

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

Avis du Conseil fédéral

du 26 février 1986

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Le 15 décembre 1983, le conseiller national Bircher déposait une initiative parlementaire. Elle vise la suppression de la deuxième phrase de l'article 96, 1^{er} alinéa, de la constitution et son remplacement par une disposition selon laquelle les différentes parties et les divers groupes linguistiques de notre pays doivent être pris en considération lors d'élections au Conseil fédéral.

La commission de votre Conseil chargée d'examiner l'initiative Bircher la rejette et dépose sa propre initiative. Celle-ci tend à modifier l'article 9 de la loi du 26 mars 1934 sur les garanties politiques et de police comme il suit:

- L'appartenance cantonale d'un candidat au Conseil fédéral ne sera plus déterminée par son lieu d'origine mais en priorité par le lieu où il exerce son activité politique ou son activité professionnelle et, à titre subsidiaire, par son domicile ou son droit de cité.
- On renonce à la réglementation actuelle concernant le domicile des magistrats de la Confédération.

La commission a transmis son rapport au Conseil fédéral pour avis et l'a chargé d'entamer une procédure de consultation auprès des cantons et des magistrats de la Confédération en fonction (FF 1985 II 527).

Nous vous renseignons sur les résultats de la procédure de consultation et vous soumettons, conformément à l'article 21^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils, notre avis sur la question.

1 Résultats de la procédure de consultation

11 Cantons

25 cantons approuvent le projet de la commission, un canton n'entre pas en matière.

Parmi les cantons favorables au projet, trois soulèvent des questions particulières:

Le canton du *Valais* précise qu'en vertu de ses lois, tout électeur suisse est éligible aux fonctions publiques. Par conséquent, un citoyen suisse qui n'est pas domicilié dans le canton du Valais pourrait également être élu au parlement cantonal, même s'il exerce une activité politique dans un autre canton. En d'autres termes, l'exigence du domicile politique dépend des législations cantonales. Le canton du Valais en déduit que les motifs pour lesquels la commission n'a pas tenu compte de l'activité dans les autorités communales ou de l'activité politique antérieure d'un candidat, s'appliquent par analogie aux parlementaires cantonaux.

Le canton de *Genève* se demande si l'unité du domicile civil et fiscal des conseillers fédéraux peut toujours être garantie. Contrairement à la jurisprudence relative aux juges fédéraux, il semble en effet difficile de nier qu'un membre du gouvernement fédéral exerce une fonction dirigeante. Par conséquent, il y a lieu de distinguer, sur le plan fiscal, entre le domicile primaire au lieu de travail et le domicile secondaire au lieu du domicile civil. Or une telle solution peut engendrer des conflits entre cantons, ce qui n'est pas souhaitable.

Le canton du *Jura* soulève les problèmes qui peuvent se poser lorsqu'une candidate au Conseil fédéral n'est pas domiciliée en Suisse. En effet, selon le nouveau droit du mariage, elle acquiert le droit de cité du mari sans perdre celui qui était le sien lorsqu'elle était célibataire. En cas d'élection au Conseil fédéral d'une candidate divorcée, le droit de cité du mari – droit acquis en dernier lieu – serait déterminant. Cette solution semble peu judicieuse. Le canton du Jura se demande si, pour les femmes domiciliées à l'étranger, il ne serait pas préférable de tenir compte de l'origine qu'elles avaient lorsqu'elles étaient célibataires.

112

Le canton de *Bâle-Ville* estime qu'il serait utile de redéfinir le critère déterminant l'appartenance cantonale des conseillers fédéraux, mais il renonce à entrer en matière sur le projet de la commission. Il pense, en premier lieu, que la solution concrète de ce problème n'a pas sa place dans la loi sur les garanties politiques, et de police, et qu'il serait plus judicieux de rédiger une loi spéciale. Dans ce cas, il conviendrait de tenir compte également de l'activité politique d'anciens magistrats et parlementaires. Finalement, seul serait déterminant le critère du lieu de l'activité politique, ce qui nécessiterait probablement une modification préalable de la constitution.

12 Les magistrats de la Confédération

Les magistrats de la Confédération en fonction (les membres du Conseil

fédéral et le chancelier de la Confédération, les membres des tribunaux fédéraux) ne sont personnellement touchés par le projet de la commission que dans la mesure où l'on supprime, sans la remplacer, la règle spéciale de l'article 9 de la loi sur les garanties politiques et de police, et dans la mesure où l'on prévoit une règle transitoire à l'article 16a.

Ils approuvent la nouvelle réglementation.

Vu qu'à l'avenir un magistrat pourra, comme tout citoyen, fixer son domicile là où il a l'intention de s'établir durablement, le Tribunal fédéral se demande s'il ne vaudrait pas mieux en tenir compte en modifiant l'article 19 de la loi fédérale d'organisation judiciaire. Tel est déjà le cas à l'article 30 de la loi sur l'organisation de l'administration, en ce qui concerne le lieu de résidence des conseillers fédéraux et du chancelier de la Confédération.

2 Avis du Conseil fédéral

21 Restriction de l'éligibilité

211

A l'instar de votre commission, le Conseil fédéral estime qu'il ne faut pas chercher à résoudre la question en remplaçant la clause figurant dans la constitution par une autre règle constitutionnelle, telle que la préconise l'initiative Bircher. Mis à part le fait que, jusqu'à présent, il a été tenu compte équitablement des divers intérêts linguistiques et régionaux, une telle disposition qui ne prévoit aucune sanction, aurait davantage le caractère d'une recommandation que celui d'une règle de droit. Pour changer quelque chose au niveau constitutionnel, on pourrait supprimer la restriction sans la remplacer par quoi que ce soit. Le Conseil fédéral a exprimé cet avis en 1976 déjà (FF 1976 I 1592); il le maintient aujourd'hui encore.

212

Le droit constitutionnel permet-il, au niveau de la loi, de remplacer par un autre le critère du droit de cité, en vigueur depuis 1848? La commission a répondu par l'affirmative à cette question. Le Conseil fédéral peut s'y associer, notamment pour les raisons suivantes.

Voilà 138 ans que le législateur part du principe que la constitution s'appuie sur le droit de cité. A l'occasion de la révision de la loi sur les garanties politiques et de police, en 1933, le Conseil des Etats a même qualifié la norme en question d'interprétation authentique de la constitution.

Ce qui, en 1848, correspondait encore à la *ratio constitutionis*, ne doit pas forcément toujours être considéré comme telle en 1986. En fait, le droit de cité est devenu une fiction fédéraliste, de même que ses liens avec le canton d'origine: en 1850, la population habitait dans son canton d'origine (à

raison de 93%) voire dans sa commune d'origine (66%); en 1980, ces chiffres ne sont plus que d'environ 60 et 30 pour cent, respectivement (selon l'office fédéral des statistiques, ces chiffres pourraient être, en réalité, plus bas encore).

On pourrait donc prétendre que le but visé par la restriction est actuellement plus facilement atteint si l'on se fonde sur le critère de l'activité politique que si l'on a recours au critère du droit de cité. D'autant plus que depuis 1971 les femmes sont éligibles au Conseil fédéral et que, selon le droit en vigueur, elles acquièrent, par le mariage, le droit de cité du mari.

Pour toutes ces raisons, il serait difficile de ne pas admettre qu'une révision au niveau de la loi peut suffire.

213

Aucun critère ne présente que des avantages ou que des inconvénients. Il n'en existe pas qui soit absolument satisfaisant. Cependant, il nous semble que la commission a trouvé une solution judicieuse et praticable. Le Conseil fédéral l'approuve.

214

Les suggestions faites lors de la procédure de consultation par le Valais, le Jura et par Bâle-Ville ne suscitent aucune proposition de notre part. En ce qui concerne en particulier l'argumentation du canton du Jura, elle est certes fondée, mais elle concerne des cas très exceptionnels et plutôt théoriques.

22 Domicile des magistrats de la Confédération

221

Le Conseil fédéral, en tant qu'autorité, se rallie à la solution qui consiste à supprimer (sans la remplacer) l'actuelle réglementation spéciale concernant le domicile et à prévoir une solution transitoire.

222

La question posée par le canton de Genève n'appelle, à notre avis, aucune norme expresse. La pratique trouvera une solution dans ce domaine également. D'ailleurs, l'unité du domicile civil et fiscal des magistrats n'existe pas dans le droit en vigueur.

En revanche, il semble judicieux de prendre en considération les propositions du Tribunal fédéral et d'adapter la loi d'organisation judiciaire à la loi sur l'organisation de l'administration:

L'article 30 de la loi sur l'organisation de l'administration permet aux membres du Conseil fédéral et au chancelier de la Confédération de fixer librement le lieu de leur résidence – sous réserve de la réglementation spéciale de la loi sur les garanties politiques et de police –; ils doivent toutefois faire en sorte qu'ils puissent atteindre en peu de temps le siège de l'autorité (Berne) (RS 172.010). Les membres du Tribunal fédéral sont par contre tenus de résider au lieu du siège (Lausanne) ou aux environs (art. 19, 2^e al., LF d'organisation judiciaire, dans RS 173.110). Cette disposition s'applique par analogie aux membres du Tribunal fédéral des assurances à Lucerne (art. 125 LF d'organisation judiciaire).

Notre proposition va dans ce sens. Vu que la réglementation spéciale du domicile telle qu'elle était prévue dans la loi sur les garanties politiques et de police sera supprimée, la réserve à l'article 30 de la loi sur l'organisation de l'administration n'a plus d'effet; elle doit être biffée.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de notre considération distinguée.

26 février 1986

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Egli
Le chancelier de la Confédération, Buser

Annexe: Propositions

Propositions du Conseil fédéral

1. Loi fédérale d'organisation judiciaire¹⁾

Art. 19, 2^e al.

² Les membres du Tribunal fédéral peuvent fixer librement le lieu de leur résidence; ils doivent toutefois faire en sorte qu'ils puissent atteindre en peu temps le siège de l'autorité.

2. Loi fédérale sur l'organisation de l'administration²⁾

Art. 30, 2^e al.

Abrogé

30629

¹⁾ RS 173.110

²⁾ RS 172.010

Initiative parlementaire. Revision de la loi sur les garanties politiques et de police Avis du Conseil fédéral du 26 février 1986

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.235
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.04.1986
Date	
Data	
Seite	74-79
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 721

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.