» constatée par Jean-François Aubert (Commentaire cst., art. 86, ch. 13), en vertu de laquelle cinq cantons peuvent demander la convocation d'une session extraordinaire. La symétrie entre le Conseil national et le Conseil des Etats est rétablie par le fait que, désormais, dans les deux conseils, un quart des membres peut demander la convocation.

- Le 3^e alinéa régit le droit de chaque conseil de décider séparément la tenue d'une session spéciale servant à l'examen des affaires en suspens. Il va de soi que les deux Chambres peuvent tenir une session spéciale en même temps. Tandis que les sessions spéciales sont des sessions supplémentaires décidées par l'un ou l'autre des conseils, la tenue de sessions extraordinaires peut être demandée par les organes ou les membres d'un organe définis par la constitution.

363 **Adaptation de l'article 102, chiffre 16, première phrase**

En vertu de l'article 102, chiffre 16, cst., le Conseil fédéral est tenu de présenter un rapport à l'Assemblée fédérale *«à chaque session ordinaire»*. Ces termes reprennent ceux de l'article 86, 1^{er} alinéa, selon lequel les conseils s'assemblent chaque année une fois, en session ordinaire. On a par conséquent interprété l'article 102, chiffre 16, de telle sorte que le Conseil fédéral doit présenter son rapport *une fois par an*, malgré le fait que la tenue de sessions ordinaires se déroule plusieurs fois par an de nos jours. (v. Commentaire cst., art. 102, ch. 16 et 202). L'article 45 de la loi sur les rapports entre les conseils concrétise cette disposition en prévoyant que le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale son rapport de gestion *à la session d'été*.

Du moment que l'article 86 ne contient plus le terme «session ordinaire» («ordentliche Sitzung» en allemand), comme nous l'avons mentionné plus haut, celui-ci doit être également biffé à l'article 102, chiffre 16, ou remplacé par une nouvelle formulation correspondant à la pratique en vigueur afin de ne laisser subsister aucune ambiguïté à ce sujet. A la suite d'une discussion approfondie, la commission a résolu de biffer de la constitution le délai imparti au Conseil fédéral pour la présentation du rapport, dont la date est fixée par la loi sur les rapports entre les conseils, ce qui en garantit la périodicité. Supprimer le délai dans la constitution permet, au besoin, de modifier le rythme et la date de présentation du rapport du Conseil fédéral par le biais d'une révision de la loi sur les rapports entre les conseils. Le principe du rapport du Conseil fédéral étant ancré dans la constitution, son aménagement sera ainsi laissé à l'appréciation du Législateur.

Au cours de la session d'automne 1993, le Conseil des Etats a transmis sous forme de postulat une motion Bühler (93.3260) demandant que le Conseil fédéral présente son rapport non plus chaque année mais tous les deux ans (BO E 1993 734). Le Conseil des Etats a par ailleurs chargé la Commission des institutions politiques d'examiner les questions soulevées avec les commissions concernées,

puis de présenter un rapport circonstancié au plénum. La sous-commission «Réforme du Parlement» des deux Commissions des institutions politiques se penchera sur cette thématique dans le contexte de la deuxième phase de la réforme du Parlement au cours de laquelle seront étudiés des projets de réforme plus étendus. A cette occasion, on ne débattera pas seulement du traitement du rapport de gestion, mais d'autres questions relatives à la haute surveillance parlementaire.

37 Le statut des Services du Parlement (art. 94^{bis}, art. 102, ch. 15, et art. 105)

371 L'article 105 cst.: genèse et interprétation

L'article 105 cst., qui prévoit qu'«une Chancellerie fédérale [...] est chargée du secrétariat de l'Assemblée fédérale et de celui du Conseil fédéral», existe depuis 1848. Il s'agit en effet de l'article 93 de la première constitution, qui a été intégré tel quel dans la constitution révisée de 1874, avec un simple changement d'emplacement.

L'article 105, 1^{er} alinéa, cst. exprime la volonté du constituant de doter l'Assemblée fédérale d'un service de secrétariat – en l'occurrence la Chancellerie fédérale – qui lui serait *directement subordonné*, ce même service étant par ailleurs chargé de remplir les mêmes tâches pour le compte du Conseil fédéral. Si cette situation de double subordination est aujourd'hui difficilement compréhensible, elle allait de soi à la fin de la première moitié du siècle dernier, compte tenu du personnel et des missions de l'Etat fédéral de l'époque, fort peu nombreux en regard de ce qu'ils sont aujourd'hui¹). D'ailleurs, n'est-elle pas celle qui prévalait encore de nos jours dans certains petits cantons? En ce qui concerne les modalités pratiques de cette disposition, il convient de se référer à l'article 105, 3^e alinéa, cst., et surtout aux textes auxquels il a donné lieu²): à l'époque, l'Assemblée fédérale ne se réunissait en session ordinaire qu'une fois par an; pendant cette période, et en raison de sa prééminence (alors incontestée) sur l'exécutif, elle disposait à sa guise de la Chancellerie fédérale. Le reste du temps, donc hors session, celle-ci était placée sous la «surveillance spéciale» du Conseil fédéral.

Au cours du XX^e siècle, la Chancellerie fédérale s'est progressivement scindée en *deux services distincts*, à savoir, d'une part, un service qui, tout en continuant de porter le nom de «Chancellerie fédérale», est devenu l'*«état-major général du Conseil fédéral»* (art. 38 LOA) et qui travaille essentiellement pour ce dernier, et d'autre part, un service qui a été désigné sous le nom de «*Services du Parlement*» et

¹) Selon l'annuaire fédéral de 1851, l'administration fédérale (qui comprenait la «Chancellerie fédérale» et l'«Administration du Conseil fédéral») comptait cette année-là 52 fonctionnaires (fonctionnaires des Postes et des Douanes non compris). La Chancellerie fédérale était composée du Chancelier de la Confédération, de son suppléant, d'un archiviste, d'un greffier, de deux secrétaires de chancellerie, de deux traducteurs, de quatre copistes et de quatre huissiers.

²) Cf. procès-verbal des délibérations de la commission chargée le 16 août 1847 par la Diète de réviser le Pacte fédéral du 7 août 1815.

qui travaille exclusivement pour l'Assemblée fédérale. Le rattachement administratif des Services du Parlement aux services subordonnés au Conseil fédéral ne trouve pas de justification dans le texte de la constitution ni dans la matière y afférente: il est simplement dû au fait que les services de l'exécutif se sont développés bien avant. Ce n'est en effet que dans les années 60, suite à l'«affaire des Mirage», que le Parlement a véritablement ressenti le besoin d'avoir sous ses ordres des services propres, c'est-à-dire indépendants des services de l'exécutif. Constitués progressivement¹⁾ autour du «noyau» du Secrétariat de l'Assemblée fédérale, les Services du Parlement ont alors été subordonnés dans l'exercice de leurs fonctions aux organes du Parlement, mais administrativement au Conseil fédéral et à la Chancellerie fédérale – une solution de compromis adoptée pour ne pas heurter un Conseil fédéral d'abord extrêmement hostile à l'idée de voir le cordon ombilical coupé totalement.

L'article 105 cst. repose sur l'hypothèse d'une unité de l'état-major de l'Assemblée fédérale et de l'état-major du Conseil fédéral sur le plan de l'organisation. Judicieuse en 1848, cette solution, en raison de l'augmentation des effectifs de l'un et l'autre état-major et de la multiplication de leurs missions, n'est cependant plus viable aujourd'hui – sauf à subordonner l'un à l'autre, ce qui serait encore plus contraire à l'esprit de l'article 105 cst. que le maintien du statu quo actuel. En fait, lu à la lumière des exigences modernes, le texte de l'article 105 cst. *recèle en tout état de cause une impossibilité logique*: soit, en effet, on renonce à conserver l'unité organisationnelle des deux services concernés – et l'on s'écarte de la lettre de la constitution –, soit l'on renonce à maintenir une subordination directe des Services du Parlement à l'Assemblée fédérale – et l'on s'écarte une fois encore de la lettre de la constitution.

372 Les arguments en faveur du rattachement administratif des Services du Parlement à l'Assemblée fédérale

Dès l'année 1965, la Commission de gestion du Conseil national écrivait dans le rapport qu'elle a consacré à l'«extension du contrôle parlementaire» suite à l'«affaire des Mirage»:

Un examen plus poussé du problème du contrôle parlementaire et de son renforcement, ainsi que de la question de la séparation des pouvoirs, a convaincu toujours plus notre commission qu'il sera tôt ou tard nécessaire de subordonner au Parlement les fonctionnaires qui sont à son service et de créer ainsi une administration parlementaire indépendante de l'exécutif. Dans le domaine judiciaire, l'idée a été réalisée dès les débuts de l'Etat fédéral comme une chose allant de soi. Le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances constituent eux-mêmes leurs chancelleries. Il est étonnant que précisément l'organe suprême de la Confédération ait renoncé jusqu'ici à l'exercice de ce droit. Les membres de notre commission sont tous convaincus que la séparation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif s'impose aujourd'hui aussi dans le domaine administratif (FF 1965 I 1235).

¹⁾ Art. 40 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC; RO 1962 773), révision du 1^{er} juillet 1966 de la LREC (RO 1966 1325), AF du 14 juin 1967 sur le service de documentation (RO 1967 1005) et AF du 27 juin 1967 sur le secrétariat des CdG (RO 1967 1008), AF du 9 mars 1972 sur les services du Parlement (RO 1972 697), révision du 23 mars 1984 de la LREC (RO 1984 768), révision totale du 7 octobre 1988 de l'AF sur les services du Parlement (RO 1989 334).

Le développement considérable qu'a connu l'administration depuis un siècle, tant sur le plan du personnel qu'en ce qui concerne le nombre des missions qu'il lui revient de remplir, a éclairé le principe de la séparation des pouvoirs d'une lumière nouvelle. Un renforcement de cette séparation des pouvoirs au sein de l'administration est ainsi devenu le préalable indispensable à un contrôle parlementaire digne de ce nom, et le seul moyen qui permette de conserver au Parlement la place que lui assigne la constitution dans le processus législatif.

Il est vrai que «dans l'exercice de leurs fonctions, les services du Parlement sont indépendants du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale» et qu'ils «suivent les instructions» des organes du Parlement (art. 8^{novies}, 2^e et 3^e al., LREC). Cette *subordination fonctionnelle* à l'Assemblée fédérale joue un rôle bien plus considérable que leur *rattachement administratif* au Conseil fédéral: les organes exécutifs proprement dits n'ont, eux, aucun pouvoir de décision dans les domaines concernés, comme l'organisation des sessions parlementaires et des séances de commission, la documentation des députés, la rédaction des procès-verbaux des réunions des conseils ou des commissions, l'établissement de projets de rapport par les commissions parlementaires, etc.

Une différenciation claire entre la subordination fonctionnelle et administrative, matérielle et formelle se révèle toutefois aussi délicate sur le plan théorique qu'impossible sur le plan pratique, pour cette excellente raison que *des décisions ou des instructions d'ordre même purement administratif peuvent avoir des répercussions de fond, et inversement*. La vérité exige de préciser tout de suite que l'exécutif a jusqu'à présent toujours fait preuve de la plus grande modération dans l'exercice de ses compétences administratives qui concernent la vie parlementaire, et qu'il se fait un devoir de répondre le plus favorablement du monde aux vœux du Parlement – au point, d'ailleurs, qu'il en est venu à ne plus exercer que d'une manière purement formelle certaines desdites compétences administratives¹⁾, voire à ne plus les exercer du tout²⁾. Quoi qu'il en soit, considérée sous l'angle de la sécurité juridique, cette situation est loin d'être satisfaisante: le double rattachement des Services du Parlement entoure nombre de compétences d'un flou juridique quelque peu gênant.

A cela s'ajoute que certaines décisions administratives, même si elles concernent directement le fonctionnement du Parlement, n'en doivent pas moins aujourd'hui être prises nécessairement par le Conseil fédéral et ses services. C'est vrai partout où il y a existence d'un droit subjectif, notamment en matière de droit du personnel. Ainsi, ce sont le Conseil fédéral, la Chancellerie fédérale, le Département des finances et l'Office du personnel qui, par exemple, fixent les classes de traitement des fonctionnaires travaillant pour les Services du Parlement, qui estiment les exigences attachées à leurs fonctions et qui décident de leur promotion. Or, il est évident que par le biais de ces compétences administratives

¹⁾ Cf. par ex. l'art. 3 de l'AF sur les services du Parlement, qui prévoit que si c'est effectivement le Conseil fédéral qui nomme les fonctionnaires des Services du Parlement après avoir entendu l'organe parlementaire concerné, leur nomination n'en doit pas moins être confirmée en dernier ressort par ce même organe parlementaire.

²⁾ Par exemple en ce qui concerne l'établissement du budget des Services du Parlement, ou encore l'exercice du droit de disposition sur le palais du Parlement.

en matière de personnel, l'exécutif peut influencer sur le fonctionnement de l'Assemblée fédérale – d'où l'on peut tirer qu'il n'est pas souhaitable qu'il les exerce (cf. ci-dessus ce qu'écrivait à ce propos la Commission de gestion en 1965). Le problème est particulièrement délicat dans la mesure où c'est également l'exécutif qui est compétent pour ce qui touche aux enquêtes disciplinaires, aux plaintes et aux poursuites pénales dont peuvent faire l'objet les fonctionnaires des Services du Parlement¹⁾.

373 La modification constitutionnelle proposée et sa traduction dans la législation

Dans un avis de droit qu'il a émis en 1970 à la demande d'une commission du Conseil national (10707. Statut et organisation des Services du Parlement), le professeur Kurt Eichenberger a estimé qu'une constitution qui prévoit la création d'un Parlement donne aussi à la fois le droit et le mandat de créer un secrétariat du Parlement, même si elle ne le dit pas expressément (cf. avis de droit du prof. Kurt Eichenberger sur les questions touchant la mise sur pied d'une «administration parlementaire» subordonnée aux Chambres fédérales, août 1970, p. 2). La commission n'en partage pas moins le point de vue de la commission d'alors, qui considérait qu'il convenait, au moins dans le cadre d'une révision partielle de la constitution, d'y intégrer un article en ce sens, de façon à «opposer à la suppression d'une compétence à l'article 105 cst. la mention expresse d'une nouvelle compétence à l'article 94^{bis}» (FF 1970 II 1104).

Le rattachement administratif explicite à l'Assemblée fédérale des Services du Parlement et d'autres services directement nécessaires au bon fonctionnement de ce dernier entraînerait nécessairement l'adaptation de l'arrêté fédéral sur les services du Parlement et d'un certain nombre de lois fédérales (loi sur les rapports entre les conseils, loi sur les garanties politiques, loi sur la responsabilité, loi sur l'organisation de l'administration, statut des fonctionnaires, loi sur les finances de la Confédération, loi sur le Contrôle fédéral des finances, loi sur la procédure administrative, loi d'organisation judiciaire).

Ces ajustements devraient être mis en œuvre dans la mesure uniquement où ils sont nécessaires pour permettre le rattachement administratif à l'Assemblée fédérale des services directement nécessaires à son bon fonctionnement. *Il ne s'agit que d'instaurer une nouvelle répartition des compétences touchant les prestations fournies au Parlement.* Il n'est pas question, notamment, de développer les Services du Parlement, du moins à ce jour.

De fait, il s'agit, par le biais de renvois généraux introduits dans la loi sur les rapports entre les conseils et dans l'arrêté fédéral sur les services du Parlement, de transférer à la Conférence de coordination, à la Délégation administrative ou au

¹⁾ Pour illustrer cette situation, prenons l'exemple suivant: le secrétaire d'une commission enquêtant sur des faits qui se sont produits au sein du DFJP fait l'objet d'une plainte en raison d'une infraction qu'il aurait commise dans l'exercice de ses fonctions. En vertu de l'article 15, 1^{er} alinéa, de la loi sur la responsabilité (RS 170.32), et sur proposition du Ministère public (art. 7 de l'ordonnance relative à la loi sur la responsabilité, RS 170.321), ce serait ce même DFJP qui serait compétent pour engager les poursuites.

secrétaire général de l'Assemblée fédérale les pouvoirs de décision individuelle que les textes donnent aujourd'hui au Conseil fédéral en matière de prestations fournies au Parlement.

Les normes de portée générale auxquelles est soumise l'administration fédérale dans son ensemble (et notamment les ordonnances édictées par le Conseil fédéral en application du statut des fonctionnaires) continueraient de s'appliquer aux services travaillant pour le Parlement, sauf disposition contraire dans la loi sur les rapports entre les conseils ou dans l'arrêté fédéral sur les services du Parlement. La législation en vigueur serait modifiée uniquement là où apparaîtrait un risque d'entrave à la liberté d'action du législatif par l'exécutif (p. ex.: nomination des fonctionnaires, exigences conditionnant celle-ci, promotion, compétences en matière d'enquête disciplinaire, de plainte ou de poursuites pénales, ou encore exercice du droit de disposition sur le palais du Parlement).

Dans les domaines techniques ou administratifs, en revanche, il n'y a pas lieu d'instituer une réglementation particulière pour les services dépendant du Parlement. D'une façon générale, il n'y a pas de raison, en effet, pour que les rapports de service des fonctionnaires de ces services diffèrent de ceux des autres fonctionnaires (concernant p. ex. la compensation du renchérissement ou les indemnités versées au titre de l'irrégularité des horaires de travail).

Un certain nombre de prestations nécessaires à la vie de l'Assemblée fédérale sont fournies, non par les Services du Parlement, mais par d'autres services fédéraux. Ainsi, l'Office des constructions fédérales se charge de l'entretien du palais du Parlement, les Archives fédérales assurent l'archivage des documents de l'Assemblée fédérale, l'Office du personnel soutient la gestion du personnel, le Ministère public intervient pour les questions de sécurité, etc. Il s'agit aujourd'hui, non pas de mettre sur pied une administration parallèle à qui toutes ces tâches seraient confiées – il convient au contraire de conserver le système actuel, fondé sur la coopération, puisqu'il a fait ses preuves –, mais de clarifier une répartition des compétences ambiguë (services subordonnés formellement au Conseil fédéral, mais subordonnés *de facto* à l'Assemblée fédérale ou aux Services du Parlement) de façon à faire figurer expressément dans la constitution le droit du Parlement à s'adjoindre l'appui de ces services, étant entendu que les modalités pratiques seront réglées dans l'arrêté fédéral sur les services du Parlement.

Un observateur superficiel pourrait avoir l'impression que le système présenté ici n'est pas conforme au principe de la séparation des pouvoirs *stricto sensu*, dans la mesure où pour une large part le pouvoir réglementaire du Conseil fédéral continuera de s'exercer sur les services travaillant directement pour le Parlement, et où, plus particulièrement, l'exécutif continuera de fournir certaines prestations pour le Parlement. Mais ce serait mal comprendre ce qu'est la séparation des pouvoirs: dans l'ordre constitutionnel, en effet, ceux-ci ne sont pas isolés l'un de l'autre, mais entretiennent des rapports de coopération partout où cela est judicieux. Pour autant que les droits du peuple soient respectés, le Législateur, donc l'Assemblée fédérale, est libre de décider de la forme de cette coopération et donc aussi de recourir aux services de l'administration dépendant de l'exécutif, dans la mesure, simplement, où cela ne se traduit pas par une altération de son efficacité et de sa conduite. La pratique actuelle, qui a permis à ce jour d'éviter

dans une large mesure les conflits et qu'il importe donc pour l'essentiel de maintenir, illustre à merveille l'intention de ne pas franchir ces limites.

4 Incidences financières et conséquences sur les effectifs de personnel

La réalisation des présentes propositions n'a pas d'incidence directe sur les effectifs du personnel de la Confédération. Seul l'article 86 cst. de la révision a des incidences financières. En effet, la reprise intégrale par la Confédération de l'indemnisation des membres du Conseil des Etats occasionne à la Confédération des dépenses annuelles supplémentaires d'un montant de 2,5 millions de francs. Mais d'un autre côté, les comptes annuels des cantons seront allégés de la même somme (108 000 fr. par canton, 54 000 fr. par demi-canton).

N37344

(Droit en vigueur)

Art. 75

Est éligible comme membre du Conseil national tout citoyen suisse laïque et ayant droit de voter.

Art. 77

Les députés au Conseil des Etats, les membres du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par ce conseil ne peuvent être simultanément membres du Conseil national.

Art. 81

¹ Les membres du Conseil national et ceux du Conseil fédéral ne peuvent être députés au Conseil des Etats.

Arrêté fédéral sur les incompatibilités liées à un mandat à l'Assemblée fédérale

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
après examen d'une initiative parlementaire;
vu le rapport du 21 octobre 1994¹⁾ de la Commission des institutions politiques du
Conseil national;
vu l'avis du Conseil fédéral du ...²⁾,
arrête:

I

La constitution est modifiée comme suit:

Art. 75

Est éligible comme membre du Conseil national tout citoyen suisse ayant droit de voter.

Art. 77

¹⁾ Les députés au Conseil des Etats et les membres du Conseil fédéral ne peuvent être simultanément membres du Conseil national.

²⁾ La loi règle les incompatibilités applicables aux personnes au service de la Confédération.

Art. 81

¹⁾ Les membres du Conseil national et ceux du Conseil fédéral ne peuvent être députés au Conseil des Etats.

²⁾ La loi règle les incompatibilités applicables aux personnes au service de la Confédération.

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

¹⁾ FF 1995 I 1098

²⁾ FF 1995 ...

Art. 78

¹ Le Conseil national choisit dans son sein, pour chaque session ordinaire ou extraordinaire, un président et un vice-président.

² Le membre qui a été président pendant une session ordinaire ne peut, à la session ordinaire suivante, revêtir cette charge ni celle de vice-président.

³ Le même membre ne peut être vice-président pendant deux sessions ordinaires consécutives.

⁴ Lorsque les avis sont également partagés, le président décide; dans les élections, il vote comme les autres membres.

Arrêté fédéral sur l'organisation de l'Assemblée fédérale

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
après examen d'une initiative parlementaire;
vu le rapport du 21 octobre 1994¹⁾ de la Commission des institutions politiques du
Conseil national;
vu l'avis du Conseil fédéral du ...²⁾,
arrête:*

I

La constitution est modifiée comme suit:

Art. 78, 1^{er} à 3^e al.

¹ Le Conseil national choisit dans son sein, pour un mandat d'une année, un président, un premier vice-président et un second vice-président.

² Les membres de la présidence ne sont pas rééligibles aux mêmes fonctions.

³ *Abrogé*

Minorité

(Fritschi Oscar, Bühlmann, Dettling, Diener, Heberlein, Stamm Judith, Steinemann):

Art. 78, 1^{er} à 3^e al.

¹ Le Conseil national choisit dans son sein, pour une durée de deux ans, un président et un vice-président.

¹⁾ FF 1995 I 1098

²⁾ FF 1995 ...

Art. 79

Les membres du Conseil national sont indemnisés par la caisse fédérale.

Art. 82

¹ Le Conseil des Etats choisit dans son sein, pour chaque session ordinaire ou extraordinaire, un président et un vice-président.

² Le président ni le vice-président ne peuvent être élus parmi les députés du canton dans lequel a été choisi le président pour la session ordinaire qui a immédiatement précédé.

³ Les députés du même canton ne peuvent revêtir la charge de vice-président pendant deux sessions ordinaires consécutives.

⁴ Lorsque les avis sont également partagés, le président décide; dans les élections, il vote comme les autres membres.

Art. 83

Les députés au Conseil des Etats sont indemnisés par les cantons.

² Le président et le vice-président ne sont pas rééligibles aux mêmes fonctions.

³ *Abrogé*

Art. 79

Les membres du Conseil national sont indemnisés par la Confédération.

Art. 82, 1^{er} à 3^e al.

¹ Le Conseil des Etats choisit dans son sein, pour un mandat d'une année, un président, un premier vice-président et un second vice-président.

² Les membres de la présidence ne sont pas rééligibles aux mêmes fonctions.

³ On ne pourra choisir plus d'un membre de la présidence dans le même canton.

Minorité

(Fritschi Oscar, Bühlmann, Dettling, Diener, Heberlein, Stamm Judith, Steinemann):

Art. 82, 1^{er} à 3^e al.

¹ Le Conseil des Etats choisit dans son sein, pour une durée de deux ans, un président et un vice-président.

² Le président et le vice-président ne sont pas rééligibles aux mêmes fonctions.

³ *Abrogé*

Art. 83

Les députés au Conseil des Etats sont indemnisés par la Confédération.

Art. 85^{bis} (nouveau)

¹ Chaque conseil peut constituer des commissions dans son sein.

² La loi peut exceptionnellement prévoir des commissions conjointes pour des affaires déterminées.

³ Les conseils peuvent, de par la loi, transférer certaines attributions aux commissions. L'article 89, 1^{er} alinéa, est réservé.

Art. 86

¹ Les deux conseils s'assemblent, chaque année une fois, en session ordinaire le jour fixé par le règlement.

² Ils sont extraordinairement convoqués par le Conseil fédéral, ou sur la demande du quart des membres du Conseil national, ou sur celle de cinq cantons.

Art. 102, ch. 15 et 16

Les attributions et les obligations du Conseil fédéral, dans les limites de la présente constitution, sont notamment les suivantes:

15. Il surveille la gestion de tous les fonctionnaires et employés de l'administration fédérale.
16. Il rend compte de sa gestion à l'Assemblée fédérale à chaque session ordinaire, lui présente un rapport sur la situation de la Confédération tant à l'intérieur qu'au dehors, et recommande à son attention les mesures qu'il croit utiles à l'accroissement de la prospérité commune. Il fait aussi des rapports spéciaux lorsque l'Assemblée fédérale ou une de ses sections le demande.

Art. 105

¹ La Chancellerie fédérale, à la tête de laquelle se trouve le chancelier de la Confédération, est chargée du secrétariat de l'Assemblée fédérale et de celui du Conseil fédéral.

² Le chancelier est élu par l'Assemblée fédérale pour le terme de quatre ans, en même temps que le Conseil fédéral.

³ La chancellerie est sous la surveillance spéciale du Conseil fédéral.

⁴ Une loi fédérale détermine ce qui a rapport à l'organisation de la chancellerie.

Art. 86

¹ Les conseils se réunissent en sessions ordinaires aux dates fixées par la loi.

² Les conseils se réunissent en sessions extraordinaires à la demande du Conseil fédéral ou d'un quart des membres d'un conseil.

³ Chaque conseil peut prévoir des sessions spéciales pour lui-même.

Art. 94^{bis} (nouveau)

L'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement; elle peut également faire appel à d'autres services de l'administration fédérale.

Art. 102, ch. 15, deuxième phrase (nouvelle), ch. 16, première phrase

15. ... Les articles 94^{bis} et 109 sont réservés.

16. Il rend compte de sa gestion à l'Assemblée fédérale, lui présente un rapport sur la situation de la Confédération tant à l'intérieur qu'au dehors, ...

Art. 105, 1^{er} et 3^e al.

¹ La Chancellerie fédérale, sous la direction du chancelier de la Confédération, est à la disposition du Conseil fédéral en tant que service d'état-major général.

³ *Abrogé*

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

Statuts de la Banque des Règlements Internationaux¹⁾

Texte original

(du 20 janvier 1930; mis à jour au 13 septembre 1994)²⁾

Chapitre I^{er} Nom, siège et objet

Article 1^{er}

Il est constitué sous le nom de Banque des Règlements Internationaux (ci-après dénommée «la Banque») une société anonyme par actions.

Article 2

Le siège social de la Banque est établi à Bâle, Suisse.

Article 3

La Banque a pour objet: de favoriser la coopération des banques centrales et de fournir des facilités additionnelles pour les opérations financières internationales; et d'agir comme mandataire (trustee) ou comme agent en ce qui concerne les règlements financiers internationaux qui lui sont confiés en vertu d'accords passés avec les parties intéressées.

Chapitre II Capital

Article 4

(1) Le capital autorisé de la Banque est fixé à un milliard cinq cents millions de francs or, équivalant à 435.483.870,96 grammes d'or fin³⁾.

(2) Il est divisé en 600 000 actions, chacune d'égale valeur-or nominale. Une première tranche de 200 000 actions est déjà émise; les deux autres tranches de 200 000 actions chacune seront émises dans les conditions fixées par les articles 5 et 6.

¹⁾ Les présents Statuts forment une annexe à la Charte constitutive de la Banque des Règlements Internationaux, qui est elle-même annexée à la Convention concernant la Banque des Règlements Internationaux. Ces deux textes sont publiés au RS **0.192.122.971**.

²⁾ Le texte initial des Statuts, du 20 janvier 1930, a fait l'objet d'amendements adoptés par les Assemblées générales extraordinaires des 3 mai 1937, 12 juin 1950, 9 octobre 1961, 9 juin 1969, 10 juin 1974, 8 juillet 1975, 14 juin 1993 et 13 septembre 1994. Les amendements de 1969 et de 1975 ont été sanctionnés dans les conditions prévues à l'article I de la Convention concernant la Banque des Règlements Internationaux.

³⁾ Un franc or = 0,290 322 58 ... gramme d'or fin.

(3) La valeur nominale de chaque action, ainsi que le montant qui reste à libérer, seront indiqués au recto des titres.

Article 5

(1) La souscription de l'intégralité des 200 000 actions de la deuxième tranche a été garantie par un groupe de banques centrales. En dérogation aux dispositions de l'article 8, chaque actionnaire a le droit de souscrire une action par action inscrite à son nom sur les registres de la Banque à l'ouverture de la souscription. Le Conseil d'administration de la Banque (ci-après dénommé «le Conseil») fixe le délai de souscription.

(2) Les banques centrales et les établissements financiers des pays dans lesquels les actions de la première tranche ont été souscrites, exercent, en dérogation aux dispositions de l'article 14, les droits de vote et de représentation à l'Assemblée générale correspondant aux actions émises en application du présent article, et sont compétents pour autoriser le transfert de ces actions dans les conditions fixées à l'article 12.

Article 6

Le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers, a la faculté, lorsqu'il l'estime opportun, d'émettre en une ou plusieurs fois une troisième tranche de 200 000 actions et de les répartir conformément aux dispositions de l'article 8. Les actions ainsi émises ne peuvent être souscrites ou acquises que par des banques centrales ou des établissements financiers désignés par le Conseil dans les conditions fixées à l'article 14.

Article 7

(1) Les actions ne sont libérées, au moment de la souscription, que de vingt-cinq pour cent de leur valeur nominale. Le solde restant dû peut être appelé ultérieurement en une ou plusieurs fois au choix du Conseil. Les appels de fonds doivent être faits avec un préavis de trois mois.

(2) Si l'actionnaire ne répond pas à l'appel de fonds à l'échéance prévue, le Conseil peut, après avoir donné à cet actionnaire un préavis raisonnable, le déclarer déchu de ses droits sur l'action pour laquelle il y a défaut de versement. Cette action pourra être vendue aux conditions et suivant la procédure que le Conseil jugera appropriées, et le Conseil pourra en opérer le transfert au bénéfice de la personne ou de la société à laquelle l'action aura été vendue. Le produit de la vente pourra être encaissé par la Banque, qui versera à l'actionnaire défaillant toute partie du produit net de la vente qui excédera le montant appelé et impayé.

Article 8

(1) Le capital de la Banque peut être augmenté ou réduit sur proposition du Conseil faite à la majorité des deux tiers et adoptée par l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers.

(2) En cas d'augmentation du capital autorisé et d'une nouvelle émission d'actions, la répartition entre pays est fixée par le Conseil statuant à la majorité des deux tiers. Les banques centrales d'Allemagne, d'Angleterre, de Belgique, de France, d'Italie et des Etats-Unis d'Amérique, ou tout autre établissement financier de ce dernier pays qui soit acceptable par les banques centrales précitées, ont le droit de souscrire ou d'assurer la souscription, par quotités égales, de cinquante-cinq pour cent au minimum de toute nouvelle émission.

(3) En prenant les dispositions nécessaires pour la souscription de la part de l'augmentation du capital non absorbée par les banques visées à l'alinéa 2, le Conseil doit tenir compte de l'intérêt qui s'attache à faire participer à la Banque le plus grand nombre possible de banques centrales apportant une contribution substantielle à la coopération monétaire internationale et aux activités de la Banque.

Article 9

Les actions souscrites en application de l'article 8 par les banques visées à l'alinéa 2 dudit article, peuvent en tout temps être mises à la disposition de la Banque pour annulation et émission d'un nombre équivalent d'actions. Le Conseil statuant à la majorité des deux tiers prend les mesures nécessaires.

Article 10

Il ne peut être émis d'actions au-dessous du pair.

Article 11

Les actionnaires ne sont tenus de contribuer aux engagements de la Banque qu'à concurrence du montant nominal de leurs actions.

Article 12

Les actions sont nominatives. Leur transfert s'établit par inscription sur les registres de la Banque.

La Banque peut, sans fournir aucun motif, refuser d'accepter toute personne ou société comme cessionnaire d'une action. Elle ne peut pas transférer d'actions sans y avoir été autorisée au préalable par la banque centrale, ou par l'établissement substitué à cette banque, qui a émis ces actions ou par l'intermédiaire duquel ces actions ont été émises.

Article 13

Les actions jouissent de droits égaux dans la répartition des bénéfices de la Banque et dans toute distribution d'actifs faites conformément aux articles 51, 52 et 53 des Statuts.

Article 14

La propriété d'une action de la Banque ne comporte aucun droit de vote ni de représentation aux Assemblées générales. Les droits de représentation et de vote sont exercés, en proportion du nombre des actions souscrites dans chaque pays, par la banque centrale de ce pays ou par la personne désignée par elle. Si la banque centrale d'un pays quelconque ne désire pas exercer ces droits, ils peuvent l'être par un établissement financier de réputation largement reconnue et de même nationalité, désigné par le Conseil, et contre lequel la banque centrale du pays en question n'aura pas soulevé d'objections. Dans le cas où il n'existe pas de banque centrale, ces droits peuvent être exercés, si le Conseil le juge opportun, par un établissement financier qualifié du pays en question choisi par le Conseil.

Article 15

Tout établissement ou tout groupe de banques ayant souscrit des actions peut émettre ou faire émettre dans le public les actions souscrites par lui.

Article 16

Tout établissement ou tout groupe de banques ayant souscrit des actions peut émettre dans le public des certificats en contrepartie des actions qu'il détient. La forme, le libellé et les conditions d'émission de tels certificats sont établis par la banque émettrice, en accord avec le Conseil.

Article 17

La détention ou la propriété d'actions de la Banque ou de certificats émis en conformité des dispositions de l'article 16 emporte adhésion aux Statuts de la Banque: il sera fait mention du contenu de cet article sur les actions et certificats.

Article 18

La propriété de l'action s'établit par l'inscription du nom de l'actionnaire sur les registres de la Banque.

Chapitre III

Pouvoirs de la Banque

Article 19

Les opérations de la Banque doivent être conformes à la politique monétaire des banques centrales des pays intéressés.

Avant qu'une opération financière quelconque sur un marché déterminé ou dans une monnaie déterminée soit entreprise par la Banque ou pour son compte, le Conseil doit donner à la banque centrale ou aux banques centrales directement intéressées, la possibilité de s'y opposer. En cas d'opposition à signifier dans un délai raisonnable que devra fixer le Conseil, l'opération projetée n'aura pas lieu. Une banque centrale peut faire dépendre son agrément de certaines conditions et limiter son autorisation à une opération particulière, ou passer une convention générale en vertu de laquelle la Banque serait autorisée à entreprendre ses opérations dans des conditions déterminées quant au temps, au montant et au caractère des transactions. Cet article ne doit pas être interprété comme exigeant l'autorisation de la banque centrale pour le retrait de son marché des fonds qui y auraient été placés sans opposition de sa part, sauf stipulation contraire de la part de la banque centrale intéressée au moment où a été effectuée l'opération primitive.

Le fait que le Gouverneur d'une banque centrale, ou son suppléant ou tout autre administrateur spécialement autorisé par la banque centrale de son pays pour agir en son nom à cette fin, n'aura pas, étant présent à une réunion du Conseil, voté contre la proposition d'une telle opération implique valablement l'assentiment de la banque centrale intéressée.

Si le représentant de la banque centrale en question est absent ou si une banque centrale n'est pas directement représentée au Conseil, les mesures nécessaires doivent être prises pour donner à la banque centrale ou aux banques centrales intéressées, la possibilité de s'opposer aux opérations les concernant.

Article 20

Les opérations que la Banque effectue pour son propre compte ne peuvent être entreprises que dans des monnaies qui, de l'avis du Conseil, satisfont à toutes les exigences pratiques de l'étalon-or ou de l'étalon de change-or.

Article 21

Le Conseil fixe le caractère des opérations que la Banque peut entreprendre.

La Banque peut notamment:

- a) acheter et vendre de l'or en pièces ou en lingots pour son propre compte ou pour le compte de banques centrales;
- b) avoir de l'or sous dossier pour son propre compte dans les banques centrales;

- c) accepter la garde d'or pour le compte de banques centrales;
- d) consentir des avances ou emprunter aux banques centrales contre garantie d'or, de lettres de change et d'autres effets négociables à courte échéance de premier ordre, ou d'autres valeurs agréées;
- e) escompter, réescompter, acheter ou vendre en les endossant ou non des lettres de change, chèques et autres effets à courte échéance de premier ordre, y compris les bons du Trésor et toutes autres valeurs d'Etat à court terme de ce genre, couramment négociables sur le marché;
- f) acheter et vendre des devises pour son propre compte ou pour celui de banques centrales;
- g) acheter et vendre des valeurs négociables autres que des actions, pour son propre compte ou pour celui de banques centrales;
- h) escompter à des banques centrales des effets provenant de leur portefeuille et réescompter auprès des banques centrales des effets provenant de son portefeuille;
- i) se faire ouvrir et conserver des comptes courants ou des comptes à terme dans des banques centrales;
- j) recevoir:
 - i) les dépôts effectués par les banques centrales en comptes courants ou en comptes à terme;
 - ii) les dépôts résultant des contrats de trust qui pourront être passés entre la Banque et des Gouvernements en matière de règlements internationaux;
 - iii) tous autres dépôts qui, de l'avis du Conseil, rentrent dans le cadre des attributions de la Banque.

La Banque peut aussi:

- k) agir comme agent ou correspondant de toute banque centrale;
- l) s'entendre avec toute banque centrale pour que celle-ci agisse comme son agent ou correspondant. Dans le cas où une banque centrale ne serait pas en mesure de jouer ce rôle ou s'y refuserait, la Banque pourra prendre toutes autres dispositions nécessaires, pourvu que la banque centrale intéressée n'y fasse pas d'objections. Si, dans de telles circonstances, il paraissait opportun que la Banque ouvre une agence, une décision du Conseil, prise à la majorité des deux tiers, serait nécessaire;
- m) passer des accords pour agir comme mandataire (trustee) ou comme agent dans la matière des règlements internationaux, pourvu que de tels accords ne portent pas atteinte aux obligations de la Banque à l'égard de tiers; et exécuter les diverses opérations prévues dans ces accords.

Article 22

Toute opération que la Banque est autorisée à effectuer avec les banques centrales aux termes de l'article précédent peut être entreprise avec les banques, banquiers, sociétés ou particuliers de n'importe quel pays, pourvu toutefois que la banque centrale de ce pays n'y fasse pas d'objections.

Article 23

La Banque peut conclure avec les banques centrales des accords spéciaux pour faciliter entre elles le règlement des transactions internationales.

A cette fin, elle peut accepter de détenir pour le compte de banques centrales de l'or sous dossier transférable sur leur ordre, ouvrir des comptes permettant aux banques centrales de transférer leurs avoirs d'une monnaie à une autre et prendre, dans la limite des pouvoirs conférés à la Banque par les Statuts, toutes autres mesures que le Conseil pourrait estimer opportunes. Les principes et les règles du fonctionnement de tels comptes sont établis par le Conseil.

Article 24

Il est interdit à la Banque:

- a) d'émettre des billets payables à vue et au porteur;
- b) d'accepter des lettres de change;
- c) de faire des avances aux Gouvernements;
- d) d'ouvrir des comptes courants au nom des Gouvernements;
- e) d'acquérir un intérêt prédominant dans une affaire;
- f) sauf dans la mesure indispensable pour la gestion de ses propres affaires, de rester propriétaire d'immeubles plus longtemps qu'il n'est strictement nécessaire pour réaliser avantageusement toute propriété immobilière dont la Banque serait amenée à prendre possession en recouvrement de créances.

Article 25

La Banque doit être administrée en tenant particulièrement compte de la nécessité de maintenir sa liquidité. A cet effet, elle doit conserver des actifs répondant aux conditions d'échéances et au caractère de ses engagements. Ses actifs liquides à court terme peuvent comprendre des billets de banque, des chèques payables à vue tirés sur des banques de premier ordre, des effets à l'encaissement, des dépôts à vue ou à court préavis dans des banques de premier ordre, et des lettres de change de premier ordre à quatre-vingt-dix jours d'échéance au maximum, telles qu'elles sont couramment acceptées au réescompte par les banques centrales.

La proportion des actifs de la Banque pouvant être conservés dans une monnaie donnée est déterminée par le Conseil en tenant dûment compte des engagements de la Banque.

Chapitre IV

Administration

Article 26

L'administration de la Banque appartient au Conseil.

Article 27

Le Conseil est composé de la façon suivante:

(1) Les Gouverneurs en exercice de chacune des banques centrales d'Allemagne, de Belgique, de France, de Grande-Bretagne, d'Italie et des Etats-Unis d'Amérique (ci-après dénommés «administrateurs d'office»).

Tout administrateur d'office peut nommer comme suppléant une personne qui aura le droit d'assister aux réunions du Conseil et d'y exercer les fonctions d'administrateur si le Gouverneur ne peut y assister en personne.

(2) Six personnes représentant la finance, l'industrie ou le commerce, nommées chacune par un des Gouverneurs des banques centrales mentionnées à l'alinéa 1 et de la même nationalité que le Gouverneur qui les nomme.

Si, pour une raison quelconque, le Gouverneur d'un quelconque des six établissements ci-dessus désignés ne peut ou ne veut remplir lui-même les fonctions d'administrateur, ni procéder à la nomination prévue au paragraphe précédent, les Gouverneurs des autres institutions précitées, ou la majorité d'entre eux, peuvent inviter à devenir membres du Conseil deux nationaux du pays dont ce Gouverneur est ressortissant, et contre le choix desquels la banque centrale du pays en question ne soulève pas d'objections.

Les administrateurs nommés comme dit ci-dessus, autres que les administrateurs d'office, exercent leur mandat pendant trois ans, mais sont rééligibles.

(3) Neuf personnes au maximum élues par le Conseil, à la majorité des deux tiers, parmi les Gouverneurs des banques centrales de pays dans lesquels il a été souscrit des actions, mais dont la banque centrale ne délègue pas d'administrateurs d'office au Conseil.

Les administrateurs ainsi élus restent en fonctions pendant trois ans; ils peuvent être réélus.

Article 28

En cas de vacance d'un poste au Conseil pour toute autre raison que l'échéance du terme des fonctions fixée à l'article précédent, il est pourvu à cette vacance conformément à la procédure suivie pour le choix du membre à remplacer. S'il s'agit d'administrateurs autres que les administrateurs d'office, le nouvel administrateur ne reste en fonctions que jusqu'à la date d'expiration du mandat de son prédécesseur. Il peut toutefois être réélu à l'expiration de ce mandat.

Article 29

Les administrateurs doivent avoir leur résidence habituelle en Europe ou être en mesure d'assister régulièrement aux réunions du Conseil.

Article 30

Ne peut être nommé ni demeurer administrateur aucun membre ou fonctionnaire d'un Gouvernement, à moins qu'il ne soit Gouverneur d'une banque centrale; ne peut pareillement être nommé ni demeurer administrateur aucun membre d'un corps législatif, à moins qu'il ne soit Gouverneur ou ancien Gouverneur d'une banque centrale.

Article 31

Les séances du Conseil doivent être tenues au moins dix fois par an. Quatre de ces séances au moins doivent avoir lieu au siège social de la Banque.

Article 32

Tout membre du Conseil qui n'est pas présent en personne à une séance du Conseil peut donner à tout autre membre une procuration l'autorisant à voter en son nom à cette séance.

Article 33

Sauf dispositions contraires des Statuts, les décisions du Conseil sont prises à la majorité simple des membres présents ou représentés par procuration. En cas d'égalité des voix, la voix du Président est prépondérante.

Le Conseil ne peut délibérer valablement que s'il réunit un quorum. Ce quorum sera fixé par un règlement qui doit être adopté par le Conseil à la majorité des deux tiers.

Article 34

Les membres du Conseil peuvent recevoir, outre leurs frais de déplacement, un jeton de présence et une rémunération (ou l'un ou l'autre) dont le montant est fixé par le Conseil sous réserve de l'approbation de l'Assemblée générale.

Article 35

Les délibérations du Conseil sont résumées dans des comptes rendus signés par le Président.

Les copies ou les extraits de ces comptes rendus doivent, aux fins de production en justice, être certifiés par le Directeur Général de la Banque.

Un procès-verbal des décisions prises à chaque réunion doit être envoyé dans les huit jours qui suivent la réunion à chacun des membres du Conseil.

Article 36

Le Conseil représente la Banque vis-à-vis des tiers et a seul le droit de contracter des engagements au nom de la Banque. Il peut, néanmoins, déléguer ce droit au Président du Conseil, à un ou plusieurs autres membres du Conseil, au Président de la Banque ou bien à un ou plusieurs des membres du personnel permanent de la Banque, à condition de spécifier les pouvoirs de chacune des personnes auxquelles il délègue ce droit.

Article 37

La Banque est valablement engagée vis-à-vis des tiers, soit par la signature du Président de la Banque, soit par les signatures de deux membres du Conseil ou de deux membres du personnel de la Banque qui ont été dûment autorisés par le Conseil à signer en son nom.

Article 38

Le Conseil élit parmi ses membres son Président et un ou plusieurs Vice-Présidents; l'un de ceux-ci préside les séances en l'absence du Président.

Le Conseil procédera à l'élection d'un Président de la Banque. Si le Président de la Banque n'est pas Président du Conseil ni membre de celui-ci, il pourra néanmoins assister à toutes les séances du Conseil, y prendre la parole et y faire des propositions; sur sa demande, il sera donné spécialement acte de ses opinions dans les procès-verbaux des séances.

Les nominations dont il est question dans cet article se font pour trois ans au maximum et peuvent être renouvelées.

Le Président de la Banque exécute la politique de la Banque, telle qu'elle aura été déterminée par le Conseil, et en dirige l'administration.

Il ne peut remplir d'autres fonctions qui, de l'avis du Conseil, pourraient le gêner dans l'exercice de ses fonctions de Président.

Article 39

La séance du Conseil au cours de laquelle celui-ci élit son Président, est présidée par le plus âgé des membres présents du Conseil.

Article 40

Le Conseil, sur la proposition de son Président, nomme un Directeur Général et un Directeur Général Adjoint. Le Directeur Général est responsable vis-à-vis du Président de la Banque des opérations de la Banque; il est le chef du personnel.

Les chefs de service, ainsi que les autres fonctionnaires occupant un rang analogue, sont nommés par le Conseil sur la proposition du Président de la Banque, après avis du Directeur Général.

Les autres membres du personnel sont nommés par le Directeur Général avec l'approbation du Président de la Banque.

Article 41

Le Conseil établit la division de la Banque en services.

Article 42

Le Conseil peut, s'il le juge utile, désigner certains de ses membres pour constituer un Comité exécutif qui assistera le Président de la Banque dans l'administration de la Banque.

Le Président de la Banque est membre de ce Comité.

Article 43

Le Conseil peut constituer des Comités consultatifs dont les membres peuvent, en totalité ou en partie, être choisis parmi des personnes étrangères à la direction de la Banque.

Chapitre V

Assemblée générale

Article 44

Peuvent assister aux Assemblées générales de la Banque les personnes désignées par les banques centrales ou par les autres établissements financiers visés à l'article 14.

Le droit de vote est réparti proportionnellement au nombre des actions souscrites dans le pays de chaque établissement représenté à l'Assemblée.

Le Président du Conseil, ou, en son absence, un Vice-Président, préside les Assemblées générales.

Ceux qui ont le droit d'être représentés aux Assemblées générales devront être avertis des réunions avec un préavis d'au moins trois semaines.

L'Assemblée générale fixe sa propre procédure, dans les limites des dispositions des Statuts.

Article 45

L'Assemblée générale ordinaire doit se réunir au cours des trois mois suivant la fin de l'exercice social de la Banque, à la date que fixe le Conseil.

La réunion a lieu au siège social de la Banque.

Le vote par procuration sera permis dans les conditions qui pourront être établies à l'avance par le Conseil dans un règlement.

Article 46

L'Assemblée générale ordinaire a compétence pour:

- a) approuver le rapport annuel, le bilan annuel sur le rapport fait par les commissaires-vérificateurs et le compte de profits et pertes, et tous les changements proposés au sujet des rémunérations, jetons de présence ou frais des membres du Conseil;
- b) décider les affectations aux réserves et aux fonds spéciaux, et se prononcer sur la déclaration d'un dividende et son montant;
- c) nommer les commissaires-vérificateurs pour l'année suivante et fixer leur rémunération; et
- d) décharger les membres du Conseil de toute responsabilité individuelle en ce qui concerne l'exercice social écoulé.

Article 47

Les Assemblées générales extraordinaires sont convoquées pour statuer sur toute proposition du Conseil concernant:

- a) les modifications aux Statuts;
- b) l'augmentation ou la réduction du capital de la Banque;
- c) la liquidation de la Banque.

Chapitre VI Comptes et bénéfices

Article 48

L'exercice social de la Banque commence le 1^{er} avril et se termine le 31 mars. Le premier exercice social se termine le 31 mars 1931.

Article 49

La Banque publie un rapport annuel et, au moins une fois par mois, une situation de ses comptes, dans la forme prescrite par le Conseil.

Le Conseil prend les mesures nécessaires pour qu'un compte de profits et pertes et un bilan de la Banque, se rapportant à chaque exercice social, soient établis en temps voulu pour être soumis à l'Assemblée générale ordinaire.

Article 50

Les comptes et le bilan doivent être vérifiés par des commissaires-vérificateurs indépendants. Les commissaires-vérificateurs ont pleins pouvoirs pour examiner tous les livres et comptes de la Banque et pour demander des renseignements complets sur toutes ses opérations. Les commissaires-vérificateurs doivent soumettre un rapport au Conseil et à l'Assemblée générale, et indiquer dans leur rapport:

- a) s'ils ont obtenu toutes les informations et toutes les explications qu'ils ont demandées; et
- b) si, à leur avis, le bilan et le compte de profits et pertes analysés dans le rapport sont établis de manière à donner une présentation sincère et régulière de l'état des affaires de la Banque, tel que celui-ci ressort de l'examen des livres de la Banque et pour autant qu'ils puissent en juger d'après les renseignements dont ils disposent et les explications qui leur ont été données.

Article 51

Les bénéfices nets annuels de la Banque sont répartis de la manière suivante:

(1) Cinq pour cent de ces bénéfices nets, ou telle fraction de cinq pour cent qui pourra être nécessaire à cet effet, sont portés à un fonds de réserve appelé Fonds de réserve légale, jusqu'à ce que ce fonds atteigne un montant égal en valeur à dix pour cent du montant du capital de la Banque effectivement versé.

(2) Les bénéfices nets sont appliqués ensuite au paiement du dividende jusqu'à concurrence du montant déclaré par l'Assemblée générale sur la proposition du Conseil. La fraction des bénéfices appliquée à ce paiement est déterminée en tenant compte, s'il y a lieu, du montant que le Conseil aura décidé de prélever, conformément à l'article 52, sur le Fonds spécial de réserve de dividendes de la Banque.

(3) Une fois effectués les prélèvements indiqués ci-dessus, la moitié des bénéfices nets annuels restants sera versée au Fonds de réserve générale de la Banque, jusqu'à ce que ce fonds atteigne le montant du capital versé; à partir de ce moment, quarante pour cent seront versés au Fonds de réserve générale, jusqu'à ce que le fonds atteigne le double du capital versé; la proportion sera alors ramenée à trente pour cent jusqu'à ce que le fonds atteigne le triple du capital versé, à vingt pour cent jusqu'à ce que le fonds atteigne le quadruple du capital versé et à dix pour cent jusqu'à ce que le fonds atteigne le quintuple du capital versé; et, à partir de ce moment, elle sera de cinq pour cent sans limitation.

Au cas où, par suite de pertes ou d'une augmentation du capital versé, le Fonds de réserve générale tomberait au-dessous des montants prévus ci-dessus, après les avoir atteints, les pourcentages appropriés seront prélevés à nouveau sur les bénéfices nets annuels jusqu'à ce que la situation soit rétablie.

(4) L'affectation du solde des bénéfices nets sera décidée par l'Assemblée générale sur la proposition du Conseil, étant entendu qu'une part de ce solde pourra être attribuée aux actionnaires sous forme de versement au Fonds spécial de réserve de dividendes.

Article 52 Fonds de réserve

Le Fonds de réserve générale servira à couvrir toutes les pertes subies par la Banque. En cas d'insuffisance il sera loisible de recourir au Fonds de réserve légale prévu à l'article 51, alinéa 1.

Le Fonds spécial de réserve de dividendes servira, en cas de besoin, au paiement de tout ou partie du dividende déclaré conformément à l'article 51, alinéa 2.

En cas de liquidation après règlement des obligations de la Banque et des frais de liquidation, ces fonds de réserve seront répartis entre les actionnaires.

**Chapitre VII
Dispositions générales****Article 53**

(1) La Banque ne peut être liquidée que par une décision de l'Assemblée générale prise à la majorité des trois quarts.

(2) En cas de liquidation de la Banque, les engagements de la Banque au titre du Système de prévoyance du personnel et d'autres fonds relevant du régime de prévoyance, en particulier les montants affectés à cette fin figurant en dernier lieu au bilan ou dans la situation des comptes, seront réglés par priorité par rapport à toutes les autres obligations de la Banque, que le Fonds de pensions de la Banque destiné à garantir ces engagements soit doté ou non de la personnalité juridique au moment de la liquidation.

Article 54

(1) Si un différend vient à s'élever quant à l'interprétation ou à l'application des Statuts de la Banque, soit entre la Banque, d'une part, et telle banque centrale, établissement financier ou autre banque visés aux Statuts, d'autre part, soit entre la Banque et ses actionnaires, ce différend sera soumis, pour décision définitive, au Tribunal prévu par l'Accord de La Haye de janvier 1930.

(2) Faute d'accord sur les termes du compromis, chacune des parties au différend visé au présent article pourra saisir le Tribunal qui statuera, fût-ce par défaut, sur toutes questions, y compris celles relatives à l'étendue de sa compétence.

(3) Avant toute décision finale, et sans préjuger du fond, le président du Tribunal, ou, en cas d'empêchement de sa part dans un cas quelconque, tout autre membre désigné par lui d'urgence, pourra, sur requête de la partie la plus diligente, ordonner des mesures conservatoires provisoires au bénéfice des parties.

(4) Les dispositions qui précèdent ne portent pas atteinte au droit des parties de désigner, d'un commun accord, à l'occasion d'un de ces différends, comme arbitre unique, le président ou l'un des membres dudit Tribunal.

Article 55

Pour tous les cas qui ne sont pas prévus à l'article précédent, ou pour lesquels d'autres dispositions d'arbitrage n'ont pas été prises, la Banque pourra ester en justice et être assignée devant toute juridiction compétente.

Les biens de la Banque pourront faire l'objet de mesures d'exécution forcée en recouvrement de créances pécuniaires. En revanche, les dépôts confiés à la Banque, toute créance sur la Banque, ainsi que les actions émises par la Banque ne pourront faire l'objet, sauf accord préalable de la Banque, de saisie ou d'autres mesures d'exécution forcée ou de sûreté, notamment de séquestre au sens du droit suisse.

Article 56

Aux fins des Statuts, il faut entendre:

- a) par banque centrale, la banque ou le système de banques chargé dans un pays de la mission de régler le volume de la circulation monétaire et du crédit dans ce pays;
- b) par Gouverneur d'une banque centrale, la personne qui, sous l'autorité de son Conseil d'administration ou de tel autre pouvoir compétent, dirige la politique et l'administration de cette banque centrale;
- c) par majorité des deux tiers du Conseil, au moins les deux tiers des voix de la totalité du Conseil (que les votes soient émis en personne ou par procuration).

Article 57

Des modifications à tous les articles des Statuts, à l'exception des articles énumérés à l'article 58, peuvent être proposées à l'Assemblée générale par le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers. Si ces modifications sont adoptées par la majorité de l'Assemblée générale, elles entrent en vigueur, pourvu qu'elles ne soient pas incompatibles avec les dispositions des articles énumérés à l'article 58.

Article 58

Les articles 2, 3, 8, 14, 19, 24, 27, 44, 51, 54, 57 et 58 ne peuvent être modifiés que dans les conditions suivantes: la modification doit être adoptée par une majorité des deux tiers du Conseil, approuvée par la majorité de l'Assemblée générale et sanctionnée par une loi additionnelle à la Charte de la Banque.

Initiative parlementaire. Assemblée fédérale. Révision de la cst. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 21 octobre 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.428
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.03.1995
Date	
Data	
Seite	1113-1172
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 127

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.