

99.057

**Message
concernant la mise en vigueur de la nouvelle Constitution
fédérale et les adaptations législatives consécutives**

du 11 août 1999

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, les projets relatifs à l'arrêté fédéral concernant la mise en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, à d'autres arrêtés fédéraux concernant l'adaptation formelle de modifications constitutionnelles déjà approuvées et d'initiatives populaires prêtes à passer en votation, ainsi qu'à des adaptations législatives consécutives.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

11 août 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

Condensé

Le 18 avril 1999, le peuple et les cantons ont accepté la nouvelle Constitution fédérale. Or, c'est à l'Assemblée fédérale qu'il appartient de mettre en vigueur la constitution. Nous proposons dans cette optique la date du 1^{er} janvier 2000.

Les initiatives populaires et les révisions partielles approuvées qui se réfèrent encore à la constitution de 1874 doivent faire l'objet d'une adaptation formelle à la nouvelle constitution. L'arrêté fédéral concernant la nouvelle Constitution fédérale donne à l'Assemblée fédérale la compétence de procéder à de telles adaptations. Le Conseil fédéral vous soumet les projets relatifs aux deux révisions partielles de la Constitution fédérale qui ont déjà été acceptées par votation du 7 février 1999 (éligibilité au Conseil fédéral, médecine de la transplantation) ainsi que les projets d'adaptation de six initiatives populaires déjà débattues à l'Assemblée fédérale, mais sur lesquelles le peuple ne s'est pas encore prononcé.

Le Conseil fédéral soumet enfin des projets afférents à diverses révisions de lois. Il s'agit de quelques adaptations dues à la nouvelle Constitution fédérale. Il importe qu'elles entrent en vigueur en même temps que la nouvelle constitution afin d'éviter des lacunes normatives indésirables. D'autres révisions (s'imposant du fait de nouveaux mandats législatifs et de nouvelles compétences fédérales dans les domaines par exemple de l'égalité de traitement des handicapés ou de la formation) s'avèrent moins urgentes et seront donc proposées à une date ultérieure.

Message

1 **Partie générale**

11 **Genèse**

Le peuple et les cantons ont accepté, le 18 avril 1999, la nouvelle Constitution fédérale (abrégée nCst. dans le présent message¹) conformément à l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998. Le ch. IV de l'arrêté fédéral établit que l'Assemblée fédérale fixe la date de l'entrée en vigueur. Le ch. II traite de l'abrogation de l'ancienne constitution (abrégée Cst. dans le présent message). Quant au ch. III, il confie à l'Assemblée fédérale le mandat d'intégrer formellement à la nCst. les modifications de la Cst. effectuées après le 18 décembre 1998.

Par le présent message, le Conseil fédéral propose à l'Assemblée fédérale la mise à exécution des dispositions finales de l'arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale et produit les arrêtés fédéraux consécutifs.

L'entrée en vigueur de la nCst. requiert en outre diverses adaptations à l'échelon de la loi. Le présent message se concentre sur les modifications nécessaires en même temps que l'entrée en vigueur de la nCst. D'autres modifications, moins urgentes, suivront (cf. à ce propos la disposition finale II al. 2). Par ailleurs, la nCst. comporte toute une série de mandats législatifs qui peuvent également s'effectuer à une date ultérieure.

12 **Adaptations nécessaires au niveau de la constitution et à celui de la loi**

121 **Généralités**

La transition de l'ancienne à la nouvelle constitution exige quelques adaptations tant à l'échelon de la constitution elle-même qu'à celui de la loi. Le ch. 2 y est consacré. Il sera en outre procédé à cette occasion à quelques modifications qui ne sont pas directement dues à la nCst., p. ex. aux art. 87 et 154 OJ.

Certains travaux législatifs supplémentaires sont en voie de réalisation, d'autres sont déjà terminés. Dans la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0), la disposition sur les emprunts a été modifiée. Dans la loi sur le Contrôle des finances (RS 614.0), de petites adaptations s'avèrent nécessaires. Consécutivement à l'initiative parlementaire «LREC. Adaptations à la nouvelle cst.» (FF 1999 4471), la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11) fera l'objet d'une révision partielle (compétences en matière de traités internationaux, Services du Parlement, publicité des débats, invalidité partielle d'initiatives, convocation des sessions extraordinaires, forme des actes législatifs édictés); une révision totale ultérieure réaménagera notamment le domaine des commissions (droits à l'information) et les rapports avec le Conseil fédéral. D'autres adaptations concerneront le statut des

¹ Après son entrée en vigueur, la nouvelle Constitution fédérale sera désignée par les termes «constitution» ou «Constitution fédérale», abréviation «Cst.». L'abréviation «nCst.» n'est utilisée que pour la période transitoire.

fonctionnaires (RS 172.221.10), la loi sur la responsabilité (RS 170.32) et les règlements des conseils (RS 171.13 et 171.14).

Par ailleurs, la nCst. contient quelques mandats législatifs (au sujet p. ex. de l'égalité de traitement des handicapés, art. 8, al.4 nCst.) et compétences en matière d'encouragement (p. ex. cantons plurilingues, art. 70 al. 4; expression artistique et musicale, art. 69, al. 2, nCst.) qui se répercuteront au niveau de la loi.

Il s'agira enfin d'actualiser, dans le préambule de tous les actes législatifs du droit fédéral, les références aux bases constitutionnelles ainsi que tous les autres renvois à la constitution. Ces travaux s'effectueront au moment opportun (à l'occasion d'une révision partielle ou totale). Il est prévu d'établir le rapport avec la nouvelle constitution au moyen de notes infrapaginales affectant les préambules et renvois déjà existants.

122 Engagement de l'armée

Dans son message relatif à la réforme de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral proposait de reprendre la réglementation en vigueur concernant la mise sur pied de troupes militaires en cas d'urgence – conformément au principe de la mise à jour (FF 1997 I 427). Il en résulte que le Conseil fédéral est tenu de convoquer l'Assemblée fédérale s'il entend mettre en service actif plus de 2000 militaires ou si l'engagement doit durer plus de trois semaines. Les commissions de la révision constitutionnelle proposaient de renoncer au premier de ces critères (nombre supérieur à 2000 militaires). Après un examen de la question par le menu, le Parlement arrivait néanmoins à la conclusion qu'il valait mieux maintenir une limite supérieure, mais que cette dernière pouvait passer de 2000 à 4000. Ainsi la constitution accorde-t-elle au législateur une marge d'action élargie.

La législation fait une distinction entre le service pour la paix, le service d'appui et le service actif. Lors des débats parlementaires concernant l'art. 185 nCst., la question des répercussions de la nouvelle disposition constitutionnelle sur la réglementation du service pour la paix et du service d'appui n'a pas fait l'objet de discussions. La mise en oeuvre de la nouvelle norme constitutionnelle permet différents aménagements légaux. Ces derniers ne seront pas traités dans le présent message global. Ils seront en effet examinés dans un contexte plus large admettant des considérations de politique militaire, telle la révision partielle de la loi sur l'armée que l'on prévoit, de toute façon, d'effectuer séparément. Une conception globale cohérente est de la sorte garantie.

123 Consultation

Une mise en consultation traditionnelle n'a pas eu lieu. Néanmoins, le Tribunal fédéral a été invité à commenter la partie du message concernant l'adaptation des lois procédurales. Ses suggestions ont été largement reprises. Une prise de position quant aux adaptations formelles des initiatives populaires prêtes à passer en votation a également été demandée aux comités d'initiative. Tous approuvent les adaptations proposées.

2 Partie spéciale

21 Arrêté de mise en vigueur

211 Entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale

L'art. 123, al. 1, Cst. prévoit l'entrée en vigueur immédiate de la Constitution fédérale révisée qui a été acceptée par le peuple et les cantons. La loi fédérale sur les droits politiques (RS 161.1) précise à l'art. 15 al. 3: «Les modifications de la Constitution fédérale entrent en vigueur dès leur acceptation par le peuple et les cantons, à moins que le projet n'en dispose autrement». L'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale dispose à son ch. IV al. 2, que l'Assemblée fédérale fixe la date de l'entrée en vigueur. Nous présentons par conséquent un arrêté fédéral concernant l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 et l'abrogation de celle du 29 mai 1874 (cf. annexe 1). La date prévue est le 1^{er} janvier 2000.

212 Abrogation de l'ancienne Constitution fédérale

Selon le principe que le droit promulgué ultérieurement entraîne la suppression du droit antérieur du même échelon, la Constitution fédérale du 29 mai 1874 est abrogée avec l'entrée en vigueur de la constitution du 18 avril 1999. L'arrêté fédéral l'établit expressément; mais tel serait de toute façon le cas. Seules font exception les quelques réglementations constitutionnelles qui seront reléguées à l'échelon de dispositions légales. Selon le ch. II, al. 2, de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale, elles continuent d'être applicables jusqu'à la promulgation desdites dispositions légales. Une énumération exhaustive des normes constitutionnelles concernées se trouve à l'al. 2 mentionné.

22 Adaptations au niveau constitutionnel

221 Modifications constitutionnelles déjà approuvées

221.1 Clause cantonale

La «clause cantonale», selon laquelle le Conseil fédéral ne pouvait se composer de plus d'un membre issu d'un même canton, avait été reprise à l'art. 175, al. 3, de la nouvelle constitution. Le 7 février 1999, le peuple et les cantons en votaient l'abrogation. L'al. 1 de l'art. 96 Cst. était ainsi dépourvu de sa dernière phrase: soit précisément la clause cantonale; cette dernière ayant été remplacée par l'al. 1^{bis} qui exige une représentation équitable, au sein du Conseil fédéral, des diverses régions et communautés linguistiques. Les deux nouveaux alinéas sont intégrés à l'art. 175 nCst. (cf. annexe 2a). L'al. 1 de l'art. 96 Cst. remplace l'art. 175, al. 3, nCst. L'al. 1^{bis} constitue un nouvel alinéa, à savoir le 4. Il n'est pas nécessaire de changer l'intitulé de l'article, en revanche, la teneur des alinéas adoptés le 7 février 1999 subit une légère adaptation, une répétition du même début de phrase aux al. 2 et 3 pouvant être évitée par une simplification. De plus, le premier verbe de la phrase devient le même que celui de l'al. 2 («élus» au lieu de «nommés»). Par ailleurs, la nCst. est généralement formulée en termes non sexistes, règle qui est aussi suivie en l'occurrence. (Il en va autrement lorsqu'une initiative populaire entend intégrer dans

la constitution une disposition qui, de ce point de vue, n'est pas formulée en termes neutres. Le principe de l'immutabilité du texte de l'initiative requiert que l'on renonce à une adaptation linguistique.)

La nouvelle disposition constitutionnelle exige de surcroît une adaptation de la loi sur les garanties; cf. ch. 237.

221.2 Médecine de la transplantation

Le 7 février 1999, le peuple et les cantons décidaient également de l'adjonction à la Constitution fédérale d'un nouvel article dit 24^{decies} sur la médecine de la transplantation. Selon la systématique de la nouvelle Constitution fédérale, cette disposition relève de la section 8 (logement, travail, sécurité sociale et santé), chap. 2, du tit. 3. Elle y est intégrée en tant que nouvel article 119a intitulé «médecine de la transplantation» (cf. annexe 2). Sa teneur est inchangée.

222 Initiatives populaires prêtes à passer en votation

On entend par «initiatives populaires prêtes à passer en votation» les initiatives qui, ayant été entièrement débattues à l'Assemblée fédérale, peuvent être soumises au verdict du peuple et des cantons sans que d'autres étapes procédurales s'avèrent nécessaires. Les propositions d'adaptation formelle à la nCst. des six initiatives populaires concernées sont réunies dans un seul arrêté fédéral. S'agissant des initiatives populaires actuellement en suspens au Parlement, l'adaptation formelle à l'attention de l'Assemblée fédérale sera préparée par la Commission de rédaction (en collaboration avec la commission spécialisée compétente et l'Office fédéral de la justice).

222.1 Initiative populaire fédérale «pour la protection de l'être humain contre les techniques de reproduction artificielle»

L'initiative populaire a la teneur suivante:

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 24^{decies}, al. 2, let. c et g

²La Confédération édicte des prescriptions concernant l'utilisation du patrimoine germinal et génétique humain. Elle veille par là à assurer la protection de la dignité humaine, de la personnalité et de la famille et se conformera notamment aux principes suivants:

- ...
- c. la procréation hors du corps de la femme est interdite;
- ...
- g. l'utilisation de gamètes de tiers à des fins de procréation artificielle est interdite.

L'initiative vise la modification de l'art. 24^{novies} Cst. (anciennement art. 24^{decies} Cst.), plus précisément ses let. c et g de l'al. 2. La nouvelle constitution a repris les dispositions de l'art. 24^{novies} Cst. à l'art. 119 (procréation médicalement assistée et génie génétique dans le domaine humain). La votation portera donc sur la modification de l'art. 119 nCst. (cf. annexe 2b). Il n'est pas nécessaire d'adapter la teneur des let. c. et g., car l'initiative ne recourt à aucune expression incompatible avec la terminologie de la nCst. Par contre, la phrase introductive de l'al. 2 du texte de l'initiative n'est pas reprise, parce que la nCst. utilise systématiquement l'expression «La Confédération *respecte* les principes suivants». La formulation de l'art. 119, al. 2, 1^{re} phrase, nCst. est matériellement identique au texte de l'initiative, raison pour laquelle une modification ne s'avère pas nécessaire.

222.2 Initiative populaire fédérale «pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes»

L'initiative populaire a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 34^{quater}, al. 8 (nouveau)

⁸ Le droit à la rente de vieillesse est reconnu dès l'âge de 62 ans révolus. La loi fixe l'âge auquel la rente est versée en cas de poursuite de l'activité lucrative et règle le droit à une rente partielle lorsque l'activité est abandonnée en partie. La loi peut abaisser l'âge ouvrant droit à la rente et prévoir, à certaines conditions, la perception anticipée de celle-ci.

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Art. 23 (nouveau)

Si l'Assemblée fédérale n'édicte pas la législation correspondante dans les cinq ans suivant l'acceptation de l'art. 34^{quater}, al. 8, le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution nécessaires.

L'initiative requiert l'introduction, à l'art. 34^{quater} Cst., d'un al. 8 reconnaissant un droit à la rente de vieillesse dès l'âge de 62 ans. La réglementation proposée concerne les rentes du premier pilier (AVS; cf. message du Conseil fédéral, FF 1998 968 s., ch. 121 et 21). Elle peut donc venir s'insérer, en tant qu'al. 2a, à l'art. 112 nCst. (prévoyance vieillesse, survivants et invalidité) (cf. annexe 2b). Sa teneur ne doit subir aucun changement.

La disposition transitoire proposée appartient au tit. 6, chap. 2, de la nCst. (dispositions transitoires). A noter que les dispositions transitoires de l'art. 196 édictées avec la nCst. sont aménagées en conformité avec la systématique du texte constitutionnel.

Les futures dispositions transitoires venant s'y ajouter seront réunies dans un article à part, le 197, et aménagées chronologiquement. Il est donc provisoirement assigné à la disposition transitoire le ch. 1 à l'art. 197 (nouveau) de la nCst; le chiffre définitif

sera déterminé après la votation. L'art. 196 n'étant dorénavant plus le seul article du chapitre sur les dispositions transitoires, il est affecté d'un intitulé, à l'instar de l'art. 197. Les intitulés évoquent les deux critères d'attribution.

222.3 Initiative populaire fédérale «pour un assouplissement de l'AVS – contre le relèvement de l'âge de l'AVS des femmes»

L'initiative populaire a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 34^{quater}, al. 2, sixième et septième phrases (nouvelles)

2. . . Le droit à la rente de vieillesse prend naissance après 62 ans révolus si aucune activité lucrative n'est exercée ou si le revenu perçu est inférieur à une fois et demie la rente minimale. La loi fixe l'âge donnant inconditionnellement droit à la rente. . . .

A l'instar de la précédente, cette initiative concerne les prestations de l'AVS. La réglementation proposée a donc sa place à l'art. 112 nCst. (assurance-vieillesse, survivants et invalidité) en tant que nouvel alinéa, le 2a, qui suit les principes applicables et précède le financement (cf. annexe 2b). Un remaniement du texte de l'initiative n'est pas nécessaire.

222.4 Initiative populaire fédérale «pour une réglementation de l'immigration»

L'initiative populaire a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 69^{quater} (nouveau)

¹ La Confédération veille à ce que la proportion des ressortissants étrangers en Suisse ne dépasse pas 18 % de la population résidante.

² Sont notamment compris dans le calcul les étrangers titulaires d'un permis d'établissement, les résidents à l'année, les réfugiés reconnus comme tels et les personnes titulaires d'une autorisation de séjour pour raisons humanitaires. Sont également comptabilisés, s'ils demeurent plus d'une année en Suisse, les étrangers au sens de l'art. 69^{quinquies}, al. 1 et des étrangers titulaires d'autres autorisations de séjour. Les étrangers séjournant pour une courte durée, qu'ils exercent ou non une activité lucrative, sont également compris dans le calcul si leur séjour dure plus de 8 mois, quand il est renouvelé et quand le regroupement familial a été autorisé.

³ Ne sont pas comptabilisés comme ressortissants étrangers, indépendamment de la durée du séjour en Suisse, les frontaliers, les saisonniers ne bénéficiant pas du regroupement familial, les membres d'organisations internationales, les membres de services consulaires ou

diplomatiques, les scientifiques et les cadres qualifiés, les artistes, les curistes, les stagiaires, les étudiants et les écoliers, les touristes. Ne sont pas non plus compris dans le calcul les étrangers au sens de l'art. 69^{quinquies}, al. 1, s'ils séjournent moins de 12 mois en Suisse.

Art. 69^{quinquies} (nouveau)

¹S'agissant des requérants d'asile, des personnes déplacées par la guerre, des étrangers en quête de protection, des étrangers admis provisoirement, des internés et des étrangers n'ayant pas de domicile fixe en Suisse, la Confédération veille à ce que leur séjour en Suisse ne présente aucun attrait financier.

²Les étrangers au sens de l'al. 1 qui sont écroués en Suisse ne doivent pas bénéficier de meilleures conditions financières que celles qu'ils auraient dans leur pays.

Art. 70^{bis} (nouveau)

Si un étranger au sens de l'art. 69^{quinquies}, al. 1 ou un étranger sans autorisation de séjour doit être renvoyé ou expulsé en vertu d'une décision administrative ou pénale, dont l'exécution est possible, licite et raisonnablement exigible, cette personne pourra être écrouée jusqu'à l'exécution de la mesure, afin que l'expulsion soit assurée.

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Art. 21 (nouveau)

¹Si la limite de 18 % fixée à l'art. 69^{quater} est dépassée au moment de l'entrée en vigueur dudit article, l'écart doit être réduit dans les plus brefs délais par le biais de départs volontaires d'étrangers.

²Si un éventuel excédent des naissances ne peut être compensé de cette manière, la limite des 18 % peut être temporairement dépassée, à condition qu'aucun nouveau permis de séjour ne soit délivré à des étrangers au sens de l'art. 69^{quater}, al. 2.

L'initiative préconise l'introduction, dans la constitution, d'un art. 69^{quater} limitant le pourcentage des étrangers par rapport à la population résidente, d'un art. 69^{quinquies} supprimant tout attrait financier incitant à demeurer en Suisse ainsi que d'un art. 70^{bis} instaurant une détention aux fins d'expulsion. Elle propose de plus une disposition transitoire supplémentaire, l'art. 21, réglant la marche à suivre si le pourcentage maximal préconisé est dépassé au moment de l'entrée en vigueur de ces normes.

Les dispositions des art. 69 et 70 Cst. sont reprises dans le seul art. 121 de la section 9, tit. 3, chap. 2, nCst. (séjour et établissement des étrangers). Conformément à la systématique de la nCst., cette section constitue l'endroit approprié pour recevoir les réglementations proposées (cf. annexe 2b). On peut se demander si ladite section doit conserver un seul article, ce qui reviendrait à appondre toutes les dispositions proposées à l'art. 121 en autant d'alinéas supplémentaires, ou s'il ne conviendrait pas mieux de lui ajouter un ou plusieurs nouveaux articles. Dans pareil cas, l'art. 121 n'étant plus le seul article de la section, il devrait être muni d'un intitulé. Nous

proposons à cette fin le titre médian suivant: «entrée et sortie de suisse, séjour et établissement, asile».

Il ne paraît pas absolument nécessaire de répartir, comme le fait l'initiative, les réglementations proposées en trois articles. Elles constituent en fait une unité que l'on peut aisément réunir sous l'intitulé «limitation de la population résidente étrangère». Nous proposons donc de rassembler le texte de l'initiative en un seul art. 121a, composé des six alinéas préconisés.

La disposition transitoire proposée relève du chap. 2, tit. 6, de la nCst. (dispositions transitoires). A noter que les dispositions transitoires de l'art. 196 édictées avec la nCst. sont aménagées en conformité avec la systématique du texte constitutionnel.

Les futures dispositions transitoires venant s'y ajouter seront réunies dans un article à part, le 197, et aménagées chronologiquement. Il est donc provisoirement assigné à la disposition transitoire le ch. 1, à l'art. 197 (nouveau) de la nCst; le chiffre définitif sera déterminé après la votation. L'art. 196 n'étant dorénavant plus le seul article du chapitre sur les dispositions transitoires, il est affecté d'un intitulé, à l'instar de l'art. 197. Les intitulés évoquent les deux critères d'attribution.

La teneur de l'initiative ne doit subir aucune adaptation, à l'exception des renvois aux articles et alinéas composant le texte proposé à titre de révision partielle de la Cst. en vigueur; il y a lieu de les adapter à la numérotation proposée pour l'introduction de l'initiative dans la nCst.

222.5 Initiative populaire fédérale «pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales (initiative du 3 mars)»

L'initiative populaire a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 4, al. 2, 4^e et 5^e phrases (nouvelles)

². . . Les femmes sont représentées de manière équitable au sein de toutes les autorités fédérales, notamment au Conseil national, au Conseil des Etats, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral, compte tenu des particularités de chacune de ces institutions. La loi pourvoit à une représentation équilibrée des femmes dans les administrations, notamment dans l'administration générale de la Confédération, les régies et les hautes écoles.

Art. 73, al. 1^{bis} (nouveau) et al. 2

^{1bis} La différence entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes représentant un canton ne peut être supérieure à un.

² La législation fédérale édicte les dispositions de détail pour l'application du présent article.

Art. 80, al. 1, 2^e et 3^e phrases (nouvelles), et al. 2 (nouveau)

¹ . . . Chaque canton élit deux députés, une femme et un homme; dans les cantons partagés, chaque demi-Etat élit une députée ou un député.

² Les dispositions d'exécution du présent article relèvent de la législation cantonale.

Art. 95

L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral composé de sept membres dont au moins trois sont des femmes.

Art. 107

¹ Les membres et les membres suppléants du Tribunal fédéral sont nommés par l'Assemblée fédérale, qui aura égard à ce que les trois langues officielles de la Confédération y soient représentées. Les femmes représentent au moins 40 % des membres et des membres suppléants.

² La loi détermine l'organisation du Tribunal fédéral et de ses sections, le nombre de ses membres et de ses membres suppléants, la durée de leurs fonctions et leur traitement.

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Art. 20 (nouveau)

Les dispositions d'exécution sont édictées dans les cinq ans qui suivent l'adoption des art. 73, al. 2, et 80, al. 2.

Art. 21 (nouveau)

¹ Lors des élections pour le renouvellement intégral du Conseil fédéral et de l'élection de confirmation du Tribunal fédéral, les membres qui ont été élus avant l'adoption de la modification des art. 95 et 107 peuvent être réélus, même si les exigences de ces articles ne sont pas remplies.

² Lors d'élections de remplacement au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral, seules les femmes sont éligibles si leur représentation ne satisfait pas aux exigences de l'art. 95 respectivement l'art. 107.

L'initiative exige la consécration, à l'art. 4, al. 2, Cst., du principe de la représentation équitable des femmes dans toutes les autorités fédérales. Elle régleme la composition des autorités fédérales selon ce principe et propose à cet effet une modification des articles concernés. Deux nouvelles dispositions transitoires sont prévues: l'une fixant un délai pour la promulgation des dispositions d'exécution, l'autre établissant une réglementation d'exception applicable aux hommes déjà élus au Conseil fédéral ou au Tribunal fédéral au moment de l'adoption de l'initiative.

La nouvelle réglementation de principe proposée (art. 4, al. 2, phrase 5, Cst.) forme, selon la systématique de la nCst., un nouvel alinéa, le 3a, à l'art. 8 (égalité), chap. «droits fondamentaux» du tit. 2. Vu cette collocation, non seulement la Confédération mais aussi les cantons se voient obligés d'aménager leur législation (y

compris celle sur les hautes écoles) en conséquence, ce qui correspond à l'interprétation correcte du texte originel de l'initiative (cf. message afférent à l'initiative, FF 1997 III 521).

Le principe de la représentation équitable de la gent féminine dans les autorités de la Confédération (art. 4, al. 2, phrase 4, Cst.) constitue un nouvel article, le 143a, intitulé «représentation des femmes au sein des autorités fédérales», qui est inséré au chap. «dispositions générales» du tit. 5 («autorités fédérales»).

Les réglementations sur la représentation dans les deux Chambres de l'Assemblée fédérale sont intégrées aux art. 149 et 150 nCst. L'art. 80, al. 2, Cst. ne contenant aucun élément nouveau par rapport à l'art. 150, al. 3, nCst., on peut y renoncer. L'intégration, à l'art. 150, al. 2, nCst., du concept réglementaire propre à l'art. 80, al. 1, Cst. proposé rend superflue la formulation faisant état des «cantons partagés». La nCst. n'utilise plus cette expression.

La disposition sur la composition du Conseil fédéral appartient à l'art. 175, al. 1, nCst. La première partie de l'art. 95 Cst. constitue déjà l'art. 174 nCst., raison pour laquelle il est renoncé à cette partie à l'occasion de l'adaptation.

Il y a lieu d'intégrer la disposition sur la représentation des femmes au Tribunal fédéral à l'art. 188, al. 4, nCst. Certains éléments du texte de l'initiative ne sont pas repris, car ils apparaissent déjà à l'art. 188 nCst. (élection par l'Assemblée fédérale, réglementation de l'organisation par la loi).

Finalement, les nouvelles dispositions transitoires sont réunies dans un article séparé, le 197, et agencées chronologiquement. Les nouvelles dispositions transitoires portent provisoirement les ch. 1 et 2; les chiffres définitifs seront déterminés après l'éventuelle acceptation de l'initiative. Il résulte de l'insertion d'un deuxième article au chap. «dispositions transitoires» la nécessité d'attribuer un titre médian au seul article actuel de ce chapitre (art. 196).

222.6 Initiative populaire fédérale «visant à réduire de moitié le trafic routier motorisé afin de maintenir et d'améliorer des espaces vitaux (initiative pour la réduction du trafic)»

L'initiative populaire a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 37^{bis}, al. 1^{bis} (nouveau), al. 2, deuxième, troisième et quatrième phrases (nouvelle) et al. 3 (nouveau)

^{1bis} La Confédération, les cantons et les communes réduisent de moitié le trafic routier motorisé dans les dix ans à compter de la date à laquelle l'initiative pour la réduction du trafic a été acceptée par le peuple et les cantons. Le volume de trafic ainsi atteint ne peut être dépassé. Le volume total du trafic routier en Suisse est déterminant. Les transports publics ne sont pas soumis à la présente disposition et ne sont pas pris en compte.

2. . . Les communes peuvent ordonner des restrictions du trafic sur toutes les routes de leur territoire, à l'exception des routes nationales, pour autant que ces restrictions répondent aux exigences de l'al. 1^{bis} ou qu'elles visent

à maintenir ou à améliorer des espaces vitaux. La fermeture complète des routes désignées comme routes de transit par la Confédération n'est admissible qu'en accord avec celle-ci. L'usage des routes par les véhicules au service des collectivités publiques est réservé.

³ Les moyens utilisés pour réduire de moitié le trafic routier motorisé sont déterminés par la loi.

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Art. 23 (nouveau)

Si la législation d'exécution visée à l'art. 37^{bis}, al. 3, n'est pas entrée en vigueur trois ans après l'acceptation de l'initiative pour la réduction du trafic, le Conseil fédéral édicte les dispositions nécessaires par voie d'ordonnance.

L'initiative préconise diverses modifications de l'art. 37^{bis} Cst. afin de réduire de moitié, dans les dix ans suivant l'acceptation de l'initiative, le volume total du trafic routier motorisé.

Le texte de l'initiative prévoit, d'une part, l'introduction de nouveaux éléments dans la Cst. (art. 37^{bis}, al. 1^{bis}, al. 2, 4^e phrase, et al. 3, Cst.) et, de l'autre, l'abrogation et le remplacement de certaines parties de dispositions (art. 37^{bis}, al. 2, 2^e et 3^e phrases, Cst.). Les dispositions visées de la Cst. sont reprises à l'art. 82 (circulation routière) de la nCst. – sauf deux exceptions, à savoir la troisième phrase de l'art. 37^{bis}, al. 2, Cst. qui n'a pas été mise à jour dès lors que la réserve d'utilisation en faveur de la Confédération découle des compétences particulières de celle-ci, notamment en matière de défense nationale et de régle des postes (cf. message relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 264) et la 1^{re} phrase de l'art. 37^{bis}, al. 2, Cst. qui accorde aux cantons le droit de limiter la circulation routière. La nCst. n'énumère pas les attributions des cantons – si ce n'est quelques exceptions justifiées –, car elles résultent de leur compétence générale liée au principe de la subsidiarité selon l'art. 42, al. 1, nCst.

A l'al. 2 de l'art. 37^{bis} Cst., le texte de l'initiative considère que la Confédération peut désigner des routes de transit devant rester ouvertes à la circulation; et dont la fermeture ne peut être ordonnée qu'en accord avec la Confédération. L'art. 82, al. 2, nCst. peut donc rester tel quel, sans qu'il soit en contradiction avec l'initiative.

Nous proposons l'intégration des trois alinéas de l'initiative à l'art. 82 nCst., en tant qu'al. 2a, 2b et 2c. Des modifications du libellé de l'initiative ne sont pas nécessaires. Seul le renvoi, dans l'al. 2 (nouvellement al. 2b), à l'al. 1^{bis} doit désormais porter sur l'al. 2a.

Finalement, les nouvelles dispositions transitoires sont réunies dans un article séparé, le 197, et agencées chronologiquement. La nouvelle disposition transitoire porte provisoirement le ch. 1; le chiffre définitif sera déterminé après l'éventuelle acceptation de l'initiative. Il résulte de l'insertion d'un deuxième article au chap. «dispositions transitoires» la nécessité d'attribuer un titre médian au seul article actuel de ce chapitre (art. 196). Le texte de la disposition transitoire proposée reste inchangé, seul devant être adapté le renvoi (art. 82, al. 2c au lieu d'art. 37^{bis} al. 3).

23 Adaptations au niveau de la loi

231 Abolition des Assises fédérales et autres adaptations procédurales

231.1 Abolition des Assises fédérales

La constitution de 1874 attribuait au Tribunal fédéral, assisté d'un jury, la compétence de statuer sur les faits énumérés à l'art. 112. Durant ce siècle, les Assises fédérales ont siégé à deux reprises seulement, donc très rarement. Le dernier procès remonte à 1933. L'institution que constitue les Assises fédérales est devenue obsolète du fait que l'on n'y a plus recouru depuis plusieurs décennies; aujourd'hui elle paraît superflue.

Consécutivement, les Chambres fédérales n'ont pas repris cette institution dans la nouvelle Constitution fédérale. La suppression des Assises fédérales n'a pas uniquement été considérée comme une relégation à l'échelon de la loi (ce qui aurait d'ailleurs permis au législateur de conserver cette institution), mais comme une renonciation pure et simple.

Il résulte de l'abolition des Assises fédérales la nécessité d'adapter voire d'abroger certaines dispositions de la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110), du code pénal suisse (RS 311.0), de la loi fédérale sur la procédure pénale (RS 312.0) et du code pénal militaire (RS 321.0) (cf. annexe 3).

231.2 Adaptations procédurales

Cf. à ce propos les adaptations de l'annexe 4.

231.21 Adaptations de la loi sur la procédure administrative

Art. 72 PA

Dans sa teneur actuelle, l'art. 72, let. d, de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) renvoie à l'art. 73 PA, qui doit être abrogé par la présente révision (cf. infra). Il faut donc supprimer ce renvoi. Le recours au Conseil fédéral contre les décisions prises en dernière instance cantonale reste recevable dans la mesure où ces décisions se fondent sur le droit public fédéral (art. 5 PA) et qu'aucun motif d'irrecevabilité selon l'art. 74 PA ne s'y oppose.

Art. 73 PA

L'actuel art. 73 PA concerne, à son al. 1, let. a et b, les «contestations administratives» au sens de l'art. 113, al. 2, Cst., à savoir les cas où, exceptionnellement, ce sont le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, en lieu et place du Tribunal fédéral, qui connaissent des recours formés contre des actes relevant de la souveraineté cantonale, en raison d'une violation de droits constitutionnels ou de traités internationaux. Il serait théoriquement possible de maintenir cette réglementation des compétences, conformément à l'art. 189, al. 2, nCst. Mais comme l'art. 73 PA comporte des renvois à des articles de la Cst. qui n'ont pas de pendants dans la nCst., il faudrait remplacer ces renvois par des normes

de compétences pleinement énoncées. Or cela rendrait l'art. 73 PA encore plus compliqué qu'il ne l'est déjà aujourd'hui. Compte tenu de son importance pratique toute relative, une pareille adaptation minutieuse ne se justifie plus. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il l'abrogation de l'art. 73 PA, afin de laisser exclusivement au Tribunal fédéral la tâche d'*administrer le droit public*.

L'abrogation de l'art. 73 PA ne change rien aux attributions du Conseil fédéral en tant qu'organisme fédéral de *justice administrative*, c.-à-d. l'instance saisie des recours interjetés contre des décisions rendues en application du droit fédéral. Par conséquent, l'abrogation de l'art. 73 PA n'entraînera pas un accroissement significatif de la charge que doit supporter le Tribunal fédéral. Un tel transfert de compétence aurait représenté pour le Tribunal fédéral un supplément de cas à traiter équivalent à bien moins de 10 recours, durant ces dernières années. Comparativement au volume de travail de 1998, cela signifierait une charge supplémentaire de 2 pour mille au maximum.

S'agissant des différents faits énumérés à l'art. 73, al. 1, PA, l'abrogation se justifie pour les raisons suivantes:

Let. a, ch. 1: il n'y aura plus à l'avenir de recours pour violation du droit *constitutionnel* à la gratuité de l'équipement du soldat, car pareille disposition n'existe plus dans la nouvelle Constitution fédérale. Ce principe de la gratuité de l'équipement est toutefois consacré à l'art. 110 de la loi sur l'armée (RS 510.10). Les décisions fondées sur cette disposition sont susceptibles d'un recours (administratif) au Conseil fédéral, pour autant que le recours de droit administratif au Tribunal fédéral, au sens des art. 97 ss de l'organisation judiciaire (OJ, RS 173.110), n'est pas recevable. Dès lors qu'il n'est pas encore établi dans quelle mesure, lors de la révision totale de l'organisation judiciaire, le domaine du service militaire ne donnera pas accès, en dérogation à la règle, au Tribunal fédéral, il apparaît judicieux de maintenir pour l'heure la compétence du Conseil fédéral en matière de recours concernant la gratuité de l'équipement du soldat. A cette fin, un complément est ajouté à l'art. 100 OJ (cf. infra).

Let. a, ch. 2: le principe d'un enseignement scolaire de base, placé sous la surveillance des autorités publiques, à la fois suffisant, gratuit et obligatoire est consacré aux art. 19 et 62 de la nouvelle Constitution fédérale. Dorénavant, la disposition sur la liberté de conscience et de croyance sera déterminante en ce qui concerne la neutralité confessionnelle de l'enseignement scolaire de base (art. 15 nCst.). Les art. 15 et 19 font partie du catalogue des droits fondamentaux inscrits dans la nouvelle constitution. Le Conseil fédéral considère qu'il est opportun de confier exclusivement au Tribunal fédéral le soin de prononcer la jurisprudence de dernière instance. Cette solution résout aussi la difficile délimitation des compétences qui, notamment en matière de liberté de conscience et de croyance à l'école, exigeait fréquemment un échange d'opinions entre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral.

Let. a, ch. 3: le ch. 3 est déjà caduc depuis l'abrogation de l'art. 51 Cst. en 1973.

Let. a, ch. 4: le droit à un ensevelissement décent (art. 53, al. 2, de la Cst. de 1874) n'est plus mentionné expressément dans la nouvelle constitution; mais il découle du droit au respect de la dignité humaine (art. 7 nCst.). Afin de favoriser une jurisprudence uniforme en matière de dignité humaine, le Tribunal fédéral statuera aussi dorénavant sur les recours concernant les lieux de sépulture. Depuis des années déjà, de tels recours sont toutefois rares.

Let. b: l'abrogation de cette disposition n'a aucun rapport direct avec la nouvelle constitution. Mais il est improbable que la let. b soit compatible avec l'art. 11, al. 3, de l'accord avec l'UE sur la libre circulation des personnes, lequel prévoit que les personnes tombant sous le coup dudit accord obtiennent la possibilité de faire appel à l'*instance judiciaire* nationale compétente. Si l'on songe que les recours au Conseil fédéral en vertu de l'art. 73, al. 1, let. b, PA se sont avérés extrêmement rares ces dernières années, il serait pour le moins absurde de ne pas abroger complètement l'art. 73 PA en raison uniquement de cette let. b.

Let c: sont principalement visés en cas de violation «d'autres dispositions du droit fédéral n'appartenant ni au droit privé ni au droit pénal» les recours contre les décisions cantonales rendues en application du droit administratif fédéral. A l'avenir, le pouvoir du Conseil fédéral de traiter de pareils recours découlera directement de l'art. 72, let. d, en relation avec l'art. 5 PA. Théoriquement, il est de nos jours également possible, en vertu de l'art. 73, al. 1, let. c, PA, de former recours auprès du Conseil fédéral contre des décisions prises conformément à du droit cantonal ou contre des actes législatifs cantonaux, sauf pour les griefs mentionnés à l'al. 2. Dans l'administration du droit public, ce solde de compétence imparti au Conseil fédéral n'intervient quasiment plus dans la pratique. On peut donc y renoncer au profit du recours de droit public au Tribunal fédéral.

Art. 79 PA

La suppression de l'art. 73 PA entraîne une adaptation rédactionnelle de l'art. 79.

231.22 Adaptations de l'organisation judiciaire

Art. 87 OJ

Selon l'art. 87 OJ en vigueur, le recours de droit public pour violation de l'art. 4 de la Constitution fédérale n'est recevable contre les *décisions incidentes* que s'il en résulte un dommage irréparable pour l'intéressé. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a, au fil du temps, inféré de l'art. 4 Cst. de nombreuses règles non écrites de droit constitutionnel. Ces règles ont été reprises dans divers articles de la nouvelle constitution (p. ex.: art. 8, 9, 29, 31, 32 nCst.). Dresser une liste des dispositions de la nouvelle constitution qui procèdent individuellement de l'actuel art. 4 Cst. constituerait une tâche énorme. Du point de vue procédural, on peut par ailleurs se demander pourquoi des décisions incidentes sont-elles susceptibles d'un recours de droit public, sans restriction, alors qu'est invoqué un autre motif de recours. Le Conseil fédéral propose par conséquent de reformuler l'art. 87 OJ sur le modèle du projet, présenté par un groupe d'experts, concernant une loi fédérale sur le Tribunal fédéral.

La nouvelle version de l'art. 87 OJ fait état – à l'instar des art. 49 et 50 OJ – de «décisions préjudicielles ou incidentes», car les décisions ne concluant pas une instance (et donc non finales) peuvent faire l'objet de remises en cause d'ordre matériel ou procédural. Par rapport à l'état juridique actuel, cela n'apporte aucun changement, car les décisions préjudicielles prononcées en application de l'art. 87 OJ sont considérées de nos jours comme une forme de décisions incidentes. L'élément nouveau en revanche réside dans le fait que le champ d'application de l'art. 87 OJ s'étendra à tous les recours de droit public formés contre des décisions préjudicielles ou incidentes.

La disposition proposée distingue les décisions préjudicielles et incidentes concernant la compétence (al. 1) de celles portant sur d'«autres» questions (al. 2 et 3). Lorsque la décision préjudicielle ou incidente concerne la compétence ou une demande en récusation, elle est, selon l'*al. 1*, attaquable dans les limites qu'imposent les autres conditions procédurales. Le recours doit s'effectuer dans le délai ordinaire (art. 89 OJ). S'il n'est pas observé, la compétence ou la composition de l'autorité appelée à statuer ne peuvent plus être contestées en cas de recours contre la décision finale. Cela correspond à la règle applicable de nos jours au recours en réforme (art. 49 en relation avec l'art. 48, al. 3, OJ).

Lorsque, en revanche, la décision préjudicielle ou incidente porte sur une autre question, elle est uniquement attaquable, selon l'*al. 2*, au moyen d'un recours de droit public lorsqu'elle peut induire un dommage irréparable (cf. art. 45, al. 1, PA et actuel art. 87 OJ).

Conformément à l'*al. 3*, les décisions préjudicielles ou incidentes ne concernant pas la compétence ou la récusation sont attaquables dans le cadre du recours contre la décision finale, s'il a été renoncé à une contestation séparée ou si cette dernière n'était pas recevable. Cette réglementation correspond à l'art. 48, al. 3, OJ et à l'art. 45, al. 3, PA. Elle ne permet pas d'attaquer en soi des décisions préjudicielles ou incidentes après qu'a été rendue la décision finale. Au contraire les décisions préjudicielles ou incidentes ne peuvent être remises en question au moyen d'un recours contre une décision finale que si elles sont encore susceptibles d'influer sur la décision finale (cf. Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, Berne 1990, n° 4.1.1 ad art. 48).

La nécessité d'épuiser aussi à l'égard des décisions préjudicielles ou incidentes les moyens de droit cantonal découle de l'art. 86 OJ. C'est pourquoi l'on peut renoncer, au nouvel art. 87 OJ, à la répétition de l'expression «prises en dernière instance».

Art. 100 OJ

Au catalogue des décisions ne pouvant faire l'objet d'un recours de droit administratif, il est ajouté, à l'art. 100, al. 1, let. d, OJ, celles concernant la gratuité de l'équipement du soldat, afin que dans ces cas (à terme) le Conseil fédéral garde sa compétence même si la matière n'est plus réglementée par la constitution, mais par le droit administratif fédéral (cf. commentaire de l'abrogation de l'art. 73, al. 1, let. a, PA).

Art. 102 OJ

L'art. 102, let. c, OJ contient une réserve au bénéfice du recours au Conseil fédéral en vertu de l'art. 73, al. 1, PA. Devenue sans objet du fait de la suppression de l'art. 73 PA, cette réserve peu être abrogée (cf. supra).

Art. 154 OJ

Conformément à l'art. 154, al. 1, OJ en vigueur, aucun émolument judiciaire ne peut être perçu et aucuns dépens ne peuvent être alloués dans certains différends concernant la liberté de conscience et de croyance ainsi que le libre exercice des cultes. Comme dans le cas de l'art. 87 OJ, il serait assez difficile en l'occurrence de remplacer les renvois à la constitution en vigueur par de nouveaux renvois ou par des descriptions matériellement identiques. Dès lors que, selon l'art. 154, al. 2, OJ, le Tribunal fédéral est de toute façon habilité, à titre exceptionnel, à faire abstraction de l'émolument judiciaire et des dépens dans des contestations de droit public

concernant ni une affaire civile ni un intérêt pécuniaire, l'abrogation de l'al. 1 paraît défendable. L'al. 2 devenant ainsi l'unique alinéa de l'article, une adaptation rédactionnelle s'impose.

232 Secret rédactionnel

Sous le titre «liberté des médias», la nouvelle Constitution fédérale garantit à son art. 17, al. 3, le secret de rédaction. En ajoutant en 1998 un art. 27^{bis} au code pénal suisse (CP, RS 311.0), le législateur fédéral a déjà délimité les conditions dans lesquelles les journalistes et leurs auxiliaires peuvent refuser le témoignage au cours d'un procès. Il avait été renoncé à l'époque à l'adaptation des différentes lois procédurales concernées. La consécration constitutionnelle de la liberté rédactionnelle est l'occasion d'harmoniser la teneur de ces lois procédurales avec l'art. 27^{bis} CP.

A cette fin, il sera créé, à l'art. 42, al. 1, de la procédure civile fédérale, un nouveau sous-élément du droit de refuser le témoignage. Des suites du renvoi à l'art. 16, al. 1, PA, il s'applique aussi à la procédure administrative. L'art. 16, al. 3, PA doit être abrogé, car sa réglementation du droit des professionnels des médias de refuser le témoignage s'inscrit en dérogation avec le (nouvel) art. 27^{bis} CP.

Dans la loi fédérale sur la procédure pénale (PPF), un complément de l'art. 75 permet une mise en accord avec le CP (cf. annexe 5 à propos de ces modifications).

233 Part cantonale de la taxe d'exemption du service militaire

Il appartient aux cantons de percevoir la taxe d'exemption de l'obligation de servir. A titre de compensation de leurs frais, ils reçoivent de la Confédération une commission de perception s'élevant à 20 % du produit brut encaissé. La réglementation mentionnée figure à l'art. 6 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale de 1874, mais pas dans la législation d'exécution. La nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 ne fait mention d'aucune disposition sur la commission de perception. L'art. 59, al. 3, dit uniquement: «Celle-ci (la taxe d'exemption) est perçue par la Confédération et fixée et levée par les cantons». Sur proposition du Conseil fédéral, le Parlement a fait abstraction d'une réglementation plus détaillée dans la nouvelle constitution: de nos jours, la commission de perception, p. ex., est considérée comme un détail à réglementer dans les dispositions d'exécution, à l'échelon de la législation. Matériellement, la solution appliquée ne changera pas. Il convient par conséquent de compléter la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO, RS 661), dans la perspective de l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution (cf. annexe 6). L'art. 45 régleme le décompte avec la Confédération. L'al. 1 énonce les modalités du décompte cantonal de la taxe et fait état du droit des cantons à une commission pour compenser leurs dépenses. Inchangé, l'al. 2 définit le produit brut de la taxe. L'al. 3 est nouveau et fixe le pourcentage du produit brut constituant la commission.

234 Imposition des documents de transport

La question de l'imposition des documents en usage dans le transport de choses était l'objet du message du 1^{er} février 1957 concernant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération (FF 1957 I 525, 589 ss). Le droit de timbre sur les documents en usage dans les transports concernait, jusqu'à la fin 1958, uniquement les marchandises acheminées par les entreprises de chemins de fer et de navigation. Afin d'établir des conditions concurrentielles équivalentes entre le rail et la route, les Chambres fédérales décrétaient à l'art. 7 des dispositions transitoires de la Cst. que le droit de timbre sur les documents en usage dans les transports ne serait plus perçu à compter du 1^{er} janvier 1959 et que les documents en usage dans le transport des bagages, des animaux et des marchandises par les CFF et par les entreprises de transports auxquelles la Confédération avait accordé une concession ne pourraient être frappés par les cantons d'un droit de timbre ou d'enregistrement (RO 1958 371).

La prescription interdisant aux cantons de percevoir un droit de timbre ou d'enregistrement sur les documents en usage dans les transports n'apparaît pas dans la nouvelle Constitution fédérale. Il y a donc lieu de l'insérer dans un nouvel alinéa, le 2, à l'art. 3 de la loi fédérale sur les droits de timbre (RS 641.10) en la formulant de telle sorte que les documents en usage dans le transport des bagages, des animaux et des marchandises par les CFF et par les entreprises de transports auxquelles la Confédération a accordé une concession soient assimilables aux documents exonérés de toute taxe selon l'art. 3, al. 1 (cf. annexe 7).

235 Eligibilité des ecclésiastiques, invalidité partielle d'initiatives populaires, procédure de votation appliquée aux initiatives populaires avec contre-projet

235.1 Eligibilité des ecclésiastiques; incompatibilité du mandat au Conseil national avec l'état de fonctionnaire

L'art. 143 nCst. supprime l'impossibilité pour un membre du clergé d'être élu à une fonction au sein d'une quelconque autorité fédérale. Consécutivement, l'art. 18, al. 3, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP RS 161.1) n'est plus constitutionnel et doit être abrogé (cf. annexe 8).

Pour tenir compte tant de la situation actuelle que de futures modifications concernant l'incompatibilité du mandat au Conseil national avec l'état de fonctionnaire de la Confédération, nous proposons une reformulation de l'art. 18, al. 1 et 2, LDP qui est adaptée tant aux art. 136, 143 et 144 nCst qu'à d'éventuelles modifications du droit des fonctionnaires; notre proposition sauvegarde la possibilité d'ajouter à la liste des fonctions incompatibles mentionnées toutes celles des agents de la Confédération ou certaines d'entre elles seulement (cf. art. 144, al. 3, nCst.).

Dès lors que l'incompatibilité, réglementée à ce jour à l'art. 18 LDP, du mandat au Conseil national avec l'état de fonctionnaire de la Confédération ne serait établie en aucun endroit, du moins jusqu'à une éventuelle nouvelle réglementation de la question dans la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération, nous soumettons également une modification du statut des fonctionnaires (RS 172.221.10). Elle prévoit l'insertion, au chapitre II (situation du fonctionnaire en général), d'un

nouveau chiffre, le 9a, intitulé «incompatibilité». Ce chiffre introduit à son tour un nouvel article, le 14a, qui énonce l'incompatibilité de l'état de fonctionnaire fédéral avec l'appartenance au Conseil national. Il importe aussi de régler la question dans la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération.

235.2 Invalidité partielle d'initiatives populaires

Il y a lieu également d'adapter, à l'art. 75, al. 1, LDP, les renvois aux dispositions constitutionnelles. Mention doit être faite par ailleurs de la présence des dispositions contraignantes du droit international. Le libellé de l'article évoque enfin la possibilité d'invalider partiellement une initiative populaire, conformément à l'art. 139, al. 3, nCst. L'expression «si nécessaire» illustre le sens de cette possibilité: elle ne constitue pas un élargissement des pouvoirs des autorités, son but étant uniquement la sauvegarde du principe de la proportionnalité, aussi dans le domaine des droits populaires (art. 5, al. 2, nCst.). La version allemande remplace par ailleurs l'expression «oder verletzt sie . . .» par «oder verletzt die Volksinitiative». Ce changement purement rédactionnel n'affecte pas la version française.

235.3 Procédure de votation appliquée aux initiatives populaires avec contre-projet

Il s'agit en outre de reprendre à l'art. 76 LDP la disposition de l'art. 121^{bis} – avec quelques adaptations terminologiques dans la version allemande seulement (notamment «*Volksinitiative*» au lieu de «*Volksbegehren*» pour initiative populaire, formulation non sexiste). Cela permet aussi de remplir le mandat énoncé au ch. II, al. 2, let. c, de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale.

236 Interdiction de recevoir dons, décorations ou titres

236.1 Abrogation dans la constitution

La constitution de 1874 interdit, à son art. 12, aux membres d'une autorité fédérale ou cantonale et aux agents de la Confédération d'accepter d'un gouvernement étranger de quelconques dons, décorations ou titres ainsi qu'aux militaires de porter des décorations ou des titres. Il a été renoncé à cette disposition dans la nouvelle constitution. S'agissant des cantons, le Parlement a estimé que c'est à eux qu'il appartenait éventuellement d'édicter une réglementation les concernant (membres des gouvernements et des autorités législatives). Dans le domaine des compétences de la Confédération (membres des autorités fédérales, agents de la Confédération, militaires), on s'accordait à considérer que la disposition n'avait plus sa place dans la constitution et qu'une réglementation au niveau de la loi suffirait (BO 1998 N 922 [tiré à part p. 271; déclaration Engelberger], 926 [tiré à part p. 275; déclaration conseiller fédéral Koller], p. 68 [tiré à part p. 69; déclaration Aeby]). Pour que le fond de la réglementation actuelle soit néanmoins conservé, il importe d'apporter quelques compléments aux lois fédérales qui régissent les droits et les obligations des membres des autorités fédérales, des agents de la Confédération et des militaires.

Or, il paraît plus opportun de compléter les différentes obligations imposées à ces groupes de personnes dans divers actes législatifs, plutôt que d'édicter une nouvelle loi spéciale comportant une règle supplémentaire de comportement. D'ailleurs, une telle loi augmenterait même l'importance politique de l'interdiction d'accepter des décorations, alors que le déclassement de la question vise précisément l'effet contraire. Par conséquent, nous proposons la création d'une loi fédérale «sur les dons et les distinctions octroyés par des gouvernements étrangers», laquelle consiste en des révisions partielles des lois concernées qui existent déjà (cf. annexe 9).

236.2 Membres des autorités fédérales

L'interdiction énoncée à l'art. 12 de la Constitution fédérale de 1874 s'applique d'une part aux membres du Conseil national et du Conseil des Etats, aux membres du Conseil fédéral, au chancelier fédéral ou à la chancelière fédérale ainsi qu'aux membres du Tribunal fédéral. Elle leur interdit d'accepter, de la part de gouvernements étrangers, des décorations, titres ou dons uniques ou périodiques. A l'échelon de la loi, cette interdiction n'a pas été formulée. Dès lors qu'il ne s'agissait pas de procéder à une déréglementation mais à un déclassement du niveau de la constitution à celui de la loi (BO 1998 N 922, p. 68, tiré à part: N 271, p. 69), il est proposé de compléter les actes juridiques suivants:

- loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RS 171.11, art. 3^{sexies} [nouveau]: réglementation applicable aux députés);
- loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) (RS 172.010, art. 60, al. 3 et 4 [nouveau]: réglementation applicable aux membres du Conseil fédéral et au chancelier fédéral ou à la chancelière fédérale);
- loi du 16 décembre 1943 sur l'organisation judiciaire (OJ) (RS 173.110, art. 3, al. 3 [nouveau]: réglementation applicable aux membres du Tribunal fédéral).

Les articles ajoutés proclament tous l'incompatibilité de ces fonctions avec l'acceptation de dons ou de distinctions décernés par des gouvernements étrangers. Quiconque en a déjà obtenu doit y renoncer expressément avant son entrée en fonction.

236.3 Agents de la Confédération

Le statut des fonctionnaires sera prochainement supplanté par une loi sur le personnel de la Confédération (cf. FF 1999 1421 ss). Son entrée en vigueur et la date de celle-ci sont toutefois encore incertaines. Afin d'éviter un vide normatif, il convient d'adapter à la nouvelle réalité constitutionnelle à la fois l'actuel statut des fonctionnaires et la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération (l'art. 19 sur les obligations du personnel). Le présent message propose à ce propos un complément du statut des fonctionnaires. L'art. 26 interdit déjà aux fonctionnaires d'accepter des dons qui leur seraient fait en raison de leur situation officielle. Une disposition relative à l'offre de distinctions manque toutefois. Il est donc proposé un nouvel article, dit 26a, qui interdit aux fonctionnaires d'accepter des décorations ou

des titres offerts par des gouvernements étrangers. Les agents ayant déjà reçu une distinction avant leur entrée au service de la Confédération ne peuvent porter la décoration ou le titre décernés pour la durée de l'emploi.

236.4 Militaires

L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1934 concernant l'interdiction des décorations pour l'armée (RS 514.118) s'applique aux militaires. Il se fonde directement sur l'art. 12 de la Constitution fédérale de 1874. Il apparaît de nos jours que la réglementation de cet arrêté requiert un remaniement rédactionnel, et ce en des termes plus concis. Il est en revanche renoncé à introduire une interdiction d'accepter des dons de gouvernements étrangers. Pareilles normes constitueront un nouveau chapitre, soit le 5, de la loi sur l'armée.

L'art. 40a introduit, à l'al. 1, l'interdiction d'accepter, de la part de gouvernements étrangers, des distinctions (décorations ou titres). L'interdiction s'adresse aux militaires de tous les grades, ce qui paraît une évidence et ne requiert donc pas une mention expresse dans la loi – alors qu'il en irait différemment dans l'arrêté du Conseil fédéral. Il n'est plus indiqué non plus que le motif pour lequel un gouvernement étranger entend accorder des dons ou une distinction est sans importance.

L'art. 40a, al. 2, précise que les personnes ayant reçu une décoration ou un titre avant leur incorporation à l'armée peuvent certes les garder mais ne doivent pas les porter.

237 Eligibilité au Conseil fédéral

Le 7 février 1999, le peuple et les cantons approuvaient une modification de l'art. 96, al. 1 et 1^{bis}, de la Constitution fédérale de 1874, relatif à l'éligibilité au Conseil fédéral (ladite clause cantonale). Le Parlement ayant déjà adopté le projet le 18 décembre 1998, la nouvelle constitution ne renferme pas encore cette nouveauté. Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement d'intégrer cette modification à la nouvelle constitution (cf. ch. 211.1). Cette innovation matérielle rend nécessaire une adaptation des dispositions d'exécution figurant dans la loi fédérale du 26 mars 1934 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération (RS 170.21). L'art. 9 de cette loi indique, en relation avec cette suppression de limitation, ce qu'il faut entendre par le terme «canton».

La constitution établit donc encore que, lors d'élections au Conseil fédéral, il y a lieu de veiller à une équitable représentation des diverses régions et des communautés linguistiques. Une concrétisation de ce principe à l'échelon de la loi n'était pas prévue. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il l'abrogation pure et simple de l'art. 9 ainsi que de l'art. 16a, soit la disposition transitoire s'y rapportant (cf. annexe 10).

238 Conventions conclues par les cantons avec l'étranger

La doctrine dominante considère que les cantons ont la compétence de conclure des conventions avec l'étranger. Selon les art. 85, ch. 5, et 102, ch. 7, de la Constitution fédérale de 1874, de telles conventions doivent néanmoins recevoir l'approbation de la Confédération. Dans la nouvelle constitution du 18 avril 1999, une obligation d'informer (art. 56) remplace cette exigence de l'approbation. Il y a donc lieu de concrétiser aussi cette innovation matérielle au niveau de la loi.

La loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010) régit, au chap. 2 du titre cinquième, l'approbation du droit cantonal et intercantonal. Aussi proposons-nous un article supplémentaire (soit un nouvel art. 62; l'ancien devenant l'art. 61a pour éviter tout conflit de législation avec le ch. I/1 de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision, FF 1999 4660). L'art. 62, al. 1 énonce l'obligation des cantons d'informer la Confédération des conventions qu'ils veulent conclure avec l'étranger. A l'avenir, les cantons devront soumettre à la Confédération – soit au Département fédéral des affaires étrangères, Direction du droit international public –, avant leur conclusion, toutes les conventions qu'ils entendent passer avec l'étranger. L'al. 2 dispose que le département compétent – à savoir le Département fédéral des affaires étrangères – examine les conventions pour s'assurer qu'elles ne s'opposent pas au droit et aux intérêts de la Confédération et des autres cantons. En cas de conflit de juridiction ou d'intérêts, le Conseil fédéral élève une réclamation auprès du canton qui contracte la convention. Il cherche avec le canton un terrain d'entente qui satisfasse tant le droit et les intérêts de la Confédération que les droits des autres cantons. A défaut d'entente et d'élimination des éléments conflictuels, le Conseil fédéral peut présenter une réclamation à l'Assemblée fédérale; les autres cantons jouissent du même droit. L'Assemblée fédérale statue sur la réclamation du Conseil fédéral ou d'un canton et, ce faisant, approuve la convention ou en interdit la conclusion (al. 3).

3 Répercussions

31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Les propositions d'adaptation des textes d'initiatives à la nouvelle Constitution fédérale constituent des modifications du droit non pas matérielles mais rédactionnelles. Elles n'ont, tant pour la Confédération que pour les cantons, pas de conséquences financières ni d'effets sur l'état du personnel. Dans la majorité des modifications légales proposées, il s'agit pour l'essentiel de consacrer à l'avenir la situation juridique actuelle à l'échelon de la loi plutôt qu'à celui de la constitution. C'est pourquoi il ne résulte de ces révisions aucun changement par rapport à aujourd'hui, ni sur le plan financier ni au niveau de l'effectif. D'autres révisions de loi n'ont de toute façon aucune incidence financière pour la Confédération ou les cantons (conditions régissant l'éligibilité).

4 Programme de la législature

La présente proposition législative n'était pas prévue dans le rapport sur le programme de la législature 1995–1999. Les adaptations législatives ont été rendues

nécessaires par l'adoption, le 18 avril 1999, de la nouvelle Constitution fédérale. Sans elles, il s'ensuivrait des vides normatifs indésirés.

5 Relation avec le droit européen

Les révisions proposées n'affectent aucune question en relation avec le droit européen.

6 Bases juridiques

61 Adaptations à l'échelon de la constitution

L'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (FF 1999 176) a été accepté par le peuple et les cantons le 18 avril 1999. Il habilite l'Assemblée fédérale à adapté formellement à la nouvelle constitution les modifications de la constitution de 1874 (textes proposés par l'administration ou initiatives) qui ont été présentées ou adoptées durant la période comprise entre la date de l'acceptation de l'arrêté fédéral mentionné et celle de l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution (ch. III). Les arrêtés y relatifs ne sont pas sujets au référendum.

62 Modifications de lois

La nouvelle Constitution fédérale ôte aux Assises fédérales leur base constitutionnelle. Cette nouvelle situation constitutionnelle requiert une adaptation de la législation procédurale.

La base constitutionnelle des modifications proposées est indiquée au préambule de chacune des lois concernées.

Table des matières

Condensé	7146
1 Partie générale	7147
11 Genèse	7147
12 Adaptations nécessaires au niveau de la constitution et à celui de la loi	7147
121 Généralités	7147
122 Engagement de l'armée	7148
123 Consultation	7148
2 Partie spéciale	7149
21 Arrêté de mise en vigueur	7149
211 Entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale	7149
212 Abrogation de l'ancienne Constitution fédérale	7149
22 Adaptations au niveau constitutionnel	7149
221 Modifications constitutionnelles déjà approuvées	7149
221.1 Clause cantonale	7149
221.2 Médecine de la transplantation	7150
222 Initiatives populaires prêtes à passer en votation	7150
222.1 Initiative populaire fédérale «pour la protection de l'être humain contre les techniques de reproduction artificielle»	7150
222.2 Initiative populaire fédérale «pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes»	7151
222.3 222.3 Initiative populaire fédérale «pour un assouplissement de l'AVS - contre le relèvement de l'âge de l'AVS des femmes»	7152
222.4 Initiative populaire fédérale «pour une réglementation de l'immigration»	7152
222.5 Initiative populaire fédérale «pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales (initiative du 3 mars)»	7154
222.6 Initiative populaire fédérale «visant à réduire de moitié le trafic routier motorisé afin de maintenir et d'améliorer des espaces vitaux (initiative pour la réduction du trafic)»	7156
23 Adaptations au niveau de la loi	7158
231 Abolition des Assises fédérales et autres adaptations procédurales	7158
231.1 Abolition des Assises fédérales	7158
231.2 Adaptations procédurales	7158
231.21 Adaptations de la loi sur la procédure administrative	7158
231.22 Adaptations de l'organisation judiciaire	7160
232 Secret rédactionnel	7162
233 Part cantonale de la taxe d'exemption du service militaire	7162
234 Imposition des documents de transport	7163
235 Eligibilité des ecclésiastiques, invalidité partielle d'initiatives populaires, procédure de votation appliquée aux initiatives populaires avec contre-projet	7163
235.1 Eligibilité des ecclésiastiques; incompatibilité du mandat au Conseil national avec l'état de fonctionnaire	7163
235.2 Invalidité partielle d'initiatives populaires	7164

235.3 Procédure de votation appliquée aux initiatives populaires avec contre-projet	7164
236 Interdiction de recevoir dons, décorations ou titres	7164
236.1 Abrogation dans la constitution	7164
236.2 Membres des autorités fédérales	7165
236.3 Agents de la Confédération	7165
236.4 Militaires	7166
237 Eligibilité au Conseil fédéral	7166
238 Conventions conclues par les cantons avec l'étranger	7167
3 Répercussions	7167
31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel	7167
4 Programme de la législature	7167
5 Relation avec le droit européen	7168
6 Bases juridiques	7168
61 Adaptations à l'échelon de la constitution	7168
62 Modifications de lois	7168
Projets d'arrêtés fédéraux et de lois fédérales	7171