

Initiative populaire fédérale

Election du Conseil fédéral par le peuple



Argumentaire / Explications

Comité d'initiative pour l'élection du Conseil fédéral par le peuple, case postale 23, 8416 Flaach
www.election-populaire.ch • info@election-populaire.ch • CCP 30-209744-4

Janvier 2010

Table des matières

1. Les principaux arguments en faveur de l'élection du Conseil fédéral par le peuple	p. 2
2. Le texte de l'initiative	p. 3
3. Le concept de l'initiative	p. 4
4. La démocratie directe et ses racines	p. 5
4.1. Le principe de la souveraineté populaire	p. 5
4.2. Le développement des droits de participation démocratiques	p. 6
4.3. L'histoire de l'élection du Conseil fédéral par le peuple	p. 8
5. Le contexte politique et économique	p. 9
5.1. Les aspects constitutionnels	p. 9
5.2. L'arrière-plan politique	p. 11
5.3. L'arrière-plan économique	p. 12
5.4. Les institutions au point de rupture	p. 13
5.5. Le contexte politique: l'élection parlementaire en crise	p. 14
6. Les arguments des adversaires et les réponses	p. 15
7. Glossaire: quelques notions techniques et leur explication	p. 18
Bibliographie	p. 19

1. Les principaux arguments en faveur de l'élection du Conseil fédéral par le peuple

Une démocratie se distingue par deux éléments principalement: la population peut **participer démocratiquement aux décisions** et **élire** par une procédure démocratique **ses représentants au Parlement et au gouvernement**. Aujourd'hui, les **gouvernements cantonaux sont tous élus par le peuple**, tout comme les conseillers nationaux et les conseillers aux Etats. Seul au niveau fédéral, les citoyennes et citoyens n'ont pas voix au chapitre pour désigner les membres de l'exécutif. L'initiative pour l'élection du Conseil fédéral par le peuple comble cette **lacune du système de démocratie directe de la Suisse**.

- ▶ **Les citoyens auront enfin le droit de participer à l'élection du Conseil fédéral.**
L'élection du Conseil fédéral par le peuple **étend les droits populaires**. Toutes les citoyennes et tous les citoyens auront la possibilité d'élire directement le gouvernement de la Suisse. La **démocratie directe** en sera renforcée et les droits de participation démocratique seront étendus.
- ▶ **La séparation des pouvoirs est approfondie.**
L'élection du Conseil fédéral par le peuple approfondit la séparation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif: le Conseil fédéral sera engagé auprès du peuple et non plus auprès du Parlement. Ainsi, le **principe de la souveraineté populaire**, qui est appliqué depuis longtemps dans les cantons, sera enfin réalisé au niveau fédéral.
- ▶ **L'élection du Conseil fédéral obéira enfin à des règles transparentes et équitables.**
L'élection du Conseil fédéral par le peuple imposera des **règles transparentes et équitables** à la nomination du gouvernement fédéral suisse. **La population ne peut plus tolérer** les jeux tactiques et intrigues d'arrière-boutique qui marquent l'élection du Conseil fédéral par le Parlement. Les combines malpropres et règlements de compte politiques accompagnant ces élections sont **indignes**. Avec une élection populaire, ces manipulations et autres ententes sournoises au niveau du Parlement sont définitivement exclues¹.
- ▶ **Les personnalités profilées et qui ont fait leurs preuves ont de meilleures chances.**
L'élection du Conseil fédéral par le peuple donne aux **personnalités profilées et qui ont fait leurs preuves** de meilleures chances d'accéder au gouvernement suisse. L'élection par le Parlement est surtout utile aux personnalités alignées et pâles. En outre, une élection populaire accroît les chances de **politiques profilés et aussi de personnalités fortes venant d'autres secteurs que de la politique comme, par exemple, l'économie**. Le gouvernement d'un pays a besoin de personnalités fortes qui ont fait leurs preuves: le **bien du pays** doit être le premier objectif, et non pas le calcul partisan.
- ▶ **Le Conseil fédéral est directement engagé auprès du peuple.**
Elus par le peuple, les conseillers fédéraux sont **engagés directement auprès des citoyennes et des citoyens**. Un tel Conseil fédéral ne peut plus se permettre d'ignorer des résultats de votations populaires ou refuser d'appliquer des initiatives. L'élection du Conseil fédéral par le peuple conduit à un **meilleur contrôle du pouvoir**. Cette initiative populaire prend ainsi le contre-pied de l'extension constante et regrettable du pouvoir du gouvernement et de l'administration.
- ▶ **La représentation équitable des minorités linguistique est garantie.**
L'initiative pour l'élection du Conseil fédéral par le peuple **garantit une représentation équitable des minorités linguistiques au gouvernement national**: au moins deux représentants de la Suisse francophone ou italianophone doivent appartenir au Conseil fédéral. L'élection populaire du Conseil fédéral renforce donc la représentation des minorités linguistiques par rapport au système actuel².

¹ James Fazy, conseiller d'Etat genevois et fondateur du "Journal de Genève", critiquait déjà les "petites combinaisons de coterie" de l'Assemblée fédérale et demandait une "meilleure séparation des pouvoirs" qui serait donnée par l'élection du Conseil fédéral par le peuple (cf. James Fazy, Da la révision de la Constitution fédérale).

² Aujourd'hui, on ne trouve qu'une mention dans la Constitution fédérale, à savoir l'art. 175 al. 4 cst. qui dit que "Les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral".

► **L'élection du Conseil fédéral par le peuple accroît la stabilité et la continuité.**

Les événements de ces dernières années – notamment l'éviction sournoise du conseiller fédéral Christoph Blocher – ont montré que **la procédure électorale parlementaire touchait à ses limites** parce qu'elle est devenue imprévisible et opaque. Une élection populaire est garante de stabilité et de continuité comme en témoignent les expériences faites dans les cantons. La Suisse en sera consolidée au niveau national et international.

2. L'énoncé de l'initiative

L'initiative populaire pour l'élection du Conseil fédéral par le peuple exige une **révision partielle de la Constitution fédérale**: quatre articles devront être modifiés ou complétés pour permettre l'élection populaire.

Cette initiative **ne laisse rien au hasard**. Les initiateurs ont donc décidé de **régier en détail** la procédure électorale au niveau de la Constitution déjà dans le but, notamment, de **garantir une représentation équitable des minorités francophone et italianophone**. Il appartiendra à l'Assemblée fédérale de définir les dispositions d'exécution nécessaires dans la loi fédérale sur les droits politiques.

La constitution fédérale du 18 avril 1999 soit modifiée comme suit:

Art. 136, al. 2

² Ils peuvent prendre part à l'élection du Conseil fédéral, à l'élection du Conseil national et aux votations fédérales, lancer des initiatives populaires et des demandes de référendum en matière fédérale et les signer.

Art. 168, al. 1

¹ L'Assemblée fédérale élit le chancelier ou la chancelière de la Confédération, les juges au Tribunal fédéral et le général.

Art. 175, al. 2 à 7

² Les membres du Conseil fédéral sont élus par le peuple au suffrage direct selon le système majoritaire. Ils sont choisis parmi les citoyens et citoyennes suisses éligibles au Conseil national.

³ Le Conseil fédéral est renouvelé intégralement tous les quatre ans, en même temps que le Conseil national. Les sièges vacants sont pourvus au moyen d'une élection de remplacement.

⁴ La Suisse forme une seule circonscription électorale. Les candidats qui obtiennent la majorité absolue sont élus au premier tour. Celle-ci se calcule en divisant le nombre de suffrages valables obtenus par l'ensemble des candidats par le nombre de sièges à pourvoir, puis en divisant le quotient par deux; la majorité absolue est égale à l'entier supérieur. Si un nombre insuffisant de candidats est élu, un deuxième tour est organisé. Celui-ci se déroule à la majorité simple. En cas d'égalité des voix, les candidats sont départagés par tirage au sort.

⁵ Le Conseil fédéral doit être composé d'au moins deux citoyens domiciliés dans les cantons du Tessin, de Vaud, de Neuchâtel, de Genève ou du Jura, dans les régions francophones du canton de Berne, de Fribourg ou du Valais ou dans les régions italophones du canton des Grisons.

⁶ Si la composition du Conseil fédéral issue des urnes selon les règles de l'al. 4 ne respecte pas la règle visée à l'al. 5, les candidats domiciliés dans les cantons et les régions visés à l'al. 5 qui ont obtenu la moyenne géométrique la plus élevée sur la base des suffrages obtenus dans l'ensemble de la Suisse, d'une part, et dans les cantons et les régions visés à l'al. 5, d'autre part, sont élus. Les candidats élus aux termes de l'al. 4 qui ne sont pas domiciliés dans les cantons et les régions visés à l'al. 5 et qui ont obtenu le moins de voix sont éliminés.

⁷ La loi règle les modalités.

Art. 176, al. 2

² Le Conseil fédéral élit pour un an un de ses membres à la présidence de la Confédération et un autre de ses membres à la vice-présidence du Conseil fédéral.

La **récolte des signatures** pour cette initiative démarre le 26 janvier 2010. Le délai de récolte échoit le 26 juillet 2011. L'initiative aboutit si **100 000 citoyens** la signent dans ce délai.

3. Le concept de l'initiative

→ Les sept conseillers fédéraux sont élus par le peuple.

Il est indiqué de faire **élire l'ensemble des sept conseillers fédéraux** par les citoyennes et les citoyens non seulement dans l'intérêt de leur légitimité démocratique, mais aussi pour **simplifier et clarifier la procédure d'élection**³.

→ Le système majoritaire convient le mieux à cette élection.

Le système majoritaire offre la meilleure garantie d'une élection de personnalités. Il est aujourd'hui appliqué dans tous les cantons, sauf dans ceux de Zoug et du Tessin. Le système électoral proportionnel, en revanche, n'est guère retenu pour des élections de personnalités et convient mieux aux élections législatives.

→ Les minorités linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral.

Les **minorités linguistiques** doivent avoir une **représentation équitable au Conseil fédéral**. Le principe général selon lequel il faut toujours élire les meilleurs⁴ en subit certes une entorse, mais la garantie de sièges pour la Suisse romande et le Tessin correspond aujourd'hui à une pratique tacitement admise.

Comme il est souhaitable que tous les conseillers fédéraux soient élus par la totalité des citoyens du pays, **la préférence doit être donnée au niveau fédéral au système bernois** (avec des sièges garantis) par rapport à la procédure valaisanne (plusieurs circonscriptions électorales). L'initiative populaire pour l'élection du Conseil fédéral par le peuple prévoit donc que **deux sièges au moins soient garantis** aux cantons du Tessin, de Vaud, de Neuchâtel, de Genève, du Jura, aux régions francophones des cantons de Fribourg, du Valais et de Berne ainsi qu'aux régions italianophones du canton des Grisons.

Le système électoral bernois garantit à la minorité linguistique une influence qualifiée sur le choix de la personne qui la représentera au Conseil fédéral. Parallèlement, la procédure proposée ne restreint pas le droit des citoyennes et des citoyens de toute la Suisse de participer à l'élection de tous les membres du Conseil fédéral. Les membres du Conseil fédéral exerçant leur "autorité" sur tout le territoire de la Confédération, cette procédure leur garantit une légitimité démocratique attestée par les électrices et électeurs de tout le pays.

→ Le président de la Confédération doit être élu par le Conseil fédéral et non par le peuple.

La présidente ou le président de la Confédération doit être élu **par le Conseil fédéral** parmi les membres du collège gouvernemental **pour la durée d'un an**. En effet, l'élection du président de la Confédération par le peuple, donc le passage d'un système collégial vers un système présidentiel, affaiblirait la démocratie directe et rapprocherait la Suisse des modes gouvernementaux pratiqués dans les pays voisins.

→ Le chancelier de la Confédération sera toujours élu par le Parlement.

Le chancelier ou la chancelière de la Confédération sera toujours élu par l'Assemblée fédérale deux chambres réunies pour une durée de quatre ans.

³ Lors de la création de l'Etat fédéral en 1848, il était aussi question d'une élection combinée: ainsi, le Conseil fédéral comptant cinq membres aurait été élu par le Parlement (chaque chambre en aurait élu deux) alors que le peuple aurait désigné le président de la Confédération. Jugé trop compliqué, ce procédé a finalement été rejeté (cf. Krebs, Die Volkswahl des Bundesrates mit besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Volkswahl der Exekutive in Stadt und Kanton Zürich, p. 73).

⁴ Les cantons de Fribourg et des Grisons ne garantissent pas de sièges à leurs minorités linguistiques.

4. La démocratie directe et ses racines

La démocratie directe suisse est aujourd'hui encore un **cas unique**: "La large participation de tous les citoyens aux affaires de l'Etat est demeurée un privilège des Suisses"⁵. Il faut cependant se rappeler que ces importants droits de participation démocratique au niveau fédéral n'ont pas été accordés d'emblée au peuple, mais qu'ils ont été obtenus **progressivement et de haute lutte** par les citoyens.

La caractéristique essentielle de la démocratie directe est que les décisions politiques sont prises par une assemblée de tous les citoyens ayant droit de vote. On comprend ainsi pourquoi **cette forme la plus complète de la démocratie** est née non pas dans des grands Etats, mais bien plus dans des petites communautés. Dans un système de démocratie directe, **les citoyens contrôlent beaucoup plus étroitement et plus précisément les décisions politiques** que dans une démocratie parlementaire ou dans d'autres organisations étatiques.

C'est la démocratie directe qui réalise le mieux le principe fondamental de la démocratie, à savoir la **souveraineté populaire**. Dans une démocratie parlementaire, le peuple peut certes désigner démocratiquement ses représentants au Parlement, mais il ne participe pas ou ne participe que de manière limitée aux votes sur des objets concrets ou à l'élection du gouvernement. La démocratie directe, en revanche, lui ouvre ces droits de participation démocratiques.

4.1. Le principe de la souveraineté populaire

Le **principe de la souveraineté populaire** part de l'idée que tout le pouvoir se fonde sur la **volonté des citoyens**. Il s'agit là finalement de la **base de toute démocratie**. D'un point de vue historique, le profond ancrage de ce principe en Suisse est plutôt étonnant. Il répond au "principe de l'évolution en sens contraire"⁶.

Dans l'histoire du monde, la **souveraineté** partait le plus souvent d'un souverain. Elle reposait sur la volonté des princes, des rois, des empereurs ou des papes. Le symbole le plus connu de ce mode de pensée autoritaire, voire absolutiste, est la célèbre phrase du **roi-soleil français Louis XIV** (1638-1715): "L'Etat c'est moi."

Depuis sa fondation vers la fin du 13^e siècle, la Confédération suisse s'est toujours comprise comme l'antipode à cette **pensée étatiste profondément ancrée dans le reste de l'Europe**. Dans la conception suisse de l'Etat, le pouvoir part des citoyens et l'Etat s'organise "du bas vers le haut"⁷. Les landsgemeinde dans les cantons de l'ancienne Confédération s'inspiraient de cette conviction. C'est précisément pour cette raison que la Suisse est considérée à juste titre comme le **berceau de la démocratie**.

L'idée de la souveraineté populaire est presque complètement réalisée dans tous les cantons en ce sens que les citoyens élisent directement aussi bien le législatif (**Parlement**) que l'exécutif (**gouvernement**). Parfois même les membres du pouvoir judiciaire (tribunaux) sont choisis dans le cadre d'une élection populaire.

Au niveau fédéral en revanche, la **réalisation de la démocratie directe est incomplète**. L'assemblée fédérale, donc les membres du Conseil des Etats et du Conseil national, est certes élue par le peuple, mais les citoyens ne participent pas à la nomination du gouvernement. La volonté des citoyens ne s'exprime que **de manière indirecte** dans les élections au Conseil fédéral, soit par l'intermédiaire des parlementaires.

La modification du droit constitutionnel demandée par l'initiative pour l'élection du Conseil fédéral par le peuple exige précisément que **la démocratie directe soit complétée** au niveau fédéral.

⁵ Gasser, Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung, p. 8.

⁶ Cf. Schmid, Versuch über die schweizerische Neutralität, p. 335.

⁷ Cf. par ex. art. 3 cst: "Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération."

4.2. Le développement des droits de participation démocratiques

A l'époque de l'**Ancienne Confédération**, le gouvernement était élu régulièrement par le peuple dans les **communes de landsgemeinde** et dans les vallées. Il en était autrement dans les **villes**: dans la partie occidentale de la Suisse actuelle on a vu se former un patriciat sévèrement cloisonné qui excluait largement ses "sujets" de l'exercice des droits politiques. A Zurich, Schaffhouse et dans d'autres villes de Suisse orientale, les maîtres-artisans se sont regroupés en **corporations** pour assurer la direction politique de la communauté.

Il n'existait pas encore à cette époque de constitution suisse: l'Ancienne Confédération reposait sur une alliance souple d'Etats qui avaient conclu entre eux une foule de traités. L'organe commun était la **diète** où les députés des Etats membres votaient selon des consignes strictes, si bien que la diète devait en général décider à l'unanimité, ce qui rendait cet organe extrêmement lourd.

Le régime constitutionnel de la Suisse moderne est né dans le courant du 19^e siècle par la fusion des **idées de démocratie directe** conçues en Suisse alémanique – notamment dans les cantons à landsgemeinde – et des **théories étatiques** développées par le citoyen genevois **Jean-Jacques Rousseau** (1712-1778). Le philosophe entendait donner un minimum de pouvoir au gouvernement et permettre de surcroît aux citoyens de révoquer à tout moment les membres de ce gouvernement.

Charles de Montesquieu, le père de l'idée de la séparation des pouvoirs et de l'Etat constitutionnel moderne, avait relevé en 1748 déjà la possibilité que le citoyen influence directement la politique: "C'est donc une maxime fondamentale de ce gouvernement, que le peuple nomme ses ministres, c'est-à-dire ses magistrats"⁸.

La Constitution fédérale de 1848 était "une œuvre de modération qui équilibrait le pouvoir des gouvernements centralistes et les droits anciens des cantons"⁹. L'organisation de droit public de la Suisse actuelle repose pour l'essentiel sur cette constitution. Le régime étatique suisse est aussi la preuve vivante que **la démocratie doit grandir progressivement et ne peut pas simplement être imposée**. Les différentes formes de participation démocratiques ne se sont développées qu'au fil des décennies suivant l'année 1848. Durant la seconde moitié du 19^e siècle, **les droits populaires ont été massivement étendus et la mécanique constitutionnelle a été affinée**. Les expériences faites dans les cantons et des formes éprouvées d'échange démocratique sont entrées dans la Constitution fédérale.

Les premières démocraties à se développer étaient de type parlementaire. Avec le renversement de la République helvétique en 1798, les communes ont introduit l'**élection populaire de la "municipalité"** qui est parfois devenue par la suite le conseil communal. Les mouvements populaires libéraux des années 30 du 19^e siècle exigeaient une représentation équitable du peuple dans les parlements, mais seulement dans l'idée d'une démocratie représentative. Les milieux politiques dirigeants estimaient en effet que le peuple, **faute d'une formation scolaire suffisante, n'était pas encore mûr** pour élire directement son gouvernement. Et comme le peuple n'avait pas non plus voix au chapitre dans des questions politiques concrètes, l'insatisfaction populaire a débouché parfois dans des soulèvements violents¹⁰.

Après la fondation de l'Etat fédéral, le peuple a obtenu progressivement à partir de 1860 **une extension marquée des droits de participation démocratiques**¹¹: en 1874 le référendum législatif facultatif, en 1891 l'initiative populaire visant une modification partielle de la Constitution fédérale. Le référendum facultatif en matière de traités d'Etat a été introduit en 1921 et étendu en 1977.

⁸ Charles-Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu, De l'esprit des lois (1748), Livre II, Chapitre II – Du gouvernement républicain et des lois relatives à la démocratie : „C'est donc une maxime fondamentale de ce gouvernement, que le peuple nomme ses ministres, c'est-à-dire ses magistrats.“

⁹ Carlen, Rechtsgeschichte der Schweiz, p. 93 s.

¹⁰ Par exemple en 1839 dans le canton de Zurich lors du "Züriputsch" ou dans les années 40 du 19^e siècle avec des soulèvements violents en ville de Genève. A Genève, la révolte du Quartier Saint-Gervais sous la conduite de James Fazy, chef des radicaux, a débouché directement sur une nouvelle constitution. Genève a ainsi été le premier canton suisse à introduire l'élection du gouvernement par le peuple.

¹¹ Vgl. Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, p. 19.

Parallèlement à ces développements, l'**élection du gouvernement cantonal par le peuple** s'est imposée dans tous les cantons entre 1847 (Genève) et 1921 (Fribourg)¹². Dans les cas où il fallait tenir compte de minorités linguistiques, des règles particulières ont été ajoutées aux constitutions cantonales. Aujourd'hui tous les gouvernements cantonaux sont élus au suffrage direct.

Les cantons ont également passé progressivement au système d'élection directe des **conseillers aux Etats**. Alors que dans les cantons à landsgemeinde les députés à la Chambre des cantons étaient depuis toujours élus par le peuple, ce droit démocratique n'a été acquis que plus tard dans les autres cantons: à Zurich en 1869, à Genève en 1893, à St-Gall en 1967, à Neuchâtel en 1971, à Fribourg en 1972 et finalement à Berne en 1977¹³.

Cette évolution traduit le principe constitutionnel selon lequel la **souveraineté** dans notre communauté se fonde sur la **volonté de l'ensemble du peuple**. Cette idée profondément démocratique se reflète dans presque toutes les constitutions cantonales. Voici quelques exemples:

- L'article premier de la constitution cantonale argovienne édicte le principe selon lequel la souveraineté dans l'Etat émane du peuple.
- Selon l'article 1 al. 3 de la nouvelle constitution zurichoise le pouvoir de l'Etat repose sur le peuple et il est exercé par les citoyens et les autorités ("*Die Staatsgewalt beruht auf dem Volk. Sie wird von den Stimmberechtigten und den Behörden ausgeübt.*")
- Par analogie à la charte zurichoise, la constitution du canton de Schaffhouse stipule en son article 2: "*Die Staatsgewalt beruht auf dem Volk. Sie wird durch die Stimmberechtigten und die Behörden ausgeübt.*"
- L'article 2 de la constitution cantonale jurassienne énonce le principe suivant: "*La souveraineté appartient au peuple.*"
- L'article 1 al. 2 de la constitution cantonale vaudoise dit tout simplement ceci: "*Le peuple est souverain.*"
- La constitution du canton de Neuchâtel contient la phrase suivante en son art. 1 al. 2: "*Le pouvoir appartient au peuple. Il est exercé par le corps électoral et les autorités dans les formes prévues par la présente Constitution.*"
- Dans l'article 1 de la constitution cantonale d'Appenzell-Rhodes Intérieures il est stipulé que le pouvoir de l'Etat repose essentiellement sur le peuple et qu'il est exercé par ce dernier lors de la landsgemeinde ("*Die Staatsgewalt ruht wesentlich im Volke und wird von demselben an der Landsgemeinde ausgeübt.*")
- L'article 1 al. 2 de la constitution cantonale de Glaris fait repose le pouvoir de l'Etat sur le peuple; le peuple exerce ce pouvoir directement à la landsgemeinde, à l'assemblée communale et dans l'urne alors qu'il l'exerce indirectement par les autorités et employés élus par lui ("*Die Staatsgewalt beruht im Volk. Es übt diese unmittelbar an der Landsgemeinde, an der Gemeindeversammlung und an der Urne, mittelbar durch die von ihm gewählten Behörden und Angestellten aus.*")

¹² L'élection populaire était toujours prévue dans les cantons à landsgemeinde, soit Appenzell-Rhodes Intérieures, Appenzell-Rhodes Extérieures (jusqu'en 1997), Glaris, Nidwald (jusqu'en 1996), Obwald (jusqu'en 1998) et Uri (jusqu'en 1928). Les cantons à landsgemeinde Zoug (jusqu'en 1848) et Schwyz (jusqu'en 1848) ont réintroduit l'élection populaire en 1873 et 1898. Dans les autres cantons, l'élection du gouvernement par le peuple a été introduite aux époques suivantes: Genève 1847, Bâle-Campagne 1863, Zurich 1869, Thurgovie 1869, Schaffhouse 1876, Grisons 1882, Soleure 1887, Bâle-Ville 1889, St-Gall 1890, Tessin 1892, Argovie 1904, Berne 1906, Lucerne 1906, Neuchâtel 1906, Vaud 1917, Valais 1920, Fribourg 1921 et Jura 1979 (avec la fondation du canton).

¹³ Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, p. 161.

4.3. L'histoire de l'élection du Conseil fédéral par le peuple

L'élection du Conseil fédéral par le peuple a été débattue à maintes reprises dans le passé. En 1847 déjà, la commission chargée de préparer la nouvelle Constitution fédérale a examiné la possibilité de **faire élire le Conseil fédéral par le peuple**. Elle s'est y opposée de justesse. Voici un extrait de son rapport (traduction de l'allemand):

"Une partie de la commission voulait faire élire le président et les autres membres du Conseil fédéral par le peuple pour donner au Conseil fédéral une base plus large et plus de force et aussi pour diriger les élections plutôt vers des hommes ayant des convictions démocratiques et moins des capacités spéciales, sans pour autant exclure les connaissances positives. Toutefois, les cantons ne participeraient pas à cette élection. Constatant que le Conseil des Etats offrait une garantie essentielle contre les excès du pouvoir central, cette partie de la commission estimait cependant pouvoir faire à ce propos une exception au principe général selon lequel ces deux éléments doivent toujours cohabiter dans la Confédération.

„La majorité a en revanche préféré l'élection par les deux chambres réunies parce qu'elle entendait maintenir le principe général de faire participer aussi bien l'élément national que l'élément cantonal. Elle estimait qu'il était dans l'intérêt de l'unité des pouvoirs fédéraux et de la subordination du pouvoir exécutif au pouvoir législatif suprême que le premier émane du second, comme c'est d'ailleurs stipulé dans la majorité des constitutions cantonales. Enfin, l'élection du Conseil fédéral par tout le peuple au suffrage direct rencontrerait de nombreuses difficultés."¹⁴.

La **commission de révision de la constitution** a également examiné la possibilité de faire élire deux conseillers fédéraux par le Conseil national, deux autres par le Conseil des Etats et le président de la Confédération par le peuple. Cette proposition a cependant été rejetée.

L'idée de faire élire le Conseil fédéral par le peuple a été refusée de justesse par la commission de révision, **soit par 10 voix contre 9**¹⁵. Les motifs suivants étaient prépondérants en 1848 pour le rejet de l'élection du Conseil fédéral par le peuple:

- les premières raisons invoquées étaient relevaient de **l'organisation d'un tel scrutin**. Les adversaires de ce projet arguaient du fait que des éventuels refus de l'élection obligeraient la Confédération d'organiser plusieurs tours de scrutin, ce qui rendrait cette **procédure très lourde**.
- ensuite on a dit qu'il serait difficile de trouver des **personnes adéquates** pour le Conseil fédéral
- la **communication** a également joué un rôle en ce sens qu'il était difficile à l'époque de faire connaître les candidats au niveau suisse dans un délai raisonnable. **Les journaux étaient rares** au milieu du 19^e siècle et les médias électroniques évidemment inexistantes.

Des parlementaires – dont le fédéraliste genevois Antoine Carteret avec une insistance particulière – ont régulièrement demandé l'élection du Conseil fédéral par le peuple ou un **droit de révocation de tous les conseillers fédéraux** par le peuple. Le plus souvent cette proposition venait de petits groupements ou partis politiques minoritaires. Ainsi, le "Grütliverein" a demandé dans les années 60 du 19^e siècle l'élection du Conseil fédéral par le peuple et, partant, une extension des droits populaires¹⁶.

En 1871, James Fazy, radical genevois et journaliste, a critiqué les "coteries" et intrigues de l'Assemblée fédérale et exigé "la meilleure séparation possible des pouvoirs de l'Etat" par l'élection populaire du Conseil fédéral¹⁷.

Le **4 novembre 1900** les citoyens suisses ont été appelés à voter sur **l'initiative populaire fédérale pour l'élection du Conseil fédéral par le peuple et l'augmentation du nombre de membres du gouvernement**. Cette initiative visait parallèlement l'introduction du système proportionnel pour

¹⁴ Rapport sur le projet de constitution fédérale présenté le 26 août 1847 par la commission de révision nommée par la Diète (p. 64 ss.).

¹⁵ Krebs, Die Volkswahl des Bundesrates mit besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Volkswahl der Exekutive in Stadt und Kanton Zürich, p. 73 (plus renvois).

¹⁶ Krebs, Die Volkswahl des Bundesrates mit besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Volkswahl der Exekutive in Stadt und Kanton Zürich, p. 73.

¹⁷ Fazy, De la révision de la constitution fédérale (cité dans Krebs, Die Volkswahl des Bundesrates mit besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Volkswahl der Exekutive in Stadt und Kanton Zürich, p. 74 note 7).

l'élection du Conseil national. Cette double initiative lancée avec le slogan "Election par le peuple pour le bien du peuple" n'a pas trouvé de majorité, mais elle a tout de même été soutenue par huit cantons.¹⁸ Les élections selon le mode proportionnel ont été introduites près de 10 ans plus tard (1919).

Une nouvelle **initiative pour l'élection du Conseil fédéral par le peuple et l'augmentation du nombre de membres** du gouvernement été soumise au peuple le **25 janvier 1942**. Ce projet comportait une réglementation assez problématique en vertu de laquelle un candidat devait être porté par au moins 30 000 citoyens. Il exigeait aussi une augmentation du nombre de conseillers fédéraux. Cette initiative aussi a été refusée par le peuple et les cantons¹⁹. A noter que les deux initiatives pour l'élection populaire du Conseil fédéral ont été lancées par le Parti socialiste.

Les initiatives de 1900 et de 1942 liaient l'introduction de l'élection populaire du Conseil fédéral à **l'augmentation du nombre de membres du gouvernement** de sept à neuf. Ce deuxième point a sans doute largement contribué à l'échec de ces projets. De nombreux citoyens craignaient en effet renforcer le pouvoir de l'Etat en augmentant le nombre de ministres fédéraux. La seconde initiative était aussi défavorisée par la date de la votation: il a été expressément relevé durant le débat parlementaire qu'en cette période de guerre un débat sur l'élection du Conseil fédéral par le peuple pourrait nuire aux intérêts nationaux et à la paix publique. Une motion d'ordre demandait d'ailleurs de reporter la votation "à une période plus propice et dans tous les cas après la fin de la guerre".

L'élection du Conseil fédéral par le peuple a donné à certains élus du peuple un **pouvoir exceptionnel** dont ses personnes usaient pour tirer les fils dans les coulisses. Le "faiseur de rois lucernois" Heinrich Walther, conseiller national de 1908 à 1943, a ainsi influencé l'élection de non moins de 13 conseillers fédéraux en tant que chef du groupe catholique-conservateur.

5. Le contexte politique et économique

5.1. Aspects du droit constitutionnel

Fritz Fleiner a relevé en 1923 dans son traité de droit constitutionnel suisse qu'au niveau de la Confédération et des cantons toutes les organisations politiques reposaient sur le principe de la souveraineté du peuple. Il est incontestable, a-t-il écrit, "que la reconnaissance de la souveraineté du peuple conduit finalement à la démocratie pure". Bien que, pour des raisons de protection des minorités, opposé à l'élection du Conseil fédéral par le peuple, Fritz Fleiner a écrit: "Mais celui qui a été élu par le peuple jouit dans sa fonction d'une plus grande indépendance que celui qui doit son élection à un petit collège, car l'esprit conservateur de la démocratie suisse se vérifie aussi par le fait que le peuple confirme dans leur fonction ceux qu'il a élus une fois, à moins que pour une quelconque raison un profond fossé se soit creusé entre les électeurs et l'élu".

Zaccaria Giacometti a relevé en 1949 dans sa mise à jour du traité de droit constitutionnel de Fritz Fleiner que l'élection du Conseil fédéral par le peuple avait, à côté d'inconvénients d'ordre ethnographique et du renforcement de l'exécutif, également quelques avantages: "Elle représenterait en quelque sorte une garantie constitutionnelle en ce sens que le Conseil fédéral devrait rendre des comptes politiques directement au peuple et qu'il devrait, certainement plus qu'aujourd'hui, respecter une ligne dans sa pratique constitutionnelle. L'élection par le peuple est aussi plus conforme à l'idée de la démocratie et au principe de la séparation des pouvoirs". L'Assemblée fédérale, a-t-il ajouté, est légalement privilégiée puisqu'elle élit les membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral. D'ailleurs, estimait Zaccaria Giacometti, le Parlement assume, en plus de ses compétences législatives, une foule de fonctions de réglementation qui, en règle générale, reviennent à l'exécutif²⁰.

En 1968, **Ernst Krebs** a traité le thème de l'élection du Conseil fédéral par le peuple dans une dissertation. Il y défend le point de vue que le principe de la souveraineté du peuple, selon lequel le pouvoir suprême de l'Etat part du peuple, exige l'élection du gouvernement par le peuple. Or, la Constitution actuelle ne donne pas au peuple la compétence électorale suprême, à savoir le droit d'élire la plus

¹⁸ L'initiative a été refusée par 270'522 (65%) contre 145'926 (35%). 8 cantons l'ont soutenue, 14 cantons votaient contre (FF 1900 IV 778).

¹⁹ Cette initiative a été refusée par 524 127 (67,6%), contre 251 605 citoyens (32,4%; cf. FF 1942 90).

²⁰ Vgl. Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, p. 568 ss. (insb. p. 571).

haute instance du pouvoir de l'Etat. Dans le but de garantir une séparation claire et nette des pouvoirs, l'Assemblée fédérale doit donc se limiter à sa tâche première, à savoir la législation. De surcroît, le principe admis depuis 1848 de l'égalité des droits de la chambre des représentants du peuple, le Conseil national, et de la chambre des représentants des cantons, le Conseil des Etats, n'est pas garantie lors d'une élection par l'Assemblée fédérale deux chambres réunies puisque le Conseil national dispose de 200 voix et le Conseil des Etats de 46. Toujours selon Ernst Krebs, le système électoral actuel favorise l'élection de personnalités médiocres et alignées. La Suisse moderne de 1848 s'inspire largement du modèle américain qui connaît un système électoral présidentiel basé sur des électeurs liés aux partis politiques. Une élection du Conseil fédéral par le peuple activerait la vie politique. La campagne électorale serait menée avec tous les moyens de communication modernes et servirait de moteur à l'ensemble de la vie politique du pays. Les partis seraient contraints de renforcer notablement leurs activités et de se profiler plus précisément. L'élection du Conseil fédéral par le peuple contribuerait aussi à inverser la tendance au désintérêt et à l'absentéisme politiques. Pour répondre aux arguments tenant du respect des minorités linguistiques, Ernst Krebs suggère la division de la Suisse en sept circonscriptions électorales dont chacune élirait un conseiller fédéral.

Andreas Auer a déclaré en 2007 dans la "Neue Zürcher Zeitung" son soutien de principe à l'élection du Conseil fédéral par le peuple. Mais celle-ci ne représente, selon lui, qu'une parmi diverses autres réformes indispensables par exemple concernant l'effectif du gouvernement, le système actuel des départements ainsi que la durée de fonction du président de la Confédération et des conseillers fédéraux. Une élection par le peuple donnerait plus de poids, mais aussi plus de responsabilité au Conseil fédéral: "Et le peuple ne peut plus se soustraire à sa responsabilité en prétextant qu'ils font de toute manière ce qu'ils veulent"²¹.

Ulrich Häfelin et **Walter Haller** arrivent à la conclusion que l'introduction de l'élection du Conseil fédéral par le peuple – "principe qui va de soi dans les cantons" – influencerait les rapports entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale: "Alors qu'aujourd'hui le Conseil fédéral dépend de l'Assemblée fédérale pour son élection et qu'il est soumis à la haute surveillance du Parlement, une élection par le peuple donnerait au gouvernement la même légitimité démocratique qu'à l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral et le Parlement se retrouveraient sur pied d'égalité de ce point de vue"²². Dans la dernière édition de leur œuvre "Schweizerisches Bundesstaatsrecht" (Droit constitutionnel fédéral suisse), à laquelle a d'ailleurs participé **Helen Keller**, ils ajoutent ceci: "...ce qui, en comparaison avec la situation actuelle, affaiblirait encore plus le Parlement"²³. Ce constat illustre bien les tendances actuelles de la doctrine et la conception étatiste qui en découle.

Représentant typique de ce nouveau courant de pensée, **René Rhinow** est également très sceptique à l'égard d'une élection du Conseil fédéral par le peuple: "Une élection populaire du Conseil fédéral provoquerait une campagne électorale nationale d'une nature inconnue jusqu'ici et largement orchestrée par les médias et la publicité. Elle renforcerait la tendance à la personnalisation et à la simplification populiste de la politique. Un Conseil fédéral élu par le peuple aurait la même légitimité que l'Assemblée fédérale et sa position par rapport à cette dernière serait renforcée. Il paraît en outre douteux qu'un gouvernement collégial et capable de travailler ensemble puisse sortir d'une élection populaire, qui plus est un gouvernement représentant toutes les régions linguistiques, toutes parties du pays et tous les grands groupes de la population"²⁴.

5.2. L'arrière-plan politique

La réalisation de l'idée de l'élection du Conseil fédéral par le peuple vise à **compléter la démocratie** et à renforcer le principe de la séparation des pouvoirs dans l'Etat. Il s'agit là de deux **pilliers essentiels de notre collectivité**.

La manière dont se réalise la démocratie directe en Suisse est unique au monde. Depuis l'introduction des droits populaires dans des questions politiques concrètes, la Suisse a connu plus de votations po-

²¹ "Neue Zürcher Zeitung" du 19 décembre 2007.

²² Ainsi formulé jusqu'à la 4^e édition de cet ouvrage (Zurich 1998).

²³ Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, ch. 1622, p. 479.

²⁴ Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, p. 407.

pulaires que tous les autres pays du monde réunis. Un citoyen suisse peut exprimer sa volonté politique plus souvent en une année que, par exemple, un Anglais durant toute sa vie.

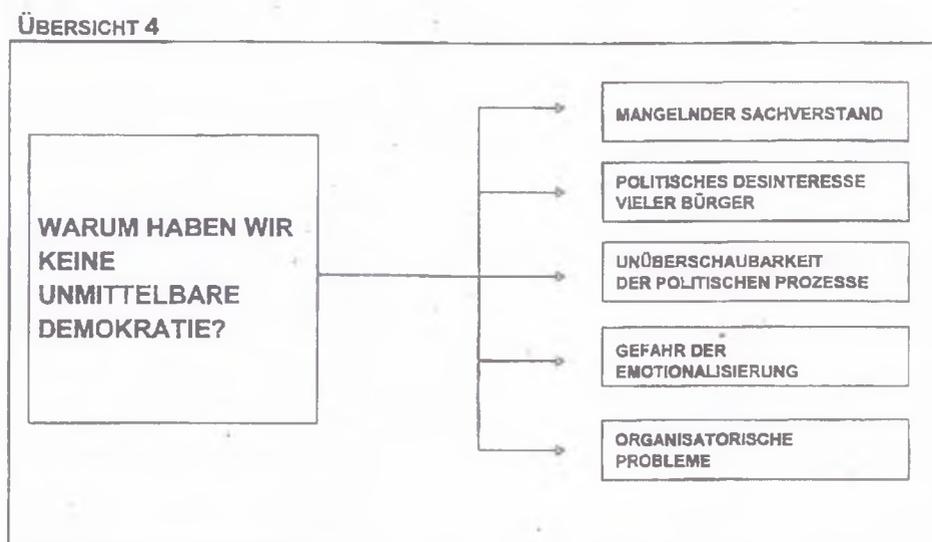
La démocratie directe fait partie des inventions les plus précieuses et les plus géniales de l'histoire politique de l'humanité: elle est précieuse parce qu'elle est la concrétisation la plus forte et la plus claire des **principes politiques de la liberté et de la souveraineté des individus**; elle est géniale parce qu'aucun autre instrument ne permet de borner aussi efficacement le pouvoir de l'autorité, voire la domination politique d'une minorité.

Alors que la démocratie directe est réalisée au niveau fédéral dans des questions politiques concrètes, les citoyens ne peuvent influencer qu'indirectement l'exécutif national. Cette situation n'est pas satisfaisante parce que **la volonté populaire pourrait s'exprimer de manière plus sûre et plus fidèle** par une élection directe. L'élection indirecte du gouvernement par le biais du Parlement déforme nécessairement la volonté du peuple parce que le Parlement se laisse toujours guider également par ses intérêts propres.

Dans un haut-lieu de la démocratie directe comme la Suisse il n'est pas logique que le peuple ne contrôle qu'indirectement le gouvernement. D'un certain point de vue, l'élection du Conseil fédéral par le Parlement est **en opposition avec le système suisse**.

Un oui à l'élection du Conseil fédéral par le peuple est en premier lieu une **preuve de confiance dans la démocratie directe**. Les citoyens suisses sont parfaitement capables d'élire eux-mêmes leurs gouvernants, comme ils sont capables de trancher des questions politiques importantes.

Un schéma tiré d'un manuel allemand reflète une conception juste inverse des choses:



Literaturhinweis: Informationen zur politischen Bildung, Heft 239, 2. Quartal 1993, Grundrechte.

Traduction du schéma: Pourquoi n'avons-nous pas de démocratie directe? Manque de connaissance, désintérêt politique de nombreux citoyens, processus politiques difficiles à comprendre, risque que les émotions l'emportent, problèmes d'organisation. Paru dans: Informationen zur politischen Bildung, cahier 239, 2^e trimestre 1993, droits fondamentaux.

Une démocratie en état de fonctionner doit offrir des alternatives. La démocratie peut donc fort justement être qualifiée de **forme étatique des alternatives**. Seuls des régimes non démocratiques sont déterminés par des contraintes et des issues fixées d'avance. L'élection du Conseil fédéral par le peuple permettrait à ce dernier de **choisir** et renforcerait de ce fait l'idée démocratique. Dans les élections actuelles par l'Assemblée fédérale, il ne s'agit souvent, faute de choix, que de **confirmations ou de non-évictions**.

Séparer les pouvoirs égale limiter le pouvoir. Le pouvoir de l'Etat ne doit pas être concentré auprès d'un seul organe. La doctrine distingue entre séparation horizontale et séparation verticale des pouvoirs. Le **fédéralisme** très marqué que connaît la Suisse favorise une **séparation fédérative ou verticale du pouvoir**. La "décentralisation spatiale du pouvoir" fait de l'Etat fédéral un garant essentiel de la liberté et de l'autodétermination des citoyens²⁵. La structure fédéraliste de la Suisse est donc le **fondement de la démocratie directe**.

La séparation horizontale des pouvoirs vise à **répartir les tâches de l'Etat entre plusieurs organes**. Dans l'Etat constitutionnel suisse, comme dans la plupart des autres pays démocratiques, on distingue entre le pouvoir **législatif**, le pouvoir **exécutif** et le pouvoir **judiciaire**. Cette séparation est indispensable, car **elle empêche la concentration du pouvoir**.

En Suisse, le principe de la séparation des pouvoirs n'est réalisé que partiellement du fait que le Parlement élit le gouvernement. Dans la constellation actuelle, le Conseil fédéral est mandaté par le Parlement et, **pour assurer sa réélection, il doit en premier lieu des comptes au Parlement**. Un Conseil fédéral élu par le peuple est mandaté directement par les citoyens et directement responsable face à ceux-ci.

L'élection du gouvernement au suffrage universel exclut la possibilité que le Conseil fédéral soit composé **sans tenir compte de la volonté populaire**. C'est pour cette raison, donc pour tenir compte de la volonté du souverain, que le nouveau Parlement résultant des élections se réunit **en début de législature** pour élire le nouveau gouvernement. En décembre 2007, ce principe a été violé en ce sens que la majorité du Parlement a évincé le conseiller fédéral Christoph Blocher alors que l'UDC avait fortement progressé aux élections et disposait de loin du plus important groupe parlementaire.

5.3. L'arrière-plan économique

Le fédéralisme suisse et les possibilités de participation démocratiques sont l'expression **d'un régime étatique libéral**. Enfant du siècle des Lumières, le libéralisme place l'individu au cœur de la vie sociale. L'Etat libéral s'impose de la retenue et respecte certains domaines de la vie en les déclarant intouchables. Il garantit les droits de la liberté, donc une sphère de liberté à l'abri des interventions de l'Etat. En outre, il évite dans la mesure du possible de réglementer la vie économique: les plus capables doivent s'imposer et contribuer ainsi à augmenter la prospérité générale.

Les principes de **l'Etat de droit** servent d'instrument empêchant une **extension incontrôlée du pouvoir de l'Etat**. Le principe démocratique et la séparation des pouvoirs offrent une sécurité supplémentaire.

Le régime constitutionnel fédéraliste est un autre principe central: si on compare la Suisse et ses principaux chiffres-repères à d'autres Etats, on constate très vite que le **principe d'un Etat svelte est infiniment mieux réalisé en Suisse** que dans d'autres pays, nonobstant les nombreuses erreurs politiques de fond commises en Suisse. Le fait que les communes connaissent une meilleure situation financière et un endettement moins élevé que la Confédération met une fois de plus en évidence les avantages du fédéralisme.

Des études scientifiques récentes arrivent à la conclusion que **la démocratie directe** a des effets positifs sur la situation économique du pays. Pour **servir l'économie**, il faut donc **renforcer les droits démocratiques** et non pas les réduire.

L'affirmation colportée durant des années et selon laquelle les droits populaires agissent comme des freins pour l'économie suisse est scientifiquement indéfendable. La démocratie directe ne freine absolument pas le développement économique de la Suisse. Bien au contraire, **l'utilité économique de la démocratie directe et du fédéralisme** est scientifiquement prouvée: "La démocratie directe amélio-

²⁵ Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, p. 237.

re la performance économique²⁶. Il y a là un lien direct avec le fédéralisme: "Des cantons et/ou des communes appliquant la démocratie directe dans les questions financières (...) dépensent moins, ont moins de dettes, possèdent des entreprises publiques plus efficaces et réalisent un produit intérieur brut par habitant plus élevé"²⁷.

Bruno S. Frey et ses collaborateurs de l'institut de recherche économique empirique de l'Université de Zurich ont également relevé dans leurs recherches **le rôle utile que joue la démocratie directe pour la prospérité et le bien-être de la population**²⁸.

Les citoyennes et les citoyens font preuve de plus de prudence que les politiques en dépensant l'argent public, donc l'argent des contribuables. L'avis selon lequel la démocratie directe nuit à l'économie est totalement faux. Le gouvernement, le parlement et l'administration sont beaucoup plus enclins à pratiquer un étatsisme onéreux que le peuple. Ce dernier s'efforce généralement d'élire des personnes qui ont le souci des deniers publics.

L'élection du Conseil fédéral par le peuple et, partant, la responsabilité directe du gouvernement face aux électeurs pourraient entraîner **une limitation des dépenses publiques, donc une augmentation de la croissance économique, de la prospérité et de l'emploi**.

5.4. Les institutions au point de rupture

Le développement économique, social et politique intervenue depuis 1848 a profondément modifié les rapports de pouvoir en Suisse et mis en évidence les **limites de capacité** de diverses institutions²⁹. Parallèlement, les élections au Conseil fédéral de ces dernières années ont montré combien il est problématique d'avoir un gouvernement qui, pour se faire réélire, est contraint de servir avant tout les intérêts du Parlement et non pas ceux du peuple.

La principale caractéristique de la démocratie directe n'est pas la coopération des autorités entre elles, mais **la coopération du peuple et de ses autorités**: "Partout où le peuple exerce directement ses compétences dans la formation de la volonté de l'Etat, on assiste à une *coopération entre les citoyens et leurs représentants*. Le peuple n'est pas une entité ayant une action politique indépendante: il dépend de l'action des instances représentatives. De leur côté, les représentants ne peuvent pas conclure la procédure de formation de la volonté politique sans la participation du peuple. Les deux parties dépendent l'une de l'autre: une *véritable coopération*"³⁰.

Marqué par l'idée de la démocratie directe, le régime constitutionnel suisse place **le peuple en tête** de l'hierarchie des organes étatiques. L'élection du Conseil fédéral par le Parlement est un corps étranger dans ce système – tout comme le **transfert progressif des compétences démocratiques du peuple vers les autorités**.

La crainte que l'élection du Conseil fédéral par le peuple "n'affaiblisse encore plus le Parlement", car "l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral auraient ainsi la même légitimité démocratique"³¹ est infondée, voire déplacée:

- Le Parlement occupe **une position extraordinairement forte** dans le système étatique suisse. Il n'y a donc aucune nécessité de renforcer encore davantage le Parlement; il paraît au contraire indiqué de **chercher un rééquilibrage en faveur des citoyens**. Ces dernières années, les compétences se sont progressivement déplacées du peuple vers le Parlement et des cantons vers la Confédération. L'organisation fédéraliste de l'Etat souffre de ce développement.
- Il est donc faux de subordonner l'exécutif au Parlement en le rendant dépendant de ce dernier pour sa réélection³². Nous avons besoin du contraire, car la particularité du système démocratique

²⁶ Kirchgässner/Feld/Savioz, Die direkte Demokratie - modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, p. 105.

²⁷ ebd.

²⁸ Cf. à ce sujet Reiner Eichenberger/Bruno S. Frey, Bessere Politik durch Föderalismus und direkte Demokratie, in: Carsten Herrmann-Pillath/Otto Schlecht/Horst Friedrich Wünsche (Hrsg.), Marktwirtschaft als Aufgabe – Wirtschaft und Gesellschaft im Übergang vom Plan zum Markt, Stuttgart 1994, p. 773-787.

²⁹ Kley, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, p. 158.

³⁰ Gasser, Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung, p. 100.

³¹ Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, p. 479.

tique direct est que **le législatif se compose du Parlement et du peuple**. Dans cette organisation, le peuple est superposé au Parlement. Il est donc juste que le peuple élit le gouvernement et non pas le Parlement.

La responsabilité du gouvernement à l'égard du parlement est une particularité de la démocratie parlementaire dans laquelle les représentants sont seuls à assumer les tâches législatives. En revanche, la démocratie directe, dans laquelle les citoyens exercent leurs compétences législatives en coopération avec le parlement exige que **l'exécutif soit en premier lieu responsable envers les citoyens**:

"L'élection du Conseil fédéral par le peuple aurait cependant aussi des avantages. Elle constituerait en quelque sorte une garantie constitutionnelle en ce sens que le Conseil fédéral serait directement responsable envers le peuple au niveau politique et qu'il devrait donc plus qu'aujourd'hui respecter les principes constitutionnels. L'élection populaire du gouvernement répond aussi mieux à l'idée démocratique et au principe de la séparation des pouvoirs"³³.

5.5. Le contexte politique: l'élection parlementaire en crise

Jamais encore dans l'histoire de la Suisse **le Conseil fédéral n'a été aussi peu considéré par la population** qu'aujourd'hui. Cette situation navrante ne s'explique pas seulement par la présence au sein du gouvernement de plusieurs personnes faibles et inadaptées à cette fonction, mais aussi par le **système électoral** qui porte et confirme régulièrement des personnes inadéquates à la tête du pays.

Les inconvénients de l'élection du Conseil fédéral par le Parlement sont de plus en plus manifestes. Le **jeu répugnant fait de goût du pouvoir, d'intrigues d'arrière-boutique et d'ententes secrètes** suscite les critiques sévères de larges couches de la population. L'élection par le Parlement n'est plus une garantie de stabilité, bien au contraire, elle menace la stabilité.

L'introduction de l'élection du Conseil fédéral par le peuple est une **nécessité politique**. Elle donnerait **d'importantes et utiles impulsions** à la vie politique en ce début du 21^e siècle. Elle agit au niveau fédéral contre la dangereuse imbrication des différents pouvoirs (les copinages). Elle sépare plus nettement l'exécutif et le législatif et applique plus fidèlement le **principe de la séparation des pouvoirs** voulu par les fondateurs de l'Etat fédéral suisse. Le principe du contrôle et de l'équilibre ("checks and balances") est une base importante pour tout pays libéral. De plus, l'élection du Conseil fédéral par le peuple réalise au niveau fédéral le principe de la **souveraineté populaire** appliqué depuis longtemps dans les cantons. La légitimité démocratique du Conseil fédéral en est renforcée. **Cela ne signifie pas que le pouvoir du gouvernement augmente, mais cela conduit à un meilleur contrôle du pouvoir.**

Même dans un régime d'élection du Conseil fédéral par le peuple **il est parfaitement possible de tenir compte équitablement des droits des minorités**. Il est absurde de croire que les électeurs sont incapables de juger de manière critique les candidats, donc d'apprécier correctement les capacités d'une candidate ou d'un candidat. En revanche, on peut s'attendre à un choix sensiblement plus grand de candidats parce qu'il est plus intéressant d'être publiquement élu par les citoyennes et citoyens suisses que d'être porté par des d'intrigues tissées dans les arrières-salles du Parlement comme c'est le cas aujourd'hui. Les événements de ces dernières années comme des changements de domicile au dernier moment, les pressions exercées par des manifestations de rue ou des campagnes de presse illustrent le caractère de plus en plus douteux du processus de nomination actuel des conseillers fédéraux. L'élection du Conseil fédéral par le Parlement ne répond plus aux exigences de notre époque et **eile est indigne d'un peuple de citoyens libres et adultes.**

6. Arguments des adversaires et réponses

Presque tous les arguments avancés par les adversaires de l'élection du Conseil fédéral par le peuple avaient déjà été formulés au moment où les cantons introduisaient ce système. Ils se sont tous avérés

³² Cf. à ce sujet également Gasser, Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung, p. 25 f.

³³ Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, p. 571 note 9.

infondés. Dans aucun des 26 cantons suisses on entend la moindre voix demandant le retour à l'élection du gouvernement par le Parlement.

Dans ce qui suit, il sera répondu aux arguments les plus fréquemment avancés contre l'élection du Conseil fédéral par le peuple.

"Seule l'Assemblée fédérale deux chambres réunies peut garantir que les minorités linguistiques du pays soient équitablement respectées dans la composition du gouvernement."

Cette réserve est objectivement fautive. Le problème de la protection des minorités linguistiques dans l'élection gouvernementale s'est posé dans plusieurs cantons. Il a toujours été résolu à la satisfaction de tous. Dans ce qui suit, les situations du canton trilingue que sont les Grisons ainsi que des cantons bilingues de Fribourg, du Valais et de Berne sont analysées plus en détail.

- L'article 46 de la **constitution du canton des Grisons** qui date de 1894 garantit la position de l'allemand, du rhéto-romanche et de l'italien comme langues cantonales. C'est à la même époque qu'a été introduite l'élection par le peuple des cinq conseillers d'Etat, mais sans que les Grisons ne voient la nécessité de prévoir des garanties spéciales pour assurer la représentation des groupes linguistiques (cf. art. 38 ss. cst. GR).
- La **constitution actuelle du canton de Fribourg** date de 2004. Il faut relever que l'élection du Conseil d'Etat (gouvernement cantonal) par le peuple n'a été introduite qu'en 1921 par le biais d'une révision de la constitution. Dans le canton de Fribourg, le français et l'allemand sont les deux langues officielles. Alors que l'élection des députés au Grand Conseil (parlement) se fait en huit circonscriptions électorales, tout le canton constitue une seule circonscription pour l'élection du gouvernement. Des sièges ne sont garantis ni à la partie francophone, ni à la partie germanophone de la population fribourgeoise.
- La **constitution du canton du Valais** date du 18 mars 1907. Elle ne prévoyait pas à l'origine – tout comme le texte qui lui a précédé – une élection du gouvernement par le peuple. Celle-ci n'a été introduite en Valais qu'en 1920 par une réforme constitutionnelle. Le gouvernement valaisan comprend cinq membres. L'article 52 de la constitution cantonale en règle le détail. Ainsi, un membre du gouvernement est élu par les électeurs de la partie du canton comprenant les actuels districts de Conches, de Brigue, de Viège, de Rarogne et de Loèche. Un deuxième membre du gouvernement est élu par les citoyennes et les citoyens habitant la partie du canton composée des districts de Sierre, de Sion, d'Ering et de Gundis, un troisième membre par les citoyennes et citoyens des districts de Martigny, Entremont, Saint-Maurice et Monthey. Les deux derniers membres du gouvernement sont élus par tous les électeurs du canton, mais il n'est pas possible d'élire plus d'un conseiller d'Etat par district. Ce système finement pensé permet de garantir les intérêts de toutes les parties du canton.
- La **constitution du canton de Berne** du 4 juin 1893 ne prévoyait pas non plus l'élection du Conseil d'Etat par le peuple. Celle-ci a été introduite par une révision partielle de la constitution en 1906. La votation cantonale du 29 octobre 1950 a donné au Jura bernois la garantie d'être représenté au gouvernement cantonal (article sur le Jura). En 1993, le souverain bernois a approuvé une révision totale de la constitution dont les articles 84 et 85 fixent désormais la composition et l'élection du gouvernement cantonal. L'article 84 garantit un siège gouvernemental au Jura bernois. Sont éligibles les citoyennes et les citoyens francophones des districts de Courtelary, Moutier et La Neuveville. L'article 85 précise concernant le siège réservé au Jura bernois que les voix obtenues par les candidats du Jura bernois doivent être déterminées séparément pour le canton total et pour le Jura bernois. L'attribution du siège du Jura bernois dépend de la moyenne géométrique des deux résultats. Pour être élu au premier tour, un candidat doit réunir la majorité absolue des suffrages au niveau de tout le canton.

Ces exemples montrent bien que les cantons bilingues ou trilingues ont parfaitement réussi à résoudre le problème de la protection des minorités. Des prescriptions semblables à celles existant dans les cantons du Valais ou de Berne sont envisageables au niveau fédéral pour préserver les intérêts de la Suisse latine.

"Le peuple serait dépassé par une élection du Conseil fédéral et incapable de sauvegarder un minimum de concordance."

Les élections gouvernementales qui ont lieu dans tous les cantons prouvent le contraire. D'une manière générale, on admet bien dans une démocratie directe que les citoyennes et les citoyens soient capables prendre des décisions ayant force de loi même dans des domaines délicats et complexes. Ces votations sont certainement moins exigeantes que l'élection de sept conseillers fédéraux.

"L'élection du Conseil fédéral par le peuple défavoriserait les petits cantons peu peuplés."

Même lors des élections du Conseil fédéral par le Parlement il est usuel de tenir compte de la population des cantons. Ainsi, les grands cantons de Zurich, Berne et Vaud étaient, à quelques exceptions près, constamment représentés au Conseil fédéral depuis 1848 alors que les cantons d'Uri, Schwyz,

Nidwald et Schaffhouse n'ont jamais eu de conseiller fédéral. Dans le cas de l'élection du Conseil fédéral par le peuple, le droit coutumier des grands cantons serait même remis en question.

"L'élection du Conseil fédéral par le peuple favoriserait les candidats des régions à forte concentration démographique."

La situation qui règne actuellement dans le canton de Zurich par exemple contredit cette affirmation: cinq membres du Conseil d'Etat élu par le peuple habitent dans une commune rurale du canton et deux seulement sont issus de Zurich et de Winterthour.

"L'élection du Conseil fédéral par le peuple affaiblit la position des cantons, car chaque électeur a une voix."

Jusqu'ici, le Conseil fédéral n'a jamais été un organe représentatif fédéraliste et il ne le deviendrait pas non plus s'il est élu par le peuple. L'égalité de droit entre le peuple et les cantons, soit entre les deux chambres législatives fédérales n'est pas donnée non plus dans le système actuel: le Conseil national vote avec 200 voix, le Conseil des Etats avec 46.

"L'élection du Conseil fédéral par le peuple conduirait à une "américanisation" de la campagne électorale qui serait surtout bruyante et superficielle."

Il n'y aurait pas "d'américanisation" des campagnes électorales suisses parce que la démocratie suisse fonctionne autrement que l'américaine et parce que le peuple suisse est beaucoup plus critique dans les questions politiques que le peuple américain. De plus: les élections gouvernementales dans les grands cantons de Zurich, Bâle et Genève prouvent que les campagnes et discussions électorales peuvent être parfaitement sérieuses malgré l'intervention de la presse et des agences de relations publiques.

L'élection du Conseil fédéral par le peuple animerait en revanche la politique suisse, l'électrifierait même, et réduirait donc l'abstention et le désintérêt politique croissants dans notre pays.

"En cas d'élection du Conseil fédéral par le peuple, les multimillionnaires, les populistes et les démagogues l'emporteraient."

Cette affirmation illustre surtout un mépris profond pour le peuple qui est jugé incapable de faire la distinction entre la forme et le fond. Dans les cantons, on n'a élu ni des multimillionnaires, ni des démagogues, ni des populistes, mais des hommes et des femmes tout à fait normaux en qui le peuple a fait confiance.

"L'élection du Conseil fédéral par le peuple augmenterait encore l'influence des médias."

L'influence des médias sur les conseillers fédéraux et les parlementaires est plus grande que jamais grâce aux douteux réseaux de copinages politiques qui se sont établis en politique fédérale. Contrairement au Parlement et au Conseil fédéral, le peuple a manifesté dans plusieurs votations et élections une résistance étonnante face aux tentatives de pression des médias. Faute de quoi le triplement de la part électorale de l'UDC entre 1975 et aujourd'hui n'aurait certainement pas été possible.

"L'élection du Conseil fédéral par le peuple écarte l'idée de la concordance au profit de la concurrence."

L'essence d'élections démocratiques est la présence de plusieurs alternatives et non pas l'imposition d'une seule solution définie d'avance. L'exclusion presque complète de l'idée de la concurrence dans les élections gouvernementales au Parlement est contraire aux principes démocratiques.

Des campagnes électorales provoquent forcément toujours des situations de concurrence. Elles n'excluent cependant nullement que les candidats élus cherchent ensuite la collaboration au-delà des frontières partisans.

"L'élection du Conseil fédéral par le peuple provoquerait une plus forte polarisation partisane au sein du gouvernement et menacerait la collégialité de cet organe."

Bien que tous les gouvernements cantonaux soient élus par le peuple, le principe de la collégialité, donc la collaboration entre représentants de partis différents, y fonctionne. De plus, une autorité collégiale ne fonctionne effectivement que si les positions politiques y sont défendues avec vigueur pour déboucher finalement sur une solution commune. Le mode d'élection actuel par le Parlement a nettement désavantagé les personnalités indépendantes et profilées. Au lieu de chercher la compétence et l'expérience politiques, on s'est concentré sur des caractéristiques comme la compétence sociale, la volonté de s'aligner et le style.

"L'élection du Conseil fédéral par le peuple dépasserait les électeurs, car ceux-ci ne connaissent pas les candidats et ne peuvent donc pas les juger."

Les connaissances politiques se sont largement "démocratisées" ces dernières décennies grâce au renforcement des médias (presse, radio, télévision, internet). La présence médiatique croissante permet précisément au peuple de juger avec la même compétence les performances des conseillers fédéraux que les parlementaires. D'ailleurs, les électeurs connaissent aujourd'hui certainement mieux les sept conseillers fédéraux que, par exemple, les 34 conseillers nationaux que doit élire le peuple zurichois.

"L'élection du Conseil fédéral par le peuple conduit à la dépendance du gouvernement et affaiblit donc sa position."

Elu par le peuple, le Conseil fédéral serait effectivement contraint de représenter l'opinion de la majorité du peuple qui n'est pas forcément celle de la majorité du Parlement. La réglementation actuelle conduit au contraire à une dépendance nuisible du gouvernement du Parlement et le gouvernement n'a plus de comptes à rendre au peuple. Dans un régime d'élection du Conseil fédéral par le peuple il serait, par exemple, impensable qu'un conseiller fédéral s'excuse à l'étranger pour le résultat d'une votation populaire ou ne défende pas son peuple et intérêts de celui-ci face à des attaques étrangères.

"L'élection du Conseil fédéral par le peuple conduit à un nouvel affaiblissement d'un parlement déjà largement dominé par le gouvernement et l'administration."

L'élection du gouvernement par le peuple ne renforce pas le pouvoir de celui-ci, mais entraîne au contraire un meilleur contrôle du pouvoir gouvernemental. Aujourd'hui, la légitimité démocratique du Conseil fédéral est nettement plus faible que celle du Parlement élu par le peuple. La base électorale du Conseil fédéral, soit 246 conseillers nationaux et conseillers aux Etats, est trop faible compte tenu des compétences accordées au gouvernement. Le Parlement occupe une position légale privilégiée par rapport au Conseil fédéral, ce qui est contraire à l'idée de la séparation des pouvoirs. Le législatif doit céder au peuple l'élection de l'exécutif et se limiter à sa tâche première, donc à la promulgation de lois.

"L'élection du Conseil fédéral par le peuple contraint le gouvernement à prendre plus souvent en compte des intérêts particuliers (donateurs de l'économie privée, syndicats, partis politiques, etc.)."

L'élection du gouvernement par le peuple rend ce dernier au contraire plus indépendant des intérêts particuliers et le contraint à s'engager pour le bien commun, car la majorité du peuple doit être satisfaite en vue d'une élection ou d'une réélection.

7. Glossaire: quelques notions techniques et leur explication

Démocratie directe

Dans la forme étatique de la démocratie directe, le pouvoir est exercé directement par le peuple. La totalité des citoyens procède aux élections (gouvernement, tribunaux) et décide de questions politiques concrètes (activité législative)

La **landsgemeinde** est une des formes les plus anciennes et des plus simples de la démocratie directe. Les citoyens ayant droit de vote et d'élection d'un canton ou d'une vallée se réunissent un certain jour en plein air pour décider et élire. La démocratie directe est aussi pratiquée dans les **assemblées communales ou bourgeoises** de certaines communes (en général des petites communes). Les assemblées communales et landsgemeinde se retrouvent en majorité, voire exclusivement en Suisse alémanique alors qu'en Suisse romande même des communes de moindre importance possèdent un Parlement.

Démocratie parlementaire (représentative)

Dans une démocratie représentative (démocratie indirecte), les citoyens n'ont pas d'influence directe sur les affaires publiques. Ils se contentent d'élire les personnes qui les représentent dans le cadre d'**élections législatives** régulières.

Moyenne géométrique

La notion de "moyenne géométrique" utilisée dans le texte de l'initiative signifie que le nombre total de voix exprimées dans les cantons du Tessin, de Vaud, de Neuchâtel, de Genève, du Jura, des districts francophones des cantons de Fribourg, du Valais et de Berne, des districts italianophones du canton des Grisons ainsi que le nombre total de voix exprimées au niveau suisses sont déterminés séparément, puis multipliés l'un par l'autre; ensuite, on tire la racine carrée du produit de cette multiplication.

Cette formule mathématique garantit que les électeurs de tout le pays élisent tout le gouvernement, mais que les électeurs des régions francophones et italianophones exercent une influence déterminante sur le choix des représentants de leurs régions linguistiques.

Séparation des pouvoirs

La séparation des pouvoirs concerne la **répartition du pouvoir de l'Etat entre plusieurs organes étatiques** dans le but de limiter le pouvoir de chacun et de garantir la liberté et l'égalité. Selon le modèle historique on distingue entre les pouvoirs **législatif** (parlement), **exécutif** (gouvernement/administration) et **judiciaire** (tribunaux).

Système majoritaire – système proportionnel

En Suisse, le système majoritaire fonctionne en règle générale selon le principe de la **majorité absolue** (égale le nombre de voix valablement exprimées divisé par deux plus une). Si tous les mandats ne peuvent être attribués au premier tour, un deuxième tour de scrutin a lieu au cours duquel les candidats ayant obtenu le plus de voix sont élus.

Le **système proportionnel** prend le **contrepied** par rapport au **système majoritaire**. Comme son nom l'indique, il s'agit d'une "**élection proportionnelle**". Les législatifs et, dans une moindre mesure, les exécutifs sont élus selon ce principe. Les sièges sont attribués proportionnellement au nombre de voix exprimées. Dans la procédure électorale proportionnelle, on compte le nombre de voix obtenus par un parti. Lesdits "suffrages de parti" se composent des "suffrages nominatifs" et des "suffrages complémentaires". Les suffrages nominatifs sont les voix données aux candidats des différents partis. Si le bulletin électoral porte la désignation d'un parti, ce dernier est aussi crédité des voix correspondant aux lignes vides ou aux noms biffés. Ces voix sont appelées "suffrages complémentaires". Lorsqu'un bulletin électoral ne porte pas le nom d'un parti, les suffrages complémentaires sont perdus.

Bibliographie

- Altermatt Urs, Volkswahl des Bundesrates – ein Protestinstrument, in: „Neue Zürcher Zeitung“ vom 25.2.1998, S. 15.
- Anonymus [Montesquieu, Charles de]: De l'Esprit des Lois, Genève 1748.
- Auer Andreas/Malinverni Giorgio/Hottelier Michel: Droit constitutionnel suisse, 2 vol., 2ème éd., Bern 2006.
- Berry Christopher R./Gersen Jacob E., The Unbundled Executive, in: The University of Chicago Law Review 75 (2008), S. 1385-1434.
- Blumer Johann Jakob/Morel Josef, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes (2 Bd.), Basel 1891.
- Aubert Jean-François, Traité de Droit Constitutionnel Suisse, Paris/Neuchâtel 1967.
- Burckhardt Walter: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Auflage, Bern 1931.
- Carlen Louis, Rechtsgeschichte der Schweiz, 3. Auflage, Bern 1988.
- Droz Numa, Le Mode d'Élection du Conseil Fédéral, in: Etudes et Portraits politiques, Genève 1895.
- Dürsteier Johannes, Die Organisation der Exekutive in der Schweiz seit 1798, in geschichtlicher Darstellung, Zürich 1912.
- Esterbauer Fried, Demokratiereform – Volkswahl der Regierung und Bundesstaatsreform, Wien 1991.
- Fazy James, De la Révision de la Constitution Fédérale, Genève 1871.
- Fehr Gerold, Die Wahl der Regierung in Bund und Kantonen, Diss. iur., Zürich 1945.
- Fleiner Fritz, Die Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848. Ausgewählte Schriften und Reden (Akademische Antrittsrede), Basel 1898.
- Fleiner Fritz, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.
- Fleiner Fritz/Giacometti Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.
- Frey Bruno S.: Ein neuer Föderalismus für Europa. Die Idee der FOCJ, Tübingen 1997.
- Gasser Hans-Peter, Die Volksrechte in der Zürcher Verfassung, Dissertation Winterthur 1966.
- Gschwend Hanspeter, Die politische Auseinandersetzung um die Einführung der Volkswahl des Bundesrates seit 1848, Studienbericht (Schweizerische Bundeskanzlei Bern), Aarau 1973.
- Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, Zürich 2008.
- Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas: Allgemeines Staatsrecht, 4. Auflage, Basel 2008.
- Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.
- Hilty Carl, Die Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 1891.
- His Eduard, Amerikanische Einflüsse im schweizerischen Verfassungsrecht, Festgabe der Basler Juristenfakultät und des Basler Juristenvereins zum schweizerischen Juristentag, Basel 1920.
- Höhener Andrea, Die Volkswahl des Bundesrates. Gründe dafür und dagegen nach den Massstäben von Staatsrecht und politischem System des Bundes, Diplomarbeit St. Gallen (Prof. Dr. Philippe Mastronardi), Mskr., 2002.
- Hughes Christopher, The Federal Constitution of Switzerland, Oxford 1954.
- Imboden Max, Gewaltentrennung als Grundproblem unserer Zeit, in: Staat und Recht, ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel 1971.
- Kälin Walter/Bolz Urs (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995.
- Kirchgässner Gebhard/Feld Lars P./Savioz Marcel R., Die direkte Demokratie – modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel 1999.
- Kley Andreas, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Bern 2004.
- Kobach Kris W., The Referendum: Direct Democracy in Switzerland. Aldershot u. a. 1993.
- Krebs Ernst, Die Volkswahl des Bundesrates, mit besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Volkswahl der Exekutive in Stadt und Kanton Zürich, eine geschichtliche und staatsrechtlich-politische Untersuchung, Diss. iur., Zürich 1968.
- Kreis Georg, Volkswahl des Bundesrats? in historischer Überblick, in: Neue Zürcher Zeitung, 12. Juli 1984, S. 25.
- Menz Peter, Der „Königsmacher“ Heinrich Walther. Zur Wahl von vierzehn Bundesräten 1917-1940. Historische Schriften der Universität Freiburg Nr. 2, Freiburg i. Ue. 1976.
- Mörgeli Christoph, Volkswahl heisst Volkswahl, in: Neue Zürcher Zeitung, 14.6.2006, S. 16.
- Protokoll über die Verhandlungen der am 16. August 1847 durch die hohe Tagsatzung am 16. August 1847 mit der Revision des Bundesvertrages vom 7. August 1815 beauftragten Kommission, Bern 1848.
- Rhinow René, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003.
- Rickli Natalie, Für eine starke Schweiz – Es ist höchste Zeit für eine Volkswahl des Bundesrates, in: Mittelland-Zeitung vom 30.7.2009, S. 2.
- Rousseau Jean-Jacques, Du Contrat Social – ou Principes du Droit Politique, Genève 1762.
- Rutz Gregor, Soll der Bundesrat vom Volk gewählt werden?, in: Basler Zeitung vom 15.12.2007, S. 21.
- Schmid Karl, Versuch über die schweizerische Neutralität (1957), in: Gesammelte Werke, hrsg. von Thomas Sprecher und Judith Niederberger, Band 2, Zürich 1998.
- Schoch Claudia, „Nicht ohne grundlegende Reform“, Staatsrechtler Andreas Auer zu einer allfälligen Volkswahl des Bundesrates, in: Neue Zürcher Zeitung vom 19.12.2007, S. 17.
- Sigg Oswald, Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892-1939, Diss. phil., Bern 1978.
- Stohler Martin, Die Doppelinitiative (Volkswahl des Bundesrates und Proporzwahl des Nationalrates) von 1898 und ihre Vorgeschichte, Lizentiatsarbeit Basel (Prof. Dr. Georg Kreis), Mskr., 1999.
- Winzeier Christoph, Die politischen Rechte des Aktivbürgers nach schweizerischem Bundesrecht. Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Reihe B, Öffentliches Recht, Band 10, Basel und Frankfurt am Main 1983.