

2486

RAPPORT

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire concernant la revision de l'article 12 de la constitution fédérale (interdiction des décorations).

(Du 30 août 1929.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Par décision des 20/29 septembre 1928, vous nous avez transmis pour rapport quant au fond la demande d'initiative populaire concernant la revision de l'article 12 de la constitution fédérale, appuyée par 75.234 signatures valables. Nous avons l'honneur de vous soumettre aujourd'hui notre rapport.

I. Rappelons en premier lieu le

texte de l'article 12 actuellement en vigueur:

« Les membres des autorités fédérales, les fonctionnaires civils et militaires de la Confédération et les représentants ou les commissaires fédéraux ne peuvent recevoir d'un gouvernement étranger ni pensions ou traitements, ni titres, présents ou décorations.

« S'ils sont déjà en possession de pensions, de titres ou de décorations, ils devront renoncer à jouir de leurs pensions et à porter leurs titres et leurs décorations pendant la durée de leurs fonctions.

« Toutefois, les employés inférieurs peuvent être autorisés par le Conseil fédéral à recevoir leurs pensions.

« On ne peut, dans l'armée fédérale, porter ni décoration ni titre accordés par un gouvernement étranger.

« Il est interdit à tout officier, sous-officier ou soldat d'accepter des distinctions de ce genre. »

Mettons en regard du texte constitutionnel actuel celui de la

demande d'initiative:

« 1. L'article 12 de la constitution fédérale du 29 mai 1874 est abrogé et remplacé par les dispositions ci-après:

« Art. 12. Il est interdit à tout Suisse d'accepter du gouvernement d'un Etat étranger des pensions ou traitements, des titres, présents,

décorations ou insignes. La contravention à cette interdiction entraîne la perte des droits politiques.

«Le Conseil fédéral peut déclarer l'interdiction non applicable à des Suisses qui ont leur domicile permanent à l'étranger, s'ils en font la demande.

«Il n'est pas interdit d'accepter des pensions et des traitements payés par des États étrangers en vertu d'un contrat de travail ou d'engagement.

«2. La disposition suivante sera inscrite, comme article spécial, dans les dispositions transitoires relatives à la constitution fédérale du 29 mai 1874:

«*Disposition transitoire.* L'interdiction de l'article 12 n'est pas rétroactive. Toutefois, les membres des autorités fédérales et les fonctionnaires fédéraux qui sont actuellement en possession de pensions, de titres ou de décorations, devront déclarer qu'ils renoncent, pour la durée de leurs fonctions, à jouir de ces pensions ou à porter ces titres ou ces décorations. Le port de décorations ou d'insignes honorifiques étrangers et l'usage de titres conférés par des gouvernements étrangers, sont interdits dans l'armée suisse.»

II. L'article 12 de la constitution fédérale, dont la revision est demandée, est issu du mouvement de 1830 qui provoqua l'insertion, d'abord dans diverses constitutions cantonales, puis dans le projet de constitution fédérale de 1833, enfin dans la constitution fédérale de 1848, de dispositions interdisant les pensions, décorations, titres et présents de source étrangère. Il répondait à une double préoccupation: accentuer l'égalité démocratique des citoyens dans le cas particulier, mais aussi et surtout assurer l'indépendance des magistrats et des hauts fonctionnaires de la Confédération contre des influences délétères de l'étranger. Ce qui montre bien la prédominance de ce dernier facteur, c'est le soin que l'on a pris de restreindre l'interdiction aux membres des autorités fédérales, aux fonctionnaires et à l'armée.

Ces dispositions se sont-elles révélées insuffisantes? Sous quel rapport? — Si oui, les nouvelles prescriptions proposées par l'initiative constituent-elles le remède désirable? Ou bien, ne présenteraient-elles pas, elles aussi, des imperfections, voire des dangers? Si la situation présente n'est pas satisfaisante, ne pourrait-on pas y remédier par une contre-proposition rationnelle, ou simplement en appliquant d'une manière plus rigoureuse, par voie administrative, l'article 12 actuel, ou enfin en tenant à l'écart des relations sociales ceux qui méprisent nos règles de conduite? — C'est ce que nous allons examiner.

III. Depuis plus d'un demi-siècle qu'existe l'interdiction des décorations — nous emploierons ce terme dans le présent message pour désigner tout le contenu de l'article 12 — elle n'a que rarement donné lieu à des interventions officielles. Signalons le mandat donné le 30 janvier 1903, au département militaire fédéral en vue de rechercher si, depuis 1874, des officiers suisses avaient été décorés et, le cas échéant, dans quelles circonstances. L'enquête révéla que 25 officiers avaient reçu une ou plusieurs décorations. Comme elles avaient été décernées plusieurs années auparavant, on n'en exigea pas la restitution; on se borna à en interdire le port en Suisse et à l'étranger. — Le 1^{er} avril 1910, une publication du Conseil fédéral attira de nouveau l'attention sur cette enquête, menaçant les récalcitrants de l'exclusion de l'armée, en cas de nouvelle infraction. Les sanctions ne furent d'ailleurs pas sévères et ont été proportionnées aux circonstances. Ainsi qu'il a été relevé dans la discussion soulevée au Conseil national le 13 décembre 1927, à propos de la validation de M. Favarger, la pratique de l'Assemblée fédérale en matière d'éligibilité des citoyens décorés ou pensionnés n'a pas été non plus absolument uniforme. — Il fallut examiner, à plusieurs reprises, quel caractère revêt l'octroi de décorations de la Croix-Rouge, d'insignes de souvenir, de médailles pour services rendus, des palmes académiques, etc.; ici encore, les opinions divergèrent parfois. — On a prétendu, ces dernières années, que les cas d'acceptation indue de décorations devenaient de nouveau plus fréquents. Lorsque des noms précis étaient mentionnés, des enquêtes furent ouvertes et des mesures prises, par exemple à l'égard des officiers coupables. Il n'a pas été ordonné d'information générale pour l'armée entière, car cette mesure eût entraîné trop de complications. Déjà l'enquête de 1903 avait été restreinte, pour des raisons pratiques, aux officiers.

IV. Mais la demande d'initiative n'est pas motivée seulement par le nombre croissant des décorations indûment acceptées; d'après ses auteurs, même les cas d'acceptation licite se seraient multipliés au point de créer un danger pareil à celui qu'on a voulu conjurer en interdisant les décorations pour les autorités fédérales et pour l'armée. Ceux que l'étranger a ainsi distingués ne seraient pas seulement, suivant une coutume ancienne et compréhensible, des savants et des artistes, mais aussi et surtout des publicistes, des financiers et d'autres citoyens influents du monde politique et économique. Il a été également allégué que cette prétendue invasion s'exerçait sur des régions nettement circonscrites par la frontière des langues; cette assertion confère à l'initiative, du point de vue fédéral, un caractère extrêmement délicat, mais qu'à ce titre précisément, on ne saurait ignorer. Au surplus, les choses ont été passablement envenimées, non

pas tant par les promoteurs de l'initiative que par des gens qui ont suivi le mouvement: tandis que certains traitaient en bloc tous les décorés de vaniteux et de faiseurs, d'autres ridiculisaient, également en bloc, les auteurs de l'initiative en les représentant comme des xénophobes et des esprits obtus, dévorés de jalousie. Même en admettant que la vanité et la jalousie sont des faiblesses profondément enracinées dans l'homme — chez le sexe fort au moins autant que chez l'autre — on doit reconnaître que des exagérations ont été commises des deux côtés. Notre tâche — et la vôtre — consiste à examiner la situation actuelle en nous dégageant de toute idée préconçue et en recherchant l'intérêt général du pays. Nous voudrions, pour résoudre le problème qui nous est proposé, nous inspirer des considérations suivantes:

V. Le temps, en travaillant pour nous, peut-il nous dispenser de reviser la constitution et de compléter la loi? — Les décorations n'appartiennent pas à une époque plutôt qu'à une autre et ne sont nullement en voie de disparaître. D'une part, en effet, elles permettent à l'Etat de reconnaître et de récompenser des services réels, de provoquer des activités d'intérêt général, même pour compléter l'œuvre de l'Etat et de s'attacher des hommes capables et influents; d'autre part, elles satisfont à certaines dispositions tout humaines: l'ambition et la gloriole, avec leurs diverses variantes. C'est pourquoi les Etats aux tendances même les plus modernes ne renonceront pas à ce mélange d'idéalisme et de spéculation. Les décorations ne sont pas non plus l'apanage de certaines formes de l'Etat; on les voit même resurgir là où elles avaient disparu. La Suisse ne saurait donc espérer que cette institution s'évanouisse d'elle-même, avec les dangers qu'elle peut présenter, dans un avenir plus ou moins rapproché. Les expériences que nous venons d'esquisser ne permettent pas non plus de penser que le sentiment du ridicule ou la réprobation générale déterminent les citoyens suisses à renoncer, sinon complètement, du moins dans leur très grande majorité, aux décorations étrangères, de sorte que la loi puisse se dispenser d'intervenir. L'interdiction constitutionnelle elle-même n'étant pas parvenue à mettre un frein, sous ce rapport, aux appétits de nombreux Suisses, même parmi ceux qui sont aux responsabilités, il n'y a guère lieu d'escompter un revirement général.

VI. Que l'on considère l'avenir ou le passé, on s'aperçoit que le législateur ne peut se désintéresser de la question suivante: La Confédération se trouve-t-elle en présence d'un danger croissant, qui doit être combattu par de nouvelles dispositions constitutionnelles? — Pour répondre comme il convient, examinons tout d'abord *quelles* sont les décorations, qui, d'emblée, sont *admissibles* en Suisse et lesquelles sont absolument *inadmissibles*. Ce point une fois éclairci on pourra discuter sans passion, à l'égard de la zone intermédiaire, les

arguments de politique intérieure et de politique extérieure qui militent pour ou contre une interdiction.

Le Conseil fédéral estime qu'il ne doit pas être interdit aux Suisses domiciliés à l'étranger d'accepter des décorations. De même que nous demandons aux étrangers établis chez nous de se conformer à nos conditions d'existence, à nos us et coutumes, nous ne saurions empêcher les Suisses à l'étranger d'observer la même règle. Cette attitude fait leur force dans les relations internationales et n'est nullement incompatible avec le patriotisme. Si l'un d'entre eux s'est acquis à l'étranger une situation en vue ou peut se réclamer de services spéciaux, devra-t-il refuser la distinction que son pays de domicile réserve aux citoyens méritants? Devra-t-il renoncer en même temps aux avantages sociaux et peut-être économiques qui y sont attachés? Doit-il être contraint d'agir ainsi à cause de la pression morale que l'octroi d'une décoration peut exercer sur sa mentalité politique, alors que son Etat d'origine ne lui offre aucune possibilité d'exercer ses droits politiques pendant son séjour à l'étranger? Le Suisse à l'étranger, ne pouvant pas, en général, espérer voir son activité récompensée dans son pays d'élection par l'octroi d'un mandat politique ou d'une fonction administrative, ne devrait du moins pas être empêché d'accepter d'autres distinctions.

Ces arguments ne semblent d'ailleurs pas avoir complètement échappé aux auteurs de l'initiative. Ils prévoient un alinéa disant: «Le Conseil fédéral peut déclarer l'interdiction non applicable à des Suisses qui ont leur domicile permanent à l'étranger, s'ils en font la demande.» Il s'ensuit que sur sa demande expresse, le Suisse à l'étranger pourrait être autorisé à accepter des décorations et que le Conseil fédéral aurait à se prononcer à ce sujet dans chaque cas, selon sa libre appréciation. D'autre part, cette autorisation, qui va plus loin que l'article constitutionnel actuel, pourrait être accordée, évidemment, à des membres de l'armée suisse domiciliés à l'étranger. — Le Conseil fédéral préférerait maintenir, pour les Suisses à l'étranger, la situation actuelle, qu'il s'agisse de civils ou de militaires. Ainsi qu'on vient de le voir, il n'y a pas de motif suffisant de faire dépendre l'acceptation de décorations d'une décision du Conseil fédéral. Celui-ci serait d'ailleurs chargé d'une bien lourde tâche, s'il devait apprécier les conditions individuelles des Suisses établis hors de nos frontières, conditions qui échappent presque entièrement à sa connaissance. On pourrait se demander s'il convient, pour nos militaires à l'étranger — éventuellement les sous-officiers et les soldats seulement — de renoncer à l'interdiction absolue qui nous régit et de lui substituer une autorisation du Conseil fédéral, mais celui-ci estime que la question doit être résolue négativement, le port de décorations devant en tout état de cause demeurer interdit dans l'armée.

VII. Abordons maintenant la seconde question: Quand l'acceptation de décorations apparaît-elle d'emblée comme *inadmissible*? — C'est, en deux mots, dans les cas prévus par la constitution, autrement dit quand il s'agit de membres des autorités fédérales, de fonctionnaires civils et militaires de la Confédération, de représentants ou de commissaires fédéraux, d'officiers, de sous-officiers ou de soldats de l'armée suisse. Sur ce point, il nous sera d'autant plus permis d'être brefs que personne ne demande par exemple d'abolir ou de restreindre l'interdiction existante. Même ceux qui tiennent l'indépendance des membres des autorités fédérales et de l'armée pour beaucoup moins exposée depuis qu'ont été refrénés les abus du régime des pensions et du service mercenaire, ne vont pas jusqu'à qualifier d'inutile l'article 12, inspiré à la sagesse de nos pères par d'amères expériences. Il est, dans le domaine politique, des sphères qui nous paraissent devoir être tenues à l'écart même de la simple tentation. Bien plus: comme la moindre apparence peut prêter au soupçon, il est nécessaire que les principaux représentants de la pensée et de l'indépendance politiques dans la Confédération ne laissent pas même naître l'impression qu'ils sont accessibles à l'influence étrangère. La femme de César non plus ne devait pas être soupçonnée. On peut ironiser sur de telles exigences de la démocratie: elles sont de son essence, avec leurs clartés et leurs ombres.

VIII. Reste la question décisive: Est-il nécessaire d'élargir le cercle des Suisses domiciliés au pays qui sont soumis à l'interdiction? — L'initiative demande que l'interdiction soit étendue à tous les Suisses fixés sur notre territoire. Elle renvoie à la constitution allemande du 11 août 1919, dont l'article 109 interdit à tout citoyen allemand d'accepter d'un gouvernement étranger des décorations et des titres; elle cite aussi l'exemple des Etats-Unis d'Amérique, où quiconque veut acquérir le droit de cité doit renoncer sous serment à toute décoration. D'où l'on conclut que le sentiment républicain est incompatible avec l'hommage rendu à des distinctions d'origine monarchique. Cela n'est-il pas décidément un peu outré, surtout avec la sanction réservée aux contrevenants, la perte des droits politiques? Que deviendraient nos urnes si pour tous les hochets — il en est aussi de républicains — nous voulions statuer pareille peine? Nous n'oublierons pas que sous ce qui est de pure *forme* dans les décorations, il y a — presque toujours, espérons-le — un acte de reconnaissance méritée pour des services déterminés. Si nous rejetons en principe toute manifestation de ce genre comme contraire au sentiment républicain, nous n'aurions plus qu'un léger pas à faire pour consacrer l'adage relatif à l'«ingratitude des républiques», que nous avons plutôt considéré jusqu'ici comme un *reproche* immérité à notre égard.

Non, l'on ne saurait motiver l'extension de l'interdiction par une argumentation pareille, qui est de pur sentiment; on n'y parviendra qu'en s'appuyant, comme l'interdiction actuelle, sur le *danger* de voir notre indépendance morale et matérielle détruite par l'influence d'Etats étrangers. Or, on peut alléguer que tout Suisse majeur — les mineurs ne seront guère décorés — détenant, grâce au droit de vote, une parcelle de la souveraineté populaire, est susceptible de subir une influence politique au même titre que les citoyens visés par l'article 12; n'étant lié envers l'Etat par aucun devoir spécial, il y est peut-être encore plus accessible. En logique pure et en théorie, c'est peut-être juste; en pratique, cela dépasse la mesure.

Si les auteurs de l'initiative veulent étendre l'interdiction à tous les Suisses vivant au pays, ce n'est sans doute pas qu'ils considèrent les décorations comme également dangereuses pour tous, mais plutôt pour cette raison toute pratique qu'on ne saurait choisir un moyen terme, tracer une nouvelle ligne de démarcation entre l'interdiction générale et les interdictions prévues actuellement par la constitution. Si nous ne consultions que notre sentiment, il nous serait assez facile à tous de distinguer entre les catégories de décorations dangereuses, ou tout au moins indésirables, et celles qui ne présentent pas de danger et se justifient du point de vue humain; mais ce sentiment peut-il servir à trouver une formule à l'usage du juge ou de l'autorité administrative? Pourrait-on définir, suivant la profession, les personnalités politiques influentes, faire rentrer dans cette catégorie par exemple, les journalistes — qu'il s'agisse des seuls rédacteurs et collaborateurs d'organes politiques dirigeants ou que l'on descende jusqu'à la dernière gazette de village —, les chefs de partis et leurs secrétaires, les chefs et les secrétaires de groupements économiques importants, les banquiers — avec ou sans gradation entre la haute banque et la simple caisse d'épargne —, etc.? A part la dépendance politique ou économique de l'étranger, à laquelle on fait surtout allusion, n'y a-t-il pas une dépendance intellectuelle qui est également peu désirable, même si, sur le terrain de l'intelligence et de la culture, on entend s'affranchir des œillères d'un nationalisme étroit? Certaines distinctions académiques n'ont-elles pas servi clairement à faire œuvre de propagande? Le savant ne peut-il, du haut de sa chaire universitaire par exemple, exercer une importante action politique? Toutes ces considérations nous amènent à conclure qu'il serait assez difficile de définir une catégorie de citoyens suisses auxquelles devrait s'appliquer l'interdiction. Mais il nous faut immédiatement faire ici une réserve, sur laquelle nous reviendrons plus loin quand nous aurons à formuler un contre-projet: c'est que le choix d'une définition ne se heurterait pas à la difficulté susmentionnée s'il s'agissait simplement d'élargir le domaine actuel de l'article 12 en *étendant*

l'interdiction à certaines *catégories* d'autorités ou de fonctionnaires *cantonnaux*.

Tournera-t-on cette difficulté en introduisant le système des autorisations, comme l'initiative le prévoit pour les Suisses à l'étranger? Autrement dit, le Conseil fédéral — aucune autre autorité ne saurait guère entrer en ligne de compte — doit-il être chargé d'accorder ou de refuser, à son gré, l'autorisation de décorer des citoyens? Certes, l'étranger nous fournit des exemples de pareille solution. Ainsi, en Hollande, les décorations étrangères ne peuvent être acceptées, tant par les nationaux que par les étrangers au service de l'Etat, qu'avec l'autorisation spéciale de la reine; cette matière est réglée par la constitution. La Belgique, ne possédant pas de prescriptions dans ce domaine, a tranché la difficulté en convenant, par des échanges de notes avec la plupart des Etats, qu'aucune décoration ne peut être décernée à un citoyen belge sans que le cas ait été soumis au gouvernement du roi, celui-ci devant ensuite donner au gouvernement étranger son appréciation sur les mérites du candidat. Le système des autorisations est même très répandu. — Mais il va de soi que ce procédé, à moins qu'il ne s'agisse d'une formalité sans portée aucune, soulève également de sérieuses objections. En effet, dès que le *refus* n'intervient pas automatiquement, il frappe la personne qui en est l'objet d'une sorte de discrédit, en la désignant comme spécialement « dangereuse », c'est-à-dire susceptible de subir l'influence étrangère. *L'autorisation* de son côté aura un caractère offensant, parce qu'elle semblera indiquer que le candidat est un esprit faible, politiquement nul et sans influence. De même, tout refus qui n'est pas fondé sur une disposition obligatoire, a quelque chose de blessant pour l'autorité étrangère, que celle-ci nous consulte préalablement ou qu'elle accorde la décoration sans nous demander notre avis.

IX. Il ressort de ces considérations que sur la question principale, savoir quelle doit être *l'étendue* future de l'interdiction, on doit renoncer à toute solution moyenne. Nous pouvons donc simplifier cette question en nous demandant si nous voulons rester dans les limites actuelles de l'interdiction ou, comme le veut l'initiative, l'étendre à tous les Suisses vivant au pays. — Le Conseil fédéral, tenu de donner son préavis, se prononce pour la première solution. Il sait bien que la solution choisie, quelle qu'elle soit, soulèvera dans le pays d'amères critiques et des oppositions de sentiment très vives. C'est, pour lui, une raison de plus de se déterminer d'après ce qu'il considère comme *nécessaire* au bien du pays. Autant que possible, nous ne voulons pas ajouter à notre constitution, déjà si encombrée, des prescriptions accompagnées de graves sanctions politiques, si elles n'ont pas l'approbation pour ainsi dire unanime du peuple suisse. Or, il est

certain que cette unanimité *n'existe pas* en l'espèce. Et le Conseil fédéral estime que la question n'a pas une importance telle qu'elle permette d'imposer l'innovation en cause à la faveur d'une faible majorité. Nous n'oublions pas sans doute qu'à côté des questions économiques pures, les courants intellectuels déterminés en première ligne par le souci de l'indépendance nationale doivent retenir toute notre attention. Mais si la minorité s'incline sans trop d'amertume devant le verdict populaire dans les questions *économiques*, parce qu'elle sait que le désaccord provoqué par les intérêts économiques divergents ne peut être réglé autrement, il n'en est pas de même pour les questions *politiques*; en cette matière le vaincu, à moins qu'il ne s'agisse d'un objet de première importance, a facilement l'impression d'avoir été inutilement régenté. Comme nous ne sommes pas vaincus de la *nécessité* politique de l'initiative, nous ne pourrions pas considérer l'acceptation du projet, tel qu'il est rédigé, comme un acte de bonne politique suisse.

X. Faut-il donc considérer l'initiative comme un malheur? — Ce ne serait le cas que si l'on menait la lutte avec passion, sans essayer d'extraire de l'initiative l'excellent principe qu'elle contient, à notre avis aussi. Ainsi qu'on l'a fait remarquer avec toute la clarté désirable, il est incontestable non seulement que, dans certains milieux, les distinctions étrangères *autorisées* ont été l'objet d'un empressement affligeant, mais encore que, çà et là, l'interdiction statuée par l'article 12 n'était guère prise au sérieux. Il n'est donc pas étrange qu'on se demande si l'interdiction actuelle ne devrait pas être tout au moins entourée de sanctions plus sévères. Cette idée s'est également manifestée dans la discussion du nouveau projet de code pénal. Le Conseil fédéral n'a pas proposé, il est vrai, d'introduire des dispositions pénales à ce sujet. En revanche, la commission du Conseil national a discuté, en mai 1927, une proposition tendant à punir des arrêts ou de l'amende les infractions à l'article 12 de la constitution, et l'a adoptée, mais en retranchant la peine des arrêts. Cette dernière ayant encore été repoussée en août 1927, lors d'une nouvelle discussion, la proposition fut retirée, à la suite de quoi la commission la laissa tomber purement et simplement. Mais il ne serait pas impossible qu'elle fût reprise aux chambres; cela dépendra peut-être du sort de l'initiative. Sans doute ne serait-il pas nécessaire, pour obtenir pareille sanction pénale, d'opposer un contre-projet à l'initiative; l'interdiction existe, en effet, et, aux termes de l'article 64^{bis} de la constitution, la Confédération a la compétence d'édicter des peines.

XI. Nous désirons encore attirer l'attention sur une idée lancée en vue d'amender et de compléter l'initiative. On renoncerait à étendre l'interdiction à tous les citoyens et à la sanctionner par des dis-

positions sévères, mais on interdirait aux magistrats et aux fonctionnaires fédéraux de faire partie de l'administration d'entreprises étrangères à but économique, cette participation étant jugée au moins aussi dangereuse que l'acceptation de décorations. Il s'agirait, d'une manière générale, d'interdire la participation à des organismes étrangers qui imposent des obligations incompatibles avec les devoirs du citoyen suisse. A la législation pénale fédérale incomberait la tâche difficile de définir « dans cet esprit » les devoirs du citoyen et d'édicter des sanctions. — Nous avons le sentiment que la réalisation de ce projet porterait à la liberté du citoyen une atteinte beaucoup plus intolérable que l'initiative, qui pose du moins des conditions faciles à déterminer. Nous rejetons donc cette proposition.

XII. Il existe un troisième moyen d'accentuer l'idée de protection qui est à la base de l'article 12, moyen qui, selon nous, serait de nature à prévenir de façon efficace toute infraction à la disposition constitutionnelle, tout en se rapprochant de la conception des auteurs de l'initiative. C'est celui que nous avons particulièrement considéré. D'après le texte actuel, « quiconque est fonctionnaire fédéral ne peut accepter une décoration ». Ne devons-nous pas retourner cette formule et dire: « Quiconque possède une décoration étrangère ne peut être ni devenir fonctionnaire fédéral »? Il saute aux yeux qu'exprimé sous cette forme, le principe se trouve considérablement élargi et la sanction assurée. Telle est déjà d'ailleurs la portée que quelques-uns entendaient attribuer à l'article 12 actuel, bien qu'à tort certainement, si l'on s'en tient au texte. Convient-il dès lors de la lui donner par la voie d'un contre-projet — indispensable dans ce cas? On serait porté à l'affirmer. Si l'acceptation ou la possession d'une décoration étrangère par un fonctionnaire fédéral constitue, en effet, un certain danger, celui-ci ne saurait disparaître par la seule raison que l'intéressé n'était pas encore fonctionnaire quand il a été décoré. La dépendance présumée subsisterait aussi longtemps que l'affiliation à l'ordre étranger. C'est précisément ce qui a été relevé à maintes reprises dans les discussions: le seul fait de ne pas porter la décoration, disait-on, ne répond pas à l'esprit de la disposition constitutionnelle parce que celui qui a été décoré autrefois n'a pas à choisir entre la fonction fédérale et la décoration étrangère.

Or la nouvelle formule placerait précisément le citoyen suisse dans cette alternative. On pourrait néanmoins envisager deux sortes d'application, l'une rigoureuse, l'autre atténuée. D'après la première, il suffirait d'accepter une décoration pour devenir incapable d'exercer toute fonction officielle et être absolument inéligible. La validation serait exclue même si le titulaire renonçait expressément et en due forme à sa décoration et la renvoyait à l'Etat étranger. La seconde

solution, moins radicale, restituerait l'éligibilité au candidat qui, avant ou après son élection, justifierait avoir rendu sa décoration. De même actuellement, l'ecclésiastique élu au Conseil national peut, avant la validation, renoncer à exercer son ministère et devient ainsi éligible.

A première vue, ces deux solutions peuvent paraître très différentes l'une de l'autre. Dans ses effets pratiques cette diversité serait probablement fort peu apparente. Et cela pour deux raisons: tout d'abord la question de conscience que soulève la renonciation à une décoration ne se poserait en fait que chez ceux qui auraient été décorés dans leurs jeunes années, à une période de leur vie où ils ne songeaient nullement à entrer un jour dans l'administration fédérale. Quant à celui à qui une décoration est offerte dans l'âge mûr, qui s'est par conséquent déjà fait une opinion sur sa situation envers l'Etat, il fera son choix définitif à ce moment-là. La seconde solution offrirait donc tout de même l'avantage de ne pas exclure de l'administration irrévocablement et contre leur gré, les citoyens capables qui, dans leur jeunesse, auraient par exemple cherché à faire carrière à l'étranger. Mais il y a encore une seconde raison pratique qui milite en faveur de cette solution et devrait précisément la faire apprécier par les auteurs de l'initiative. On s'est déjà demandé à maintes reprises si, pour parer à l'afflux des décorations, le Conseil fédéral ne pourrait pas exprimer le désir aux Etats étrangers de renoncer à décorer des citoyens suisses. Nous ne voulons pas examiner si le Conseil fédéral aurait le droit d'exprimer un désir aussi formel, ni surtout si cette mesure aurait quelque chance de succès. Mais ce que la bonne volonté des Etats étrangers ne nous accorderait peut-être pas, nous pourrions l'obtenir facilement du souci de leur dignité. Croit-on, en effet, que si des citoyens suisses retournent leurs décorations afin de pouvoir accepter un emploi fédéral — et en supposant même que ces cas ne se présentent qu'isolément — l'Etat étranger voudra délibérément risquer que ce geste se répète? Cet Etat deviendra pour le moins très prudent dans l'octroi de ses distinctions aux Suisses et ne les décernera plus qu'aux savants, artistes, écrivains, bien-faiteurs, etc. ne jouant aucun rôle politique. Et le but principal de l'initiative se trouverait ainsi atteint.

Le renversement indiqué de la formule d'interdiction ne pourrait évidemment s'appliquer qu'au premier alinéa de l'article 12, et non au 4^e et au 5^e, qui interdisent aux membres de l'armée d'accepter des distinctions étrangères. L'application pure et simple du principe suivant lequel un Suisse décoré ne saurait appartenir à l'armée contreviendrait directement à la règle du service obligatoire. Si le citoyen suisse est libre d'accepter ou de refuser un poste dans les autorités ou dans l'administration, il n'en va pas de même pour le service

militaire. Il faudrait donc, sur ce point, s'en tenir à l'état de choses actuel, ce qui ne présente d'ailleurs pas de difficultés, l'interdiction s'appliquant à tous les membres de l'armée, sans exception. Les auteurs mêmes de l'initiative ne pensent sans doute pas que la perte des droits politiques prévue dans leur projet doive, peut-être en application de l'article 16 de la loi sur l'organisation militaire, entraîner l'exclusion de l'armée. Il y aurait lieu toutefois d'examiner si, déjà sous le régime actuel, l'acceptation ou le port de décorations par des militaires ne pourraient pas être punis encore autrement que par la voie disciplinaire, par exemple en application de l'article 72, combiné avec l'article 2, chiffre 4, du code pénal militaire. Le principe posé à l'article constitutionnel peut fort bien être inscrit dans les prescriptions générales de service si cela paraît nécessaire pour l'application des sanctions.

XIII. Le Conseil fédéral a examiné longuement s'il devait soumettre un contre-projet dans le sens des solutions suggérées ou en laisser l'initiative à l'Assemblée fédérale. Profitant de l'année dont il disposait pour présenter son rapport, il a fait des enquêtes dans d'autres Etats et s'est renseigné à l'intérieur du pays. Nous ne nous sommes point dissimulé qu'il était extrêmement difficile de trouver une formule qui parvint à concilier les points de vue si divergents des auteurs de l'initiative et de leurs adversaires, encore que le sentiment ne soit pas étranger à ces divergences. Or, même si nous ne devons pas réussir à satisfaire les promoteurs mêmes de l'initiative, de nombreux signataires de celle-ci, qui n'en méconnaissent point les exagérations, souscriraient sans doute volontiers à une solution qui, tout en ménageant les opinions adverses, aboutirait dans son essence au résultat désiré. Le Conseil fédéral croit donc pouvoir — ou mieux devoir — assumer la responsabilité de proposer au peuple suisse une telle solution de conciliation. — C'est à vous qu'il appartient d'examiner si la voie que nous recommandons se prête vraiment à un contre-projet et de dire quelle est la meilleure des deux variantes. Nous nous sommes prononcés pour la plus douce.

Dans un autre domaine, en revanche, l'article 12 nous paraît se prêter à une extension. En parlant plus haut de la difficulté de trouver une formule qui étendît l'interdiction des décorations à d'autres catégories de citoyens, nous avons fait remarquer que cette considération n'entraîne pas en ligne de compte à l'égard de certaines catégories d'autorités ou de fonctionnaires *cantonaux*. Sur ce point, la définition est aisée. La seule question qui se pose touche *au fond*; c'est de savoir si ladite extension est juste, désirable ou nécessaire. — En fait, il arrive assez souvent que des gens se demandent pourquoi l'on interdit à un employé de chancellerie de l'administration

fédérale, à un garde-frontière, à un facteur postal d'accepter une décoration, alors qu'on laisse cette faculté aux membres des gouvernements cantonaux. Peut-être alléguera-t-on que les autorités cantonales ne sont pas mêlées à la politique extérieure de la Confédération. Mais cette objection n'a qu'une valeur théorique. Si l'on admet que l'article 12 — dans son ancien texte comme dans le nouveau — a été inspiré par la crainte que l'étranger ne se serve des décorations et des pensions pour exercer une influence fâcheuse dans notre pays, on doit reconnaître que cette influence peut fort bien se manifester aussi dans les cantons. Sans doute, les temps de la Diète et des députés munis d'instructions impératives sont-ils passés. Mais, il n'en demeure pas moins que les futurs dirigeants de la politique fédérale font en général leurs premières armes sur le terrain cantonal et que, dans cette phase de leur carrière, ils peuvent être au moins aussi accessibles aux attentions de l'étranger que plus tard pendant leur activité sur le terrain fédéral. En outre, les cantons entretiennent avec l'étranger des relations suivies d'ordre intellectuel et économique qui peuvent même les amener à entrer en rapports directs avec les autorités étrangères dans le cadre des articles 9 et 10 de la constitution. Quatorze d'entre eux étant des cantons frontières, ce point n'est pas sans importance. — Si nous voulons donc faire un pas au-devant de ceux qui réclament une extension de l'interdiction, c'est en appliquant celle-ci aux autorités supérieures des cantons. Il n'y aurait pas un grand intérêt pratique à dépasser le cercle des conseillers d'Etat et des députés aux grands conseils; ce faisant, on se heurterait, en outre, à des difficultés techniques provenant de la diversité du droit public cantonal. Il est aisé, en revanche, de déterminer les personnes qui font partie du gouvernement ou de l'autorité législative du canton.

La Confédération est-elle compétente pour interdire les décorations à des membres d'autorités cantonales? Certainement, puisque la souveraineté des cantons est limitée par la constitution fédérale (art. 3, et aussi art. 66), et surtout, en l'espèce, puisque l'initiative étend l'interdiction à tous les citoyens suisses et la sanctionne par la privation des droits politiques. — Peut-être reprochera-t-on à la Confédération de ne pas simplement interdire les décorations aux conseillers d'Etat et aux grands conseillers en charge, mais de créer un cas d'inéligibilité en matière d'élection cantonale. A quoi nous répondrons que l'inéligibilité n'est pas absolue puisque, suivant notre proposition, l'intéressé peut la faire disparaître en renonçant à sa décoration. La situation est ainsi nette; on applique au candidat à une fonction cantonale le même traitement qu'au candidat à une fonction fédérale. Il appartiendra naturellement à l'Assemblée fédérale de décider si elle veut étendre l'interdiction aux autorités canto-

nales. Dans la négative, il lui suffira de limiter le contre-projet au second alinéa de l'article 12 et, là aussi, de laisser de côté les membres des autorités cantonales.

Les considérations exposées ci-dessus nous amènent aussi à examiner si l'interdiction des décorations et les sanctions qu'elle appelle doivent s'appliquer uniquement aux citoyens suisses. Le texte de l'initiative vise expressément ces derniers. Cette limitation ne figure pas dans l'article constitutionnel en vigueur; notre contre-projet ne la contient pas non plus. Il est fort possible qu'en rédigeant l'article actuel on n'ait pas songé que les fonctionnaires visés pouvaient être étrangers. Aujourd'hui, nous devons considérer cette éventualité. Non pas en raison de l'extension de l'interdiction aux autorités cantonales — les conseillers d'Etat et les membres des grands conseils doivent sans doute, dans tous les cantons, être citoyens suisses — mais vu, par exemple, l'article 2, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires, qui permet de conférer exceptionnellement la qualité de fonctionnaire à une personne n'étant pas de nationalité suisse. Dans la pratique, il sera fait usage de cette disposition pour l'engagement de professeurs à l'École polytechnique, peut-être aussi de techniciens spécialistes. Or, si nous ne trouvons pas, parmi nos compatriotes, la personnalité qui nous fait besoin, nous fermerons-nous l'accès de l'étranger en exigeant du futur fonctionnaire qu'il renonce à ses décorations, c'est-à-dire à une distinction que précisément un homme remarquable aura de grandes chances de posséder? Les liens de la nationalité doivent-ils être tenus pour moins importants que ceux que crée une décoration? Nous estimons que, raisonnablement, l'exception contenue dans la loi sur le statut des fonctionnaires emporte également l'exception de l'interdiction des décorations, mais nous n'avons pas pensé qu'il valût la peine d'inscrire une disposition spéciale dans l'article constitutionnel. Nous pouvons abandonner cette question à l'interprétation. Si vous étiez d'un autre avis, le texte du contre-projet devrait être modifié.

Vous pourrez examiner encore s'il est nécessaire d'interpréter la clause d'interdiction en stipulant comme le fait l'initiative qu'«il n'est pas interdit d'accepter des pensions et des traitements payés par des Etats étrangers en vertu d'un contrat de travail ou d'engagement»; cette disposition pourrait alors être insérée dans le contre-projet comme complément de l'alinéa 1^{er} de l'article 12 actuel. Nous sommes d'accord quant à son contenu, mais l'estimons superflue.

Enfin, il faudrait savoir si le nouveau droit de l'alinéa 2 s'applique également à la réélection des fonctionnaires fédéraux — et, le cas échéant, cantonaux. Il ne saurait être question, à notre avis, de soumettre les fonctionnaires en exercice au nouveau droit pendant

la période administrative en cours au moment du vote de la révision constitutionnelle. En revanche, il faudrait édicter une disposition transitoire pour les cas où ce nouveau droit ne devrait pas s'appliquer à leur réélection; nous n'en prévoyons point et ne ferions donc aucune distinction entre la première nomination et la réélection.

XIV. Pour que ce rapport soit complet et que chacun puisse prendre définitivement position à l'égard de l'initiative, il est nécessaire que nous exposions brièvement les innovations du projet qui n'ont pas été touchées ci-dessus.

Au sujet de la provenance des décorations, l'initiative parle de gouvernements d'*Etats* étrangers, au lieu de gouvernements étrangers, simplement. Il y a entre les deux expressions une petite différence qui jusqu'ici pouvait avoir une certaine importance pour les décorations papales; mais par suite des accords passés entre le Saint-Siège et l'Italie, elle n'a plus d'objet. Elle pourrait, en revanche, jouer encore un rôle dans l'ordre de Malte et d'autres organismes de ce genre.

Le nouveau texte tendant à interdire non seulement les décorations, mais aussi les insignes, il pourrait bien en résulter çà et là des divergences d'interprétation, encore qu'il s'agisse uniquement d'insignes décernés par des gouvernements. Par exemple, il ne sera pas toujours facile de discerner si un prix offert par une université ou par une fondation et dont le gouvernement aura fait les frais, en tout ou partie, tombe ou non sous le coup de l'interdiction. Quant aux titres académiques proprement dits, déjà sous le régime actuel rien ne s'oppose à leur acceptation. — Une incertitude analogue, à laquelle on n'échappe que par une interprétation raisonnable, existe déjà à l'égard de la distinction entre les présents interdits par la constitution et les souvenirs, plaquettes commémoratives et objets analogues dont l'acceptation est autorisée. Dans ce domaine, le contrôle de l'opinion publique et le tact des deux parties tracent une ligne de démarcation beaucoup plus sûre que ne pourrait le faire un article de loi.

Quant à l'extension de cette dernière à tous les citoyens suisses, nous en avons suffisamment parlé, de même que de la sanction grave que constitue la perte des droits politiques. Il ne serait guère possible de se passer de dispositions d'exécution, qui sans doute devraient figurer dans une loi. Il faudrait savoir, avant tout, en effet, qui serait chargé de constater les contraventions et à qui il appartiendrait de prononcer la déchéance des droits politiques. Serait-ce l'autorité judiciaire ou l'autorité administrative, la Confédération ou le canton? Car il va de soi que les droits politiques ne se perdront pas automatiquement.

Nous avons déjà parlé de la faculté de faire une exception en faveur des Suisses qui ont leur domicile permanent à l'étranger. L'initiative, ainsi que nous l'avons relevé en traitant le contre-projet, élargit cette exception en autorisant l'acceptation de pensions et de traitements payés par des Etats étrangers en vertu d'un contrat de travail ou d'engagement — par exemple un traitement de professeur à l'université; cette acceptation n'est donc pas subordonnée à l'assentiment du Conseil fédéral.

Outre que les « dispositions transitoires » de l'initiative interdisent en principe la rétroactivité, elles précisent la portée du 2^e alinéa actuel de l'article 12, en prescrivant que les citoyens décorés, élus dans une autorité fédérale ou nommés fonctionnaires fédéraux, doivent *déclarer* expressément qu'ils renoncent à porter leurs décorations. On veut ainsi éliminer une cause de différend lors de la validation. La dernière phrase des dispositions transitoires s'explique d'elle-même; elle a pour but d'empêcher qu'on n'interprète la non-rétroactivité comme la suppression de l'interdiction des décorations actuellement en vigueur dans l'armée.

Quant à la suppression du 3^e alinéa de l'article 12 actuel, qui dispose que les employés inférieurs peuvent être autorisés par le Conseil fédéral à recevoir leurs pensions, elle constitue une aggravation.

XV. En renvoyant aux considérations qui précèdent, nous vous proposons de soumettre la demande d'initiative à la votation du peuple et des Etats, en en recommandant le rejet et en proposant l'acceptation du *contre-projet* ci-annexé.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 30 août 1929.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,
D^r HAAB.

Le chancelier de la Confédération,
KAESLIN.

(Projet.)

Arrêté fédéral

sur

la demande d'initiative concernant la revision de l'article 12 de la constitution fédérale (interdiction des décorations).

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu la demande d'initiative concernant la revision de l'article 12 de la constitution (interdiction des décorations) et le rapport du Conseil fédéral du 30 août 1929;

vu les articles 121 et suivants de la constitution et les articles 8 et suivants de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale,

arrête :

Article premier.

Sont soumis au vote du peuple et des cantons :

I. Le projet de revision constitutionnelle qui fait l'objet de la demande d'initiative et qui a la teneur suivante :

« 1. L'article 12 de la constitution fédérale du 29 mai 1874 est abrogé et remplacé par les dispositions ci-après :

« Art. 12. Il est interdit à tout Suisse d'accepter du gouvernement d'un Etat étranger des pensions ou traitements, des titres, présents, décorations ou insignes. La contravention à cette interdiction entraîne la perte des droits politiques.

« Le Conseil fédéral peut déclarer l'interdiction non applicable à des Suisses qui ont leur domicile permanent à l'étranger, s'ils en font la demande.

« Il n'est pas interdit d'accepter des pensions et des traitements payés par des Etats étrangers en vertu d'un contrat de travail ou d'engagement.

« 2. La disposition suivante sera inscrite, comme article spécial, dans les dispositions transitoires relatives à la constitution fédérale du 29 mai 1874 :

« *Disposition transitoire* : L'interdiction de l'article 12 n'est pas rétroactive. Toutefois, les membres des autorités fédérales et les fonctionnaires fédéraux qui sont actuellement en possession de pensions, de titres ou de décorations, devront déclarer qu'ils renoncent, pour la durée de leurs fonctions, à jouir de ces pensions ou à porter ces titres ou ces décorations. Le port de décorations ou d'insignes honorifiques étrangers et l'usage de titres conférés par des gouvernements étrangers sont interdits dans l'armée suisse. »

II. Le contre-projet de l'Assemblée fédérale, qui a la teneur suivante :

« Les alinéas 1 et 2 de l'article 12 de la constitution fédérale du 29 mai 1874 sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

« Les membres des autorités fédérales, les fonctionnaires civils et militaires et les représentants ou les commissaires fédéraux, ainsi que les membres des gouvernements et des assemblées législatives des cantons, ne peuvent recevoir d'un gouvernement étranger ni pensions ou traitements, ni titres, présents ou décorations.

« Ceux qui sont déjà en possession de pensions, de titres ou de décorations ne peuvent être élus ou nommés membres des autorités fédérales ni fonctionnaires civils ou militaires de la Confédération, ni représentants ou commissaires fédéraux si, avant d'occuper leurs fonctions, ils ne renoncent expressément à jouir de leurs pensions ou à porter leurs titres ou ne rendent leurs décorations. »

Art. 2.

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter la demande d'initiative (art. 1^{er}, ch. I) et à adopter, en revanche, le contre-projet de l'Assemblée fédérale (art. 1^{er}, ch. II).

Art. 3.

Le Conseil fédéral est chargé d'assurer l'exécution du présent arrêté.

RAPPORT du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire concernant la revision de l'article 12 de la constitution fédérale (interdiction des décorations). (Du 30 août 1929.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1929
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2486
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.09.1929
Date	
Data	
Seite	783-800
Page	
Pagina	
Ref. No	10 085 720

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.