

Message

concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)

du 20 octobre 1993

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'approuver, le projet relatif à la nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) et à la poursuite de la réforme du gouvernement.

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes :

- | | | | |
|------|---|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1986 | M | 84.542 | Mesures propres à assurer une activité gouvernementale plus fonctionnelle (E 18.12.85, Masoni; N 9.10.86) |
| 1986 | M | 84.520 | Mesures propres à assurer une activité gouvernementale plus fonctionnelle (N 9.10.86, Groupe radical-démocratique; E 18.12.85) |
| 1990 | P | 90.538 | Réforme des structures d'organisation et de direction au niveau fédéral (N 5.10.90, Groupe de l'Union démocratique du centre) |
| 1990 | P | 90.540 | Réforme des structures d'organisation et de direction au niveau fédéral (E 24.9.90, Gadiant) |
| 1991 | M | 90.435 | Réforme du gouvernement (N 24.1.91, Groupe radical-démocratique; E 18.6.91) |
| 1991 | M | 90.401 | Conseil fédéral. Renforcement de l'autorité politique (N 24.1.91, Kühne; E 18.6.91) |

- 1991 P 91.3208 Statut, tâches et élection du chancelier de la Confédération
(N 4.10.91, Bircher Silvio)
- 1992 P ad 90.249 Réforme du système gouvernemental (N 2.6.92, Commission des
institutions politiques du Conseil national)

Nous vous prions de croire, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, à l'assurance
de notre haute considération.

20 octobre 1993

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Ogi

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Le projet de réforme du gouvernement comporte deux phases. Le présent message concerne essentiellement la première, connue sous le nom de "réforme 1993", qui s'inscrit dans le cadre constitutionnel en vigueur et qui, par conséquent, peut être réalisée rapidement. Le Conseil fédéral vous propose d'adopter une nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), destinée à remplacer l'actuelle loi sur l'organisation de l'administration (LOA). La seconde phase de la réforme ne se limitera plus à l'organe gouvernemental proprement dit mais s'étendra à l'ensemble de la direction de l'Etat en incluant les trois pouvoirs et les relations avec les cantons. Elle conduira à des modifications constitutionnelles.

Première phase de la réforme du gouvernement : *Le but auquel tendent la réforme 1993 et la nouvelle loi est de renforcer le rôle du Conseil fédéral en tant que gouvernement et autorité collégiale. A cet effet, il faut d'une part prendre des mesures ayant un impact direct sur l'activité du collège gouvernemental et d'autre part décharger le Conseil fédéral et ses membres, afin qu'ils puissent trouver le temps nécessaire pour accomplir leurs tâches collégiales. Il s'agit notamment d'améliorer l'organisation et la direction de l'administration et de mettre en place des secrétaires d'Etat.*

Renforcement du rôle du Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale : *La présente loi fixe un ordre de priorité des tâches du Conseil fédéral. Celui-ci doit faire passer au premier plan les obligations gouvernementales. Il faut entendre par là non seulement les travaux du collège gouvernemental proprement dits, qui ont lieu au cours des séances du Conseil fédéral, mais aussi les tâches qu'accomplit chaque conseiller en vue de préparer ces travaux. Le Conseil fédéral définira sa politique gouvernementale en fixant clairement ses objectifs et ses stratégies. Cela signifie qu'il se concentrera sur les affaires collégiales importantes: outre l'élaboration de la politique gouvernementale, il s'intéressera notamment aux grandes planifications, aux décisions de principe relatives à la procédure législative ou aux finances fédérales et aux décisions importantes concernant le personnel. Cela étant, il ne devra pas perdre de temps en effectuant des tâches de moindre importance. Celles-ci seront déléguées, dans la mesure du possible, aux départements ou à des échelons inférieurs.*

A la tête du collège, dont le rôle sort ainsi renforcé, il faudra un président de la Confédération qui veillera à ce que le Conseil fédéral s'acquitte de ses obligations dans les délais, avec efficacité et de manière coordonnée.

Le rôle du chancelier de la Confédération consistera notamment à conseiller et à assister le président de la Confédération et le Conseil fédéral lors de la planification et de la coordination des affaires gouvernementales. Il incombera à la Chancellerie fédérale, qui joue le

rôle de plaque tournante, de contribuer à assurer la cohérence des travaux du gouvernement et de l'activité de l'administration. Elle disposera pour ce faire de la Conférence des secrétaires généraux, organe suprême de coordination entre les départements. Elle pourra également faire appel, lorsque les affaires l'exigeront, à une conférence de coordination incluant des secrétaires d'Etat. Pour accomplir des tâches interdépartementales particulièrement importantes, le Conseil fédéral pourra encore créer des groupes de travail. Les secrétaires d'Etat notamment pourront prendre part à ces groupes de travail; ils déchargeront ainsi leur chef de département et, de plus, contribueront à renforcer le rôle du Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale.

Afin de trouver le temps nécessaire aux tâches collégiales et aux travaux préparatoires qui, comme nous venons de l'exposer, gagnent en importance, on prévoit une série de mesures qui visent à décharger les conseillers et à améliorer la situation. Il s'agit des mesures suivantes:

Amélioration de l'organisation et de la direction des départements : Le Conseil fédéral sera responsable de la direction de l'administration; il portera également la responsabilité des objectifs que poursuit celle-ci et de l'exécution de ses tâches. Si l'on veut que le Conseil fédéral assume réellement cette responsabilité tout en étant déchargé de ses tâches départementales, il faut lui donner la compétence d'organiser rationnellement la structure de l'administration, les moyens dont elle dispose, son mode de travail et les contrôles auxquels elle est soumise. Des dispositions légales trop strictes risqueraient de scléroser les structures. C'est pourquoi le projet tente d'accroître la flexibilité des structures administratives et du système de direction, sans toutefois omettre les éléments nécessaires à la continuité. La clef de cette plus grande mobilité réside dans une compétence élargie du Conseil fédéral en matière d'organisation. Celui-ci fixera la structure de base de l'administration fédérale: il la subdivisera en offices qu'il attribuera aux différents départements. Il décrira les tâches des offices et délèguera les décisions aux différents échelons de la hiérarchie selon l'importance des affaires. Une fois fixé ce cadre général, les chefs de département régleront l'organisation de leur département. Ils pourront adapter les structures de direction et l'organisation du travail à leurs besoins en attribuant au mieux les tâches entre les dirigeants de leur département (chef de département, secrétaires d'Etat, secrétaire général, directeurs de groupement, directeurs d'office) et en formant leurs états-majors personnels. Il est à noter que le Conseil fédéral prendra part à certaines décisions des chefs de département touchant l'organisation, ou qu'il devra les entériner (p. ex. la nomination des secrétaires d'Etat à certaines fonctions, la réunion de plusieurs offices en groupements); il importe en effet d'assurer la cohérence des structures de direction des différents départements, cohérence qui sert la coordination et la coopération interdépartementales. Aussitôt ces dispositions entrées en vigueur, le Conseil fédéral pourra entreprendre la réorgani-

sation des tâches et des offices de l'administration fédérale et, par la suite, les adapter régulièrement, sans devoir édicter des prescriptions plus strictes.

Un nouveau type de secrétaires d'Etat: Parmi les innovations institutionnelles du projet, l'une des plus marquantes est la mise en place de secrétaires d'Etat. La présente loi constitue le cadre à l'intérieur duquel seront réglées les fonctions, la nomination, la révocation et les responsabilités des secrétaires d'Etat. La définition légale de leur fonction prévoit qu'il se verront principalement attribuer des fonctions de ligne (direction administrative globale d'un département, d'un groupement ou d'un office, fonctions d'un secrétaire général chargé d'importantes tâches de direction), et qu'à ce titre, ils représenteront le chef de leur département devant le Parlement et le public, mais aussi dans les relations avec l'étranger. Ils pourront également être chargés de tâches spéciales importantes de portée supradépartementale. Ce catalogue précise les types d'interventions des secrétaires d'Etat tout en constituant un cadre souple dans lequel, au gré des besoins, d'autres tâches pourront leur être confiées.

En principe, le chef de département intégrera lui-même les secrétaires d'Etat (au nombre de un à trois) dans la structure de direction de son département. La décision finale appartiendra cependant au collège gouvernemental, qui fixera les principes régissant le statut et les tâches des secrétaires d'Etat, nommera ces derniers (sans en appeler au Parlement) et déterminera leurs attributions. Ce système assurera l'intégration des secrétaires d'Etat dans l'activité gouvernementale sous l'égide de l'autorité supérieure et garantira compatibilité et coordination de leur fonction au niveau départemental.

La réforme 1993 instituera des secrétaires d'Etat sui generis, susceptibles de s'insérer dans l'organisation du régime gouvernemental suisse. Les nouveaux secrétaires d'Etat seront bien plus que les secrétaires d'Etat en titre tels que les définit le droit actuel, et qui sont des fonctionnaires à la tête d'un groupement ou d'un office (ou des secrétaires généraux), investis du titre de secrétaire d'Etat à cause des relations qu'ils entretiennent avec l'étranger. La nouvelle institution des secrétaires d'Etat correspondra à un "groupe de fonctions" indépendant, à proximité immédiate du chef de département. Les nouveaux secrétaires d'Etat ne seront pas des fonctionnaires, mais auront un statut particulier (entre celui de magistrat et celui de fonctionnaire). Leurs tâches et leurs compétences leur seront attribuées pour représenter leur chef de département et le domaine d'activité de celui-ci.

Seconde phase de la réforme du gouvernement: Cette phase ne fera pas d'une nouvelle structure gouvernementale (forme de gouvernement) une priorité, mais traitera des structures et des procédés de direction de tout le système gouvernemental. Elle réglera avant tout les questions de fond ayant trait à la direction de l'Etat : outre l'organe gouvernemental proprement dit, les rapports entre le Parlement et le gouvernement, la procédure d'élaboration des lois, la juridiction dont relève la direction de l'Etat, le renouvelle-

ment de la conduite de l'Etat fédéral. Une approche réaliste fait que les fondements et les éléments porteurs de l'"édifice gouvernemental" doivent être inclus dans les réflexions, autrement dit les thèmes de la direction de l'Etat, que viendra ensuite coiffer un toit construit sur mesure, l'organe de gouvernement lui-même.

Message

1 Partie générale

11 Réformes récentes et projets de réformes

Depuis la création de l'Etat fédéral, l'organisation et les méthodes de travail du Conseil fédéral, en sa qualité de gouvernement de la Confédération, ont régulièrement fait l'objet de discussions et de propositions de réformes (l'historique de la législation concernant l'organisation de l'exécutif figure dans l'annexe du "Rapport d'experts 1971 : loi sur l'organisation" [rapport de la commission d'experts chargée de préparer la révision totale de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale, dit rapport Huber]). L'aperçu des réformes et des projets de réformes relatifs au gouvernement et à la direction de l'administration, aperçu qui suit, ne remonte pas au-delà des années soixante - époque où l'on a procédé à la dernière analyse approfondie du sujet - et il résume ce qui s'est passé depuis, tout en passant en revue les propositions de réformes.

111 Le rapport d'experts de 1967 sur les améliorations de l'activité gouvernementale et de la gestion administrative du Conseil fédéral (rapport Hongler)

En 1965, le Conseil fédéral avait décidé de charger une commission d'experts, présidée par Otto Hongler, alors directeur de l'Office central des questions d'organisation de l'administration fédérale, d'examiner les questions, soulevées en particulier par les interventions parlementaires des années 1962 à 1965, sur l'organisation et le mode de travail du Conseil fédéral. Les travaux avaient abouti, en novembre 1967, à la publication du "rapport Hongler", qui prévoyait trois niveaux de réformes:

- premier niveau: changements pouvant être réalisés sans modifications du droit, ou moyennant des modifications mineures: propositions sur le mode de travail du Conseil fédéral, sur le soutien des chefs de département, sur la gestion du président de la Confédération et, en particulier, sur le développement de la Chancellerie fédérale vu sous l'angle de l'organisation et du personnel;
- deuxième niveau: allègement des tâches administratives du Conseil fédéral grâce à une nouvelle répartition des compétences: révision de la loi de 1914 sur l'organisation, de l'ordonnance sur la délégation de compétences, elle aussi de 1914, ainsi que des ordonnances sur les compétences contenues dans de nombreuses autres lois;
- troisième niveau: révisions constitutionnelles en vue d'un nouvel allègement des tâches du Parlement et du Conseil fédéral dans le cadre de la révision totale de la constitution fédérale.

Les deux premiers niveaux de réformes ont été largement réalisés avec la loi de 1978 sur l'organisation de l'administration (LOA). Des mesures supplémentaires dans le cadre du premier niveau ont été constamment étudiées et réalisées.

112 **Le rapport d'experts de 1971 sur la révision totale de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale (rapport Huber)**

En 1968, le Conseil fédéral avait décidé, conformément au rapport Hongler, d'engager une révision de la loi sur l'organisation de l'administration. Il avait créé une commission d'experts, présidée par le chancelier de la Confédération de l'époque, Karl Huber. Le "rapport d'experts Huber" avait été publié en novembre 1971. Il prenait position sur:

- le nombre des membres du Conseil fédéral, qui ne devait passer ni à neuf ni à onze;
- la nouvelle réglementation de l'organisation en vue d'assouplir l'organisation des offices et leur attribution à un département;
- les déplacements d'offices fédéraux entre les départements;
- la création d'un nouvel échelon entre le chef de département et les offices (les groupements);
- l'allégement dans les relations extérieures et dans la représentation;
- la délégation accrue de tâches aux offices fédéraux;
- l'engagement renforcé d'états-majors aux niveaux gouvernemental et administratif.

Dans le projet de loi correspondant, la proposition de création de groupements avait été précisée et préconisée pour tous les départements, à l'exception du DFAE et du DFF.

Le rapport d'experts Huber, qui s'appuyait largement sur les travaux du rapport Hongler, avait servi pour sa part de base au message de 1975 sur la révision de la loi sur l'organisation de l'administration (LOA).

113 **Autres événements**

En dehors des travaux qui se poursuivaient en vue de l'objectif majeur que constituait la révision de la LOA, le Conseil fédéral avait dû s'occuper à de nombreuses reprises de questions et de problèmes particuliers tels que la constitution d'un troisième groupement au DMF en 1967. (L'application du principe des groupements au DMF remonte à la révision de 1938 de l'OM.) Le Conseil fédéral avait également dû s'occuper plusieurs fois des questions du nombre de ses membres et de la création de postes de secrétaire d'Etat: ce fut le cas en 1971, lorsque le député au Conseil des Etats Broger avait déposé une motion demandant que chaque conseiller fédéral ait à ses côtés un secrétaire d'Etat investi de larges compétences (motion retirée en 1973), et en 1973, lorsque le Conseil fédéral, à l'instigation des groupes parlementaires et dans la perspective de la nouvelle LOA, s'en était tenu à l'effectif de sept membres, confirmant sa décision en 1974, année où sa composition fut modifiée. Par ailleurs, le Conseil national avait rejeté en septembre 1975 une initiative parlementaire Breitenmoser demandant que le nombre des conseillers fédéraux soit porté à onze.

On mentionnera également dans ce contexte les directives sur la direction administrative au sein de la Confédération, publiées par le Conseil fédéral en 1974 dans le but de faciliter la direction, de créer un bon climat de travail et d'organiser aussi efficacement que possible toute l'activité administrative pour la doter d'un style de direction moderne.

114 La révision de la loi sur l'organisation de l'administration (LOA)

En février 1975, le Conseil fédéral avait publié un message sur la réorganisation de l'administration fédérale. Les questions du nombre des conseillers fédéraux, de l'institution de secrétaires d'Etat et de l'organisation avaient été au centre du débat parlementaire sur le projet de nouvelle loi sur l'organisation de l'administration, qui s'était prolongé durant trois bonnes années. A propos de la dernière question, celle de savoir qui devait avoir la compétence de structurer l'administration, on avait trouvé une solution de compromis. La création d'offices fédéraux relève du législateur, alors qu'il incombe au Conseil fédéral de définir leurs tâches et leurs compétences. Le Conseil fédéral détermine également la subordination des offices fédéraux aux départements et il est habilité à réunir les offices en groupements quand le grand nombre des offices d'un département le justifie et que la nature des tâches l'exige. Toutefois, les décisions du Conseil fédéral doivent être approuvées par le Parlement, comme cela a été le cas lors de la réorganisation de l'administration fédérale entrée en vigueur en 1984.

Avec l'adoption de la LOA par les Chambres fédérales, le 19 septembre 1978, et son entrée en vigueur le 1er juin 1979, avait commencé la première des trois étapes d'exécution de la loi, étape où l'on avait réalisé les innovations suivantes:

- les nouvelles désignations d'offices;
- la création d'un secrétariat général au Département des finances;
- l'attribution du titre de secrétaire d'Etat à deux directeurs d'office en vue de faciliter leurs relations avec l'étranger;
- l'habilitation du chancelier de la Confédération à défendre les affaires de la Chancellerie fédérale devant l'Assemblée fédérale;
- la clarification du statut des collaborateurs personnels des chefs de département (deux au maximum).

Trois ordonnances d'exécution étaient entrées en vigueur en même temps que la loi, la première réglant les tâches des départements, des groupements et des offices, la deuxième concernant l'attribution provisoire des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale, et la troisième fixant l'organisation de la Chancellerie fédérale.

La deuxième étape avait commencé par le message de février 1982 sur la réorganisation de l'administration fédérale. Il s'était agi essentiellement - à nouveau dans l'idée d'alléger la charge des conseillers fédéraux et d'assurer une direction administrative moderne - de dé-

placer cinq offices dans d'autres départements (Office fédéral de l'assurance militaire, Ecole fédérale de gymnastique et de sport, Office fédéral des routes, Office fédéral de métrologie, Administration fédérale des blés, plus d'autres adaptations au-dessous du niveau des offices), de régler la question de la constitution de nouveaux groupements (rejetée à l'époque par le Conseil fédéral) et, pour l'Assemblée fédérale, d'approuver ces projets du Conseil fédéral. La réorganisation était entrée en vigueur au début de 1984.

Dans la troisième étape, il s'était agi de prendre des mesures supplémentaires pour alléger la charge du Conseil fédéral, en particulier par la délégation de tâches et de compétences aux départements d'une part, et de ces départements aux offices fédéraux d'autre part. Dans le détail, il s'était agi de remplacer l'ordonnance sur la délégation qui datait de 1914; ce premier pas a été formellement franchi en 1990.

115 Evolution et nouveaux pas franchis depuis 1984

Vers la fin de 1984, le Conseil fédéral s'était engagé dans une nouvelle phase d'examen intense des questions d'organisation, dont le motif immédiat avait été le départ du conseiller fédéral Friedrich.

Par ailleurs, durant toute la période qui avait suivi 1978, de nombreuses mesures de restructuration de moindre envergure avaient été mises en place. Enfin, le réexamen des structures de direction de l'Etat avait fait l'objet d'interventions parlementaires, notamment en 1984, avec la motion du député au Conseil des Etats Masoni et celle du groupe radical. Ce même groupe, celui de l'UDC, mais aussi les députés Kühne, Rhinow et Gadiant avaient déposé par la suite de nouvelles propositions de réforme.

Pour assurer l'exercice de la fonction gouvernementale, le Conseil fédéral avait pris les mesures suivantes: il avait décidé, en 1985, de renforcer la collégialité en tenant plus de séances spéciales et d'alléger sa tâche en nommant plus souvent des délégations. Il avait décidé en outre d'intensifier les échanges d'informations au sein de l'administration. La liste des objets pouvant être réglés par décision présidentielle avait été réexaminée et notablement étendue en 1986. Le Conseil fédéral avait encore décidé de structurer ses séances de manière plus formelle, de mieux articuler les temps de discussion et d'étendre la partie réservée à l'exposé des avis. Pour mieux coordonner l'activité des secrétariats généraux, un cahier des charges modèle avait été élaboré, puis fortement élargi plus tard à la suite de la révision de la LOA en 1991 (cf. ch. 116). Le secrétariat général du DFAE avait été notablement renforcé en 1987, devenant ainsi un véritable état-major au sens de la loi sur l'organisation de l'administration. Des propositions avaient été formulées pour renforcer le soutien apporté aux chefs de département par leurs collaborateurs personnels. Egalement dans le but d'améliorer les structures de direction et le processus de décision, des réexamens de l'organisation avaient été entrepris avec la collaboration de la maison McKinsey. Ces travaux avaient abouti notamment à la restructuration des secteurs de l'environnement, de la culture et de l'infor-

matique. Le Conseil fédéral avait décidé à ce propos, en 1988, de fusionner l'Office de la protection de l'environnement avec celui des forêts et de la protection du paysage pour en faire un Office de l'environnement, des forêts et du paysage. L'automne de la même année, il avait adopté un programme d'examen d'autres possibilités d'allègements. Les mesures suivantes ont été réalisées par la suite: la modernisation des échanges d'informations internes, le renforcement de la Conférence des secrétaires généraux en tant qu'organe de coordination, l'engagement accru d'anciens conseillers fédéraux à des fins de représentation, enfin la création d'une délégation du Conseil fédéral pour la politique d'asile. En revanche, les projets suivants ont été abandonnés: la nouvelle réglementation de la délégation de signature, le système de décision gouvernementale par voie de circulaire et l'augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral. Par ailleurs, le Conseil fédéral a mené à bien la réunion de l'Office de la culture avec la Bibliothèque nationale et le Musée national pour en faire le nouvel Office de la culture; il a remplacé l'Office de l'organisation par l'Office de l'informatique, transféré certaines attributions à l'Office fédéral du personnel, créé un Service de contrôle administratif du Conseil fédéral et intégré le Conseil des écoles polytechniques dans un groupement qui comprend l'Office de l'éducation et de la science. Les résultats de cette réorganisation se sont concrétisés pour l'essentiel en 1990. Plus récemment, des mesures ont été prises en vue de réviser la réglementation des délégations de compétences aux départements et de ces derniers aux offices. Ainsi donc, l'ordonnance correspondante de 1914 concernant la délégation a subi une révision totale. Le Conseil fédéral a par ailleurs informé les Chambres qu'il entendait faire davantage usage de son droit de se faire représenter dans les organes parlementaires. Il a en outre publié une ordonnance assouplissant l'engagement des secrétaires généraux et des chefs des services d'information des départements. Enfin, ses efforts tendant à l'amélioration des fonctions de direction et de l'accomplissement des tâches gouvernementales ont trouvé leur aboutissement dans la révision partielle de la loi sur l'organisation de l'administration, engagée en 1990.

116 Révision partielle de la loi sur l'organisation de l'administration, en 1991

Dans son message du 17 septembre 1990, le Conseil fédéral demandait à être habilité à renforcer les tâches et les fonctions des secrétaires généraux, et notamment à leur confier des pouvoirs dans la prise et l'exécution des décisions. Il souhaitait aussi être autorisé à nommer au besoin des secrétaires d'Etat ayant à intervenir au plan international.

En effet, l'analyse des récents développements avait amené le Conseil fédéral à proposer quelques mesures déployant rapidement leurs effets. Ainsi, l'augmentation du nombre des secrétaires d'Etat en titre devait permettre un allègement de la charge des membres du Conseil fédéral et un renforcement de notre présence sur la scène internationale. Dans de nombreux domaines spécialisés, la recherche de solutions au niveau européen s'était fortement élargie au cours des dernières années, ce qui avait entraîné une augmentation des cycles et des organes de négociation internationaux. De nombreuses conférences dans ces domaines exi-

geaient la présence de membres des gouvernements, pour la Confédération, donc, de conseillers fédéraux. Mais on a vu augmenter rapidement le nombre des organes internationaux se réunissant à un haut niveau, au sein desquels de hauts fonctionnaires suisses pouvaient être désignés pour diriger la délégation. Le Conseil fédéral est parti de l'idée que la création de postes de secrétaires d'Etat en titre, dans les domaines des affaires étrangères et des affaires économiques extérieures, avait donné satisfaction à cet égard et montrait qu'il existait déjà un moyen prévu par nos institutions pour améliorer les structures de direction du gouvernement.

Le gouvernement souhaitait confier davantage de fonctions de décision et d'exécution aux secrétariats généraux, par le biais d'une modification de l'article 49, 2e alinéa, de la loi sur l'organisation de l'administration. Il s'agissait de déléguer certaines tâches limitées aux secrétariats généraux, qui les accompliraient sur mandat et sous la responsabilité du chef du département.

En outre, on a saisi l'occasion d'abroger la délégation de compétences accordée aux offices et aux services, prévue subsidiairement par la loi, car ce changement de système, introduit en 1978, s'était révélé irréalisable en raison de l'impossibilité de définir clairement toutes les tâches. De même, la nouvelle ordonnance de 1990 sur la délégation se fondait aussi sur l'ancien système qu'il fallait reprendre conformément à la loi.

Le 4 octobre 1991, les Chambres fédérales ont adopté cette révision partielle de la LOA qui, face à l'évolution extrêmement rapide au niveau national et international, fut considérée comme un premier train de nouvelles mesures immédiates qu'il s'agissait de prendre. Le Conseil fédéral a fait entrer en vigueur les modifications de la loi le 1er mars 1992 (RO 1992 510) et élevé en même temps le chef du Groupement de la science et de la recherche au rang de nouveau secrétaire d'Etat en titre.

117 Interventions parlementaires des années 1990 et 1991

En mars 1990, plusieurs initiatives parlementaires, motions et postulats ont été déposés, réclamant des réformes en profondeur. Il s'agissait:

- de l'initiative parlementaire Rhinow (90.321) et de la motion de même teneur du groupe radical (90.435), qui exigeaient la mise en oeuvre immédiate de réformes. Dans cette perspective, il s'agissait notamment d'intégrer dans la réflexion les modèles suivants: (1) l'introduction de directeurs administratifs en tant que chefs administratifs des départements, et/ou (2) de secrétaires d'Etat; (3) un collège du Conseil fédéral sensiblement élargi, avec une fonction présidentielle renforcée; (4) un gouvernement conduit par un collège de 5 à 7 membres et auquel appartiendraient en outre une quinzaine de ministres.
- des initiatives parlementaires Vollmer (90.249) et Jaeger (91.428), qui demandaient l'introduction d'un système de concurrence (système de gouvernement parlementaire).

- de la motion Kühne (90.401), qui demandait l'augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral et le renforcement de la fonction de direction et de coordination du président de la Confédération.
- des postulats Gadiet (90.540) et du groupe UDC (90.538), de même teneur, qui demandaient un examen complet des structures d'organisation et de direction au niveau de la Confédération et réclamaient des propositions et des variantes de réformes possibles.
- du postulat Bircher (91.3208), qui souhaitait un examen de la situation, des tâches et de l'élection du chancelier de la Confédération.
- d'autres propositions de réorganisation des départements ou de parties d'entre eux.

118 Institution du "Groupe de travail Structures de direction de la Confédération", en 1990

Jusqu'en 1990, le Conseil fédéral jugeait difficile d'entreprendre des réformes radicales des institutions, considérant qu'il était encore impossible de savoir avec précision quel serait l'aboutissement des négociations de la Suisse et de l'AELE avec la CE, de sorte que la Suisse devait éviter de s'engager prématurément dans des réformes institutionnelles. Le contexte politique pouvant évoluer, par exemple à la suite d'une participation plus étroite au processus d'intégration européenne, la Suisse devait, pensait-il, se ménager une marge de manoeuvre, aussi dans l'optique de réformes institutionnelles. Le Conseil fédéral estimait donc judicieux d'étudier divers scénarios accompagnés des réformes institutionnelles correspondantes. C'est dans ce but qu'il a constitué, le 7 novembre 1990, un petit groupe de consultants destiné à le seconder et à le conseiller dans son examen des structures de direction. La tâche de ce groupe consistait à analyser l'ensemble du système gouvernemental et législatif et les relations mutuelles entre l'exécutif et le parlement, compte tenu des exigences auxquelles doivent répondre de plus en plus les structures de direction de notre pays en général, et dans la perspective des nouveaux défis politiques, économiques et sociaux des années 90 en particulier. Le groupe avait aussi pour mandat d'élaborer des scénarios correspondant aux différentes évolutions possibles et d'analyser les conséquences qu'ils pourraient avoir. Il devait en outre présenter des propositions en vue d'améliorer l'organisation et le fonctionnement des institutions, que ces réformes fussent ou non s'accompagner de modifications législatives. Enfin, il devait conseiller le Conseil fédéral dans toutes les questions découlant du traitement des interventions parlementaires ayant des incidences sur les réformes du gouvernement et de l'administration.

Le groupe d'experts, qui prit le nom de "Groupe de travail Structures de direction de la Confédération" (GSDC), se composait des professeurs Kurt Eichenberger (Bâle, président), Cuno Pümpin (Saint-Gall), Marco Borghi (Fribourg) et Walter Buser (ancien chancelier de la Confédération, membre depuis le 1er juillet 1991).

Ce groupe de travail a formulé, dans un rapport intermédiaire du 23 novembre 1991 (cf. FF 1992 II 1014 ss), les bases de la suite des travaux de réforme. Le Conseil fédéral avait

fixé la procédure concrète d'élaboration des premières propositions de réforme, d'entente avec la commission du Conseil des Etats à qui incombait le traitement de l'initiative parlementaire Rhinow (90.231). Sur cette base, le groupe de travail a reçu le mandat de poursuivre la concrétisation des possibilités de réforme, ce qu'il a fait en deux étapes, à la mi-juin et en octobre 1992. Enfin, le 11 novembre de cette même année, il a reçu du Conseil fédéral le mandat d'élaborer un projet de nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Pour les détails, nous vous renvoyons au chiffre 13.

119 Indications concernant de nouvelles interventions parlementaires

Au cours de l'année 1992, le Conseil national n'a pas donné suite aux initiatives parlementaires Vollmer et Jaeger, qui demandaient l'introduction d'un système gouvernemental parlementaire et le passage à un système de concurrence. Toutefois, il a transmis un postulat de sa commission des institutions politiques, qui demande que le système gouvernemental parlementaire soit examiné avec la même priorité que les autres modèles de gouvernement (cf. ch. 131 ss), et qu'on examine la possibilité de reprendre certains éléments du système gouvernemental parlementaire dans le système politique suisse (cf. à ce propos l'étude jointe au présent message et consacrée au système gouvernemental parlementaire).

En 1993, à la suite des élections complémentaires au Conseil fédéral de la session de mars, plusieurs initiatives parlementaires ont été déposées, dont la plupart visent à préciser, assouplir ou supprimer la disposition constitutionnelle concernant l'appartenance cantonale des membres du Conseil fédéral. Elles demandent également que la constitution prescrive une représentation équitable des deux sexes et garantisse une prise en considération appropriée des minorités linguistiques au Conseil fédéral. Elles proposent encore des modifications de la procédure d'élection par les Chambres fédérales réunies, en vue notamment d'accroître la transparence. Elles proposent, enfin, l'élection du Conseil fédéral par le peuple. Ces interventions ne concernent cependant pas directement la première phase de la réforme du gouvernement.

L'initiative parlementaire Gross (93.415), déposée en même temps, demande - outre des modifications de la procédure d'élection - la possibilité, pour l'Assemblée fédérale, de déposer une motion de censure contre les membres du Conseil fédéral et la possibilité, pour le Conseil fédéral, de déposer une motion de confiance envers l'Assemblée fédérale.

12 Nécessité et objectifs de la réforme

Le rapport intermédiaire du 23 novembre 1991 établi par le GSDC (FF 1992 II 1014) présente le système gouvernemental actuel ainsi qu'une analyse des changements survenus et des nouvelles exigences. Les commentaires qui suivent se fondent sur ce rapport intermédiaire.

Le système gouvernemental tel qu'il est actuellement conçu assure au sein d'un Etat diversement pluraliste une grande stabilité et permet l'intégration et l'équilibre des forces politiques. Le gouvernement s'inscrit dans un régime aux caractéristiques démocratiques et fédéralistes très marquées. Un gouvernement de petite dimension, dont la composition ne varie pas, assurant donc une certaine continuité, est en mesure de se consacrer à la résolution de problèmes concrets et n'a pas besoin - comme c'est le cas dans un régime parlementaire ou présidentiel - de lutter continuellement pour conserver le pouvoir et s'affirmer face à l'opposition. Il peut s'adapter facilement à l'évolution du rapport des forces politiques et aux constellations de partis : il peut être monopartite, bipartite ou multipartite. Le parlement dispose d'importants moyens d'influer sur le gouvernement (c'est lui qui l'élit, qui vote les lois et le budget, qui exerce la haute surveillance sur l'administration, qui ratifie les traités internationaux, etc.), sans toutefois pouvoir jamais le dominer durant les quatre ans de son mandat, puisqu'il est inamovible. De son côté, le gouvernement, par les travaux préparatoires qu'il exécute, par le savoir dont il dispose et par l'autorité qu'il exerce à la tête de l'Etat, a une influence considérable sur le parlement, qu'il ne peut dissoudre. Toutefois, cette influence ne va pas jusqu'à déterminer de manière prépondérante le cours de la politique que suivra le législatif. Contrairement à ce qui prévaut dans un régime parlementaire, les deux pouvoirs sont nettement séparés sur les plans de l'organisation et des personnes. Fonctionnellement, toutefois, leurs activités sont en permanence coordonnées, soit de manière institutionnalisée, soit encore de manière informelle.

Principe de la collégialité et organisation départementale sont liés de par la constitution. Un collège composé de sept membres égaux constitue le gouvernement, dont les membres doivent trouver par consensus une unité d'action (à l'étranger, les collèges gouvernementaux sont dirigés par un chef de gouvernement au rôle reconnu; souvent, ils sont aussi composés de ministres de rangs différents). En Suisse, chaque membre du gouvernement est en plus chef de l'un des sept départements de l'administration (à l'étranger, les ministères existent souvent en plus grand nombre). Le président de la Confédération, qui change chaque année, conduit les délibérations du collège. Toutefois, il n'a pas de compétence supérieure à celles de ses collègues ni de personnel supplémentaire à sa disposition (ce n'est ni un premier ministre, ni un président qui préside véritablement aux destinées de l'Etat). Le président de la Confédération a à sa disposition la Chancellerie fédérale (à l'étranger : services de la présidence ou chancellerie), qui fonctionne comme un organe d'état-major général. A cela s'ajoutent les états-majors spéciaux du gouvernement. Il est aussi possible, quoique plutôt rare, que le gouvernement se constitue en délégations qui n'ont pas de compétence décisionnelle mais n'en exercent pas moins une forte influence sur les décisions à prendre par le collège. Ce double rôle joué par les conseillers fédéraux a pour effet de lier très étroitement le gouvernement et l'administration et de permettre au collège de s'entourer d'experts fiables. Toutefois, il a aussi pour incidence de morceler et, partant, d'affaiblir de fait l'autorité et la surveillance que le gouvernement exerce sur l'administration.

Les membres du Conseil fédéral sont élus séparément par le Parlement pour une période de quatre ans. Ils sont rééligibles. Ils répondent solidairement - sans s'exposer à des sanctions ou presque - des décisions émanant du collège, et personnellement de la gestion de leur département. Il existe des relations directes entre le Parlement, organe d'élection et de haute surveillance, et chacun des chefs de département, dont la valeur est mesurée au succès qu'il remporte dans la gestion de son département. L'élection individuelle des membres du Conseil fédéral, notamment leur réélection, renforce le principe de l'organisation départementale. Le Parlement élit les membres du gouvernement sans se soucier de l'homogénéité du collège au niveau des personnes.

Le Parlement ne peut voter une motion de censure, pas plus qu'il ne peut constitutionnellement renverser des ministres, voire le gouvernement dans son ensemble. Inversement, le gouvernement ne peut pas dissoudre le Parlement élu pour quatre ans (on est loin du régime parlementaire mais assez proche du système d'équilibrage des pouvoirs que connaît le régime présidentiel).

Pas plus le gouvernement dans son ensemble que ses membres pris individuellement n'ont barre sur la désignation des "ministres" ni sur leur démission. Selon toute apparence, il est rare qu'une telle influence soit exercée. (A l'étranger, il est fréquent que les membres du gouvernement soient désignés et révoqués par le premier ministre, qui est lui-même élu par le parlement ou nommé avec son assentiment). Si les groupes parlementaires jouent un rôle déterminant lors de l'élection d'un conseiller fédéral, en revanche ils ne peuvent généralement exiger la démission de celui-ci. Il appartient aux seuls intéressés de démissionner ou de renoncer à se représenter.

Notre Parlement accapare les membres du gouvernement plus fortement que ne le font la plupart des parlements étrangers. Dans l'ensemble, il est plus puissant que celui d'un régime parlementaire. Le rôle d'opposition y est joué théoriquement et effectivement par tous les groupes parlementaires selon des mécanismes complexes. La haute surveillance exercée par le Parlement est plus intense et va plus en profondeur que le contrôle qu'assure l'opposition dans un régime parlementaire. En revanche, elle s'accompagne de moins de sanctions.

Comme le gouvernement n'est pas élu par le peuple et que les résultats de l'élection du Parlement - en raison notamment du fait que les membres du gouvernement sont sujets à des réélections régulières - ne se répercutent pas directement et immédiatement sur la composition du gouvernement, on pourrait supposer que celui-ci est, dans une large mesure, à l'abri des fluctuations de l'opinion publique, du pouvoir des partis politiques et de l'influence exercée par les médias (à l'étranger, le gouvernement est dans la plupart des cas soumis à ces facteurs pour diverses raisons). En réalité, le gouvernement prête une attention de plus en plus soutenue aux pouvoirs intermédiaires. Au surplus, depuis quelques années, il intensifie les contacts directs avec les citoyens par le truchement des médias ou dans le cadre de manifestations publiques. Il faut voir là notamment l'influence du référendum et la conséquence du fait que les activités gouvernementales sont de plus en plus popularisées et personnalisées.

sous l'effet des médias notamment. Toutefois, il n'existe pas de stratégie systématique visant à permettre au gouvernement d'influencer l'opinion publique.

Les relations extérieures qui ne cessent de se développer sous l'effet de l'internationalisation et, en particulier, de l'intégration européenne, concernent tous les départements et accablent fortement leur chef. Grâce au principe de la collégialité, ces relations sont, dans une notable mesure, harmonisées. Toutefois, elles présentent le risque de se disperser parce que trop nombreuses ("multiplicité des politiques étrangères"). Le principe de la collégialité et le fait que la Suisse n'a pas de président rendent plus difficile la représentation du pays à l'étranger, mais il semblerait que ce fait soit reconnu comme une sorte de "particularisme démocratique".

Il appert de ces caractéristiques principales que le système de gouvernement de la Confédération est original et unique en son genre. Il s'inscrit dans un ensemble institutionnel complexe qui devrait permettre de préserver le rôle indépendant joué par le Parlement, le peuple et les cantons, tout en sauvegardant la capacité du gouvernement de diriger les affaires. Le scepticisme persistant à l'égard du pouvoir aboutit, en ce qui concerne le gouvernement, à une image qui est faite à la fois de confiance et de méfiance. Le gouvernement est ainsi sans doute placé à plus d'un titre dans la dépendance du Parlement, mais il reste aussi fortement indépendant et - s'il fait preuve de la fermeté nécessaire - absolument capable d'agir. La haute surveillance exercée par le parlement sur le gouvernement et sur l'administration déploie un réseau de contrôle inhabituellement dense, mais elle est conçue de telle façon que le gouvernement n'est pas soumis à l'autorité d'un pouvoir supérieur : le gouvernement n'est pas simplement l'organe du Parlement.

Contrairement à ce que suggère à première vue le droit constitutionnel lorsqu'il postule la suprématie du Parlement (art. 71 cst.), le gouvernement est fortement institutionnalisé, occupe une position très indépendante et est capable de s'imposer face au Parlement et aux corps de citoyens actifs. Il a pour mission de maintenir l'unité de la Confédération, et assume des tâches de représentation en Suisse et à l'étranger.

Le "système de gouvernement" ne relève cependant pas exclusivement de dispositions juridiques. Mis à part les fondements d'ordre éthique d'une société et de ses membres, qui créent l'Etat et en assument la responsabilité, on peut, pour simplifier, subdiviser le système gouvernemental en deux "blocs". Ce sont d'une part des normalisations de nature écrite ou non écrite, d'autre part des données sociales intrinsèques (états d'esprit, comportements, déroulement de processus, habitudes, tradition, etc.). Ces deux blocs, normalisations juridiques et états de faits sociaux, s'actualisent dans un processus d'interactions permanent. Ils se complètent. Ils représentent l'un pour l'autre un ensemble de "conditions", l'un n'acquérant sa pleine capacité de fonctionnement que lorsque l'autre assume aussi les fonctions qui lui sont imparties. Les deux blocs sont l'un pour l'autre des facteurs de complémentarité et ils doivent à ce titre s'efforcer d'accéder à une harmonie, à une concordance et à un équilibre pour que puisse s'épanouir un système de gouvernement bien ordonné et efficient.

Dans les appréciations du gouvernement actuel formulées par les autorités et l'opinion publique, les arguments d'ordre juridique et non juridique ne coïncident pas toujours. On se réfère souvent, tacitement ou non, à des états de faits auxquels les institutions étaient confrontées au XIXe siècle et jusque dans la seconde moitié du XXe siècle - avec des interruptions pendant les deux guerres et la crise économique de l'entre-deux-guerres. Relevons quelques-uns de ces états de faits :

- La Confédération est un Etat chargé de tâches limitées, dont la gestion peut être assurée dans une large mesure par le collège restreint des conseillers fédéraux. L'administration représente un pouvoir essentiellement neutre, chargé de tâches de préparation et d'exécution à caractère non politique. Les attributions du gouvernement sont claires et simples et peuvent être assumées sans efforts démesurés.
- Il s'agit d'un Etat tourné vers l'intérieur ("introverti"), qui s'occupe de son organisation, de son système de prévoyance sociale et de la préservation de son existence, face à des dangers extérieurs. Les objectifs assignés aux actions du gouvernement sont assez précis et peuvent être poursuivis sans déploiement de moyens considérables.
- La chose publique repose sur une pluralité exceptionnelle, cependant compensée par des homogénéités socio-politiques, de sorte que le gouvernement ne se voit pas imposer des tâches démesurées de maintien de l'unité.
- Ni le parlement, ni les partis et les associations, pas plus que les médias et l'opinion publique, n'accaparent démesurément le gouvernement, que ce soit du point de vue du volume des tâches ou du temps consacré. Il règne une certaine tranquillité dans l'activité gouvernementale, qui se reflète sur les autres autorités et sur le public et qui assoit l'autorité du gouvernement.
- Les affaires collégiales du gouvernement ne sont pas d'une urgence et d'un degré de complication tels que les membres du gouvernement en seraient surchargés. Un membre du gouvernement peut donc se consacrer sérieusement aux affaires de son département, notamment aussi aux questions administratives proprement dites : il est à la fois partie à la direction politique de l'Etat et spécialiste de l'administration.

122 Critiques

Le système de gouvernement de la Confédération date de la première moitié du XIXe siècle, d'une époque où l'Etat et ses activités étaient relativement simples et moins étendus qu'aujourd'hui. En ces dernières années du XXe siècle, l'Etat a changé du tout au tout : il s'est énormément développé et est devenu beaucoup plus compliqué. C'est une raison suffisante pour préconiser un nouveau système de gouvernement. Mais ce n'est pas une raison contraignante, en effet, le système que nous a légué le passé pourrait éventuellement convenir encore à l'Etat d'aujourd'hui, à condition d'être capable de s'adapter. Il faut cependant bien reconnaître que les modifications, tant quantitatives que qualitatives, qui ont affecté l'Etat se sont accumulées au point qu'un changement de système semble être objectivement indiqué.

Ces dernières années, le système gouvernemental actuel a fait l'objet, tant au Parlement que dans de larges milieux de la population, de critiques multiples et de plus en plus fréquentes. Nous renvoyons, à cet effet, aux interventions parlementaires dont nous proposons le classement dans le présent message (voir aussi ch. 117 et 119). Par ailleurs, des propositions de réforme formulées ou non dans les détails ont été émises. Ces propositions sont souvent contradictoires. En outre et surtout, elles n'indiquent qu'en style télégraphique les innovations à apporter (p. ex. "instauration d'un véritable président") sans approfondir les solutions permettant d'intégrer les innovations dans le système politique d'ensemble de la Confédération. L'essentiel des critiques et des propositions de réforme peut être résumé comme il suit :

Critiques

- Le collège gouvernemental et les chefs de département sont surchargés.
- L'unité et la capacité de direction du collège sont compromises.
- La capacité et la rapidité de décision du gouvernement sont insuffisantes.
- Les structures et les fonctions du gouvernement et de l'administration sont désuètes; en particulier, elles ne permettent plus de faire face à l'accroissement du volume des tâches de l'Etat ni aux impératifs découlant des relations internationales, pas plus qu'elles ne permettent de satisfaire aux besoins d'une société moderne.

Réformes

- Il faut soit modifier le système collégial, soit le compléter, voire le remplacer par une présidence qui soit au-dessus du gouvernement.
- Il convient d'augmenter le nombre des conseillers fédéraux.
- Il faut renforcer la direction des départements.
- Les conseillers fédéraux devraient pouvoir se consacrer aux activités gouvernementales proprement dites, alors que l'administration devrait être conduite par des chefs de grandes unités administratives (ministres).
- Il faut instaurer le régime parlementaire.

123 **Changements intervenus**

Les dernières études d'ensemble ont été faites au moment du rapport Hongler et du rapport Huber, ainsi qu'à l'occasion de l'élaboration de la nouvelle LOA, qui est entrée en vigueur en 1979. Les événements survenus et les tendances enregistrées après cette date rendent une nouvelle évaluation générale indispensable. Nous voulons parler de la nature des contraintes qui s'exercent sur les membres du Conseil fédéral et des changements survenus dans l'environnement politique. Citons quelques changements :

Les tâches du gouvernement et de l'administration s'accroissent continuellement. Le message de 1975 relatif à la LOA l'avait déjà relevé, et le phénomène s'est amplifié depuis lors. Ces 15 ou 20 dernières années, l'augmentation a été particulièrement sensible aux chapitres de

l'aménagement du territoire, de la coopération au développement, de l'agriculture, des assurances sociales ou de la protection de l'environnement. Certains faits nouveaux comme l'augmentation des flux de réfugiés ont engendré des tâches supplémentaires pour l'administration. Cette évolution s'est traduite par la croissance continue des dépenses de l'Etat et par l'augmentation des effectifs du personnel, inévitables l'une et l'autre en dépit de la rigueur des mesures d'économie, du blocage du personnel ou des contrôles effectués par les diverses instances du Conseil fédéral et du Parlement. L'accroissement des tâches se traduit aussi par nombre de nouvelles lois et ordonnances, destinées à régir les activités nouvelles ou élargies, de même que par la création de nouvelles unités administratives. Résultat : le Conseil fédéral est aujourd'hui à la tête d'un édifice administratif hyperspécialisé et très complexe.

Le gouvernement est, de plus, mis davantage à contribution du fait de la multiplication des contacts et des pourparlers internationaux, et ce, pas seulement en raison du développement de nos relations avec l'Europe. On constate de manière générale une internationalisation des problèmes : les questions d'asile et de drogue, les problèmes d'environnement, l'évolution de l'économie mondiale, les disparités entre le Nord et le Sud, les problèmes de transports, les imbrications économiques toujours plus fortes, etc., requièrent davantage de solutions bilatérales et multilatérales, aussi bien au niveau européen que mondial. La collaboration au sein d'organisations internationales (du GATT p. ex.) s'intensifie ou s'étend (par l'adhésion à des organisations comme les institutions de Bretton Woods).

Par ailleurs, le morcellement croissant des forces politiques en Suisse entraîne une dépense d'énergie supplémentaire, considérable pour le gouvernement. Les projets adressés par le Conseil fédéral au Parlement sont plus difficiles à mettre au point et, ensuite, plus difficiles à mettre en oeuvre. Avant même d'en arriver à la phase législative, il est plus difficile de trouver un consensus, en particulier au terme de la procédure de consultation. Les divergences sont à l'évidence plus fortes qu'autrefois. Mais les oppositions à l'encontre de certains projets se manifestent encore durant les délibérations parlementaires et, enfin, lors d'éventuelles votations populaires. Conséquences : la préparation des décisions s'en trouve sensiblement ralentie et les démarches entreprises pour chercher à résoudre les problèmes sont parfois inefficaces; on risque de surcroît d'aboutir à des résultats inappropriés.

Le ralentissement observé dans la préparation des décisions est aussi à mettre en rapport avec la complexité croissante de certaines situations de fait qui, en réalité, exigeraient précisément des solutions plus rapides. Autrefois, un problème - par exemple la planification et la construction d'une voie ferrée - pouvait être résolu sans trop tenir compte des contingences extérieures. De nos jours, il faut prendre en considération des restrictions de toute nature imposées par les circonstances - songeons à l'impact sur l'environnement, à l'opportunité du projet, à la prise en compte accrue des intérêts particuliers, etc. Actuellement, toute décision à prendre constitue donc un processus complexe mettant en jeu plusieurs facteurs concurrents et exigeant un haut degré de coopération et de coordination entre divers services officiels et privés, mais aussi entre départements et unités administratives de la Confédération.

Il en découle que diriger l'administration est une tâche qui est nettement plus difficile aujourd'hui qu'il y a 15 ou 20 ans. La technicité des différents domaines, qui requiert un personnel toujours plus qualifié, de même que la complexité des problèmes posés, qui exige de plus en plus des solutions impliquant plusieurs départements, rendent toujours plus ardue la tâche de direction assumée par le Conseil fédéral.

Liée à l'élaboration plus laborieuse et plus complexe des dossiers à traiter, la nette surcharge de travail des membres du Conseil fédéral est également due au Parlement, aux commissions en premier lieu, mais aussi aux plenums. L'accroissement général de l'activité de l'Etat ainsi que l'allongement de la durée des discussions - dû en partie à la difficulté de trouver un consensus dans un contexte de polarisation politique - débouchent sur un volume de travail nettement supérieur. Les exigences du Parlement en matière de contrôle, de plus en plus difficiles à satisfaire, sont aussi à l'origine d'un surcroît de travail.

L'éparpillement croissant des forces politiques se répercute en outre sur l'usage qui est fait des droits populaires: l'initiative populaire et le référendum sont lancés plus fréquemment qu'autrefois - et plus fréquemment avec succès -, si bien que le Conseil fédéral mais aussi le Parlement doivent examiner les mêmes dossiers à plusieurs reprises.

De même, l'attitude de certains citoyens et de certaines organisations, qui sont plus critiques envers l'Etat que ne l'étaient leurs prédécesseurs et qui contestent par exemple la validité de décisions prises par les autorités, fait que l'efficacité du travail de direction politique peut être entamée par le recours aux voies de droit ou à d'autres instruments. Tout projet a tôt fait de susciter une opposition. Le danger s'accroît de voir la majorité être dominée par une minorité qui n'est pas disposée à accepter certaines décisions, même si elles ont été acquises démocratiquement.

L'information occupe une place nouvelle. Le poids des médias s'est accru. Ils ont gagné en importance surtout avec l'essor des médias électroniques. Dans le débat politique, ils ont un rôle de plus en plus important. La nécessité de trouver constamment du nouveau et de le diffuser sans retard fait que des opinions mal dégrossies acquièrent subitement une importance énorme et démesurée. Phénomène nouveau : les choix politiques sont de plus en plus personnalisés. Enfin, une plus grande attention doit être accordée à l'information interne, tant de l'Etat que de son administration.

Compte tenu de changements aussi radicaux et aussi rapides, le système de gouvernement est confronté à des situations inédites qu'il ne parvient à maîtriser qu'à grand-peine.

124 Critères et objectifs d'une réforme du gouvernement

Pour apprécier un système de gouvernement, par exemple lorsque se pose la question de son maintien ou de son remplacement, on dispose d'une longue liste de critères qui varient toutefois selon l'époque donnée et les spécificités du pays. Il n'existe pas de système gouverne-

mental parfait. Aussi est-il indispensable de ne pas figer les critères d'appréciation. A notre époque et pour un Etat du style de la Suisse, devraient être déterminants les critères suivants :

1. la garantie d'une direction efficace, dans le respect du principe de la légalité applicable à la conduite gouvernementale dans un Etat de droit, en distinguant :
 - l'Etat proprement dit (direction de l'Etat),
 - l'organe gouvernemental lui-même (direction des dirigeants),
 - l'administration dans son ensemble et celle des départements (conduite de l'administration),
 - le parlement en tant que pouvoir coordonné et coopératif (garantie de la synergie des pouvoirs),
 - le peuple en tant qu'organe décisionnel de l'Etat, dans la mesure où l'on est dans un régime de démocratie référendaire (incitation à prendre des décisions répondant à l'intérêt général);
2. la capacité de décider et d'agir à temps - et, partant, de fixer des priorités - sur les plans interne et international de même que dans les situations de crise, grâce à :
 - des processus de planification,
 - des procédures de délibération et de décision rationnelles,
 - une cohérence politique qui permet la décision,
 - une large coordination,
 - la valorisation des expériences recueillies et leur mise à profit;
3. la maîtrise de la complexité de la matière et la capacité de donner une assise objective aux actions et aux décisions, en particulier grâce à :
 - une information suffisante,
 - des travaux préparatoires sérieux,
 - l'harmonisation des tâches, des compétences et des responsabilités;
4. la capacité d'innover et de lancer des projets dans l'ensemble du champ d'action de l'Etat et de l'administration;
5. la capacité de communiquer avec les citoyens, les pouvoirs intermédiaires et les médias, et de s'affirmer face à eux;
6. le maintien de la capacité d'adapter l'organisation; la transparence des structures et des fonctions, notamment grâce à la clarté et à la simplicité des procédures;
7. les possibilités, pour les membres du gouvernement, de travailler et de diriger leur secteur administratif de manière judicieuse, notamment :
 - par des mesures leur permettant d'éviter les trop fortes sollicitations,
 - par des procédures et des méthodes de travail rationnelles,
 - par la concentration de leur activité sur l'essentiel;

8. la limitation et le contrôle des pouvoirs vis-à-vis du gouvernement et par le gouvernement;
9. les responsabilités réelles envers les organes de contrôle et le public;
10. la capacité de créer un climat de stabilité et de sécurité tout en étant pris dans la dynamique politico-sociale et dans les accélérations qui caractérisent l'évolution de notre société; la capacité d'assurer la cohésion interne de l'Etat.

A travers ces critères transparaissent les objectifs d'une réforme moderne du système de gouvernement. En les rattachant aux critiques - parfois contradictoires - qui se font jour et aux changements flagrants survenus dans les tâches du gouvernement et de l'administration, on peut alors mettre au premier plan les objectifs suivants de la réforme. Il convient de faire en sorte:

- que le gouvernement soit capable de former une unité et, à partir de là, de conduire les affaires de manière efficace et productive;
- que la capacité de trancher et d'agir du gouvernement soit préservée, de manière appropriée à la complexité des faits, à l'accélération des événements et aux difficultés de la situation socio-politique;
- que le gouvernement et ses membres soient mis à l'abri d'une surcharge de travail prolongée;
- que le gouvernement, grâce au travail probant qu'il accomplit, soit respecté par les autres organes de l'Etat et accepté par le peuple, et qu'il jouisse ainsi d'une légitimité justifiant son rôle dirigeant.

125 Constantes caractérisant jusqu'à présent le système gouvernemental de la Confédération

Sur le plan institutionnel, la Suisse applique quelques grandes options auxquelles le droit constitutionnel a conféré le caractère de constantes et qui sont profondément ancrées dans la conscience collective. Quelques-unes des interventions parlementaires, les critiques et les propositions de réforme dont nous avons parlé, de même que les objectifs abstraits d'une réforme du gouvernement nous amènent inéluctablement à nous poser les questions suivantes : ces grandes options sont-elles des traits indissolubles de l'identité helvétique et sont-elles indispensables au fonctionnement de l'ensemble de notre système politique ? Dans quelle mesure peut-on les modifier, voire y renoncer ? Même si de telles constantes ne doivent pas, en elles-mêmes, limiter le champ d'investigation en ce qui concerne les possibilités de réforme, il n'en faudra pas moins, lorsque l'on analysera la faisabilité des solutions proposées, se poser la question de leurs effets sur une réforme possible du gouvernement. (A noter que ne sont pas visés ici les principes fondamentaux qui déterminent la structure et le régime de la Confédération, tels que le système fédéral, la démocratie, l'Etat de droit et l'Etat social). Quelques constantes sont brièvement développées ci-après :

Principe de la collégialité gouvernementale : Selon ce principe, les décisions gouvernementales sont prises par un collège qui s'exprime d'une seule voix. Les membres de ce collège sont, par principe, sur un pied d'égalité et les décisions, une fois prises par la majorité, doivent être défendues aussi par la minorité. Par ce système, on vise surtout à empêcher les excès de pouvoir, à équilibrer les forces en présence, à permettre au pluralisme des opinions de s'exprimer, à accumuler les connaissances et les expériences, à assurer la continuité, enfin, bien souvent, à dégager un consensus en prévision d'un éventuel référendum. (En revanche, il y a lieu d'opérer une nette séparation entre le problème institutionnel que pose le principe de la collégialité et la question politique de savoir s'il ne serait pas plus judicieux que le gouvernement soit constitué d'un seul parti, d'une coalition de partis aux mêmes tendances ou encore de la majorité des partis, voire de tous).

Présidence spécifique de la Confédération: Manifestement, on hésite beaucoup à instaurer au sein du gouvernement - moyennant l'abandon du principe de la collégialité - un président nommé pour une période assez longue et doté de réelles compétences de direction. Ceci s'explique, d'une part par les raisons qui plaident en faveur du système collégial, d'autre part par la difficulté qu'il y aurait à faire admettre l'institution d'un président jouissant de réels pouvoirs de direction dans un pays marqué par d'innombrables particularismes. Plus la position d'un président est forte et plus il a de pouvoir (c'est le cas du premier ministre dans les régimes parlementaires, ou du président dans les systèmes présidentiels), plus le statut qui est traditionnellement le sien est remis en cause.

Le président de la Confédération ne dispose pas des prérogatives des présidents allemand, autrichien ou italien. Dans ces pays en effet, le président de la République tient lieu de monarque constitutionnel, tel qu'on le trouve encore dans les États du Benelux, dans les pays scandinaves, en Grande Bretagne et - à nouveau - en Espagne. Cette tradition n'a pas cours dans notre pays. Dans un régime parlementaire, ce type de président exerce surtout un droit de proposition et de nomination des membres du gouvernement. C'est aussi lui qui assure la représentation générale de l'État et qui joue le rôle (controversé) de pouvoir neutre lors d'épreuves de force sur le plan intérieur. A noter que, depuis 1958, le président de la République française ne répond plus que de loin au type décrit ci-dessus, car il exerce lui-même d'importants pouvoirs de direction. En outre, il faut aussi le distinguer très nettement du président à l'américaine, qui dirige le gouvernement et prend toutes les décisions essentielles.

Droits populaires: Les deux droits populaires (initiative et référendum) servent dans une large mesure, tant aux Suisses qu'aux étrangers, à caractériser l'identité de la Confédération. Les effets qu'ils exercent a priori et a posteriori sur les processus de décision du gouvernement en particulier sont complexes, alors que la légitimation du système politique dans son ensemble y gagne incontestablement.

Constantes institutionnelles influant sur le système de gouvernement : Il existe d'autres grandes options qui, sans avoir d'incidences directes sur le système gouvernemental, lui sont si

étroitement liées qu'il faudrait les modifier plus ou moins si l'on en venait à réformer ledit système. Parmi ces constantes, citons :

- le système bicaméral dans lequel les deux conseils législatifs sont mis sur un pied d'égalité et qu'il faudrait revoir si l'on optait pour un régime parlementaire;
- l'élection au système proportionnel des députés à la Chambre du peuple, mode qui serait aussi sujet à révision si l'on se tournait vers un régime parlementaire;
- l'ampleur de la juridiction constitutionnelle, elle aussi à réformer, que l'on instaure un régime parlementaire ou un régime présidentiel.

13 Projet de réforme choisi par le Conseil fédéral

131 Modèles gouvernementaux choisis comme base de travail

Après avoir procédé à une analyse de la nécessité et des critères d'une réforme gouvernementale, le GSDC a esquissé des modèles de réforme à l'attention du Conseil fédéral. Ce faisant, il a placé au centre de ses réflexions la "forme de gouvernement", le système de gouvernement en un sens plus restreint du terme, en focalisant son attention sur le gouvernement en tant qu'organe. Il répondait ainsi - en priorité et sur mandat du collège gouvernemental - aux intentions de réforme exprimées par le Parlement et aux attentes de la commission ad hoc du Conseil des Etats instituée pour étudier la réforme du gouvernement. Ces deux institutions avaient adopté, comme premier thème de réforme, le Conseil fédéral en tant qu'organe gouvernemental et la position de ses membres en leur qualité de chef de département.

Cinq modèles ressortent des réflexions menées par le GSDC. Les trois premiers dotent le système collégial, spécifiquement helvétique, d'améliorations de différents types: A) transfert des tâches de direction départementale des membres du Conseil fédéral à des directeurs de département; B) augmentation du nombre des conseillers fédéraux et renforcement du rôle dirigeant du président; C) subdivision de l'exécutif en deux catégories: un cabinet gouvernemental et des ministères techniques. Les deux autres modèles s'inspirent des formes de gouvernement les plus répandues dans les Etats démocratiques: D) le système gouvernemental parlementaire; E) le système gouvernemental présidentiel.

Voici la description des cinq modèles précités, basée sur le rapport intermédiaire du GSDC. S'agissant des modèles de type parlementaire et présidentiel, des modifications leur seront apportées pour autant que la nécessité de les reprendre s'en fasse sentir; le mode de présentation sera tel que les modèles gagneront en clarté. A cet effet, chacun d'entre eux a subi des simplifications et des épurations afin qu'en soient soulignés les contours principaux et les caractéristiques. Il s'agit de descriptions schématisées qui ne sauraient convenir sous cette forme à leur transposition immédiate dans la réalité. Variantes, combinaisons et éléments novateurs peuvent en enrichir le contenu (pour des pistes servant à l'évaluation des modèles et

s'agissant de leurs problèmes essentiels distincts, cf. le rapport intermédiaire du groupe de travail [FF 1992 II 1047 ss]).

Modèle A: départements dirigés par des directeurs de département

Ce modèle repose sur une modification de la direction des départements. Il propose un partage des tâches actuelles du chef de département entre deux personnes: un chef de département et un directeur de département. Le premier assume la direction politique du département. Il est membre du Conseil fédéral et se concentre sur des questions stratégiques et politiques (activité du gouvernement, tâches collégiales). Le directeur de département, lui, assure la direction administrative et la fonction de chef d'état-major; il est également à la tête des organes d'exécution. La répartition des tâches sur laquelle est fondé ce modèle donne au chef du département la direction suprême de celui-ci et donc la responsabilité politique. Le directeur de département est son représentant, à l'exception des tâches proprement gouvernementales (fonctions collégiales, apparitions publiques importantes sur le plan politique, réunions ministérielles). Mais il assume en premier lieu des tâches administratives et la direction du département (organisation, coordination, questions de procédure). Pour ce qui est des relations avec le Parlement, le chef de département reste en charge de la représentation auprès du Conseil national et du Conseil des Etats; le directeur de département peut toutefois le représenter lors des séances des commissions parlementaires.

Le directeur de département est nommé par le Conseil fédéral. Il n'a pas un statut de fonctionnaire, en raison de l'aspect politique de sa fonction et de la relation de confiance durable et solide que requiert la collaboration avec le chef de département. On peut envisager de renforcer sa légitimité, notamment devant les organes du Parlement et en tant que supérieur hiérarchique des directeurs d'office, en soumettant sa nomination à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Plusieurs options s'offrent quant à la délimitation des tâches de ce directeur de département. Il peut, par exemple, se concentrer sur la direction interne du département, ne représentant le chef de département auprès des commissions parlementaires que dans des cas exceptionnels, sans jamais intervenir au plan international. Il peut tout aussi bien assister le chef de département non seulement par des tâches de direction mais aussi par une représentation régulière au sein de ces commissions. On peut également envisager qu'il décharge le chef de département principalement de ses obligations internationales.

Modèle B: augmentation du nombre des conseillers fédéraux et renforcement de la présidence

Le nombre des membres du Conseil fédéral est porté à onze (variantes: neuf ou treize). Chacun d'eux dirige un département. Le président de la Confédération reçoit de plus grands

pouvoirs. Le Conseil fédéral reste un gouvernement collégial, mais, alors qu'il était ce que l'on appelle une autorité collégiale non dirigée, il devient une autorité collégiale dirigée.

En répartissant les domaines entre un plus grand nombre de personnes, on cherche à réduire la taille des départements actuels et donc à diminuer les tâches de chacun des membres du Conseil fédéral. Grâce à cette mesure, il devrait être plus facile de diriger les départements et d'assumer les tâches collégiales. En même temps, afin d'assurer la cohérence du gouvernement et la capacité d'action du collège élargi, on renforce les compétences et le rôle institutionnel du président de la Confédération: premièrement, en élargissant ses pouvoirs de direction (conduite matérielle des affaires du Conseil fédéral, initiative, coordination et contrôle des travaux du gouvernement et de l'administration, représentation du gouvernement et de l'Etat fédéral); deuxièmement, en allongeant la durée de son mandat; troisièmement, en créant un département présidentiel et en déchargeant le président de la responsabilité d'un département spécialisé. Le département présidentiel assiste le président et le Conseil fédéral en assumant des fonctions d'état-major globales. Outre les aspects formels (administratifs) des affaires du gouvernement, il traite également certains éléments matériels: prévision, planification à moyen et long terme, préparation de dossiers, organe d'intervention rapide apte à faire face dans le plus bref délai aux situations imprévues, etc. En variante, la Chancellerie fédérale pourrait demeurer l'état-major du gouvernement, notamment si le nombre des conseillers fédéraux n'est pas fortement accru; dans ce cas, nul besoin de créer un département présidentiel.

Les membres du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale pour une période fixe de quatre ans. On peut envisager, en variante, de permettre au président de la Confédération de proposer les autres membres du gouvernement à l'élection. Le président est élu tous les deux ans (avec la possibilité d'être réélu) ou tous les quatre ans (éventuellement avec la possibilité d'être réélu une fois). Son successeur doit venir d'une autre région linguistique; il en va de même pour le vice-président.

Modèle C: cabinet gouvernemental et ministères techniques

Ce modèle repose sur un exécutif à deux échelons. Un cabinet gouvernemental (collégial) assume les tâches gouvernementales majeures (niveau stratégique). Des ministres, placés sous la haute direction de ce cabinet, dirigent les domaines administratifs. Ils sont à la tête de ministères techniques et forment un échelon de direction largement autonome (niveau opérationnel). A des fins de coordination, ils se réunissent sous la forme d'un cabinet administratif, que le Conseil fédéral peut doter de pouvoirs décisionnels.

Le cabinet gouvernemental, en tant qu'organe par excellence du pouvoir exécutif, a un droit d'initiative au plan politique et possède la compétence de fixer les grandes lignes de la politique gouvernementale, qui régiront l'activité des ministres. Une fois ce cadre fixé, les ministres gèrent leur domaine de manière autonome et remplissent leurs tâches en toute indépen-

dance. Les relations avec les organes du Parlement et avec le public, de même que les rapports internationaux, sont en principe du ressort du cabinet gouvernemental. La représentation des conseillers fédéraux par les ministres est institutionnalisée et il est possible d'y faire souvent recours, en raison du haut degré de légitimité formelle et matérielle de ces derniers. La Chancellerie fédérale reste l'état-major central du Conseil fédéral, auquel elle fournit les bases nécessaires à ses fonctions de conduite de l'Etat (collecte d'informations, coordination, surveillance de l'administration). Elle tient lieu d'organe de liaison entre le cabinet gouvernemental et le cabinet administratif.

Le cabinet gouvernemental (composé de cinq ou sept membres) est élu pour une période fixe de quatre ans par l'Assemblée fédérale. Le président change chaque année. Les ministres (environ 11 à 18) sont nommés par le Conseil fédéral, sous réserve d'approbation de l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral peut les révoquer en tout temps.

Alors que le modèle de base consiste en un cabinet gouvernemental qui n'est pas structuré en départements, on peut envisager comme variante un cabinet dont les membres exerceraient une sorte de haute direction départementale: les conseillers fédéraux se voueraient en priorité aux tâches collégiales, mais ils auraient chacun sous leur responsabilité un groupe de ministères. Il ne serait alors plus forcément nécessaire d'instituer un cabinet administratif. Autre variante: on pourrait créer des comités de coordination chargés de régler les affaires interministérielles, en sus ou en remplacement du cabinet administratif.

Modèle D: système gouvernemental parlementaire

Vous trouverez en annexe de ce message une étude réalisée par le Groupe de travail "Structures de direction de la Confédération", qui porte sur l'opportunité du passage à un système gouvernemental parlementaire (étude du modèle D). Pour toute remarque, nous renvoyons à cette étude et notamment, pour un aperçu de la question, au résumé.

Modèle E: système gouvernemental présidentiel

Dans un système gouvernemental présidentiel, la responsabilité globale de la conduite de l'Etat et donc de la politique gouvernementale appartient, en premier lieu, au président de l'Etat (en l'occurrence de la Confédération). Tant dans les structures qu'au niveau individuel, il existe une stricte séparation des pouvoirs entre le gouvernement et le parlement, dont les secteurs de compétence sont rigoureusement délimités. Le président et le parlement coopèrent dans tous les domaines importants de la politique gouvernementale, tout en restant strictement indépendants l'un de l'autre sur le plan politique et sur le plan institutionnel.

Le président de la Confédération (qui cumule les fonctions de chef de l'Etat, de chef de gouvernement et de commandant suprême de l'armée) est placé à la tête d'un gouvernement de structure moniste, le cabinet, dont il nomme les membres (ministres), sous réserve d'appro-

bation par le parlement. La fonction, la taille et l'importance du cabinet dépendent du style de gouvernement du président en titre. Les membres du cabinet sont chacun en charge d'un ministère. De même que les directeurs d'office (également nommés par le président), ils sont responsables des échecs éventuels de la politique gouvernementale. De ce fait, les uns comme les autres peuvent être destitués en tout temps. La Chancellerie fédérale acquiert la position clef de ministère présidentiel: en tant qu'organe de conseil et de coordination, elle participe à la formulation de la politique gouvernementale et veille à son exécution par les ministères.

Le président de la Confédération est élu par le peuple pour une période fixe de quatre ans (son mandat coïncide avec la législature). Il peut se représenter une fois. Il ne peut être révoqué qu'au terme d'une procédure de mise en accusation, en cas de violation de la constitution. Le parlement n'a pas de droit de révocation (pour des raisons politiques). Afin d'assurer une représentation fédéraliste équilibrée, une clause restrictive interdit l'élection d'un nouveau président venant de la même région linguistique que son prédécesseur.

Il appartient au président de la Confédération de soumettre des projets de loi au parlement (bicaméral). Il peut opposer son veto aux décisions parlementaires contraires à son programme gouvernemental. Toutefois ce veto peut être cassé par une majorité parlementaire qualifiée (majorité des deux tiers). Par ailleurs, le président demande l'approbation du parlement lors de l'attribution de postes administratifs importants et de la nomination de juges fédéraux. En outre, le pouvoir présidentiel en ce qui concerne la définition de la politique gouvernementale est limité par la compétence budgétaire du parlement.

Outre la coopération avec le parlement, le président de la Confédération doit tenir compte d'autres organes de l'Etat lorsqu'il définit la politique gouvernementale. Par exemple, la juridiction du Tribunal fédéral, qui a le rôle de cour constitutionnelle, s'étend à la conduite de l'Etat. Citons encore la citoyenneté active, qui influence directement la politique gouvernementale par le biais de l'initiative et du référendum. On peut envisager une variante dans laquelle les droits populaires seraient supprimés et remplacés par un régime de démocratie représentative (lequel est le fondement historique du système gouvernemental présidentiel). On pourrait également instituer un régime mixte présidentiel-parlementaire, qui intégrerait à celui que nous venons d'exposer des éléments tels que la responsabilité du gouvernement devant le parlement (vote de confiance).

132 Modèles préconisés

Sur la base d'une première évaluation des cinq variantes de base proposées par le GSDC, le Conseil fédéral a décidé d'entreprendre une étude plus approfondie des modèles A (direction des départements assurée par des directeurs) et C (cabinet gouvernemental et ministères techniques), qui sont assez proches l'un de l'autre, ainsi que du modèle B (augmentation du nombre des conseillers fédéraux et renforcement simultané du rôle du président). Il a donné

mandat au groupe de travail d'élaborer des types de modèles plus concrets à partir de ces deux familles. Le groupe a développé les projets suivants:

La famille des modèles A et C était axée sur l'idée fondamentale de l'organisation du gouvernement à deux niveaux: à l'échelon politique et stratégique, l'exécutif se concentre sur l'activité gouvernementale et sur la direction de l'Etat. A l'échelon opérationnel, des secrétaires d'Etat (entre 15 et 20) se voient confier la direction de l'administration. Le niveau opérationnel peut revêtir différents degrés d'indépendance: dans le premier type de modèles, les membres du gouvernement ne dirigent aucun département. Le Conseil fédéral, en tant que véritable collège, dirige les secrétaires d'Etat en leur donnant des lignes directrices en matière de stratégie; ceux-ci conduisent librement leur domaine, dans les limites des directives reçues. Le deuxième type prévoit que chacun des membres du Conseil fédéral assure la haute direction d'un ensemble de domaines pour lesquels les secrétaires d'Etat conservent leur propre position politique. Dans le cadre du troisième type, qui s'appuie sur le développement de l'idée d'une structure de groupement (réunion des offices fédéraux en un groupement), les liens entre les deux niveaux s'intensifient encore, en ce sens qu'un membre du gouvernement dirige à lui seul, politiquement et stratégiquement, deux à trois domaines d'activités de secrétaires d'Etat, sans prendre lui-même, en principe, les décisions d'ordre opérationnel. La direction immédiate de l'administration est l'affaire des secrétaires d'Etat.

La famille du modèle B a développé l'idée d'un Conseil fédéral élargi avec un renforcement du rôle de son président: le nombre des membres du collège passe à 11 ou à 13. Ils occupent la double fonction de membre du collège gouvernemental et de chef de département. L'augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral nécessite le passage d'un collège agissant lui-même à un collège dirigé par un président de la Confédération doté de compétences renforcées. Celui-ci reste en charge au moins deux ans, mais pas plus de quatre ans; il dirige un département présidentiel et dispose d'instruments centralisés pour conduire les activités gouvernementales et administratives. Dans les départements, les secrétaires d'Etat peuvent être engagés en qualité de représentants du chef du département.

133 Modèles écartés

Le Conseil fédéral a décidé de ne pas poursuivre dans la direction des modèles D (système gouvernemental parlementaire) et E (système gouvernemental présidentiel). Le texte qui suit, sommaire, vous présente les réflexions qui l'ont incité à ne pas vous proposer un type de gouvernement parlementaire ou présidentiel. Il a demandé au groupe de travail une étude plus poussée (étude du modèle D) pour déterminer si un système parlementaire était souhaitable. Il appuie en particulier sa décision concernant le modèle D sur les débats et les résultats de cette étude approfondie. L'étude de ce modèle est reproduite intégralement dans l'annexe du message; c'est pourquoi les considérations suivantes se limitent à un bref résumé.

Le passage à un système parlementaire ou présidentiel exigerait des modifications profondes de l'ensemble du système politique suisse. Or celui-ci, avec sa spécificité, ne se réduit pas à une combinaison d'éléments interchangeable à volonté. La structure politique de la Suisse n'est pas seulement caractérisée par les institutions étatiques fondées sur le droit, mais a également, en dehors de la sphère légale, des relations et des liens étroits avec les réalités sociales de ce pays. Elle est le reflet des particularités nationales. Un ordre empreint de fédéralisme, avec des droits de participation différenciés et des instruments largement développés sur le plan de la démocratie directe tiennent compte de la diversité des structures à l'intérieur de notre Etat (rencontre de différentes communautés culturelles et linguistiques, pluralités au sein de l'ordre social, existence de diverses minorités). Conditionné par tout ceci, le processus de décision démocratique est axé sur un large consensus. Les décisions politiques sont faites d'équilibre entre les intérêts et les opinions dans le cadre de procédures adoptées d'un commun accord. Le système politique est bâti de sorte qu'il puisse tenir compte des pluralités de cet Etat, et réaliser simultanément l'intégration nécessaire au plan intérieur (unité dans la multiplicité).

Le type idéal de système gouvernemental parlementaire ne se fonde pas sur une démocratie imprégnée de consensus (démocratie consensuelle) mais sur la concurrence que se livrent deux partis qui sont tous deux capables de gouverner (démocratie concurrentielle): celui qui a obtenu la majorité aux élections constitue le gouvernement en se fondant sur sa majorité parlementaire; l'autre est en constante concurrence avec lui et tente de reprendre la majorité pour accéder au gouvernement. Si l'on voulait transposer un tel système en Suisse, on n'aurait rien gagné. En effet, il suffit de considérer d'une part la dépendance institutionnalisée, et donc constante, du gouvernement face à la confiance du parlement (vote de défiance), et d'autre part le droit du gouvernement de dissoudre le parlement. Le fonctionnement du système parlementaire dépend essentiellement de la capacité des partis de former une majorité. Si ce système devait être introduit dans notre pays, il faudrait prendre - pour qu'il fonctionne bien - des mesures de soutien radicales. Le référendum législatif facultatif devrait subir de sérieuses restrictions; il faudrait prendre le chemin du système majoritaire et renoncer à l'égalité des deux chambres; il faudrait encore remettre en question les droits populaires, la position forte du parlement, l'indépendance des parlementaires, le système bicaméral avec la parité absolue de droits des deux chambres, le système collégial, la grande stabilité du gouvernement, le système électoral actuel et la structure variée et fédérale des partis.

En cas d'adoption d'un système gouvernemental présidentiel, des modifications profondes devraient aussi être apportées et intégrées au système politique suisse; ceci bien que la répartition du pouvoir, marquée sur le plan institutionnel, entre le parlement et le gouvernement, ait des similitudes avec les systèmes de gouvernement présidentiel. Aussi faudrait-il procéder à des modifications dans le domaine des partis politiques, car un paysage très fragmenté des partis (éclatement des partis) dans un combat institutionnalisé entre le président et le parlement conduirait à des blocages et à des paralysies. Il y aurait également lieu de prévoir des restrictions des droits populaires, si l'on voulait maintenir la pleine capacité opérationnelle du système (effets déstabilisateurs de la défaite du président en

votation populaire). Afin de garantir l'indépendance du parlement envers l'administration présidentielle, il y aurait lieu de doter le premier d'une "contre-administration" autonome, à l'exemple de ce qui se fait aux Etats-Unis. Le système présidentiel représente une monocratie où la direction de l'Etat est fortement concentrée dans les mains du président du pays. Celui-ci incarne le véritable gouvernement; les membres de son cabinet sont soumis à son autorité et ne répondent que devant lui. Une telle concentration de compétences éveille dans la conscience suisse un scepticisme à l'égard du pouvoir, scepticisme ancré dans les origines de la démocratie. Cette structure de gouvernement monocratique causerait en outre des problèmes de représentation des différents groupes culturels et linguistiques, et rendrait ainsi bien plus difficile la cohésion nationale. En renonçant à l'institutionnalisation d'un système présidentiel intégral, on n'exclut pas pour autant le renforcement de la fonction dirigeante de l'actuel président de la Confédération. Le Conseil fédéral examinera les idées développées à cet égard. (cf. ch. 15 du message).

Le succès de ces deux systèmes serait des plus incertains dans le cadre où s'exerce en Suisse l'activité de l'Etat, compte tenu des particularités helvétiques historiques et sociales, en partie irréversibles. Si certains effets positifs se faisaient certes sentir et apportaient des solutions à des problèmes actuels dans notre système spécifique de gouvernement, il naîtrait une multitude de questions et de difficultés. Une tentative si radicale de changer de système représenterait une entreprise audacieuse et très risquée, impliquant une issue des plus incertaines. On ferait bon marché de la capacité d'action et de la cohésion interne de notre Etat.

Les formes fondamentales et déterminantes des systèmes parlementaire et présidentiel remontent approximativement à l'époque où le gouvernement helvétique a été créé. Un regard porté sur les Etats à travers le monde démontre que les systèmes gouvernementaux parlementaire et présidentiel ne sont guère mieux placés, en comparaison du système actuel suisse, pour maîtriser les défis complexes de notre temps. A priori, ces deux systèmes n'offrent pas la garantie d'une meilleure structure politique. Du reste, il se révèle qu'aujourd'hui, des Etats dotés d'un gouvernement de type parlementaire ou présidentiel mettent aussi en oeuvre, et largement, des procédures gouvernementales axées sur le consensus. Ils veulent ainsi parvenir à des solutions cohérentes, compte tenu de la multitude des problèmes actuels, de l'infrastructure pluraliste et de la nécessité d'un consensus de nature démocratique pour trouver des solutions acceptables.

Globalement, il y aurait fort peu à gagner, pour l'efficacité de la conduite des affaires étatiques, à procéder à un changement de système gouvernemental pour adopter un système parlementaire ou présidentiel. Le Conseil fédéral reconnaît bien plus de potentialités d'amélioration très prometteuses dans le mode gouvernemental suisse caractérisé par la recherche de consensus. Il entend combler les lacunes existantes et activer de façon novatrice la réforme du gouvernement en se basant sur ce système. A ce stade, on se référera au chiffre 15 du message. Le Conseil fédéral y expose la façon dont il entend exécuter la réforme gouvernementale en tant que réforme globale de la direction de l'Etat.

134 Réforme progressive (par phases)

En juin 1992, le Conseil fédéral a choisi la méthode à appliquer dans le cadre de la procédure de réforme gouvernementale. Ayant apprécié la situation, il a conclu qu'il fallait réaliser immédiatement une première étape dans le domaine du gouvernement et de l'administration, étape dépassant de simples mesures d'urgence. Afin d'y réaliser une réforme résolue en temps utile, le gouvernement a décidé d'entamer à une première phase - elle sera désignée par la suite par "réforme 1993" - dans le cadre de la constitution fédérale en vigueur, et d'utiliser à cet égard toutes les possibilités offertes par celle-ci. Cette réforme doit pouvoir entrer en force au début de la nouvelle législature, soit à fin 1995. Le Conseil fédéral a donc choisi un modèle de gouvernement qui tienne compte des exigences précitées. Ce modèle, qui se fonde sur une combinaison des modèles A et C, est décrit ci-après, au chiffre 135.

La réforme 1993 constitue le premier pas d'un processus dynamique de réforme gouvernementale. Une seconde phase suivra, dont les thèmes seront plus nombreux; elle sera plus approfondie et englobera aussi la sphère constitutionnelle. La présente phase ne fait pas d'une nouvelle structure gouvernementale (forme gouvernementale) une priorité, mais traite des structures et des procédés de direction adoptés dans tout le système gouvernemental. Des sujets essentiels concernant la direction de l'Etat constitueront le pivot de cette nouvelle phase. Une approche réaliste conduit à inclure dans les réflexions les fondements et les éléments porteurs de l'"édifice gouvernemental", autrement dit les thèmes de la direction de l'Etat, que viendrait ensuite coiffer un toit construit sur mesure, l'organe de gouvernement lui-même. Ainsi, des innovations seront introduites lorsqu'elles se révéleront judicieuses, fructueuses, pratiques et progressives. Et il sera possible aussi de mieux évaluer les chances de succès en votation populaire, parce qu'on aura évité de présenter au souverain un projet hypertrophié et attaquable simultanément sous différents angles.

Le projet concret de la seconde phase, la réforme de la direction de l'Etat, est décrit au chiffre 15 du message.

135 Modèle préconisé pour la réforme 1993

S'appuyant sur la concrétisation des projets de modèles (cf. ch. 132), le Conseil fédéral a opté en juin 1992 pour une solution s'inspirant, dans son principe, du modèle à deux niveaux, structuré de façon à associer les échelons de direction (modèles A/C, troisième type). Mais il ne doit pas y avoir de véritable séparation des niveaux stratégique et opérationnel. A été choisie une solution où le principe de la collégialité est maintenu, où les membres du Conseil fédéral demeurent chef de département, où des secrétaires d'Etat sont engagés pour renforcer les fonctions de direction, où enfin les structures administratives sont adaptées aux conditions changeantes.

Le GSDC a reçu le mandat d'élaborer un modèle concret. Il a présenté à cet effet des propositions, dont le gouvernement a approuvé le principe en novembre 1992. Ainsi les contours essentiels de la réforme 1993 étaient-ils fixés. Le groupe de travail a été chargé de préparer le projet de réforme en collaboration avec la Chancellerie fédérale, et ce, dans le délai d'une année. Le projet de nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration a par la suite largement repris les propositions de réforme précitées et esquissées dans le sommaire dressé ci-dessous.

La réforme 1993 vise à décharger les membres du Conseil fédéral, afin qu'ils puissent se consacrer surtout et plus encore aux affaires collégiales. En tant que collège, le Conseil fédéral doit concentrer en priorité ses efforts sur les tâches de direction de l'Etat. Ses membres doivent pouvoir déléguer les obligations attachées à la direction du département, aux relations avec l'étranger, avec le public ou avec les assemblées parlementaires.

A cet effet, des structures plus souples de direction et d'administration doivent être créées. La clé de cette mobilité accrue réside dans l'élargissement de la compétence d'organisation du Conseil fédéral. Ainsi celui-ci peut-il adapter périodiquement aux besoins l'organisation du pouvoir et la structure de l'administration, et continuer à les améliorer en les innovant. Cet élargissement de compétence d'organisation touche également la manière de diriger le département. Chaque chef de département doit pouvoir, en accord avec le Conseil fédéral, largement organiser ses structures de direction départementale en fonction de ses propres besoins.

Autre point essentiel: l'institution des secrétaires d'Etat. Grâce à la nouvelle forme donnée à cette fonction, qui se distingue de celle des secrétaires d'Etat en titre tels qu'ils existent aujourd'hui, les membres du Conseil fédéral doivent pouvoir bénéficier d'un appui supplémentaire au niveau le plus élevé. Notre modèle prévoit une grande diversité favorisant la souplesse d'utilisation des secrétaires d'Etat: ceux-ci seront engagés au niveau du département, des groupements ou des offices. Ils pourront se voir confier des tâches axées aussi bien sur la gestion interne (fonctions de direction, de conseil et de coordination) que sur les relations avec l'extérieur (fonctions de représentation envers le parlement, l'étranger et le public). Le chef du département doit pouvoir décider des tâches qu'il entend confier aux secrétaires d'Etat.

14 Les innovations de la réforme 1993

141 Une réforme réalisable

Le chiffre 12 a mis en évidence les besoins de réforme dans le cadre du système de gouvernement en vigueur ("principe de la direction de l'Etat") et de la forme de gouvernement (structure et fonction de l'organe de gouvernement). Une réorganisation profonde et radicale de la réglementation actuelle, qui impliquerait un véritable changement de système, exige des modifications importantes de la constitution, des lois et des conditions politiques extérieures

aux affaires de l'Etat (p. ex. les partis), comme le montrent les modèles exposés au chiffre 131. Des innovations plus ou moins appréciables seront nécessaires dans le cadre du Parlement, des tribunaux et des droits populaires, car toutes ces institutions sont liées d'une certaine façon au gouvernement. Afin de trouver de larges bases aux accords nécessaires à de telles transformations et pour transposer la nouvelle réglementation dans la réalité, des efforts notables, aux niveaux politique et matériel, s'avèrent indispensables. Car les nouveautés ne peuvent être simplement décrétées; elles doivent, en plus de leur fondement objectif et de la reconnaissance de leur légitimité, être acceptées par les autorités et surtout par le peuple. Les conceptions de base, le comportement politique, l'usage des mécanismes politiques, tout ceci doit être adapté et transformé. Il est évident que de tels efforts et de tels changements nécessitent du temps, et si celui-ci n'est pas investi à cet effet, les réformes sont vouées d'avance à l'échec.

Le Conseil fédéral appliquera les réformes qui s'imposent sur la base des contingences politiques, et selon l'urgence. L'ensemble du programme consiste d'abord, comme nous l'avons déjà exposé en détail (cf. ch. 124), à assurer à partir de l'unité du gouvernement, la faculté de diriger, la capacité d'agir, la maîtrise des tâches, la cohésion de la nation, l'activité au plan international. Les étapes nécessaires à court terme doivent être réalisées en une première phase, qui est la réforme de 1993. La constitution en vigueur autorise les mesures requises, de sorte que leur application paraît possible en un bref laps de temps. Au début, on peut éviter une procédure de révision de longue haleine, qui nécessiterait absolument la révision du droit constitutionnel et la restructuration d'autres organes étatiques. Ainsi les réformes à brève échéance entreront en vigueur avant ou au début de la nouvelle législature (fin 1995), à condition bien sûr que le législateur soit disposé de son côté à traiter et à adopter rapidement le projet de réforme 1993. Une fois cette première étape franchie, la seconde phase, plus radicale et plus complète, pourra être entamée dans les secteurs où cela s'avère indiqué.

Cependant, ce serait une erreur que de juger la réforme 1993 ici présentée comme un simple train de mesures immédiates, de portée limitée. Il ne s'agit pas d'un "programme d'urgence" exécuté en toute hâte, mais bien d'innovations importantes, en quantité modérée. Se suffisant à elle-même, elle s'attaque à ce qu'exige manifestement aujourd'hui la situation de l'Etat dans son ensemble, et à ce qui est applicable sur ce plan. Elle ne constitue pas une simple phase de préparation pour l'étape suivante; ce n'est pas non plus une mesure transitoire ni, à plus forte raison, un projet tendant à rassurer lorsque la situation politique est tendue et difficile. Au contraire, il s'agit de prendre, ici et maintenant, les décisions qui s'imposent au niveau structurel et fonctionnel, vu les mutations rapides de la scène politique et de la société, la forte poussée des besoins d'intervention de l'Etat, et les obligations de plus en plus nombreuses du gouvernement, sur le plan interne comme à l'extérieur. Ainsi est-il question d'adaptation aux conditions nouvelles et à des besoins inédits, mais les modifications visent aussi la stabilité et la cohérence de la direction de l'Etat, dans une période caractérisée par les incertitudes, par les difficultés de se forger une opinion et par une politique menée à la hâte. Avec la réforme 1993, nous avons l'assurance que la Confédération est gouvernable, dans la perspective du moment présent et à court terme.

Compte tenu de ses buts exprimés à plus d'une reprise, la réforme 1993 privilégie six domaines, abordés ci-dessous.

142 Renforcement du principe de la collégialité

Le projet maintient le principe de la collégialité. Celui-ci correspond depuis toujours aux convictions les plus profondes qui sont à la base de l'Etat et en constituent la légitimité. Ce principe sera maintenu au niveau décisionnel dans des institutions politiques et économiques très diverses, où s'exerce un pouvoir de décision. Les procédures de décision actuelles, telles qu'on les trouve par exemple dans les grandes organisations de l'Etat et de la société, se révèlent complexes et exigeantes. Et dans ce contexte, il est manifeste que le principe de la collégialité gagne du terrain, tout en faisant ses preuves. Qu'il puisse entraîner avec lui des éléments de pouvoir personnel, par exemple sous forme d'une présidence bien affirmée, ou dans le cadre de la direction des unités subordonnées, cela n'est pas exclu. Mais même lorsque de l'extérieur, il semble que des organes prennent à eux seuls les décisions, comme dans le système présidentiel, il existe en réalité des structures et des fonctions collégiales agissant de manière informelle et déterminante.

Au demeurant, le principe de la collégialité revêt des formes très diverses, précisément dans le domaine de la conduite de l'Etat. Ainsi cette structure, qui était usuelle au XIX^e siècle, s'est constamment développée. Dans les années soixante et septante de ce siècle, la Confédération et nombre de cantons ont mené à bien des réformes gouvernementales et administratives, et ont alors cherché sans hésitation à maintenir et à renforcer ce principe. Un moyen a notamment fait ses preuves: il s'agit d'un état-major général et efficace, au service du collège gouvernemental et de son président (Chancellerie fédérale, certaines chancelleries d'Etat, autres organes d'état-major).

Le principe de la collégialité recèle des complications qui lui sont inhérentes et particulièrement spectaculaires dans un Etat fortement pluraliste, lequel connaît la pression réelle exercée sur des gouvernements constitués de plusieurs partis et sur des coalitions disjointes. C'est une réalité que l'on connaît très bien en Suisse. Préserver le gouvernement en tant qu'unité capable d'agir, et maintenir son indépendance envers des groupes d'influence non étatiques, exige des efforts remarquables. A cet égard, l'expérience, la bonne volonté des personnes impliquées et des forces politiques, la souplesse et la volonté de s'adapter sont de véritables atouts. Mais il faut également, parallèlement aux conditions institutionnelles, des actions personnelles et des modes de comportement que les dispositions légales ne sauraient imposer. C'est une caractéristique des organes étatiques les plus élevés que de devoir eux-mêmes s'assurer de la réalisation conforme de leur institution, et ceci essentiellement par leurs propres moyens. Ces organes doivent aussi maintenir leur bon fonctionnement, en comptant avant tout sur eux-mêmes. D'une façon générale, la Suisse peut considérer qu'elle a su créer constamment les conditions nécessaires pour aménager favorablement le principe de la collégialité. Des situations ou des périodes conflictuelles ou difficiles à gérer ont été

régulièrement surmontées. Le Conseil fédéral ne fait donc pas preuve d'un optimisme de circonstance, ni d'un sens timide des réformes lorsqu'il aspire, à l'occasion de la réforme 1993, à maintenir le principe de la collégialité et à favoriser son amélioration comme il se doit.

C'est surtout depuis les années 60 que le Conseil fédéral s'est efforcé de maintenir prudemment le principe de la collégialité et de le revaloriser, essentiellement en fonction des objectifs fixés par la loi de 1978 sur l'organisation de l'administration. Il y a réussi dans une large mesure, même si d'autres organes et le public en général semblent peu enclins à le reconnaître. Mais le gouvernement n'oublie pas qu'il n'a pas encore atteint l'idéal en la matière. De plus, des forces adverses se sont révélées toujours plus puissantes ces dernières années, alors que les conditions changeaient. Ces forces ont milité en faveur du principe de la structure départementale. Les tâches accrues des départements, la multiplicité des obligations aux plans intérieur et international, la multiplication des interventions du Conseil fédéral sur incitation de l'Assemblée fédérale, les organisations nationales, la personnalisation croissante de la vie politique, voilà quelques exemples de telles adversités.

La réforme 1993 traduit la volonté déterminée du Conseil fédéral de renforcer au mieux le principe de la collégialité. En soi, les textes juridiques ne peuvent exprimer que partiellement cette volonté, et sa réalisation dépend fortement du comportement de base et quotidien de ceux qui exercent une charge officielle. Comme nous l'avons déjà mentionné, le "devoir de collégialité" ne peut pratiquement être imposé sur le plan légal: ce devoir se fonde surtout sur l'engagement et la bonne disposition des individus.

Afin que le principe de la collégialité soit appliqué le mieux possible, le projet de loi a prévu en priorité le moyen suivant. Il s'agit de décharger les membres du Conseil fédéral du fardeau de la direction des départements. En effet, cette démarche est plus efficace et d'un effet plus durable que ce qu'ont jamais permis toutes les mesures prises jusqu'à ce jour. A cet égard, la délégation de tâches et la constitution d'états-majors ne suffisent plus. Il faut y ajouter un renforcement du personnel, par l'engagement de cadres spécialisés. Les secrétaires d'Etat sont l'institution qui convient. Ils assistent, représentent et déchargent les chefs de département dans la mesure de leur situation concrète, professionnelle et personnelle; le membre du Conseil fédéral peut et doit consacrer la disponibilité ainsi gagnée aux affaires du collège gouvernemental. De plus, entre en jeu une concentration délibérée de l'activité collégiale, qui fera appel, pour les affaires mineures et accessoires, à des procédures simplifiées et à de nouvelles possibilités de délégation.

Pouvoir se consacrer intensément aux affaires collégiales, et être libre d'y travailler, tant au plan intérieur qu'extérieur, sans hâte ni pression, crée - même si ce n'est peut-être pas très visible en surface - un nouveau style: une nouvelle façon harmonieuse de gouverner, en fonction de notre pays, de ses obligations et de ses besoins. En bref, et pour caractériser ce style, c'est la faculté d'approfondir la connaissance des affaires qui engendre une cohérence certaine et une solidarité renforcée de l'organe de direction constitué en une unité. Il y règne - contrairement à ce que l'on rencontre au sein de bien d'autres corps constitués, à l'étranger

aussi - un calme intérieur et une atmosphère sereine. C'est là le seul cadre propice au développement d'une vision générale et à long terme des problèmes que se doit d'avoir un gouvernement digne de ce nom. En fait, il n'est pas question de supprimer par là toute hâte, surcharge ou confusion, des facteurs caractérisant souvent l'action politique à une échelle presque mondiale, et en tout cas sur le plan fédéral. Car ces traits révèlent la condition actuelle de la société et de l'Etat, ainsi que le comportement politique d'aujourd'hui.

Le gouvernement ne peut pas simplement vivre en marge du monde moderne et de son rythme effréné. Il doit être en mesure de prendre en temps voulu des décisions souvent urgentes, de réagir judicieusement et sans retard en cas d'événements soudains ou de revirements inattendus, ou de faire preuve d'innovation. Mais il peut aussi éveiller et entretenir ainsi des forces adverses et s'assurer, en tous cas, qu'en vertu de son propre style, les problèmes essentiels de l'Etat seront traités avec l'esprit de synthèse, la clarté et la réflexion requis. Si des "idées stratégiques" et des "actions stratégiques" sont constamment exigées, ce sera bien dans le cadre de ce collège cohérent et homogène qu'elles seront mises en oeuvre de la meilleure façon que l'on puisse envisager de nos jours, grâce à l'intensité, à l'ampleur et à la collégialité évoquées.

143 Principe de la structure départementale moderne

Le collège gouvernemental a besoin, s'agissant des problèmes touchant à la direction de l'Etat, d'une "distance spécifique" par rapport aux événements mineurs. Il veille à ce que des affaires mineures, quoique provoquant beaucoup de bruit, ne l'arrêtent ou ne le submergent. Malgré cela, il ne peut être efficace, en tant que gouvernement, qu'à la condition de demeurer au fait des événements, des besoins et des façons de penser déterminant la vie quotidienne de l'Etat, de la société et des hommes. Il lui faut des connaissances sûres et immédiates concernant les problèmes et leurs solutions possibles. Il doit garder le contact avec l'expérience et les affaires qui concourent à déterminer l'action étatique. Seul le fait d'établir des liens permet de mener une politique gouvernementale cohérente, de mener activement les actions gouvernementales, de conférer une légitimité certaine au gouvernement au sein de l'Etat et de la société.

Les liens les plus sûrs et les plus directs se révèlent efficaces lorsque le membre du gouvernement est en même temps à la tête d'un département. Les membres du Conseil fédéral doivent demeurer des chefs de département. Il ne faut pas renoncer à la dualité du principe de la collégialité et du principe de la structure départementale. Mais pour que le collège gouvernemental parvienne à fournir les prestations définies, et que ses membres ne sombrent pas dans une surcharge due à leur double fonction, il faut une transformation radicale et efficace de la direction des départements. Jusqu'à maintenant, il a certes toujours été question que les membres du Conseil fédéral soient déchargés des tâches départementales. Et en pratique on a réussi à franchir un pas dans cette direction, par exemple après les réformes de 1914 et de 1968/78. En dernier lieu, on s'est encore rapproché du but grâce à la constitution d'états-

majors efficaces, à l'institution des collaborateurs personnels et à la délégation de tâches aux offices ou aux groupements. Mais le gain réalisé a été assez rapidement compensé par l'accroissement des obligations imparties tant au département qu'au gouvernement.

S'il convient d'une part de donner au gouvernement le temps et l'énergie dont il a besoin, et d'obtenir d'autre part de la direction du département qu'elle soit de qualité supérieure sans tomber pour autant dans la surcharge, la seule solution judicieuse consiste à renforcer la tête du département. La manière la plus simple et la plus sûre d'y parvenir est d'impliquer davantage de personnes dans la direction du département. Les personnes recrutées seront d'une qualité professionnelle exceptionnelle, bénéficieront des compétences requises et feront preuve de qualités complémentaires ou renforçant celles du chef de département. Des secrétaires d'Etat sont en mesure de rendre sensiblement plus aisées pour le membre du Conseil fédéral les tâches propres à la direction départementale. Leur position et leur engagement peuvent différer d'un département à l'autre. Ils seront bien plus productifs et efficaces s'ils s'adaptent aux personnes impliquées, aux tâches du département et aux situations particulières. Parallèlement aux secrétaires d'Etat, le chef de département doit pouvoir compter encore sur des collaborateurs personnels et sur un secrétariat général chargés de l'assister directement. Les pouvoirs de délégation demeurent: ils seront toutefois plus transparents et revêtiront une forme simplifiée.

Le renforcement du personnel et le partage des tâches supposent une liberté et un devoir d'organisation. Le chef doit donc être autorisé à constituer son département, à partager les tâches sur le plan interne, à attribuer les compétences, à instituer des contrôles, de telle manière que ses services fournissent les meilleures prestations possibles dans le cadre de l'administration générale de la Confédération et selon les objectifs fixés par la constitution, la loi et les décisions du Conseil fédéral.

Il serait irréalisable, sur le plan pratique et politique, de restreindre soudainement le nombre des tâches, les compétences et les possibilités d'action du département et d'en limiter d'autant et immédiatement l'organisation, comme certains l'exigent de temps à autre. En tout cas, un tel démantèlement n'est pas envisageable, aussi longtemps que la Confédération devra continuer à assumer la diversité et la quantité des tâches qui lui sont aujourd'hui confiées. Les déréglementations, les privatisations, les statuts d'autonomie dont on parle apporteront certes des allègements; mais jusqu'à présent, fort peu de véritables moyens d'importance se profilent à l'horizon. S'agissant de l'organisation moderne de l'administration fédérale, l'effort continuera donc à porter, à plus ou moins long terme, sur les transformations, les restructurations et les rationalisations de procédures. A cet égard, le département représentera toujours l'unité matérielle d'importance placée sous le pouvoir de décision ultime et unique du chef de département, qui en porte la responsabilité politique. Mais le projet de loi, lorsqu'il définit les innovations administratives, part de l'idée de maintenir une structure souple, capable de s'adapter, fidèle à ses objectifs, et économique. Le pivot en sera l'office fédéral intégré au sein du département. Mais les limites et la composition de ce dernier doivent être débarrassées des rigidités et des lourdeurs. Ainsi en un premier temps, la composition des of-

fices - avec d'éventuelles constitutions de groupements - et ensuite des départements, favorise la structure et l'efficacité les plus judicieuses de l'administration dans son ensemble. Des "lignes directrices pour la direction de l'administration", modernes, et une formation systématique et permanente doivent maintenir les capacités des dirigeants au meilleur niveau.

D'une façon générale, le chef de département aura la responsabilité d'établir et de faire agir son organisation de sorte que l'administration devienne moderne et efficace.

144 La souplesse, une règle d'organisation

Si l'on veut que la direction du département, et donc de l'administration, atteigne et garde le niveau supérieur requis, il faut assouplir les schémas de pensée habituels et se défaire de la rigidité des structures et des fonctions pour organiser le gouvernement et l'administration. Il est vrai que la réforme de 1968/78 a brisé de nombreux immobilismes, et que la souplesse de l'organisation recherchée à l'époque a réellement fait des progrès notables. Cependant, le développement intervenu depuis lors et les besoins actuels ont à nouveau dépassé les moyens d'alors. L'Etat est entré dans une période exigeant une grande souplesse d'organisation. L'évolution rapide et continue des paramètres que l'Etat doit maîtriser appelle des modifications semblables des structures du gouvernement et de l'administration à tous les niveaux. Maîtriser les domaines du gouvernement et de l'administration par des procédures efficaces, peu onéreuses et sensées, revient à donner la possibilité d'adopter en temps opportun des innovations adéquates au niveau de l'organisation. La règle de la souplesse doit être respectée et appliquée.

La flexibilité ne signifie pas que l'organisation doive être en constante mutation, dans tous ses secteurs. Elle ne doit pas générer d'incertitudes organisationnelles ni se prévaloir de théories nouvelles cédant à la mode, ce d'autant plus que les certitudes souhaitées peuvent naître de la stabilité et de la constance de l'organisation étatique, au milieu des fluctuations que subissent l'Etat et la société. De telles certitudes peuvent résulter aussi des difficultés à se forger une opinion. La souplesse de l'organisation consiste en une modification sensée et bien pesée, intervenant dans un délai approprié, sans frais dispendieux ou générateurs de retards, et ayant pour but de fournir, dans chaque unité d'action, les prestations les meilleures et les activités attendues. Sur le plan de l'organisation, la souplesse favorise le maintien de la cohésion globale du gouvernement et de l'administration. Elle évite la rigidité nocive des formes d'organisation et des interventions de l'Etat.

Au niveau fédéral, la tâche et la compétence d'organiser, que l'on désigne encore comme le "pouvoir d'organisation", sont réparties entre le gouvernement et l'administration. En effet, une part de l'organisation est régie par la constitution elle-même (en particulier les art. 95 à 104), une autre est confiée au législateur (cf. art. 85 ch. 1, cst.), la partie prépondérante est confiée au Conseil fédéral (cf. p. ex. les textes d'application de la loi sur l'organisation de l'administration); enfin, souvent, des unités administratives de rang inférieur sont également

dotées de pouvoirs d'organisation. Il est évident que, lorsque la constitution fédérale ou des lois fédérales doivent statuer sur des transformations d'ordre organisationnel, les procédures peuvent s'avérer de longue haleine. Une durée de trois à cinq ans n'est pas une exception pour les révisions des lois sur l'organisation opérées par l'Assemblée fédérale. Des thèmes de moindre importance peuvent, par suite de difficultés de calendrier ou de divergences politiques, conduire à de longues procédures parlementaires. C'est pourquoi le but recherché par la souplesse de l'organisation n'est pas nécessairement atteint.

Le présent projet de loi cherche une voie praticable. La loi régit ce qui est important et essentiel à l'organisation du gouvernement et de l'administration, avec la perspective d'une certaine longévité; elle laisse cependant au Conseil fédéral ou au chef de département ce qui requiert une grande souplesse; le pouvoir d'organisation est aussi confié aux directeurs d'office pour qu'ils en règlent les modalités. Le gouvernement en particulier sera doté de compétences plus étendues, ainsi pour la formation autonome des offices fédéraux et des départements. Le choix des secrétaires d'Etat doit lui être confié, afin de maintenir ces postes à l'écart des manœuvres politiques et pour éviter d'avoir à justifier de manière exhaustive les nominations opérées. Les chefs de département seront responsables de l'organisation de leur département et de la direction du personnel, plus clairement et plus complètement que par le passé. Les règles proposées allient compétence et responsabilité. Le Conseil fédéral et les chefs de département sont responsables de la bonne gestion de l'administration en général et de la leur. Mais qui doit assumer une responsabilité a besoin de la compétence. C'est pourquoi le pouvoir d'organiser les structures et les fonctions, et d'ordonner les procédures d'exécution adéquates, doit être conféré au Conseil fédéral et aux chefs de département. En outre, il convient de constater que les dispositions précitées en matière d'organisation supposent des connaissances de l'activité gouvernementale et administrative. Celles-ci seront d'autant plus précises qu'elles seront le fruit d'une longue et constante pratique. C'est la raison pour laquelle la plupart des Etats étrangers confient aussi des tâches d'organisation au gouvernement et aux ministères. La direction, telle que les interventions parlementaires l'exigent du Conseil fédéral, présuppose - et ceci en constitue la manifestation - que les compétences d'organisation déterminantes reviennent à l'organe de direction institué. Et la souplesse recherchée dépend essentiellement du fait que le pouvoir d'organisation soit conçu de manière flexible et agisse comme tel. La réglementation proposée permet de garantir une organisation moderne.

145 La coordination, une règle d'organisation

Au cours de ces dernières décennies, le besoin de coordination a considérablement augmenté au sein de l'administration, comme dans le cadre des relations avec d'autres administrations et avec des tiers. Plus les affaires se compliquent, plus la nécessité de créer une cohésion

globale croît, et plus il devient impérieux de prendre en compte à temps tous les aspects essentiels de l'exécution d'une tâche. A cet égard - et si l'on s'en réfère entre autres à l'administration fédérale - il ne faut pas seulement considérer les besoins interdisciplinaires et supra-départementaux, mais aussi l'interdépendance toujours croissante des affaires en provenance de différents échelons, des cantons, de l'étranger et aussi, de divers domaines d'influence, comme les organes d'exécution privés. Les besoins de coordination croissent en outre dans la mesure où des activités décentralisées et confiées à des responsables autonomes (mesures de déréglementation!) devront continuer à être assumées dans l'intérêt général. La coordination est en quelque sorte la haute école et la première nécessité d'un gouvernement et d'une administration modernes.

Dans tous ces domaines, la coordination doit assurer par anticipation l'exécution à point nommé des tâches, et en cas de doute au sujet de la compétence, elle a l'obligation de provoquer une décision immédiate. Ainsi l'on évitera que des initiatives concernant l'objet traité ne capotent, et que ne se fassent des traitements à double. En réalité, la coordination est d'une importance capitale pour les affaires relevant de la compétence gouvernementale, mais elle l'est aussi pour les décisions prises à des échelons inférieurs. Elle n'est pas moins impérative pour l'activité de l'administration en tant que telle, que ce soit dans les domaines de la délégation en matière de législation, ou de l'exécution de la loi. Elle est importante pour la planification financière et pour les contacts avec l'étranger. C'est une nécessité absolue, entre autres choses, pour les mandats de planification, les expertises et la constitution de délégations.

Le projet de loi tient largement compte de l'accroissement constant du besoin de coordination. Du point de vue du personnel, les premiers responsables de la coordination interdépartementale sont le chancelier de la Confédération et les secrétariats généraux des départements. Mais le Conseil fédéral est, en fin de compte, aussi un organe de coordination, à l'échelon le plus élevé. Les secrétaires d'Etat pourront être chargés de tâches de coordination, et les conférences de coordination institutionnalisées garantiront que les besoins en la matière ne resteront pas occultés, donc qu'ils seront satisfaits.

La coordination est donc une tâche de direction de première importance. Elle est une fonction auxiliaire de nombreuses charges publiques. L'administration moderne, dispensatrice de services, n'est pas envisageable sans coordination. La position centrale que la constitution fédérale et surtout la pratique des affaires de l'Etat attribuent au Conseil fédéral et aux directions des départements est caractérisée, pour une part essentielle, par des tâches de coordination. La LOA en vigueur le relevait déjà, le nouveau projet confère à la coordination, de façon institutionnelle et sous forme de normes contraignantes, une importance sensiblement renforcée et soulignée.

Une loi d'organisation étatique qui reste fidèle au système de gouvernement de droit constitutionnel ou même à la forme de l'Etat, et qui n'introduit pas une réglementation foncièrement nouvelle, demeure discrète par nature et ne se manifeste pas par de longs développements. Ceci vaut également pour le projet de loi relatif à la réforme 1993. Des points essentiels de la réforme, comme le renforcement du principe de la collégialité avec son style de gouvernement transformé, ne sont pas totalement transposables dans des normes de droit, et doivent être en partie exprimés par des dispositions constitutionnelles générales, de sorte que seule l'interprétation concrète puisse pleinement en définir le contenu (cf. à ce sujet le ch. 22, Commentaires relatifs aux dispositions particulières, notamment les introductions de chaque titre, chapitre et section). D'autres points essentiels, comme une direction moderne de département, doivent être recherchés dans l'ensemble du projet de loi, en fonction des objets traités, et ne seront totalement évidents que si la loi est considérée dans son ensemble. Il en va de même pour les décisions fondamentales en matière d'organisation, comme la souplesse accrue ou les fonctions de coordination étendues qui, par nature, ne peuvent être rassemblées dans un chapitre séparé. En ce qui concerne l'institution des secrétaires d'Etat, une innovation devrait apparaître, au mieux, comme une simple modification.

Dans le commentaire article par article, l'institution précitée est traitée en détail (titre troisième, chapitre 2, section 2). On y trouve aussi bien l'essentiel que des points de détail, et on pourra s'y référer.

Ici, dans la partie générale, on se contentera de souligner ce qui suit: l'institution des secrétaires d'Etat touche presque tous les points de la réforme, que ce soit en tant qu'objectif ou en tant que moyen d'innovation. Les secrétaires d'Etat ont systématiquement leur place dans les hautes sphères du département et doivent permettre une direction de département efficace et organisée de façon moderne. Ce faisant, ils sont à nouveau au service de la réforme du collège gouvernemental. Et du même coup, ils deviennent un soutien pour la haute direction de l'administration.

Afin que la nouveauté que constituent les secrétaires d'Etat ne modifie pas totalement le système de gouvernement, mais déploie tout de même l'efficacité recherchée, le projet de loi emprunte une voie inconnue des principes d'organisation traditionnels, bureaucratiques et statiques. Il abandonne l'idée d'une direction schématique et dogmatique des départements. Car de toute façon, on ne peut réellement trouver dans tous les départements des tâches également structurées, les mêmes procédures et les mêmes cadres. De plus, le projet de loi s'est défait du présupposé tenace, selon lequel les chefs de département ne seraient pas désireux d'organiser leur département de manière adéquate et efficace. Enfin, il établit clairement la responsabilité primaire du chef de département en ce qui concerne l'organisation adaptée et efficace de ses services. Cet objectif sera atteint en lui remettant une part décisive du pouvoir d'organiser la direction du département, cette mesure se superposant aux compétences d'organisation du collège gouvernemental; ceci ressortira particulièrement lors de

l'adoption des normes applicables aux secrétaires d'Etat. La souplesse couplée à la responsabilité n'est pas destinée à dégénérer - et d'ailleurs tel n'est point son propos - en une dynamisation de l'organisation du gouvernement et de l'administration. La souplesse n'est pas un but en soi. Ce n'est pas un champ d'expérimentation pour une multitude d'innovations. Le projet de loi assure, malgré ses contraintes et grâce à une répartition nuancée des compétences, un usage harmonieux des mesures d'organisation les plus importantes. Mais il n'est nullement question par là d'étouffer la verve, l'impulsion et la force du chef de département, qui veut amener son département à l'excellence, que ce soit sur le plan matériel ou au niveau du personnel.

Choisir d'excellents secrétaires d'Etat, leur conférer le statut et les devoirs qui leur conviennent à tous égards, créer les conditions propices à une collaboration selon les nécessités concrètes, obtenir et maintenir la qualité de direction à un niveau élevé, et par conséquent promouvoir l'image du département, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration, tels sont les objectifs du chef de département. En les atteignant, il déterminera la valeur et l'utilité des secrétaires d'Etat. Il prouvera ainsi qu'il a bien assumé la part du pouvoir d'organisation qui lui revient.

Et ceci nous amène à une autre exigence absolue pour la réforme du gouvernement et de l'administration: le chef de département devra investir une part considérable de sa capacité de direction et de son temps dans l'organisation de son département, sous les aspects matériels et ceux du personnel. Il devra y ajouter l'effort personnel nécessaire à la bonne conduite du département.

En conséquence, des modifications s'imposent nécessairement en ce qui concerne les traits essentiels de direction auxquels on se tenait jusqu'ici. S'agissant des chefs de département, il est inéluctable de procéder à la réorganisation de leur activité et d'adopter de nouveaux modes de pensée. Il incombera aussi bien aux collaborateurs placés sous sa direction qu'à l'Assemblée fédérale, aux groupes parlementaires, aux directions de partis, mais aussi aux cantons et à la collectivité, de se faire à l'idée que les obligations du chef de département sont ce qu'elles sont et que leur accomplissement sera conforme aux exigences d'une direction efficace au sein du collège gouvernemental et à la tête du département, sans oublier les relations avec l'extérieur. Les chefs de département ne sont pas des spécialistes. S'attendre à ce qu'un conseiller fédéral sache tout, et puisse renseigner constamment et immédiatement sur tout ce qui se passe dans son département, est une habitude dont il faudra se défaire. On sera simplement en droit de compter sur une présence dosée et échelonnée en fonction de l'importance des affaires. Le chef de département règle son temps et son activité selon les besoins qu'il juge corrects de satisfaire en sa qualité de membre du gouvernement et de chef de département. C'est pourquoi des répartitions et des soutiens sont nécessaires dans le travail effectué au sein du département. Les secrétaires d'Etat représentent les premières forces qualifiées à cet effet. Il en sera souvent de même pour la préparation des délibérations du gouvernement, qui prennent toujours plus de temps et exigent toujours plus de connaissances. Il

faut le répéter, le chef de département doit mettre à contribution les secrétaires d'Etat de telle manière qu'ils lui apportent la décharge et le soutien attendus.

Le projet de loi a gardé toute la souplesse voulue en ce qui concerne les secrétaires d'Etat. Mais il n'empêche ni ne freine en aucune façon le perfectionnement du système de gouvernement suisse selon l'un ou l'autre modèle (cf. ch. 15 ci-après) ou selon des variantes de ces modèles envisageables aujourd'hui. La souplesse que le projet de loi propose au sujet de cette nouvelle structure constitue au contraire une condition avantageuse pour réaliser les réformes actuellement nécessaires, et pour donner un bon départ aux activités nouvelles qu'elles impliquent.

147 Réorganisation de l'administration fédérale

Le projet d'assouplissement des structures de l'administration et de ses structures de direction et la compétence d'organisation ont déjà fait l'objet de maintes discussions. Diverses dispositions du projet de loi traitent ces questions, notamment les articles 48 et 49. Leur objectif est de permettre de réorganiser l'administration fédérale et d'améliorer son mode de direction (réforme de l'administration), à la faveur de la réforme 1993. Il s'agit d'une part de réorganiser les départements et d'autre part de créer des instruments de direction adaptés aux unités administratives concernées et à leur tâches.

On ne peut réorganiser les départements que si l'on fixe d'abord les critères que l'on appliquera. Or ces critères doivent être choisis en fonction du but de la réforme entreprise.

Ce but est le suivant: il s'agit de promouvoir et de garantir l'efficacité, l'opportunité, la coordination et la conformité aux situations et aux objectifs de l'activité du gouvernement, bien que d'autres facteurs entrent également en jeu, tels que la qualification de l'équipe gouvernementale.

Trois critères classiques reviennent régulièrement au premier plan dans les débats sur la réorganisation des départements:

1. la connexité des tâches, c'est-à-dire la cohérence interne et l'appartenance à un même domaine des tâches confiées à un département - ce qui n'est d'ailleurs pas facile à réaliser avec sept départements; toutefois, on espère de ce critère des effets de synergie;
2. les impératifs de gestion, critère pour lequel le nombre des personnes directement subordonnées au chef de département (donc, en pratique, le nombre des offices et des groupements) est déterminant;
3. l'équilibre entre les départements, que l'on peut interpréter comme l'équilibre politique ou comme l'équilibre des charges professionnelles à la tête de chaque département.

On peut comprendre plus ou moins le critère de l'équilibre politique comme une répartition équitable des offices ayant un certain poids politique. L'équilibre des charges professionnelles comprend plusieurs aspects:

- le nombre et l'importance des propositions adressées au Conseil fédéral et des décisions relevant du département;
- le nombre et l'importance des objets parlementaires qui entraînent une charge plus ou moins lourde du fait de la nécessité d'être présent dans les commissions parlementaires et à l'Assemblée;
- l'ampleur des obligations internationales, c'est-à-dire la participation à des réunions internationales de toute sorte;
- la présence médiatique, qui dépend d'ailleurs en grande partie des deux facteurs précédents (objets parlementaires et obligations internationales), ainsi que du style du chef de département en la matière.

Il ne faut en tout cas pas prendre comme critères: le nombre total des personnes employées dans un département, car les effectifs ne sont pas des grandeurs comparables entre départements de structure hiérarchique différente; les dépenses et les recettes de chaque département; enfin, le nombre des offices qui, bien qu'il dicte le nombre des personnes directement subordonnées au chef de département, n'est guère significatif, parce que la charge qu'ils font peser sur le chef de département est très diverse.

Dans l'ensemble, on peut en conclure que chiffrer la "taille" d'un département ne donne pas une idée très précise de son poids ni de son aptitude à être géré. Il faut plutôt appliquer globalement les trois critères exposés ci-dessus pour essayer de former sept départements de même valeur et de même poids.

Il faut considérer en outre que l'organisation des départements est toujours fonction du moment; les choses évoluent; de nouvelles tâches et de nouvelles exigences peuvent, en peu de temps, modifier l'échiquier. C'est pourquoi toute bonne politique d'organisation devrait s'accompagner d'une plus grande mobilité dans l'organisation des départements, bien qu'il ne faille pas négliger les valeurs d'une structure de base stable (en particulier pour ce qui est de l'organisation des offices fédéraux).

Il ressort des discussions menées à ce propos que le Conseil fédéral doit disposer seul de vastes compétences d'organisation. Il apparaît également que des propositions concrètes de réorganisation des départements ne seraient pas à leur place dans le présent message. D'une part, il convient en effet d'éviter que la discussion sur la réforme ne se transforme en débat sur la réorganisation, au cours duquel s'affronteraient les conceptions politiques (des partis) et personnelles sur la composition des départements. D'autre part, puisque que l'on propose une nouvelle réglementation de la compétence d'organisation, il serait inconséquent que le Conseil fédéral s'engage dès maintenant dans cette voie et provoque au Parlement des discussions qui sont en principe de son ressort.

D'une manière générale, on constate que le Conseil fédéral ne compte nullement bouleverser l'organisation de l'administration, mais qu'il envisage plutôt d'éliminer les absurdités et les structures désuètes du système et de partir d'une vision globale pour chercher dans de nom-

breux cas particuliers des solutions meilleures, qui soient mieux adaptées à la situation et qui tiennent compte des synergies, en appliquant les trois critères mentionnés. La nouvelle compétence d'organisation du Conseil fédéral est en outre limitée par la compétence budgétaire des Chambres fédérales et par d'autres mécanismes du contrôle parlementaire.

Cependant, la réforme de l'administration ne se concentre pas uniquement sur l'adaptation des structures. Elle accorde une place toute aussi importante aux modifications des méthodes et des instruments de direction de l'administration. Pour le contenu, les maîtres mots de cette réforme sont l'assouplissement, la mise en exergue de la responsabilité en matière de résultats et l'importance croissante accordée à l'efficacité de l'activité des organes de l'administration.

Ce changement d'orientation doit se traduire par le fait que l'on marquera la différence entre deux aspects des tâches de direction: la conduite politique globale des affaires (interprétation d'un mandat légal) et la responsabilité de l'exécution. Il nécessite une adaptation des instruments de direction et touche les législations-cadre concernant tant l'organisation que les finances et le personnel.

Le Conseil fédéral a pour intention de mettre sur les rails ce projet en même temps qu'il appliquera la réforme 1993. Il faut encore élaborer les modalités et les critères qui régiront l'assouplissement de la direction de l'administration.

15 Poursuite des réformes (phase 2): réforme de la direction de l'Etat ou réforme des institutions de direction de la Confédération

151 La seconde étape de la réforme

La complexité des problèmes que doit résoudre la Confédération exige des institutions efficaces. Pour cela, des réformes s'imposent. Comme nous l'avons déjà relevé (ch. 134), elles doivent être entreprises par phases. La première, qui fait l'objet de ce projet tend (réforme 1993), se caractérise par sa focalisation sur le gouvernement et sur la direction de l'administration. Ses propositions ne sortent pas du cadre du droit constitutionnel en vigueur, afin que les modifications puissent être réalisées à bref délai. Car si le droit constitutionnel devait être modifié, sa réalisation en serait considérablement retardée. En outre, les travaux préliminaires ont montré de toute façon que l'essentiel des réformes en matière de gouvernement et de direction de l'administration, restait - sur le plan du droit - dans les limites de textes non constitutionnels.

Cependant, il est évident que les besoins de réforme ne se limitent pas au contenu de la réforme 1993. Si la Confédération doit être en mesure de maîtriser les problèmes actuels et futurs grâce à des institutions appropriées, c'est la forme de la direction de l'Etat dans son ensemble qui est remise en cause. Le résultat serait vraiment dérisoire si seule la structure et

les fonctions de l'organe de gouvernement étaient revues. Ce dernier ne pourra atteindre son meilleur niveau que si les organes et les fonctions qui lui sont étroitement liées, font objet de leur côté des réformes qui s'imposent.

Il ne s'agit donc pas uniquement d'opérer des modifications au sein du gouvernement et à la tête des départements. Bien plus, il convient d'impliquer aussi tout ce qui participe de façon déterminante à la direction et à la conduite de la Confédération dans son ensemble. Ceci concerne en particulier le Parlement et le peuple, le processus législatif permettant la conduite des affaires de l'Etat, les juridictions, dans la mesure où elles déploient des effets sur la direction de l'Etat, enfin le rapport fondamental entre la Confédération et les cantons, au sein duquel la direction de l'Etat fédéral se joue. Les organes et les actions étroitement liés doivent être analysés et évalués de façon critique dans le cadre d'examens globaux, et revus sous l'angle de leur effets conjoints et mutuels.

Aussi faut-il concevoir assez largement la seconde phase de la réforme. Elle se situe entre deux pôles. Elle est d'une part, comme nous l'avons précisé, plus qu'une simple réforme du gouvernement et des têtes de l'administration, bien qu'elle s'occupe de ces organes et qu'elle en poursuive la réforme. Elle est d'autre part bien moins qu'une révision totale de la constitution. En effet, elle ne couvre pas les nombreux thèmes de la constitution fédérale, par exemple les bases, les buts, et les tâches matérielles de la Confédération en tant qu'Etat, les options de principe concernant les événements extérieurs, les rapports fondamentaux entre la Confédération et les cantons, les droits fondamentaux, l'Etat social, l'ordre économique et financier, le soutien de l'Etat à la culture, les décisions fondamentales en matière d'écologie. De plus, elle n'embrasse de loin pas tous les problèmes de droit d'organisation d'une révision totale de la constitution, par exemple les décisions essentielles en matière d'organisation de l'armée, de la politique de sécurité, de la sûreté de l'Etat, des transports et des communications, de la réglementation des médias, du droit des étrangers. La seconde phase de la réforme traite uniquement de la direction de l'Etat. A cet effet, elle doit examiner, évaluer et rénover les institutions sous l'angle de leurs structures, de leurs fonctions et de leur efficacité. On peut parler de "réforme de la direction de l'Etat" ou de "réforme des institutions de direction" de la Confédération.

Les cinq domaines sur lesquels porteront les analyses sont sommairement décrits aux chiffres suivants; pour l'heure, on ne peut encore préjuger des résultats de ces réflexions. Certaines propositions nécessiteront des adaptations mineures de lois sans toucher à la constitution, alors que d'autres impliqueront d'importantes innovations dont la portée dépassera de loin la révision totale de la constitution telle que les Chambres fédérales l'ont esquissée. Pour ces raisons, il paraît indiqué aujourd'hui d'examiner pour lui-même l'ensemble des réformes projetées des institutions de direction. Il n'est toutefois pas exclu, si les travaux et les résultats concernant certains aspects suivent le même rythme que le projet de révision totale de la constitution, que ces éléments particuliers soient couplés à la révision constitutionnelle : on utiliserait ainsi la possibilité, prévue dans le projet de révision totale, d'ajouter à la mise à jour et à la restructuration de la constitution fédérale certaines innovations

matérielles sous forme de variantes. Enfin, on veillera évidemment en permanence à la coordination des projets, à l'instauration des collaborations utiles et à l'exploitation des synergies que permettront les travaux et leurs résultats.

152 Cinq grands domaines de la phase 2

Faut-il le rappeler, il s'agit donc, au cours de la phase 2, d'examiner les institutions de direction de la Confédération (direction de l'Etat) et de les amener au niveau requis. A cet effet, on peut distinguer cinq grands domaines, qui dépendent très étroitement les uns des autres, comme on l'a déjà vu plusieurs fois. Dans ces domaines, les travaux peuvent être engagés sans retard, en tout ou en partie - et pour autant qu'ils n'aient été entamés (cf. ch. 152.3) -, parallèlement à la réalisation de la réforme 1993.

La concision requise ici permet de définir comme suit ces cinq grands domaines:

152.1 Rapport entre le parlement et le gouvernement

Les organes de direction de l'Etat sont, en vertu de l'ordre constitutionnel actuel et de l'ordre constitutionnel à venir, en premier lieu, le parlement et le gouvernement, qui assument dans une large mesure leurs tâches "main dans la main" (E. Friesenhahn), en favorisant la collaboration et la coordination la plus étroite. Il s'agit néanmoins de pouvoirs distincts, de sorte que les traits de leur coopération sont à la fois antinomiques et harmonieux.

Dans la réglementation et la pratique en vigueur, on constate des complications inéluctables, des complexités évitables, des échanges inutiles, toutes choses qui ralentissent la direction de l'Etat et qui empêchent qu'elle atteigne son but. La répartition des tâches opérée par la constitution n'est pas toujours judicieuse et opportune. De grandes incertitudes et confusions existent dans les règles du contrôle et de la responsabilité. Les rencontres d'ordre politique et matériel entre les deux pouvoirs ont besoin d'une certaine rationalisation et simplification. Les rôles des commissions parlementaires, des délégations du Conseil fédéral, des départements, de la Chancellerie fédérale, des services parlementaires et en partie des groupes parlementaires, ne sont pas toujours clairs, et, par conséquent, des frictions inutiles apparaissent, nuisant à la cohérence de la direction de l'Etat. La réglementation des droits populaires entre déjà en ligne de compte à ce stade - comme dans les autres domaines esquissés plus loin. Appartiennent au domaine sous revue les élections du Conseil fédéral, la nomination du président et du chancelier de la Confédération, dans la mesure où l'on ne veut pas exclure ces questions des cinq grands domaines. Les innovations pourront nécessiter - selon les résultats obtenus - de nouvelles règles constitutionnelles. Il ne fait pas de doute que des révisions législatives seront nécessaires, en particulier la révision complète de la loi sur les rapports entre les conseils; des textes seront également adoptés à un échelon inférieur.

Ce premier thème revêt une importance considérable pour la direction de la Confédération; s'il est traité de manière experte, le Parlement apportant son concours au Conseil fédéral, on aura franchi un pas décisif dans la réussite de la réforme de la direction de l'Etat.

152.2 Processus législatif

L'Etat sera - à l'exception des décisions budgétaires et de la conclusion des traités internationaux - essentiellement structuré et dirigé au moyen de normes juridiques adoptées à l'échelon national. La législation engendre d'une part, selon la définition traditionnelle, le droit d'organisation, et d'autre part, elle détermine le comportement de l'individu et de la société souhaité par l'Etat. Une grande part de l'activité politique se déploie durant le processus législatif; en effet, celle-ci se manifeste largement sous forme d'actes législatifs (cf. aussi le ch. 152.3). Diriger l'Etat signifie donc également, dans une large mesure, orienter et structurer le processus législatif; l'Etat est bien dirigé pour autant que sa législation ait un bon contenu, qu'elle soit bien ordonnée politiquement et qu'elle fonctionne correctement.

Le processus législatif actuel au sein de la Confédération n'est, semble-t-il, pas dans le meilleur état qui soit. Il y a lieu de procéder à un réexamen fondamental, exempt de préjugés, et à une appréciation de base pour savoir qui doit participer à la procédure législative, de la procédure préliminaire à la décision finale. Il convient d'établir aussi quelles sont les formes de procédure paraissant aujourd'hui appropriées à l'adoption d'un droit judiciaire et aux débats politiques y relatifs, quelles formes d'actes doivent finalement découler des procédures. Il est nécessaire à cet égard d'éclaircir ce qui relève formellement de la constitution, de la loi, de l'ordonnance, et si d'autres formes sont également nécessaires dans les faits (p. ex. les arrêtés fédéraux de portée générale), s'il existe des limites aux actes législatifs et, le cas échéant, lesquelles. Il faut enfin définir clairement la portée et la profondeur du principe dit de la légalité, y compris la notion de la réserve et de la primauté de la loi. Les innovations indispensables qui apporteront ordre, clarté et efficacité exigeront des révisions de la constitution, de la loi sur les rapports entre les conseils, de la loi fédérale sur les droits politiques, de la loi sur les publications, et éventuellement d'autres lois et actes subordonnés.

Ce deuxième thème n'a pas une "signification exclusivement juridique" comme on le pense parfois à tort. Il constitue, avec le premier thème qu'il rejoint sous de nombreux aspects, le problème essentiel de la réforme entreprise en vue d'assurer une direction moderne de l'Etat.

152.3 Réformes de la justice

Les juridictions confiées à la Confédération protègent l'individu contre les violations du droit commises par d'autres individus, mais aussi contre celles qui sont le fait de la communauté. La Confédération et ses organes sont sous contrôle de la justice grâce avant tout à une juridiction administrative étendue; mais d'autres juridictions peuvent aussi concerner directement ou indirectement la Confédération. La protection juridique ne sanctionne pas seulement

la violation concrète de la loi, mais elle la clarifie aussi en interprétant le droit en vigueur (cf. le ch. 152.2) et surtout le développe (fonction de droit matériel de la jurisprudence). Les cours des tribunaux internationaux peuvent exercer des influences analogues sur l'ordre juridique suisse, notamment à l'heure actuelle, la jurisprudence relative à la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agit de faire concorder le contenu et la procédure du système judiciaire suisse avec la jurisprudence internationale. Il faut mentionner enfin qu'un secteur de la justice administrative de la Confédération demeure toujours confiné dans le cadre interne de l'administration, jusqu'à l'ultime décision, et qu'elle n'est donc pas du ressort du pouvoir judiciaire. Par exemple, le gouvernement prend une série de décisions de justice en qualité de dernière instance. Après avoir effectué, en 1968, une réforme assez importante de la justice en matière de droit public, après l'avoir constamment complétée et corrigée jusqu'en 1991, la Confédération connaît en ce domaine une situation très confuse et parfois excessivement compliquée, liée à l'augmentation considérable des cas qu'elle a à traiter. Les tribunaux de la Confédération sont surchargés. Les règles de procédure sont parfois compliquées. Le temps est venu de procéder à une révision totale. De plus, la question se pose à nouveau - et doit être tranchée - de savoir comment la Confédération désire structurer la juridiction constitutionnelle. A elle seule, l'existence de la jurisprudence internationale en la matière exige des révisions.

Bien plus que ne le soupçonnent le public et les autorités, des percées en matière de direction de l'Etat ont lieu lorsque des tribunaux suprêmes, plus précisément le Tribunal fédéral, par sa jurisprudence de droit public, rendent leurs jugements. Une part importante de la direction administrative de la Confédération se trouve entre les mains des juges fédéraux de Lausanne et de Lucerne. Même lorsqu'apparemment, ce sont des décisions insignifiantes qui tombent, il peut en résulter des orientations pour l'administration et des actes de gestion étatique d'une portée considérable. Si la juridiction constitutionnelle est élargie, le rôle que joue la justice dans la direction de l'Etat peut croître très rapidement. Les innovations qui nous attendent toucheront des dispositions constitutionnelles, la loi fédérale d'organisation judiciaire et probablement des codes de procédure.

Ce troisième grand domaine dépasse largement le thème de la réforme des institutions de direction de l'Etat tout en touchant de très près la direction de l'Etat. Lorsqu'on entreprend une réforme globale de la justice, comme vient de le faire le Département fédéral de justice et police en créant une commission d'experts, la réforme de la direction de l'Etat s'en trouve accélérée considérablement et radicalement. Les connexions étroites existant avec les autres grands domaines sont donc incommensurables. Les travaux en cours peuvent donc être mis en rapport avec la seconde phase de la réforme.

152.4 Innovations en matière de direction fédérative de l'Etat

Le fait que la Confédération doive conserver sa structure d'Etat fédéral n'est pas contesté. Pas plus que le fait qu'elle doive être dotée d'un régime correspondant, où les cantons ont

leur rôle à jouer et participent, pour une part considérable, à la formation de la volonté fédérale. L'internationalisation croissante, qui touche nécessairement la Suisse, ainsi que les mutations économiques et sociales peuvent cependant entamer l'importance et l'impact des cantons. L'étendue de leur autonomie menace de se réduire, et leur part dans la direction de la Confédération diminue. La direction de l'ensemble de l'Etat peut prendre la forme - et ceci se constate aussi dans d'autres Etats fédéraux - de gouvernements centralisés, qui peuvent prendre plus facilement et plus rapidement les décisions importantes. Les cantons, de leur côté, n'attachent plus toujours une grande importance à leur autonomie ni à leur structure indépendante, spécialement lorsque des charges financières considérables y sont liées. Certaines divergences existent aussi bien au sein de la Confédération que dans les cantons. La direction de l'ensemble de l'Etat - Confédération et cantons - peut déboucher sur des incertitudes et buter sur des obstacles.

Le problème de direction présenté dans l'Etat fédéral n'est pas une conséquence - ou alors elle l'est d'une manière presque imperceptible - de la répartition matérielle des tâches entre la Confédération et les cantons. Ce thème délicat ne sera pas repris ici. Il s'agit ici de moderniser la collaboration entre la Confédération et les cantons. Il faut de nouvelles procédures et institutions afin de clarifier et de renforcer la cohésion fédérale. La participation des cantons à la direction de l'Etat fédéral ne peut pas seulement s'obtenir en suivant le traditionnel "chemin de l'action conjuguée des Etats membres au processus de formation de la volonté fédérale"; il faut également découvrir des voies nouvelles, efficaces pour les cantons, matériellement utiles pour la Confédération; et il faut s'assurer qu'à l'avenir encore, on pourra compter sur des cantons qui gèrent bien leurs affaires et qui respectent l'ensemble de la Confédération. La synthèse des deux niveaux indispensables que sont la Confédération et les cantons en matière de direction de l'Etat, est la condition sine qua non du bon fonctionnement de la direction de la Confédération. Il faudra y ajouter quelques nouvelles règles constitutionnelles et des normes légales dans de nombreux domaines.

Ce quatrième domaine constitue un problème essentiel si l'on veut maintenir la substance et pas seulement la forme de l'Etat fédéral, compte tenu des conditions changeantes dans lesquelles se perpétue la cohésion de la Confédération et s'opère l'action de l'Etat.

152.5 Réforme de l'organe de gouvernement de la Confédération

Dans la phase 1 (réforme 1993), le pouvoir nécessaire est conféré à l'organe gouvernemental de la Confédération, en d'autres termes au Conseil fédéral et à la direction de l'administration, afin qu'ils puissent assumer judicieusement et efficacement les obligations du gouvernement et la gestion de l'administration, selon les nécessités actuelles et celles d'un avenir proche. Cette première phase demeure limitée dans la mesure où la constitution fédérale reste inchangée. Ainsi le système de gouvernement (au sens large du terme) ne sera pas modifié dans le droit constitutionnel. Mais dans le cadre de ce droit, des modifications significatives seront apportées sur le plan du contenu. Sur le fond, le système de gouvernement

sera modifié; il connaîtra un surcroît d'efficacité, des adaptations nécessités actuelles, des modifications des voies à suivre et de nouvelles possibilités de développement.

Selon les besoins aujourd'hui constatables, et comme cela a été souligné à plus d'une reprise, les institutions de la direction de l'Etat ne pourront pas en rester au stade de la réforme 1993, laquelle devra se poursuivre. C'est pourquoi il existe un cinquième grand domaine de la phase 2 de la réforme, consacré à la réforme du gouvernement.

Les débats parlementaires ayant mis l'accent jusqu'à présent sur ce seul domaine, il convient d'exposer, au chiffre qui suit, la façon dont il sera traité dans la phase 2.

153 La forme de gouvernement selon la phase 2

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le Conseil fédéral ne considère pas judicieux d'abandonner fondamentalement et totalement le système de gouvernement actuel, et d'adopter soit un système parlementaire - à peu près sous la forme connue en Autriche, et dans les Länder allemands, en République fédérale d'Allemagne ou même en Grande-Bretagne - soit un système présidentiel. Le maintien du système suisse n'exclut cependant pas de lui faire subir des modifications importantes ou nuancées. En conséquence, si la phase 2 s'en tient à la solution suisse de base: (ordre collégial, durée de fonction fixe, pas de dissolution anticipée du parlement, élections par le parlement du gouvernement, institutions de coopération), il conviendra alors d'apporter, après la réforme 1993, des améliorations sur le plan de l'organisation.

Parmi les modèles discutés et présentés par le rapport intermédiaire du 23 novembre 1991 (FF 1992 II 1047 ss), seuls entrent véritablement en considération celui contenant une "augmentation du nombre des conseillers fédéraux et un renforcement du rôle du président de la Confédération" (modèle B) et celui proposant un "cabinet gouvernemental et des ministères techniques" (modèle C). On sait que ces deux modèles permettent des variantes; et que, dans une certaine mesure, il est possible de les combiner. La discussion de principe peut donc tout à fait porter, d'abord, sur les modèles de base simples. Naturellement, on ne prendra pas de décision définitive sans tenir compte des particularités et des possibilités de différenciation.

Les deux modèles de base B et C présentent des avantages et des inconvénients. En résumé, on peut souligner dans le projet B (augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral) ce qui suit: la charge de travail des membres du gouvernement pris séparément sera moindre, la taille des départements diminuera, les disponibilités des chefs de département pourront augmenter, les rapprochements avec les organes des gouvernements étrangers seront facilités. Si les objectifs de la continuation de la réforme doivent être atteints, il faudra compter avec au moins 11, plutôt 13, voire 14 membres. La taille du collège, le nombre des départements et les besoins croissants de coordination au niveau gouvernemental exigent la création d'une présidence investie de larges pouvoirs de direction. Le président tirera sa

force d'une brillante élection, d'un mandat plus long, d'attributions de compétences réelles ou encore de l'existence d'instruments efficaces, grâce auxquels il pourra diriger le collège et influencer sur les départements, à moins qu'il ne la tire de tous ces avantages. Citons des variantes conférant au président des droits de proposition pour l'élection des autres membres du gouvernement. Le système de contrôle interne nécessite une ampleur adaptée à la structure et à la répartition des compétences. Des mesures faisant contrepois à un président trop puissant, mais qui ne le priveront pas de pouvoirs de direction, doivent être introduites avec prudence. Vu dans son ensemble, le modèle de base B devrait réduire l'importance actuelle de l'idée collégiale et favoriser un mode de direction monocratique, accentuer la présence matérielle et politique du gouvernement dans le pays et à l'étranger, et simultanément faire augmenter ou diminuer son influence au plan national.

S'agissant du modèle C, autrement dit de l'insertion d'un niveau de direction largement autonome pour les départements, sous la haute direction gouvernementale assurée par l'organe de gouvernement, il est évident que la tâche globale du gouvernement et de la direction de l'administration sera partagée. Il sera possible de décharger considérablement l'organe gouvernemental et d'organiser l'administration de manière logique en la resserrant par secteurs de compétence à un deuxième niveau. L'idée de collège sera renforcée au niveau du gouvernement, sera encore tolérée au deuxième niveau, alors que la présidence ne jouera pas un rôle prépondérant sur le plan politique ni sur le plan du pouvoir. Les règles de contrôle et de responsabilité pourront être simplifiées sans qu'à priori le risque de tendances contraires, donc d'une dilution de ces règles, soit complètement exclu; il faudra une prudence institutionnelle particulière pour maintenir la transparence des compétences séparées des deux niveaux et de leurs responsabilités. Qu'il y ait des émulations politiques et des rivalités entre les différents niveaux ou les titulaires des charges est un facteur inhérent à ce modèle, et les institutions ne pourront éliminer que partiellement ce phénomène. S'agissant du premier et du deuxième niveau, différentes procédures conviennent mieux qu'une procédure unique. Considéré dans son ensemble, ce modèle de base C pourrait être la prochaine étape après les modifications apportées par la réforme 1993 (notamment les secrétaires d'Etat et les offices de coordination).

Dans le modèle B (augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral), les problèmes essentiels de structure et de fonction résident dans le maintien de l'unité du gouvernement (toujours structuré de façon collégiale) et dans la position de la présidence. Dans le modèle C (séparation du gouvernement et de la direction de l'administration en deux niveaux), ils résident dans l'articulation des échelons du gouvernement et des ministères techniques.

Le choix définitif d'un des deux modèles de base, B ou C, avec l'adoption de sous-modèles, de combinaisons et de variantes dans leurs différenciations, donc d'une forme de gouvernement unique, bien déterminée, détaillée et fixée, ne doit pas être opéré maintenant, au début de la phase 1 de la réforme. Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale doivent pouvoir disposer d'une marge de manoeuvre suffisamment large pour qu'au cours de la phase 2, ils puissent choisir la solution qui sera la plus appropriée à ce moment-là.

Au demeurant, sont déterminants pour la sauvegarde de la liberté de décision les motifs suivants:

- Premièrement, les formes de l'organe de gouvernement dépendent largement de la façon dont les quatre domaines restants de la direction de l'Etat sortiront de la réforme. La forme du gouvernement ne sera de loin pas le seul problème posé par les réformes institutionnelles devant intervenir en matière de direction de l'Etat et, après les améliorations que la phase 1 doit apporter, pas le plus urgent. Le gouvernement, par exemple, doit être formé en tenant compte de la forme, des compétences et du mode de travail du parlement, des effets de la justice sur la direction étatique et des procédures législatives. Vu la tournure des relations de base au plan fédéral, la balance penche en faveur de maintes formes de gouvernement. Finalement, la structure du gouvernement est très étroitement liée à la forme des droits populaires. La question du contrôle et de la responsabilité est d'une importance déterminante. La phase 2 constitue donc un "ensemble de réformes", un thème homogène, qui doit être maîtrisé matériellement en tenant compte des interactions de l'ensemble.
- Deuxièmement, il y a lieu pour modifier de la forme du gouvernement, de tirer profit au maximum des expériences et de tenir compte de leurs effets sur le plan politique. La réforme 1993 apporte un patrimoine d'expériences, dont on tirera des enseignements sur les chances de réussite d'un deuxième niveau de direction - et, ce faisant, sur le modèle C. Il en va de même pour le modèle B, dans lequel le nombre des membres du Conseil fédéral et le mode de direction de l'administration dépendra de savoir si des secrétaires d'Etat doivent être engagés, et si oui, comment, et quelles compétences il faudra leur attribuer. Ici encore, il serait inopportun de se décider maintenant pour un ordre tout à fait déterminé, sans avoir fait usage de ces expériences au préalable.
- Troisièmement, outre les études et les décisions de la phase 1, on a envisagé les possibilités de solution pour la phase 2. Des variantes et des formes institutionnelles ont été étudiées et évaluées les unes par rapport aux autres. Des comparaisons de détail avec des systèmes et des formes de gouvernements étrangers ont été faites. Cependant les similitudes et l'exploitation des exemples étrangers diminuent plus on cherche un nouvel ordre, qui soit, politiquement, sociologiquement, et historiquement taillé sur mesure pour la Suisse. De plus, tous les points de vue nécessaires, notamment les interactions précitées avec les quatre autres grands domaines et avec le contexte global politico-économique, qui influence considérablement toute forme de gouvernement, n'ont pu être encore réunis. Ce serait une erreur de prendre maintenant une décision définitive sur la réforme du gouvernement, alors que l'évolution politico-sociale s'opère de manière hésitante et que les changements rapides que connaissent les relations internationales ne permettent encore aucune appréciation fiable. L'année 1993 n'est pas l'année où il faut définir l'intensité appropriée ainsi que la forme des activités internationales du gouvernement. Dès que les travaux de la phase 1 seront terminés, des études plus approfondies pourront être entreprises sur un plus large spectre, au sujet du futur organe de gouvernement.

16 Résultats de la procédure de consultation

161 Procédure

Le 1er juin 1993, le Conseil fédéral décidait d'ouvrir, auprès des partis politiques, une procédure de consultation sous forme de conférence au sujet de la nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), loi qui est appelée à remplacer la loi sur l'organisation et l'administration (RS 172.010). Dans une large mesure, l'avant-projet correspondait déjà à la présente proposition. Les différences principales concernaient les dispositions relatives aux secrétaires d'Etat, dont les attributions n'étaient définies que de façon générale (tâches de représentation, de direction, de coordination et de conseil) et dont l'institution était prévue au niveau départemental ou en qualité de directeur d'un groupement ou d'un office. De plus, au lieu des secrétariats généraux, il était question d'états-majors centraux des départements, dirigés par un secrétaire général ou un secrétaire d'Etat.

C'est l'urgence de l'affaire qui a dicté au Conseil fédéral le choix d'une procédure sous forme de conférence. Le 8 juillet 1993, le chancelier de la Confédération dirigeait une conférence de consultation à laquelle étaient invités tous les partis représentés à l'Assemblée fédérale. Se sont exprimés oralement ou par écrit les partis gouvernementaux (PRD, PDC, PSS, UDC) ainsi que le PLS, l'AdI, les DS et le PES. Sans être formellement invités à la consultation, les cantons ont reçu pour information les documents y relatifs, avec l'indication qu'ils avaient le loisir de se prononcer eux aussi sur le projet. Sept cantons (Berne, Uri, Obwald, Nidwald, Appenzell Rh.-Ext., Grisons, Argovie) se sont ainsi exprimés sur le fond de la réforme 1993 du gouvernement.

162 Avis des partis

Les avis exprimés peuvent se résumer ainsi :

Au sujet de la phase 1 de la réforme: Sur le principe, tous les partis gouvernementaux approuvent la réforme 1993. Ils considèrent la nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration comme une étape importante et autonome et ils approuvent son orientation. Cependant, les quatre partis en question insistent sur le fait qu'en une deuxième phase, d'autres pas devront être franchis, qui auront pour objet des réformes plus profondes et de plus ample portée.

Parmi les autres partis, le PLS s'étonne que la seule nouveauté du projet de réforme réside, selon lui, dans la création de postes de secrétaires d'Etat. Il ne désire pas aborder le sujet sans connaître au préalable le contenu de la deuxième phase. Quant aux DS, ils estiment que le projet manque trop de précision pour qu'ils puissent se prononcer. Aux yeux de l'AdI, le projet de la LOGA n'est pas de nature à réaliser une réforme judicieuse du gouvernement. Il est à ses yeux impossible d'éviter une réforme fondamentale du gouvernement, sans procéder

à des modifications de la constitution. Le PES fait également valoir que l'on ne saurait approuver une première étape sans connaître le but de la réforme ultérieure.

Tous les partis s'exprimant à ce sujet (PRD, PDC, PSS, UDC, PLS, PES) approuvent les objectifs et les mesures retenus par le projet en vue de décharger le collège gouvernemental et de renforcer le principe de la collégialité (concentration de l'activité collégiale et concentration sur les tâches collégiales, choix des objectifs et des stratégies, mesures visant à la réduction des tâches du Conseil fédéral, coordination supradépartementale et groupes de travail).

L'idée de la souplesse des structures de direction et d'administration, et l'élargissement de la compétence d'organisation du Conseil fédéral qui en découle, rencontrent l'approbation de tous les partis s'exprimant à ce sujet (PRD, PDC, PSS, UDC, PLS, PES). Toutefois, le PRD fait valoir que la compétence d'organisation du Conseil fédéral ne doit pas être illimitée. Il se prononce en faveur d'une réserve d'approbation du Parlement. Il attend du Conseil fédéral qu'il ébauche déjà dans son message relatif à la LOGA ses idées de base sur la nouvelle forme des départements. Le PDC et l'UDC, favorables à une compétence d'organisation élargie du Conseil fédéral, mettent en évidence la fonction de compétence budgétaire parlementaire en tant que moyen de contrôle et d'incitation (influence sur le nombre des offices fédéraux, problèmes de personnel).

Les principes sur lesquels se fonde l'institution des secrétaires d'Etat emporte l'adhésion de tous les partis gouvernementaux. Les DS voient dans l'introduction des secrétaires d'Etat une décharge du Conseil fédéral, mais ils déplorent l'absence d'une délimitation précise de leurs tâches. Alors que le PLS et l'AdI rejettent l'institution de secrétaires d'Etat tels que la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration les conçoit, le PES se montre sceptique.

La définition des fonctions laissée ouverte par l'avant-projet suscite la critique de tous les partis, sans exception. Une concrétisation de l'idée d'organisation et une précision des fonctions ainsi que de l'engagement des secrétaires d'Etat sont exigées. Le PRD et l'UDC soulignent l'importance de la (co-)responsabilité politique des secrétaires d'Etat. Ce n'est qu'en confiant une véritable responsabilité aux secrétaires d'Etat que le Conseil fédéral pourrait se décharger réellement. L'UDC relève également l'importance de cette institution sur le plan des relations internationales: une simple fonction de représentation des secrétaires d'Etat sans responsabilité réelle n'engendrerait aucune diminution des tâches du collège gouvernemental. Le PDC critique (s'agissant de décharger les chefs de département de la direction opérationnelle de leurs services) certains moyens spécifiques d'impliquer les secrétaires d'Etat. Il s'oppose à la possibilité de faire du chef de l'état-major central d'un département un secrétaire d'Etat. Il refuse également la nomination à ce poste de personnes n'ayant que des fonctions de conseil, car le statut de collaborateur personnel suffirait à cet effet. Seules des personnes se voyant confier de véritables tâches de direction et de représentation devraient être selon lui, élevées au statut et à la fonction de secrétaire d'Etat. Selon le PSS, le

danger existe que des procédures et des tâches de coordination au sein des départements et entre eux ne se détériorent si les secrétaires d'Etat peuvent assumer tous les rôles, de celui de conseiller personnel à celui de directeur de département. Il demande en conséquence une analyse approfondie du rôle du secrétaire d'Etat. L'UDC regrette, pour des motifs similaires, que les fonctions d'un tel rang ne soient pas clairement définies. L'AdI juge inadéquat le principe même d'une telle institution, surtout en raison des problèmes qui surgiront, à son avis, dans les relations entre le gouvernement et le parlement. Pour sa part, le PES y voit aussi une mise en danger des rapports entre les deux organes précités.

Choix des secrétaires d'Etat : Alors que le PSS approuve le choix des secrétaires d'Etat opéré par le seul Conseil fédéral, afin d'assurer la souplesse exigée dans la direction des départements, les autres partis demandent la ratification du choix par l'Assemblée fédérale. Ils voient dans la confirmation parlementaire la nécessaire légitimation politique des secrétaires d'Etat, spécialement sous l'angle de leurs contacts avec le parlement et au niveau international.

Au sujet de la phase 2 de la réforme: Tous les partis insistent avec force pour que des réformes ultérieures de plus ample portée soient mises en chantier immédiatement après la première phase. S'agissant de l'adoption de la forme du gouvernement (modèles de gouvernement A à E), les partis s'expriment comme suit: Le PRD préfère un modèle de gouvernement à deux échelons (modèle C) à une augmentation du nombre des conseillers fédéraux. Le passage au système gouvernemental parlementaire (modèle D) ne lui paraît pas judicieux. Le PDC estime que le nombre des départements est trop petit pour que ceux-ci puissent être structurés de manière homogène. Il se prononce donc en faveur d'une augmentation de leur nombre à 11, 12 ou 13, avec augmentation correspondante du nombre des conseillers fédéraux (modèle B). Le PDC critique un modèle à deux échelons; dans le cadre de la présente étape de révision, la discussion d'un modèle concurrentiel (système parlementaire) lui paraît exclue. Le PSS se montre sceptique à propos du modèle à deux échelons, et au sujet d'un véritable système parlementaire; le nombre des membres du Conseil fédéral et des départements serait, dit-il, à discuter, tout comme le renforcement du rôle du président de la Confédération. De l'avis de l'UDC, c'est le modèle B qu'il s'agit de peaufiner, tout en examinant en détail le statut du président de la Confédération. Le PLS donne la préférence à un modèle à deux échelons, dans lequel le Conseil fédéral serait transformé en un collège présidentiel de 5 membres. 15 ministres lui seraient subordonnés et dirigeraient un ministère en engageant leur responsabilité politique, sous la houlette d'un conseiller fédéral. L'AdI estime que la solution passe par le système parlementaire (auquel elle donne la préférence) ou par un système présidentiel (modèles D/E). Le PES préfère le modèle C. Les DS formulent des réticences à propos d'une augmentation du nombre des conseillers fédéraux.

Il a également été dit que la phase 2 de la réforme ne devrait pas se limiter à la question de la forme du gouvernement, mais s'attaquer aussi matériellement au domaine global de la direction de l'Etat. Les sujets de réforme suivants ont été évoqués : le mode d'élection du

Conseil fédéral, l'aménagement qualitatif de la démocratie directe, l'égalité de traitement de l'homme et de la femme dans les institutions politiques, le statut du parlement, l'influence de pouvoirs intermédiaires, le processus de décision politique.

163 Avis des cantons

Les cantons qui se sont exprimés sur le fond du projet (Berne, Uri, Obwald, Nidwald, Appenzell Rh.-Ext., Grisons, Argovie) approuvent sa conception et son orientation (renforcement du principe de la collégialité, souplesse des structures de direction et d'administration, secrétaires d'Etat).

Les relations entre la Confédération et les cantons constituent la substance des remarques faites au sujet du projet. Les cantons de Berne, de Nidwald, des Grisons et d'Argovie insistent sur l'importance de ces contacts. Ils soutiennent la disposition qui prévoit que le président de la Confédération entretient les relations de la Confédération avec les cantons lorsqu'il s'agit d'affaires communes de nature générale. Suscite également l'approbation la disposition prévoyant que les rapports avec les gouvernements cantonaux sont du ressort du Conseil fédéral et des chefs de département. Berne, Nidwald, Appenzell Rh.-Ext., les Grisons et l'Argovie relèvent l'importance des contacts directs et réguliers entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux; ils soulignent que de tels contacts ne devraient pas être délégués aux secrétaires d'Etat, mais être réellement entretenus par les membres du Conseil fédéral. Berne et les Grisons mentionnent que le Conseil fédéral devrait consulter à temps les cantons lorsqu'il tranche des affaires d'une importance prépondérante qui les touchent de manière vitale. L'Argovie voit également dans l'institution des secrétaires d'Etat la création d'une marge de manoeuvre en faveur du dialogue de politique intérieure, notamment dans ses aspects fédéralistes. Afin que leur importance soit renforcée, les secrétaires d'Etat devraient être, pense-t-elle, confirmés dans leurs fonctions par le Parlement.

Divers cantons attendent que d'autres réformes soient introduites (Uri, Appenzell Rh.-Ext., Grisons). Le renforcement d'un véritable partenariat politique entre les cantons et la Confédération, et la participation des cantons aux décisions de l'Etat fédéral, sont des domaines de réformes à examiner à cette occasion qui revêtent un intérêt tout particulier pour les cantons. L'Argovie insiste pour qu'à l'occasion des efforts entrepris à cet effet, on attache plus d'importance encore, sur un plan général, à la cohésion de l'Etat dans son ensemble, grâce à la coordination et à la coopération et sous la direction du Conseil fédéral.

164 Conséquences

Les résultats de la procédure de consultation ont eu pour conséquences quelques modifications mineures, mais surtout une révision du statut et des attributions des secrétaires d'Etat; c'est la raison pour laquelle l'article 41 LOGA a été reformulé. En sus de leurs fonctions de

représentation, les secrétaires d'Etat seront ainsi chargés de tâches de direction. Des possibilités s'offrent à cet égard à divers niveaux de l'administration, qui vont de la direction administrative d'un département à la responsabilité d'un office. Pour plus de détails, on se référera au commentaire article par article de la partie spéciale du présent message. Suite à la procédure de consultation, on a écarté la possibilité d'instituer un secrétaire d'Etat exclusivement chargé de la direction de l'état-major d'un département : cette fonction doit rester l'apanage du secrétaire général. Toutefois, lorsque ce dernier est investi d'importantes tâches de direction et de coordination, il pourra être nommé secrétaire d'Etat.

Pour ce qui est des modalités de désignation des secrétaires d'Etat, le Conseil fédéral maintient qu'il ne convient pas de prévoir une confirmation par un organe parlementaire.

Quant à la réalisation de la phase 2 de la réforme, on se reportera au chiffre 15.

2 Partie spéciale

21 Projet de loi et dispositions organisationnelles concrètes

La nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration constitue une option juridique fondamentale qui demande à être concrétisée en une série d'ordonnances et d'autres actes législatifs. Leur élaboration doit s'effectuer parallèlement aux débats parlementaires concernant le projet de loi, de sorte que celle-ci puisse entrer en vigueur et être appliquée avec ses dispositions exécutoires aussitôt après le délai référendaire.

Il s'agit en particulier d'élaborer les ordonnances suivantes:

- *l'ordonnance sur l'organisation du Conseil fédéral* (art. 23 LOGA): dispositions portant sur la préparation, l'organisation et le déroulement des délibérations du Conseil fédéral, sur des points particuliers concernant l'incompatibilité avec d'autres activités ou l'exclusion des personnes apparentées, sur des questions d'information au niveau du Conseil fédéral, sur les organes de planification, de coordination et de consultation, sur l'organisation de projets supradépartementaux;
- *l'ordonnance sur les départements et les offices* (art. 48 LOGA): composition des différents départements; division de l'administration fédérale en offices; énumération de tous les offices fédéraux; description de leurs attributions. Considérés comme éléments de continuité, les offices sont définis au niveau de l'ordonnance. Ce n'est en revanche plus le cas pour ce qui est de leur affectation aux départements et de l'organisation interne de ceux-ci, notamment de la formation de groupements, qui - en tant qu'éléments de flexibilité - sont constitués par de simples arrêtés du Conseil fédéral. Une première réorganisation des départements pourra être envisagée à la suite du renouvellement complet du Conseil fédéral fin 1995;
- *l'ordonnance sur le transfert de compétences en matière de décision* (art. 51 LOGA): il s'agit de remplacer l'actuelle ordonnance sur la délégation de compétences (RS 172.011) par une nouvelle ordonnance qui déchargera considérablement le Conseil fédéral et ses

membres s'ils exploitent systématiquement toutes les possibilités de délégation qui s'offrent. Le Service de contrôle administratif du Conseil fédéral a mandat d'enquêter dans ce sens;

- *l'ordonnance concernant les secrétaires d'Etat ou la partie pertinente d'une ordonnance relative aux cadres supérieurs* (art. 45 LOGA): définition du statut et des tâches, du profil et de la rémunération des secrétaires d'Etat, conséquences de la cessation de fonctions.

Il est probable que les dispositions prévues aux articles 48, 51 et 52 trouvent place dans une nouvelle réglementation: une sorte d'ordonnance générale énumérerait tous les offices fédéraux existants et leurs domaines de compétences, et définirait les critères généraux de la délégation des pouvoirs décisionnels et législatifs. Par ailleurs, les détails concernant l'organisation, les tâches et les compétences décisionnelles feraient l'objet d'une série d'actes normatifs particuliers à chaque unité organisationnelle (ces textes seraient élaborés petit à petit).

22 **Commentaire des dispositions**

La nouvelle loi doit remplacer la loi fédérale du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (LOA; RS 172.010). On peut admettre que la loi actuelle a bien rempli son office, qu'elle a fourni une base valable au travail du gouvernement et de l'administration dans un contexte politique, social et international en pleine mutation. Si une nouvelle réforme de taille s'impose à l'heure actuelle (cf. ch. 12), les dispositions légales qu'elle requiert auraient éventuellement pu faire l'objet d'une refonte de la loi actuelle au lieu de donner naissance à une nouvelle loi. Il s'avère cependant que cette manière de procéder est peu judicieuse. Les innovations proposées sont en effet considérables; une bonne part des nouvelles dispositions cadreraient difficilement avec l'esprit et la structure de la loi actuelle; les préoccupations centrales du nouveau texte législatif ont changé. L'effort de réforme se reflète dans un texte légal entièrement nouveau.

Des changements se manifestent dès le titre de la loi: celui-ci mentionne explicitement l'organisation du gouvernement et pas seulement, comme jusqu'ici, celle de l'administration. La préséance donnée ici au gouvernement souligne l'attention accrue dont celui-ci fait l'objet dans la nouvelle loi.

Le nouveau texte s'efforce d'être concis. Il vise à exprimer ce que le législateur considère comme la définition des tâches d'organisation essentielles, à caractère général et plus ou moins permanent. Les dispositions mineures susceptibles de subir des transformations à court terme doivent s'inscrire dans des textes normatifs d'un niveau inférieur. Conformément à l'importance qu'elle revêt et à l'esprit dont elle procède, la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration s'insère logiquement entre la constitution d'une part, et la réglementation détaillée des activités gouvernementales et administratives d'autre part. Elle indique à l'exécutif (gouvernement et administration) ce qui apparaît comme utile et judicieux au sens de l'article 85, chiffre 1, cst. sans solliciter inutilement le législateur, et confie

au gouvernement le soin d'accomplir ses tâches quotidiennes sous sa propre responsabilité. Il est dans la nature des choses que la législation ne puisse régler, contraindre ou sanctionner qu'incomplètement les actes du gouvernement et la façon de les accomplir. Il en va de même pour bien des aspects de la direction d'une administration. Le législateur est ainsi amené à formuler ses dispositions sous la forme de notions passablement abstraites, d'objectifs globaux et de directives administratives générales ou, au contraire, de prescriptions précises sur un point de détail. La principale raison des limites imposées au cadre législatif est que le fait de diriger - qui est la raison d'être du gouvernement dans une démocratie constitutionnelle comme sous tout autre régime - se traduit par des comportements actifs, innovateurs, créatifs et indépendants, qui s'inscrivent dans une évaluation critique de situations globales. Gouverner c'est notamment agir selon les circonstances, souvent imprévisibles. Ce genre d'activités ne se laisse que partiellement susciter et mener par des considérations juridiques. L'indispensable relation entre droit et gouvernement nécessite un type particulier d'organisation juridique axée sur les objectifs et laissant une certaine marge de manoeuvre quant aux moyens de les atteindre. Il appert ainsi que les dispositions d'une loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration n'auront pas la même structure que celles du code des obligations, du droit pénal ou du code de procédure.

Structure de la loi: Le titre premier expose les principes de l'organisation du gouvernement et de l'administration fédérale ainsi que les principes généraux régissant en premier lieu le statut constitutionnel du pouvoir exécutif et ses buts essentiels. Le titre deuxième définit les modalités qui intéressent le gouvernement (en tant qu'organisation) et ses fonctions (activités, aspects formels du gouvernement). Le titre troisième est consacré à l'administration (en tant qu'organisation) et à sa direction. Le titre quatrième régit les compétences, la planification et la coordination; le titre cinquième enfin regroupe les dispositions diverses et les dispositions finales. (Les activités très diverses de l'administration sont réglées par un grand nombre de lois spécifiques du droit administratif et ne s'inscrivent pas dans une loi sur l'organisation de l'administration.).

Une loi qui traite gouvernement et administration séparément est plus claire qu'une loi qui ne les traite pas séparément, donc qui mélange les normes. Deux faits tempèrent cependant cette dissociation systématique: en premier lieu, alors même que l'entité gouvernementale a son existence propre, elle fait également partie de l'administration qu'elle dirige; toute une série de ses fonctions ont un caractère plus administratif que gouvernemental proprement dit (p. ex. la prise de décisions administratives). En second lieu, on constate que si "gouverner" (en tant qu'activité) est essentiellement du ressort du "gouvernement" (en tant qu'organe), cette activité n'est pas l'exclusivité de ce dernier. Car, de son côté, l'administration - plus particulièrement le chef de département, son état-major et les directeurs d'office - assume également des tâches gouvernementales (p. ex. dans les relations internationales). Le législateur peut se permettre de schématiser l'exposé d'une situation effectivement compliquée des *points de vue conceptuel, systématique et scientifique*, et qui est parfois source de malentendus pour le profane. L'application de la loi devra toutefois tenir compte du fait que gouvernement et administration peuvent d'une part être considérés et traités séparément,

tout en constituant par ailleurs un tout formé de deux entités qui vont de pair. La loi les aborde en tant qu'unité, notamment dans leurs relations avec d'autres instances (pouvoirs) telles que le parlement ou les tribunaux.

Titre premier Principes

Article premier Gouvernement

Cette disposition reprend en le développant l'article 95 cst. Elle se rattache à l'article premier de la LOA, qu'elle complète en soulignant que le Conseil fédéral est le gouvernement de la Confédération (1er al.). Il convient de préciser ce statut d'une part vis-à-vis de l'étranger, où le terme "Conseil fédéral" n'est pas nécessairement compris comme "organe gouvernemental". Sur le plan interne d'autre part, où les malentendus sont fréquents, elle affirme clairement que la Confédération possède en tout état de cause un gouvernement, que le Conseil fédéral n'est pas l'organe exécutant d'un Parlement tout-puissant, pas plus qu'il ne constitue un chef d'Etat collectif détaché de la conduite des affaires.

Le 2e alinéa reprend également l'article 95 cst. Une réitération de ce genre - dont on pourrait juridiquement se passer - est tout à fait indiquée lorsqu'il s'agit de rendre une loi entièrement intelligible par elle-même. Il est également bon de préciser que le gouvernement au sens propre et étroit du terme se compose de sept membres, donc qu'il n'inclut pas les secrétaires d'Etat (art. 40 ss et art. 17, 4e al.).

Article 2 Administration fédérale

Alors que l'article premier concerne le gouvernement en tant qu'organe, l'article 2 définit la structure élémentaire de l'administration fédérale, illustrant ainsi à la fois la séparation du gouvernement et de l'administration et les liens qui les unissent, conformément à la description introductive.

Le 1er alinéa désigne les unités supérieures de l'administration fédérale, à savoir les départements et la Chancellerie fédérale. Ensemble, ils forment l'administration générale et centrale, dont font également partie des structures de coordination supradépartementales (groupes de travail, délégations). Le 2e alinéa présente la structure fondamentale des départements, qui se subdivisent en groupements (lorsque certains offices sont regroupés) et en offices (cf. art. 48 à 50) qui et disposent chacun d'un secrétariat général (cf. art. 46 et 47).

Le 3e alinéa indique que l'administration fédérale ne se limite pas à cette administration centrale. En effet, des unités administratives décentralisées, certes rattachées d'une manière ou d'une autre aux départements, en font également partie. Il s'agit d'unités occupant une position plus ou moins spécifique et différant les unes des autres en vertu de leur législation qui les organise (p. ex. la Régie fédérale des alcools, les EPF, les PTT et les CFF).

En revanche, les organisations et les personnes extérieures chargées de tâches administratives en vertu du 4e alinéa n'entrent pas dans la définition de l'administration fédérale au sens des alinéas précédents (administration fédérale dite indirecte, à divers niveaux; cf. également art. 8, 4e al.). Il s'agit des organisations de droit public qui bénéficient d'une large autonomie en matière d'organisation (p. ex. la Banque nationale et la CNA). Le Conseil fédéral n'y exerce qu'occasionnellement son autorité (p. ex. lors de nominations). Enfin, les institutions d'économie mixte et les organismes privés chargés de tâches administratives ne font, elles non plus, pas partie de l'administration fédérale.

Article 3 Principes régissant l'activité du gouvernement et de l'administration

Cette disposition a essentiellement pour objet de transposer les finalités explicites et implicites de la constitution fédérale au niveau gouvernemental et au niveau de l'administration, et elle cherche à les formuler de manière moderne.

Le 1er alinéa pose le principe de la légalité du gouvernement et de l'administration. Il mentionne explicitement l'administration fédérale pour prévenir d'emblée un malentendu, à savoir que le Conseil fédéral serait seul tenu pour immédiatement responsable du respect de la loi, et que l'administration n'y serait liée qu'indirectement par le biais du Conseil fédéral. Il va de soi que le Conseil fédéral et l'administration fédérale ont à respecter bien d'autres règles, notamment les règles en relation avec le budget, les orientations politiques et les usages en vigueur. Mais la législation ne remplace pas ces règles; elle vient au contraire les étayer ou tout au moins leur donner un cadre juridique. En outre, le 1er alinéa exige que le gouvernement et l'administration agissent conformément aux objectifs découlant de la constitution et de la loi. Leur activité doit être conçue de manière à répondre à ces objectifs.

Le 2e alinéa rappelle que les autorités sont constitutionnellement tenues de respecter et de sauvegarder les droits du citoyen - lesquels englobent également ses libertés (art. 2 et 5 cst.). La seconde partie de la phrase énonce un nouvel objectif important: il incombe au Conseil fédéral et à l'administration d'encourager activement la coopération et la coordination de tous les organes fédéraux et cantonaux. Cette disposition procède de l'idée que l'indispensable stimulation de ce travail d'harmonisation incombe avant tout aux instances disposant d'une bonne vue d'ensemble de la chose publique et des instruments appropriés. Encourager la collaboration dans les cantons ne signifie pas exercer une contrainte sur ceux-ci afin qu'ils coopèrent et coordonnent leurs activités conformément aux vues de la Confédération. Il s'agit bien plus de les y inciter dans les domaines où ils appliquent la législation fédérale. La base constitutionnelle de cette activité incitative déployée par les instances fédérales s'exprime surtout dans l'article 102, chiffre 2, cst. (surveillance fédérale) et dans l'article 5 cst. (garanties données aux cantons).

Le 3^e alinéa énonce d'autres maximes inhérentes à notre époque. Elles font intervenir les notions d'opportunité (englobant à certains égards celle de proportionnalité) et d'efficacité (impliquant celles d'économie et de rentabilité).

Tout l'article 2 est concis pour ne pas dire laconique. Il n'a rien de pathétique, et les termes utilisés sont empruntés au langage de tous les jours. Comme pour les autres dispositions de la loi, la sobriété du ton et du style doit préserver durablement la vigueur et le caractère injonctif de ces principes.

Article 4 Responsabilité politique

La responsabilité juridique du Conseil fédéral et de ses membres, c'est-à-dire la responsabilité patrimoniale et pénale inhérente à leurs faits et gestes, est réglée par les dispositions de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (RS 170.32). Les membres du gouvernement ne peuvent encourir de sanctions disciplinaires. L'article 4 énonce cependant un autre type de responsabilité de la plus haute importance, celle que prend politiquement le Conseil fédéral en tant que collègue dans l'exercice de ses responsabilités gouvernementales. Aux termes de l'article 36, 1^{er} alinéa, tout membre du Conseil fédéral dirige son département sous sa propre responsabilité politique. Il incombe par contre au Conseil fédéral d'assumer globalement la responsabilité des actions commises ou omises au regard de ses obligations gouvernementales. Sa responsabilité politique s'exprime dans le fait de se présenter devant l'Assemblée fédérale et le public, de se soumettre au jeu des questions et des réponses, de prendre acte des contestations aussi bien que des approbations. En revanche, cette responsabilité n'implique aucune sanction immédiate dans le système gouvernemental qui prévaut actuellement en Suisse.

Article 5 Contrôle des tâches de la Confédération

Un des grands problèmes que pose la conduite d'un Etat est de contrôler en permanence s'il est indispensable de poursuivre l'accomplissement des tâches publiques qui lui sont confiées. Il convient également d'examiner si de nouvelles tâches devraient être prises en considération. Les critères qui déterminent la poursuite d'une tâche, la renonciation à celle-ci ou l'adoption d'une nouvelle mission sont d'abord les objectifs qui découlent de la constitution ou de la loi. Mais il s'agit aussi de vérifier si les objectifs eux-mêmes gardent leur raison d'être, s'ils doivent être maintenus tels quels, modifiés ou abandonnés. Le contrôle doit ainsi se faire à trois niveaux: celui des objectifs eux-mêmes, celui du respect des objectifs et celui de la nécessité d'une tâche visant à répondre aux objectifs considérés. Il va sans dire que l'article 5 ne donne pas au Conseil fédéral le droit de modifier objectifs ou tâches de sa propre autorité, dans la mesure où il ne lui appartient pas automatiquement de les définir. Mais quelle que soit leur source déterminante - constitution, loi, traité entre Etats ou autre -, l'article 5 confie au Conseil fédéral (en vertu de son droit de lancer des projets) le pouvoir de

proposer les changements nécessaires. Ce contrôle des objectifs et des tâches assignés à l'Etat n'est pas le monopole du Conseil fédéral. L'Assemblée fédérale dispose de toute une panoplie d'instruments qui offrent les mêmes possibilités. D'autres instances - en particulier le Tribunal fédéral - sont investies de pouvoirs analogues. Mais de par la structure et la fonction qui lui sont propres, c'est essentiellement au Conseil fédéral qu'il appartient de vérifier l'accomplissement des tâches de la Confédération comme l'y engage explicitement l'article 5.

Titre deuxième: **Le gouvernement**

Chapitre premier: **Le Conseil fédéral**

Section 1: **Fonctions**

La section 1 décrit à grands traits les activités du Conseil fédéral. Elle permet ainsi de se faire une idée des domaines dans lesquels le gouvernement intervient activement. Gouverner, au sens organisationnel du terme, c'est agir. Il apparaît ainsi que désigner le gouvernement comme la "tête du pouvoir exécutif" constitue une définition insuffisante. Cette instance doit assumer des tâches de direction dans presque tous les domaines de l'activité de l'Etat. Son mandat constitutionnel lui impose ainsi une action ininterrompue et une présence permanente. Les tâches de direction se multiplient dans l'Etat moderne. Il ne saurait être question d'enlever au gouvernement une partie de ses prérogatives et des tâches fondamentales qu'il assume. Il est en revanche possible et nécessaire de limiter ses activités à l'essentiel, de lui procurer l'assistance de collaborateurs qualifiés et de le décharger des obligations d'importance mineure. Cette section passe en revue le vaste champ d'activités du Conseil fédéral.

Article 6 Obligations gouvernementales

Comme on le sait, on n'est pas encore parvenu à définir de manière précise ce que l'on entend par "gouverner" (en tant que fonction et en tant que tâche). La loi de 1978 sur l'organisation de l'administration a tenté d'en exposer les principaux éléments. Cette tentative a été critiquée par certains spécialistes, mais personne n'a présenté de meilleures définitions. La formulation existante a bien rempli son rôle en pratique; on constate d'ailleurs que plusieurs cantons ont adopté partiellement ou entièrement les termes de la loi fédérale. L'article 6 reprend l'article 3 LOA, mais sous forme d'une énumération moins didactique, complétée par quelques tâches dont l'importance a grandi depuis lors. Il adopte également quelques termes nouveaux que l'on aurait considérés jusqu'à présent comme plutôt déplacés dans un texte de loi, mais qui font aujourd'hui partie du vocabulaire courant de la gestion des entreprises privées (p. ex. les stratégies et les capacités de direction).

Le 1er alinéa corrobore la nécessité de suivre largement et en permanence l'ensemble de ce qui se passe en Suisse et à l'étranger, de ce qui s'y dessine et de ce qui s'y laisse entrevoir. Il en résulte une appréciation permanente de la situation sur laquelle se fondent les activités

gouvernementales. On peut considérer que ce sont là des évidences. Mais le fait de les exprimer et de les élever au rang de disposition normative confère une base solide à l'activité gouvernementale face aux réalités politiques, sociales et techniques de notre civilisation.

Le 2e alinéa décrit la partie centrale de l'activité gouvernementale. Il convient de définir la politique du gouvernement - c'est-à-dire les décisions et les comportements inhérents à la conduite de l'Etat. Ses objectifs en sont la manifestation. Il va également de soi que ceux-ci doivent être clairs; mais ce point mérite d'être mentionné afin de promouvoir une politique fédérale dont la force de conviction emporte l'adhésion. La notion de "stratégies" se rapporte avant tout à la définition des "grandes tâches" de l'Etat découlant des objectifs supérieurs, avec leurs conséquences sur la collectivité, la société (économie comprise) et les relations internationales. Le terme politiquement flou de "stratégie" implique ici la notion d'affaires particulièrement importantes, de grande portée et, souvent, de longue haleine. La seconde phrase du 2e alinéa engage le gouvernement à mettre en oeuvre les décisions prises en vertu de ce qu'exprime la première phrase, cela au moment opportun et avec l'efficacité voulue. Le 2e alinéa oblige le gouvernement à faire preuve de force et de volonté.

Le 3e alinéa confère un poids nouveau à l'attribution du Conseil fédéral de choisir des cadres compétents notamment pour occuper les postes clés de l'administration fédérale. Mais cet aspect de la fonction dirigeante du Conseil fédéral ne prend pas fin avec l'engagement de personnel qualifié; la seconde partie de la phrase oblige le gouvernement à encourager le développement des capacités de direction des cadres en poste. La loi évite à dessein de préciser comment; on choisira les méthodes d'encouragement modernes qui conviennent dans chaque cas particulier.

Le 4e alinéa charge le Conseil fédéral de cultiver ses relations avec le public, ce qui requiert - par rapport à l'ancienne conception - des rapports plus étroits et plus modernes avec la population, sous des formes spontanées aussi bien que dans un cadre organisé. La directive énoncée en début de phrase est développée par les articles 10 et 11. Au-delà de la nouvelle importance accordée aux relations avec le public, le gouvernement conserve la charge traditionnelle de représenter la Confédération dans le pays et à l'étranger. Le Conseil fédéral représente à la fois l'Etat et le pays. Le collège exécutif fait figure de "chef d'Etat" dans la diplomatie qui régit traditionnellement les relations internationales. Le caractère collégial du gouvernement est mis en évidence à l'intérieur du pays. C'est le Conseil fédéral - et non pas le président de la Confédération ou un autre membre du Conseil fédéral - qui représente l'Etat dans sa globalité. Pour ce qui est des situations courantes où la Confédération doit être représentée, il convient naturellement de déléguer ce pouvoir aux membres du Conseil fédéral désignés pour représenter le collège (cf. art. 26 et 27).

Le 5e alinéa fait ressortir une fonction que l'ancienne loi ne mentionnait pas explicitement, bien qu'elle figure dans la constitution, et qui s'exerce dans la pratique avec discrétion: l'engagement en faveur de l'unité nationale. L'évolution sociale récente a favorisé le pluralisme et entraîné quantité de divisions qui mettent à l'épreuve l'unité de la Suisse. A cela s'ajoutent

des phénomènes de privatisation, d'autonomisation, de personnalisation, d'individualisation, d'indifférence pour la chose publique, qui sont des manifestations de l'époque et qui ne peuvent ni ne doivent être réprimés, mais qu'il s'agit de contrebalancer par des forces unificatrices et consensuelles. Il incombe aux instances suprêmes de l'Etat de s'employer à maintenir l'unité de la Confédération en tant qu'Etat et à préserver sa cohésion politique, culturelle et économique. Les autorités - et au premier chef le Conseil fédéral - sont tenues d'exercer ces fonctions unificatrices et intégratrices de manière appropriée.

Le 6e alinéa impose de manière normative au Conseil fédéral d'accorder la priorité à ses obligations gouvernementales (cf. art. 3, 2e al., LOA). La loi fixe ainsi une priorité et contraint le Conseil fédéral à se consacrer en premier lieu à ses fonctions primordiales.

Article 7 Législation

L'article 7 définit la participation du Conseil fédéral au processus législatif. Il détermine dans quelle mesure le Conseil fédéral, de par sa fonction centrale d'instance dirigeante et organisatrice, doit contribuer à élaborer la législation à différents niveaux. A ce sujet, voir également les indications relatives à la phase 2 (cf. ch. 15).

Article 8 Direction de l'administration fédérale

Une remarque ne concerne que le texte allemand : "Führung" a été remplacé par "Leitung" alors que le texte français emploie celui de "direction" dans la LOGA comme dans la LOA. Cet article expose les aspects les plus importants de la direction de l'administration fédérale. Il va de soi que la direction de l'administration doit s'effectuer dans le respect de la constitution et de la loi principe qui a été énoncé expressément à l'article 3.

Le 1er alinéa définit la notion de "pouvoir organisationnel" (la compétence d'organiser) applicable à l'administration fédérale. Sous réserve de conformité avec la constitution et les dispositions légales, il incombe au Conseil fédéral d'organiser l'administration, en d'autres termes, ici, d'en définir les structures, les fonctions, les procédures et la réglementation du personnel. Cette tâche revient logiquement au Conseil fédéral - toujours à la condition qu'il respecte la constitution et la loi - du fait d'une part qu'il porte la responsabilité politique du vaste appareil administratif et que, d'autre part, il est en contact étroit avec l'administration tout en disposant du recul nécessaire pour l'évaluer utilement et procéder en permanence à des améliorations. L'organe responsable de l'administration en vertu de la constitution doit, complémentirement, être habilité à organiser cette même administration. Dans le cas contraire, la responsabilité serait vidée à terme de sa substance et l'organisation n'aurait plus l'élément structurant nécessaire à sa cohésion. Le pouvoir organisationnel du Conseil fédéral vise, entre autres, les objectifs de l'opportunité (cf. art. 3, 3e al.) et de l'adaptation à l'évolution des circonstances. Le 1er alinéa charge ainsi le Conseil fédéral de veiller à ce que l'administration reste organisée le mieux possible, à éliminer les éléments superflus ou sclérosés,

à tenir compte de l'évolution et des situations nouvelles. Il lui faut combattre en permanence la "bureaucratisation" au sens courant du terme. Mais appliquer le principe d'une administration souple et moderne ne signifie pas qu'il faille la maintenir dans un état de transformation et d'agitation perpétuelles. En effet, l'administration a également la vocation de pôle stabilisateur dont doivent émaner sécurité et fiabilité, ce qui exige de solides connaissances et un réel savoir-faire au service du citoyen et de la collectivité. Il appartient au Conseil fédéral d'organiser l'administration de manière à réaliser en toutes circonstances le juste équilibre entre mobilité et stabilité. On a mis ici l'accent sur la souplesse et le renouvellement, sachant que ces aspects ont davantage besoin d'être développés.

Le 2e alinéa fait état de la nécessité d'innover, non dans le but de promouvoir l'innovation en tant que telle mais afin d'améliorer l'efficacité de l'administration. L'esprit de ce paragraphe - tout comme l'article 3, 3e alinéa - n'est pas de donner à l'administration le caractère d'un appareil technocratique et surdimensionné à force de perfectionnisme. Il s'agit au contraire d'en passer systématiquement les tâches au crible de la nécessité et de l'"efficacité" (cf. art. 3, 3e al.), et, par là-même, d'assurer que les structures, les fonctions, les procédures et les effectifs de l'administration correspondent vraiment aux besoins du moment.

Le 3e alinéa reprend l'article 102, chiffre 15, cst. pour souligner qu'il incombe au Conseil fédéral d'exercer sa tâche de surveillance, globale et générale de l'administration de manière constante et systématique, et non de manière aléatoire ou ponctuelle.

Le 4e alinéa part du principe que l'administration fédérale, au sens large comme au sens propre, ne comprend pas seulement ce qu'on appelle l'administration centrale ou directe, laquelle est strictement régie par l'organisation départementale des organes de ligne et d'état-major, mais qu'elle comprend aussi à divers niveaux des unités de forme diverse appartenant à l'administration fédérale dite indirecte et jouissant d'une autonomie plus ou moins grande. Cette administration fédérale décentralisée (au sens organisationnel et non géographique) va de simples établissements jusqu'à des institutions jouissant d'une très grande autonomie telles que la CNA et la Banque nationale. Les organismes appartenant à l'administration fédérale indirecte sont également soumis, par principe, à la surveillance du Conseil fédéral. L'étendue et le degré de surveillance varient cependant beaucoup d'un cas à l'autre, et sont normalement spécifiés à part dans les dispositions réglant l'organisation de ces unités décentralisées. Le 4e alinéa rappelle l'existence de cette surveillance et le fait que les unités décentralisées doivent s'y soumettre. Il souligne en même temps que ces unités relèvent de l'administration fédérale, donc qu'elles ne sont pas totalement indépendantes. Cet alinéa indique enfin qu'il existe des organismes (généralement privés ou semi-publics) qui sont chargés d'accomplir des tâches sous mandat de la Confédération (transports, communications, production d'énergie, etc.), qui ne font pas partie de l'administration indirecte mais qui doivent être néanmoins surveillés par l'administration centrale. La forme de surveillance applicable à ces institutions ne peut être définie globalement; elle doit faire l'objet de dispositions particulières.

Le Conseil fédéral reste l'autorité suprême dans nombre de cas relevant de la juridiction administrative interne. Le décharger totalement ou tout au moins en grande partie de cette tâche constituera l'un des premiers objectifs des réformes à venir. Il n'est pas possible de procéder à de simples coupures dans le cadre de la présente loi. Cette démarche suppose l'examen matériel et la révision, sous l'angle de la procédure, de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (RS 173.110). Eu égard au fait que la loi sur l'organisation judiciaire fera prochainement l'objet d'une révision totale, l'article 9 peut donc reprendre provisoirement la disposition actuelle (art. 6 LOA), tout au moins pour ce qui est de son contenu.

L'article 10 énonce de manière plus détaillée, plus précise et plus concrète que ne le fait le droit actuel (art. 8 LOA) l'obligation du Conseil fédéral de cultiver ses relations avec le public (art. 6, 4e al.). L'information signifie ici les annonces et déclarations des autorités sous la forme de faits, d'avis, de renseignements, d'explications et non exclusivement la notification d'événements.

Le 1er alinéa pose le principe d'une information ouverte et vaste. Cette philosophie imprègne aussi bien le Conseil fédéral, lorsqu'il diffuse son information par le canal de ses membres ou par le truchement de son porte-parole, que ses institutions et auxiliaires qui assurent l'information. La formulation choisie donne au Conseil fédéral le mandat d'instaurer la transparence et tient compte de l'importance croissante que revêt l'information.

Le 1er alinéa fait également état d'une obligation qui suppose une activité ordonnée et responsable. Le Conseil fédéral veille à ce que l'ensemble de l'administration fédérale respecte, en matière d'information, les principes exposés au 1er alinéa. Les articles 33, 39 et 58 instituent les modalités pratiques de l'information due au public.

Le 2e alinéa contient des directives sur la manière d'informer et sur ce qui doit faire l'objet de l'information. Le Conseil fédéral ne peut plus se contenter d'informer lorsqu'un intérêt général le justifie, il doit le faire à temps et de façon permanente. Il doit dès lors garantir une information uniforme, qui exige des efforts coordonnés en la matière. Il apparaît inutile de dire expressément que l'information se servira de l'instrument le plus adéquat qu'elle a à sa disposition.

Une information vaste et ouverte a forcément certaines limites, notamment quand la sauvegarde d'intérêts publics ou privés prépondérants est en jeu. Des motifs matériels et fonctionnels peuvent justifier des restrictions, notamment lorsque des intérêts importants et légitimes (publics ou privés) commandent le secret et l'emportent sur une information sans restriction.

Comme le précise le 3e alinéa, ces limites doivent être définies dans le cadre de dispositions spéciales (p. ex. dans le droit pénal, les droits fondamentaux et le droit administratif).

Article 11 Relations publiques

Les rapports entre le Conseil fédéral et le public, tels qu'ils sont définis à l'article 11, sont plus que ceux dont parle l'article 6, 4e alinéa. La communication au sens large en fait également partie. Le Conseil fédéral et, pour autant qu'il le souhaite, l'administration fédérale entretiennent des "contacts" avec le public. Outre l'information dont il a déjà été question, ce type de communication signifie: des rencontres, la participation à des manifestations, des discours, des conférences de presse mais aussi, et surtout, des discussions, des explications, des échanges de vues, des dialogues, des publications de démentis, des réponses, etc. La loi ne précise pas quelle forme doit revêtir la communication, pareille mesure semblant inadéquate. L'essentiel est qu'il existe un courant d'échanges réciproques entre les autorités et la population: le Conseil fédéral est à l'écoute et est réceptif mais il peut et doit avoir l'assurance que la population nourrit les mêmes dispositions à son égard. Une démocratie empreinte de cet esprit de dialogue doit pouvoir compter sur la compréhension et le respect mutuels. Cela ne signifie pas que le Conseil fédéral doive renoncer à ses fonctions de direction (voir en particulier art. 6, al. 2, 4 et 5), qu'il assume également face au public, ni qu'il doive céder aux incertitudes qui caractérisent les sociétés pluralistes. L'article 11 veille au contraire à ce que le gouvernement ne décide pas unilatéralement et en vase clos: il souhaite que le public apprenne à connaître les motivations et les actions du Conseil fédéral et de l'administration.

Le principe d'ouverture s'étend non seulement à la communication des institutions organisées, capables d'agir (partis politiques, groupements d'intérêts, associations, médias, etc.), mais aussi aux contacts directs.

Section 2: Procédures et organisation

Le renforcement du collège des conseillers fédéraux constitue une des priorités de la réforme 1993. Il s'agit d'assurer la position et la fonction du Conseil fédéral en qualité de véritable organe gouvernemental. Cet organe n'est pas un organe individuel monocratique; il se compose de sept membres matériellement et juridiquement égaux. Pour que soient préservées ses fonctions et sa capacité d'agir, il faut que ses membres soient réunis en un organe collectif fermé. Le collège gouvernemental vise une gestion d'ensemble, un objectif commun, et présente une volonté commune. Le collège gouvernemental est par conséquent bien davantage qu'une conférence formelle qui se contenterait de reprendre à son compte des demandes émanant des départements. Il doit aussi être davantage qu'une conférence de conciliation dont la mission consisterait uniquement à aplanir les conflits d'intérêts entre les départements. En tant que collège gouvernemental autonome, le Conseil fédéral doit élaborer en son

sein, d'une certaine mesure par ses propres moyens, les principaux éléments de sa politique gouvernementale et définir le cadre politique de leur mise en oeuvre. Il lance des projets. Il déploie une force directrice et créatrice. La conduite des affaires politiques doit émaner du collège gouvernemental, aller de "haut en bas" et non de "bas en haut". Aussi le collège gouvernemental doit-il pouvoir concentrer ses efforts sur des questions importantes, essentielles et prépondérantes et être déchargé des affaires d'importance secondaire. Les affaires collégiales essentielles ont un caractère prioritaire pour la totalité du collège comme pour chacun de ses membres. Tout membre du Conseil fédéral est avant tout membre du collège gouvernemental; son rôle de chef de département ne saurait l'emporter sur celui de membre du collège. Le système collégial suppose une priorité normative par rapport au système départemental.

Article 12 Délibérations

Le 1er alinéa traite de la concentration des efforts du collège gouvernemental sur l'essentiel, à savoir sur les affaires d'importance prépondérante ou de grande portée politique. Le Conseil fédéral délibère et statue. Il lui incombe par conséquent de débattre au sein du collège gouvernemental des questions essentielles relevant de la direction de l'Etat et d'élaborer des lignes directrices en un discours collégial. Les décisions relatives à ces questions doivent être prises par le collège et ne sauraient être laissées aux départements. L'article donne quelques exemples d'affaires d'importance prépondérante: l'élaboration de la politique gouvernementale (dans les affaires relevant de l'art. 6, 2e al.), les grandes planifications, les décisions de principe relatives à la procédure législative ou aux finances fédérales ainsi que les décisions importantes concernant le personnel. En matière de législation, cela signifie notamment que les projets de normes constitutionnelles et législatives ne sont pas du ressort des départements concernés mais de celui du Conseil fédéral en tant que collège gouvernemental assumant les tâches touchant l'Etat et la société. Cela signifie encore, en matière de planification financière, que les décisions sont en grande partie du ressort du département des finances mais que la responsabilité de ces mesures incombe au collège gouvernemental. Le collège gouvernemental se consacre donc aux questions importantes et prépondérantes. Cela n'exclut toutefois pas qu'il ne traite pas d'affaires en soi secondaires quand celles-ci, au vu de circonstances particulières, présentent un intérêt politique certain et ont précisément une grande portée politique.

Le 2e alinéa constitue un complément à l'alinéa précédent. Il décharge le collège gouvernemental afin qu'il puisse concentrer de ses forces sur les questions essentielles et prépondérantes. Les affaires qui ne sont pas considérées comme essentielles (qui ne sont ni prépondérantes ni de grande portée politique) mais qui, pour des raisons jugées suffisantes, supposent tout de même l'avis du Conseil fédéral, mais non de longues délibérations orales, peu-

vent être réglées par une procédure de décision écrite. Sous réserve du respect du principe de la collégialité (approbation par tous les membres du Conseil fédéral), les décisions prises par le Conseil fédéral peuvent ainsi être accélérées et simplifiées; les membres du gouvernement n'ont plus à se préoccuper de questions de routine lors de leurs séances. Le 2e alinéa, associé au 1er alinéa, aboutit aussi à une sorte d'interdiction: seules les affaires de moindre importance peuvent en effet faire l'objet d'une décision écrite, alors que, comme l'exige le 1er alinéa, les affaires prépondérantes doivent, elles, être discutées au sein du collège gouvernemental.

La procédure de décision écrite peut, par exemple, prévoir que les propositions seront considérées comme adoptées si les membres du Conseil fédéral ne se prononcent pas à leur propos en l'espace d'un certain délai ou s'ils ne demandent pas qu'elles soient mises à l'ordre du jour. Le Conseil fédéral peut préciser le détail de la procédure dans l'ordonnance (art. 23).

La pratique actuelle en matière de décisions présidentielles (selon l'art. 23 LOA) s'apparente à la procédure de décision écrite: avant que le président de la Confédération ne signe une telle décision, on organise une procédure de co-rapport dans les départements concernés. En cas d'objections, l'objet est inscrit à l'ordre du jour d'une séance du Conseil fédéral. Les objets pouvant être réglés par une décision présidentielle sont désignés dans un arrêté du Conseil fédéral. La nouvelle réglementation remplace dans une large mesure ce type de décisions présidentielles. Du fait qu'elle s'inspire davantage du principe de la collégialité, elle peut couvrir un plus grand nombre d'objets et, partant, mieux décharger le gouvernement que ne le font actuellement les décisions présidentielles, celles-ci ne pouvant que porter sur des affaires de nature formelle et de portée mineure (pour ce qui des décisions présidentielles proprement dites, cf. commentaire de l'art. 25).

Article 13 Directives

Cet article concerne les affaires prépondérantes ou d'une grande portée politique, telles qu'elles sont énoncées à l'article 12, 1er alinéa. A juste titre, il part du principe que les affaires relevant de la compétence du Conseil fédéral nécessitent une préparation minutieuse, qui ne peut pas être exclusivement effectuée par les membres de ce conseil. Le Conseil fédéral est tributaire du savoir et de l'expérience de l'administration. L'article en question prévoit donc que le Conseil fédéral indique les objectifs et les grandes lignes des travaux préparatoires. Ce qu'il convient d'éviter ici c'est que le collège gouvernemental ait à traiter d'affaires prépondérantes qui ne réclameraient plus que son aval, les unités administratives responsables en ayant fait des projets tout prêts. Il importe au contraire que le collège gouvernemental fournisse des impulsions notables quant au contenu. Pendant la phase de préparation, le Conseil fédéral doit prendre des décisions intermédiaires et fixer des orientations. L'indication d'objectifs sur le contenu et la formulation de grandes lignes constituent une des principales tâches politiques de direction du Conseil fédéral.

Déjà en vigueur dans le droit actuel mais inégalement utilisé, le co-rapport est une procédure de coordination et de préparation qui allège considérablement la tâche du Conseil fédéral. Cette procédure permet au collège gouvernemental de concentrer ses délibérations sur des questions matérielles fondamentales étant donné que les différences mineures sont aplanies dans le cadre du co-rapport et que les différences majeures quant au contenu apparaissent déjà lors de la préparation des délibérations du Conseil fédéral. C'est pour cette raison que l'article 14 précise que les divergences doivent être éliminées, dans la mesure du possible, avant les délibérations du Conseil fédéral.

La direction formelle de la procédure de co-rapport reste du ressort de la Chancellerie fédérale (2e al.). Celle-ci a la compétence de déterminer la procédure applicable en la matière (organisation générale, directives, direction concrète, délais, etc.). En pratique, il s'agira également de garantir des délais suffisants.

Du point de vue de son contenu, l'article correspond au droit actuellement applicable. Le terme de "séance" recouvre tous les types de réunions, à savoir: les séances ordinaires, qui ont généralement lieu chaque semaine, les séances spéciales et les éventuelles autres formes de délibérations du Conseil fédéral.

Le 4e alinéa prévoit, conformément au droit actuellement en vigueur (art. 16 LOA), la possibilité, pour le président, de déroger, en cas d'urgence, à la procédure ordinaire de délibération du collège gouvernemental. Cette norme a pour objectif de garantir aussi longtemps que possible la recherche d'une décision collégiale et de favoriser, même en situation d'urgence, des décisions sinon des consultations collégiales. La décision présidentielle (cf. art. 25, 2e al.) intervient subsidiairement à la procédure extraordinaire. Les délibérations du collège gouvernemental peuvent, si nécessaire, être remplacées par des techniques modernes de télécommunications (conférences téléphoniques, conférences vidéo, etc.)

Cet article précise que le collège gouvernemental accorde une attention toute particulière aux affaires prépondérantes. Il rejoint ainsi l'intention exprimée aux articles 12, 1er alinéa, et 13, selon laquelle le Conseil fédéral ne se contente pas d'avaliser les projets présentés par les départements mais élabore en son sein une véritable stratégie (cf. art. 6, 2e al.). Cette tâche suppose que les membres du Conseil fédéral disposent de suffisamment de temps pour débattre et approfondir les questions en toute collégialité. Le gouvernement doit se retirer pé-

riodiquement des affaires courantes pour pouvoir se consacrer à l'examen de questions fondamentales, globales, impliquant une perspective à plus long terme.

En règle générale, les réunions et les séances spéciales n'ont pas pour objectif l'élaboration de décisions définitives. Néanmoins, si certaines affaires peuvent être liquidées dans le cadre de ces réunions et de ces séances, le Conseil fédéral a toute liberté de le faire.

Article 17 Présidence et participants

Excepté pour ce qui est du 4e alinéa, cet article reprend matériellement les dispositions prévues par le droit actuel.

Le 4e alinéa prévoit que les secrétaires d'Etat peuvent assister aux séances du Conseil fédéral. Si les secrétaires d'Etat doivent véritablement décharger les chefs de département d'une partie de leurs tâches (afin que ceux-ci puissent se consacrer davantage à leurs obligations collégiales), ils doivent logiquement avoir accès aux délibérations du Conseil fédéral. Les décisions se trouvent accélérées et simplifiées quand les secrétaires d'Etat informent directement, au moment même des délibérations, le collège gouvernemental d'affaires relevant de leur domaine de compétence et qu'ils n'ont pas à "instruire" au préalable leur chef de département pour que celui-ci transmette l'information au collège. Les secrétaires d'Etat sont en mesure de renseigner directement et utilement le gouvernement lors des séances du Conseil fédéral en ce sens qu'ils peuvent lui fournir les informations et précisions souhaitées.

Le fait que les membres du gouvernement puissent se faire représenter par des secrétaires d'Etat contribue de manière décisive à alléger la tâche des membres du Conseil fédéral. Si l'on veut que les secrétaires d'Etat assument leur fonction efficacement et utilement, ceux-ci doivent forcément être relativement "proches du gouvernement". Or, ouvrir les portes du collège gouvernemental aux secrétaires d'Etat contribue précisément à assurer dans une large mesure cette proximité. Cette mesure confère par ailleurs aux secrétaires d'Etat le poids politique dont ils ont besoin et leur donne une bonne connaissance des affaires gouvernementales, deux éléments qui leur permettent de représenter le chef de département devant l'Assemblée fédérale, auprès d'Etats étrangers et à l'occasion de manifestations diverses (cf. art. 41, 3e al.). La présence des secrétaires d'Etat aux séances du Conseil fédéral revêt une importance toute particulière au regard des relations qu'ils peuvent entretenir avec des Etats tiers et des organisations internationales. On peut observer que les secrétaires d'Etat qui participent aux séances de travail de leur gouvernement ont en général plus de poids sur la scène internationale. La réglementation proposée élève les secrétaires d'Etat au rang de ministres dans les négociations internationales.

Bien que les secrétaires d'Etat soient relativement proches du collège gouvernemental, ils ne sont jamais assimilés à des conseillers fédéraux. Leur participation aux délibérations du Conseil fédéral se limite à des affaires relevant de leur domaine de compétences. Ils y sont invités par le président de la Confédération, sur proposition du chef de département

concerné. Ces conditions cumulées permettent d'une part au président de la Confédération d'exercer véritablement son rôle de chef du collège gouvernemental, et d'autre part au chef de département concerné de contrôler la participation des secrétaires d'Etat qui lui sont subordonnés aux délibérations du Conseil fédéral. Les secrétaires d'Etat ont voix consultative; ils n'interviennent pas dans les décisions formelles du collège gouvernemental. La marge de manoeuvre prévue se prête à une application relativement souple de la norme. Le Conseil fédéral a la faculté de régler dans le détail la participation des secrétaires d'Etat à ses délibérations par le biais de son ordonnance (cf. art. 23).

Article 18 Décisions

Du point de vue de son contenu, cet article reprend la disposition correspondante de la loi sur l'organisation de l'administration (art. 14 LOA). Deux précisions y ont toutefois été apportées: d'abord, le 2e alinéa, deuxième phrase, dispose expressément que l'abstention est autorisée. Ensuite, la réorganisation systématique des 3e et 4e alinéas tient compte des difficultés d'interprétation qui ont pu se poser avec le droit actuel (art. 14, 4e et 5e al., LOA): les nominations s'effectuent toujours à la majorité des membres présents et, en cas d'égalité des voix, le vote du président ne compte pas double (contrairement à la disposition du 3e al. applicable aux autres objets).

Article 19 Récusation

Cet article correspond à la disposition actuelle (art. 12 LOA).

Article 20 Huis clos

Pour être efficace, le principe de la collégialité suppose avant toute chose que les délibérations du collège gouvernemental restent confidentielles. Les délibérations à huis clos favorisent les prises de position, la discussion au vrai sens du terme et les changements d'avis au sein du collège gouvernemental. La recherche d'un consensus s'en trouve facilitée en ce sens qu'aucun membre du Conseil fédéral ne doit défendre son image. L'unité du collège gouvernemental peut mieux être réalisée dans la mesure où les rapports entre chacun des membres restent une affaire strictement interne au collège gouvernemental.

Le huis clos ne signifie cependant pas que le Conseil fédéral forme un "cabinet secret". La deuxième phrase de l'article 20 le précise d'ailleurs clairement; en vertu de l'article 10, le Conseil fédéral, dans un esprit d'ouverture, assure une vaste information du public.

Du point de vue matériel, les dispositions actuellement applicables sont maintenues. Elles prévoient que chaque conseiller fédéral intervienne comme suppléant d'un autre conseiller quand celui-ci est empêché d'exercer son mandat. Par empêchement, on entend ici l'empêchement total, en raison de problèmes de santé notamment. Cette disposition a surtout pour objectif d'assurer la suppléance au sein du collège gouvernemental.

Est réservée la représentation des chefs de département par les secrétaires d'Etat, en vertu de l'article 41, 3e alinéa. Ce type de représentation vise un autre but, celui de décharger le chef du département. En règle générale, un chef de département n'est pas empêché d'exercer sa fonction; il se fait représenter afin de mieux pouvoir se consacrer aux tâches essentielles inhérentes à sa fonction.

Les délégations du Conseil fédéral existent déjà dans le droit actuel. Elles interviennent pour préparer et coordonner des activités ou pour négocier au nom du collège gouvernemental. Les délégations du Conseil fédéral n'ont pas le pouvoir de décider en lieu et place du collège gouvernemental. S'agissant de la pratique actuelle, on peut dire que cette institution pourrait être utilisée plus souvent, surtout pour accélérer la coordination politique des décisions gouvernementales.

Il incombe au collège gouvernemental de définir comment il entend traiter les obligations collégiales. Il est en effet le seul à disposer des connaissances internes nécessaires et à pouvoir choisir les normes qui s'imposent. L'ordonnance représente par ailleurs un instrument précieux quand il s'agit de régler des questions de procédure ne devant pas impérativement être codifiées par la loi. Cette manière de faire présente l'avantage de ne pas surcharger une loi puisque seuls les éléments déterminants y figurent. Elle autorise aussi une plus grande souplesse du fait que les normes peuvent être adaptées rapidement quand de nouvelles données surgissent. L'ordonnance permet par exemple de codifier la procédure de décision écrite (art. 12, 2e al.), les délégations du Conseil fédéral (art. 22) ou le détail de la participation des secrétaires d'Etat aux délibérations du Conseil fédéral (art. 17). Elle permet encore de régler des questions de procédure au sein du collège gouvernemental qui sont inscrites jusqu'ici dans la loi sur l'organisation de l'administration mais qui, au vu du nouveau projet, ne doivent plus forcément y figurer. Il s'agit en l'occurrence des dispositions formelles applicables au remplacement du président de la Confédération dans les délibérations du collège gouvernemental (art. 10 LOA), aux modalités de vote de l'autorité collégiale (art. 15 LOA), à des questions spécifiques concernant les procédures extraordinaires (art. 16, 2e et 3e al.,

LOA), au rang occupé par les membres du Conseil fédéral au sein du collège gouvernemental (art. 28 LOA), etc.

Chapitre 2: Le président de la Confédération

Article 24 Fonctions au sein du collège gouvernemental

On sait qu'en Suisse, le président de la Confédération n'est pas un président du type de ceux que l'on rencontre dans d'autres Etats démocratiques d'Europe. Il est tantôt davantage, tantôt moins qu'eux. Davantage parce qu'il préside en outre le gouvernement, moins parce que son titre ne lui confère pas de position privilégiée au sein de ce gouvernement. S'il n'est pas Premier ministre, on attend tout de même de lui qu'il prenne des initiatives et qu'il assume des fonctions de direction. L'article 24 traduit la diversité de cette fonction spécifiquement suisse. Les articles 25 à 28 en présentent d'autres aspects encore.

Le fait que le président de la Confédération dirige les délibérations du Conseil fédéral relève d'une tradition bien suisse et rien ne peut changer ce principe tant que le système collégial prévoira sept conseillers fédéraux. Dans une certaine mesure, l'obligation faite au président de la Confédération de veiller à ce que le Conseil fédéral s'acquitte de ses obligations "dans les délais", "avec efficacité" et "de manière coordonnée" lui confère malgré tout et en quelque sorte (et cela depuis 1978) la tâche de diriger ses collègues. S'acquitter d'obligations "dans les délais" suppose une planification bien au fait de la manière de travailler de l'administration et du Parlement. Nous en voulons pour preuve les directives de la politique gouvernementale dont le Conseil fédéral rend compte de l'exécution à l'Assemblée fédérale chaque année. Des planifications d'égale importance existent évidemment aussi pour toutes les affaires dont la réalisation est assortie de délais. S'acquitter de ses obligations "avec efficacité" renvoie à l'utilisation rationnelle des ressources disponibles tandis que la coordination suppose pour sa part, dès le tout début, une collaboration active de toutes les parties concernées.

La préparation des délibérations du Conseil fédéral selon le 2e alinéa renvoie en premier lieu à l'élaboration de l'ordre du jour des séances. Elle concerne cependant aussi une planification à plus long terme et, dans l'optique des séances, l'élimination de toutes les divergences secondaires pouvant exister entre les départements.

La tâche incombant au président de la Confédération, en vertu du 3e alinéa du même article, de "veiller à ce que le Conseil fédéral organise et exerce efficacement la surveillance de l'administration fédérale" traduit encore une autre fonction dirigeante. Si, conformément à l'article 102, chiffre 15, de la constitution, cette tâche incombe au Conseil fédéral, la loi confie toutefois au président de la Confédération la charge de diriger cette surveillance vu le nombre élevé de contrôles effectués dans l'administration fédérale. Ces contrôles vont des contrôles techniques et administratifs aux contrôles financiers en passant par des contrôles de gestion, autant de fonctions de surveillance auxquelles participe aussi l'Assemblée

fédérale. Ceci explique pourquoi une coordination s'impose au plus haut niveau avec les commissions parlementaires compétentes. Le président de la Confédération a depuis peu aussi à sa disposition le Service de contrôle administratif du Conseil fédéral, organe rattaché à la Chancellerie fédérale.

La compétence du président de la Confédération énoncée au 4e alinéa, en vertu de laquelle il est habilité en tout temps à "demander des renseignements sur des affaires déterminées", relève du même domaine. Au nombre des mesures opportunes qu'il peut proposer au Conseil fédéral, relevons notamment les mesures provisionnelles, les expertises et les demandes d'ouverture de procédures.

Article 25 Décisions présidentielles

Le premier paragraphe du commentaire allemand renvoie uniquement au texte allemand, où le terme de "Verfügung" a été remplacé par celui de "Entscheidung", afin d'éviter toute confusion avec le terme de "Verfügung" pris au sens de l'article 5 de la loi sur la procédure administrative.

L'article 25 distingue les mesures provisionnelles (1er al.) des décisions proprement dites (al. 2 à 4).

On peut imaginer que le président de la Confédération ordonne des mesures provisionnelles en vue de sauvegarder des intérêts très menacés ou pour mettre des preuves en sûreté, etc. Ces mesures n'ont pas besoin d'être approuvées a posteriori, étant remplacées par des décisions subséquentes du Conseil fédéral.

Il en va tout autrement des décisions prises en vertu des 2e et 3e alinéas. A supposer qu'une affaire présente un caractère d'urgence et qu'il soit impossible de réunir le Conseil fédéral en une séance ordinaire ou extraordinaire, le président de la Confédération rend alors une décision formelle à la place du collège gouvernemental. Cette décision restera en vigueur jusqu'au moment où le Conseil fédéral, collège gouvernemental, tranchera en la confirmant ou en l'annulant si les données devaient avoir radicalement changé entre-temps. Auparavant, la doctrine retenait pour ce type de décision le terme de "décision prise sous le coup de l'urgence" (Fleiner/Giacometti).

Le 4e alinéa confie au Conseil fédéral la compétence de donner au président de la Confédération le pouvoir de régler des affaires de nature essentiellement formelle (p. ex. l'approbation de rapports annuels ou de procès-verbaux), de manière à décharger le collège gouvernemental. Le Conseil fédéral établit une liste des actes formels susceptibles de faire l'objet d'une décision présidentielle. Le président de la Confédération tranche seul, sans soumettre les décisions présidentielles (au sens du 4e al.) à la procédure de co-rapport. Contrairement à la pratique actuelle en matière de décisions présidentielles (art. 23 LOA), qui inscrit préalable-

ment toute décision présidentielle à l'ordre du jour du Conseil fédéral, au même titre que toutes les autres affaires, et la soumet à la procédure de co-rapport, la LOGA retient un autre mode de faire pour les affaires du Conseil fédéral qui ne sont ni importantes, ni de grande portée politique, en prévoyant une procédure décisionnelle écrite (cf. art. 12, 2e al., et commentaire y relatif) et, pour les affaires de nature essentiellement formelle, en instituant une "véritable" décision présidentielle.

Article 26 Suppléance

Dans la conduite des affaires du Conseil fédéral, le vice-président intervient essentiellement comme suppléant du président de la Confédération pour diriger les délibérations du Conseil fédéral quand le président est empêché d'assumer ses fonctions pour cause de maladie ou en cas de voyage à l'étranger. En précisant qu'il assume "toutes" les obligations, l'article dit clairement que le vice-président doit également assurer les contacts internationaux tels que les réceptions officielles, l'accréditation des diplomates étrangers, l'accueil des chefs d'Etat étrangers, etc. C'est aussi au vice-président qu'incombe la charge de signer les documents importants issus du Conseil fédéral.

La possibilité de conférer au vice-président "certaines attributions" du président de la Confédération a été reprise du droit actuel et doit être considérée comme une sorte de réserve. A ce jour, le Conseil fédéral n'a jamais usé pleinement de cette possibilité quand bien même elle pourrait être concrétisée dans certains domaines, notamment en matière de planification et de coordination.

Article 27 Représentation

Il incombe au président de la Confédération de représenter le Conseil fédéral en Suisse et à l'étranger. En Suisse, le président prononce des discours lors de festivités extraordinaires, le jour de la fête nationale, le jour de l'an ou encore dans des situations graves. Au chapitre des relations internationales, il apparaît lors de réceptions officielles et accueille les chefs de gouvernement étrangers en visite en Suisse. Depuis peu, il représente également notre pays aux funérailles d'hommes d'Etat de pays particulièrement proches.

Dans le cas où le président de la Confédération n'est pas personnellement tenu de représenter la Suisse, il peut se faire remplacer par un autre membre du Conseil fédéral. Quand des invitations sont adressées au Conseil fédéral, sans mention particulière, la Suisse peut également se faire représenter par le chancelier de la Confédération, par d'anciens conseillers fédéraux, par des secrétaires d'Etat, par des directeurs d'office ou par des membres des gouvernements des cantons.

Les relations entre la Confédération et les cantons sont de nature diverse et se déroulent à plusieurs niveaux. Outre les contacts qu'entretiennent les services de l'administration oeuvrant dans des domaines identiques, ce qu'on appelle les Conférences des directeurs revêtent une grande importance. C'est dans le cadre de ces Conférences que les conseillers d'Etat chargés des mêmes départements ou directions débattent des problèmes qu'ils ont à résoudre. Elles se déroulent pratiquement toujours en présence du conseiller fédéral compétent en la matière ou, à défaut, d'au moins un de ses représentants. Par conséquent, seules les "affaires communes de nature générale" relèvent de la compétence du président de la Confédération. Il s'agit essentiellement ici d'affaires à caractère plutôt politique, en particulier de problèmes concernant le fédéralisme ou de questions générales relevant de la législation ou de l'exécution des lois. Par l'intermédiaire du chancelier de la Confédération, le président de la Confédération dispose d'un contact direct avec la Conférence suisse des chanceliers d'Etat, qui se consacre elle aussi à ce type de problèmes.

Plusieurs Conférences des présidents de Conseil d'Etat ont été organisées dans les années septante sous la houlette du président de la Confédération. Or en raison de certaines faiblesses du système, la formule a été abandonnée. Toutefois cette option reste possible si la nécessité devait s'en faire sentir.

Chapitre 3: Le chancelier de la Confédération

En sa qualité de chef de l'état-major du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération assume toutes les tâches d'état-major du gouvernement: planification, coordination, assistance et information pour n'en citer que quelques-unes. La planification porte aussi bien sur le long et le moyen terme que sur le court terme, lequel débouche sur la préparation des séances.

Le fait que le chancelier de la Confédération ait, à cet égard, la faculté de s'adresser directement au Conseil fédéral simplifie considérablement sa tâche et contribue à alléger celle du président de la Confédération (cf. art. 17, 2e al.).

En dépit de la grande autonomie dont jouit le secrétariat de l'Assemblée fédérale, la fonction de charnière que l'article 105 de la constitution attribue au chancelier de la Confédération continue à jouer un rôle considérable. La coordination entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral constitue à ce titre un élément primordial, car les affaires toujours plus nombreuses et toujours plus complexes nécessitent une harmonisation accrue de l'activité des deux pouvoirs. C'est ainsi que le chancelier participe à certaines conférences de coordination des deux conseils ou à des rencontres au plus haut niveau associant le gouvernement et le Parlement.

En vertu de l'article 65quater de la loi sur les rapports entre les conseils, le chancelier de la Confédération présente lui-même les affaires de la Chancellerie fédérale aux Chambres fédé-

rales (la tâche incombait auparavant au président de la Confédération). On compte actuellement au nombre de ces affaires le rapport de gestion de la Chancellerie fédérale, les projets traitant des droits politiques, de l'organisation de l'administration fédérale et de publications officielles, ainsi que toutes les interventions parlementaires auxquelles ces domaines ont donné lieu.

Article 30 Organisation

En précisant que le chancelier de la Confédération dirige la Chancellerie fédérale "au même titre qu'un conseiller fédéral dirigeant son département", l'article induit toute une série de parallèles constitutionnels et légaux entre les deux fonctions. Le chancelier, comme les membres du Conseil fédéral, est élu par l'Assemblée fédérale. Les dispositions en matière d'immunité, de responsabilité, d'incompatibilité, de domicile et de retraite sont les mêmes pour lui que pour les conseillers fédéraux. Il dispose d'un budget, assume (devant l'Assemblée fédérale) la pleine responsabilité juridique et politique de la Chancellerie fédérale, et ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral. Si l'article 30, 3e alinéa, n'érige pas la Chancellerie fédérale au rang de département, il établit néanmoins des similitudes au niveau de la position et des tâches qui lui sont confiées par la constitution.

Article 31 Conseil et assistance

Les alinéas 1 à 4 de l'article 31 donnent un meilleur aperçu des tâches incombant réellement au chancelier de la Confédération en sa qualité de chef de l'état-major du gouvernement. Conseiller, préparer, assister, telles sont les fonctions premières du chancelier de la Confédération. Il va de soi que le président de la Confédération qui, en plus de sa fonction présidentielle, dirige le département dont il a la charge, ne peut pas être informé en permanence de l'ensemble des affaires du collège gouvernemental. D'où l'aide fournie par le chancelier de la Confédération au titre de la planification et de la coordination au niveau gouvernemental, de la planification des objets à traiter par le Conseil fédéral et de la planification détaillée des séances de travail.

En parlant de la direction générale de l'administration fédérale, on aborde aussi les problèmes fondamentaux, structurels et à long terme, de cette organisation devenue très influente, y compris les rapports qu'elle entretient avec l'Assemblée fédérale et le public.

Le chancelier de la Confédération est aujourd'hui appelé à assumer des fonctions de surveillance qui découlent d'une part de sa qualité de responsable direct du nouveau Service central de contrôle administratif du Conseil fédéral et d'autre part de la vue d'ensemble qu'il a de toutes les décisions du Conseil fédéral et des mandats qui en résultent.

Si le chancelier de la Confédération est chargé d'élaborer tous les quatre ans le rapport sur les grandes lignes de la politique gouvernementale ainsi que le rapport annuel de gestion, c'est qu'il occupe une position clé. Ces deux tâches supposent une vaste coordination et le concours de tout le savoir de l'administration fédérale.

Le commentaire de l'article 30 a déjà fait état du rôle charnière que joue le chancelier de la Confédération face à l'Assemblée fédérale. Quand le chancelier assume une fonction de coordination face au Parlement, il intervient toujours en qualité de délégué du Conseil fédéral.

Article 32 Coordination

Toute répartition du travail au sein de l'exécutif nécessite une coordination. C'est le chancelier de la Confédération qui a la charge d'assurer la bonne coordination des activités des divers départements au niveau gouvernemental. Il s'agit pour lui de déterminer toutes les activités des départements qui nécessitent une coordination, de préparer au mieux les affaires du collège gouvernemental et de supprimer les mesures superfétatoires, les travaux inutiles et les divergences qui peuvent être éliminées à un stade antérieur.

La Conférence des secrétaires généraux des départements (cf. art. 57), placée sous la direction du chancelier de la Confédération, est l'organe central chargé de la coordination. Elle se réunit périodiquement pour analyser les problèmes supradépartementaux qui se posent, souvent en présence de directeurs d'office, qui, du fait de leur fonction, ont affaire à des questions touchant plusieurs départements (le directeur de l'administration des finances ou, le directeur de l'Office du personnel par exemple). D'une manière générale, les offices supradépartementaux, tels l'Office fédéral de la justice, assument également d'importantes tâches de coordination. Enfin, d'autres types spécifiques de coordination relèvent d'organes qui y sont prédestinés, tels les délégations du Conseil fédéral, ou de secrétaires d'Etat.

Article 33 Information

L'information du public compte parmi les principales tâches de la Chancellerie fédérale. L'importance que revêt une large information du public dans un Etat moderne (cf. le commentaire des art. 6, 10 et 11) justifie l'institutionnalisation de la fonction de porte-parole du gouvernement en s'inspirant de fonctions analogues dans d'autres démocraties. L'importance de l'information du public est ainsi soulignée et les activités d'information se trouvent revalorisées par rapport aux autres activités de l'administration.

Le 1er alinéa ne précise pas si cette fonction doit être attribuée à un vice-chancelier ou au chancelier de la Confédération, de sorte que la porte reste ouverte à une solution adéquate et opportune. Le porte-parole du gouvernement est désigné par le Conseil fédéral, sur proposition du chancelier de la Confédération. Comme le vice-chancelier chargé de l'information le fait déjà, il informe sur mandat du gouvernement des délibérations du Conseil fédéral, à

moins que le président ou d'autres membres du gouvernement ne le fassent eux-mêmes. Il veille également, de façon générale et en collaboration avec les départements, à informer le public de manière adéquate. A cet égard, la coordination des activités d'information revêt une importance particulière.

Par conséquent, le porte-parole du gouvernement dirige également la Conférence des responsables de l'information, qui regroupe les responsables de l'information de chaque département (cf. art. 58).

Le 2e alinéa attribue au chancelier de la Confédération la responsabilité de l'information interne entre le Conseil fédéral et les départements: au sein de l'administration, les décisions du Conseil fédéral doivent parvenir sous forme authentique à leurs destinataires. De plus, une information interne exhaustive est indispensable pour assurer la coordination dans l'administration.

Titre troisième: L'administration fédérale

Le Conseil fédéral porte la responsabilité de la direction de l'administration, des objectifs qu'elle poursuit et des tâches qu'elle remplit (cf. art. 3, 4 et 8). Si l'on veut qu'il puisse réellement assumer cette responsabilité, il faut lui donner la compétence d'organiser, d'équiper et de contrôler l'administration. Il doit aussi pouvoir définir ses méthodes de travail. Le but poursuivi consiste également, en l'occurrence, à décharger les chefs de département afin qu'ils aient la possibilité de se consacrer plus pleinement aux affaires du collège gouvernemental. Le Conseil fédéral doit donc être à même d'organiser les structures administratives et de direction en fonction des besoins et de parfaire cette organisation dans un esprit novateur. Des structures relativement rigides, inscrites dans la loi, rendent toute adaptation impossible. Le projet de loi vise de ce fait à augmenter la souplesse des structures d'administration et de direction, sans sacrifier des éléments nécessaires à la continuité. La clé d'une telle souplesse consiste à confier au Conseil fédéral une plus grande compétence en matière d'organisation. Il fixe la structure organisationnelle de base de l'administration fédérale et subdivise cette dernière en offices attribués à un département. Il décrit les tâches de ces offices et délègue les compétences décisionnelles en tenant compte des niveaux hiérarchiques. Les chefs de département déterminent l'organisation interne de leur département. Ils peuvent mettre en place des structures de direction et de travail adaptées à leurs besoins en répartissant adéquatement les différentes tâches entre les supérieurs hiérarchiques du département (chef de département, secrétaires d'Etat, secrétaire général, directeurs de groupement et directeurs d'office) et en constituant leurs états-majors personnels. Pour garantir une structure de direction interdépartementale cohérente - dans l'intérêt de la coordination et de la coopération avec les autres départements - certaines décisions prises par les chefs de département en matière d'organisation (p. ex. la nomination des secrétaires d'Etat à une fonction particulière, et la réunion d'offices en groupements) exigent la participation ou l'approbation du Conseil fédéral.

Chapitre premier: Direction et principes de direction

Article 34

Direction

Le 1er alinéa dit de manière lapidaire qui, conformément à la constitution, dirige l'administration fédérale. Cette norme spécifie qu'il appartient au Conseil fédéral - et à aucun autre organe - d'assumer cette tâche de même que la responsabilité qui en découle (cf. aussi art. 4). Aucune autre instance de contrôle, judiciaire ou autre, n'est habilitée à diriger l'administration. Le Conseil fédéral a le devoir de s'opposer aux agissements de pouvoirs extra-étatiques qui tenteraient de diriger l'administration en exerçant des pressions ou par d'autres moyens.

Le 2e alinéa lie le principe de l'appartenance au collège gouvernemental à celui de la direction d'un département. Il maintient par ailleurs l'habituel double statut des membres du Conseil fédéral: chacun d'entre eux (président de la Confédération y compris) dirige également un département de l'administration. Il n'y a pas de place pour un membre du gouvernement sans portefeuille, qui ne dirigerait pas de département, pas plus que pour un chef de département qui ne ferait pas partie du collège gouvernemental (p. ex. un secrétaire d'Etat).

Le 3e alinéa reprend la disposition en vigueur (art. 27, 2e al., LOA) en vertu de laquelle le Conseil fédéral répartit les départements entre ses membres. Le 4e alinéa est nouveau: il donne au Conseil fédéral la compétence de modifier quand bon lui semble la répartition des départements (ce qui aujourd'hui n'est possible qu'au début de la législature ou encore après une élection de renouvellement). Cette disposition tient compte du principe de l'assouplissement de la direction administrative.

Article 35

Principes de direction

Cet article fixe les principes et le style de direction de la direction de l'administration. Sa finalité est de conférer une certaine cohérence à la direction des départements pour éviter que des styles de conduite diamétralement opposés ne soient adoptés dans leur gestion.

L'article 35 relève la grande importance revenant à la manière de diriger. Des structures de direction organisationnelles (organisation structurelle) ne sont qu'un aspect de la direction. Les procédés de direction en tant que composantes dynamiques (opposées à l'aspect statique de l'organisation structurelle) revêtent une grande importance. Le bon fonctionnement d'un "système de direction" ne peut pas être assuré uniquement par une organisation structurelle sans faille.

L'article énumère les éléments majeurs du processus de direction: la définition d'objectifs (conduite par objectif) et la fixation des priorités (1er al.); le transfert de compétences et de moyens (2e al.); l'appréciation des prestations (surtout dans l'optique d'une mise en oeuvre

efficace) et le réexamen périodique des objectifs fixés (3e al.). Le 4e alinéa tient compte de l'importance des individus au sein de l'organisation de la direction: l'efficacité d'une organisation en dépend de manière prépondérante. La sélection soigneuse des collaborateurs et leur perfectionnement est donc d'une utilité capitale.

Chapitre 2: Les départements

Section 1: Le chef de département

Article 36 Direction et responsabilité

Le 1er alinéa considère deux aspects: il relève premièrement que le chef de département dirige son département, qu'il est donc aux commandes, et qu'il définit le cadre requis pour que ses collaborateurs puissent mener leurs tâches à bien. Deuxièmement, il relève que le chef de département dirige son département sous sa responsabilité politique. Le double statut du conseiller fédéral en tant que membre du collège gouvernemental et que chef de département se reflète dans la dualité de la responsabilité politique: les tâches collégiales relèvent du Conseil fédéral dans son ensemble (art. 4) alors que c'est le membre du Conseil fédéral en tant que tel qui se porte garant de la direction du département. Le chef de département est responsable de l'ensemble du département mais non de tout ce qui s'y passe. Par conséquent, les incidents douteux doivent être imputables au chef de département, donc à sa propre activité, à l'assentiment qu'il a donné ou aux manquements de sa direction et de son contrôle.

En déterminant les grandes lignes de sa direction (2e al.), le chef de département fixe des principes et édicte des directives régissant le processus de direction de son département (p. ex. dans des lignes directrices). Il applique les principes de direction énoncés à l'article 35, lesquels valent pour l'administration fédérale dans son ensemble.

La seconde partie du 2e alinéa dispose que le chef de département délègue, si nécessaire, l'exécution directe de certaines tâches départementales à des unités administratives subordonnées et à des collaborateurs, afin qu'il puisse assumer sans restriction ses responsabilités au sein du collège gouvernemental et diriger l'ensemble de son département. Le chef de département se limite à l'essentiel et aux affaires importantes.

En vertu du 3e alinéa, et dans le cadre de la présente loi, le chef de département a la compétence de définir l'organisation de son département (organisation des processus de travail et de direction) et de l'adapter à ses besoins et à son style de direction. Il peut aménager à son gré sa sphère de travail. Il peut ainsi recevoir le soutien d'un organe départemental de gestion formé de secrétaires d'Etat et du secrétaire général, ou bien se doter d'un cabinet départemental jouant le rôle d'état-major personnel. Avec l'assentiment du Conseil fédéral, il engage des secrétaires d'Etat, fixe les tâches qui leur incombent et, s'il le juge utile, réunit des offices en groupements, etc.

Article 37

Instruments de direction

Si le chef de département dirige son département sous sa responsabilité politique (art. 36, 1er al.), il a aussi besoin des instruments (légaux) lui permettant d'assumer cette tâche. En tant que responsable unique du département, il a le droit illimité de donner des instructions, de procéder à des contrôles et d'intervenir personnellement dans une affaire (il peut quand bon lui semble retirer à un de ses collaborateurs un droit de décision). Cependant, lorsque la législation fédérale règle d'une manière particulière les compétences dans son propre département (p. ex. compétence de décision d'une unité administrative subordonnée) ou lorsque des unités administratives disposent d'une certaine autonomie (cf. art. 49), son droit d'intervention est limité.

Article 38

Collaborateurs personnels

Les collaborateurs personnels sont déjà mentionnés dans le droit en vigueur (art. 51, 1er al., LOA). Ils entretiennent des rapports de confiance avec le chef de département et sont engagés en fonction des besoins personnels de celui-ci.

Article 39

Information

Cet article indique que le chef de département doit prendre les mesures nécessaires pour informer le public des activités de son département. Il en est responsable; il doit donc mettre en place l'organisation qui s'impose (compétence d'organisation) et définir une conception de l'information. Il y a lieu d'assurer l'unité de l'information dans chaque département et de la faire concorder avec l'information fournie par le Conseil fédéral. Les chefs de département désignent à cet effet des responsables de l'information, auxquels ils confèrent le droit d'établir des directives en vue d'éviter que les offices ne pratiquent une politique d'information divergente.

La compétence d'organisation des chefs de département leur offre également la possibilité d'instituer un porte-parole s'ils jugent qu'une telle mesure répond au mandat d'information. Ils peuvent désigner en qualité de porte-parole le responsable départemental de l'information ou toute autre personne qui jouit de leur confiance.

Section 2:

Les secrétaires d'Etat

L'institution de secrétaires d'Etat constitue l'une des innovations marquantes de la présente loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Cet élargissement de l'organisation de la direction de l'exécutif vise en priorité à décharger les chefs de département. Ce n'est que dans la mesure où les membres du Conseil fédéral, en tant que responsables des

départements, seront réellement délestés des innombrables affaires qui leur parviennent que le collège gouvernemental, ainsi que la prééminence - établie par des règles - des tâches collégiales, pourront être effectivement renforcés. Instituer des secrétaires d'Etat ne signifie pas consolider le principe départemental au détriment du principe de la collégialité. Au contraire, cela revient à décharger et à assister les membres du Conseil fédéral dans l'exercice de leur participation active au collège gouvernemental. La mise en place de secrétaires d'Etat garantit justement le maintien d'un gouvernement collégial typiquement helvétique, exercé uniquement par des membres placés sur un pied d'égalité, tant objectivement que du point de vue du droit: elle permet la répartition de hautes fonctions de l'exécutif entre plusieurs personnes sans qu'il faille augmenter le nombre des conseillers fédéraux. Un Conseil fédéral qui comporterait davantage de membres exigerait à n'en point douter - s'il veut conserver sa capacité fonctionnelle - un président beaucoup plus influent (qui serait bien davantage qu'un "primus inter pares") et qui serait doté de certaines prérogatives. D'autonomie, le collège en deviendrait dirigé. Il serait alors comparable à certains cabinets gouvernementaux étrangers conduits par un chef (premier ministre, chancelier fédéral).

La réforme 1993 institue des secrétaires d'Etat d'un genre nouveau qui se fondent organiquement dans le système gouvernemental spécifiquement helvétique. La constitution ne s'oppose pas à une telle pratique car les membres du Conseil fédéral demeurent les chefs des départements (formellement et matériellement). La loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration propose un cadre réglant les fonctions, la nomination et la révocation de ces secrétaires d'Etat ainsi que la responsabilité leur incombant. La loi établit une typologie générale de leurs attributions, laissant subsister une certaine marge permettant de les engager en fonction des circonstances et des besoins. Des dispositions légales rigides pourraient empêcher en pratique de recourir adéquatement et efficacement aux secrétaires d'Etat et réduire fortement les allègements qu'on se promet de leur mise en place. Les diverses structures et les divers domaines d'activités des départements ainsi que leur charge plus ou moins importante dans certains domaines (p. ex. contacts avec l'étranger) appellent des solutions adéquates, adaptées aux circonstances et modulables. Car si l'institution de secrétaires d'Etat était assortie de dispositions strictes, elle serait difficilement conciliable avec la souplesse voulue par la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Le pouvoir d'organisation, détenu dans une large mesure par le Conseil fédéral, n'englobe à vrai dire pas seulement la définition des structures mais aussi celle des fonctions, des procédures et de l'organisation du personnel.

Dans chaque département, trois secrétaires d'Etat au plus peuvent être désignés. Le chef de département les intègre à la structure de direction de son département et, selon ses besoins, leur confie des fonctions de direction et de représentation. Le Conseil fédéral en tant que collège gouvernemental tranche toutes les affaires importantes: il fixe les principes régissant le statut et les tâches des secrétaires d'Etat et il les nomme en délimitant leurs attributions. On assure ainsi une intégration - contrôlée par la plus haute autorité - de l'activité des secrétaires d'Etat dans les activités gouvernementales tout comme on garantit la compatibilité et la coordination de leur engagement dans les départements.

Les nouveaux secrétaires d'Etat sont donc bien davantage que les secrétaires d'Etat en titre tels que les définit le droit actuel (art. 64, 2e al., LOA), qui sont des fonctionnaires portant le titre de secrétaires d'Etat dans les relations qu'ils ont avec l'étranger, en qualité de chef d'un groupement ou d'un office (ou en tant que secrétaire général). Les nouveaux secrétaires d'Etat constitueront un groupe autonome très proche du chef de département; ce dernier pourra leur confier diverses tâches de direction ou de représentation, ce qui implique bien davantage que l'ajout d'un titre dans le cadre de relations internationales. Les nouveaux secrétaires d'Etat ne sont pas des fonctionnaires mais possèdent un statut propre (entre celui de magistrat et celui de fonctionnaire), qui sera réglé par voie d'ordonnance. Le Conseil fédéral pourra révoquer les secrétaires d'Etat lorsqu'il le jugera utile.

Article 40 Statut

Le 1er alinéa donne au Conseil fédéral la compétence générale de nommer des secrétaires d'Etat pour seconder et décharger les chefs de département. L'institution de secrétaires d'Etat n'est pas destinée à renforcer le système départemental mais au contraire, à décharger et à assister les chefs de département, qui se consacreront dorénavant avec plus d'intensité et de profondeur aux obligations gouvernementales du Conseil fédéral et pourront mieux s'y préparer.

Les chefs de département doivent en premier lieu être déchargés: les secrétaires d'Etat assumeront donc une partie des tâches de direction internes au département ainsi que des tâches de représentation à l'extérieur afin que les conseillers fédéraux puissent se concentrer sur les tâches les plus importantes aux niveaux aussi bien gouvernemental que départemental. Ainsi, ces derniers confieront aux secrétaires d'Etat certaines tâches de direction, tout en gardant la haute main sur leur département.

Les chefs de département doivent en outre être secondés: les secrétaires d'Etat seront donc leurs proches conseillers et pourront être consultés notamment sur les questions relevant de la direction du département, sur la définition de la politique départementale et sur les affaires gouvernementales. Les chefs de département auront la possibilité de regrouper leurs secrétaires d'Etat ainsi que d'autres cadres supérieurs de la direction (p. ex. les collaborateurs personnels ou les responsables de l'information) en une sorte de cabinet départemental personnel, comme cela se fait en partie déjà avec succès.

L'ouverture du collège gouvernemental constitue aussi en soi une décharge et un soutien. En effet, l'article 17 vise à ce que les chefs de département n'aient plus à préparer personnellement les détails des délibérations du Conseil fédéral. A cet effet, il prévoit la participation des secrétaires d'Etat - avec voix consultative - aux séances du Conseil fédéral, pour autant que l'on y discute de tâches relevant de leur compétence, et que le chef de département concerné ait souhaité leur présence.

Le nombre maximal des secrétaires d'Etat est fixé à trois par département. Grâce à cette limitation, on évitera toute démesure et toute inflation dans l'engagement de ces magistrats. Cette disposition n'a pas pour but de voir chaque département épuiser systématiquement le nombre de secrétaires d'Etat autorisé. Il s'agit simplement d'une limite supérieure que pourront atteindre les départements exécutant des tâches très variées et ayant de fréquents contacts avec l'étranger. Par ailleurs, l'article 40 laisse entendre qu'aucun département ne peut se passer totalement de secrétaire d'Etat. Chaque département devra en nommer au moins un.

Le 2e alinéa dispose que les secrétaires d'Etat sont subordonnés aux chefs de département. Ils sont ainsi partie intégrante de l'organisation du département au lieu de lui être simplement rattachés (ce qui pourrait créer des situations de concurrence notable pour le chef du département, mais pourrait signifier aussi, sous un autre angle, le danger d'une mise à l'écart pure et simple des secrétaires d'Etat). Par conséquent, il n'y a pas un seul secrétaire d'Etat qui soit soumis directement au collège gouvernemental.

Article 41 Fonctions

Cet article décrit les diverses fonctions qui peuvent être confiées aux secrétaires d'Etat.

Le 1er alinéa mentionne les deux fonctions principales des secrétaires d'Etat, à savoir des fonctions de représentation et de direction, ce qui n'exclut pas, bien entendu, que ces personnes s'acquittent d'autres tâches dans leur domaine de compétences, par exemple conseiller leur chef de département ou assumer des fonctions de coordination.

Le 2e alinéa établit les catégories de fonctions de direction qui peuvent être confiées aux secrétaires d'Etat. Un chef de département peut donc, selon ses besoins, attribuer à un secrétaire d'Etat l'une des fonctions énumérées aux lettres a à d. Il précise, conformément à l'article 43, le type de fonction qu'il désire confier au secrétaire d'Etat qu'il propose au Conseil fédéral de nommer.

Un chef de département peut nommer un secrétaire d'Etat à la tête de la direction administrative de son département (let. a). Il lui confie alors la direction interne de l'ensemble du département. Le secrétaire d'Etat occupe dès lors la fonction de directeur du département (cf. ch. 131, modèle A) et se trouve à un échelon intermédiaire de la hiérarchie départementale, sous les ordres du chef de département. Toute l'administration du département lui est subordonnée mais le chef de département garde dans tous les cas la haute main sur son département. Si ce type de secrétaire d'Etat se voit confier par ailleurs d'importantes fonctions de représentation (cf. 3e al.), il peut jouer le rôle d'un "alter ego" du chef de département.

La lettre b prévoit que le secrétaire général d'un département peut être nommé secrétaire d'Etat lorsqu'il assume la responsabilité d'importantes tâches de direction et de coordination. Ce type de fonction est conçu pour les secrétaires généraux dont les tâches dépassent l'ac-

tivité technique et administrative d'un chef d'état-major et qui assument en premier lieu des fonctions de direction en lieu et place du chef du département. Ainsi, la fonction de secrétaire général pourra être étendue à toutes les fonctions d'un conseiller politique, d'un coordinateur et d'un représentant en matière de relations internationales et de relations avec le parlement, ce qui fera de cette personne le bras droit du chef du département. Ce type de secrétaire d'Etat pourra également se rapprocher d'un "alter ego" du chef de département.

La lettre c prévoit la possibilité de nommer secrétaire d'Etat des directeurs de groupement ou d'office. Le terme de groupement revêt ici une signification plus large que par le passé puisque qu'il peut recouvrir non seulement des offices dont les domaines sont assez étroitement liés mais aussi des offices dont les domaines n'ont aucun rapport direct de par leurs tâches. Cette disposition crée ainsi la possibilité de former des sortes de sous-départements, dont la direction serait confiée à un secrétaire d'Etat. Le chef de département serait libre de regrouper ou non les offices de son département en un tel groupement; il pourrait aussi garder certains d'entre eux directement sous sa direction.

Les groupements au sens étroit du terme pourront également être confiés à des secrétaires d'Etat, ce qui se produira probablement dans le cas de ceux qui revêtent une grande importance, sur le plan intérieur ou extérieur. La lettre c permet également de faire diriger certains offices de premier plan par des secrétaires d'Etat. En ce qui concerne par exemple les relations avec l'étranger et avec les organisations internationales, un tel secrétaire d'Etat est d'une utilité pratique indéniable lorsqu'il s'agit de faire montre de qualités d'expert ou de connaissances particulières.

Les secrétaires d'Etat qui officieront en qualité de secrétaire général, de chef d'un groupement ou de directeur d'un office ne seront, eux non plus, pas des fonctionnaires; pour ce qui est de leurs rapports de service (nomination, révocation, etc.), ils seront donc soumis à la réglementation applicable aux secrétaires d'Etat.

La lettre d institue une catégorie de secrétaires d'Etat chargés de tâches supradépartementales de grande portée. Un tel secrétaire d'Etat sera lui aussi toujours subordonné à un chef de département (art. 40, 2e al.). Il pourrait être chargé par exemple des questions européennes. Cette lettre d peut aussi être mise en relation avec l'article 60, qui règle la création de groupes de travail supradépartementaux. Le responsable d'un tel groupe pourrait être un secrétaire d'Etat au sens de la lettre d.

Le 3e alinéa définit les domaines de représentation. La première phrase prévoit que les secrétaires d'Etat peuvent agir en lieu et place du chef de département. Le champ d'intervention précis est circonscrit par le chef de département lui-même (art. 43). La seconde phrase établit les principaux types de représentation : les secrétaires d'Etat peuvent notamment représenter leur chef de département devant l'Assemblée fédérale et dans les commissions parlementaires, auprès d'Etats étrangers ou d'organisations internationales, et à l'occasion de manifestations diverses. On entend par là, outre les conférences de presse, la représentation

auprès d'organisations à caractère politique, économique ou culturel. Les secrétaires d'Etat sont des représentants de leur chef de département, ils traitent en quelque sorte au nom et sur mandat de ces derniers. Bien entendu, ils ne peuvent les représenter au sein du collège gouvernemental (cf. art. 21).

Les possibilités de représentation ne sont liées à aucune catégorie de secrétaires d'Etat. Alors qu'un secrétaire d'Etat ne peut être nommé qu'à une fonction de direction déterminée, tous peuvent assumer des fonctions de représentation. Ainsi, la représentation d'un chef de département peut être organisée de manière très souple (cf. art. 43) et selon les besoins du moment.

Pour ce qui est des rapports avec l'Assemblée fédérale, les chefs de département peuvent, aux termes du droit en vigueur, se faire représenter dans les commissions parlementaires par leur secrétaire général ou par des chefs de groupement ou des directeurs d'office (art. 65^{bis} LREC). En outre, ils peuvent, lors des délibérations des conseils, se faire accompagner par un collaborateur à qui la parole peut être donnée afin qu'il expose les questions requérant des connaissances techniques spéciales (art. 65^{ter} LREC). Le droit de représentation que nous prévoyons d'accorder aux secrétaires d'Etat va, lui, beaucoup plus loin. Dans ces conditions, il faut réviser la loi sur les rapports entre les conseils (voir les dispositions finales de la présente loi) de sorte que les membres du Conseil fédéral puissent, de manière générale, se faire représenter par leurs secrétaires d'Etat dans les commissions parlementaires et lors des délibérations de l'Assemblée fédérale. La représentation devant le plénum du Conseil national et du Conseil des Etats est définie à la lumière de l'article 101 de la constitution fédérale.

Article 42 Responsabilité

L'article 42 dispose que les secrétaires d'Etat sont directement responsables de l'exécution de leurs tâches devant leur chef de département. Dès lors qu'un chef de département confie certains secteurs de son domaine de compétences à un secrétaire d'Etat, celui-ci en assume l'entière responsabilité.

Les secrétaires d'Etat sont, comme le précise l'article 40, 2^e alinéa, subordonnés au chef du département. C'est la raison pour laquelle ils répondent d'abord envers lui de l'exécution de leurs tâches. Cette subordination implique la possibilité de prendre des sanctions, dont la plus radicale est la proposition, faite par le chef de département au Conseil fédéral, de révoquer le secrétaire d'Etat (art. 44, 1^{er} al.). La responsabilité des secrétaires d'Etat est déterminée selon les mêmes critères que ceux qui sont utilisés pour déterminer celle des chefs de département (cf. commentaire de l'art. 36, 1^{er} al.). Le chef de département assume pour sa part la responsabilité de la direction effectuée par les secrétaires d'Etat et à ce titre, il est responsable en dernier ressort, devant le Parlement et le public, des décisions prises par eux (art. 36, 1^{er} al.). Si les secrétaires d'Etat étaient directement responsables devant le Parle-

ment, ils pourraient dans la pratique facilement être tenus pour responsables de la politique gouvernementale alors qu'ils n'en seraient pas les auteurs.

Article 43 Nomination

Compte tenu des liens très étroits unissant les secrétaires d'Etat à leur chef de département des points de vue fonctionnel et personnel, il serait envisageable de les faire nommer par les chefs de département compétents. L'article 43 ne prévoit pas cette possibilité, car les secrétaires d'Etat - dans toutes les tâches pour lesquelles ils sont actuellement prévus - doivent encore s'occuper d'affaires supradépartementales les mettant en contact avec des chefs et des fonctionnaires d'autres départements. Bien plus, de façon tout à fait générale, leur rang est si important que leur nomination par le Conseil fédéral s'impose.

La nomination des secrétaires d'Etat par le Conseil fédéral assure leur légitimité en ce sens que le Conseil fédéral est élu par le Parlement, qui lui-même est élu par le peuple. En les nommant, le Conseil fédéral doit fixer leurs fonctions de direction, conformément à l'article 41, 2e alinéa, en se référant à la proposition du chef de département concerné. L'intervention du Conseil fédéral en tant que collège gouvernemental garantit une conception globale cohérente de l'affectation des secrétaires d'Etat. Pour ce qui est des fonctions de représentation, le chef de département les définit lui-même.

L'article 43 ne prévoit aucune intervention du Parlement lors de la désignation des secrétaires d'Etat (leur nomination aurait pu être confirmée par l'Assemblée fédérale ou par une commission parlementaire). En effet, il est important que les conseillers fédéraux nomment eux-mêmes leurs secrétaires d'Etat, ce qui contribue à une bonne collaboration au sein du gouvernement. Les critères de sélection doivent être adaptés à la mission de chacun des secrétaires d'Etat, donc déterminés par les conseillers fédéraux eux-mêmes. La réserve d'une confirmation de la nomination par le Parlement restreindrait fortement la marge de manoeuvre du Conseil fédéral car elle influencerait obligatoirement sur le choix des secrétaires d'Etat.

Si possible, la nomination des secrétaires d'Etat ne devrait pas obéir à des considérations politiques. De plus, elle devrait échapper aux calculs partisans et à l'influence des groupes politiques, auxquels sont nécessairement soumises les élections au Conseil fédéral. Les secrétaires d'Etat se distinguent avant tout par leur savoir spécifique, leur connaissance de l'administration et leur aptitude à diriger; ils accèdent à une fonction de tout premier plan sans pour autant disposer des attributions politiques et juridiques d'un conseiller fédéral, position qu'ils atteindraient *de jure* ou *de facto* s'ils étaient élus par l'Assemblée fédérale ou si leur nomination devait être confirmée par elle. En outre, une participation de l'Assemblée fédérale à la nomination des secrétaires d'Etat mènerait à une dilution des responsabilités. Dès lors que le Conseil fédéral porte l'entière responsabilité de sa direction politique et administrative envers le Parlement, il doit aussi pouvoir nommer librement ses collaborateurs. La réserve d'une confirmation extérieure ne cadrerait pas avec l'assouplissement prévu des rap-

ports de service de certains cadres ni avec la procédure de révocation des secrétaires d'Etat. Enfin, une nomination sous réserve de confirmation serait d'ailleurs contraire à la réglementation souple prévue. Elle se heurterait également à la procédure de révocation des secrétaires d'Etat.

Ainsi, l'article 43 prévoit exclusivement la nomination et la fixation des fonctions de direction des secrétaires d'Etat par le Conseil fédéral - sur proposition du chef de département.

Article 44 Fin des rapports de service

Ces dernières années, la revendication des conseillers fédéraux consistant à pouvoir choisir les hauts fonctionnaires qui leur sont directement attachés, en fonction de leurs exigences et de leurs besoins personnels, a fait bien du chemin. La conséquence en a été l'adoption de l'ordonnance du 30 janvier 1991 sur les rapports de service des secrétaires généraux et des chefs de l'information des départements (RS 172.210.11), dont l'engagement obéit à des principes souples. Ils ne sont plus nommés pour quatre ans comme les fonctionnaires.

La solution adoptée pour les secrétaires d'Etat est analogue, en raison de leurs liens étroits avec les chefs de département.

La loi prévoit qu'ils peuvent être révoqués "en tout temps" lorsque cela est jugé utile; en contrepartie, ils doivent pouvoir demander à être démis de leurs fonctions lorsqu'ils le jugent opportun, quelle que soit la durée de la fonction. Comme il existe toute une série de questions de procédure y relatives, notamment le problème d'une éventuelle indemnité de départ, ces particularités doivent être réglées par l'ordonnance sur les secrétaires d'Etat.

Article 45 Réglementation des rapports de service

La loi se borne à établir un cadre général pour les secrétaires d'Etat. Il se pose dès lors la question de savoir dans quelle mesure le statut et les tâches de ces derniers devront concorder, compte tenu de l'extrême diversité des besoins des départements. Le Conseil fédéral réglera ce point par la voie d'une ordonnance, dans laquelle il fixera aussi les modalités de base concernant leur statut juridique (procédures de nomination [art. 43] et de révocation, de modification ou de résiliation des rapports de service, [art. 44], de fixation de la rémunération, etc.). Cette réglementation découle de la nécessité de conférer un statut particulier aux secrétaires d'Etat en raison des rapports fonctionnels et personnels étroits les liant aux chefs de département.

Section 3: Secrétariats généraux

Article 46 Statut

Le 1er alinéa maintient l'option du droit en vigueur, selon laquelle le secrétariat général est l'état-major du département, mais qu'il peut par ailleurs assumer d'autres tâches (notamment certaines fonctions de ligne).

Toujours comme le prévoit le droit actuel, le secrétaire général est le chef du secrétariat général et de l'état-major du département (2e al.).

Dans ce contexte, on mentionnera la possibilité de nommer un secrétaire général secrétaire d'Etat lorsqu'il assume, au sein du département des tâches importantes de direction et de coordination (cf. commentaire de l'art. 41, 2e al., let. b).

Article 47 Fonctions

Cet article énumère les fonctions du secrétariat général. Quant au fond, il reprend la plus grande partie des tâches actuelles du secrétariat général, sous une forme plus concentrée et plus souple qui correspond mieux au nouveau projet. Etat-major central du département, le secrétariat général est une structure d'appui à la disposition du chef de département (1er al.) qu'il assiste dans ses tâches gouvernementales (4e al.). Il est chargé de tâches de coordination internes et supradépartementales (3e al.), ainsi que de tâches de surveillance (2e al.).

Les tâches d'appui, de coordination et de surveillance du secrétariat général impliquent en premier lieu des activités d'état-major d'ordre interne et technico-administratif. Le secrétariat général est la plaque tournante du traitement des affaires au sein du département et veille à leur bon déroulement.

Section 4: Les groupements et les offices

Article 48 Statut et fonctions

Cet article est une norme clé conférant une compétence d'organisation élargie au Conseil fédéral. Il lui donne le pouvoir d'établir la structure de l'administration. Si le Conseil fédéral le juge utile, il n'est pas obligé de s'en tenir à la configuration actuelle mais peut remodeler l'ordre des départements en fonction des besoins du moment et des exigences d'une exécution efficace des tâches (cf. ch. 147).

La réglementation légale actuelle qui énumère les départements, les groupements et les offices (art. 58 LOA) sans préciser, à dessein, les tâches qui leur incombent est abandonnée au profit d'une solution plus souple. La nouvelle loi conserve en revanche la structure fondamentale de l'administration fédérale dont les éléments de base sont les offices en tant qu'uni-

tés supérieures, ces derniers sont répartis entre les départements et peuvent (au besoin) être réunis en groupements. La loi n'énumère plus les offices, les groupements et les départements, pas plus qu'elle n'en fixe le nombre.

Dans la grande majorité des Etats étrangers, le gouvernement dispose d'un pouvoir d'organisation nettement plus étendu, même par rapport au nouveau projet de loi (constitution et organisation des ministères, en d'autres termes détermination de leur nombre et de leur structure).

Le 1er alinéa désigne les offices comme les unités administratives chargées de l'exécution des tâches de la Confédération. On montre ainsi que les offices constituent les éléments de continuité et de convergence au sein d'une organisation plus souple de l'administration. Ils sont les pierres angulaires des différents départements. Ils peuvent en principe faire montre d'une certaine souplesse s'agissant de leur structure de direction et chacun d'entre eux peut être organisé différemment. Le 1er alinéa relève aussi que cette unité administrative qu'est l'office constitue la forme d'organisation ordinaire et usuelle pour traiter un secteur d'activité particulier (domaine).

Le 2e alinéa du présent article attribue au Conseil fédéral la compétence de subdiviser l'administration fédérale en offices. Par conséquent, ce dernier a la compétence d'instituer les offices, de les réorganiser, de les fusionner et de les dissoudre. En confiant des domaines si possible connexes à chacun d'eux, il doit éviter qu'ils aient à traiter des domaines hétérogènes et disparates, sans lien organique interne. Le Conseil fédéral définit les tâches fondamentales des offices par voie d'ordonnance : à ce niveau, il fixe non seulement le nombre des offices, mais aussi leurs fonctions essentielles (établissement d'un catalogue général des tâches).

Le 3e alinéa dispose que les offices sont répartis entre les départements par le Conseil fédéral. Le domaine d'activité des différents départements, et partant leur désignation, résulte de l'attribution des offices aux départements. De manière à conférer une certaine homogénéité à l'administration, la loi énumère plusieurs impératifs devant régir cette attribution: gestion et connexité des tâches (au sein d'un département) et équilibre matériel et politique (cf. également ch. 147). Alors que les offices en tant qu'éléments de continuité sont régis par voie d'ordonnance, des décisions du Conseil fédéral suffisent, pour des raisons de souplesse, à les répartir entre les départements. Ces décisions devront être publiées dans la Feuille fédérale.

La deuxième phrase du 3e alinéa souligne la souplesse caractérisant l'organisation des départements: la répartition des offices entre les départements peut être revue en tout temps. Si la composition du Conseil fédéral vient à changer, ce dernier peut modifier l'attribution des départements en tenant compte de la personnalité des chefs de département.

La compétence d'organisation du Conseil fédéral n'est pas illimitée. Outre les définitions et les critères précités, l'Assemblée fédérale dispose d'autres éléments modérateurs, notamment sa souveraineté en matière budgétaire et ses instruments de surveillance et de contrôle.

Se fondant sur la compétence d'organisation du Conseil fédéral, lequel crée les offices et les répartit entre les départements, la première phrase du 4e alinéa confère au chef de département le pouvoir de choisir les principes d'organisation (structure et processus de direction) appliqués dans son département. Ainsi, une structure de direction cohérente y est assurée. Sur cette base, les directeurs définissent la structure détaillée de leur office (5e al.). Les offices s'inscrivent ainsi dans le cadre organisationnel défini par le chef de département. D'autres limites découlent de la compétence budgétaire du Conseil fédéral.

La constitution de groupements figure déjà dans la législation en vigueur (cf. art. 46, 3e al., et 60 LOA). En revanche, la compétence donnée aux chefs de département de réunir certains offices en groupements constitue une nouveauté (deuxième phrase du 4e al.). Elle contribue à ce que chaque chef de département puisse mettre en place une structure de direction adaptée aux besoins spécifiques de son département et à son style de direction, ce qui lui permet de se consacrer plus pleinement aux tâches du collège gouvernemental. La réserve d'approbation préserve le premier rôle revenant au Conseil fédéral en matière d'organisation. Quant à la notion élargie de groupement, nous renvoyons au commentaire de l'article 41 (secrétaires d'Etat dirigeant certains secteurs d'un département).

Article 49 Mandats de prestations

Cet article illustre un autre aspect de la conception des structures souples en matière de direction et d'administration. Il tient compte du fait que l'administration fédérale, dans son ensemble, est un corps complexe et hétérogène. Il existe des genres d'unités complètement différents, par exemple des offices chargés de tâches d'exécution et de surveillance, chargés de verser des subventions, chargés de tâches d'exploitation, de fournir des prestations de services ou encore chargés de tâches de recherche. Les unités administratives chargées surtout de tâches d'exploitation ou de fournir des prestations de services - unités qui sont donc éloignées du "processus de décision politique" - devraient pouvoir, dans l'optique d'une rentabilité accrue, jouir d'une plus grande autonomie dans l'accomplissement de leur travail (degré d'autonomie); mais elles n'en demeureront pas moins, en tant que parties intégrantes de l'organisation administrative du département, intégrées à l'administration générale de la Confédération. Une plus grande autonomie ne signifie pas l'abandon du contrôle et de la direction. Le Conseil fédéral y pourvoira grâce aux mandats de prestations qui déterminent clairement les objectifs à atteindre, et à des contrôles périodiques des prestations fournies. L'octroi d'une plus grande autonomie budgétaire est également possible dans les limites d'un cadre budgétaire donné. A cet égard, il conviendra d'adopter des dispositions juridiques dans les domaines de la politique du personnel et de la politique financière.

Cet article souligne la responsabilité qu'assument les chefs de groupement et les directeurs d'office du fait de la direction et des devoirs de leurs unités administratives. Les critères d'attribution des responsabilités sont les mêmes que ceux qui s'appliquent aux chefs de département (cf. commentaire de l'art. 36, 1er al.).

Titre quatrième: Compétences, planification et coordination

Chapitre premier: Compétences

Article 51

Décisions

Le but de cet article est de répartir les compétences décisionnelles au sein de l'exécutif en fonction de la voie hiérarchique. Une telle délégation décharge considérablement le Conseil fédéral. Le 1er alinéa précise que, selon l'importance d'une affaire, celle-ci relève du Conseil fédéral, d'un département, d'un groupement ou d'un office. Le terme de "décision" doit être compris au sens large: il englobe aussi bien les décisions à effet interne que les décisions à effet externe. Cet article ne règle toutefois pas la délégation législative (cf. art. 52).

Aux termes du 2e alinéa, le Conseil fédéral, en tant qu'autorité compétente désignée par la constitution ou par la loi, délègue les compétences décisionnelles au sens du 1er alinéa aux unités administratives appropriées, et ce, par voie d'ordonnance. Hormis la délégation d'affaires particulières (régulières), il peut aussi attribuer des domaines entiers, en d'autres termes des groupes d'affaires ressortissant à un même thème. On précisera que le Conseil fédéral peut également déléguer des compétences décisionnelles à des unités subordonnées quand des lois spéciales le désignent comme autorité compétente, à moins qu'une loi spéciale n'exclue une délégation, de manière explicite ou implicite. Il ressort de l'article 12, 1er alinéa que le Conseil fédéral ne peut pas déléguer les compétences décisionnelles pour des affaires d'importance prépondérante ou de grande portée politique.

Le 3e alinéa confère une position d'arbitre au président de la Confédération, en cas de conflit de compétences entre les départements: dans ce cas, il attribue l'affaire à un département. Cette clause de règlement permet d'éviter des retards ou des blocages. En outre, le fait que l'attribution soit décidée par le président de la Confédération contribue à délester le collège gouvernemental.

Le 4e alinéa établit que les unités administratives supérieures et le Conseil fédéral disposent d'un droit d'évocation. Lorsqu'ils le jugent utile, ils peuvent reprendre la responsabilité d'un dossier pour décision. On s'assure de cette manière que l'autorité responsable, placée plus haut dans la hiérarchie, ne sera pas tout simplement obligée d'adopter des décisions prises par des unités inférieures, sans pouvoir exercer une quelconque influence. Il importe en par-

tuculier que le Conseil fédéral ne perde pas le contrôle de décisions concernant des affaires qui prennent une envergure politique et qu'il puisse intervenir en cas de besoins.

Afin de préserver les voies de droit (décisions à effet externe), le droit d'évocation est assorti de réserves. Il ne doit pas restreindre les droits de tiers et les empêcher, par exemple, de pouvoir recourir devant le Tribunal fédéral. En conséquence, le 5e alinéa énonce que les dispositions contraignantes de la loi d'organisation judiciaire concernant l'attribution de compétences sont réservées.

Le 6e alinéa reprend la disposition de l'article 42, alinéa 1bis, LOA, qui avait été ajoutée en 1991, par souci de la sécurité du droit et de la préservation des voies de recours.

Article 52 Législation

Quant au principe, cette disposition reprend la réglementation - non explicite - du droit en vigueur, telle qu'elle découle de l'interprétation de l'article 7, 5e alinéa, LOA : la délégation de la compétence de légiférer aux départements est autorisée, mais le Conseil fédéral doit prêter attention à la portée de l'acte (art. 52, 1er al., LOGA).

En vertu du 2e alinéa, la compétence de légiférer peut être déléguée à des groupements ou à des offices lorsqu'un acte normatif sujet au référendum contient une telle autorisation. A la différence du droit en vigueur, cette dernière peut ne pas être explicite et découler du sens d'une prescription (par exemple de la description des tâches d'un office).

L'attribution, au niveau du Conseil fédéral ou d'un département, de la compétence d'édicter des ordonnances dans un domaine donné est tributaire de l'importance de la matière : il s'agira de déterminer si la réglementation prévue touche essentiellement les autorités fédérales ou si et dans quelle mesure les citoyens, les cantons et les communes sont concernés. Dans ce dernier cas, il conviendra généralement de prévoir un acte normatif d'un degré supérieur. La "technicité" de la matière joue également un rôle non négligeable. Des critères de ce type guideront le législateur dans sa décision de déléguer des compétences de légiférer à un groupement ou à un office.

Article 53 Signature

Les deux premiers alinéas règlent la délégation du droit de signature du chef de département. Le transfert du droit de signature à des personnes appartenant aux cadres du département constitue une manière efficace de décharger le chef de ce dernier. Font partie des titulaires potentiels du droit de signature les secrétaires d'Etat du département, le secrétaire général, y compris ses suppléants, ainsi que les membres de la direction des groupements et des offices. Ils signent au nom et à la place du chef de département. La signature est imputée à ce dernier.

Le 2e alinéa souligne que le chef de département peut également déléguer le droit de signer des décisions (du département) susceptibles de faire l'objet d'un recours de droit administratif. De manière à ne pas porter atteinte aux possibilités de recours des destinataires des décisions, il y a toutefois lieu d'émettre la restriction suivante: si un groupement ou un office est compétent en tant qu'autorité de décision et si le département peut aussi, légalement, engager un recours de droit administratif, la signature ne peut pas être déléguée aux membres de la direction du groupement ou de l'office mais seulement aux autres personnes désignées par le 1er alinéa.

Le 3e alinéa attribue aux chefs des groupements et des offices la compétence de régler le droit de signature dans leur domaine. La compétence de signer des documents au nom et à la place du chef de département (1er al.) ne peut pas être sous-déléguée à des échelons hiérarchiques inférieurs.

Article 54 Relations avec l'extérieur

Cet article s'appuie sur le droit en vigueur (art. 48 LOA); le 2e alinéa réserve au Conseil fédéral et aux chefs de département les relations avec les gouvernements cantonaux. Il souligne par là la grande importance accordée, dans un Etat fédéraliste, aux relations avec les Etats membres. Le 3e alinéa autorise les directeurs des groupements et des offices, dans les limites de leur compétence, à entretenir des relations directes avec des autorités et des particuliers.

A une période où d'innombrables liens se tissent entre les Etats, les relations avec l'étranger ne sont plus l'apanage de certains départements, groupements et offices. Pour conjurer le risque d'une dispersion en plusieurs politiques étrangères et afin d'encourager la coordination des relations internationales, le Conseil fédéral doit maintenir l'homogénéité de sa politique extérieure. Le 1er alinéa tient compte de l'évolution des relations internationales et oblige le Conseil fédéral à fixer des principes régissant les relations de l'administration fédérale avec l'étranger.

Chapitre 2: Planification, coordination et conseils

Dans un modèle où l'organisation est plus souple, il convient d'accorder une attention particulière à l'élément supradépartemental. C'est ce que fait ce projet de loi en consacrant un chapitre spécial à la planification, à la coordination et aux conseils. Dans cet esprit, le chapitre 2 réunit des dispositions contribuant à assurer la cohérence au sein de l'administration fédérale et à faire en sorte que l'activité gouvernementale et administrative repose sur des bases larges et solides.

C'est du même coup l'occasion de faire un tour d'horizon de tous les moyens auxiliaires dont disposent le gouvernement et l'administration. Des chapitres séparés traitent déjà des orga-

nes d'état-major et de soutien que sont le chancelier de la Confédération, les secrétaires d'Etat et les secrétariats généraux des départements. On dispose en outre des instruments que sont:

- le mandat général de planification et de coordination confié au Conseil fédéral et à l'administration;
- les réunions des secrétaires d'Etat, lorsque les affaires l'exigent;
- la conférence des secrétaires généraux;
- la conférence des responsables de l'information;
- les autres organes d'état-major, de planification et de coordination: permanents ou ad hoc;
- les groupes de travail: supradépartementaux, interdépartementaux ou internes aux départements;
- les conseillers, les experts, les commissions ou les organisations externes.

La LOA parle d'états-majors intégrés, généraux et spéciaux, ainsi que de conseillers et de commissions externes. Cette classification très systématique - qui présuppose la définition de certains termes et qui entraîne des répétitions dans les textes de loi - a été simplifiée dans le nouveau projet. Ainsi, pour éviter les difficultés de classification, on a renoncé à séparer explicitement les organes d'état-major des organes de décision et d'exécution (organes de ligne), et on a cité les principaux organes d'état-major par leur nom (art. 57 et 58) ou par leur fonction (art. 56, 59, 60 et 61). S'il faut créer d'autres organes, en particulier des organes non permanents, cette tâche est déjà incluse dans la compétence générale d'organisation, de coordination ou de traitement du Conseil fédéral ou d'un chef de département; ces organes ne sont donc plus mentionnés dans la nouvelle loi. Font également partie de tels organes les groupements associant des secrétaires d'Etat qui assistent le Conseil fédéral ou qui accomplissent pour lui un travail de préparation à propos d'affaires, de problèmes ou de thèmes particuliers.

Article 55 Planification

La planification est l'un des instruments nécessaires au bon fonctionnement de l'Etat et de ses organes. La loi évoque déjà le fond de cette question à l'article 6, lorsqu'elle décrit les obligations du gouvernement (2e al.: Définition de la politique gouvernementale) et qu'elle aborde plus concrètement le sujet aux articles 10, 12, 31 et 47, à chaque fois sous l'angle concerné. La planification dont il est question à l'article 55 doit se faire dans le cadre de la planification générale du Conseil fédéral. Autrement dit, elle tiendra compte des stratégies élaborées par le gouvernement ainsi que des instruments concrets de planification destinés à l'ensemble de la politique gouvernementale (programme de la législature) ou à des domaines particuliers (planification thématique).

En citant expressément le devoir de planification des départements, des groupements et des offices - une activité qui va de soi et que la LOA ne mentionnait pas formellement - la loi met en évidence l'importance de cette fonction. La seule obligation impartie aux organes

subordonnés est d'informer. Les départements et leurs unités administratives doivent élaborer séparément leur planification selon leurs propres besoins et suivant les exigences matérielles.

La deuxième phrase de cette disposition exige que les planifications soient portées à la connaissance du Conseil fédéral. Ainsi fait-on d'une part mention du besoin de coordonner toutes les planifications et, d'autre part, souligne-t-on la possibilité de les utiliser à des fins de surveillance. Les départements doivent soumettre leurs planifications au collège gouvernemental sous une forme adéquate. En conséquence, tous les documents ne figureront pas dans le texte même, mais seront synthétisés de façon à tenir compte des besoins du gouvernement et des départements en matière d'information et de coordination. Il n'y a pas lieu de prévoir à cet égard l'obligation pour le Conseil fédéral d'approuver ces planifications.

Article 56 Coordination au niveau gouvernemental

Le contenu de la première phrase n'est pas nouveau et le sujet de la coordination est déjà traité implicitement dans différents articles qui précèdent. Mais la complexité croissante des tâches et des problèmes de la Confédération commande de parler expressément de la coordination dans ce chapitre. La LOA en faisait déjà état lorsqu'elle abordait les obligations gouvernementales; les nouvelles délimitations des tâches, la systématique choisie, et la présentation de la loi sous forme concentrée, tout ceci fait que ce principe trouve sa place dans ce chapitre.

La première phrase doit être elle aussi considérée comme une clause générale permettant l'adoption de mesures organisationnelles appropriées - avant tout limitées dans le temps - et destinées à l'exécution de tâches spécifiques, par exemple l'institution de groupes de travail ad hoc ou de groupes de travail départementaux (cf. à cet égard les commentaires des art. 59 et 60).

La deuxième phrase fait apparaître, par une clause générale, le potentiel de coordination contenu dans l'institution des secrétaires d'Etat. Les affaires qui doivent être coordonnées peuvent, pour autant que cela soit nécessaire et souhaitable, faire l'objet d'une discussion au niveau des secrétaires d'Etat.

La deuxième phrase traite ainsi de la coordination supradépartementale. Le texte ne tranche pas la question de savoir si les secrétaires d'Etat doivent se rencontrer et si oui, à quel rythme. Il n'exige pas non plus que tous les secrétaires d'Etat se réunissent en une conférence qui, eu égard à la diversité des tâches incombant à chacun d'entre eux, aurait peu de sens. Les départements seront rarement tous représentés. Ne seront chargés de tâches de coordination par le Conseil fédéral, par ses délégations ou par la Chancellerie fédérale que les secrétaires d'Etat concernés par un objet. Il n'est pas question d'instituer une conférence des secrétaires d'Etat qui serait un cabinet administratif, mais de régler des problèmes de coordination, lorsque les affaires l'exigeront.

Etant donné la souplesse des structures de direction et de travail, une coordination supradépartementale efficace se révèle plus importante encore. Vu le besoin considérable de coordination au sein de l'administration fédérale et la nécessité d'apporter un soutien efficace au Conseil fédéral et aux chefs de département, il faut que, parallèlement au travail fourni par la Chancellerie fédérale, la Conférence des secrétaires généraux puisse elle aussi exercer son rôle important, elle qui réunit les personnes chargées de ces fonctions d'état-major fondamentales, sous la direction du chef d'état-major du gouvernement.

Le 1er alinéa établit donc que la Conférence des secrétaires généraux est l'organe suprême de coordination au sein de l'administration fédérale. Elle exerce diverses fonctions dans le cadre du traitement des affaires qui lui sont confiées et de son activité de conseil. Selon les cas, elle s'occupera de coordination proprement dite, de planification, de consultation, de médiation, d'information, d'élaboration de lignes directrices ou de décisions, dans le domaine administratif.

La tâche la plus importante est la fonction de coordination proprement dite. Cette tâche porte sur tous les thèmes possibles revêtant un caractère supradépartemental ou nécessitant, pour des motifs précis, une communication à cet échelon. Il peut s'agir tantôt d'informations uniquement, tantôt de l'organisation de la coordination qui, s'agissant des détails, est assurée par un autre service. Enfin, cette fonction suppose l'intervention coordinatrice de la Conférence elle-même, qui, dans ce cas, assignera la direction de projets, fixera des délais ou imposera la collaboration.

Le 2e alinéa se réfère aux nombreux organes de coordination existant au sein de la Confédération. Dans la mesure où ces derniers s'occupent activement d'un domaine, la Conférence des secrétaires généraux n'interviendra pas, sauf si l'un de ces organes le lui demande, pour des motifs précis, par exemple en raison de sa fonction consultative ou de médiation. Cependant, elle n'assume ici que des tâches subsidiaires, dans la mesure où elle agit de manière appropriée lorsque l'organe de coordination concerné ne le fait pas.

S'agissant de la préparation des affaires du Conseil fédéral, les départements doivent pouvoir faire appel à la Conférence des secrétaires généraux pratiquement à chaque stade de l'évolution d'un dossier. Il s'agira le plus souvent à cet égard d'informer, de mettre le doigt sur des problèmes particuliers et d'aller chercher des avis et des suggestions dans les autres départements. Des ébauches de solutions et de coordination peuvent également en résulter. En outre, à la veille d'une séance du Conseil fédéral, la Conférence pourra, dans le cadre d'une procédure de co-rapport, servir d'organe d'information et de "médiation", auquel les différends entre départements seront présentés et qu'il réglera, dans la mesure du possible.

Le 3e alinéa aborde la fonction de planification, au sens large du terme, de la Conférence. Ainsi peut-elle, sur décision du Conseil fédéral, s'exprimer au sujet des planifications et des projets supradépartementaux. De plus, elle doit préparer, à l'intention du Conseil fédéral, des affaires particulières ou des documents en vue de discussions ou de séances spéciales, ou mener à leur sujet des entretiens préliminaires. Ainsi des thèmes politiques et sociaux qui sont susceptibles d'être traités au niveau de la Confédération et du Conseil fédéral pourront être canalisés dans le processus de conseil et de décision du Conseil fédéral. Ce rôle de conseil ne doit cependant pas consister en une anticipation de la discussion du Conseil fédéral, ni se substituer aux discussions techniques des organes compétents de la Confédération (notamment des offices fédéraux investis d'un rôle interdépartemental). Le rôle de la Conférence consiste bien plus à fournir, lorsque le caractère supradépartemental est particulièrement apparent, un point de vue tenant compte de tous les aspects du problème. On gagne ainsi un élément supplémentaire permettant de renforcer le processus de décision stratégique du Conseil fédéral. La Conférence ne peut exercer des activités au sens du 3e alinéa que sur décision du Conseil fédéral. Ce dernier est donc assuré de conserver la direction politique.

Article 58 Conférence des responsables de l'information

La Conférence des responsables de l'information est le nouveau nom donné à l'actuelle Conférence des chefs de l'information de l'administration fédérale. Elle conserve les fonctions qu'elle a assumées jusqu'à maintenant. Toutes les questions d'information revêtant un intérêt pour plusieurs départements sont discutées dans le cadre de cette Conférence. Par rapport à la Conférence des secrétaires généraux, cette Conférence, en sa qualité d'organe spécialisé, a la priorité en matière d'information, et la coordination dans ce domaine dépend directement d'elle. A cet égard, elle organise la concertation - quant à la forme et au moment - concernant les informations et les manifestations qui y sont liées des départements et du Conseil fédéral.

L'une des tâches essentielles de cette Conférence consiste à "couvrir" les séances du Conseil fédéral. Il s'agit d'une part de préparer les séances hebdomadaires sous l'angle de l'information, et d'en assurer à cet égard la coordination. Il s'agit d'autre part, lors de la planification des séances précitées et des objets qui doivent y être discutés, de tenir compte, sous l'angle du long terme et parallèlement aux considérations d'ordre politique, des exigences de l'information. La Conférence des responsables de l'information prendra en considération ces éléments et énoncera les besoins qui en découlent.

En outre, la Conférence sera le forum où se discuteront les questions de fond relative à l'information.

Cette disposition vise tous les organes permanents qui remplissent, au sens large du terme, des fonctions d'état-major de la Confédération. Outre les groupes de travail et les conférences spécialisées (p. ex. dans les domaines de la science et de la recherche ou de l'informatique), il s'agit d'unités administratives telles que l'Office central de la défense, d'organes tels que les organes directeurs de la défense ou les états-majors du Conseil fédéral (notamment ceux créés pour faire face aux situations extraordinaires), que l'article 39 LOA recensait au nombre des états-majors.

La loi ne mentionne pas formellement la création, voire l'institution autonome de groupes ad hoc, car cette démarche va de soi lorsque, dans les innombrables situations particulières, surgit pour l'administration un besoin supplémentaire de planification et de coordination. Ces organes peuvent avoir les compositions les plus diverses et même associer des secrétaires d'Etat.

Comme nous l'avons mentionné à propos de l'article 59 - et cette remarque vaut également pour les groupes de travail - la présente loi ne règle que les cas les plus importants. En dehors de cela peuvent être prises, pour régler un problème, toutes les mesures d'organisation nécessaires découlant de la compétence et de l'obligation d'organisation, de coordination et de traitement du Conseil fédéral et des départements.

L'article 60 devrait apporter une contribution essentielle à la coordination supradépartementale. Il traite de groupes de travail agissant directement pour le Conseil fédéral. L'hypothèse est la suivante: pour un problème particulier, un groupe de travail sera spécialement institué, et il ne se recoupera pas avec l'organisation mise en place pour le règlement des affaires courantes. En d'autres termes, à côté de l'organisation ordinaire, on formera un groupe de travail supplémentaire, à qui seront fournis tous les attributs nécessaires pour mener à bien le projet (compétences, ressources, etc.).

Tout processus de résolution d'un problème ne peut pas être qualifié de projet. Un projet, dans le sens qu'il faut lui donner ici, est un dossier plutôt volumineux avec un début clairement définissable, et une fin qui ne l'est pas moins. Il se caractérise par:

- des tâches interdisciplinaires et touchant à plusieurs organisations, exigeant des connaissances particulières et des expériences dans différentes spécialités;
- un aspect unique, spécial et nouveau;
- l'action combinée de plusieurs facteurs d'influence;
- la complexité, l'incertitude, le risque;
- la participation de plusieurs services;
- l'absence d'un office central compétent à sa tête;

- l'absence de moyens qui permettraient à l'organisation ordinaire d'assumer cette tâche (supplémentaire);
- la mise en oeuvre de divers moyens.

En matière de tâches ou de solutions relevant de la compétence de deux ou de plusieurs départements, on distingue essentiellement trois sortes d'affaires supradépartementales:

- les affaires gouvernementales ordinaires: il convient de privilégier leur règlement par le département responsable, qui adresse ses propositions au Conseil fédéral. Pour de telles affaires, point n'est besoin de faire appel à des groupes de travail supradépartementaux.
- les affaires supradépartementales extraordinaires uniques, d'importance capitale ou de grande portée politique: l'attribution de ces affaires à un département en particulier n'est pas opportune, car plusieurs départements sont touchés dans une égale mesure. Pour les régler aussi aisément que possible, il faut mettre sur pied une "organisation d'exception", en d'autres termes un groupe de travail supradépartemental. Cela étant, le travail de groupe peut en fait remplacer la procédure de consultation des offices. Les propositions à l'intention du Conseil fédéral ne lui parviennent pas par l'intermédiaire d'un département responsable, mais d'abord par le biais de la direction du projet.
- les affaires stratégiques (avant tout le programme de la législature): comme il s'agit d'un projet revenant périodiquement, il est possible d'introduire, avec le temps, des normes et des règles concernant son déroulement. Dans pareil cas, la proposition de règlement est adressée au gouvernement par la Chancellerie fédérale et non pas par un département. Le Conseil fédéral, les départements et la Chancellerie fédérale règlent la procédure.

Un groupe de travail au sens de l'article 60 n'entre en ligne de compte que dans le deuxième cas évoqué ci-dessus. Ses interventions devraient rester chaque année très limitées en nombre. L'importance du cas doit justifier que le Conseil fédéral s'en occupe, en donnant l'impulsion nécessaire à la création de ce groupe, ainsi qu'en lui formulant son mandat et en lui accordant les compétences et les moyens nécessaires. C'est aussi le degré d'importance du cas qui justifie que tout au long du projet, un comité directeur de haut rang (p. ex. une commission de secrétaires d'Etat ou même une délégation du Conseil fédéral) l'accompagne et consulte le Conseil fédéral à l'occasion de décisions intermédiaires essentielles. Le directeur de projet, à qui il incombe véritablement, avec son équipe, de mener à bien le projet, doit également être d'un niveau hiérarchique très élevé, être par exemple un secrétaire d'Etat qui a la possibilité de prendre part, avec voix consultative, aux délibérations du Conseil fédéral y afférentes. Ces mécanismes doivent garantir en permanence une rétroaction entre le groupe de travail et les organes de direction et de décision, de telle sorte que les travaux bénéficient sans cesse d'un large soutien et avancent comme le désire le commanditaire.

Le mandant (responsable du projet) est toujours le Conseil fédéral. Le cas échéant, il ne donne pas la responsabilité à un seul département, mais au groupe de travail ad hoc, autrement dit au comité directeur ou à la direction du projet. Ce groupe de travail dispose de l'ensemble des connaissances techniques propres à fournir une contribution concrète à l'exécution de la tâche ou à la solution du problème.

Les membres du comité directeur proviennent de plusieurs départements. Ce comité peut être composé par exemple de secrétaires d'Etat, avec la participation de représentants d'offices spécialisés et d'autres personnes compétentes. Exceptionnellement, ce peut être une délégation du Conseil fédéral. Il prépare, en collaboration avec la direction du projet, des propositions à soumettre au Conseil fédéral. Font partie de celles-ci les décisions préliminaires et intermédiaires, qui sont déterminantes pour l'orientation générale et le déroulement du projet. Afin d'assurer un suivi optimal par le Conseil fédéral, les propositions sont soumises à ce dernier par le chef de département le plus directement concerné par la matière traitée par le groupe de travail.

Le directeur de projet est également représenté au sein du comité directeur. Il doit s'agir en principe d'un secrétaire d'Etat. La direction opérationnelle du projet incombe à la direction du projet. Celle-ci organise les travaux au sein de l'équipe, qui est responsable de l'exécution.

Article 61 Conseillers externes

Cet article rassemble les prescriptions éparées de la LOA en matière de recours à des personnes provenant de l'extérieur. Le recours à des organisations telles que des bureaux de conseil est également autorisé. Sont citées formellement dans la loi les commissions extra-parlementaires, qui ont un rôle spécial à jouer dans la procédure législative préliminaire et, partiellement, dans les tâches d'exécution de la Confédération.

Titre cinquième: Dispositions diverses et finales

Dans les deux premiers chapitres de ce titre sont introduits différents articles qui ne sont pas d'une importance capitale, mais qui répondent cependant à des questions méritant d'être réglées par la loi. Dans la LOA, ce genre de dispositions est totalement intégré à la loi, ce qui nuit à sa lisibilité. D'autre part, il existe des dispositions éparées traitant de questions particulières et n'exigeant pas un classement systématique; elles ont donc trouvé leur place dans cette "rubrique générale". Le chapitre 3 traite des dispositions finales.

Chapitre premier: Dispositions particulières

Article 62 Siège

Comme le prévoit déjà la loi en vigueur, le Conseil fédéral, les départements et la Chancellerie fédérale sont tenus d'avoir leur siège dans la ville de Berne. Il en va autrement pour les unités administratives plus petites, en particulier les offices fédéraux, qui peuvent être répartis dans toute la Suisse.

La désignation du siège de Berne fait référence à la fonction de capitale, bien que ceci ne soit pas une notion de droit suisse. Cette disposition constitue cependant la base matérielle régissant les relations avec la commune où les autorités ont leur siège.

L'obligation faite aux hautes sphères du gouvernement et de l'administration d'avoir un siège commun est d'abord fondée sur des raisons pratiques (méthode de travail). On peut aussi la considérer comme une expression du principe de la collégialité. Il est d'importance vitale qu'en cas de nécessité, on puisse réellement se rencontrer d'urgence pour traiter une affaire.

Avec les services géographiquement décentralisés de l'administration, entrent en jeu des considérations nouvelles, de politique régionale et nationale, qui ont la priorité sur les questions d'efficacité et de cohérence au sein de l'administration fédérale. Le déplacement et la création de postes et de perspectives de travail dans toute la Suisse devraient notamment encourager une représentation plus équilibrée de tous les groupes linguistiques au sein de l'administration.

Article 63 Résidence des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération

Cet article ne règle pas le domicile civil ou fiscal, ni même le domicile politique (le lieu d'exercice des droits civiques), mais le lieu réel où les magistrats résident durant leur activité officielle. Dans l'intérêt de leur fonction, ils doivent pouvoir atteindre en peu de temps le siège de l'autorité.

Cette disposition, que la loi actuelle connaît déjà, perd de son importance avec les moyens de communication modernes. Elle est également relativisée par les voyages plus nombreux auxquels sont astreints tous les membres des autorités, notamment à l'étranger. L'usage veut cependant que les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération séjournent à Berne durant les jours ouvrables ou habitent à une distance qui rende la navette supportable.

Le projet de loi ne formule pas d'exigences semblables à l'égard des secrétaires d'Etat. En ce qui les concerne, une réglementation dans l'ordonnance y relative suffit.

La législation sur les fonctionnaires s'applique aux autres membres de l'administration.

Article 64 Incompatibilité à raison de la fonction

Cette disposition part du principe qu'il s'agit de postes à plein temps et que toutes les personnes doivent consacrer à leur charge l'intégralité de leurs capacités. La présente réglementation devrait permettre d'éviter des conflits d'intérêts, du fait que dès le départ, toute activité pouvant comporter des intérêts économiques - même en dehors de la charge officielle -

doit être exclue. Le travail dans des organisations à activités économiques sans but lucratif est également prohibé.

Ne sont pas touchées par cette interdiction les participations d'office (à raison de la fonction) ou sur mandat du Conseil fédéral, par exemple dans des sociétés d'économie mixte. L'article 64, notamment son 2e alinéa, vise à empêcher que les intéressés ne soient, en tant que particuliers, impliqués dans des conflits d'intérêts. Il en va tout autrement des participations d'office: à l'heure où la tendance consiste à déléguer certaines tâches fédérales à des organisations indépendantes, la participation de représentants de la Confédération est justement souhaitable - dans le but d'exercer une surveillance et de pouvoir influencer la politique et les décisions d'une telle entreprise.

Les magistrats exercent rarement de telles fonctions, et lorsqu'ils le font, leur intervention revêt un caractère exceptionnel et honorifique, notamment dans le domaine scientifique et lorsqu'il y va de l'utilité publique. Par contre, de telles participations pourraient être bien plus fréquentes pour les secrétaires d'Etat, qui sont cités expressément dans cette disposition, spécialement lorsqu'ils auraient à siéger en tant que représentants de la Confédération dans certaines sociétés ou organes de tiers (le plus souvent pour y assurer une surveillance dans l'intérêt de la Confédération).

En cette matière aussi, la législation sur les fonctionnaires s'applique aux autres membres de l'administration fédérale.

Article 65 Incompatibilité à raison de la parenté

La réglementation a été singulièrement simplifiée par rapport à ce que prévoit la loi actuelle. En comparaison des autres conflits d'intérêts possibles, notamment d'ordre économique - par exemple ceux évoqués par l'article 64 - l'incompatibilité à raison de la parenté ne nécessite pas de règles plus restrictives. Jusqu'à maintenant, de telles règles allaient si loin que les intéressés directs ne connaissaient pas eux-mêmes avec certitude toutes leurs relations entraînant une incompatibilité. De plus, les conséquences juridiques étaient partiellement confuses ou choquantes, dans la mesure où l'application du texte aurait impliqué que par la simple nomination du directeur d'un office, le membre du Conseil fédéral qui lui est apparenté au 4e degré, ou qui est son parent par alliance, serait automatiquement démis de sa fonction. La nouvelle formulation renonce à cette exigence inapplicable et ne maintient les principes de l'incompatibilité qu'au plus haut niveau. En outre, elle laisse le soin à la pratique de trouver des solutions raisonnables dans les cas d'espèce. L'ordonnance édictée par le Conseil fédéral pourra éventuellement contenir des prescriptions d'exécution.

Article 66 Remise de documents de service

Le contenu de cet article pourrait en temps voulu trouver sa place dans la loi fédérale relative aux archives fédérales. Pour le moment, il faut la maintenir dans la présente loi, afin que le devoir d'archivage demeure prescrit légalement.

Chapitre 2: Approbation du droit cantonal et intercantonal

Article 67

Cette disposition pourrait à l'occasion trouver sa place dans une loi fédérale sur les relations avec les cantons. Pour l'instant, il convient de l'inclure comme par le passé dans la présente loi, mais non dans le chapitre fondamental consacré aux fonctions et aux devoirs les plus importants du Conseil fédéral.

Chapitre 3: Dispositions finales

Section 1: Abrogation et modifications du droit en vigueur

Article 68 Abrogation de la loi sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale

La nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) remplace dans son intégralité la loi de 1978 sur l'organisation de l'administration (LOA).

Article 69 Modification d'autres lois fédérales

L'adoption de la présente loi implique que soient modifiées:

- la loi sur la responsabilité, qui doit être complétée dans son champ d'application par la nouvelle catégorie des secrétaires d'Etat;
- la loi sur les rapports entre les conseils, dans laquelle la parution des secrétaires d'Etat devant l'Assemblée fédérale et devant les commissions parlementaires doit être prévue;
- la loi sur la procédure administrative (PA), qui doit reprendre les éléments figurant à l'article 61, 3e alinéa, LOA (recours contre des décisions), éléments qui auraient dû figurer dans la PA dès l'origine.

Il se peut qu'il faille procéder relativement rapidement à d'autres modifications du droit en vigueur en fonction de l'évolution de la pratique issue de la nouvelle LOGA. Citons par exemple la loi fédérale sur les finances de la Confédération. Cette loi pourrait éventuellement être complétée par de nouvelles prescriptions budgétaires en ce qui concerne les groupes de travail supradépartementaux (art. 60) ou l'autonomie accordée à des offices fédéraux (art. 49).

Section 2: Référendum et entrée en vigueur

Article 70

Le transfert habituel au Conseil fédéral de la compétence de fixer l'entrée en vigueur est, ici encore, parfaitement opportun.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Le projet entraîne des dépenses supplémentaires de quelque cinq millions de francs. Ce montant résulte de la différence entre le salaire moyen dans l'administration générale de la Confédération et les rémunérations présumées des secrétaires d'Etat. En revanche, aucun accroissement de l'effectif du personnel n'est attendu. Les postes permanents nécessaires à la désignation de secrétaires d'Etat et à la prise en charge de nouvelles tâches de soutien par la Chancellerie fédérale seront imputés aux effectifs alloués aux départements et à la Chancellerie fédérale.

4 Programme de la législature

Le projet est mentionné dans le programme de la législature 1991-1995 (FF 1992 III 176).

5 Rapport avec le droit européen

Le projet n'a pas de lien direct avec le droit communautaire, ni avec des conventions ou des recommandations du Conseil de l'Europe ou d'autres organisations européennes.

D'ailleurs, l'un des buts de la réforme 1993 est justement de permettre à la Suisse de se doter d'un organe gouvernemental qui réponde aux exigences actuelles et aux exigences futures sur les plans européen et international.

6 Bases légales

61 Constitutionnalité

La nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration se fonde, tout comme l'actuelle LOA qu'elle doit remplacer, sur l'article 85, chiffre 1, de la constitution.

62 Délégation de pouvoirs législatifs

La loi délègue au Conseil fédéral la compétence d'édicter diverses ordonnances de nature organisationnelle, notamment par ses articles 23, 45, 48, 51 et 52. La loi confère à ces dispositions un caractère suffisamment concret. Pour ce qui est des détails, l'on se référera aux chapitres correspondants des explications article par article.

**Groupe de travail "Structures de direction de la
Confédération" (GSDC)**

**La question de l'opportunité
du passage à un régime parlementaire**

"Etude du modèle D"

Berne 1993

Sommaire

Résumé

1. **Notions fondamentales**
2. **Caractéristiques des systèmes parlementaires**
 - 2.1. Généralités
 - 2.2. Les régimes parlementaires à l'épreuve de la pratique
 - 2.3. Conditions préalables de la "bonne marche"
3. **Formes possibles d'un régime parlementaire suisse**
 - 3.1. Décisions nécessaires au niveau institutionnel
 - 3.2. Mesures complémentaires
 - 3.3. Conséquences d'un passage au régime parlementaire
4. **Opportunité d'un changement de régime**
 - 4.1. Avantages d'un changement de système
 - 4.2. Faiblesses et risques d'un système concurrentiel
 - 4.3. Avantages d'un régime de concordance
 - 4.4. Renonciation au changement de système
5. **Adoption de certains éléments du système parlementaire**
6. **Conclusion**

Résumé

1. La principale caractéristique des systèmes parlementaires est la permanence d'un *rapport de confiance* entre *gouvernement et parlement*: le gouvernement dépend constamment de l'appui d'une majorité parlementaire; la perte de cette confiance - que ce soit lors de nouvelles élections au parlement ou en cours de législature - entraîne la chute collective du gouvernement. Les instruments typiques des systèmes parlementaires sont la *motion de censure* (vote de défiance), la *question de confiance* et la *dissolution du parlement*, puis la manière et les modalités de la formation du gouvernement, enfin le statut élevé du chef de ce dernier. Dans un système parlementaire "bien rodé", gouvernement et majorité parlementaire se fondent en un *front unifié* dont la *direction* revient en général au *gouvernement*. Cela signifie une *relativisation* considérable de la notion classique de *séparation des pouvoirs*. Les programmes des partis, les accords de coalition et les programmes gouvernementaux, ainsi que les ententes entre directions de partis, marquent les décisions étatiques, au-delà des règlements formels de compétence.

Les régimes parlementaires, dont les prototypes reconnus sont le *système britannique*, l'ancien *système français* des 3^e et 4^e Républiques (jusqu'en 1958), enfin le système allemand du "chancelier fédéral", présentent des différences de forme et de fonctionnement considérables. Qu'un régime parlementaire suive en pratique le modèle de *concordance*, de *coalition* basée sur la concurrence, ou de *concurrence* bipolaire, dépend d'une foule de facteurs sociologiques et autres. L'évolution historique, les moeurs politiques et le système des partis, influencé à son tour par le système électoral, y jouent chacun leur rôle. La forme *juridique* de ces institutions n'est donc qu'un élément parmi d'autres.

Le *modèle* de la présente étude est celui de la *concurrence* (système bipolaire et système de coalition "concurrentiel"), avec sa confrontation caractéristique entre majorité et opposition. Ce modèle a deux raisons fondamentales. En premier lieu, dans la discussion politique actuelle, on s'attend en général à ce que le passage au régime parlementaire soit accompagné d'un passage au *modèle majorité/opposition* basé sur la concurrence; d'autre part, un système parlementaire *basé sur la concordance*, avec une large base gouvernementale, ne se distinguerait guère de l'actuel, selon toute prévision. Si le principe de concordance doit rester l'objectif constant, on peut accomplir une réforme du système politique plus simplement qu'en entamant un changement exigeant et coûteux.

2. De la quantité des formes de régime parlementaire, on peut dégager certaines conditions de sa "bonne marche":

- *formation du gouvernement*: il faut que les élections au parlement dégagent des majorités claires (élections favorisant les majorités; obstacles à l'émission des partis).

- stabilité du cabinet: pendant la législature, les rapports de force doivent rester plus ou moins constants.
- *fonction directrice*: il faut que le gouvernement, et en son sein le chef du gouvernement, détiennent un rôle directeur.
- *surveillance du pouvoir*: il faut qu'il y ait des chances réelles de changement de gouvernement (relève du parti ou de la coalition au pouvoir).

Ces conditions de la "bonne marche" ne se laissent que modérément réaliser et maintenir par des dispositions légales. Le caractère directif du droit, et donc les possibilités des constitutionnalistes et des législateurs, s'avèrent ici limitées.

3. Si la Suisse devait accomplir le passage au régime parlementaire, il faudrait régler au moins les points suivants dans l'esprit des mécanismes typiques de ces systèmes:

- *nomination du gouvernement*: règles quant à la désignation du chef du gouvernement et des autres membres du cabinet;
- *rapports de confiance entre gouvernement et parlement*: modalités de la question de confiance et de la motion de censure, possibilité de dissoudre le parlement.

Il faut encore prévoir des *mesures complémentaires* pour écarter le risque d'instabilité du gouvernement et du système, garantir le libre jeu de la *concurrence* (cf. ch. 1.) et favoriser d'une façon générale la "bonne marche" du système.

Constitution de l'exécutif et investiture du gouvernement

La formation légale de l'exécutif est définie dans une disposition constitutionnelle qui fixe la composition du gouvernement. Il serait avantageux que le *président de la Confédération* en tant que chef du gouvernement jouisse d'un statut plus élevé. Afin de faciliter l'équilibrage "proportionnel" de la coalition, on renoncera à inscrire dans la constitution un nombre défini de membres du gouvernement. L'investiture ordinaire du gouvernement a lieu après les élections au parlement. Dans un système parlementaire helvétique, il est recommandé de nommer le Conseil fédéral (gouvernement) *en deux temps*. Lors de la première étape, on nomme le *président de la Confédération* chef du gouvernement (élection par l'Assemblée fédérale, majorité absolue des bulletins rentrés). Dans une seconde étape, on *appelle* les autres membres du gouvernement, c'est-à-dire les conseillers fédéraux (élection par l'Assemblée fédérale, et, contrairement à la procédure actuelle, non pas individuellement, mais *ensemble* et *sur proposition* du président de la Confédération déjà élu).

Le *vivier de recrutement* des membres du gouvernement est traditionnellement le *parlement*. Que la *séparation personnelle des pouvoirs* entre gouvernement et parlement soit réalisée dans un régime parlementaire ne joue qu'un rôle secondaire, étant donné la fusion effective du gouvernement et de la majorité parlementaire.

Révocation du gouvernement ou d'un de ses membres

Le mandat du gouvernement dure *normalement* jusqu'à la fin de la législature. Sa *fin anticipée*, chose plutôt rare en cas de rapports de force stables, résulte de la *démission du chef du gouvernement*. Celle-ci peut avoir différents motifs. Le cas le plus caractéristique est celui de la *démission forcée* à la suite de la défaite du gouvernement lors d'un scrutin portant sur une *motion de censure* ou une *question de confiance*. La démission du chef du gouvernement met *automatiquement* fin au mandat des autres membres du gouvernement. En outre, tout membre individuel du gouvernement peut être *limogé* en tout temps par le *président de la Confédération*. Bien entendu, la démission volontaire d'un membre du gouvernement est aussi autorisée. Il ne paraît ni nécessaire ni même *judicieux* de concéder au parlement la possibilité de révoquer tel membre du gouvernement (pas de motion de censure, donc, contre tel conseiller fédéral).

Compétences du Conseil fédéral, du président de la Confédération et des membres individuels du Conseil fédéral

Dans l'intérêt de la "bonne marche" du système, le président de la Confédération doit être doté d'une *compétence directive politique* vis-à-vis des membres du cabinet. Dans l'exécution des tâches gouvernementales, il y a donc tension et complémentarité entre trois *niveaux*, le *présidentiel* (compétence directive), celui du *cabinet* (principe de collégialité) et celui du *département*. Le recours à la question de confiance et la dissolution du parlement interviennent sur l'initiative du président de la Confédération. Les *décisions essentielles* continueront à émaner du Conseil fédéral en tant que *collège*, notamment l'adoption des textes présentés au parlement. En tant que ministres spécialisés, les membres du Conseil fédéral, qui peuvent être assistés d'un ou plusieurs secrétaires d'Etat, dirigent leur département de façon parfaitement autonome et sous leur propre responsabilité. Mais les sources de l'activité départementale ne sont plus seulement les décisions du parlement et du collège gouvernemental; elles proviennent aussi des directives politiques du président de la Confédération.

Le statut du président de la Confédération dans l'arène politique ne dépend pas seulement de ses compétences décisionnelles formelles, mais aussi notamment de ses possibilités *effectives* de prendre des décisions quant aux *personnes* (désignation des membres du gouvernement) et d'influencer celles des ministres, du collège gouvernemental et du parlement.

Modalités de la motion de censure, de la question de confiance et de la dissolution du parlement

C'est l'*Assemblée fédérale* qui est habilitée à traiter une *motion de censure* (exigence de la majorité absolue des députés). La motion de censure vise formellement le président de la Confédération, mais ses effets s'étendent au collège gouvernemental entier (responsabilité

collective du gouvernement). Afin de renforcer la position du gouvernement, on préférera le scrutin *nominal* au secret.

La question de confiance est liée juridiquement - ou tout au moins politiquement - à une question technique. Le scrutin a lieu dans la Chambre du parlement qui est en train de la traiter. Le gouvernement a gain de cause s'il obtient la majorité *relative* des *votants* (au scrutin nominal).

En cas de défaite du gouvernement à l'occasion d'une question de confiance ou d'une motion de censure, il est recommandé d'octroyer au président de la Confédération - ou au gouvernement - la compétence de *dissoudre le parlement avant terme* et de convoquer de nouvelles élections. D'une part cela confère à la question de confiance sa plus grande efficacité (pression indirecte sur les députés de la majorité), de l'autre les nouvelles élections permettent de restaurer le rapport de confiance, vicié, entre gouvernement et majorité parlementaire.

Mesures complémentaires

Si l'on souhaite passer à un régime parlementaire *concurrentiel* qui "marche bien" (cf. ch. 1.), il ne suffit pas d'instaurer les instruments "parlementaires" typiques - motion de censure, question de confiance et dissolution du parlement. Pour ne pas compromettre, en cas de changement, la stabilité gouvernementale, et pour empêcher le "chantage au consensus" - risques qui émanent du système helvétique actuel -, il faut encore prévoir des adaptations dans les domaines du *droit électoral*, des *droits populaires de la démocratie directe* ainsi que du *système bicaméral*.

Nécessité d'une modification du droit électoral

La *proportionnelle* actuelle aboutit à une mosaïque de partis. Plus la palette des partis est large, plus la formation du gouvernement est difficile. Les alliances hétérogènes et les coalitions rassemblant plusieurs partis de couleur différente compromettent gravement la stabilité du gouvernement. Une opposition éclatée ne parvient pas à exercer un contrôle efficace sur la majorité parlementaire. On peut certes rester fidèle au *principe de la proportionnelle* pour le Conseil national. Cependant, dans l'intérêt de la "bonne marche" du système, il faut envisager des modifications profondes, par exemple la révision du découpage des circonscriptions électorales (les cantons), l'introduction d'une clause limitative *nationale* ou l'attribution d'un certain nombre de sièges au vote majoritaire. Quant à savoir s'il faut modifier le mode d'élection du Conseil des Etats, cela dépend de la fonction qu'on attribuera à la seconde Chambre dans un système parlementaire de style suisse.

Nécessité de l'adaptation des droits populaires

Les droits populaires de la démocratie directe peuvent compromettre gravement la "bonne marche" d'un système parlementaire. La stabilité gouvernementale est mise en question en permanence. Les droits populaires peuvent aussi constituer un fort "chantage au consensus". C'est pourquoi le scepticisme quant à la coexistence du régime parlementaire et de la démocratie directe est très répandu. Il ne s'agit pourtant pas d'examiner ici la compatibilité fondamentale du système parlementaire et des droits populaires, mais de répondre à une question concrète *double*: les droits populaires *compromettent-ils*, sous leur *forme actuelle*, la "bonne marche" d'un système parlementaire helvétique, et si oui, quelles modifications faut-il y apporter dans l'intérêt de cette "bonne marche"?

Malgré certaines difficultés d'ordre méthodologique, on peut admettre pour très vraisemblable que le système helvétique actuel des droits populaires *compromet considérablement* la "bonne marche" d'un régime parlementaire *concurrentiel*. D'une part les droits populaires, notamment le référendum facultatif, *compliquent* la mise en oeuvre d'une *politique gouvernementale cohérente*, qui, dans la logique du système parlementaire, est l'aune à laquelle sont mesurés les partis au pouvoir, en cours de législature et plus particulièrement aux nouvelles élections. A condition que l'opposition soit un tant soit peu combative, il lui est facile - grâce aussi au *cumul de nons* hétérogènes - de faire échouer en votation un projet du gouvernement et - sans devoir présenter de solution de rechange concrète - de contrer au cas par cas le programme de législature soigneusement dosé par la coalition, tout en y semant la zizanie. La querelle quant à l'interprétation d'un non aux urnes est également programmée d'avance. D'autre part les droits populaires, notamment le référendum facultatif, constituent sous leur forme actuelle un puissant "*chantage au consensus*" qui tend, à long terme, à faire assumer la responsabilité gouvernementale à toutes les forces susceptibles de lancer un référendum. On peut donc prévoir qu'*inchangés*, les *droits populaires* compromettront fortement la stabilité d'un régime parlementaire concurrentiel normal, s'ils ne la rendent pas tout à fait impossible.

Aussi, pour garantir la "bonne marche" d'un système parlementaire concurrentiel, faut-il procéder à certaines modifications dans le domaine des droits populaires, à commencer par le *référendum facultatif*. A ce propos, diverses solutions se présentent (*barrières plus élevées* pour l'aboutissement du référendum; *transformation* du référendum facultatif dans le sens d'un *référendum "constructif"* ou d'un référendum *ultérieur de ratification*; rapprochement de l'initiative législative).

Les entraves au système résultant de l'*initiative constitutionnelle* sont moindres; en cas de changement de système, on pourrait la conserver jusqu'à nouvel avis.

Nécessité d'une modification du système bicaméral actuel

Le maintien du Conseil des Etats dans sa forme actuelle, comme deuxième Chambre *égale en droit* du parlement, compromettrait considérablement l'instauration d'un système parlementaire concurrentiel et sa "bonne marche". En effet, la base de représentation et la composition politique des deux Chambres diffèrent fortement. Cela complique singulièrement la formation d'une coalition et peut contraindre à des alliances gouvernementales relativement larges. Il y a aussi risque d'affrontement entre les deux Conseils sur des questions politiques, affrontement qui pourrait bloquer la politique du gouvernement et compromettre sa stabilité. Enfin, l'actuel système bicaméral intégral risque de neutraliser un des avantages principaux des systèmes concurrentiels: l'efficacité et la rapidité des processus de décision. C'est pourquoi il faut envisager certaines *entorses à l'égalité* des deux Chambres, c'est-à-dire transformer la seconde Chambre en véritable *représentation des cantons*.

Autres mesures complémentaires

Il s'agit avant tout de mesures au niveau du *parlement* (renforcement des droits parlementaires des minorités, surtout sur le plan de la haute surveillance). Modifier ou suspendre l'interdiction des instructions (art. 91 cst.) ne s'impose pas, en revanche, la *discipline de groupe* - condition essentielle de la "bonne marche" d'un système parlementaire concurrentiel - repose sur des sanctions *politiques* et non juridiques. Pour compenser la diminution du "pouvoir de surveillance" du parlement, il faut encore songer à *développer la juridiction constitutionnelle au niveau fédéral*.

Le passage à un régime parlementaire (instauration des mécanismes "parlementaires", mesures complémentaires) nécessite une révision complète de tout le deuxième chapitre de la constitution, celui qui concerne les autorités fédérales (art. 71 ss.). Sur le plan *législatif*, il s'agit d'adapter en premier lieu la loi fédérale sur les rapports entre les Conseils (LREC), la loi sur les droits politiques (LDP) et la future loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, actuelle LOA).

Évolution possible après le passage au régime parlementaire

Il n'est pas possible aujourd'hui de faire des pronostics fiables quant à la tournure que prendraient les choses après le passage au régime parlementaire. A la lumière d'exemples étrangers, on peut toutefois dégager *certaines tendances*. Par rapport à aujourd'hui, le *Conseil fédéral* intervient davantage comme "*parti*" dans le débat politique. Le changement de système entraîne la disparition du gouvernement "au-dessus de la mêlée" que nous connaissons. Les membres individuels du Conseil fédéral sont aussi perçus davantage comme "gens de parti". Le président de la Confédération sera obligé d'assumer un rôle directeur. Combinée aux compétences politiques du président de la Confédération, la pression de l'extérieur soumet les membres du gouvernement à la "discipline de cabinet". Avec le temps,

la coalition gouvernementale donnera forcément des signes d'usure; les partis d'opposition auront donc tôt ou tard l'occasion d'occuper la place.

Le *parlement* conserve ses fonctions primordiales, mais les centres de gravité se déplacent. Le Conseil fédéral et la majorité parlementaire coopèrent étroitement et forment un "front unifié" sur la base du *programme de législature*, issu lui-même d'un ou plusieurs programmes de parti et d'éventuelles ententes de coalition. Les processus de décision se déroulent rapidement; le gouvernement voit sa faculté d'action renforcée. Sous l'effet des instruments de la question de confiance, de la motion de censure et de la dissolution du parlement, Conseil fédéral et parlement (majorité parlementaire) sont soudés plus qu'actuellement en une "communauté de destin", même si le retrait de la confiance à l'égard du gouvernement reste rare, en pratique, étant donné la forte *contrainte à l'entente au sein du camp gouvernemental*.

Le système des droits populaires subit une réorientation. Le droit capital du citoyen majeur est *d'élire*. Les élections et leurs préparatifs sont marqués par la lutte des partis pour les voix des électeurs. L'élection se transforme en choix d'un "programme politique". L'influence de l'électorat sur la composition politique du gouvernement croît. Les directions de parti, qui négocient les accords de coalition et les programmes gouvernementaux, assument un rôle majeur. La politique est de plus en plus dominée par le raisonnement et par l'action à court terme, limités à la législature.

Le travail parlementaire connaît une forte polarisation. Cependant, même dans un système concurrentiel, le travail "discret" des commissions parlementaires reste important; l'Assemblée fédérale peut rester un "parlement de travail". La marge de manoeuvre du *député* devrait se rétrécir. Tant les groupes (et les partis) de la majorité que ceux de l'opposition devront se présenter plus souvent *en bloc* que ce n'est le cas actuellement; pour les directions de groupe, cela représentera un gain notable d'autorité. En cas de rapports de force à peu près égaux, il faudra observer une *stricte discipline de groupe*, du moins sur les questions essentielles de la politique gouvernementale, ce qui constitue une nette rupture par rapport à la pratique parlementaire actuelle. La loyauté du parlementaire envers son parti est renforcée par le fait que, dans un système électoral modifié, il dépend davantage de son parti pour sa réélection.

Il n'est pas exclu que *l'administration* soit plus "politisée", puisqu'elle sert un exécutif qui joue un rôle plus "partisan" qu'aujourd'hui en politique. Mais elle restera la garante de la *continuité* du travail exécutif, quels que soient les changements de gouvernement et d'orientation politique. Du fait de l'entente entre gouvernement et majorité parlementaire, le *contrôle du gouvernement par le parlement* est effectivement réduit. Le parlement sert à l'opposition de tribune officielle. L'électorat et l'opinion publique reçoivent un rôle de surveillants.

L'influence des *cantons* sur la politique fédérale dépendra dans une grande mesure du rôle attribué à l'avenir au *Conseil des Etats* en tant que seconde Chambre du parlement. Etant donné le fédéralisme bien ancré dans les moeurs politiques suisses, il n'est guère à craindre que les préoccupations des minorités soient négligées lors de la formation du gouvernement ou de l'élaboration de sa politique.

Si l'on prend des mesures complémentaires sur le plan du système électoral, l'*éventail des partis* devrait se refermer à moyen et long termes. Très marqué jusqu'ici par le fédéralisme, le système suisse des partis politiques sera sans doute soumis en outre à une *pression centralisatrice* notable. Les directions de parti gagneront en influence. Dans un système parlementaire, les politiciens doués disposent de meilleures chances de carrière, encore que la Roche tarpéienne y soit plus proche du Capitole qu'actuellement.

Quant au rôle futur des *groupes de pression*, il est difficile de faire des prédictions générales. Selon la forme que prendront les droits populaires (transformation du référendum facultatif), leur pression se fera sentir soit par les canaux éprouvés, soit de nouvelle manière. Pour différentes raisons, l'importance des *médias* en politique devrait s'accroître (concentration de la politique sur quelques fortes personnalités, rôle de l'opinion publique comme tribune critique, tentation de manipuler les médias).

4. Tels qu'ils ont été présentés ici, les *avantages et inconvénients* d'un système parlementaire concurrentiel *suisse* reflètent pour l'essentiel les qualités et défauts de ce système en général. A condition de "bien marcher", un système parlementaire suisse satisfait plusieurs exigences d'une collectivité moderne.

- Le raccourcissement et l'accélération des processus de décision permettent mieux qu'aujourd'hui aux instances suprêmes de l'Etat d'agir et de réagir à *temps*, aussi bien sur le plan national qu'international.
- La possibilité de la révocation du président de la Confédération (et du Conseil fédéral) et d'un *changement de gouvernement imposé par l'électorat* correspondent aux principes fondamentaux du *responsible government* (rapport de responsabilité directe entre gouvernement et parlement, être majorité au pouvoir et *électorat*). L'électorat joue un rôle d'arbitre plus marqué qu'aujourd'hui.
- L'*émulation permanente* entre partis renforce la *faculté d'innovation* du système.
- L'accélération des processus de décision politiques crée en outre des conditions favorables à la coordination *en temps voulu* des législations suisse et européenne. En cas d'entrée de la Suisse dans l'EEE ou la CE, la *position suisse* sera définie plus rapidement dans leurs instances supérieures.

A cela s'opposent toutefois les *risques et faiblesses* indéniables d'un système parlementaire concurrentiel helvétique:

- Le risque d'*instabilité* gouvernementale *reste constant*. Le système parlementaire n'est pas à l'abri des *pannes*, surtout en période de *changement* et de crise, où la stabilité d'un système gouvernemental est mise à rude épreuve.
- Le passage au système parlementaire s'accompagne inévitablement d'une certaine *crystallisation* de la politique autour de la *personne du président de la Confédération*. Ce qui fait problème est surtout l'attribution de ce poste à une personnalité trop *faible*, incapable d'assumer son rôle directeur.
- Au cas où une coalition gouvernementale relativement homogène a en face d'elle une *opposition fragmentée*, le *contrôle* démocratique du *pouvoir du gouvernement* peut poser un *problème sérieux*.
- Des processus de décision rapides et efficaces ne garantissent pas en eux-mêmes la qualité des décisions. Le "*raisonnement en terme de législature*" ainsi que les promesses et cadeaux électoraux compromettent la continuité de la politique.
- Même si, dans un système parlementaire concurrentiel suisse, les préoccupations des minorités ne sont pas négligées purement et simplement, la *capacité d'intégration* du système aura diminué de toute façon.

Pour juger de l'opportunité d'un changement de système, il faut encore tenir compte de ce que l'on devrait *abandonner* maints *avantages* du système suisse actuel: le référendum facultatif dans sa présente version, la position forte d'un parlement légitimé directement et démocratiquement, la relative indépendance du député, le système bicaméral, le principe de collégialité, la grande stabilité de l'exécutif, la structure fédéraliste des partis. Est surtout mis en question le *principe de concordance* (ou de consensus) qui domine la pratique actuelle. Le système parlementaire et le principe de concordance peuvent certes coexister (cf. ch. 1.), mais il est impossible de conserver intacte la notion de concordance dans un système *concurrentiel* destiné à "bien marcher". Le changement de système signifie donc l'abandon des avantages particuliers qu'on reconnaît partout au modèle de concordance (entre autres: meilleure qualité et acceptabilité de solutions réfléchies, application et mise en oeuvre plus facile des décisions prises, haute *capacité d'intégration*).

Il paraît en outre douteux que la "démocratie de concurrence", produit des conflits sociaux et politiques classiques des XIXe et XXe siècles, soit le meilleur moyen d'affronter les défis du nouveau millénaire, qui se situent en bonne partie en dehors des clivages traditionnels (p. ex.: protection de l'environnement actuel et futur, question européenne, problème des migrations, division internationale du travail). En tant que processus consensuels destinés à éviter les conflits, le principe de concordance et les instruments de la démocratie directe regagnent aujourd'hui un attrait notable. Certes, on ne peut fermer les yeux sur certaines faiblesses du régime de concordance. Pourtant ces faiblesses peuvent être surmontées, non par un changement "radical", mais par un *développement organique* et l'amélioration des acquis.

Après avoir mûrement jaugé les avantages et inconvénients d'un régime parlementaire, et compte tenu des atouts d'un système politique basé sur la concordance, le groupe de travail

est parvenu à la conclusion que le passage de la Suisse à un système parlementaire *concurrentiel* n'est pas souhaitable pour le moment.

5. L'adoption d'*éléments isolés* du modèle parlementaire (motion de censure, question de confiance, dissolution du parlement) n'est pas indiquée. Du strict point de vue juridique, la chose est faisable. Mais les mécanismes centraux du système parlementaire ne peuvent être "transplantés" isolément; ils ne déploient leurs effets positifs qu'en conjonction avec d'autres éléments du système. A détacher un instrument de son contexte, on en modifie les effets, au détriment probable de l'équilibre spécifique entre parlement et gouvernement qui s'est instauré en Suisse. Dans le meilleur des cas, le "greffon" reste stérile dans son nouvel environnement. Introduits isolément dans le système suisse, ces éléments y resteraient inertes ou produiraient des effets imprévus, notamment en conjonction avec les droits populaires.

On peut envisager en revanche de reprendre certains acquis des systèmes parlementaires qui ne sont pas liés indissolublement au réseau des mécanismes "parlementaires". Il s'agit avant tout de la *hiérarchisation du gouvernement* (en particulier le renforcement et le statut élevé du président de la Confédération), de l'*assouplissement des structures* du gouvernement et de l'administration, de la nomination de *secrétaires d'Etat* pour seconder les membres du gouvernement, de l'élection *en bloc* du collège gouvernemental à la place de l'élection individuelle actuelle. Le catalogue des "*mesures complémentaires*" (cf. ch. 3.) comprend aussi toute une série de réformes possibles qui ouvrent des perspectives intéressantes, même sans changement de système (réforme du droit électoral, transformation du référendum facultatif, modification du bicaméralisme, simplification des procédures législatives).

6. La réalisation d'un système parlementaire *concurrentiel* représente pour la Suisse une *coupure radicale*, qui bouleverse de fond en comble les institutions politiques et leur équilibre, et oblige de renoncer à un principe de concordance prometteur. En plus de ces raisons matérielles, il y a aussi des motifs procéduraux qui militent actuellement contre un changement immédiat. Le changement *en une seule étape* est impraticable. La distance entre la situation actuelle et l'objectif est trop grande. Il s'y ajoute le fait qu'une conception des institutions suprêmes de l'Etat élaborée sur le papier ne se développera sans doute pas, en pratique, dans le sens souhaité. A une époque comme la nôtre, où les "conditions-cadres" des systèmes politiques changent très rapidement et profondément - à cause des interdépendances mondiales et des progrès de l'intégration européenne -, il faut tenir compte plus que jamais de cette incertitude et de cette imprévisibilité d'un changement de système.

Aussi, s'il était souhaité, le passage à un système parlementaire devrait-il s'effectuer *en plusieurs étapes*. Mais vaut-il alors la peine de s'engager définitivement sur un objectif tel que l'instauration d'un *régime parlementaire concurrentiel*? N'est-il pas plus judicieux de se fixer d'abord des réformes plus simples et de ne garder le passage au système parlementaire que comme lointain *objectif éventuel*? Par une réforme dans le sens tant du *modèle B* du

groupe de travail (augmentation du nombre des conseillers fédéraux et renforcement de la présidence) que du *modèle C* (exécutif à deux échelons), on procède à des aménagements qui réduisent en partie la distance entre le système politique actuel et un régime parlementaire concurrentiel. Pour peu que les efforts de réforme aillent dans une de ces directions (modèle B ou C), le passage ultérieur à un régime parlementaire en sera facilité. Quand la réforme engagée de la direction de l'Etat aura été effectuée, et dans un paysage intérieur et européen transformé, la question se posera peut-être alors de savoir s'il vaut la peine de passer à un système parlementaire basé sur la concurrence.

1. Notions fondamentales

Le régime parlementaire constitue - avec le régime présidentiel - l'un des deux types principaux de gouvernement démocratique. La caractéristique principale des systèmes parlementaires est l'existence d'un *rapport de confiance* permanent entre *gouvernement et parlement*, ou plutôt majorité parlementaire. Le gouvernement dépend continuellement de l'appui d'une majorité du parlement; la perte de cet appui - que ce soit à la suite de nouvelles élections ou en cours de législature - entraîne la chute collective du gouvernement. En outre, les systèmes parlementaires sont caractérisés par les instruments de la *motion de censure* (vote de défiance), de la *question de confiance* et de la *dissolution du parlement*, ainsi que par le mode de *formation du gouvernement* et la position particulière de son chef.

Le régime parlementaire est très répandu. Non seulement tous les Etats membres de la CE le pratiquent (encore que le régime semi-présidentiel de la France accuse des singularités), mais aussi plusieurs autres Etats européens ainsi que des Etats fédéraux tels le Canada, l'Inde, le Japon ou l'Australie. Il n'est donc guère surprenant que, dans le cadre de la discussion sur la réforme des institutions suisses, tant scientifiques que politiciens étudient le passage à un régime de type parlementaire, que certains tiennent même pour souhaitable.¹

¹ Cf. le postulat de la Commission des institutions politiques du Conseil national (ad 90.249, du 25 février 1992), transmis par le Conseil national à sa séance du 2 juin 1992:

"Le Conseil fédéral est invité à traiter le modèle D (régime parlementaire) du rapport intermédiaire du groupe de travail "Structures de direction de la Confédération (GSDC)" de novembre 1991 sur pied d'égalité avec les autres projets de réforme du gouvernement. Contrairement à l'intention énoncée par le Conseil fédéral dans sa lettre du 18 décembre 1991 à la commission du Conseil des Etats, ce modèle ne sera pas relégué en deuxième priorité par rapport aux modèles A à C, qui se basent sur le système de concordance actuel. Il s'agit aussi d'examiner dans quelle mesure certains éléments du régime parlementaire pourraient être repris dans le système suisse, au niveau fédéral, sans compromettre la démocratie directe ni les droits populaires - initiative et référendum -, voire en les élargissant grâce à l'introduction de l'initiative législative."

Voir aussi les deux initiatives parlementaires VOLLMER (90.249, du 22 juin 1990) et JAEGER (91.428, du 16 septembre 1991), auxquelles le Conseil national n'a cependant pas donné suite le 2 juin 1992. RAIMUND E. GERMANN, Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie, Zeitschrift für schweizerisches Recht (ZSR) 1977 I 173 ss.; Du

Dans leur application et leur fonctionnement pratique, les régimes parlementaires attestent des différences considérables. Il y a d'abord les systèmes "bipolaires", très marqués par la concurrence de deux grands partis, ou blocs de partis, censés assumer tour à tour et plus ou moins régulièrement, *en théorie*, la responsabilité gouvernementale (*concurrence au sens étroit*, dont le prototype est le système britannique); dans ces systèmes, les élections au parlement reviennent presque à l'élection au suffrage universel du gouvernement et de son chef. A côté d'eux, il y a des systèmes régis par une coalition - qui change avec le temps - de plusieurs partis (*modèle de coalition*). Enfin il arrive parfois, dans les systèmes parlementaires, que le gouvernement soit formé - provisoirement ou pour une plus longue durée - de toutes (ou presque toutes) les forces politiques importantes ("Grande coalition" ou "*gouvernement toutes tendances*", se rapprochant du modèle suisse de concordance). Etant donné cette diversité de formes, il n'est au fond pas correct de parler du régime parlementaire, comme on le fait couramment aujourd'hui; il vaudrait mieux employer le pluriel ou parler du type ou modèle de régime parlementaire.²

Quand, dans la discussion qui a lieu actuellement en Suisse, il est question de "régime parlementaire", on y associe en général l'idée qu'une *majorité gouvernementale*, composée d'un ou plusieurs partis, et l'*opposition* parlementaire se trouvent en situation de concurrence par rapport au pouvoir et que, plus ou moins régulièrement, les deux camps accèdent tour à tour, dans leur composition originale ou autre, à la responsabilité gouvernementale. Cette variante de gouvernement démocratique est parfois appelée *démocratie de concurrence*, par opposition à la démocratie de concordance d'inspiration suisse. Pour éviter les malentendus quant aux concepts (et préciser la tendance du présent rapport), il faut souligner ici que la différence entre *système de concurrence* et *système de concordance* (ou entre démocraties de concurrence et de concordance) se situe à un niveau différent de celle entre régime parlementaire et autres systèmes.

Le critère de la première alternative est la question de *l'étendue*, dans un système déterminé, de la *base politique* qui soutient les décisions politiques essentielles:

- Le terme de *système de concordance* s'est imposé pour les systèmes politiques - comme en Suisse - dans lesquels tous les groupements politiques, mais aussi, selon les circonstances, d'autres organisations intermédiaires, comme par exemple les groupements d'intérêts, sont largement associés à la résolution des problèmes et aux décisions.
- Par *systèmes de concurrence*, on peut désigner les systèmes politiques où deux partis rivalisent pour le pouvoir de l'Etat et déterminent tour à tour le cours de la politique (systèmes de concurrence "bipolaires", au sens étroit), ou alors dans lesquels plusieurs

même auteur, Politische Innovation und Verfassungsreform, Berne 1975; WOLF LINDER / THANH-HUYEN BALLMER-CAO, Das politische System in der Schweiz von morgen, in: HANSPETER KRIESI (éd.), Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft 31/1991, 337 ss.

² Cette notion reste équivoque, dans la mesure où, même dans un régime "parlementaire", les affaires gouvernementales sont traitées par le gouvernement et non par le parlement.

partis, disposant d'une majorité relativement faible au parlement, forment le gouvernement à l'exclusion d'autres partis importants, qui constituent l'opposition (*système de coalition* axé sur la concurrence).

Les styles politiques esquissés ici ne sont pas liés nécessairement à tel ou tel système. Un mode de gouvernement privilégiant la concordance peut exister non seulement dans un régime à la suisse, mais aussi, quoique exceptionnellement, dans un régime parlementaire (gouvernement toutes tendances, "grande coalition"). Le système de coalition "concurrentiel" et le système "bipolaire" sont pensables non seulement dans un système parlementaire, mais aussi, en théorie, dans un régime de type suisse.³ Une confrontation du gouvernement et de l'opposition plus tranchée que ce n'est actuellement le cas dans la pratique politique suisse⁴ n'implique donc pas forcément le passage au système parlementaire.

Que, dans la pratique politique, un régime parlementaire adopte le modèle de *concordance*, celui de *coalition* axé sur la concurrence, ou celui de *concurrence*, dépend de multiples facteurs sociologiques et autres. L'évolution historique y joue un rôle important, de même que les moeurs politiques courantes et le système des partis, lequel dépend à son tour du mode d'élection. La définition *juridique* des institutions, ainsi que celle de leurs rapports, n'est qu'un de ces facteurs, quoique non négligeable - ce que prouve un coup d'oeil sur les systèmes parlementaires; lors de l'établissement des règles juridiques, qui sont décisives pour le "fonctionnement" du système (formation et révocation du gouvernement, rapports gouvernement-parlement, mode d'élection), on peut décider dans une certaine mesure si la pratique politique sera marquée par la notion de concurrence ou celle de concordance.

Lorsqu'on abordera ici l'opportunité d'un régime parlementaire pour la Suisse, le *système concurrentiel* (système de concurrence au sens étroit ainsi que système de coalition axé sur la concurrence) et son face-à-face caractéristique entre majorité et opposition feront office de *modèle*. Deux points de vue sont décisifs pour cette orientation du rapport:

³ Aux débuts de la Confédération suisse, les grandes lignes de la politique étaient dictées par les seules forces libérales et radicales. Jusqu'à l'entrée au gouvernement du parti socialiste, il y avait une sorte de "gouvernement de coalition" des grands partis bourgeois.

⁴ Le système suisse connaît une certaine division entre gouvernement et opposition (cf. p. ex. ERICH GRUNER, *Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat*, Berne 1969), mais il s'agit d'un système particulier et "imparfait" d'opposition. Au parlement, cette fonction est assumée de façon ponctuelle et accidentelle, parfois même par des partis (ou fractions de parti) représentés au gouvernement. L'effet d'opposition des droits populaires est également ponctuel et accidentel. Ces droits, notamment le référendum facultatif, peuvent certes être utilisés comme instruments d'opposition, mais ne se prêtent que de façon limitée à une politique d'opposition continue. D'une manière générale, l'opposition ne découle pas d'une conception radicalement différente de la politique du gouvernement.

- D'une part, dans la discussion politique actuelle, l'idée - que ce soit un espoir ou une crainte - est répandue que l'adoption d'un régime parlementaire sera accompagnée d'un passage à un *modèle gouvernement-opposition* concurrentiel.
- De l'autre, selon toute prévision, un système parlementaire *axé sur la concordance*, avec une base gouvernementale très large, ne différera guère de l'actuel dans son fonctionnement pratique. Si l'idée de concordance doit être conservée comme but idéal, même sous peine de quelques modifications, la réforme du système politique peut être accomplie avec des moyens plus simples qu'un changement de système coûteux et exigeant, qui redéfinirait complètement les rapports actuels entre parlement et gouvernement d'après le schéma des systèmes parlementaires traditionnels. Il ne semble opportun de s'attaquer au projet juridiquement complexe et politiquement délicat d'un changement de système que si l'on vise simultanément à passer (aussi) à un système de gouvernement essentiellement concurrentiel. Si l'on entend se limiter, dans le cadre de la réforme, à un renouvellement institutionnel du système de concordance actuel, il paraît plus judicieux d'accomplir cette réforme par le biais de modifications coordonnées d'éléments isolés du système, à partir des données existantes. Il serait peu judicieux de mettre en branle un changement de système tout en relativisant aussitôt - quasiment dans la même foulée - les effets par l'adjonction d'éléments qui développent et assurent la concordance. Si l'on choisit le ("simple") renouvellement du modèle de concordance, il peut certes être indiqué de s'inspirer des méthodes et expériences des systèmes parlementaires, voire d'en reprendre certains éléments pour les intégrer au système politique suisse (cf. ch. 5.), mais il serait erroné de désigner ce procédé comme passage à un système parlementaire.

2. Caractéristiques des systèmes parlementaires

2.1. Généralités

Du point de vue historique, le régime parlementaire est issu du conflit entre la couronne et les exigences croissantes d'un parlement devenu plus conscient de son importance. Aujourd'hui encore, plusieurs traits des institutions rappellent cette genèse (p. ex. dans le rôle que joue le chef de l'Etat dans la nomination du gouvernement ou la dissolution du parlement). Les systèmes parlementaires actuels se sont toutefois affranchis en grande partie de ces contraintes. Comme prototypes historiques des régimes parlementaires, on retient le *système britannique* ainsi que le *système français* des 3^{ème} et 4^{ème} Républiques. Le système du chancelier fédéral allemand et le système italien en sont d'autres variantes importantes.

De la diversité des formes de régime parlementaire, il est possible d'abstraire un certain nombre d'*éléments centraux*, qui illustrent le fonctionnement typique (et les conditions de la "bonne marche") des systèmes parlementaires. Il serait toutefois abusif de prendre le bref

tableau suivant des caractéristiques des systèmes parlementaires pour la description du régime parlementaire en soi. Il ne s'agit que de fournir quelques repères.

Comme on l'a vu brièvement dans l'introduction, les *relations spécifiques entre parlement et gouvernement* constituent la marque essentielle des régimes parlementaires. Certes, dans les systèmes parlementaires aussi, ces deux instances directrices de l'Etat sont des institutions autonomes. Pourtant gouvernement et parlement sont dans un rapport permanent de dépendance mutuelle. Le gouvernement et son chef ne doivent pas jouir de la confiance d'une *majorité parlementaire* à leur seule nomination, mais *en permanence*. Si le parlement retire au gouvernement ou à son chef son appui lors d'un *vote de censure* (motion de censure, question de confiance), cela entraîne en général la démission anticipée du gouvernement. La démission du gouvernement peut d'ailleurs avoir d'autres raisons. Mais la *responsabilité politique* du gouvernement est engagée *à tout moment* et ne s'éteint pas qu'en fin de législature. Inversement, le gouvernement dispose en général du droit de faire dissoudre le parlement et de convoquer de nouvelles élections. Par conséquent, dans les systèmes parlementaires, ni le parlement ni le gouvernement n'ont de mandat de durée fixe, quoiqu'il y ait une durée maximale (législature), à la fin de laquelle on procède à de nouvelles élections.

Dans les systèmes parlementaires, l'exécutif a en général deux têtes. A côté du gouvernement, il y a un chef d'Etat (président; historiquement parlant, et encore dans certains cas: le monarque). Ce dernier assume la plupart du temps des fonctions avant tout notariales et représentatives. A l'occasion, le chef de l'Etat peut cependant jouer un certain rôle politique, notamment dans la nomination du chef du gouvernement et la dissolution du parlement.

Dans les systèmes parlementaires, l'un des efforts et des devoirs principaux du *gouvernement* (et des partis gouvernementaux) consiste à *s'assurer durablement une majorité stable au parlement*. Le facteur décisif s'avérera être la loyauté de chaque parlementaire de la majorité vis-à-vis du gouvernement. Il est indispensable que la *discipline de groupe* soit garantie, tout au moins sur les questions essentielles de la politique gouvernementale. Dans la pratique politique, cela joue lorsque les fractions ou partis de la majorité disposent de suffisamment de moyens de pression vis-à-vis de "leurs" députés. En situation relativement stable quant au poids des partis, le rapport de confiance entre gouvernement et parlement dure en général toute la législature. C'est pourquoi les mécanismes propres aux régimes parlementaires - révocation du gouvernement ou dissolution anticipée du parlement - ne sont mis que rarement en pratique. Les possibilités de pressions mutuelles entre gouvernement et parlement n'en font *pas moins* sentir leurs *effets*, encore que de façon *indirecte*, la plupart du temps (menace ouverte ou voilée de motion de censure, de question de confiance, de dissolution du parlement; stratégies d'esquive correspondantes).

Dans un système parlementaire "bien rodé", gouvernement et majorité parlementaire se fondent régulièrement en un *front unifié*, le *gouvernement* exerçant en général le rôle de

chef. Toutefois, selon la forme de l'exécutif et de ses relations avec le parlement, et selon la constellation des partis, le poids politique du gouvernement peut varier considérablement. La palette va du gouvernement relativement faible, remanié ou changé fréquemment (cf. p. ex. l'Italie, la France des 3^{ème} et 4^{ème} Républiques), qui peine toujours à trouver une majorité au parlement pour ses projets, au gouvernement puissant, dominé par un premier ministre fort, en face de qui se trouve un parlement de poids politique moindre, en passant par le gouvernement qui rivalise avec un parlement de force politique égale.

Dans les régimes parlementaires, le *gouvernement* est en général dirigé par un *chef de gouvernement* (ministre-président, premier ministre) qui occupe un rang supérieur en fait (et le plus souvent en droit). Le gouvernement se compose en outre d'un nombre - en général non fixé constitutionnellement - assez élevé de ministres (environ 15 à 25). Selon les systèmes parlementaires, la formation du gouvernement obéit à des règles très diverses. L'opération a généralement lieu en deux étapes. D'abord on désigne le chef du gouvernement. Celui-ci choisit - après consultations - les autres membres du gouvernement. Les actes *formels* de l'investiture du gouvernement diffèrent d'un système à l'autre. C'est parfois le chef de l'Etat qui préside à son investiture. Dans plusieurs cas, le chef de *gouvernement doit se présenter devant le parlement et lui soumettre son équipe ou son programme*, que ce soit pour être élu formellement ("investiture") ou en obtenir un vote de confiance qui assure au nouveau gouvernement l'appui initial du parlement. Selon le paysage politique, des négociations entre partis, voire la signature d'un accord de coalition, auront été préalablement nécessaires.

La formation d'un *front unifié* entre gouvernement et majorité parlementaire conduit à une *relativisation* considérable du dualisme traditionnel entre exécutif et législatif, et donc aussi de la notion de *séparation des pouvoirs*. La fonction législative est marquée dans une très grande mesure par le gouvernement (lancement, préparation des lois). Là où le gouvernement revendique fortement son rôle directeur, la tâche principale du parlement se réduit, grosso modo, à former l'exécutif et à le maintenir à flot (BAGEHOT). La limitation du pouvoir et le contrôle démocratique ne s'exercent plus, au premier chef, dans la confrontation du parlement et du gouvernement, mais sur d'autres terrains: d'une part dans la confrontation de la majorité et de l'opposition, de l'autre lors des élections au parlement. Comme l'efficacité du contrôle d'une *minorité* parlementaire est forcément restreinte, la *limitation du pouvoir* s'effectue avant tout dans une perspective *temporelle*: les *élections au parlement* et l'éventualité d'une non-réélection du gouvernement prennent une importance primordiale. Pour la "bonne marche" d'un régime parlementaire, il importe donc que la *chance réelle* d'un *changement de gouvernement* existe, du moins à moyen et long termes. Dans les Etats fédéraux, il peut y avoir certains obstacles au pouvoir gouvernemental, comme en Allemagne, par exemple, à cause des majorités différentes à la Diète (Bundestag) et à la chambre des Länder (Bundesrat).

Il n'y a pas que les aspects institutionnels pour marquer un système parlementaire. *Comment* les *processus* de décision se déroulent et *quels acteurs* sont en mesure de les influencer n'ont

pas moins d'importance. Il est presque impossible de faire là-dessus des remarques générales. En cas de majorité nette et de stricte discipline de groupe, la parole gouvernementale a beaucoup de poids, même dans les domaines classiques du parlement (législation, budget). Cela ne signifie pas que, dans le système parlementaire, l'exécutif définisse en soi les contenus. Ce rôle peut aussi échoir au premier ministre, voire à tel ministre influent. Il s'y ajoute le fait essentiel qu'aujourd'hui, les institutions historiques des systèmes parlementaires *sont doublées par le système des partis*. Les programmes de ceux-ci, les accords de coalition et les programmes gouvernementaux, ainsi que les ententes concrètes entre directions de partis, influencent les contenus des décisions officielles - malgré le partage juridique des compétences. Les décisions sont aussi mûries fréquemment, et de façon déterminante, dans des comités hors des instances officielles, tels les centrales des partis ou des commissions de coalition. Le fait saillant est que les directions de partis et le gouvernement sont étroitement liés. La marge de manoeuvre des acteurs résulte ainsi de l'emboîtement des rouages politiques et institutionnels dans un système donné.

2.2. *Les régimes parlementaires à l'épreuve de la pratique*

Le bref survol qui suit veut montrer la diversité des formes de régime parlementaire sur fond de leur évolution historique. En tant que prototypes des régimes parlementaires, le système britannique et celui des 3^{ème} et 4^{ème} Républiques françaises (1870/75 à 1940, et 1946 à 1958) méritent d'être considérés d'un peu plus près.⁵

⁵ On trouvera une description plus complète des régimes parlementaires entre autres chez Peter BADURA, *Die parlamentarische Demokratie*, in: *Handbuch des deutschen Staatsrechts* (publié par J. Isensee/P. Kirschhof), vol. I, Heidelberg, 1987, p. 153 ss.; GEORGES BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 20^e éd., Paris 1984; MAURICE DUVERGER, *Institutions politiques*, 2 vol., 13^e éd., Paris 1973; JOACHIM JENS HESSE/THOMAS ELLWEIN, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland* (2 vol.), 7^e éd., Opladen 1992; OSCAR W. GABRIEL (éd.), *Die EG-Staaten im Vergleich*, Opladen 1992; SIR IVOR W. JENNING/GERHARD A. RITTER, *Das britische Regierungssystem*, 2^e éd. élargie, Köln/Opladen 1970; WERNER KALTEFLEITER, *Art. Regierung, Regierungssysteme*, in: *Staatslexikon* (publié par la société Görres), 7^e éd. Fribourg/Bâle/Vienne 1988, vol. 4, p. 766 ss.; FRANZ LEHNER, *Vergleichende Regierungslehre*, Opladen 1989; AREND LIJPHART, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/London 1984; THOMAS OPPERMAN/HANS MEYER, *Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 33, Berlin 1975; PIERRE PACTET, *Institutions politiques - Droit constitutionnel*, 9^e éd., Paris 1988. OLOF PERTERSSON, *Die politischen Systeme Nordeuropas*, Baden-Baden 1989; GERHARD SCHMID, *Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung*, Diss. Bâle, Bâle/Stuttgart 1971; WINFRIED STEFFANI (éd.), *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*, Opladen 1984; KLAUS VON BEYME, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, Munich 1970.

2.2.1. Le système britannique

Le système de gouvernement britannique actuel est le résultat d'une évolution historique de plusieurs siècles, au cours de laquelle la Couronne se vit graduellement contrainte de reconnaître la suprématie du parlement - de la "mère des parlements" (LOEWENSTEIN). Le parlement⁶ siège en deux chambres, la *House of Lords* (chambre haute) et la *House of Commons* (chambre basse). Peu à peu, la dépendance du gouvernement vis-à-vis de la majorité de la chambre basse se développa. Les premiers cabinets qui s'appuyaient sur une majorité parlementaire à la chambre basse datent de la fin du XVIIe et du début du XVIIIe siècles. Au XVIIIe siècle, les partis politiques (*Whigs, Tories*), dont les racines remontent au XVIIe, gagnèrent une importance décisive dans la formation des cabinets ainsi qu'en tant qu'opposition au gouvernement. Dans la première moitié du XVIIIe commence l'émancipation du cabinet vis-à-vis de la Couronne. En outre la position du premier ministre et celle du cabinet se renforcent graduellement par rapport au parlement, étant donné l'apparition d'un facteur plébiscitaire dans le régime britannique: à l'occasion des élections au parlement, les électeurs sont promus arbitres du jeu politique; l'électorat (l'opinion publique) assume le rôle du troisième pouvoir "classique" - à côté du parlement (chambre basse) et du premier ministre et de son cabinet.

Fondé jusque là sur des normes largement non écrites, ce système subit au XIXe siècle des réformes législatives importantes. En 1832, on assiste à une correction du découpage électoral au profit des villes en plein essor. Les années 1832-1867 représentent la période classique de la suprématie du parlement (chambre basse), pendant laquelle tout parlementaire dispose (encore) d'une indépendance considérable. Les divers premiers ministres ont souvent beaucoup de peine à rassembler derrière eux des majorités parlementaires. En 1867, une seconde réforme, très disputée, du mode d'élection ouvre la voie à l'intégration de nouvelles classes d'électeurs. Cette réforme, dont les premiers effets se font sentir lors des élections anticipées de 1868, inaugure la transition vers la suprématie du cabinet, l'époque de ce qu'on appelle le gouvernement de cabinet (*cabinet government*): le rôle directeur y incombe de plus en plus au gouvernement, au premier ministre en particulier. Mais l'électorat gagne aussi toujours plus d'influence sur la politique gouvernementale. Organisés selon le mode majoritaire, les scrutins favorisent le système bipartite et donc la formation d'une majorité gouvernementale durable et solide. Le mode d'élection favorise en outre l'instauration d'une *discipline de groupe* stricte, si bien que le gouvernement est assuré d'une majorité parlementaire pour toute la législature. Lors des nouvelles élections dues à la réforme de 1867, un premier ministre démissionne pour la première fois à cause de sa défaite électorale, sans se soumettre d'abord à un vote du parlement. Le rôle de l'électorat en tant

⁶ Du point de vue des institutions politiques, celui-ci se compose des Lords spirituels et temporels, des communs (*Commons*) et du roi ou de la reine, rassemblés au parlement (*King ou Queen in Parliament*). Pour simplifier, on utilisera par la suite le terme de *parlement* au sens courant, et non au sens spécifique du droit britannique.

qu'arbitre du jeu politique est ainsi reconnu définitivement. Peu à peu, l'assiette électorale du scrutin pour la chambre basse s'élargit. Dans le premier tiers du XXe siècle, le principe du droit de vote général et identique pour les hommes et les femmes s'impose en deux étapes (1918 et 1928). Les derniers privilèges électoraux, comme la double voix des membres des universités historiques, ne seront abolis toutefois qu'en 1949. Suite aux deux *Parliament Acts* de 1911 et 1949, la chambre haute (*House of Lords*) perd de plus en plus d'importance. Dans le jeu politique, le rôle de la Couronne est désormais marginal.

Institutionnellement, le système britannique *actuel* se présente comme suit. Le parlement britannique siège en deux chambres. La chambre basse (*House of Commons*) est issue des élections générales qui ont lieu au moins tous les cinq ans. Les élections anticipées sont possibles. Elles se déroulent dans les quelque 600 circonscriptions électorales à un député. La majorité relative suffit. Contrairement au système français, un second tour n'est donc pas nécessaire. Etant donné l'élément de plébiscite personnel du système politique britannique, l'électeur choisit aujourd'hui moins un candidat de sa circonscription qu'un des leaders des grands partis (chef du gouvernement ou chef de l'opposition) et son programme. Les candidats sont sélectionnés selon des critères plus nationaux que locaux, et les centrales des partis y jouent un rôle en général déterminant.

À côté du *travail législatif*, la tâche principale de la *chambre basse* est d'exercer certaines compétences financières et de contrôle. Tant le gouvernement (par les *government bills*) que les députés individuels (par les *private member's bills*) disposent de l'initiative législative. La *House of Commons* peut retirer sa confiance au gouvernement, ce qui entraîne la démission de ce dernier. Néanmoins, toute défaite du gouvernement au parlement n'implique pas automatiquement sa chute. Au nombre des moyens de contrôle du parlement, il faut encore compter la formation de commissions d'enquête ainsi que le droit de tout parlementaire de poser des questions au gouvernement. La chambre basse est présidée par un *Speaker*, qui joue un rôle important dans le déroulement des débats parlementaires.

La *Chambre des Lords* réunit divers notables spirituels et temporels. Ceux-ci siègent non grâce à une élection démocratique, mais en vertu de leur rang. Le nombre des membres de la chambre des Lords n'est pas fixe; il s'élève actuellement à plus de mille. En fait, seule une fraction modeste - on parle d'un bon tiers - est active politiquement. Depuis la promulgation déjà évoquée des *Parliament Acts* de 1911 et 1949, les compétences législatives des Lords ont été sensiblement réduites. La chambre basse (ou le gouvernement soutenu par sa majorité parlementaire) peut adopter un projet de loi et le faire ratifier par la Couronne après un délai d'une année, même contre la volonté de la chambre haute (veto suspensif, limité à un an, de la *House of Lords*).⁷ Bien que la Chambre des Lords ne dispose plus de moyens de contrôle ou d'influence notables sur le cabinet, il serait erroné de qualifier le système

⁷ Ce qui s'est produit quatre fois jusqu'ici, en 1914 (deux fois), 1949 et 1991. L'exemple le plus récent a été la législation, âprement combattue, sur la poursuite des criminels de la Deuxième guerre mondiale.

britannique de monocaméral. La Chambre des lords jouit d'une estime considérable et n'est pas une quantité négligeable dans la vie politique; les projets du gouvernement y sont fréquemment complétés et améliorés.

L'exécutif britannique est *double*. Le chef de l'Etat est le roi (*King*) ou la reine (*Queen*). Les prérogatives de la Couronne (comme la convocation ou la dissolution de la chambre basse) sont encore nombreuses, mais n'ont la plupart du temps qu'un caractère nominal. La Couronne ne peut rien décréter sans la signature du premier ministre ou du ministre compétent, signature par laquelle le gouvernement reprend à son compte la responsabilité politique de l'acte en question. Même dans la désignation du premier ministre, affaire où le chef de l'Etat exerce une certaine influence dans d'autres régimes parlementaires, le rôle de la Couronne est marginal, à quelques exceptions près. Dans le système britannique bipartite, en effet, seule la nomination du *leader* du parti vainqueur aux élections entre vraiment en ligne de compte.⁸

Les affaires gouvernementales sont assumées par le *premier ministre (Prime Minister)* et son *cabinet*. Le premier ministre est nommé par la Couronne, qui n'a pourtant qu'un choix restreint, nous l'avons vu. Il dispose de compétences étendues. Il est en principe entièrement libre quant au choix et à la révocation de ses ministres, encore qu'il lui faille veiller à un certain équilibre entre les tendances de son parti. Un premier ministre fort peut très bien déterminer lui-même dans une large mesure le cours de la politique gouvernementale; il n'a pas l'obligation juridique de consulter son cabinet à ce sujet. Les grandes lignes de la politique sont traditionnellement exposées en automne, à l'occasion du discours du trône - inspiré par le premier ministre quant au contenu - par lequel le roi ou la reine ouvre la session du parlement. Le premier ministre décide également, en fait, la dissolution anticipée du parlement et la date des élections anticipées nécessaires. Cela lui permet de choisir le moment le plus favorable. La dissolution est certes du ressort de la Couronne, mais, par tradition, celle-ci n'agit pas de sa propre initiative, et il y a des décennies que la demande de dissolution n'a plus été refusée au chef du gouvernement. En règle générale, le premier ministre est vraiment le centre du gouvernement, surtout depuis qu'il dispose du *Cabinet Office* comme état-major pour assumer sa fonction directrice, ce qui a considérablement amoindri sa dépendance vis-à-vis des autres ministres. A ce qu'on sait, le cabinet ne vote pas formellement; le premier ministre a plutôt l'habitude de "résumer" la position du cabinet après discussion (BURDEAU). Vu qu'il n'a pas, en face de lui, un parlement d'importance

⁸ S'agit-il de remplacer le premier ministre sans qu'il y ait de nouvelles élections (démission, décès), la marge de manoeuvre de la Couronne est un peu plus grande, selon les circonstances. Mais il est difficile, en fait, d'ignorer la personne du nouveau *leader* désigné par le groupe parlementaire du parti gouvernemental (cf. le règlement de la succession *Thatcher* en 1990, ou celui, identique, de la succession *Wilson* en 1976). - Dans pareil cas, le poids de l'électorat n'est qu'indirect: la nomination du nouveau *leader* ne s'effectue évidemment pas sans une appréciation de ses chances de confirmation lors des élections suivantes.

égale, comme le président des Etats-Unis, son pouvoir est extraordinairement étendu dans le jeu politique, pour autant qu'il réussisse à rassembler derrière lui son groupe parlementaire et son parti.

Les *membres du gouvernement* sont nommés et limogés par le premier ministre. Le gouvernement comporte *plusieurs échelons*. L'échelon supérieur forme le *cabinet*, qui comprend un cercle restreint de ministres importants, désignés par le premier ministre, quinze à vingt-cinq en général, mais moins de dix à certaines époques. Le cabinet est avant tout un centre de discussion et de coordination de la politique gouvernementale, qui exerce aussi un certain contrôle des autres organes de l'exécutif. Plusieurs délégations du cabinet jouent aujourd'hui un rôle important. Un échelon *intermédiaire* du gouvernement comprend certains autres ministres non membres du cabinet. L'échelon *inférieur* est constitué des secrétaires et sous-secrétaires d'Etat. La base de recrutement est en règle générale la Chambre des Communes. Il n'y a pas incompatibilité entre le mandat parlementaire et une charge gouvernementale. Le nombre des membres du gouvernement n'est fixé nulle part de manière contraignante. Le gouvernement peut compter jusqu'à cent personnes. Il n'est pas rare qu'un bon quart des députés à la chambre basse du parti au pouvoir exercent aussi un mandat gouvernemental.

Dans le système britannique, la conduite de la politique incombe sans contredit au premier ministre. Grâce à une majorité généralement nette, c'est le gouvernement, et non le parlement, qui est "maître" des compétences parlementaires essentielles (législation, budget).⁹ Dans la pratique, la chambre basse ne modifie que marginalement les textes présentés par le gouvernement. Le risque, pour le gouvernement, de perdre l'appui du parlement reste donc en bonne partie théorique¹⁰, et la responsabilité effective du cabinet vis-à-vis du parlement en est réduite d'autant.

Le parlement (chambre basse) sert avant tout au gouvernement, mais aussi à l'opposition, de plate-forme pour s'adresser aux électeurs. L'*opposition* y trouve un forum où contester la politique gouvernementale devant l'opinion publique et présenter des alternatives, et cela de manière encore plus nette depuis que la télévision retransmet les débats de la chambre basse. Toutefois les chances, pour l'opposition, d'imposer ses idées politiques sont limitées. Institutionnalisée, elle jouit certes d'une reconnaissance officielle; ainsi son *leader* touche une indemnité de l'Etat, et l'opposition forme traditionnellement un cabinet fantôme (*shadow cabinet*). Mais étant donné les rapports de force, elle n'a guère les moyens d'une surveillance immédiate des affaires. Même une défaite retentissante du gouvernement au parlement - la

⁹ Dans les décisions financières, le rôle effectif de la chambre basse est encore amputé par un vestige de l'époque où la Couronne exerçait un fort pouvoir politique: lors de l'adoption des décisions, la chambre basse ne peut dépasser les montants demandés par le gouvernement. Quant aux réductions, il n'y en a pratiquement jamais.

¹⁰ En 1979, toutefois, le gouvernement *Callaghan* tomba après avoir perdu la confiance des Communes.

pratique récente le démontre - ne suffit pas pour provoquer sa démission. Un droit parlementaire d'organisation et de procédure plutôt favorable au gouvernement, de même que les méthodes parlementaires de travail¹¹, rendent encore plus difficile l'exercice du rôle d'opposant. Grâce toutefois au droit de poser des questions, par exemple, l'opposition peut influencer sur l'opinion publique et assumer ainsi - en exploitant la perspective des élections suivantes - un certain contrôle indirect des affaires.

Le système britannique oblige le gouvernement et l'opposition à présenter et à défendre sans cesse leurs programmes politiques devant le public. Le rôle effectif du parlement britannique ne correspond sans doute pas aux notions continentales traditionnelles de l'importance et des compétences d'un corps législatif. Mais que cela ne dissimule pas le fait que, dans le régime britannique, la chambre basse et la chambre haute exercent un rôle d'intégration non négligeable. Il est ainsi caractéristique que, malgré la suprématie politique effective du gouvernement en Grande-Bretagne, le prestige du parlement et des députés soit encore relativement fort. Des traditions et conventions établies, qu'aucun gouvernement ne saurait rompre à la légère, aboutissent en fait à limiter de façon non négligeable son pouvoir. La haute surveillance de l'administration incombe avant tout au ministre compétent, qui en est responsable devant le public. Des erreurs de décision de la part du ministre ou dans son ministère entraînent normalement sa démission, ou du moins son offre de démission, ce qui, dans la tradition britannique, permet de décharger le gouvernement de sa responsabilité générale. Un rôle de surveillance (au sens large) important revient enfin à l'opinion publique. Un revirement d'humeur dans l'électorat peut avoir des conséquences graves; on l'a vu récemment avec le *mouvement de protestation* contre la *poll tax*, qui a sans doute contribué à la perte de popularité, puis à la démission du premier ministre *Margaret Thatcher*, et a entraîné un revirement de la politique fiscale du parti gouvernemental, malgré sa nette majorité parlementaire.

La position de force du gouvernement et du premier ministre en particulier est étroitement liée à deux caractéristiques influentes du régime britannique, le *mode d'élection* et le *système bipartite* qui en résulte.¹² Le système majoritaire britannique traditionnel repose sur des circonscriptions électorales à un député. Ce système aboutit presque toujours - les élections de février 1974 représentant l'exception - à la majorité absolue d'un *seul* parti au parlement, même lorsque le vainqueur a obtenu nettement moins de 50% des bulletins rentrés. C'est pourquoi, après une élection, il n'y a en général aucune incertitude quant à la formation du gouvernement, *contrairement* à ce qui se passe dans beaucoup d'autres régimes parlementaires. Les distorsions causées par le mode d'élection sont toutefois considérables.

¹¹ Un député ne dispose pratiquement pas d'infrastructure. Au demeurant, des limites rigoureuses du temps de parole peuvent être imposées.

¹² Cf. BURDEAU (note 5), 259 ss. - L'existence d'un système nettement bipartite ne signifie pas, toutefois, que le spectre des opinions y soit nécessairement moins varié que dans d'autres systèmes; la diversité s'y exprime simplement à l'intérieur des partis, dans leurs diverses ailes et tendances.

Même s'ils parviennent à mobiliser un large électorat, les "petits" partis sont souvent scandaleusement sous-représentés.¹³ Dans ces conditions, et pour que sa voix ait du poids, l'électeur aura naturellement tendance à élire le candidat d'un des deux grands partis. Le système électoral a pour autre effet de donner une importance disproportionnée aux électeurs-girouettes. Le passage d'un nombre relativement modeste d'électeurs de la majorité à l'opposition peut déjà entraîner un changement de gouvernement.¹⁴

La *compétence de dissoudre le parlement* est moins un outil permettant de résoudre des conflits entre gouvernement et parlement qu'une arme dans la lutte entre majorité gouvernementale et opposition. Grâce à cet instrument, le camp gouvernemental - ou le premier ministre - peut s'assurer une majorité stable, pour une nouvelle législature, par des élections anticipées.

Il est évident que la structure interne des partis britanniques représente un facteur important du jeu politique. Dans les deux grands partis, le *leader* jouit d'un statut élevé. Traditionnellement, le groupe parlementaire a plus de poids politique que la base du parti. Cette dernière ne joue qu'un rôle limité dans l'élaboration de la politique du parti ou du gouvernement. Comme on l'a dit non sans une pointe d'ironie, la base ne sert qu'à aider le groupe parlementaire et le gouvernement à gagner les élections. A son tour, le groupe parlementaire du parti gouvernemental est souvent dominé par le premier ministre.¹⁵ Le chef du gouvernement et le cabinet se doivent toutefois de ménager quelque peu le groupe parlementaire et la base du parti. Un "bras-de-fer" à l'intérieur du parti même peut s'avérer fatal pour le gouvernement, car dans un système bipartite, la scission du parti signifie presque automatiquement la perte de la majorité gouvernementale (et pour l'opposition, la perte de sa "faculté de gouverner"). Inversement, cette éventualité d'une scission aboutit à une certaine pression sur les ailes "extrêmes" du parti, qui auront plutôt tendance à en soutenir le contrecœur le centre qu'à aider l'opposition à prendre le pouvoir.

Une autre caractéristique du système politique britannique est la *discipline de groupe* en général assez stricte. L'influence des parlementaires, en particulier de ceux qu'on appelle les *back benchers*, y est très limitée. Les "fouets" (*whips*) veillent à ce que la discipline de groupe soit respectée au parlement. La mise au pas des députés s'effectue principalement par

¹³ Selon les circonstances, l'obtention de 25% des voix peut aboutir à une représentation parlementaire de 3% seulement. Lors des élections de 1983, l'alliance des sociaux-démocrates et des libéraux obtint presque autant de voix que le Labour, mais 1/10 seulement des sièges de ce parti. Un résultat analogue, encore qu'un peu moins brutal, se produisit aux élections de 1987.

¹⁴ Selon JENNINGS/RITTER (note 5), 69, sur un électorat d'environ 35 millions, il suffit d'un million d'électeurs tournant leur veste pour entraîner un changement de gouvernement.

¹⁵ Selon les circonstances, le groupe peut toutefois exercer une certaine pression sur le gouvernement, comme on l'a vu récemment lors du changement à la tête du gouvernement (*Thatcher/Major*).

la menace - très efficace grâce au système électoral - de retirer aux récalcitrants le soutien du parti lors des prochaines élections. Cette pression sur le parlementaire individuel augmente encore du fait qu'en cas de défaite grave du gouvernement lors d'un vote au parlement, il risque de nouvelles élections et donc de voir son siège en danger. Il s'y ajoute enfin l'attrait d'obtenir un des nombreux postes gouvernementaux en cas de bonne conduite.¹⁶

Dans le régime britannique, les *troubles de fonctionnement* apparaissent, de façon typique, quand le système des partis se transforme. Il n'y a plus de majorités tranchées. Les nouvelles élections se suivent à intervalles rapprochés. Cela fut particulièrement le cas entre 1919 et 1939, jusqu'à ce que les *travailleurs* prennent définitivement la place du *parti libéral* comme second grand parti, et de nouveau de 1974 à 1979, où une alliance instable entre *travailleurs* et *libéraux* soutenait le gouvernement. En 1979, le parlement contraignit pour la première fois depuis 1934 le gouvernement à démissionner. Le parti conservateur - toujours au pouvoir - reporta alors les élections.

Contrairement aux idéaux de la doctrine classique de la répartition des pouvoirs, le régime britannique actuel se caractérise par une concentration nette du pouvoir entre les mains du premier ministre et de son cabinet. Le premier ministre ne fixe pas seulement le cours des affaires gouvernementales, il peut aussi influencer de façon décisive l'exercice des compétences du parlement, notamment en matière de législation et de budget. En période de mutations rapides, surtout, cela a l'avantage important de faciliter la conduite des affaires et d'offrir beaucoup de souplesse. Du point de vue de l'opposition, il n'y a pratiquement qu'une manière de renverser le gouvernement: présenter sa politique sous un jour si défavorable et le rendre si impopulaire qu'il perde les élections suivantes. Grâce à l'alternance plus ou moins périodique des majorités gouvernementales, il s'instaure - au moins à long terme - une sorte d'équilibre "dynamique"¹⁷ qui entraîne un certain contrôle du pouvoir. Dans le rapport de forces des partis politiques, les élections gagnent ainsi une importance décisive; elles deviennent un véritable plébiscite pour ou contre le premier ministre et sa politique. Il en résulte une certaine personnalisation et une simplification du scrutin. En fin de compte, la *responsabilité politique* du gouvernement se joue moins vis-à-vis du parlement que de l'*élection*. Ce n'est pas un blanc-seing que le gouvernement reçoit des électeurs, mais plutôt une sorte de mandat lui déléguant la conduite des affaires gouvernementales.

¹⁶ Le fait que les députés au parlement soient moins sensibles aux pressions des *pressure groups* est considéré comme un effet secondaire positif de la stricte discipline de groupe; cf. RITTER (note 5), 299. Les *lobbies* doivent convaincre le gouvernement, ce qui est parfois une entreprise difficile, étant donné que celui-ci doit veiller à équilibrer largement les intérêts en présence pour être réélu.

¹⁷ Les changements de majorité gouvernementale ne se produisent pourtant pas à un rythme parfaitement régulier. Depuis 1945, le premier ministre n'est sorti des rangs *travailleurs* que de 1945 à 1951, de 1964 à 1970, et de 1974 à 1979.

2.2.2. Le système des 3ème et 4ème Républiques françaises

Après la chute du *Second Empire*, les questions fondamentales de l'organisation des pouvoirs étatiques furent réglées en 1875, de façon relativement concise et non dogmatique, par une série de *lois constitutionnelles*.¹⁸ Pour la première fois dans l'Histoire, on essaya de définir un régime parlementaire par un acte législatif. C'est sur cette base quasi provisoire que se développa le système parlementaire de la 3ème République, système qui allait perdurer malgré ses lacunes.

Le *parlement* de la 3ème République, l'*Assemblée nationale*, se composait de deux chambres absolument égales, la *Chambre des députés* et le *Sénat*. Elles avaient pour tâche principale de légiférer, de contrôler le gouvernement et d'élire le *président de la République*. Les membres de la *Chambre des députés* étaient élus au scrutin populaire pour une législature de quatre ans. A part une brève période (de 1920 à 1928), ces élections se faisaient au système majoritaire. Contrairement à la Grande-Bretagne, il fallait que, dans les 600 circonscriptions à un député, la majorité fût absolue au premier tour et relative au second. En revanche, les quelque 300 membres du *Sénat* étaient élus pour neuf ans selon un système indirect.¹⁹ Le *Sénat* disposait en principe des mêmes compétences que la *Chambre des députés*; le gouvernement, notamment, était *responsable* devant les deux chambres.²⁰

L'*exécutif* de la 3ème République était bicéphale. Les *lois constitutionnelles* prévoyaient comme organes exécutifs d'une part le chef de l'Etat (*président de la République*), de l'autre les ministres. Dans la pratique, ces derniers étaient dirigés par un *président du Conseil des ministres* (premier ministre). Le *président de la République* était élu au scrutin secret, pour sept ans, par l'*Assemblée nationale*.²¹ Sur le papier, ses compétences étaient larges: il nommait entre autres les ministres, présidait formellement le Conseil des ministres et était le chef des armées; il était responsable des ordonnances prises par la *Chambre des députés* et de la dissolution de cette dernière; il disposait enfin de l'initiative législative. Le président de la République n'était soumis à aucune responsabilité politique. Ses actes devaient toutefois être contresignés par le gouvernement.

¹⁸ Lois du 24.2., 25.2. et 16.7. 1875. Ces *lois constitutionnelles* reprennent des ébauches de régime parlementaire des années 1814 à 1848.

¹⁹ Les collèges électoraux étaient des comités ad hoc. L'âge d'éligibilité était fixé à 40 ans. Un renouvellement partiel avait lieu tous les trois ans, ce qui devait favoriser la continuité. Le découpage des circonscriptions entraînait une certaine surreprésentation des campagnes et des petites villes.

²⁰ Dans deux domaines, le *Sénat* avait moins de poids. Lors de l'élection du *président de la République* par l'*Assemblée nationale*, son effectif moindre le mettait en situation d'infériorité par rapport à la *Chambre des députés*. Les *lois de finances* étaient toujours discutées en premier par la *Chambre des députés*.

²¹ Et non par le peuple, comme en 1848 - cela surtout à cause des expériences négatives dues au statut trop dominant du dernier président.

La fonction de *président du Conseil des ministres* (premier ministre) n'était pas prévue dans les *lois constitutionnelles* de 1875. Au début de la 3^{ème} République, le premier ministre n'était donc qu'un membre du gouvernement parmi d'autres. Jusqu'en 1934, il ne disposait non plus d'aucune infrastructure personnelle notable. Il n'avait pas de moyens juridiques d'imposer sa volonté aux autres ministres. Son autorité était donc surtout fondée politiquement.

Le gouvernement même était conçu comme un organe *collégial* et *solidairement responsable*. Dans la pratique, les ministres, dont le nombre n'était pas fixé par les *lois constitutionnelles*, étaient choisis par le premier ministre, puis nommés par le *président de la République*. L'approbation ultérieure du parlement n'était pas nécessaire. Les *lois constitutionnelles* ne prévoyaient pas la révocation individuelle d'un ministre. Dans la pratique gouvernementale, le gouvernement démissionnait en bloc en cas de dissensions politiques. Les lois constitutionnelles n'avaient réglé que brièvement les rapports du parlement et du gouvernement. Les modalités de la responsabilité gouvernementale, en particulier, n'y étaient fixées que sommairement. La responsabilité existait vis-à-vis des *deux* chambres, c'est-à-dire vis-à-vis de la *Chambre des députés* et du *Sénat*. Déjà sous la 3^{ème} République, cette double responsabilité s'avéra problématique. D'une part, il semblait difficile de justifier que le *Sénat*, dont la composition n'était pas représentative, et qui n'avait de légitimité démocratique qu'*indirectement*, pût obtenir la démission d'un gouvernement jouissant de la confiance de la *Chambre des députés*, élue elle par le peuple. De l'autre, l'exécutif n'avait aucun droit de dissoudre le *Sénat*.

Le laconisme des *lois constitutionnelles*, qui laissaient en suspens bon nombre de questions, fut une des raisons principales de ce que les institutions de la 3^{ème} République ne firent pas toujours leurs preuves dans la pratique. Le mode de gouvernement de la 3^{ème} République fut en outre marqué profondément par l'histoire de ses premières années, en particulier par la "crise du 16 mai 1877", qui joue un rôle crucial si l'on veut comprendre le fonctionnement de la 3^{ème} République. Les événements de 1877²² jetèrent le discrédit sur la dissolution du parlement par le *président de la République*, pratique qui tomba en désuétude. On abandonna également le principe de la "double responsabilité" du gouvernement vis-à-vis du président *et* du parlement; désormais, le président ne pouvait donc plus révoquer le premier

²² Un bref résumé: le *président de la République* provoqua le 16 mai 1877 la démission du premier ministre et en nomma un autre plus à son goût. Le *Chambre des députés* déclara que ce gouvernement ne jouissait pas de la confiance des représentants de la nation. Il s'ensuivit la dissolution de la chambre, ordonnée par le chef de l'Etat, puis de nouvelles élections en octobre 1877, gagnées par la majorité en place. Le gouvernement démissionna. Les résultats pourtant nets du scrutin ne furent pas respectés lors de la formation du nouveau gouvernement, lequel ne convenait pas à la *Chambre des députés*. Le *président de la République* s'inclina en nommant un nouveau premier ministre. Après que la majorité parlementaire eut également gagné les élections au Sénat, le *président de la République* démissionna. Son successeur déclara solennellement ne jamais vouloir s'opposer à la volonté de la nation exprimée par ses organes légitimes.

ministre. Les électeurs se virent confier le rôle d'arbitres. La fonction du président de l'Etat subit une certaine "neutralisation".²³ La dernière compétence notable qui lui restait était de désigner le premier ministre; comme le parlement lui offrait souvent la possibilité de plusieurs coalitions différentes, sa marge de manoeuvre et son influence pouvaient être considérables.

L'époque de la 3ème République est caractérisée par l'instabilité extrême des gouvernements. De 1871 à 1940, on en vit se succéder plus de cent, encore qu'on observe une continuité notable des personnes dans l'attribution des postes ministériels (l'"éternel retour" des ministres). Les gouvernements étaient souvent la proie de luttes intestines; le premier ministre avait de la peine à assumer son rôle directeur. De l'avis général, plusieurs facteurs en étaient la cause: on invoquait souvent comme prétexte de démission une défaite sur une question, même *secondaire*, dans *une seule* des deux chambres du parlement, voire une critique venue de l'extérieur. S'y ajoute le discrédit frappant le droit de dissolution du parlement dès les débuts de la 3ème République. On attribue enfin un rôle décisif à la grande *diversité des partis* sous la 3ème République, diversité étroitement liée au mode d'élection alors en vigueur. Ce mode d'élection favorisait l'indépendance du député, qui n'avait pas besoin de l'appui de son parti dans la même mesure que son homologue britannique. Lors des seconds tours fréquents des élections, il se formait les coalitions les plus diverses. Il était donc très difficile de former des alliances durables de partis à l'échelle nationale. Il n'y avait pas de majorités tranchées. L'équilibre institutionnel était bouleversé. Le statut du chef de l'Etat était affaibli, le gouvernement souvent paralysé. De son côté, le parlement était fort vis-à-vis du gouvernement, mais il n'était évidemment pas en mesure de gouverner, tout au plus d'en empêcher d'autres de le faire.²⁴ Les tentatives de réforme s'enlisaient. Le système politique se paralysait lui-même. Pourtant seule la défaite militaire de la France, en juillet 1940, mit fin à la 3ème République.²⁵

Après la fin de la 2ème guerre mondiale, la *Constitution du 27 octobre 1946* rétablit un régime parlementaire. Le but principal de la nouvelle constitution, légèrement modifiée en 1954, était de stabiliser le régime, le gouvernement en particulier. On voulait y parvenir en premier lieu en modifiant les règles concernant la formation et le changement du gouvernement. Le *parlement* se composait désormais de deux chambres *non* égales,

²³ Ce qu'accentua encore le style discret du nouveau président, GREVY, qui servit de modèle à ses successeurs.

²⁴ La situation s'aggrava encore quand, après la fin de la 1ère guerre mondiale, le parlement fut contraint de voter des *lois de pleins pouvoirs*, qui accordaient au gouvernement des compétences étendues en matière surtout d'économie et de finances (pratique dite des *décrets-lois*, institutionnalisée sous la 5ème République).

²⁵ Formellement par une *loi constitutionnelle du 10 juillet 1940*, qui remettait au gouvernement des compétences étendues, mais dont la légitimité par rapport aux *lois constitutionnelles* de 1875 était douteuse, tant du point de vue formel que matériel.

l'Assemblée nationale et le *Conseil de la République*.²⁶ Contrairement à la 3ème République, *l'Assemblée nationale* était élue au système proportionnel; elle était l'instance législative²⁷ et disposait de certaines compétences de contrôle vis-à-vis du gouvernement. En comparaison, les compétences du *Conseil de la République* étaient limitées; il n'était pas en mesure, en particulier, de provoquer la démission du gouvernement.

L'exécutif de la 4ème République était de nouveau bicéphale. Le *président de la République* était élu par les deux chambres réunies, pour une durée de sept ans. Il ne disposait plus désormais que de compétences moindres. Innovation: le premier ministre était responsable de la dissolution du parlement et de l'application des lois (par voie d'ordonnances); le président n'avait plus le droit d'initiative législative. En *pratique*, le rôle du président peut être comparé à celui de la 3ème République.

Le *président du Conseil des ministres* (premier ministre) choisissait les ministres, qui étaient nommés et démis formellement par le *président de la République*. La mise en place du gouvernement subit une transformation dans la constitution de 1946. Jusqu'à la révision constitutionnelle de 1954, le gouvernement subissait une "double investiture": le premier ministre proposé par le président devait être confirmé par *l'Assemblée nationale*. Il lui fallait donc obtenir les voix d'une majorité des membres du parlement. Dans la pratique parlementaire, cet acte était suivi d'un second scrutin, sorte de vote de confiance non prévu par la constitution: le premier ministre y présentait son cabinet. Ce second vote ne nécessitait que la majorité des bulletins rentrés. Lors de la révision de 1954, cette procédure compliquée de "double investiture" fut abandonnée. Désigné par le président, le *président du Conseil des ministres* constituait son cabinet avant de le présenter à *l'Assemblée nationale* pour le vote de confirmation. Cette nouvelle procédure avait une incidence désagréable, car elle provoquait une phase d'incertitude non prévue par la constitution et souvent assez longue, pendant que se déroulaient les pourparlers sur les coalitions éventuelles.

La constitution de 1946 essayait de *limiter à deux* les "formes des crises gouvernementales": défaite du gouvernement à l'occasion de la question de confiance ou d'une *motion de censure* victorieuse. Pour améliorer la stabilité du gouvernement, ces deux cas exigeaient des conditions assez spéciales. La question de confiance ne pouvait entraîner la démission du gouvernement que si la majorité absolue des députés votait contre ce dernier. Une règle semblable jouait pour la motion de censure. Tombé en désuétude sous la 3ème République, le droit de dissolution de *l'Assemblée nationale* fut également rénové. La dissolution n'était

²⁶ Le *Conseil de la République* remplaçait l'ancien *Sénat*; comme ce dernier, il était élu selon un système indirect compliqué (qui entraînait de nouveau une sous-représentation des grands centres urbains). Ses membres étaient élus pour six ans.

²⁷ Seule jusqu'en 1954, avec le *Conseil* ensuite, mais ce dernier pouvait être mis en minorité.

pas possible pendant les 18 premiers mois de la législature, et seulement à des conditions particulières après ce délai.²⁸

Les nouvelles institutions de la 4^{ème} République, qui n'eut d'ailleurs qu'une existence brève, ne firent pas entièrement leurs preuves. Malgré les précautions prises, la vie politique de la 4^{ème} République fut aussi marquée par l'instabilité des gouvernements et l'absence de majorités nettes au parlement.²⁹ Une des difficultés particulières provenait de ce que des camps politiques opposés (gaullistes et communistes) manifestaient une opposition fondamentale au système, si bien que la majorité parlementaire nécessaire à la formation d'un gouvernement stable était parfois très mince, et que des coalitions souvent hétérogènes étaient obligées de se former. La cohésion des gouvernements était toujours faible: les ministres se voyaient surtout comme les représentants de leur parti et le premier ministre ne pouvait s'y opposer la plupart du temps. La procédure compliquée de l'investiture du premier ministre et du cabinet n'améliorait pas sensiblement la stabilité du gouvernement. Au contraire, elle avait tendance à prolonger la durée de l'incertitude et des crises gouvernementales. Plusieurs gouvernements tombèrent à la suite de cas non prévus par la constitution. En d'autres termes, la démission n'était souvent pas la conséquence d'une des formes de la responsabilité politique du gouvernement face au parlement prévues par la constitution, mais avait une autre origine. Le *président de la République* n'avait pas les moyens de s'opposer à pareilles démissions. La crise de gouvernement devint en quelque sorte immanente au système et fut souvent employée à des fins politiques.

Au cours de la 4^{ème} République, il est caractéristique qu'aucun gouvernement n'ait jamais démissionné pour avoir été défait par une motion de censure. Mais il arriva que le gouvernement se vît forcé de démissionner, bien qu'il eût gagné un vote de confiance (pas de majorité *absolue* contre lui), parce qu'un certain projet de loi du gouvernement avait été repoussé par la majorité *relative* du parlement, si bien que ce projet échouait tout de même. La question de confiance n'était donc pas pour le gouvernement - comme dans d'autres systèmes parlementaires - un moyen éprouvé de faire pression sur le parlement pour lui faire "avalier" tel projet de loi. Dans ces conditions, il était impensable d'imposer la politique gouvernementale avec continuité. Ce n'est pas sans raison que l'ex-président FAURE qualifiait le système de la 4^{ème} République de "gouvernement à secousses".³⁰

²⁸ Seulement si deux "crises de gouvernement", à la suite d'un vote de confiance négatif ou d'une motion de censure positive, avaient eu lieu en l'espace de 18 mois.

²⁹ Le rythme des crises gouvernementales s'accéléra même par rapport à la 3^{ème} République. On compte plus de 20 gouvernements différents, dont deux seulement tinrent (à peine) plus d'une année. Toutefois, comme sous la 3^{ème} République, la fluctuation des ministres n'était pas très élevée ("éternel retour"). Et les gouvernements successifs ne se distinguaient guère par leur programme.

³⁰ D'autres raisons, non prévues par la constitution, d'une démission du gouvernement étaient la défaite lors d'une question de confiance implicite (pseudo-question de confiance), la démission sans défaite en scrutin à la suite d'une modification des majorités

Il s'y ajoute le fait que le droit de dissoudre le parlement, arme qui renforce en général la position du gouvernement, resta pratiquement sans effet sous les nouvelles clauses. Une seule fois, le gouvernement parvint à l'exercer, juste avant la fin de la 4^{ème} République, en 1955. Ce règlement restrictif ne permettait pas à l'électorat de jouer son rôle d'arbitre en cas de crise gouvernementale, comme dans le système britannique. Dans ces conditions, le *président de la République* gagnait une certaine importance, malgré la limitation nominale de ses pouvoirs, puisque c'était lui qui pouvait proposer à l'*Assemblée nationale* un candidat au poste de *président du Conseil des ministres* et donc exercer une certaine influence sur les affaires politiques.

Parmi les causes de l'instabilité perpétuelle des gouvernements de la 4^{ème} République, on retient surtout le mode d'élection et le système des partis. Sous la 4^{ème} République, les élections avaient lieu au système proportionnel,³¹ ce qui renforçait la diversité des partis et favorisait en outre les forces établies au sein de ceux-ci (places fixes sur les listes). L'exercice du pouvoir gouvernemental était en outre rendu plus difficile par le relâchement croissant de la discipline de parti et de groupe. L'organe politique central de la 4^{ème} République était l'*Assemblée nationale*. Elle exerçait dans une certaine mesure un rôle dirigeant, voire gouvernemental, ce qui correspond d'ailleurs parfaitement à la tradition française. A le dire crûment, le gouvernement était réduit au rôle de simple preneur d'ordres. A cause d'un droit d'organisation et de procédure favorable au parlement (importance relativement grande des commissions), en particulier, le gouvernement était sans cesse acculé à la défensive. Dans de telles conditions, il était donc extrêmement difficile de gouverner de façon continue, le regard tourné vers l'avenir. Le parlement ne pouvait évidemment assumer le rôle du gouvernement. Au contraire, la "fuite" du parlement dans la délégation de ses compétences législatives au gouvernement, trait connu de la 3^{ème} République, se poursuivit sous l'effet des crises et de la guerre.³² L'opinion publique semblait s'être résignée à la crise permanente de gouvernement, mais il en résulta un certain isolement de la classe politique et une indifférence croissante vis-à-vis des événements qui se déroulaient sur la scène politique.

Lancée avec la constitution de 1946, la tentative de stabiliser le régime n'avait donc pas connu le succès. La 3^{ème} République et la 4^{ème} se ressemblaient comme des soeurs (DUVERGER). Etant donné la fin rapide de la 4^{ème} République, il n'est pas loisible de juger si la révision partielle de la constitution de 1954 aurait eu un effet positif. Le passage à la

à l'intérieur du parlement, la démission en cas de manque de soutien au premier ministre de la part de son propre parti, etc.

³¹ Ceci fut modifié au cours de la 4^{ème} République et complété par quelques dispositions du système majoritaire.

³² Cela malgré une interdiction de déléguer inscrite dans la nouvelle constitution (art. 13), à la suite des expériences négatives du régime des pleins pouvoirs et des *décrets-lois* de la 3^{ème} République.

5ème République fut entamé par l'élection du général *De Gaulle* au poste de président du Conseil des ministres, le 1er juin 1958. Une *loi constitutionnelle* du 3 juin 1958 facilita la réalisation de réformes institutionnelles. Les travaux débouchèrent sur l'élaboration d'une nouvelle constitution, promulguée le 4 octobre 1958. Le nouveau régime de la 5ème République est marqué par la position de force du chef de l'Etat. C'est pourquoi - malgré le maintien de plusieurs éléments du régime parlementaire traditionnel - on ne range plus d'habitude le système "semi-présidentiel" de la 5ème République parmi les systèmes parlementaires.³³

2.2.3. Le système parlementaire de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*) allemande

Sous le régime de la Loi fondamentale (LF) allemande (du 23 mai 1949), deux instances assument au niveau fédéral les *fonctions parlementaires*: le *Bundestag* (Diète) et le *Bundesrat* (chambre des Länder). Elu pour quatre ans, le *Bundestag* représente le peuple; il est issu des élections générales libres et compte - depuis la réunification de l'Allemagne - 650 députés. Sous réserve des compétences du *Bundesrat*, le *Bundestag* promulgue la législation, exerce le contrôle parlementaire sur le gouvernement et en approuve le budget. Sur proposition du président fédéral, le *Bundestag* élit le chancelier (*Bundeskanzler*), qu'il peut contraindre à démissionner à certaines conditions. Le *Bundesrat* représente les Länder. Il se compose de membres des gouvernements de ceux-ci, qui votent sur instruction, et est conçu comme moyen pour les Länder d'exercer leur influence sur les grandes décisions du Bund (Fédération). Le nombre de voix des Länder y est fonction de leur taille.³⁴ Le *Bundesrat* combine des éléments et fonctions de divers pouvoirs: il collabore à la législation ainsi qu'à l'exercice de certaines fonctions gouvernementales et administratives du Bund. Il n'y a pas de responsabilité politique du gouvernement fédéral vis-à-vis du *Bundesrat*, et la durée du mandat de ce dernier n'est pas fixée. Le *Bundesrat* ne peut donc être dissous. En cas de divergence entre *Bundestag* et *Bundesrat*, une commission de médiation (*Vermittlungsausschuss*) entre en action. L'*exécutif* est bicéphale. Le chef de l'Etat est le président fédéral (*Bundespräsident*). Il est élu par un collège particulier, la *Bundesversammlung* (Assemblée fédérale), pour une durée de cinq ans. Il jouit de certaines prérogatives quant au choix du chef du gouvernement, la nomination des ministres, la dissolution du *Bundestag* et la dernière étape de la procédure législative (ratification et promulgation); il peut en outre, à certaines conditions, déclarer l'état dit d'urgence législative. Mais il assume surtout des tâches représentatives. On ne lui a pas prévu de rôle politique actif. La Loi fondamentale autorise toutefois une certaine marge d'interprétation personnelle de cette charge.

³³ Des tentatives de réforme ont été lancées récemment en France. Il y est question, entre autres, de renforcer le parlement par rapport à l'exécutif et d'augmenter les possibilités de consultation populaire.

³⁴ De trois à cinq voix, en tout 69 depuis la réunification.

Les affaires gouvernementales sont traitées par le chancelier à la tête du gouvernement fédéral (*Bundesregierung*). Sur proposition du chancelier, les ministres, dont le nombre n'est pas fixé par la constitution, sont nommés et remerciés par le *Bundespräsident*. L'organisation du pouvoir exécutif repose sur l'enchevêtrement de trois niveaux - *chancelier*, *cabinet* et *département* - entre lesquels il y a naturellement une certaine tension. Le chancelier fédéral définit les grandes lignes de la politique gouvernementale (art. 65 LF, dite compétence des orientations). La chancellerie joue le rôle de poste d'état-major bien doté. Au *cabinet* incombent diverses tâches, dont celle d'adopter les projets de loi destinés au parlement, de trancher les différends entre ministres et de traiter les affaires interdépartementales. Les ministres fédéraux (*Bundesminister*) dirigent leurs départements de façon autonome et sous leur propre responsabilité. Ils sont secondés par des secrétaires d'Etat, députés fonctionnarisés. Les ministres sont tenus de respecter les directives du chancelier.

La variante allemande du régime parlementaire se distingue sur le plan de la nomination et de la révocation du chancelier, ainsi que de la dissolution du parlement. Vu les mécanismes subtils que prévoit la Loi fondamentale, on ne parle pas sans raison d'un véritable chef d'oeuvre "en matière d'horlogerie constitutionnelle" (BURDEAU) de la part des premiers législateurs allemands. Le chancelier est élu par le *Bundestag* sur proposition du président. Il doit obtenir la majorité (absolue) des voix des membres du *Bundestag*. Si le candidat proposé par le président n'est pas élu, le *Bundestag* a quinze jours pour élire un autre chancelier fédéral. Si aucune élection n'intervient dans ce délai, un nouveau scrutin a lieu à la majorité relative. Si la personne élue rassemble cette fois la majorité absolue, le président doit la nommer chancelier; sinon il dispose de sept jours soit pour dissoudre le *Bundestag*, soit pour nommer la personne élue (art. 63 LF). La Loi fondamentale rend plus difficile l'éventualité d'un gouvernement de minorité, mais ne l'exclut pas.

Un vote du parlement sur la responsabilité du gouvernement fédéral peut être demandé par le *Bundestag* (vote de défiance) ou le chancelier (question de confiance). Dans le premier cas, le vote de défiance du *Bundestag* n'est valable que si la majorité de ses membres élit un successeur au chancelier et demande au président de limoger le titulaire (art. 67 LF, dit *vote de défiance constructif*). La révocation du *chancelier* met fin aussi au mandat des ministres. La Loi fondamentale ne prévoit pas la destitution d'un ministre par un vote du *Bundestag*, mais il y a certains moyens de pression politique pour évincer des ministres tombés en disgrâce. Si la réponse à la question de confiance posée par le chancelier est négative, le président peut dissoudre le *Bundestag* dans les 21 jours, sur demande du chancelier. Ce droit à la dissolution s'éteint si la majorité des membres du *Bundestag* élit un nouveau chancelier (art. 68 LF); le *Bundestag* peut donc parer à la menace de dissolution.

Parmi les singularités du système allemand, il faut relever le statut élevé de la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*), qui joue un rôle non négligeable dans les processus politiques. Elle a notamment pour tâche, en effet, de trancher les différends entre instances fédérales suprêmes et de vérifier la constitutionnalité des lois. Une autre

particularité du régime allemand réside dans la *mode d'élection*, qui combine de manière originale les systèmes majoritaire (au sens du choix d'une personnalité) et proportionnel, encore que le facteur proportionnel soit décisif quant à la répartition des sièges au *Bundestag*. La clause dite des 5% a pour but de garantir le fonctionnement du parlement; les groupements politiques ne peuvent entrer au *Bundestag* que s'ils disposent d'un certain appui dans l'électorat. Il faut encore relever que la constitution et la législation mentionnent toutes deux - sous divers angles - les *partis* (financement, organisation interne, possibilité d'interdiction d'un parti par la Cour constitutionnelle).

Enfin, le régime allemand se distingue par la prise en compte de la *structure fédérale* de l'Etat. Les Etats fédérés (Länder) sont associés au processus de décision politique par le canal du *Bundesrat*. La clé de répartition des voix y assure un certain avantage aux Länder peu peuplés. Le *Bundesrat* a une importance pratique, notamment dans la promulgation des lois qui concernent les Länder. Certaines lois doivent être approuvées par lui; dans d'autres cas, la majorité qualifiée du *Bundestag* peut mettre le *Bundesrat* en minorité (art. 77 LF). Une modification de la Loi fondamentale exige la majorité des 2/3 dans les deux chambres. Dans le domaine des institutions, la constitution de la République fédérale d'Allemagne atteste encore d'autres traits fédéralistes. Ainsi le président est élu par un collège (*Bundesversammlung*) qui se compose d'une part des membres du *Bundestag* et, de l'autre, d'un nombre égal de délégués des parlements des Länder. Les Länder ont en outre la possibilité de demander à la *Cour constitutionnelle* (Bundesverfassungsgericht) de vérifier la constitutionnalité des lois fédérales.

Après les expériences négatives de la République de Weimar, les pères de la Loi fondamentale tenaient à modeler le système parlementaire de façon à ce que le pays reste gouvernable. Ils renforcèrent donc la position du chancelier fédéral. Le but de la stabilité gouvernementale a visiblement été atteint. Même un événement aussi radical que la restauration rapide de l'unité de l'Allemagne, en 1990, a pu être maîtrisé sans crise gouvernementale.

Dans le système allemand, la répartition des poids politiques au sein du gouvernement ou entre le gouvernement, d'une part, et le parlement, ou plutôt le groupe parlementaire majoritaire, de l'autre, dépend dans une grande mesure du paysage et des acteurs politiques du moment. A côté de gouvernements nettement taillés à la cote du chancelier ("démocratie du chancelier" sous Adenauer), on trouve d'autres formes où le cabinet, un département particulier ou les directions des groupes parlementaires participent de près à la conduite des affaires (ELLWEIN).

Vu la grande stabilité des gouvernements, les mécanismes de la Loi fondamentale destinés à surmonter les crises - vote de défiance constructif (art. 67) et dissolution du *Bundestag* (art.

68 LF) n'ont guère été employés jusqu'ici.³⁵ Les changements de gouvernement - il y a eu en tout six chanceliers fédéraux à ce jour - se sont déroulés selon la procédure ordinaire de l'art. 63 LF, à part un (élection du chancelier KOHL en 1982). Il est impossible de dire actuellement si les mécanismes subtils de la Loi fondamentale résisteraient à une crise plus grave ou s'ils la prolongeraient, comme le redoutent d'aucuns.

La caractéristique de l'*application du système allemand* est que, jusqu'ici, plusieurs partis ont été régulièrement contraints de s'associer en *coalition gouvernementale*. Lors des négociations entre partis, qui aboutissent à des accords de coalition, les *têtes des partis jouent naturellement un rôle important*. Les coalitions ont connu les variantes les plus diverses; on enregistre même une coalition des deux grands partis (CDU/CSU-SPD). La nécessité de former des coalitions peut aboutir à ce qu'un parti faible, mais représenté au *Bundestag* (le FDP, p. ex.), gagne un poids politique considérable. Les tout petits partis n'ont en revanche qu'une chance minime de survie et d'influence, étant donné la clause dite des 5% du système électoral allemand.

Dans le système allemand, l'opposition n'a que peu de moyens de contrôler le gouvernement. La *modération de la majorité gouvernementale résulte surtout des aspects fédéralistes*: si les rapports de majorité diffèrent au *Bundestag* et au *Bundesrat*, ce qui est fréquent, les possibilités, pour le gouvernement, d'imposer son programme politique contre la volonté de l'opposition sont notablement réduites. Dans l'exercice pratique du pouvoir politique, *Bundestag* et gouvernement dépendent de la bonne volonté de cette chambre à structure fédéraliste. En cas de différend entre *Bundesrat* et *Bundestag*, la version du *Bundesrat* a de bonnes chances de s'imposer étant donné que l'obligation de s'entendre est assez forte. Dans le système politique allemand, le rôle du *Bundesrat* s'avère très varié: il fonctionne en tant que deuxième chambre "fédéraliste" du parlement et, grâce à sa composition (membres de gouvernements, ministres), intègre un supplément d'expérience gouvernementale dans le jeu politique; il peut enfin devenir l'instrument de l'opposition.

³⁵ Un vote de défiance contre le gouvernement SPD-FDP BRANDT échoua de peu en 1972. En 1982, un vote similaire contre le gouvernement SPD-FDP SCHMIDT aboutit (changement de camp du FDP en cours de législature). - Etant donné le quasi-succès du vote de défiance, en 1972, et la situation de pat au *Bundestag* sous le gouvernement BRANDT, le mécanisme de l'art. 68 LF fut mis en branle pour la première fois. Le chancelier n'obtint pas la majorité. Le *Bundestag* fut dissous. Les nouvelles élections donnèrent une majorité mieux tranchée. Après le succès du vote de défiance de 1982 contre le chancelier SCHMIDT, ce mécanisme fut appliqué une seconde fois. Le nouveau chancelier KOHL posa la question de confiance, dans le but avoué que sa majorité le désavouât, ceci afin d'ouvrir la voie à la dissolution du *Bundestag* et à de nouvelles élections (ce qui revenait à demander l'arbitrage de l'électorat quant au changement de camp du FDP). A ce propos, on parle parfois d'abus de la question de confiance de la part de la majorité gouvernementale. Ce procédé revient en fait à un droit d'auto-dissolution du parlement, non prévu par la Loi fondamentale. La Cour constitutionnelle le déclara toutefois conforme.

En Allemagne aussi, et malgré des compétences étendues, le rôle du parlement tend à diminuer face à celui du gouvernement. L'initiative législative est avant tout le fait de ce dernier. Etant donné les majorités stables qui marquent la plupart du temps le régime parlementaire allemand, le rôle du parlement est à bien des égards celui d'un théâtre où l'opposition critique publiquement le gouvernement et où ce dernier a l'occasion de justifier sa politique. Il ne faut pas sous-estimer toutefois le travail des commissions parlementaires. Il arrive fréquemment que l'on mette l'accent sur d'autres questions que dans les projets gouvernementaux.

2.2.4. *Particularités de quelques autres systèmes parlementaires*

A côté des régimes qu'on vient de décrire en détail, il existe une foule de variantes du régime parlementaire. Dans leur fonctionnement pratique, ils diffèrent souvent considérablement des prototypes présentés plus haut, que ce soit sur le plan des institutions (formation du gouvernement, rapports du gouvernement et du parlement, système électoral) ou à cause de facteurs sociologiques ou autres (évolution historique, constellation des partis, traditions, singularités socio-culturelles). Comme il est impossible de présenter en détail toutes ces variantes, on se bornera à relever brièvement quelques traits qui peuvent être intéressants du point de vue suisse.

Système italien

Parmi les singularités du *système italien*, il faut noter surtout l'importance du *scrutin à la proportionnelle* (en vigueur jusqu'en 1993) et l'existence d'*instruments de démocratie directe*, enfin le principe de la "double responsabilité" du gouvernement devant les deux chambres (députés et Sénat), lesquelles sont d'ailleurs *égales en droit*. Le droit populaire le plus important, en pratique, est le *référendum législatif* "suspensif" (d'abrogation), qui permet à 500'000 électeurs (ou 5 Conseils régionaux) d'exiger un vote populaire sur l'abrogation partielle ou totale d'une loi.³⁶ La proposition soumise au scrutin populaire l'emporte si la majorité des électeurs prend part à la votation et si elle recueille la majorité des bulletins déposés. Le *système proportionnel* italien favorise la multiplicité des partis; dans son organisation, valable jusqu'en 1993, il renforçait surtout la position des centrales des partis. Le président de l'Etat a un rôle politique assez important du fait qu'il dispose d'une certaine marge de manoeuvre quant au choix du premier ministre. La multiplicité des partis est tenue pour une des raisons principales qui font que former et conserver des majorités gouvernementales stables - l'Italie a connu plus de 50 gouvernements depuis la dernière guerre - pose des problèmes considérables. A la suite de la votation populaire du 18 avril 1993, le législateur a été contraint d'élaborer un nouveau mode d'élection pour le Sénat, la seconde chambre du parlement. Adoptée en août 1993, cette réforme du système électoral

³⁶ Cf. KATHARINA FONTANA, Die Gesetzgebung in Italien, Bâle/Francfort 1993.

prévoit le passage à un système majoritaire - tant pour le Sénat que pour la chambre des députés -, mais atténué dans ses effets par certains éléments de proportionnelle.³⁷

Votes populaires dans des Etats à régime parlementaire

Ce n'est pas qu'en Italie qu'il y a eu récemment d'importants *votes populaires*, mais aussi dans divers autres Etats à régime parlementaire, notamment en rapport avec l'intégration européenne (*Irlande, Danemark, Norvège* p. ex., et en *France*, pays à régime "semi-présidentiel").

Etats fédéraux à régime parlementaire

A part la République fédérale allemande, de nombreux autres *Etats fédéraux* sont régis par un système parlementaire, ainsi le *Canada, l'Australie* et l'*Inde* (dans la tradition britannique), l'*Autriche*, enfin la *Belgique*, qui est en train de se transformer en Etat fédéral. Sur le plan des institutions, les systèmes parlementaires de ces Etats fédéraux se situent pour l'essentiel dans le cadre des prototypes exposés. La seconde chambre du parlement y atteste en général des traits fortement "fédéralistes" (représentation des Etats fédérés). Les compétences varient de portée.³⁸ La "double" responsabilité du gouvernement devant la chambre du peuple et celle des Etats fédérés reste rare.

Autrefois très répandu, le scepticisme vis-à-vis de la combinaison du fédéralisme et du régime parlementaire³⁹ s'est dissipé dans la seconde moitié de ce siècle. Il est indéniable que le régime parlementaire manifeste certaines tendances centralisatrices, mais l'attribution de compétences substantielles aux Etats fédérés, ainsi que de droits de co-décision importants à la seconde chambre "fédéraliste", permet de les contrebalancer. Dans les systèmes parlementaires des Etats fédéraux, la pratique gouvernementale ne dépend pas au premier chef de l'organisation des rapports entre gouvernement et parlement. A part les éléments fédéralistes particuliers de ces régimes, ce sont plutôt la constellation des partis ou les traditions socio-culturelles et les problèmes à traiter qui en déterminent le fonctionnement (système des partis et mode électoral; tradition politique; structure des élites; questions linguistiques brûlantes, comme au Canada et en Belgique).

³⁷ La réforme discutée actuellement porte entre autres sur l'élection directe du chef du gouvernement au suffrage universel, à l'instar de celle des maires, intervenue la première fois en juin 1993.

³⁸ La chambre des Länder autrichiens (Bundesrat) passe pour relativement faible. Celle du Sénat australien, en revanche, est forte; au milieu des années 70, le blocage, au Sénat, des projets gouvernementaux entraîna une crise et un changement de gouvernement après la dissolution des deux chambres et de nouvelles élections.

³⁹ Cf. VON BEYME (note 5), 485 ss.

Institutions particulières

Rappelons brièvement d'autres variantes qu'on peut découvrir dans les systèmes parlementaires sur le plan des *institutions*:

- forme différente du système électoral (genres variés de proportionnelle, combinaisons de majoritaire et de proportionnelle)
- nomination du gouvernement avec ou sans confirmation formelle du chef du gouvernement ou du gouvernement (investiture formelle) par le parlement
- absence d'une primauté légale ou constitutionnelle du chef de gouvernement (Pays-Bas, Luxembourg), impossibilité pour le chef du gouvernement de donner des directives aux ministres (Autriche)
- répartition constitutionnelle proportionnelle des sièges ministériels (Belgique: parité linguistique)
- fixation légale du nombre des ministres ou ministères (Grèce, Autriche)
- nomination de ministres sans portefeuille
- séances du cabinet en cercles restreints
- forme variable de l'"infrastructure" du gouvernement (secrétaires d'Etat, etc.) ou de l'articulation entre gouvernement et administration
- procédures spéciales ou exigences de majorité qualifiée pour les votes de censure
- responsabilité devant le parlement des ministres, pouvant entraîner leur renvoi (Danemark, Grèce) - ce qui compromet toutefois un principe fondamental des systèmes parlementaires, la responsabilité collective du gouvernement vis-à-vis de la chambre populaire
- incompatibilité des postes gouvernementaux et des mandats parlementaires (Pays-Bas, Portugal)
- soutien démocratique renforcé au chef d'Etat par l'élection au suffrage universel (Autriche, Portugal)
- absence d'un chef d'Etat proprement dit (dans les Länder allemands, p. ex.)
- parlement à une seule chambre (Danemark, Suède depuis 1970)
- dissolution difficile du parlement par l'exécutif (Grèce) ou même absence de cette possibilité (Norvège)
- exigences plus élevées pour modifier la constitution, ce qui, même dans les systèmes "concurrentiels", nécessite une politique de consensus, dans les questions fondamentales tout au moins
- compétences plus ou moins poussées, ou alors absence d'une cour constitutionnelle.

Situations de fait particulières dans des Etats à régime parlementaire

Parmi les particularités de nature *factuelle*, il faut signaler que, dans les systèmes parlementaires - et malgré l'institution des mécanismes typiques de confiance -, l'alternance plus ou moins régulière des majorités gouvernementales ne va pas de soi. Dans certains systèmes, un seul parti prédomine ou a prédominé pendant des décennies (en Italie, p. ex., où la *Democrazia cristiana* participe au gouvernement - et de manière influente - depuis

1948, ou en Suède jusqu'à récemment; ou encore, de façon très marquée, au Japon, du moins jusqu'aux élections de 1993, encore que l'hégémonie du parti libéral y soit tempérée par sa division en puissantes fractions rivales). Dans d'autres pays, il est de tradition de former le gouvernement à partir d'une "grande" coalition des partis les plus importants (ainsi en Autriche jusqu'en 1966, et de nouveau depuis peu). D'une façon générale, la politique de plusieurs systèmes parlementaires tend à évoluer vers davantage de concordance. Derrière une concurrence affichée, ou de plus en plus ouvertement, les partis du gouvernement et de l'opposition se rejoignent sur des positions communes. Pris pour eux-mêmes, les mécanismes traditionnels du système parlementaire ne garantissent pas automatiquement le changement occasionnel du gouvernement, ce qui serait justement important du point de vue du contrôle et de la séparation des pouvoirs. Dans les systèmes à plusieurs partis, il peut aussi arriver que l'un d'eux veuille continuer à se distinguer - et y parvienne - tout en restant dans la coalition gouvernementale. Comme le montre la pratique, cela compromet souvent de façon considérable la cohésion du gouvernement et peut amener une crise, voire un changement de gouvernement. Dans les coalitions, la liberté du premier ministre quant au choix des ministres est parfois vidée de son sens; ce sont les partis de la coalition qui "délèguent" leurs ministres au gouvernement et aux ministères convenus. On peut aussi imaginer que le gouvernement (ou la coalition gouvernementale) ne puisse s'appuyer sur une majorité absolue stable au parlement, mais s'assure suffisamment de soutien au cas par cas. Ainsi le Danemark, pays aux très nombreux partis (jusqu'à onze), a été dirigé des années par des gouvernements de minorité, qui ne disposaient parfois même que d'un tiers des sièges au parlement.

2.3. Conditions préalables de la "bonne marche"

Ce n'est pas sans raison que le régime parlementaire s'est beaucoup répandu. Il est indéniable que la définition des rapports entre gouvernement et parlement selon les principes du système parlementaire a de nombreux *avantages*.

Les décisions politiques arrêtées par le parti gouvernemental ou la coalition peuvent être appliquées ou mises rapidement en forme juridique. Le système politique est en général facile à diriger, notamment quand le chef du gouvernement dispose - de jure ou de facto - d'une primauté et d'une influence importante sur le plan des choix personnels (en particulier la désignation des ministres). Dans les régimes parlementaires, on a fixé des *mécanismes de responsabilité* (motion de censure, question de confiance, dissolution du parlement) qui peuvent être enclenchés sans attente. Il y est généralement assez facile de satisfaire les exigences d'adaptabilité et de souplesse quant à l'organisation de l'exécutif. Dans les systèmes "concurrentiels", les acteurs politiques sont contraints de présenter des options claires. La concurrence avivée entre partis politiques a en général pour effet d'encourager les innovations. Une opposition attentive et efficace peut dénoncer à temps les abus et mettre le gouvernement sous pression. Le régime parlementaire est en outre le système "euro-compatible" par excellence. Par ailleurs, il répond très bien au besoin aujourd'hui

répandu d'une "personnalisation" plus poussée de la politique et d'un renouvellement occasionnel du personnel gouvernemental. Il ne faut pas sous-estimer, enfin, le fait que le régime parlementaire offre aux hommes et aux femmes politiques des possibilités de promotion très attrayantes, et qu'il encourage ainsi l'engagement personnel.

Comment ne pas constater, d'autre part, les *inconvenients et les dangers* qui peuvent surgir dans les Etats à régime parlementaire? Un coup d'oeil au-delà des frontières nous montre que la stabilité gouvernementale peut y être fortement compromise et la "gouvernabilité" du pays en pâtir. La cause peut en résider dans des majorités parlementaires floues ou instables (situation de pat, fragmentation, polarisation ou recombinaison des partis), mais aussi dans des questions de personne (manque d'autorité ou de capacité de s'imposer du chef du gouvernement, etc.). Même dans les petits Etats, la formation du gouvernement peut se heurter à des difficultés (comme on l'a vu tout récemment au Liechtenstein). Les élections - et donc les électeurs - perdent leur rôle politique s'il ne se dégage pas de majorité nette pendant longtemps. En cas d'échec de la formation du gouvernement (après la démission de ce dernier ou de nouvelles élections), mais aussi lors des crises de gouvernement ou de coalition, les décisions politiques peuvent subir des blocages et des paralysies durables. Des groupuscules parlementaires gagnent alors une importance disproportionnée en tant qu'arbitres de la situation. Dans le régime parlementaire, la continuité de l'administration peut aussi être mise en cause. Le rythme politique est dicté par les périodes de législature. Inversement, la stabilisation et le renforcement du gouvernement peuvent aboutir à une "dépossession" du parlement élu pourtant démocratiquement; la concentration des pouvoirs en la personne du premier ministre fait du système parlementaire une *monarchie républicaine* (DUVERGER). Dans les régimes parlementaires, on constate souvent que *l'élaboration des contenus* de décisions étatiques importantes s'effectue de plus en plus *hors des* organes responsables prévus par la loi et la constitution, et légitimés démocratiquement, par exemple dans les centrales des partis, les commissions de coalition ou des comités officieux, qui peuvent devenir de véritables "*para-gouvernements*", alors que le cabinet ne discute plus les contenus. A cause de la fusion du gouvernement et de la majorité parlementaire en un front unifié, le contrôle démocratique (parlementaire) s'exerce dans des conditions plus difficiles. L'opposition concentre sa surveillance sur quelques domaines "attrayants" dont elle espère tirer un profit politique. Le problème s'aggrave considérablement si les changements de gouvernement sont rares, voire inexistants - à cause, par exemple, de la division durable de l'opposition -, et qu'il se forme des "cartels" du pouvoir; le danger que l'incompétence et la corruption se répandent n'est pas négligeable. Lorsque, sur certaines questions, il règne entre la majorité et l'opposition un consensus tacite, le contrôle peut disparaître complètement. S'il ne se produit pas de concurrence entre idées et opinions politiques, la force d'innovation du modèle parlementaire ne se développera pas. Depuis quelque temps, on assiste dans les régimes parlementaires - mais pas seulement là - à un malaise vis-à-vis de l'hégémonie des partis et de la classe politique, laquelle passe parfois pour se servir librement de l'Etat, le considérer comme prébende, et ne chercher que le "copinage". Les besoins de réforme, qui ne sont pas comblés, s'expriment en dehors des institutions politiques traditionnelles du

système parlementaire. Par des chemins détournés, la pétition populaire, par exemple (pour autant qu'elle soit licite), on parvient heureusement parfois à intégrer dans les processus de décision politique des propositions réformatrices qui n'avaient pas été reprises par les milieux politiques. C'est pourquoi on ne peut affirmer que les institutions des régimes parlementaires garantissent en elles-mêmes un gouvernement efficace et de haut niveau.

La "bonne marche" d'un système parlementaire, dans lequel les valeurs constitutionnelles fondamentales sont respectées et leur mise en oeuvre réalisée consciencieusement, ne se décrète pas. La mise au point d'institutions suprêmes raisonnables, efficaces et à la taille de l'homme est certes une condition préalable pour qu'un régime parlementaire passe l'épreuve de la pratique politique. Mais il faut évidemment d'autres facteurs qui en favorisent l'épanouissement et en limitent les faiblesses et les dangers.

Parmi les "prémisses de la bonne marche", si l'on en croit les expériences historiques et actuelles des régimes parlementaires, il faut relever avant tout les suivantes:

- *Formation du gouvernement*: il faut que les élections au parlement dégagent des majorités nettes (élections "favorisant les majorités"; obstacles aux gouvernements minoritaires confrontés à une opposition hétérogène; freins à l'émiettement des partis).
- *Stabilité du cabinet*: pendant la législature, il importe que les rapports de force restent à peu près constants.
- *Fonction directrice*: vis-à-vis du parlement, c'est au gouvernement (et en son sein, au chef du gouvernement par rapport aux ministres) d'assumer la conduite des affaires (sans que le parlement soit réduit au rôle de figurant).
- *Contrôle du pouvoir*: il faut qu'il y ait des chances réelles d'alternance au gouvernement (relève du parti ou de la coalition au pouvoir).

Or ce n'est que jusqu'à un certain point qu'il est possible, par des règlements et des mesures juridiques, de créer et de maintenir cette "bonne marche" des institutions. Les possibilités du droit, et donc des législateurs et des auteurs de la constitution, s'avèrent ici limitées. Le droit peut néanmoins jouer un rôle de soutien important. Il est indubitable que la formation de la majorité, et donc du gouvernement, sera grandement facilitée par un système électoral majoritaire; toutefois de bonnes conditions préalables peuvent résulter d'une variante appropriée de la proportionnelle - qui favorise au fond la multiplicité des partis -, comme le montrent les expériences du système allemand avec sa clause des 5%. Du point de vue de la théorie de l'Etat, on peut évidemment se demander si c'est bien à ce dernier (ou au système électoral) qu'il incombe de guider l'évolution du "paysage des partis" dans tel ou tel sens.

La définition, dans la loi ou la constitution, de compétences particulières du chef du gouvernement peut renforcer son statut vis-à-vis du cabinet (choix des ministres), du parlement et du public. Mais ces possibilités formelles, comme par exemple le droit de donner des directives aux ministres, ne suffisent pas sans autre et peuvent même se retourner

contre leur auteur, si l'utilisation en est interprétée comme un signe de faiblesse de sa part. On peut imaginer d'autres mesures complémentaires, adaptées au système en question. Pour le reste, dans tout régime parlementaire, le "bon gouvernement" dépend encore de beaucoup de facteurs indéfinissables en droit, ceux qui font "l'ambiance" politique (SCHINDLER sen.) d'un système particulier.

L'amélioration des institutions et de la "bonne marche" de tel système parlementaire est une entreprise exigeante et représente au fond un *tâche permanente*. On s'en rend bien compte en constatant qu'il n'existe actuellement guère de système parlementaire où l'on ne réfléchisse à la réforme des institutions, que ce soit sur le plan du système électoral, de l'extension des droits populaires (démocratie directe), du statut de la seconde chambre du parlement, etc. En définitive, il est impossible de savoir si un régime parlementaire "amélioré" produira, dans le long terme, des décisions de meilleure qualité que d'autres. Ce qui est certain, c'est qu'un système parlementaire "amélioré" permet des décisions rapides, mais cela ne dit rien de leur qualité, ni surtout de leur application et de leur mise en oeuvre durable.⁴⁰ Il se pose aussi la question fondamentale de savoir si les tâches difficiles, *de longue haleine*, et les défis qu'affrontent aujourd'hui les collectivités modernes pourront toujours être traités avec succès par des institutions qui, dans un système parlementaire "fonctionnant bien", sont plutôt marquées par l'esprit de concurrence. Même dans les systèmes concurrentiels traditionnels, il se manifeste des tendances à la recherche de consensus, au-delà de la majorité, surtout en période de crise, où l'on cherche une "entente nationale" temporaire pour sortir des difficultés. On rappellera enfin que, pour juger les qualités d'un système politique particulier, l'efficacité et les prestations ne sont pas les seuls critères décisifs, mais en fin de compte la contribution de ce système à la réalisation des valeurs non mesurables que sont la liberté, la justice et la sécurité.

3. Formes possibles d'un régime parlementaire suisse

De quoi le régime suisse devrait-il avoir l'air pour être qualifié de parlementaire? Quelles mesures prendre pour en assurer la "bonne marche"? Il est naturellement impossible de traiter ces questions à fond et définitivement dans le cadre du présent rapport. Les considérations qui suivent n'entendent donner qu'une idée plus précise de la manière dont un système parlementaire suisse pourrait être conçu et opérer, cela tout en étant conscient de l'aspect problématique de toute construction théorique d'institutions étatiques. La profondeur et la densité de nos réflexions sont conçues pour faciliter la réponse à la question de l'*opportunité d'un changement de système*. Ce n'est pas le lieu ici de régler en détail les

⁴⁰ Ainsi, tout récemment, le gouvernement britannique se voyait contraint, après sept mois seulement d'application, d'admettre les lacunes d'un nouveau système de sanctions de droit pénal, révision qui avait passé au parlement "à la hussarde", et d'annoncer des corrections.

questions de forme. Il faut donc considérer les "affirmations" qui suivent comme des repères et non comme des choix irrévocables.

3.1. Décisions nécessaires au niveau institutionnel

Si la Suisse doit passer au système parlementaire, il faudra régler au moins les questions suivantes dans l'esprit de la conception fondamentale et des mécanismes caractéristiques du modèle parlementaire:

- *nomination du gouvernement*: désignation du chef et des membres du gouvernement (ch. 3.1.1.);
- *rapports de confiance entre gouvernement et parlement*: modalités de la question de confiance et de la motion de censure, possibilités de dissolution du parlement (ch. 3.1.2.).

Etant donné l'éventail des possibilités institutionnelles (cf. ch. 2.2.4), il doit incontestablement y avoir une *variante suisse, taillée sur mesure*, du régime parlementaire.

Dans la définition juridique d'un système parlementaire, la question de la "*densité*" et de la "*profondeur*" idoines des normes constitue un problème crucial et délicat. Il faut veiller ici à deux choses. D'une part l'expérience plaide en faveur d'un règlement juridique assez lâche et plutôt ouvert, du moins à l'échelon le plus élevé, celui de la constitution. Un corset de normes trop étroites comporte en effet le danger que le "libre jeu des forces politiques" soit entravé, jeu qui est décisif pour la "bonne marche" des systèmes parlementaires. Il faut qu'un système parlementaire offre aux acteurs politiques un champ d'action "généreux", non réglementé par la loi, qui permette au jeu politique de se développer et de trouver ses "règles" (et de les modifier). La définition juridique complète de tous les éléments essentiels du système n'est donc pas souhaitable, non seulement pour les raisons évoquées, mais aussi parce qu'elle serait pratiquement irréalisable. Il serait aussi vain d'espérer cerner juridiquement tous les cas possibles d'action que d'éliminer toutes les échappatoires. Au niveau constitutionnel, une systématisation de tendance "ouverte" s'impose aussi parce qu'il est très difficile d'estimer dans quelle direction la variante suisse du régime parlementaire évoluera dans son application pratique. C'est pourquoi il importe, sur le plan constitutionnel, de rechercher un règlement assez lâche, mais souple et évolutif, des questions institutionnelles, règlement qui permette une adaptation (facilitée) et des additions par voie législative.

D'autre part et inversement, il faut aussi fixer certains éléments de façon *précise à l'échelon constitutionnel* (ou du moins dans la loi), afin que l'exercice pratique de la politique s'appuie sur des fondements inébranlables. Il s'agit aussi bien de limiter le pouvoir et protéger le droit que de garantir l'équité dans les processus de décision: il faut que la majorité parlementaire qui forme le gouvernement soit dans l'impossibilité d'en faire à sa tête; il s'agit de protéger et de garantir les droits et chances de la minorité parlementaire, mais aussi des électeurs, par des règles fondamentales solides. Etablir des fondements stables s'impose enfin dans l'intérêt de la "bonne marche" du système. Dans les systèmes parlementaires, "jouer" de la *menace*,

tacite ou exprimée, - menace de démission de la part du gouvernement ou de tel ministre, évocation du danger résultant, par exemple, d'un échec lors de la question de confiance, menace de dissoudre le parlement, etc. - est une manière essentielle d'influencer le cours des choses, tant pour l'opposition que pour le camp gouvernemental ou tel membre de la coalition. Pour que ce "jeu" soit possible et se déroule de façon ordonnée, il faut cependant que des règles stables et stabilisatrices soient fixées clairement et durablement dans la constitution ou dans la loi (délimitation des compétences, des procédures, des quorums nécessaires); la menace aura ainsi toute sa portée.

Il serait recommandable de prévoir encore certaines *mesures complémentaires* qui écartent le danger de l'instabilité du gouvernement et du régime, celui des blocages, aussi, et qui favorisent en général la "bonne marche" du système (cf. ch. 3.2.). Ajoutons aussitôt que les conditions matérielles favorables à la "bonne marche" du système ne se laissent établir et maintenir que moyennement par des décrets officiels, y compris dans le domaine des mesures complémentaires. Là aussi, la force contraignante du droit révèle ses limites; et la question fondamentale se pose à nouveau de savoir jusqu'où le droit peut être employé comme boussole dans ce domaine des "prémisses favorables" qui empiète largement sur la sphère sociale. Toutefois le droit peut et doit être employé comme soutien de telle tendance, notamment pour définir un système électoral qui favorise la formation de majorités stables.

Quoi qu'il en soit (et cela vaut aussi pour le jugement définitif quant à l'opportunité d'un changement de système), il faudra se rappeler que le jeu politique n'est pas seulement marqué par les règles futures, tantôt précises, tantôt "ouvertes", du droit écrit, mais aussi par de nombreux us et coutumes non écrits. N'étudier que le règlement des institutions de tel système parlementaire et la définition de leurs rapports réciproques ne donne jamais qu'une image incomplète et très lacunaire de la réalité de ce régime. Le déroulement des *processus de décision* est marqué par de nombreuses règles et conventions qui sont de nature plus "politique" que juridique, et qui complètent le cadre des normes légales, conçues pour la stabilité, en leur insufflant la vie. Le visage qu'un régime parlementaire prend dans la pratique dépend en fin de compte de beaucoup d'éléments, sociologiques et autres, qui déterminent les contenus des conventions et règles politiques. Y entrent des facteurs tels que les expériences et l'évolution historique, l'"ambiance" politique, la constellation des partis (modulée à son tour par le système électoral), la culture politique vécue, etc. La forme juridique des institutions et de leurs rapports mutuels n'est qu'un de ces facteurs qui, dans certaines circonstances, peut le céder aux autres en importance pratique.

Par rapport au régime suisse actuel, cet état de choses est d'ailleurs bien connu. Pour les acteurs de notre scène politique, le "fonctionnement" du système actuel est assez prévisible, grâce à une pratique établie de longue date. En cas de changement de système, il faudrait d'abord fixer, apprendre et exercer de nouvelles règles, nécessité qui rend plus difficile les pronostics quant aux *conséquences pratiques* d'un passage à un système parlementaire de marque suisse (ch. 3.3.) et préjudicieux naturellement l'estimation de l'opportunité d'un changement de système (ch. 4.).

Pour les raisons exposées dans l'introduction (cf. ch. 1., fin), la forme éventuelle - par rapport au régime actuel - d'un système parlementaire suisse, présentée plus loin, accentuera davantage l'aspect *concurrentiel*, en soulignant de façon plus nette qu'aujourd'hui la *confrontation de l'opposition et du camp gouvernemental*. Rappelons néanmoins encore une fois qu'une variante visant d'avantage à la concordance reste tout à fait possible; il faudrait seulement se poser alors la question (et y répondre) de savoir si, dans ces circonstances, un changement de système se justifie, ou s'il ne suffirait pas alors de reprendre simplement quelques éléments des régimes parlementaires (cf. ch. 5.).

Voici ce qu'il faut relever en détail quant au règlement éventuel des *mécanismes fondamentaux* du système parlementaire:

3.1.1. Formation de l'exécutif et investiture du gouvernement

3.1.1.1. Généralités

La formation de l'exécutif s'effectue par une disposition constitutionnelle qui règle la composition du gouvernement. Il serait avantageux que le statut du *président de la Confédération* en tant que chef de gouvernement y soit *souligné* spécialement. En revanche, le nombre des membres du gouvernement devrait y rester ouvert, encore qu'il soit imaginable de fixer un nombre maximum de ministres.⁴¹ Les ministres ont un double statut: ils sont à la fois membres du cabinet (Conseil fédéral) et chefs de département.

L'investiture ordinaire du gouvernement a lieu au début de chaque législature, c'est-à-dire à l'issue des élections au parlement.⁴² Le modèle parlementaire laisse une large marge de manoeuvre quant à la forme de l'*investiture du gouvernement*, de son chef et de ses membres. D'habitude, le chef et les autres membres du gouvernement sont nommés selon une *procédure en deux étapes* et des règles diverses;⁴³ d'une manière générale, le chef du gouvernement peut proposer les ministres à élire ou à nommer. Il n'est pas indispensable de distinguer le mode d'élection du chef de gouvernement de celui des autres ministres, mais ce système a fait ses preuves dans des régimes parlementaires étrangers. La position du chef de gouvernement au sein du cabinet est ainsi rehaussée, le premier ministre dispose d'un instrument qui lui permet d'exercer son rôle de chef du gouvernement non seulement

⁴¹ Cette clause pourrait avoir la teneur suivante:

"Le Conseil fédéral est l'instance directrice et exécutive suprême de la Confédération. Il se compose du président de la Confédération et des autres conseillers fédéraux."

⁴² Quant aux particularités consécutives à la chute du gouvernement en cours de législature, cf. ch. 3.1.4.

⁴³ En ce qui concerne la nomination du chef du gouvernement, il existe trois procédés courants: nomination définitive par le chef de l'Etat, désignation par le chef de l'Etat et confirmation ultérieure par le parlement, élection parlementaire pure; cf. VON BEYME (note 5), 499 ss.

formellement, mais aussi matériellement, ou le lui facilite tout au moins. Cela favorise en outre de manière décisive l'homogénéité du gouvernement et donc sa stabilité. Il peut arriver que le chef de gouvernement exerce plus d'influence sur la politique par le choix de son cabinet qu'au moyen de compétences directives formelles.

Dans un régime parlementaire suisse, il est donc recommandé de nommer le Conseil fédéral (gouvernement) *en deux étapes*: au cours de la première, on nomme d'abord le *président de la Confédération* au poste de *chef du gouvernement*, et il reçoit la possibilité d'influer de façon décisive sur la composition du gouvernement. A part les questions de procédure, il s'agit de décider notamment quelle *instance* (Assemblée fédérale, les deux Chambres, une seule Chambre, le chef du gouvernement) dispose de quelles compétences pour nommer le gouvernement et s'il est nécessaire d'envisager en outre la charge d'un *chef d'Etat*, essentiellement *représentatif*, qui joue un certain rôle dans la nomination du gouvernement, comme cela se fait dans les systèmes parlementaires.

Etant donné les coutumes suisses, il paraît judicieux de renoncer à la création du poste de chef de l'Etat et de réserver les actes formels à l'*Assemblée fédérale*.⁴⁴ Cela ne veut pas dire que d'autres solutions ne puissent être imaginées. On pourrait doser les choses autrement en prévoyant de réserver la nomination du gouvernement ou du président de la Confédération à une seule Chambre (Conseil national) ou aux deux Chambres siégeant séparément.

3.1.1.2. Variante principale

En une première étape, il faut nommer le *président de la Confédération* chef du gouvernement. Par analogie avec la procédure d'élection actuelle des membres du Conseil fédéral, on envisagera une élection par l'*Assemblée fédérale*, élection nécessitant la majorité *absolue des bulletins rentrés*. La victoire reviendra sans doute au candidat du parti le plus important de la majorité.

Une seconde étape voit la *nomination* des autres membres du gouvernement, c'est-à-dire des *conseillers fédéraux* (ou ministres fédéraux). Dans un système parlementaire suisse, il serait également judicieux de respecter la tradition démocratique en les faisant élire par l'*Assemblée fédérale*, mais contrairement à la pratique actuelle, les ministres seraient élus *globalement et sur proposition* du président de la Confédération déjà élu.^{45/46}

⁴⁴ Dans l'esquisse d'un système parlementaire suisse présentée ici, on renoncera donc à l'habitude de plusieurs systèmes parlementaires par laquelle le chef de l'Etat confie à un leader politique le "soin de former le gouvernement".

⁴⁵ En voici une formulation constitutionnelle possible:
"Le président de la Confédération est élu par l'Assemblée fédérale. Les autres membres du Conseil fédéral sont élus globalement par l'Assemblée fédérale sur proposition du président de la Confédération."

Inspirée de la tradition démocratique suisse, cette procédure de formation du gouvernement, qui exige deux scrutins formels, présente quelques difficultés qu'il ne faut pourtant pas surestimer. Au premier abord, l'élection en deux temps peut paraître compliquée, mais en réalité le second scrutin devrait en général suivre aussitôt le premier. Car l'élection du président de la Confédération sera forcément une affaire de longue haleine, parfois délicate, précédée de *consultations et d'accords* entre les partis en mesure de gouverner, consultations où, à côté des questions techniques (programme de gouvernement), on examinera surtout aussi celles des *personnes*. Ces négociations ne déboucheront pas seulement sur des accords de soutien et de collaboration, voire de coalition formelle, portant sur des questions politiques, mais on y établira certainement aussi de véritables listes de cabinet. On saura donc en principe dès l'élection du président de la Confédération qui il entend appeler dans "son" gouvernement.

Si la procédure s'avère problématique, c'est dans le cas d'un *remaniement ministériel en cours de législature* (démission ou révocation de tel conseiller fédéral); en bonne logique, le changement d'un seul membre du gouvernement (cf. ch. 3.1.2.2.) devrait impliquer la nouvelle confirmation *globale* du gouvernement remanié. Car l'élection isolée, par l'Assemblée fédérale, d'un nouveau conseiller fédéral conférerait à ce dernier un statut particulier dans la mesure où il serait le seul, avec le président de la Confédération, à être entré au gouvernement à la suite d'un scrutin *ad personam*. Cette éventualité devrait donc être écartée.⁴⁷ Pour des raisons politiques, la nécessité de *reconfirmer globalement* le gouvernement peut aussi s'avérer une lourde hypothèque. En cas de crise de gouvernement ou de majorités instables, en effet, la voie du remaniement ministériel pourrait faire trébucher le gouvernement. Le président de la Confédération hésitera en pareil cas à se lancer dans un remaniement, les membres du Conseil fédéral disposés à se retirer se verront contraints de ne pas renoncer à leur poste. Dans une situation déjà plus que délicate, il ne faudrait pas affaiblir encore la position du président de la Confédération par de telles conditions institutionnelles secondaires. De toute façon, le gouvernement sera menacé par l'épée de Damoclès d'une motion de censure ou de la défaite lors d'une question de confiance.

Inversement, l'exigence d'une reconfirmation globale du gouvernement peut contribuer à ce que la souveraineté en matière de personnes reste dans les mains de la majorité parlementaire, même lors des remaniements du cabinet, et qu'*elle ne passe pas aux mains*

⁴⁶ Le refus du cabinet présenté par le président de la Confédération équivaldrait - sur le plan politique, tout au moins - à un vote de défiance qui devrait entraîner la démission du chef du gouvernement; on pourrait tout au plus lui accorder une seconde chance. Il est toutefois peu probable que pareille situation se produise.

⁴⁷ On pourrait envisager éventuellement de renoncer d'emblée à l'élection formelle des autres membres du gouvernement par l'Assemblée fédérale (voir à ce sujet la variante proposée au ch. 3.1.1.3.). Le président de la Confédération aurait alors seul la compétence de nommer un nouveau conseiller fédéral. Le second scrutin formel (élection des conseillers fédéraux sur proposition du président de la Confédération) serait remplacé par la motion de censure ou le vote de confiance, à propos du gouvernement ou de son programme.

d'un seul partenaire de la coalition. Les expériences de l'étranger montrent que cela se produit fréquemment dans le cas justement de désignation des ministres par le seul chef de gouvernement; tel partenaire de la coalition peut parfois utiliser son poids politique pour procéder à un remaniement ministériel de son cru et selon ses vœux, par exemple en rappelant un de "ses" ministres et en désignant un successeur de son choix, à la "confirmation" duquel le chef de gouvernement ne pourra s'opposer.⁴⁸

A jauger ces arguments et difficultés, d'une part du point de vue démocratique, de celui des traditions de l'autre, il paraît défendable d'envisager comme variante principale la procédure proposée ici de la confirmation *globale* des membres du gouvernement au parlement (et de l'essayer le cas échéant).⁴⁹

3.1.1.3. Sous-variantes possibles

Election du président de la Confédération

Les variantes entrant en ligne de compte sont l'élection du président de la Confédération soit par *une seule* des Chambres (Conseil national), soit par les deux Chambres siégeant *séparément* (exigence de la double majorité). La première risque de poser des problèmes d'ordre fédéraliste. La seconde pourrait avoir des conséquences néfastes quant à la survie du gouvernement, étant donné l'exigence, compromettante pour la stabilité gouvernementale, du "double" vote de confiance dans les deux Chambres.

Si l'on veut empêcher la formation de *gouvernements de minorité*,⁵⁰ il est judicieux d'exiger d'emblée la majorité absolue des *députés* pour l'élection du chef du gouvernement. On empêchera ainsi la formation d'un gouvernement qui ne puisse compter, dès son investiture, sur une majorité parlementaire stable et qui n'existe que grâce à l'abstention de certains partis disposés à le tolérer provisoirement. Cela n'empêche certes pas définitivement la formation de gouvernements de minorité, mais au moins l'appui "actif", donné une seule fois lors de la nomination du gouvernement par les partis n'y participant pas, suffira à répondre à l'exigence de la majorité absolue des députés. La formation d'un gouvernement minoritaire peut d'ailleurs être la réponse adéquate et momentanée à une situation de majorité incertaine,

⁴⁸ Plus précisément, il s'agit en général, sur le plan formel, d'une simple proposition, suivie de la nomination formelle proprement dite par le chef de l'Etat.

⁴⁹ Quoi qu'il en soit, la nomination éventuelle d'autres membres du gouvernement en dessous du rang de ministre (secrétaires d'Etat) devra s'inspirer du mode d'élection des conseillers fédéraux.

⁵⁰ La question du gouvernement minoritaire est étroitement liée à celle des conséquences du succès d'un vote de défiance ainsi qu'à celle du droit de dissolution du parlement; cf. ci-dessous, ch. 3.1.4. - Aujourd'hui déjà, malgré la majorité nominale confortable des partis gouvernementaux au parlement, le Conseil fédéral a souvent le statut d'un gouvernement minoritaire.

notamment si le gouvernement ne dispose pas - contrairement au projet ci-contre (cf. ch. 3.1.4.3.) - de l'instrument de la dissolution du parlement ou que les nouvelles élections ne clarifient pas la situation.

Etant donné la tradition démocratique suisse de légitimer directement le gouvernement, la *nomination formelle du chef du gouvernement* par le *chef de l'Etat*, nomination suivie d'une confirmation *indirecte* - voire facultative - par le parlement (vote de confiance), n'entre sans doute pas en ligne de compte.

L'*élection au suffrage universel* du président de la Confédération (voire de tout le gouvernement) modifierait à tel point l'aspect du système qu'on ne pourrait plus parler d'un régime parlementaire. Mais dans un régime parlementaire suisse, l'influence des électeurs sur la composition du gouvernement, en particulier sur la désignation du chef de celui-ci, serait sans doute nettement plus marquée que dans les conditions actuelles.

Nomination des autres membres du gouvernement

A côté de l'élection globale des membres du Conseil fédéral ("liste de cabinet") par l'Assemblée fédérale, variante principale, il y aurait aussi - procédé moins démocratique - la possibilité que le président de la Confédération élu par le parlement *nomme formellement* les autres membres du gouvernement, sans confirmation globale obligatoire du parlement. Ce serait alors à la majorité ou à l'opposition de décider si elles souhaitent poser la question de confiance ou voter la censure de ce gouvernement. A la place de la confirmation formelle du reste du gouvernement, on pourrait aussi prévoir un *vote de confiance obligatoire* portant sur le *programme de gouvernement* que le président de la Confédération présenterait en même temps que toute son équipe.⁵¹

On pourrait encore songer à élargir les droits du parlement par rapport à la variante principale, de façon à renforcer l'influence de l'Assemblée fédérale sur la composition du gouvernement, par exemple en soumettant chaque *membre du Conseil fédéral* - proposé par le président de la Confédération - à une confirmation ou élection individuelle, ou en limitant, voire en supprimant, le droit de proposition du président de la Confédération. Ce renforcement des compétences parlementaires amoindrit naturellement l'influence du président de la Confédération et *affaiblit* considérablement sa position, même s'il dispose de compétences directives formelles vis-à-vis des autres membres du Conseil fédéral. L'*homogénéité* du gouvernement est encore compromise. Or, dans un régime parlementaire, cette homogénéité joue un rôle plus important - surtout si on la compare à la situation actuelle -, parce que l'absence de discipline du cabinet met en question la stabilité du gouvernement et celle du système tout entier.

⁵¹ L'adoption du programme gouvernemental conférerait indirectement leur légitimité aux accords de coalition passés auparavant. De toute façon la force contraignante du programme de gouvernement (et des accords de coalition) n'est que politique.

Il serait encore possible, en théorie, de simplifier la procédure d'élection et d'effectuer la nomination de *tout* le gouvernement, c'est-à-dire du président de la Confédération et des autres membres du Conseil fédéral, en *un seul* scrutin. Mais en réalité ceci reviendrait aussi à affaiblir excessivement la position du président de la Confédération. On pourrait parer à cet effet en ne faisant porter *formellement* ce scrutin que sur la personne du *président de la Confédération*, lequel, avant d'être élu, aurait présenté "sa" liste de cabinet, de sorte que la nomination du président de la Confédération aurait lieu en connaissance de cause.

Toutes ces procédures de nomination du gouvernement risquent d'avoir pour effet de supprimer l'*influence* que les députés exercent *chacun* sur la composition du gouvernement. Le choix des personnes serait certainement marqué davantage par les directions des partis et groupes parlementaires de la majorité. On continuera cependant à tenir compte non seulement de la couleur politique, mais aussi de la langue, de la région, du sexe et de la confession. La mesure dans laquelle le (futur) président de la Confédération pourra imposer ses idées personnelles dans la nomination de "son" cabinet dépendra de son autorité dans ce domaine.

D'une manière générale, l'*influence de l'électorat* sur la composition personnelle et politique du gouvernement en sortira renforcée. La force des partis au soir des élections au parlement jouera sans doute un rôle important dans la formation du gouvernement; les élections une fois intervenues, les offres, annonces, promesses et refus de coalition faits dans les programmes et débats électoraux ne peuvent être retirés ou écartés sans autre. En votant pour tel parti, les électeurs connaîtront en général les conséquences de leur choix sur la formation du gouvernement.

Très vraisemblablement l'élection du parlement influencera celle du *président de la Confédération*, indirectement du moins. On interprétera certainement le score des candidats potentiels comme test de popularité et comme première épreuve dans la course à la charge suprême (cf. aussi ch. 3.1.4.4.).

3.1.2. Révocation du gouvernement ou de certains de ses membres

3.1.2.1. Ensemble du gouvernement

La *fin ordinaire* du mandat du gouvernement est celle de la législature. Conformément à la pratique actuelle, on prévoira une législature de quatre ans. D'après certains modèles étrangers, il serait toutefois concevable de ne pas fixer la durée d'une législature, mais de donner au gouvernement un délai pour la convocation de nouvelles élections.

Dans les régimes parlementaires, la notion de "responsable government" est renforcée par la possibilité de révoquer le gouvernement *en tout temps*. La *fin extraordinaire, anticipée* du mandat gouvernemental, chose plutôt rare si les rapports de force entre partis politiques sont stables, résulte de la *démission du chef du gouvernement*. Celle-ci peut avoir différents

motifs. La démission décisive est celle, *involontaire*, qui résulte d'une défaite du gouvernement lors d'un *vote de défiance* ou d'une *question de confiance* posée par le gouvernement ou le président de la Confédération. Les modalités de scrutin ainsi que les conséquences juridiques et politiques découlant de la défaite du gouvernement (cf. ch. 3.1.4.) ont une importance décisive quant au caractère et à la "bonne marche" d'un régime parlementaire. Selon les exigences fixées pour le succès d'une vote de défiance ou d'une question de confiance, l'opposition et le gouvernement disposeront de *moyens de pression* plus ou moins forts; les effets *indirects* de la motion de censure et de la question de confiance, effets qui caractérisent un système, varient selon la définition de ces deux instruments.

3.1.2.2. Membres individuels du gouvernement

La démission du chef du gouvernement entraîne *automatiquement* la fin du mandat de ses autres membres. En outre, ceux-ci peuvent être *limogés* à tout moment par le *président de la Confédération*. Bien entendu, la démission volontaire de tout membre du gouvernement est également possible. La succession est réglée selon les mécanismes évoqués (ch. 3.1.1.2./3.). Selon l'option retenue, il faut l'approbation du parlement, ou alors le simple "appel" du président de la Confédération suffit.

Il serait concevable, en théorie, d'accorder au parlement le droit de *révoquer des membres individuels du gouvernement* (*motion de censure* vis-à-vis de tel conseiller fédéral).⁵² Mais il serait peu judicieux d'offrir cette possibilité. Dans un système parlementaire où, pour être réélu, le gouvernement se doit de remporter des victoires et faire preuve de *cohésion*, il existe d'abord des moyens de pression *officiels* et très *efficaces* d'inciter les ministres malheureux, discrédités ou indisciplinés à démissionner "volontairement", ou d'obtenir leur limogeage du chef du gouvernement. Un droit de révocation formel ne paraît donc pas indispensable.

D'autre part l'adoption du droit de révocation donne certes à l'opposition le moyen bienvenu de s'attaquer à tel membre impopulaire du gouvernement. Mais cette possibilité d'"expulser" tel membre du gouvernement implique une menace non négligeable contre sa stabilité; or la garantie de cette stabilité est un souci primordial des régimes parlementaires. En effet la révocation - ou la menace de révocation - n'aura de succès que si l'opposition réussit à entraîner une partie de la majorité, donc à démanteler la coalition, puisque des membres de celle-ci auront été disposés à lâcher le gouvernement. Or la réponse appropriée à cette

⁵² Historiquement parlant, la possibilité de censurer un membre individuel du gouvernement remonte sans doute à l'instrument de *l'accusation d'un ministre*, première forme importante de la responsabilité gouvernementale, dans l'évolution du modèle parlementaire, avant que ne se développent les mécanismes "classiques" de la responsabilité *collective* vis-à-vis du parlement.

situation n'est certainement pas de changer tel ministre (cible du droit de révocation), mais de remanier le gouvernement *dans son ensemble*. Pour cela, l'opposition ou le partenaire de coalition prêt à "lâcher" le gouvernement dispose d'autres mécanismes aux sanctions adéquates (motion de censure, départ du gouvernement). Le droit de révocation individuelle de membres de l'exécutif contient inutilement un germe de crises de coalition et de gouvernement. Il n'y a aucune raison de s'écarter du principe de la responsabilité *collective* du gouvernement.

3.1.3. Compétences du Conseil fédéral, du président de la Confédération et des membres du Conseil fédéral

Parmi les questions institutionnelles à régler figure aussi la *répartition des compétences et des tâches* au sein de l'exécutif.⁵³ Définir et fixer les prérogatives du président de la Confédération (en tant que chef du gouvernement), du cabinet (Conseil fédéral) et de chaque membre du Conseil fédéral (en tant que chef de département) est une affaire primordiale, qui détermine de façon décisive les chances réelles du chef et des membres du gouvernement d'infléchir le cours des choses, et qui donne à un système parlementaire son caractère particulier. Le règlement de cette question a en effet des incidences sur les rapports du gouvernement avec le parlement et les partis. Il peut contribuer de manière décisive à la "bonne marche" de tout le régime parlementaire. Dans les régimes parlementaires, il est traditionnel qu'il y ait une certaine hiérarchie au sein de l'exécutif, le chef du gouvernement occupant une position dominante par rapport à ses collègues.

Dans un système parlementaire *suisse*, la question cruciale est certainement de savoir quelles compétences *juridiques* accorder au président de la Confédération. Certes, on l'a vu, son statut dans l'arène politique ne dépend pas seulement de ses prérogatives formelles, mais aussi, notamment, des possibilités *effectives* qui en découlent pour lui d'exercer son influence sur les décisions des ministres, du collège gouvernemental et du parlement. D'autres règlements, qui ne concernent pas l'exécutif en premier lieu, déterminent d'ailleurs dans une mesure considérable la marge de manoeuvre du chef du gouvernement, comme la procédure législative ou les droits populaires (initiative et référendum en particulier). On ne peut donc définir juridiquement la place du président de la Confédération en tant que chef du gouvernement sans tenir compte du milieu institutionnel où il évolue, notamment de la forme juridique et pratique des processus de décision politique.

Le rôle du chef du gouvernement peut être envisagé comme plus ou moins dominant. Trois options se détachent:

⁵³ On renoncera ici à la division de l'exécutif en un organe exécutif proprement dit et en un poste de chef d'Etat, qui exerce surtout des fonctions représentatives, division pourtant typique des systèmes parlementaires (cf. ch. 3.1.1.1.).

- Il serait concevable, sur le modèle britannique, de mettre le président de la Confédération au *centre indiscutable du gouvernement*, de le laisser agir, grâce à l'étendue de ses pouvoirs, en "dictateur élu", en quelque sorte (comme on l'a dit de l'exemple britannique, avec une pointe d'exagération), n'ayant à craindre que la défaite lors des nouvelles élections ou une "révolution de palais" dans son propre camp. Ce chef du gouvernement domine aussi bien le collège gouvernemental que les ministres pris isolément.
- Inversement, le président de la Confédération peut être conçu comme *primus inter pares*, simple "coordonateur" des affaires gouvernementales, sans prérogatives particulières, et ne disposant que de possibilités minimales d'influence liées à sa charge. Si l'on conçoit le rôle du chef du gouvernement dans cette optique restrictive, on peut donner plus de poids au collège gouvernemental (primat du cabinet ou du collège) ou alors sur les ministres individuels (primat du département).
- On peut enfin songer à une solution intermédiaire: en s'inspirant du système allemand, on dote le président de la Confédération d'une *compétence directive* politique vis-à-vis des ministres individuels.⁵⁴ Il y a donc tension et complémentarité entre trois *niveaux* dans le traitement des affaires gouvernementales: le niveau *présidentiel* (compétence directive), celui du *cabinet* (principe de collégialité) et celui du *département*.

Pour un système parlementaire suisse, une solution intermédiaire serait préférable. Dans un système parlementaire destiné à "bien marcher", la primauté - *de facto*, mais encore mieux *de jure* - du chef du gouvernement fait partie des prémisses indispensables. Tant le gouvernement d'un seul parti (chose plutôt invraisemblable dans la situation suisse actuelle) qu'une coalition ont besoin, pour préserver leur faculté d'action, d'être *dirigés*: or le système collégial pur n'est pas conçu en vue de ce type de direction nécessaire.

Comme *base* de l'attribution des compétences au collège gouvernemental, au président de la Confédération et aux membres du Conseil fédéral, on partira du règlement actuel, qu'il s'agit de compléter en répartissant les compétences de décision quant aux mécanismes spécifiques du système parlementaire. Si l'on entend vraiment renforcer la position du chef du gouvernement, il vaudrait mieux que ce soit lui seul, et non le cabinet, qui puisse recourir à la question de confiance et à la dissolution du parlement. Il serait aussi concevable de réserver cette décision au cabinet entier, mais il ne pourrait entrer en matière que sur demande du président de la Confédération (droit de motion exclusif du président de la Confédération). Il faut encore régler la portée et les modalités du *droit directif* du président.

⁵⁴ On renverra pour étude à l'art. 65 de la Loi fondamentale allemande, qui attribue les responsabilités au sein du gouvernement fédéral. Cette clause déclare: "Le chancelier fédéral fixe les grandes lignes de la politique et en assume la responsabilité. Dans le cadre de ces directives, chaque ministre fédéral dirige son département de façon autonome et sous sa propre responsabilité. Le gouvernement fédéral tranche les différends entre ministres. Le chancelier fédéral dirige les débats selon un règlement adopté par le gouvernement et ratifié par le président."

On ne réglera pas ici le détail du *dosage* constitutionnel et légal des compétences des trois niveaux de décision (présidentiel, collégial et départemental). On peut retenir comme principe que les *décisions essentielles* continueront en tout cas à être prises par le Conseil fédéral réuni en *collège*, notamment l'adoption de projets de lois destinés au Parlement. En tant que chefs de département, les membres du Conseil fédéral, assistés d'un ou de plusieurs secrétaires d'Etat, le dirigent de façon autonome et sous leur propre responsabilité. L'activité départementale ne résulte toutefois plus seulement des décisions du parlement et du collège gouvernemental, mais aussi des directives politiques éventuelles du président de la Confédération.

Il est évident qu'à cause des difficultés pratiques pour définir exactement le droit "politique" du président de la Confédération de donner des ordres, les conflits sont toujours possibles. Avec les seuls outils du droit, il est impossible d'attribuer les compétences décisionnelles sans causer de friction; la capacité du droit à définir et déterminer les choses est limitée. Encore ne faut-il pas surestimer cela. Dans un système parlementaire, les décisions qu'il s'agit de prendre dans le domaine de l'exécutif sont de toute façon largement conditionnées par plusieurs facteurs "externes" - accords de coalition, programme de gouvernement, ententes politiques officieuses, etc. On évite autant que possible les conflits de compétence ou l'on s'efforce de les résoudre dans des cercles qui se situent hors de la sphère gouvernementale proprement dite. L'autorité politique du chef du gouvernement ne dépend d'ailleurs pas seulement, voire pas du tout, de ses prérogatives formelles, mais de sa *faculté d'imposer* des décisions concernant les *personnes* ainsi que les *contenus* de la politique, qu'une affaire relève de sa compétence ou non.

En ce qui concerne *l'organisation et les méthodes de travail* du gouvernement et de l'exécutif en général, la constitution devrait rester aussi ouverte que possible pour en faciliter l'adaptation aux besoins de l'heure. Comme on l'a déjà expliqué, on renoncera à fixer le nombre des membres du gouvernement; il est plus facile de former des coalitions de gouvernement stables, avec des partenaires "satisfaits", si l'on dispose d'une certaine marge dans ce domaine et que la représentation proportionnelle de la coalition ne soit pas gênée par des clauses constitutionnelles trop rigides. Pour la création de nouveaux ministères, il serait concevable d'exiger la modification de la loi. La majorité gouvernementale ne devrait pas avoir trop de peine à l'obtenir au parlement (sauf dans le cas d'un gouvernement minoritaire); si l'on conserve cependant les possibilités actuelles de référendum et leurs incidences avant même les décisions prises, la marge de manoeuvre en sera réduite considérablement. Si l'on veut tout de même éviter le "gonflement" exagéré du collège gouvernemental, il est recommandé de lui fixer plutôt un effectif maximum (dans la loi, voire dans la constitution).

Quant à l'"*infrastructure*" de l'exécutif proprement dit (Conseil fédéral) et l'articulation des échelons gouvernemental et administratif, les mêmes questions se posent que dans le système actuel ou dans les autres modèles de réforme étudiés. On peut donc faire l'économie de leur examen détaillé. Dans un régime parlementaire suisse, il serait judicieux de s'inspirer d'exemples étrangers en prévoyant *plusieurs échelons de gouvernement*. En tant que collège

gouvernemental, le Conseil fédéral comprend le président de la Confédération et les membres du Conseil fédéral. Font aussi partie du gouvernement au sens large les secrétaires d'Etat qui aident les membres du Conseil fédéral à accomplir leurs tâches et peuvent participer aux séances du Conseil fédéral, avec voix consultative, pour les affaires relevant de leur compétence. Il serait aussi concevable de créer des postes gouvernementaux n'appartenant pas au cercle étroit du cabinet, par exemple celui de *remplaçant* ou *vice-conseiller fédéral* pour le "deuxième homme" d'un département. Etant donné l'importance croissante des problèmes interdépartementaux, il faut prévoir la formation de *délégations du cabinet*, possibilité qui semble avoir fait ses preuves dans plusieurs pays étrangers. Dans les rapports avec l'*étranger* (y compris les organisations supranationales et internationales), le gouvernement fédéral est représenté, suivant l'occasion, par le président de la Confédération, le ministre des affaires étrangères ou le chef de département concerné. Il est concevable qu'un chef de département se fasse remplacer par son secrétaire d'Etat. Le président de la Confédération a besoin d'un état-major bien fourni, par exemple d'une *chancellerie fédérale* élargie qui joue le rôle de département présidentiel, afin de pouvoir assumer sa charge de directeur et de coordonateur. Les départements ont également de petits états-majors. Pour le reste des questions d'organisation de l'exécutif et de structure des départements, on consultera l'exposé des possibilités de réformes présenté dans le message sur la révision totale de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

3.1.4. Rapports du gouvernement et du parlement - Modalités du vote de défiance, de la question de confiance et de la dissolution du parlement

L'existence, entre le gouvernement et le parlement, d'un rapport de confiance durable et non seulement initial est un trait essentiel des régimes parlementaires. C'est pourquoi le règlement de la *question de confiance* et du vote de défiance, ainsi que les modalités de *dissolution du parlement*, figurent au coeur des dispositions concernant leurs institutions.

La défaite du gouvernement lors d'un vote de défiance ou d'une question de confiance constitue la raison typique, voulue, et donc inhérente au système, de sa *démission forcée et anticipée*. D'autres facteurs externes, qui n'ont rien à voir avec une défaite lors d'un vote de confiance formel, peuvent d'ailleurs entraîner aussi la démission - extraordinaire, en quelque sorte - du gouvernement, comme sa défaite sur une question de fond.⁵⁵ Cela ne peut être interdit que difficilement par le droit. Un système parlementaire destiné à "bien marcher" doit en tenir compte, préférablement en ne fixant pas des exigences trop élevées quant à la formation d'un nouveau gouvernement, afin qu'un interrègne éventuel puisse être comblé vite et facilement.

⁵⁵ Dans un régime parlementaire suisse, il faut notamment songer à la défaite en votation populaire. - Pour la pratique de divers systèmes parlementaires, voir l'étude détaillée de VON BEYME (note 5), 623 ss.

3.1.4.1. Vote de défiance

Le vote de défiance est *l'outil de l'opposition* lui permettant de contraindre le gouvernement à se démettre en cours de législature. En situation de stabilité, le vote de défiance demandé par l'opposition reste sans effet, du moins sans effet *immédiat*. Il gagne en importance pratique quand l'effritement de la majorité gouvernementale menace, ou lorsqu'il s'agit de manifester la mauvaise humeur du parlement.

Voici les principales modalités à régler:

- Sur le modèle de la procédure d'élection du président de la Confédération en tant que chef du gouvernement, le traitement du vote de défiance incombe à *l'Assemblée fédérale*. Le vote vise formellement le président de la Confédération, mais touche en fait tout le collège gouvernemental, d'autant plus que la défaite suite à un vote de défiance n'entraîne pas seulement la démission du chef du gouvernement, mais met automatiquement fin au mandat des autres membres de l'exécutif (*responsabilité collective* du gouvernement, voir ch. 3.1.2.).
- En ce qui concerne le quorum, il faut envisager - afin de garantir une certaine stabilité gouvernementale et éviter les défaites "accidentelles" - d'exiger la majorité *absolue* des *députés*. Dans la situation suisse actuelle, pour qu'un vote de défiance soit valable, il paraît inutile d'exiger *accessoirement* la nomination simultanée d'un successeur au président de la Confédération battu (vote de défiance "constructif" sur le modèle allemand), même si l'interrègne recèle quelques risques, qu'on peut réduire d'ailleurs en autorisant notamment le gouvernement battu à diriger les affaires ad interim, en ne rendant pas trop difficile la formation d'un gouvernement de minorité (cf. ch. 3.1.1.3.) et en accordant au gouvernement le droit de dissoudre le parlement, ce qui permet au souverain de jouer son rôle d'arbitre (cf. ch. 3.1.4.3.).
- Pour ne pas exposer le gouvernement à un flot incessant de votes de défiance, on peut s'inspirer de modèles étrangers pour ériger certaines *barrières procédurales* (p. ex. nombre minimum de motionnaires, délai d'attente pour le dépôt d'une nouvelle demande de vote par le même groupe parlementaire, limitation du nombre de votes par session ou par législature).
- Pour renforcer la position du gouvernement, *l'appel nominal* est préférable au scrutin secret.

A côté de cette variante principale, on peut en imaginer beaucoup d'autres, tout aussi bien accordées aux exigences d'un système parlementaire suisse, mais qui donneront au libre jeu des forces politiques un caractère légèrement différent.

On pourrait envisager, par exemple, de n'attribuer le traitement d'un vote de défiance qu'à une seule Chambre, ou de procéder à des votes séparés dans les deux Chambres (exigence de la "double" confiance, si bien que la défaite du gouvernement dans une seule Chambre suffirait à provoquer sa chute; ou alors exigence de la "double" victoire des adversaires du

gouvernement dans les deux Chambres). Pour ce qui est de la majorité nécessaire, on peut abaisser les exigences (p. ex. majorité absolue des bulletins rentrés), mais non sans compromettre davantage la stabilité gouvernementale et rendre plus difficile la formation d'un nouveau gouvernement. Inversement, dans le but de renforcer cette stabilité, on peut prévoir le vote de défiance "constructif", comme on l'a vu. On dispose encore de marge de manoeuvre dans l'élaboration des barrières procédurales. Enfin on peut même envisager de renoncer à l'obligation juridique formelle, pour le président de la Confédération (ou le gouvernement), de démissionner, car en cas de défaite, la pression politique devrait suffire en général à rendre la chose inévitable.

L'élection du nouveau président de la Confédération et la nomination du nouveau gouvernement suivent la procédure exposée plus haut. Il n'est pas exclu que, lors de la constitution du gouvernement, les mêmes partis (et les mêmes personnes) se retrouvent en une coalition renouvelée et rénovée, voire que le nouveau chef du gouvernement soit le même que l'ancien. Tout règlement contraire interdisant pareille *renaissance* aboutirait en fin de compte à des résultats inadmissibles - surtout s'il n'y avait pas d'alternative réaliste - ou à des subterfuges. Quant à la possibilité de recourir au vote de défiance contre un ministre individuel, on y renoncera pour les raisons évoquées (cf. ch. 3.1.2.2.).

3.1.4.2. Question de confiance

Dans les systèmes parlementaires, la question de confiance est le *moyen de pression* typique du gouvernement pour faire passer ses projets en cas de majorité incertaine (faible discipline de groupe, gouvernement minoritaire, projet controversé par la majorité, etc.). En général, elle est posée en liaison avec une *question de fond*, par exemple lors de la discussion d'un projet de loi ou du budget. La question de confiance est alors liée juridiquement à cette question, mais aussi - et au moins - politiquement. Il est toutefois concevable de l'envisager indépendamment de toute question concrète pour permettre au gouvernement de démontrer "abstraitemment" la cohésion de la majorité (ou l'émiettement de l'opposition). En cas de nomination du gouvernement sans élection parlementaire proprement dite, elle peut en outre servir de première vérification des rapports de force et de légitimation parlementaire du nouveau gouvernement ou de son programme. Ce premier vote de confiance après la nomination du gouvernement pourrait éventuellement être rendu obligatoire (cf. ch. 3.1.1.3.).

Afin de renforcer la position du chef du gouvernement, le recours à la question de confiance devrait relever du *président de la Confédération* plutôt que du gouvernement entier, car il s'agit du sort du gouvernement qu'il a formé et dirigé. Il serait toutefois concevable d'en attribuer la décision au collège gouvernemental, mais seulement sur demande du chef du gouvernement.

En tant que moyen de pression du gouvernement, la question de confiance ne peut être efficace que si le président de la Confédération, ou le gouvernement, *menace* ouvertement ou implicitement *de démissionner* en cas de défaite. Cette menace a pour but de rassembler en bloc les députés de la majorité derrière le gouvernement (et son projet de loi ou de budget) et d'obtenir - en particulier dans le cas d'un gouvernement minoritaire - que l'opposition, ou du moins une partie, accepte de s'abstenir. La menace de démission - et donc la question de confiance - tournent à vide si la défaite éventuelle reste sans conséquence. Le gouvernement doit donc être sérieusement et visiblement prêt à démissionner en cas d'issue négative du scrutin. Il n'est pas nécessaire toutefois d'inscrire cette obligation dans les textes.

Expérience faite, la démission éventuelle du président de la Confédération ou du gouvernement ne suffit en général pas à lui garantir l'appui inconditionnel de la majorité des députés; il faut une autre mesure. La menace de démission s'avère plus efficace, notamment si le député qui s'apprête à "lâcher" le camp gouvernemental risque des *sanctions politiques* pour entorse à la discipline de groupe (abstention ou vote contre le gouvernement). Elle le devient encore plus si le gouvernement a la possibilité de *dissoudre le parlement* et de convoquer de nouvelles élections. C'est pourquoi, pour donner à la question de confiance une portée optimale, dans l'intérêt de la stabilité gouvernementale, on recommande fortement d'accorder au président de la Confédération (ou au gouvernement) le droit, après une défaite en vote de confiance, de *dissoudre le parlement* et de convoquer de nouvelles élections (cf. ch. 3.1.4.3.).

La dissolution du parlement implique forcément des incertitudes et des inconvénients, non seulement pour le gouvernement, mais surtout pour chaque parlementaire. Le député prêt à "lâcher" le camp gouvernemental ne risque pas seulement de devoir affronter une nouvelle campagne électorale, mais aussi de perdre son siège, d'autant plus qu'il ne pourra guère compter sur l'appui de son parti.

La défaite du gouvernement et les élections anticipées peuvent non seulement être inopportunes pour les députés de la majorité, mais mettre aussi les *partis d'opposition* dans l'embarras; pour les députés de l'opposition, il peut donc être plus avantageux de s'abstenir lors du vote de confiance, voire de soutenir le gouvernement. L'issue positive de la question de confiance renforce certes la position du gouvernement; mais il peut être plus avantageux pour l'opposition ou partie d'entre elle de ne pas gagner, afin d'éviter de devoir reprendre la conduite des affaires à un moment défavorable ou affronter de nouvelles élections au parlement en sachant qu'elle les perdra probablement.

De ce qui a été dit, il découle évidemment que les barrières ne doivent pas être placées trop haut, tant en ce qui concerne le recours à la question de confiance que la victoire du gouvernement. La question de confiance sera "gagnée" si le gouvernement remporte la majorité *relative* des *bulletins rendus*. Il faudrait renoncer à fixer des restrictions légales, par exemple quant au moment et à la fréquence. Le recours à cet instrument doit dépendre du

jugement du président de la Confédération (ou du gouvernement). On préférera l'*appel nominal* au scrutin secret.

Etant donné le règlement des compétences pour l'élection du président de la Confédération et le vote de défiance, et vu l'importance du sujet, il semblerait logique de confier à l'*Assemblée fédérale* le soin de voter sur la question de confiance. Cela aurait néanmoins pour effet que la question de fond à laquelle celle de confiance est liée serait traitée hors de la procédure parlementaire régulière (telle qu'elle se présente aujourd'hui), et que l'on pourrait ainsi "neutraliser" au besoin le Conseil des Etats. Il en découle donc qu'il vaut mieux réserver la question de confiance à celle des Chambres qui traite justement la question de fond. Il serait concevable, en théorie, d'admettre sciemment la "neutralisation" du Conseil des Etats et de suspendre partiellement l'égalité des deux Chambres pour donner plus de poids au gouvernement. Il faut de toute façon examiner de manière plus approfondie les détails de ces modalités, en veillant tout particulièrement à ce que la question de confiance reste maniable.

3.1.4.3. Dissolution du parlement

Dans un système parlementaire suisse, et pour stabiliser le gouvernement, il est recommandé de concéder au président de la Confédération (ou au Conseil fédéral) le droit de *dissoudre le parlement avant terme*. Cet instrument fait partie des moyens *traditionnels* de l'exécutif dans les régimes parlementaires. La compétence en revient en général au chef de l'Etat, mais en pratique, c'est souvent la proposition du gouvernement qui est déterminante. La dissolution du parlement ne fait cependant pas seulement partie de l'arsenal traditionnel des régimes parlementaires, elle est bien plutôt - la pratique de plusieurs systèmes l'atteste - un *contrepoids* important - et qui améliore considérablement le fonctionnement du gouvernement - au droit du parlement de contraindre ce dernier à démissionner.

A l'étranger, les obstacles procéduraux à la dissolution du parlement sont plus ou moins importants selon les pays; elle revêt aussi des fonctions diverses. En Grande-Bretagne, par exemple, elle n'est liée à aucune condition particulière et c'est en fait le premier ministre qui en dispose. Là-bas, elle permet surtout à la majorité gouvernementale de fixer les nouvelles élections au moment le plus favorable; elle est donc utilisée relativement souvent. Dans d'autres systèmes, la dissolution du parlement doit remplir certaines conditions ou n'est pas entre les mains du seul gouvernement. Dans ce cas, elle n'a souvent qu'une signification moindre. Cela ne veut pas dire que ces régimes parlementaires pourraient y renoncer. La menace qu'exerce le droit de l'exécutif de dissoudre le parlement représente un élément essentiel, voire indispensable, à certains égards, des mécanismes de confiance. Si cet instrument fait défaut (ou qu'il s'émousse par désaffection), le risque d'instabilité

gouvernementale s'accroît et, dans le pire des cas, le gouvernement peut même être paralysé par le parlement, comme le montre l'exemple des 3^{ème} et 4^{ème} Républiques françaises.⁵⁶

Dans un système parlementaire suisse, la compétence de dissoudre le parlement devrait revenir - comme on l'a déjà vu (cf. ch. 3.1.3.) - au *président de la Confédération* ou alors au collège gouvernemental intervenant à sa demande. Cet instrument "tranchant" ne devrait toutefois pas être laissé au seul jugement du président de la Confédération ou du Conseil fédéral. Pour écarter tout danger d'abus de la part du gouvernement⁵⁷ et pour conférer une certaine stabilité au travail du parlement aussi, il s'impose de soumettre le droit de dissolution à quelques restrictions. Le président de la Confédération (ou le gouvernement) ne devrait pouvoir y recourir qu'à la suite d'une défaite lors d'un vote de confiance, c'est-à-dire après un vote de défiance victorieux ou un échec lors de la *question de confiance*.

Il faudrait envisager en outre d'accorder au gouvernement une certaine liberté quant à la date des *nouvelles élections*, par exemple en statuant que les nouvelles élections auront lieu au plus tard quatre ans après les dernières.

Renoncer au droit du gouvernement de dissoudre le parlement ne pourrait être envisagé que si les exigences quant au succès du vote de défiance sont élevées ("vote de défiance constructif") et que, dans le cas de la question de confiance, la menace du gouvernement de se démettre peut déployer ses effets (indirects) même sans l'"arme" de la dissolution.

3.1.4.4. Autres aspects des rapports entre parlement et gouvernement

Dans les systèmes parlementaires, les rapports entre parlement et gouvernement sont étroits aussi parce que le *parlement* sert traditionnellement de *vivier de recrutement* pour les membres du gouvernement (y compris les secrétaires d'Etat). Que, dans un tel système, la *séparation personnelle des pouvoirs* entre parlement et gouvernement soit réalisée ne joue qu'un rôle secondaire étant donné la symbiose effective du gouvernement et de sa majorité parlementaire. La plupart des régimes étrangers ne connaissent donc pas de restrictions sur ce point. Cela ne garantit pas seulement une certaine sécurité aux membres du gouvernement qui devraient le quitter en cours de législature, contre leur gré ou à la suite de la démission du chef du gouvernement; la compatibilité des mandats gouvernemental et parlementaire permet aussi au gouvernement de mieux expliquer et imposer sa politique au parlement.

En s'inspirant du règlement actuel, il est tout à fait loisible de rester attaché au principe de l'incompatibilité du mandat parlementaire et d'une charge gouvernementale dans un système

⁵⁶ Cf. plus haut, ch. 2.2.2.

⁵⁷ Dans les systèmes parlementaires étrangers, on l'a vu, la décision formelle (sinon matérielle) de dissoudre le parlement incombe au chef de l'Etat et non au gouvernement ou à son chef. Il en résulte un certain effet de filtrage, qui ferait défaut dans un régime parlementaire suisse si l'on y renonçait à un chef de l'Etat (cf. ch. 3.1.1.1.).

parlementaire suisse - ce que prévoient d'ailleurs quelques systèmes étrangers -, peut-être en précisant que, lors de la nomination d'un député au gouvernement, son mandat est suspendu et est exercé temporairement par un suppléant. On peut toutefois envisager aussi de renoncer à l'incompatibilité.

3.2. Mesures complémentaires

Le passage du régime actuel à un système parlementaire suisse, tel qu'on l'a esquissé ici, signifie évidemment qu'il faut prendre congé de quelques règles fondamentales familières de la constitution fédérale. La durée fixe du mandat des instances suprêmes n'existe plus. Le Conseil fédéral est désormais menacé d'être révoqué, même en cours de législature. Le principe de l'égalité de rang de tous les membres du gouvernement est entamé.

Les choses n'en resteront pas à ces quelques changements, si importants soient-ils. Si, en passant au régime parlementaire, on vise également un modèle "bipolaire" de concurrence, ou de coalition concurrentiel (conformément aux prémisses exposées en guise d'introduction, cf. ch. 1., fin), avoir *simplement* réglé le vote de défiance, la question de confiance et la dissolution du parlement ne suffira pas. Si l'on se borne à définir ces instruments, il est à prévoir - du moins à court et moyen terme - que, malgré le changement, il s'instaurera une manière de gouverner qui ne diffère guère de l'actuelle. Les responsables en seront avant tout les *droits populaires* (la démocratie directe), cela à cause de l'effet bien connu qu'ils ont de pousser à la concordance, en particulier le référendum facultatif. Mais d'autres facteurs encore peuvent freiner la mise en place d'un système concurrentiel qui "marche bien". Etant donné la bigarrure de la constellation suisse des partis, la *confrontation* de la *majorité gouvernementale* et d'une *opposition forte*, qui serait si importante pour un modèle "bipolaire" de concurrence, mais aussi pour une coalition, ne parviendra pas à s'instaurer; en effet, dans les conditions actuelles, l'opposition est sans doute trop fragmentée pour être admise comme solution de rechange sérieuse par rapport à la majorité gouvernementale. En outre, à cause de leur composition et de leur mode d'élection, les rapports de force sont assez différents d'une Chambre à l'autre. Si l'on s'en tient au principe de l'égalité de rang des deux Chambres, la confrontation et l'alternance souhaitées du gouvernement et de l'opposition ne s'instaureront pas, ou alors seulement avec beaucoup de difficulté. D'après la représentation actuelle des divers partis aux Chambres, leurs chances de participer au gouvernement seraient inégales. Inversement, certains partis n'entrent guère en ligne de compte comme partis d'opposition à cause de leur "sur-représentation" au Conseil des Etats.

Pour donner au système parlementaire un côté concurrentiel, mais aussi pour ne pas mettre en danger sa "bonne marche", il faut donc envisager sérieusement de modifier d'autres éléments du système politique suisse actuel par des mesures complémentaires. Voici les possibilités et les nécessités les plus importantes (exigeant une modification de la constitution):

- modification du *système électoral* dans l'idée de freiner l'émiettement des partis et d'en favoriser la concentration, voire de l'imposer (cf. ch. 3.2.1.);
- modification du système des *droits populaires* dans l'intention d'en atténuer les effets poussant à la concordance, surtout dans le domaine du référendum facultatif (ch. 3.2.2.);
- remise en question du principe de *l'égalité de rang* des deux Chambres (ch. 3.2.3.).

En dehors de ces questions, on peut encore envisager d'autres mesures complémentaires (ch. 3.2.4.). Il n'est probablement pas nécessaire d'insister sur le fait que, malgré les mesures complémentaires les plus habiles, on ne peut ni susciter ni imposer de force un système concurrentiel. Ces mesures peuvent tout au plus lui préparer le terrain.

Si l'on envisage sérieusement de passer à un régime parlementaire concurrentiel, il est inévitable de remettre en cause des *acquis fondamentaux* du droit fédéral suisse, du moins sous leur forme actuelle. Dans le chapitre qui suit, on examinera d'abord seulement quelles mesures prendre, en cas de changement de système, pour garantir la "bonne marche" d'un système parlementaire suisse concurrentiel. On préparera ainsi le terrain pour répondre à la *question cruciale de l'opportunité d'un changement de système* (ch. 4.). L'exposé qui suit peut se borner à examiner quelques problèmes et conséquences fondamentaux qu'implique un changement de système. Il s'agit essentiellement de répondre à la question de la nécessité de procéder à des adaptations (question du "si") mais moins à celle des modalités d'un nouveau règlement efficace (question du "comment"). L'examen détaillé de ces questions dépasserait d'ailleurs le cadre de la présente étude.

3.2.1. Nécessité de modifier le système électoral

Les systèmes parlementaires modernes tablent sur l'existence de partis politiques. Leur fonctionnement pratique est donc marqué de façon décisive par le *système des partis* sur lequel ils reposent. Dans les systèmes classiques de concurrence "bipolaire", il s'agit de deux "grands" partis; dans les systèmes multipartites, de plusieurs partis se regroupant en coalitions variables (parfois même en "coalition de tous les partis"). Comme le prouve l'expérience, le système des partis n'est pas influencé seulement par les structures sociales et politiques de la population, mais aussi, dans une mesure déterminante, par le *système électoral* qui régit les élections au parlement. En définissant ce système, on peut donc modeler d'une certaine façon la "constellation des partis" et en favoriser, par exemple, la diversité ou la concentration. Parmi les options disponibles quant à la forme des élections au parlement, on retiendra:

- l'élection *majoritaire par circonscriptions à un député*, exigeant la majorité relative (modèle britannique) ou absolue au premier tour, relative au second (modèle français);
- l'élection *majoritaire par circonscriptions à plusieurs députés* (comme les élections au gouvernement et au Conseil des Etats de plusieurs cantons);
- le système *proportionnel*, "pur" ou "tempéré", avec ou sans clause d'interdiction;
- un système *mixte* incorporant des éléments majoritaires et proportionnels.

L'élection au *système majoritaire* à un seul tour, selon le modèle britannique, aboutit en général à la réduction du nombre des partis à quelques-uns seulement, réduction souhaitable dans un régime de concurrence. En revanche, l'élection à la *proportionnelle pure* a tendance à déboucher sur une mosaïque de partis. Les coalitions entre (deux ou) plusieurs partis désireux et capables de gouverner (modèle de coalition) sont alors inévitables. En règle générale, plus le spectre est large, plus la formation du gouvernement est difficile. Dans les conditions institutionnelles du régime parlementaire, les alliances et coalitions gouvernementales hétérogènes, issues d'une multitude de partis de couleur différente, représentent un danger considérable pour la stabilité du gouvernement. En instillant des éléments de proportionnelle dans le système majoritaire ou en recourant à des clauses d'interdiction (analogues à la clause allemande des 5%), on peut freiner l'émiettement excessif des partis au parlement. Dans les deux modèles fondamentaux, le découpage électoral ("géométrie des circonscriptions") joue encore un rôle important. Tant dans le système majoritaire que proportionnel, la dimension et la répartition géographique des circonscriptions influencent de façon décisive les chances des partis et donc leur évolution.

Pour les *élections au Conseil national*, dont il sera avant tout question ici, le droit suisse actuel prévoit le *système proportionnel*, enrichi toutefois de jure et de facto de certains éléments majoritaires. D'une part, grâce au cumul et au panachage, l'élection prend une allure plus *personnalisée*. De l'autre, le découpage actuel des circonscriptions, qui correspondent aux cantons (art. 73 cst.), équivaut *de facto* à une clause d'interdiction qui serait, dans une vingtaine de cantons, de 10%. Cet effet est toutefois atténué fortement par une quantité de facteurs: différences régionales et cantonales considérables de l'effectif des partis, possibilité d'appareillement de listes, absence d'une *clause d'interdiction* au niveau national. La palette des partis représentés à l'Assemblée fédérale - plus d'une douzaine, actuellement, formant neuf groupes parlementaires - peut être qualifiée de nettement bigarrée.

Pour donner au régime parlementaire suisse une *touche de concurrence*, sans en mettre aussitôt en jeu la "bonne marche", il pourrait être nécessaire, à la lumière des expériences étrangères, de favoriser une certaine concentration des partis, voire de la défendre par des mesures actives sur le plan du droit électoral. Dans la situation actuelle, il serait certes possible de "forger" des coalitions gouvernementales relativement stables et homogènes, mais celles-ci n'auraient en face d'elles qu'une opposition extrêmement *hétérogène* et fortement *divisée*. L'émulation et l'alternance du gouvernement et de l'opposition, facteurs essentiels des systèmes parlementaires basés sur la concurrence, en seraient considérablement entravées. Dans ce cas, pourtant, les *droits populaires* pourraient assumer un certain rôle d'opposition et de *contrôle* vis-à-vis du gouvernement. Mais l'objectif fixé ici de donner une touche *concurrentielle* à un système "marchant bien" ne serait pas atteint, car on sait que les droits populaires, du moins sous leur forme actuelle, ont pour effet (secondaire) de favoriser nettement la concordance (cf. ch. 3.2.2.).

Si l'on estime opportun, pour la Suisse, de passer à un régime parlementaire concurrentiel qui "marche bien", il s'avère donc *nécessaire* de modifier le système d'élection au Conseil

national. Cela ne signifie pas qu'il faille réformer "radicalement" le droit électoral et entamer le retour au système majoritaire en vigueur en Suisse jusqu'en 1918.⁵⁸ On peut tout à fait rester fidèle au *principe de la proportionnelle*. Il faudrait cependant envisager quelques modifications de grande portée, comme la refonte du découpage électoral (où les cantons sont les circonscriptions) ou l'introduction d'une clause de d'interdiction *nationale*, ou encore l'attribution d'un certain nombre de sièges au système majoritaire. En ce qui concerne la réforme électorale, et dans l'éventualité d'un passage au régime parlementaire, on pourrait reprendre des travaux préliminaires effectués dans un autre contexte.⁵⁹

La réduction du nombre des partis ne signifierait pas pour autant l'appauvrissement du paysage politique. Dans une certaine mesure tout au moins, la multiplicité des partis serait sans doute remplacée par la diversité à *l'intérieur de ceux-ci*; la pesée des intérêts se ferait en leur sein et non plus entre eux - ce qui accroît la nécessité de garantir et d'améliorer la démocratie à *l'intérieur des partis*. La revitalisation des processus politiques et la relativisation de l'"Etat des partis" dépend aussi des droits populaires, pour autant qu'on veuille et puisse toujours les admettre dans un système parlementaire suisse (cf. ch. 3.2.2.).

Quant à savoir s'il faudrait aussi modifier les règles de l'élection du Conseil des Etats, cela dépend de la fonction que jouera la seconde Chambre dans un système parlementaire suisse, ce dont il sera encore question (ch. 3.2.3.). On peut songer par exemple à une élection à la proportionnelle où les partenaires de la coalition éventuelle s'entendent sur des listes (peut-être apparentées) ou sur des candidats communs.

3.2.2. Nécessité d'adapter (voire de supprimer) les droits populaires

3.2.2.1. Généralités: compatibilité fondamentale du système parlementaire et des droits populaires

La question de la "*compatibilité*" des *droits populaires existants*, en particulier de l'*initiative* (constitutionnelle) et du *référéndum facultatif* (législatif) est incontestablement au coeur de la discussion actuelle sur l'adoption du régime parlementaire en Suisse.⁶⁰

⁵⁸ Le passage à un système majoritaire ne garantit pas à lui seul la concentration des partis, si l'on songe aux racines historiques et aux grandes différences dans la constellation des partis selon les régions, et qu'on tienne compte de la situation actuelle, avec sa nette diversité. - Il est très probable que, dans un système suisse à deux tours (modèle français), il se formerait des alliances hétérogènes différentes par région, qui risqueraient d'entraver la formation d'un gouvernement de coalition.

⁵⁹ Cf. par exemple le rapport de la commission d'étude des propositions de réforme concernant l'élection du Conseil national et l'âge du droit de vote, Berne 1972.

⁶⁰ Cf. par exemple la discussion, le 2 juin 1992 au Conseil national, sur les deux initiatives parlementaires *Vollmer* et *Jaeger* (Bull. off. CN 1992, p. 741 ss.)

Dans les régimes parlementaires existants, la participation de l'électorat au processus de décision politique se borne aux *élections parlementaires*. Cette restriction ne découle pas fatalement de la "nature" du système parlementaire. Dans plusieurs Etats soumis à ce régime, la constitution prévoit expressément de consulter le peuple sur les grandes questions de la collectivité (participation de l'électorat aux décisions importantes de politique étrangère, aux travaux constitutants - sous forme, p. ex., d'un référendum constitutionnel facultatif en Italie -, à la législation sous forme d'un référendum lancé par les autorités - en cas de minorité gouvernementale, comme au Danemark). Le système *italien* connaît même, on l'a déjà signalé (cf. ch. 2.2.4.), un référendum législatif particulier (d'abrogation) demandé par les électeurs. *De jure*, il n'y a donc pas de conflit insoluble entre système parlementaire et droits populaires.

Il faut cependant admettre que la coexistence du système parlementaire et des droits populaires peut compromettre gravement la "bonne marche" du régime. Si l'*électorat* est associé comme *décideur supplémentaire* dans les questions de fond, le déroulement des processus de décision en est forcément modifié de fond en comble. Dans un système parlementaire concurrentiel, la stabilité gouvernementale est compromise en permanence. Il peut aussi s'établir un "chantage au consensus" qui ne menace pas moins la "bonne marche" du système *concurrentiel*. Cet effet des droits populaires ne se remarque pas tellement directement, c'est-à-dire au moment où les électeurs sont convoqués aux urnes, qu'*indirectement* ("menace potentielle", incidences préalables sur le processus législatif et même sur les tractations de coalition et l'élaboration des programmes de législature). Voilà pourquoi le scepticisme vis-à-vis de la coexistence du système parlementaire et des droits populaires est si répandu.

3.2.2.2. Obstacle à la "bonne marche" d'un système concurrentiel

Ce qui est crucial dans le contexte étudié ici n'est pas tant la question générale de la compatibilité du système parlementaire avec les droits populaires qu'une interrogation beaucoup *plus concrète* en deux volets:

- sous leur forme *suisse*, les droits populaires représentent-ils un obstacle *excessif* à la "bonne marche" d'un système parlementaire helvétique axé sur la concurrence?⁶¹ Si oui,
- à quelles adaptations faut-il procéder?

Ces questions ne peuvent être traitées ni résolues ici en profondeur. Des expériences ont bien été faites à l'étranger sur les consultations et les droits populaires, mais étant donné les différences considérables, elles ne peuvent servir que modérément de référence. Quant aux expériences suisses, elles font défaut. En outre les paramètres à appliquer sont très incertains; d'après quels critères juger que tels obstacles sont *excessifs*? Quelles entraves sont encore tolérables et ne compromettent pas, à long terme, la "bonne marche" du système?

⁶¹ Quant aux prémisses, cf. ch. 1., fin.

Malgré ces difficultés d'ordre méthodologique, les réflexions qui suivent donnent à penser que le système suisse des droits populaires représente un *obstacle considérable* à la "bonne marche" d'un régime parlementaire *concurrentiel*. D'une part les droits populaires, le référendum législatif notamment, *compliquent* la mise en oeuvre d'une *politique cohérente du gouvernement* sur laquelle, selon les règles du système parlementaire, les partis au pouvoir seront jugés en cours de législature, mais surtout aux élections parlementaires suivantes. Le gouvernement doit donc mener une "guerre sur deux fronts". Même occasionnel, le recours au référendum législatif et à l'initiative populaire rend plus difficile, voire impossible, au gouvernement de fixer les échéances politiques en fonction des idées arrêtées dans un programme de législature ou un accord de coalition. Cela suffit en soi à créer des tensions considérables au sein d'une coalition et à provoquer des crises de gouvernement. Avec le référendum facultatif, l'opposition, minoritaire au parlement, dispose d'un instrument redoutable pour *bloquer la politique gouvernementale*. On lui rend relativement simple la tâche de faire échouer aux urnes tel projet du gouvernement, de contrecarrer postérieurement et au coup par coup le programme soigneusement dosé du gouvernement, fruit des négociations de la coalition, et de semer la zizanie dans cette dernière. L'opposition n'est même pas tenue de présenter une solution de rechange concrète. Les projets du gouvernement sont menacés d'un *cumul fatal de nons hétérogènes*, d'autant plus qu'il y a de fortes chances pour que la "colère populaire" à l'endroit des autorités, chose qui fait partie de notre culture politique et passe pour l'expression de sa vitalité (NEIDHART), explose lors d'un vote sur un projet du gouvernement.⁶² Trouver alors les options restantes pour un règlement ou une action est une affaire délicate; il faut élaborer péniblement de nouvelles propositions, ce qui peut soumettre les rapports entre coalisés, si importants pour la stabilité gouvernementale, à des tensions considérables. Il demeurera difficile d'interpréter une défaite aux urnes du gouvernement ou de la coalition. Simple critique ponctuelle ou expression de la méfiance vis-à-vis de toute la politique du gouvernement, comme ne manquera pas de l'affirmer l'opposition? On ne pourra pas interpréter chaque défaite comme une critique fondamentale et une demande de démission du gouvernement ou de dissolution du parlement, pas plus qu'un échec analogue du gouvernement au parlement. Mais la querelle quant à l'interprétation du non aux urnes est programmée d'avance. Cette hypothèque grève lourdement la "bonne marche" d'un système parlementaire concurrentiel.

D'autre part les droits populaires, notamment le référendum facultatif sous sa forme actuelle, exercent un effet non négligeable et reconnu d'*incitation à la concordance*, qui tend, à long terme, à faire participer à la responsabilité gouvernementale toutes les forces tentées par le référendum; il n'y a en effet guère d'attrait à former des coalitions "minimales", mais

⁶² Au contraire du député, l'électeur n'a guère de conséquences à craindre de son vote contre le gouvernement qu'il avait encore soutenu aux élections. - Ce phénomène a aujourd'hui une portée encore plus grande du fait que l'allégeance traditionnelle à un parti s'est affaiblie de façon notable.

beaucoup de raisons de réunir de grandes coalitions plus ou moins formelles pour minimiser le risque de référendum. Ces conséquences effectives sont diamétralement opposées à l'objectif d'instaurer un système parlementaire *concurrentiel* (cf. ch. 1., fin).

On peut considérer pour vraisemblable que les *droits populaires*, dans leur *forme* actuelle inchangée, compliqueront singulièrement - s'ils ne l'empêchent pas totalement - la mise en place d'un régime parlementaire normal, axé sur la concurrence. Il ne peut être tout à fait exclu, cependant, qu'une variante particulière - helvétique, en quelque sorte - du *modèle de concurrence* ne s'instaure. Dans un système parlementaire concurrentiel, le gouvernement joue un rôle *partisan*, bien plus que dans notre régime actuel. Si, pendant la campagne précédant une votation, le gouvernement parvient à bien défendre des projets "raisonnables" en mettant tout son prestige en jeu, les électeurs dont la majorité l'a élu n'auront guère de raison de lui refuser leur soutien.⁶³ Il est donc *théoriquement* possible qu'il s'établisse un système parlementaire concurrentiel dans lequel la majorité gouvernementale - composée des mêmes partis pendant quelque temps, mais non pas éternellement - soit confrontée à une *double* opposition: d'une part celle, *permanente*, de l'opposition parlementaire, plutôt fragmentée et hétérogène, contrairement à ce qui est la règle ailleurs, mais capable de provoquer de temps à autre un changement de gouvernement (à l'intérieur de la coalition), et de l'autre celle, *ponctuelle*, de la démocratie directe.

C'est dans ce sens que, sous leur *forme suisse actuelle*, on peut qualifier les *droits populaires*, notamment le référendum facultatif, de *corps étranger* dans un système parlementaire voué à la concurrence. Ils pourraient devenir un "trouble-fête" fâcheux, le cas échéant, et compromettre gravement la stabilité gouvernementale.⁶⁴

⁶³ Il est également concevable que le gouvernement (ou la majorité parlementaire) parvienne à exercer une certaine pression en liant l'objet soumis au vote à une sorte de "question de confiance". Cette procédure est toutefois délicate et peut aller à fin contraire. La réaction appropriée à une défaite aux urnes serait d'ailleurs moins la démission du gouvernement que la *dissolution du parlement*, puisque le conflit se situerait entre le souverain et la majorité parlementaire - situation qui n'est pas tout à fait inconnue du droit constitutionnel suisse actuel, mais qui est restée sans application pratique (cf. art. 120 cst. : en cas de majorité populaire - et d'absence simultanée de majorité parlementaire - en faveur de la révision totale de la constitution, les deux Chambres - et donc aussi le Conseil fédéral, cf. art. 96 cst. - seront renouvelées).

⁶⁴ En ce qui concerne la réalisation du bien commun, l'effet de "trouble-fête" des droits populaires peut être également très bienvenu, dans certaines situations. Le référendum facultatif rend impossible à la majorité gouvernementale de passer avec l'opposition, sans obstacle aucun, des alliances contraires au bien commun. L'initiative populaire permet de soulever des questions politiques que ni la majorité ni l'opposition n'ont posées.

3.2.2.3. Modification du référendum facultatif

Cela soulève la seconde question, celle des *mesures* à prendre pour limiter les entraves excessives à un "bon fonctionnement de la concurrence". Etant donné l'incertitude et la difficulté actuelle à fournir des estimations, *trois options* se présentent:

- On laisse les droits populaires *inchangés*. On tolère les dysfonctionnements provoqués. Comme il est fortement probable que la conséquence en sera l'instauration d'un système de concordance, reposant sur une base beaucoup plus large, plutôt que celle d'une coalition ou d'une concurrence "marchant bien", il faut, pour favoriser cette dernière, chercher des correctifs à *d'autres niveaux*, par exemple celui du droit électoral ou du système bicaméral - ce qui risque d'être une quête incertaine, et en tout cas difficile et longue.
- Ou bien la participation du souverain à l'émergence de la volonté politique est limitée pour l'essentiel aux *élections parlementaires*. Cet *abandon du référendum facultatif* et peut-être aussi de l'initiative populaire n'a guère de chance de trouver de majorité, demain pas plus qu'aujourd'hui. L'adoption et l'extension des droits populaires se sont avérées jusqu'ici irréversibles. La perte de tous les avantages indéniables offerts par le référendum facultatif et l'initiative populaire serait effectivement un prix élevé - trop élevé - à payer pour changer de système. Il s'y ajoute le fait qu'abandonner les droits populaires ne suffit pas à garantir l'instauration d'un régime concurrentiel; même en ce cas, d'autres mesures s'imposent.
- Ou alors on essaye, par étapes peut-être, de *modifier* les droits populaires de telle façon que les *dysfonctionnements provoqués* restent dans une marge tolérable. Cette option devrait être prioritaire. La *tâche principale* est sans contredit la *modification* - graduelle, éventuellement - *du référendum facultatif* (sur quoi se concentrera l'essentiel des premières réflexions qui suivent).

Le *référendum facultatif modifié* doit tenir compte de deux conditions accessoires du régime parlementaire:

- d'une part, il faut qu'il ne compromette pas excessivement la *stabilité du gouvernement* (obstacle au renforcement "disproportionné" de l'opposition, amendement de la forme purement "destructrice" du référendum facultatif sans solution de rechange);
- de l'autre, il ne faut pas qu'il occasionne un "chantage à la concordance" excessif, comme c'est le cas aujourd'hui, chantage qui finit par associer à la responsabilité gouvernementale toutes les forces susceptibles de lancer le référendum.

Examinons maintenant sommairement quelques ébauches de solution, qui peuvent d'ailleurs se combiner.

On peut songer d'abord à relever les *barrières procédurales* que doit franchir le référendum facultatif (augmentation du nombre de signatures, raccourcissement du délai de récolte, etc.). Cela permet certes d'en réduire dans une certaine mesure les contraintes au bénéfice de

la concordance, mais non de les éliminer. On peut aussi envisager des exigences de succès plus élevées au scrutin (quorum à atteindre).⁶⁵

On peut encore prévoir la *transformation* du référendum facultatif dans le sens d'un référendum "*constructif*" tel qu'on en a étudié diverses variantes lors de débats politiques récents. L'idée fondamentale du référendum constructif est que ses initiateurs ne combattent pas simplement telle décision arrêtée par le parlement, mais proposent simultanément une solution de rechange. Une telle transformation consisterait à essayer de prolonger, en quelque sorte, la confrontation caractéristique entre gouvernement et opposition dans la question soumise au vote du souverain. Il s'agirait de choisir entre le projet de la majorité victorieux au parlement et la solution de rechange préconisée par l'opposition (parlementaire ou extraparlamentaire).⁶⁶ Ainsi l'opposition est contrainte de définir clairement sa position et d'assumer devant le souverain la responsabilité de sa solution aux élections suivantes; elle veillera donc à manier le référendum avec précaution. Le souverain joue une sorte de rôle d'arbitre, ce qui diminue considérablement les risques et les incertitudes d'un non vague. Certes, le "chantage à la concordance" subsisterait en partie. Les conséquences de la défaite du gouvernement aux urnes ne seraient pas non plus claires.⁶⁷ Il faudrait probablement renoncer aussi au référendum facultatif traditionnel ou en compliquer au moins l'usage, par exemple en relevant fortement les barrières procédurales par rapport au référendum "constructif".

On peut aussi discuter la *transformation* du référendum facultatif en référendum de *confirmation ultérieure*, qui n'entre en action que lorsque le projet approuvé par le parlement est en vigueur depuis un certain temps. Sous cet angle, le référendum facultatif se rapproche du modèle italien de référendum d'abrogation. Si on combine avec l'intention fondamentale du référendum "constructif", on obtient un instrument de démocratie directe

⁶⁵ Voir par exemple le quorum exigé au § 42 de la constitution danoise, selon lequel un projet du gouvernement n'est repoussé que quand la majorité des votants et au moins 30% de tous les électeurs ont voté contre. - Il serait moins recommandable de faire dépendre le succès du référendum d'un taux minimal prescrit de participation.

⁶⁶ Il serait aussi concevable (et même peut-être souhaitable du point de vue du respect des droits populaires) d'accorder à la majorité parlementaire le droit, dans des questions controversées, de soumettre au souverain diverses variantes. La majorité gouvernementale entamerait ainsi directement le dialogue avec ce dernier; elle couperait l'herbe sous les pieds de l'opposition; le gouvernement sauverait mieux la face, même si sa variante principale échouait en votation populaire.

⁶⁷ La dissolution du parlement est plus logique que la démission du gouvernement, puisqu'il y a conflit entre la majorité parlementaire et le souverain, conflit qu'il est judicieux de trancher par de nouvelles élections. Il faudrait accorder au président de la Confédération ou au Conseil fédéral (cf. ch. 3.1.3.) les compétences nécessaires. La menace de dissolution du parlement peut favoriser le maniement précautionneux du référendum par l'opposition parlementaire, d'autant plus que sa victoire en votation populaire n'implique pas automatiquement celle aux nouvelles élections (gains de sièges, occasion de participer au gouvernement).

qui ressemble un peu à l'initiative populaire. En cas de transformation dans ce sens du référendum facultatif, le rôle d'arbitre du souverain changerait un peu de sens. Les questions de prestige et de rivalité politique entre gouvernement et opposition jouent certes un rôle notable dans la campagne du scrutin, mais celles de la qualité et de la fiabilité de la solution retenue devraient passer au premier plan. Dans cette variante de référendum, toutefois, la votation peut aussi être interprétée ou transformée en véritable question de confiance pour ou contre le gouvernement.

On peut en revanche négliger la transformation du référendum facultatif en un simple *référendum officiel*. L'imposition d'une votation populaire par la *majorité* parlementaire confère au référendum l'allure d'un plébiscite de ratification. Cette transformation du référendum n'a guère de chances d'être adoptée. Avec cette possibilité, qui soulève d'ailleurs des problèmes pratiques et politiques délicats, on s'éloigne trop de l'idée fondamentale du référendum facultatif suisse classique. Il ne serait pas judicieux non plus de transformer le référendum facultatif de manière à ce que (seule) une *minorité qualifiée* du parlement ait la compétence d'y recourir, qu'il s'agisse de combattre un acte complet ou seulement telle de ses dispositions. Cette variante augmente le "chantage à la concordance" et compliquerait singulièrement l'instauration d'un système parlementaire concurrentiel.

Tout bien considéré, il existe quelques possibilités prometteuses de réconcilier les principes de la démocratie directe et de la concurrence. Cependant, même si l'adaptation du référendum facultatif se réalise dans le sens esquissé ici, il reste des incertitudes: la concurrence souhaitée s'instaurera-t-elle vraiment dans la pratique? La stabilité gouvernementale n'est-elle pas trop compromise? Dans la mesure où, dans un système parlementaire de concurrence, le souverain serait aussi appelé à trancher aux urnes des questions de fond, son rôle d'arbitre change forcément de caractère. Le problème du rapport entre la *fonction spécifique* du peuple en tant qu'*arbitre* dans un scrutin sur un point précis et son arbitrage *général* lors des élections au parlement demeurera entier et provoquera de temps à autre de violentes controverses politiques.

3.2.2.4. Renonciation (provisoire) à d'autres modifications

Il n'y a pas que le référendum facultatif qui favorise la concordance et compromette la stabilité gouvernementale; l'*initiative populaire* et d'autres instruments de démocratie directe y contribuent aussi. Leurs incidences et leurs risques éventuels sont cependant nettement moins graves que ceux du référendum facultatif sous sa forme actuelle. Ces autres instruments de démocratie directe, notamment l'initiative constitutionnelle, pourraient sans doute être gardés sans modification durant la première phase d'un passage au système parlementaire, tout en sachant que la tentation serait grande, pour l'opposition, de recourir à l'initiative constitutionnelle pour compenser la perte ou l'absence des possibilités de référendum. La simple éventualité se dessinant ici d'une compromission excessive de la "bonne marche" ne justifie toutefois pas un amendement du droit d'initiative actuel (ou le

relèvement des barrières formelles), d'autant moins que, dans un système parlementaire concurrentiel, l'initiative constitutionnelle peut assumer le rôle important de soulever des questions qui ne préoccupent pas encore - ou trop peu - le parlement.

3.2.2.5. Compensations éventuelles

Le passage à un système parlementaire *concurrentiel* implique des restrictions substantielles du système familial et éprouvé des droits populaires. Selon toute prévision, l'abandon de certaines possibilités de référendum est inévitable, si l'on veut assurer la "bonne marche" du système à créer, basé sur la concurrence. Le prix à payer pour ce changement paraîtra élevé à plus d'un. Ce n'est pas sans raison que le modèle suisse de la démocratie directe passe pour une *force*, et non une faiblesse, de son système politique. Rien que pour cela, il faut donc une certaine témérité pour s'aventurer dans des réformes en ce domaine.⁶⁸

De toute façon, réduire certaines possibilités de référendum ne signifie pas forcément que les citoyens soient privés notablement de leurs chances d'influencer le cours de la politique. En passant au système parlementaire, notamment celui basé sur la concurrence, les *élections au parlement* gagnent en importance. On ne peut donc accuser hâtivement le changement de système de "démanteler" la démocratie. Contrairement à maintenant, le souverain n'aura pas seulement, selon toute prévision, une influence sur la *couleur* du gouvernement, mais en outre sur le *choix de la personne du président de la Confédération*, voire des autres membres du gouvernement. Il ne faut pas oublier non plus que, sur les *plans cantonal et communal*, le souverain conservera, sur des questions qui concernent souvent l'individu tout autant que la politique nationale, des droits populaires étendus (et des possibilités d'influence).⁶⁹ Suite à un changement de système, la transformation du référendum facultatif offre enfin l'occasion d'expérimenter de nouvelles formes de référendum, comme le référendum "constructif" ou certaines variantes voisines de l'initiative populaire (cf. ch. 3.2.2.3.).

Malgré toutes les incertitudes, une chose demeure: la question du changement de système nous oblige à réfléchir de nouveau aux conséquences, souhaitables ou fâcheuses, et au rôle des droits populaires de démocratie directe. Ceux-ci doivent-ils être orientés au premier chef vers la participation du citoyen aux décisions ? Faut-il les concevoir plutôt comme instruments de contrôle? D'un contrôle où s'exprime la responsabilité politique des instances suprêmes de l'Etat? Ou faut-il y voir avant tout un moyen d'influence (de plus) à la disposition des groupements et organisations déjà actifs dans l'arène politique?

⁶⁸ Il appert cependant que la question de l'adaptation du "système" actuel des droits populaires se posera de toute façon, même sans changement fondamental du système politique.

⁶⁹ Dans divers cantons, les droits populaires sont même en voie de développement.

3.2.3. Faut-il modifier le système bicaméral actuel?

Les systèmes parlementaires présentent de profondes différences quant aux *compétences* et à la *composition* de la *seconde Chambre du parlement* (qui existe dans la plupart des régimes parlementaires, mais non dans tous). Le maintien de la forme actuelle du Conseil des Etats en tant que seconde Chambre, *égale en droit*, du parlement peut entraver sérieusement l'instauration d'un système concurrentiel et sa "bonne marche". D'une part les bases électorales et la couleur des deux Chambres diffèrent profondément, ce qui complique notablement la formation de coalitions et peut provoquer de larges alliances gouvernementales, rendant alors impossible l'émergence d'une opposition viable et combative. On court en outre le risque de conflits entre les deux Conseils sur des questions de fond, conflits qui bloquent la politique du gouvernement et en compromettent la stabilité. Enfin l'actuel système bicaméral intégral menace de porter préjudice à un des avantages principaux d'un régime parlementaire concurrentiel, l'efficacité et la rapidité des processus de décision.

En cas de changement de système, il n'est naturellement pas nécessaire d'aller jusqu'à supprimer immédiatement le Conseil des Etats ou fusionner les deux Conseils en une Assemblée fédérale. Mais il faut envisager de réduire l'égalité des deux Chambres sur certains points. Etant donné ses autres avantages et incidences, il faudrait étudier surtout un modèle dans lequel les deux Chambres collaborent *en se partageant le travail* et disposent de compétences tantôt communes, tantôt exclusives.

Le Conseil des Etats pourrait par exemple être doté de prérogatives dans le domaine de la politique étrangère, du personnel de la Confédération et, en particulier, de la législation des Etats fédérés. En contrepartie, le Conseil national garderait la "primauté" dans le domaine de la législation fédérale "courante" ou du budget, soit qu'on lui accorde des compétences décisionnelles exclusives, soit qu'on n'octroie au Conseil des Etats, sur ces questions, qu'un veto suspensif en vertu duquel le Conseil national serait obligé de procéder à une seconde lecture, en tenant compte des objections de la chambre des Etats.

Vu la structure fédéraliste de la Confédération, qu'il importe de continuer à respecter dans un régime parlementaire, la définition de la seconde Chambre comme véritable *représentation des cantons* constitue une autre possibilité intéressante.⁷⁰ En cas de rapprochement ultérieur de la Suisse et de l'Europe, cette variante gagnerait en actualité et en attrait, même d'ailleurs sans changement éventuel de système.

⁷⁰ Par exemple sur le modèle du *Bundesrat* allemand.

3.2.4. Autres mesures complémentaires

Outre les mesures complémentaires examinées plus haut en détail, on relèvera sommairement les éléments suivants:

Dans l'intérêt d'une "bonne marche" du système parlementaire suisse, il est indispensable de prévoir aussi certaines mesures dans le domaine du parlement. La question primordiale est celle d'une extension des droits de la minorité, en particulier quant à ses compétences en matière de surveillance, afin d'opposer un contrepois efficace au "front unifié" du gouvernement et de la majorité parlementaire. D'autres éléments d'une réforme du parlement pourraient en favoriser la "bonne marche". En revanche, la suspension ou la modification de la clause interdisant les "instructions" (art. 91 cst.) ne s'impose pas nécessairement. La *discipline de groupe*, condition essentielle de la "bonne marche" d'un système parlementaire concurrentiel, repose sur des sanctions de nature *politique*, non juridique. L'interdiction des instructions n'en est donc pas affectée directement.⁷¹ On peut renoncer encore à certaines prescriptions officielles concernant les tractations et la conclusion d'accords de coalition entre partis représentés au parlement.

Il faut envisager en outre le *développement de la juridiction constitutionnelle au niveau fédéral*, surtout comme compensation à la perte de "pouvoir de surveillance" du parlement. En revanche, la création d'un poste véritable de *chef de l'Etat*, à fonction représentative, n'est pas indispensable. Les compétences qui lui incombent dans d'autres systèmes parlementaires, en particulier quant à la formation du gouvernement et la dissolution du parlement, peuvent être attribuées à d'autres instances (cf. ch. 3.1.1.).

3.2.5. Modifications juridiques nécessaires

La transition du régime suisse actuel à sa forme "parlementaire" future est un processus très complexe, qui présentera sans doute mainte difficulté pratique. Ce n'est cependant pas ce dont il va être question ici (voir ch. 6.), pas plus que de décider quelles méthodes sont les plus appropriées pour changer de système. Il s'agit simplement de signaler, dans un tour d'horizon général, les nombreuses modifications du droit auxquelles il faudrait procéder en cas de changement de régime.

Au niveau *constitutionnel*, la révision fondamentale des dispositions concernant les autorités fédérales s'impose. L'élément central en est la modification des attributions du *Conseil fédéral*. Seraient touchés en particulier les articles 95 à 97 cst. (pas de nombre statutaire des membres, pas de durée établie du mandat, nomination et révocation des ministres par le chef du gouvernement, président de la Confédération en tant que chef du gouvernement), les articles 103 cst. (niveaux présidentiel, collégial et départemental), et 105 cst. (Chancellerie

⁷¹ Cf. JEAN-FRANCOIS AUBERT, Commentaire cst., ad art. 91; 6,9.

fédérale en tant qu'état-major du président de la Confédération). Dans le domaine du parlement, il faudrait modifier notamment les articles 73 cst. (élection au Conseil national, proportionnelle améliorée, découpage électoral), 76 cst. (pas de législature rigide, dissolution du Conseil national), 80 ss. cst. (mode d'élection et composition du Conseil des Etats), 84 et 89 cst. (rapports entre les Conseils), 85 cst. (élection du Conseil fédéral), 88 cst. (majorité qualifiée pour certains votes) et quelques autres. Il faudrait réviser encore les dispositions concernant le référendum facultatif (art. 89 et 89 bis cst.) et la définition actuelle de la juridiction constitutionnelle (art. 113 cst.).

Au niveau *législatif*, les principales révisions à entreprendre seraient celle des lois sur les rapports entre les Conseils (LREC), les droits politiques (LDP) et l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), actuellement encore loi sur l'organisation de l'administration (LOA).

3.3. Conséquences d'un passage au régime parlementaire

Quelles conséquences à long terme provoquera l'instauration en Suisse d'un régime parlementaire *concurrentiel*, en cas de succès? Il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de faire à ce sujet des pronostics fiables. Il faudrait d'abord étudier plus à fond certaines questions et faire des choix. D'autre part - et c'est là que se dessine une difficulté majeure - il est presque impossible d'évaluer comment les nombreux partis et politiciens se comporteront sur un terrain nouveau, avec des "règles du jeu" en gestation. Etant donné les particularités initiales du système suisse, l'étude des régimes étrangers n'est guère instructive. Il est néanmoins possible, à la lumière de certaines expériences étrangères, de relever sous forme de thèses quelques *tendances possibles*.

3.3.1. Conséquences éventuelles dans le domaine des institutions politiques

3.3.1.1. Gouvernement et formation du gouvernement

Dans un système parlementaire suisse, le Conseil fédéral évolue beaucoup plus qu'aujourd'hui en tant que "*parti*" sur la scène politique. Le changement de système met fin à son statut actuel "au-dessus de la mêlée". Les membres individuels du gouvernement sont aussi perçus davantage comme "gens de parti" (et se comportent donc de même). Il peut en découler de nombreuses tentations. Il n'en est que plus important que l'opposition et l'opinion publique exercent un contrôle politique efficace.

Etant donné l'effectif actuel des partis, il ne faut pas compter sur le "gouvernement d'un seul parti" dans un délai prévisible; la formation d'une coalition de deux ou plusieurs partis "capables de gouverner" paraît inévitable. Quant au choix des membres du gouvernement, les critères *régionaux, linguistiques et d'égalité des sexes* continueront à jouer un rôle important - même sans obligation juridique - à côté de la question de l'appartenance à tel

parti. La nomination du gouvernement sera précédée de tractations et on conclura des accords de coalition. On foulera ainsi une terre nouvelle (de même qu'avec le programme de législature issu des pourparlers), car on ne peut comparer ces processus aux discussions, rencontres et arrangements actuels entre partis (ou entre gouvernement et partis gouvernementaux), ni même à l'élaboration des "grandes lignes de la politique gouvernementale". Selon les accords passés entre les partis gouvernementaux, une certaine rotation (à base régionale ou de couleur politique, p. ex.) est concevable, pour le poste du chef du gouvernement, entre autres. Quelle que soit la répartition des compétences entre Conseil fédéral, président de la Confédération et conseillers fédéraux individuels, le président de la Confédération devra forcément assurer un rôle de chef dans un système parlementaire "marchant bien"; le cabinet du Conseil fédéral est un *collège dirigé*. En plus des prérogatives politiques du président de la Confédération, la pression extérieure fait d'ailleurs que les membres du gouvernement soient plus liés par la "discipline de cabinet". L'homogénéité du gouvernement augmente. Cela n'exclut pas que les changements à la tête des ministères s'accélèrent et qu'il se produise une sorte de renouvellement constant de l'équipe gouvernementale.

On juge davantage le gouvernement, et surtout le président de la Confédération, leur "succès global", ce qui oblige les ministres à axer leur activité sur "le tout" et contrebalance dans une certaine mesure la "départementalisation" de la politique. L'évolution inverse n'est toutefois pas exclue: un président de la Confédération faible ne parvient pas à maintenir l'unité du gouvernement; la "départementalisation" augmente. Le poids politique d'un membre individuel du Conseil fédéral dépend essentiellement de la marge de manoeuvre que lui laissent le programme de législature et le président de la Confédération.

Avec le temps, la coalition gouvernementale manifesterá inévitablement des traces d'usure; les partis qui n'auront pas été associés au premier gouvernement "parlementaire" ou qui, à l'heure actuelle, ne semblent pas entrer en ligne de compte, en profiteront et auront tôt ou tard l'occasion de passer du "banc de l'opposition" à celui du gouvernement, pour autant qu'ils soient "aptes" à gouverner.

3.3.1.2. Rapports entre le Conseil fédéral et le parlement

Le parlement conserve ses quatre attributions principales, la législation, la nomination du gouvernement (ou au moins du président de la Confédération), le budget et le contrôle de l'exécutif. Mais par rapport à aujourd'hui, les accents se déplacent. Le Conseil fédéral et la majorité parlementaire collaborent étroitement et forment un front unifié nettement plus marqué qu'aujourd'hui. Pour ce qui est des contenus, la collaboration des pouvoirs s'inspire du *programme de gouvernement* issu d'un ou plusieurs programmes de parti et d'éventuels accords de coalition. En cas de "bonne marche", les décisions se prennent plus rapidement, tant au niveau du gouvernement que du parlement: la faculté d'action du gouvernement se renforce; mais il sera affaibli si les conditions préalables ne sont pas entièrement remplies, ni

les mesures complémentaires prises. Grâce aux instruments de la question de confiance, du vote de défiance et de la dissolution du parlement, Conseil fédéral et majorité parlementaire sont soudés plus étroitement que jusqu'ici en une "communauté de destin". Que le retrait de la confiance au gouvernement soit probablement rare dans un système parlementaire suisse ne signifie pas que ces instruments soient sans importance. L'existence de ces mécanismes spécifiques de responsabilité renforce l'*obligation de s'entendre au sein du camp gouvernemental*. Le prix à payer pour se désolidariser de la politique gouvernementale est élevé: on risque l'éclatement de la coalition, la démission du gouvernement ou de nouvelles élections. C'est pourquoi, dans le camp gouvernemental, on s'efforcera de respecter la *discipline de groupe et de cabinet*. Il en résulte un affaiblissement net de la notion classique de séparation des pouvoirs. Le clivage entre le gouvernement et le parlement est remplacé par celui du gouvernement (majorité parlementaire) et de l'opposition.

3.3.1.3. Rôle des citoyens actifs

Le droit politique principal du citoyen est celui d'élire les députés; l'importance des votations sur des textes diminue par rapport à aujourd'hui. Le système des droits populaires subit un changement de cap; le passage à un nouveau régime oblige à revoir le rôle qu'on entend attribuer aux droits politiques (cf. ch. 3.2.2.5.). Les élections (et la campagne les précédant) deviennent encore plus que maintenant l'enjeu de la compétition des partis en quête de voix. L'électeur vote en faveur d'un "programme politique". Lors de la campagne électorale, la question de la participation au gouvernement (offres et accords de coalition) occupera davantage qu'aujourd'hui le devant de la scène. En tant que candidats potentiels au poste de président de la Confédération, les *chefs de parti* seront plus sous le feu des projecteurs pendant la campagne. L'influence du souverain sur la nomination et la révocation du gouvernement croît. L'issue des élections devrait être un facteur déterminant de la couleur politique du Conseil fédéral et en particulier du choix du président de la Confédération. Selon le résultat des élections et la constellation des partis, la volonté des électeurs sera plus ou moins occultée par l'influence des partis. Ces derniers nomment en effet leur leader et donc le chef potentiel du gouvernement; ce sont les partis ou leurs directions qui décident d'entrer dans telle coalition pour tel programme. Le souverain se voit néanmoins attribuer le rôle non négligeable d'arbitre en cas de conflit entre le gouvernement (ou la coalition) au pouvoir et l'opposition. Cela a des incidences décisives sur l'attitude des acteurs politiques, notamment à la veille des élections. On évite les décisions impopulaires; on fait des promesses électorales et on parle de récompenses. La politique est marquée davantage par la "réflexion et l'action en termes de législation".

3.3.1.4. Parlement et travail parlementaire

Les travaux du parlement seront marqués par la confrontation du gouvernement et de l'opposition. L'oeil rivé sur les élections suivantes, les partis d'opposition doivent tenter de se

faire valoir - au parlement aussi bien que dans l'opinion publique - comme solution de rechange valable au gouvernement du moment (ou à certains membres de la coalition). La polarisation accrue des débats du parlement est probable, mais elle n'en affectera pas tous les travaux. Dans plusieurs domaines, le contraste entre gouvernement et opposition ne sera pas particulièrement affirmé; d'autres ne se prêtent pas à la mise en valeur des partis. Il n'est pas exclu, cependant, que de temps en temps de petites différences soient exploitées à fond. La politique sera de toute façon plus marquée par la compétition des idées, ce qui favorisera la *faculté d'innover* du régime.

Le passage à un système parlementaire concurrentiel n'implique pas forcément que le parlement soit réduit à n'être plus qu'une "chambre d'enregistrement" pour une politique décidée ailleurs; l'Assemblée fédérale peut rester "parlement de travail". Même dans un système concurrentiel, le travail des commissions parlementaires reste important et conserve, dans une certaine mesure, son caractère plutôt technique - encore que l'évolution contraire ne puisse être exclue. D'une manière générale, le parlement connaîtra sans doute une professionnalisation accrue, même si le changement de système n'exige pas forcément le passage à un parlement professionnel.

La marge de manoeuvre du *député individuel* risque de fondre. Les groupes (et les partis) de la majorité aussi bien que de l'opposition devront parler davantage d'une seule voix. Il en résultera un supplément notable d'autorité pour la direction des groupes. Les caciques des groupes et des partis occuperont plus souvent le devant de la scène. Le député individuel devra probablement se spécialiser davantage. En cas de rapports de force à peu près égaux, il faudra observer une stricte *discipline de groupe*, du moins sur les questions essentielles de la politique gouvernementale, ce qui représente une rupture avec la pratique parlementaire actuelle. Dans les régimes étrangers, cela est compensé par des possibilités d'avancement intéressantes pour le député qui fait preuve de "bonne conduite" (appel à la direction du parti ou à un ministère). Au parlement, l'allégeance au parti est encore renforcée par le fait qu'un député dépend davantage de l'appui de celui-ci pour être réélu et que, dans un système parlementaire concurrentiel, son succès personnel est davantage fonction de l'*image* politique du parti.

3.3.1.5. Rôle de l'administration

Dans l'écheveau des pouvoirs étatiques, il est difficile de prédire les effets qu'aura le passage à un système parlementaire concurrentiel sur l'administration. On ne peut exclure une politisation accrue, puisqu'elle sert un exécutif qui joue un rôle de parti politique plus accusé qu'aujourd'hui. Dans certains systèmes étrangers, on constate un "découplage" des niveaux politique (membres du gouvernement) et administratif. L'administration restera pourtant la garante de la *continuité* du travail de l'exécutif, quels que soient les changements de gouvernement et de politique à court terme. Il n'est même pas exclu qu'elle y gagne en influence.

3.3.1.6. Surveillance démocratique

A la suite de l'entente politique entre gouvernement et majorité, le contrôle du gouvernement par le parlement est effectivement restreint. Il en résultera un déplacement d'accent dans l'exercice parlementaire de la haute surveillance. La fonction de chien de garde incombera surtout à l'opposition, qui utilise le parlement comme tribune officielle de la critique. Le droit d'interpellation devient un instrument de contrôle parlementaire important, car en y recourant, l'opposition peut contraindre le gouvernement à prendre position officiellement sur des questions brûlantes. Le souverain (nouvelles élections) et l'opinion publique (critique de la politique gouvernementale) reçoivent aussi un rôle de surveillance politique non négligeable, alors que le poids des droits populaires pourrait diminuer quelque peu. Mais même modifié, le droit de référendum offre encore un "potentiel de contrôle" élevé. Le maintien de l'initiative populaire sous sa forme actuelle permet d'inscrire à l'ordre du jour politique des sujets encore négligés ou trop peu étudiés au parlement. L'initiative populaire peut toutefois paralyser les mécanismes parlementaires (échancier, accords).

3.3.1.7. Incidences quant au fédéralisme et aux minorités

L'influence des *cantons* sur la politique fédérale dépendra dans une grande mesure du rôle attribué au futur *Conseil des Etats*. Etant donné les moeurs fédéralistes solidement ancrées de la Suisse, il n'est pas à craindre que l'on tienne trop peu compte des régions et des langues lors de la formation du gouvernement. Il est délicat, en revanche, d'évaluer quelles incidences l'existence d'un régime parlementaire aura, à la longue, sur les *systèmes cantonaux*. Du point de vue strictement juridique, il n'y a aucune obligation pour les cantons de s'aligner sur la Confédération. Mais on ne peut exclure qu'à la longue, une contrainte indirecte, objective, ne pousse tel canton à changer lui aussi de régime. Contrairement au schéma fédéraliste habituel, on aurait alors un changement "de haut en bas". Il n'en demeurerait pas moins que des coalitions gouvernementales différentes de la coalition fédérale continueront à se former au niveau cantonal.

Il est difficile de dire à quel point on tiendra compte des *minorités régionales ou autres* lors de la définition de la politique gouvernementale. Il est indéniable que les systèmes parlementaires, surtout ceux basés sur la concurrence, ont une certaine tendance à la centralisation en politique; en outre, le régime parlementaire accentue davantage la différence entre gagnants et perdants, ce qui augmente le risque que des soucis légitimes des minorités soient négligés. Mais vu le respect bien ancré du fédéralisme et du droit des minorités dans ce pays, il n'est guère à craindre que les préoccupations de ces dernières soient fréquemment foulées aux pieds. Le cas échéant, tout dépendra néanmoins de la constellation des partis, du rôle futur du Conseil des Etats dans la politique fédérale, de la base électorale de la coalition gouvernementale - cette dernière pouvant avoir besoin de l'appui de minorités pour imposer sa politique -, voire de la forme du droit électoral. Le changement de système n'implique donc pas automatiquement un moindre respect des

minorités; au contraire, celles-ci peuvent même jouer un rôle disproportionné, si bien que c'est plutôt la question de l'équilibre raisonnable et équitable des positions qui l'emporte. Complétée par les "barrières" juridiques actuelles, la tradition politique éprouvée de respect des minorités devrait suffire, pour le moment, à assurer que gouvernement et majorité parlementaire ne les écrasent sans ménagement.

3.3.2. Incidences éventuelles sur les pouvoirs intermédiaires

Il est encore plus difficile de prévoir les conséquences d'un passage au régime parlementaire concurrentiel sur les "pouvoirs intermédiaires". On ne peut donc faire état que de *certaines tendances*.

3.3.2.1. Partis

Pour peu qu'on prenne encore des mesures complémentaires dans le domaine du droit électoral, il est probable qu'à moyen ou long terme, l'éventail des partis se modifiera pour se refermer. Marqué par un fédéralisme poussé, le système actuel sera en outre soumis sans doute à une pression centralisatrice considérable ; le centre de gravité se déplacera donc vers des partis nationaux forts. Comme les groupes parlementaires, les partis devront se présenter en rangs *plus serrés*. Les directions de parti (et de groupe parlementaire) auront tendance à y gagner en influence, d'une part en ce qui concerne la définition de la politique gouvernementale - affaire traitée surtout, et naturellement, dans les tractations de coalition dominées par les directions de parti - et, de l'autre, quant à la composition personnelle du gouvernement. La question de l'aptitude des partis à gouverner et à se coaliser sera encore plus qu'aujourd'hui au coeur de la discussion politique. Il faut s'attendre à ce qu'on se dirige vers une sorte d'"Etat de partis". Plus que jamais, le système parlementaire "produira" des vainqueurs et des perdants. Il offrira des possibilités de carrière aux personnes douées qui s'engagent en politique, ce qui rendra à celle-ci un certain attrait. Cependant, dans un système parlementaire concurrentiel, la Roche tarpéienne sera plus proche du Capitole que dans le nôtre.

3.3.2.2. Groupes de pression et médias

En ce qui concerne les *groupements d'intérêts*, il est difficile de faire des pronostics généraux. Selon la forme des droits politiques de démocratie directe (modification du référendum facultatif), les "lobbies" exerceront leur pression soit par les canaux éprouvés, soit par de nouvelles voies. Il est tout à fait possible que, face à eux, le gouvernement et l'administration se trouvent quelque peu renforcés, surtout quand, confrontée à une opposition forte et disciplinée, la coalition gouvernementale sera contrainte, pour des considérations électorales, de mener une politique tournée plutôt vers les électeurs et le bien public. Inversement, la gêne financière des partis (campagne électorale) peut occasionner de

nouvelles dépendances. Quant au député individuel, obligé de suivre davantage les consignes du parti, il sera plutôt moins susceptible de céder aux sirènes des groupes de pression.

Pour différentes raisons, le rôle des *médias* en politique pourrait bien gagner en importance. Trois exemples suffiront. D'une part, en cas de changement de système, il faut s'attendre à ce que l'intérêt politique se concentre sur une personnalité hors du commun (ce qui semble répondre, aujourd'hui déjà, à un besoin très répandu). Les personnes du président de la Confédération, de ses équipiers et de ses adversaires les plus importants, seront les cibles privilégiées des médias. Ces protagonistes du système parlementaire sauront à leur tour se mettre en scène le plus avantageusement possible. D'autre part, l'opposition en *appellera constamment*, par le canal des médias, non seulement au parlement, mais surtout à l'*opinion publique* et au souverain, et attaquera la politique du gouvernement pour qu'il se trouve au plus bas de sa popularité lors des élections suivantes. Il y a enfin un risque que les partis - voire le gouvernement - ne cherchent à manipuler les médias, notamment la presse électronique.

4. Opportunité d'un changement de régime

Dès la présentation introductive du régime parlementaire, on a relevé d'une manière générale les atouts et les faiblesses de ce modèle (cf. ch. 2.3.). Tels qu'ils ont été exposés ici, les *avantages et inconvénients* d'un système parlementaire *suisse*, basé sur la concurrence, reflètent ces qualités et défauts généraux.

4.1. Avantages d'un changement de système

A condition de "bien marcher", un régime parlementaire suisse répondrait à plusieurs exigences de toute communauté moderne.⁷²

- Processus de décision plus rapides permettant aux instances dirigeantes de l'Etat de mieux agir et réagir à *temps*. Le gouvernement est en mesure d'assumer son rôle directeur, ce qui favorise la *capacité d'action* de l'Etat, sur le plan tant national qu'international. D'une manière générale, on peut agir plus rapidement et de manière plus tranchée.

⁷² Pour les critères et objectifs d'une réforme du système gouvernemental suisse, cf. GROUPE DE TRAVAIL STRUCTURES DE DIRECTION DE LA CONFEDERATION (GSDC), Rapport intermédiaire relatif à l'étude sur les structures de direction de la Confédération. Nécessité et critères d'une réforme du Gouvernement - Modèles de Gouvernement (du 23 novembre 1991), FF 1992 II 1014 ss., en particulier 1034 ss. - Les critères principaux sont: maniabilité, capacité de décision et d'action, compétence technique, faculté d'innover et de mettre en oeuvre, aptitude à la communication, autorité, structures et fonctions transparentes et humaines, limitation du pouvoir, responsabilité, stabilité.

- La possibilité de *révoquer* le président de la Confédération (ou le Conseil fédéral) et de *changer de gouvernement sous la contrainte des électeurs* remplit les conditions préalables du *responsible government*. Dans la pratique suisse, l'accent portait jusqu'ici sur la légitimation démocratique du gouvernement lors de son *investiture*, alors que la démission d'un poste gouvernemental y est considérée comme étant largement du ressort personnel. Dans le système parlementaire, la démocratie est conçue autrement: elle n'implique pas tant la possibilité d'élire le gouvernement que celle de le *révoquer* au terme d'une procédure démocratique. La possibilité de révoquer démocratiquement le gouvernement compense la légitimité démocratique moindre des membres individuels du Conseil fédéral - qui varie d'ailleurs en fonction de la solution retenue pour la nomination du gouvernement. Le souverain suisse joue davantage un rôle d'arbitre que jusqu'ici, les électeurs y gagnent en influence effective sur le programme du gouvernement et la composition politique du gouvernement. Il n'y a donc pas seulement un *rapport de responsabilité plus direct* entre parlement et gouvernement, mais aussi entre majorité parlementaire et *électorat*.
- Par rapport à maintenant, la *concurrence permanente des partis* peut renforcer la *faculté d'innovation* du système politique suisse. L'opposition est contrainte d'élaborer des solutions de rechange valables et de les exposer clairement. Il y a davantage d'intérêt à rechercher sans arrêt les défauts et les faiblesses du gouvernement et de sa politique, ce qui tend à mettre plus vite les mauvais choix en lumière. Dans le meilleur des cas, la coalition gouvernementale est davantage contrainte à l'anticipation. Il pourrait résulter de tout cela une transparence accrue des positions politiques. Dans la pratique politique, les régimes parlementaires *concurrentiels* s'avèrent d'ailleurs *souples et innovateurs*.
- A plusieurs points de vue, le passage au régime parlementaire *faciliterait* l'action du gouvernement suisse sur le plan international (nombre plus élevés de ministres, congruence accrue des ministères). L'accélération des processus de décision facilite en outre la coordination *temporelle* des législations suisse et européenne. En cas d'entrée de la Suisse dans l'EEE ou la CE, la détermination de la *position suisse* dans leurs instances se ferait plus rapidement. En cas de passage au régime parlementaire et d'entrée dans la CE, il sera facile de répondre à la question de savoir qui représente la Suisse au *Conseil de l'Europe*, lequel réunit les chefs d'Etat et de gouvernement (président de la Confédération) des Etats-membres.
- Le système parlementaire concurrentiel offre aux politiciens un champ d'action intéressant et des possibilités de carrière plus larges, ce qui *stimule leur motivation*.
- Le changement de système répondra idéalement au besoin très répandu d'une "personnalisation" accrue de la politique.

4.2. *Faiblesses et risques d'un système concurrentiel*

D'un autre côté, il est indéniable qu'un système parlementaire suisse basé sur la concurrence, si élaboré soit-il, comporterait des *risques et des faiblesses*:

- Même si toutes les mesures imaginables sont prises, le risque d'*instabilité* gouvernementale et celui de crises de gouvernement *sont permanents*. Si le système parlementaire peut sembler plus efficace que le régime suisse actuel, il n'en reste pas moins plus *susceptible de dérangement*, surtout dans les périodes de *transition* et de crise, où la stabilité du système est mise à rude épreuve. Un certain risque réside déjà dans la modification de la constellation des partis et dans le déclin constant de l'attachement des électeurs à leur parti, déclin que l'on observe déjà en Suisse. De nouveaux "vetos potentiels" surgissent; les électeurs-girouettes gagnent une importance démesurée. Les élections ne donnent que des majorités floues ou instables, ce qui complique la formation du gouvernement. On ne peut nier qu'il y ait risque de *blocage*, si efficaces que soient au fond les processus décisionnels. L'incertitude se répand. L'exemple de l'étranger montre que, dans ces situations de crise, on réclame souvent un chef d'Etat fort. Ou alors on se rabat sur un gouvernement d'"union nationale" dont le modèle est la concordance.
- Le passage au régime parlementaire entraîne irrémédiablement une certaine *cristallisation* du système autour de la *personne du président de la Confédération*, encore qu'en Suisse, une forte personnalité ne puisse s'imposer comme seul protagoniste. Etant donné les conditions institutionnelles et politiques, et dans l'optique des élections à venir, le président de la Confédération sera obligé de rechercher une base large et le compromis. En dépit de la tradition "collégiale" suisse, il ne devrait pas être trop difficile de s'habituer à ce que le président de la Confédération joue un rôle directeur plus ou moins marqué. Ce qui pourrait faire problème, en revanche, est de confier ce poste à une personnalité trop *faible*, incapable d'assumer son rôle de leader. Certes, le système parlementaire comporte des mécanismes de révocation. Mais, pour des raisons tactiques, ils ne seront peut-être pas utilisés. On ne peut nier le risque que, de temps à autre, le gouvernement et la politique ne "perdent le contrôle".
- Malgré toutes les précautions prises, il n'est pas exclu que, dans un système parlementaire suisse, une coalition gouvernementale relativement homogène n'ait en face d'elle qu'une opposition *hétérogène*, fragmentée, donc *peu combative*, dont il ne se dégage aucune perspective valable de changement du gouvernement, voire seulement de la composition de la coalition. Dans pareille situation, vu les rapports de force au parlement, la question du *contrôle démocratique du pouvoir exécutif* peut poser un *problème sérieux*. Le maintien des droits populaires de démocratie directe n'est qu'un antidote relatif.
- Les processus décisionnels plus rapides et plus efficaces qui résulteraient d'un système parlementaire suisse ne garantissent pas en eux-mêmes des décisions de *haute qualité*.
- Etant donné la plus grande importance des élections, on raisonnera davantage en termes de législature. La continuité de la politique est compromise. Plus que jamais, le Conseil fédéral est condamné à réussir. Conseil fédéral et majorité parlementaire auront tendance à éviter les décisions impopulaires et à faire des cadeaux électoraux; les partis d'opposition feront aussi des promesses électorales populaires, qu'il leur faudra tenir en cas de victoire. Il y a donc risque qu'en cas de changement fréquent de gouvernement, la

politique ne suive un cours en zig-zag, ce qui peut justement compromettre la prospérité en période d'incertitude économique.

- Même si, dans un régime parlementaire suisse basé sur la concurrence, les préoccupations des minorités ne sauraient être entièrement négligées (cf. ch. 3.3.1., fin), la *capacité d'intégration* du système en aura quand même souffert. Le processus décisionnel ne produit pas que des gagnants, mais aussi - par rapport à aujourd'hui - un plus grand nombre de perdants. Le régime parlementaire ne remplit donc qu'insuffisamment son devoir essentiel d'intégration, lequel est indispensable pour la survie de la nation issue de la volonté politique de ses citoyens qu'est la Suisse.
- Beaucoup de gens estimeront désavantageux que le système politique suisse se rapproche toujours plus d'un "Etat de partis".

4.3. Avantages d'un régime de concordance

L'opportunité d'un changement de régime ne se jugera pas que sur les avantages et défauts d'un système parlementaire concurrentiel. Il est tout aussi important d'examiner quels *atouts* du système *actuel* seraient sacrifiés en cas de changement.

Le passage éventuel à un régime parlementaire affecte forcément une série d'importantes *caractéristiques du système politique suisse* - l'"acquis suisse", en quelque sorte. Plusieurs institutions éprouvées - certes perfectibles, mais fondamentalement dignes d'être préservées, parce que prometteuses et susceptibles d'évoluer - devraient inévitablement subir des modifications radicales. Sont mis en question et compromis les *droits politiques* sous leur forme actuelle, notamment le *référéndum facultatif*, la prépondérance du parlement - organe légitimé démocratiquement et directement - dans les processus décisionnels, la relative indépendance des députés, le système bicaméral actuel, le *principe de collégialité* et la *haute stabilité de l'exécutif*, le subtil système électoral, avec son dosage de proportionnelle et de majoritaire, ainsi que la *structure fédéraliste des partis*. Dans plusieurs domaines, on l'a vu, il ne sera pas possible de conserver et de développer sans autre cet *acquis suisse*.

Enfin c'est le *principe de concordance* (ou de *consensus*) qui est remis en question dans toute sa portée actuelle. Il est vrai que le régime parlementaire et le principe de concordance peuvent s'accommoder l'un de l'autre (cf. ch. 1), mais il est exclu de conserver intacte la notion de concordance dans un système *concurrentiel* destiné à "bien marcher". C'est justement pour limiter, voire remplacer les longues tractations et consultations destinées à assurer le consensus et caractéristiques de nos méthodes actuelles, que l'on veut changer de système. Mais on élimine du même coup les avantages que l'on reconnaît à ces processus consensuels:

- L'évaluation et la "maturation" des solutions au cours d'une *longue recherche de consensus*, à laquelle sont associées toutes les instances politiques compétentes et les organisations intéressées, fournissent de bonnes conditions préalables à des décisions objectives et de *haute qualité*. Au-delà des questions posées par la réforme des

institutions, il importe de ne pas perdre de vue qu'une tâche primordiale de la politique est d'aspirer à des solutions convaincantes. Il n'est pas prouvé qu'un régime parlementaire capable de décider prenne des décisions non seulement plus rapides, mais meilleures, ou au moins de qualité égale; la chose est même douteuse, si le raisonnement en termes de législation et de succès électoral devait prendre le dessus.

- En outre, au stade de leur application, les décisions politiques largement défendues et "ruminées" ne rencontrent en général guère d'opposition et peuvent être mises en oeuvre de façon plus durable et plus efficace. Cela vaut justement dans un Etat fédéraliste comme la Suisse, où la politique fédérale incombe souvent aux cantons et à leurs administrations. Dans un système parlementaire concurrentiel, en revanche, le risque n'est pas mince que les décisions soient prises certes rapidement, mais sans examen attentif des problèmes d'application. A longue échéance, et même dans le règne de l'éphémère, une certaine circonspection peut s'avérer payante.
- Indiscutablement, le principe de concordance est supérieur à celui de concurrence pour ce qui est de sa *capacité d'intégration*, question cruciale de l'Etat moderne, à longue échéance. La recherche commune de solutions, sous l'égide du *compromis* et non de la confrontation, favorise la compréhension de points de vue différents, déclenche des processus d'apprentissage et crée un climat politique de tolérance, sans que la concurrence des idées n'en souffre pour autant.
- Il faut enfin tenir compte du fait que la démocratie de concurrence est avant tout un "produit" des conflits sociaux et politiques classiques des XIXe et XXe siècles. Au seuil du XXIe siècle, le système politique suisse affronte une série de nouveaux grands défis qui se situent en dehors des clivages traditionnels, comme les problèmes complexes de l'environnement actuel et futur, de la question européenne, des migrants, de la répartition internationale du travail, etc. On peut se demander si la démocratie concurrentielle actuelle fournit les outils appropriés pour maîtriser ces nouveaux conflits et défis fondamentaux. La concordance semble être un bien toujours plus rare et précieux. En tant que procédures consensuelles faisant l'économie des conflits, le principe de concordance et les instruments de la démocratie directe regagnent aujourd'hui un attrait notable. Il importe donc de ne pas marginaliser les recherches de solution axées sur la concordance, mais au contraire de les cultiver et de les favoriser.

D'une manière générale, la notion de concordance s'avère un principe *moderne*, susceptible de développement, de l'action politique, un acquis dont la Suisse peut être fière sur le plan international. Il ne s'agit pas d'embellir et d'idéaliser ainsi l'application actuelle du principe de concordance. Les critiques quant aux faiblesses de la réalité politique actuelle sont bien connues. De l'avis général, la concordance est un processus lent, souvent peu transparent, avec un déficit permanent d'idées neuves. Il ne faut pas qu'elle se fige en un rituel vide, il faut la soigner sans cesse et lui donner toujours un nouveau souffle. De ce point de vue, la pratique actuelle est certainement perfectible. Mais on y parviendra moins par un changement de système "radical" que par le *développement organique* et l'amélioration de l'acquis, par exemple en simplifiant les processus de décision. En ce moment, il paraît plus

judicieux d'emprunter d'abord cette voie, quitte à s'inspirer des acquis et des expériences des régimes parlementaires concurrentiels.

4.4. Renonciation au changement de système

Après avoir mûrement pesé le pour et le contre du système parlementaire, et considéré les avantages d'une politique axée sur la concordance, le groupe de travail conclut que le passage de la Suisse à un système parlementaire *concurrentiel* n'est pas *souhaitable* dans les circonstances actuelles. Non pas qu'il soit plus commode de renoncer à tel changement ou que le courage fasse défaut, mais parce que le régime actuel de concordance représente une base utilisable et tout à fait prometteuse pour la réforme et le développement de notre système politique.

Pour les raisons exposées en introduction, même le passage à un régime doté de mécanismes de confiance caractéristiques (vote de défiance, question de confiance, dissolution du parlement) - donc "parlementaire" -, mais qui ouvre de larges perspectives à la *notion de concordance*, ne paraît pas opportun (cf. ch. 1., fin). Pour les étapes suivantes de la réforme, c'est le système suisse *actuel* qu'il faut prendre comme *référence*. La question qui se pose est alors est de savoir s'il serait judicieux, dans le cadre des réformes poursuivies, d'intégrer *certaines aspects du régime parlementaire* dans le système suisse, pour mieux répondre aux exigences (d'efficacité et d'innovation) des systèmes modernes.

5. Adoption de certains éléments du système parlementaire

Si l'on refuse que la Suisse passe à un régime parlementaire basé sur la concurrence, il vaut tout de même la peine, dans le cadre de la réforme actuelle du gouvernement, d'envisager d'en reprendre *certaines éléments positifs*, étant donné leurs multiples avantages. L'idée est séduisante d'éliminer ainsi certaines faiblesses du système actuel, grâce à des "interventions" ponctuelles, sans y renoncer pour autant.

Du point de vue strictement juridique, la chose est faisable, mais on prendra bien garde de ne pas mettre un espoir excessif dans l'adoption d'éléments isolés du système parlementaire. Ceux-ci, notamment les instruments vitaux du vote de défiance, de la question de confiance et de la dissolution du parlement, se situent en effet dans un contexte particulier et ne déploient leurs effets positifs qu'en relation avec un réseau complexe d'autres facteurs. On ne peut donc les "transplanter" isolément, sans autre précaution; à détacher tel élément de son contexte, on en modifie forcément la portée, et cela au détriment prévisible de l'équilibre entre gouvernement et parlement particulier à la Suisse. Dans le meilleur des cas, le greffon ne "prend" pas dans un environnement étranger.

On le verra avec l'exemple de la *question de confiance*. Dans le cadre du système parlementaire, c'est un instrument du gouvernement qui ne déploie tous ses effets qu'en conjonction avec la menace de dissolution du parlement et avec la discipline de groupe. Si

on le transfère isolément dans le contexte suisse actuel, cet instrument risque de s'éteindre. Car poser la question de confiance tout en menaçant de démissionner ne garantirait pas aujourd'hui au Conseil fédéral une majorité au parlement. Le député votant contre le gouvernement le ferait presque impunément. Or sans sanction *politique* efficace, le soutien au gouvernement devient une simple obligation morale. Dans ces conditions, recourir à l'arme à double tranchant qu'est la question de confiance n'a aucun attrait - à moins que l'exécutif n'espère se débarrasser ainsi d'un collègue encombrant.

On peut en dire autant du *vote de défiance*. Dans le cadre des systèmes parlementaires concurrentiels, celui-ci ne renforce pas seulement le parlement, capable de renverser le gouvernement, mais aussi ce dernier, puisque la menace permanente de sa chute et d'une dissolution consécutive du parlement exerce une *pression* considérable sur le camp gouvernemental, l'obligeant à respecter la discipline de groupe et à faire bloc derrière les projets du gouvernement. Vote de défiance et dissolution du parlement sont aussi inséparables que "pistons et cylindres dans un moteur" (LOEWENSTEIN). Si on le transfère isolément dans le contexte suisse actuel, cet instrument - qu'on y recoure contre le gouvernement ou contre un seul membre du Conseil fédéral - renforce le *seul parlement*, qui est de toute façon déjà assez fort, et qui dispose de plusieurs moyens d'influencer le Conseil fédéral. L'équilibre particulier entre gouvernement et parlement en serait profondément affecté. Dans le pire des cas, le Conseil fédéral serait livré aux caprices et aux menaces de la majorité parlementaire, son rayon d'action amoindri et sa position politique encore affaiblie (voir aussi ch. 3.1.2.2.). En admettant d'autre part le vote de défiance contre un seul membre du Conseil fédéral, on accentuerait encore la départementalisation du gouvernement. Il n'y a vraiment pas grand-chose à y gagner.

Même si l'on adoptait les deux instruments ensemble, ils ne déploieraient sans doute pas, dans le contexte du système politique suisse actuel, leurs effets habituels (escomptés). Les mécanismes de confiance traditionnels n'ont d'effet équilibré et profitable que si on les laisse *dans leur contexte* et qu'on les étaye par des mesures complémentaires (cf. ch. 3.2.). Si, dans le cadre de la réforme envisagée, on adopte cette voie, on se trouve au fond déjà au seuil d'un système fondamentalement modifié et qu'on peut ranger parmi les régimes *parlementaires*. Il n'est donc pas recommandable d'adopter des éléments isolés d'un système. Dans le système politique suisse, ces éléments "déracinés" soit resteront lettre morte, soit engendreront une dynamique imprévisible, notamment en liaison avec les droits populaires.

Alors que la reprise isolée du vote de défiance, de la question de confiance et de la dissolution du parlement est à déconseiller, il paraît en revanche tout à fait indiqué d'inscrire d'autres acquis des systèmes parlementaires dans la discussion, acquis qui ne sont pas liés aussi étroitement aux principes fondamentaux de ce régime.

Hiérarchisation du gouvernement

Il vaut ainsi la peine d'examiner le principe éprouvé de certains systèmes parlementaires de la *hiérarchisation du gouvernement*. En proposant de renforcer en personnel le niveau directorial et d'adjoindre aux chefs de département des secrétaires d'Etat, le Conseil fédéral a fait un pas dans la bonne direction. La notion de gouvernement à deux échelons (voir modèle C du rapport intermédiaire du groupe de travail du 23 novembre 1991)⁷³ se situe aussi dans le prolongement de cette idée. Il faudra examiner une autre forme de hiérarchisation, souvent expérimentée dans les systèmes parlementaires, quand on abordera la question de l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux (voir modèle B du rapport intermédiaire du 23 novembre 1991)⁷⁴ et celle de l'extension des tâches présidentielles, y compris le renforcement et le *statut plus élevé* du *président de la Confédération*. L'attribution à ce dernier de certaines compétences directives passe au premier plan; à l'instar des systèmes parlementaires, il faudrait aussi envisager d'octroyer au président de la Confédération élu un certain droit de nomination ou de proposition quant à ses futurs collègues. A cause d'ailleurs de la hiérarchisation inhérente des instances gouvernementales, les modèles B et C présentent certaines ressemblances avec les régimes "parlementaires". Il serait tout à fait possible qu'en passant à l'un de ces modèles, il s'établisse à plus ou moins long terme une pratique gouvernementale se rapprochant de celle d'un système parlementaire non ouvertement concurrentiel, ce qui, à plus longue échéance, pourrait redonner de l'actualité à la question d'un passage au système parlementaire (cf. ch. 6, fin).

Organisation plus souple du gouvernement et de l'administration / Nomination de secrétaires d'Etat pour décharger les membres du gouvernement

Proposées dans le cadre de "réforme 1993", ces deux innovations ont des parallèles dans de nombreux régimes parlementaires.

Mode d'élection du collège gouvernemental

A l'instar des exemples "parlementaires", on pourrait ensuite passer au mode d'élection consistant à ne pas demander la légitimation individuelle de chaque membre du gouvernement, mais à élire le collège gouvernemental *en bloc*.

Programme gouvernemental

Même si l'application en est difficile, il vaut la peine d'envisager de transformer les actuelles "grandes lignes" de la politique gouvernementale en véritable *programme gouvernemental* qui engage politiquement le gouvernement et la majorité, à l'instar des régimes parlementaires.

⁷³ GSDC, rapport intermédiaire (note 72), 1058 ss.

⁷⁴ GSDC, rapport intermédiaire (note 72), 1052 ss.

Emprunts quant aux "mesures complémentaires"

Le catalogue des "*mesures complémentaires*" comprend enfin toute une série de possibilités de réforme qui ouvrent des perspectives intéressantes, même si l'on renonce à changer de système, comme la réforme du droit électoral, la modification du référendum facultatif, la réforme du système bicaméral ou l'"accélération de la procédure législative.

On ne peut examiner ici en détail ces possibilités ni en donner une évaluation définitive. C'est dans le cadre des étapes suivantes de la réforme qu'il faudra examiner dans quelle mesure ces solutions sont viables et souhaitables pour développer organiquement le système politique actuel.

6. Conclusion

Le régime parlementaire - et ce n'est certainement pas un hasard - est un modèle répandu et éprouvé de gouvernement démocratique. A part quelques faiblesses, il présente une série d'avantages indéniables et non négligeables. Cependant, pour les raisons mentionnées, *il ne paraît pas souhaitable* que la Suisse change de système. La mise en place d'un régime parlementaire concurrentiel helvétique signifie une *coupure radicale*, qui bouleverse de fond en comble la forme et le jeu des institutions politiques, et contraint à abandonner un principe de concordance plein d'avenir.

En plus des motifs matériels exposés, il y a d'ailleurs des raisons procédurales qui militent contre le passage à un système parlementaire concurrentiel à l'heure qu'il est. Un changement de cette ampleur est une *entreprise exigeante* et délicate, se déroulant dans des conditions très incertaines et risquées. Il est presque impossible de l'accomplir *en une seule étape*. La distance entre la situation de départ et l'objectif visé est trop grande. Non seulement il faudrait procéder à des remaniements juridiques radicaux dans le domaine des institutions (cf. ch. 3.2.5.). Il faudrait aussi que la *pratique* politique change du tout au tout. L'abandon d'habitudes devenues chères serait inévitable. D'un jour à l'autre, en quelque sorte, les acteurs politiques se verraient confrontés à des institutions qui attribuent au gouvernement un rôle directeur marqué vis-à-vis du parlement. Caractérisée aujourd'hui par la séparation institutionnelle des pouvoirs, la pratique politique se heurte sans transition au nouveau principe de leur *séparation temporelle* par le biais des changements de gouvernement. Faire de l'"opposition" ne serait plus une tâche "occasionnelle", mais un "*mandat politique permanent*", au cas où l'on passerait à un régime parlementaire à base de concurrence. On ne peut compter qu'un régime parlementaire instauré d'un jour à l'autre "marche bien" d'emblée, comme on le souhaite, même si toutes les mesures préalables dans le domaine des institutions et les dispositions complémentaires nécessaires étaient prises avec soin. Aussi bien le camp gouvernemental que l'opposition seraient exposés, les premiers temps, à de nombreuses *incertitudes*, qui auraient forcément une incidence sur le déroulement des

processus de décision politique. Il en résulte des difficultés supplémentaires, dont on accusera naturellement le nouveau système en soi, et non la complexité du changement.

Cela incite donc nettement à ne pas accomplir le changement *en une étape* - pour autant qu'il soit souhaité. En outre il est fort probable que, conçue sur le papier, une refonte des institutions centrales de l'Etat n'évoluera pas dans la direction imaginée et souhaitée par les pères constituants. L'histoire du système parlementaire des 3^e et 4^e Républiques françaises, ou celle de Weimar, en offre d'abondantes illustrations. Or il faut tenir compte de l'imprévisibilité d'un changement de système, surtout à une époque comme la nôtre, où le "milieu ambiant" d'un système politique est susceptible de se transformer si vite et si fondamentalement, où les interdépendances se font universelles et où progresse l'intégration européenne. Ce n'est pas un hasard non plus si les systèmes parlementaires fonctionnent de manière satisfaisante surtout là où ils ont pu se développer peu à peu, au cours des décennies, parfois par à-coups, mais toujours de façon plus ou moins organique, ou alors là où il fallait concevoir un système de gouvernement dans une situation de table rase, sans aucune tradition, comme ce fut le cas en maint endroit à la fin des première et deuxième guerres mondiales. En Suisse, actuellement, il n'est pas possible de se rattacher à des traditions et structures "parlementaires" analogues, pas plus qu'on ne peut parler de "nouveau départ", malgré tous les bouleversements.⁷⁵

C'est pourquoi le passage au système parlementaire - pour peu qu'il soit souhaité - devrait s'effectuer en *plusieurs* étapes, doublées d'une évaluation rigoureuse de leurs effets directs et indirects. Mais, dans ces circonstances, la question se pose inévitablement de savoir s'il est indiqué et judicieux de s'engager déjà obligatoirement en faveur de l'objectif "*système parlementaire à base de concurrence*". N'est-il pas plus utile, alors, de viser des réformes immédiates, réalistes et plus facilement réalisables, et de ne conserver le système parlementaire concurrentiel que comme *éventuel* objectif lointain?

Par une réforme dans le sens tant du modèle B du groupe de travail (augmentation du nombre des conseillers fédéraux et renforcement de la présidence) que du modèle C (gouvernement à deux échelons)⁷⁶ on enclenche un processus de changement qui comble un tant soit peu la distance entre le système actuel et un régime parlementaire concurrentiel (cf. ch. 5.). En orientant les efforts de réforme dans une de ces deux directions (modèle B ou C), on ne compromet aucunement le passage ultérieur au système parlementaire, on le facilite

⁷⁵ Les pères de la Constitution de 1848 ne verraient pas sans étonnement dans quelle direction ont évolué, au cours des années, les institutions centrales du système politique (Conseil fédéral et Assemblée fédérale), cela même sans que leurs bases légales aient subi de remaniements profonds. - On attribue d'ailleurs le succès des architectes de 1848 au fait, entre autres, qu'ils ont réussi à rester fidèles à certaines traditions (cf. ERICH GRUNER, *Regierung und Opposition im schweizerischen Bundesstaat*, Berne 1969, 53).

⁷⁶ GSDC, Rapport intermédiaire (note 72), 1052 ss. et 1058 ss.

même par rapport à la situation actuelle. Dans un paysage intérieur et européen modifié, après que les premières réformes du système gouvernemental auront été réalisées, la question se posera alors de savoir si le *passage au système parlementaire concurrentiel* reste souhaitable.

AU NOM DU GROUPE DE TRAVAIL
Le président, Kurt Eichenberger

* * *

Le Groupe de travail "Structures de direction de la Confédération" remercie M. Giovanni Biaggini (OFJ) de la rédaction consciencieuse du rapport.

Loi *Projet* sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 1, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 20 octobre 1993¹⁾,
arrête:

Titre premier: Principes

Article premier Gouvernement

¹ Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération.

² Il se compose de sept membres.

Art. 2 Administration fédérale

¹ L'administration fédérale se compose des départements et de la Chancellerie fédérale.

² Les départements se composent de groupements et d'offices. Ils disposent chacun d'un secrétariat général.

³ En vertu d'actes régissant son organisation, l'administration fédérale comprend en outre des unités administratives décentralisées.

⁴ La législation fédérale peut attribuer des tâches administratives à des organisations et des personnes de droit public ou privé, extérieures à l'administration fédérale.

Art. 3 Principes régissant l'activité du gouvernement et de l'administration

¹ Le Conseil fédéral et l'administration fédérale agissent en vertu de la constitution et de la loi et conformément aux objectifs qui en découlent.

² Ils défendent les droits des citoyens et encouragent la collaboration des autorités fédérales et cantonales.

³ Leur activité répond aux principes de l'opportunité et de l'efficacité.

¹⁾ FF 1993 III 949

Art. 4 Responsabilité politique

Le Conseil fédéral assume ses responsabilités gouvernementales en tant que collège.

Art. 5 Contrôle des tâches de la Confédération

Le Conseil fédéral s'assure régulièrement que les tâches de la Confédération sont nécessaires et que leur exécution répond aux objectifs qui découlent de la constitution et de la loi.

Titre deuxième: Le gouvernement

Chapitre premier: Le Conseil fédéral

Section 1: Fonctions

Art. 6 Obligations gouvernementales

¹ Le Conseil fédéral suit l'évolution politique et sociale, dans le pays et à l'étranger. Il procède à une appréciation permanente de la situation.

² Il définit sa politique gouvernementale en fixant clairement ses objectifs et ses stratégies. Il veille à ce que sa politique soit appliquée de manière opportune et efficace.

³ Il nomme des cadres compétents et encourage le développement de leurs capacités de direction.

⁴ Il soigne ses relations avec le public et représente la Confédération dans le pays et à l'étranger.

⁵ Il maintient l'unité de la Suisse et encourage la solidarité nationale.

⁶ Il accorde la priorité aux obligations gouvernementales.

Art. 7 Législation

Le Conseil fédéral dirige la phase préliminaire de la procédure législative. Il soumet à l'Assemblée fédérale les projets de modifications constitutionnelles, de lois et d'arrêtés fédéraux et édicte les ordonnances nécessaires.

Art. 8 Direction de l'administration fédérale

¹ Le Conseil fédéral définit une organisation rationnelle, conforme à la constitution et à la loi, et la modifie lorsque les circonstances l'exigent.

² Il accroît l'efficacité de l'administration fédérale et en encourage les capacités d'innovation.

³ Il exerce une surveillance constante et systématique de l'administration fédérale.

⁴ Il contrôle, conformément aux dispositions particulières, les unités administratives décentralisées ainsi que les organes extérieurs à l'administration qui sont chargés de tâches administratives de la Confédération.

Art. 9 Juridiction

Le Conseil fédéral exerce la justice administrative conformément à la loi.

Art. 10 Information du public

¹ Le Conseil fédéral, dans un esprit d'ouverture, assure une vaste information du public.

² Il l'informe de manière cohérente, rapide et continue sur son appréciation de la situation, sa planification, ses décisions et les mesures qu'il prend.

³ Les dispositions particulières relatives à la sauvegarde des intérêts prépondérants, publics ou privés, sont réservées.

Art. 11 Relations publiques

Le Conseil fédéral soigne ses relations avec le public et s'informe des opinions et préoccupations de la population.

Section 2: Procédures et organisation

Art. 12 Délibérations

¹ Le Conseil fédéral tranche les affaires d'importance prépondérante ou de grande portée politique. En font notamment partie l'élaboration de la politique gouvernementale, les grandes planifications, les décisions de principe relatives à la procédure législative ou aux finances fédérales ainsi que les décisions importantes concernant le personnel.

² Il peut régler par une procédure écrite les affaires qui ne sont ni d'importance prépondérante, ni de grande portée politique.

Art. 13 Directives

Le Conseil fédéral indique au besoin les objectifs et les grandes lignes selon lesquels les affaires visées à l'article 12, 1^{er} alinéa, doivent être préparées.

Art. 14 Procédure de co-rapport

¹ Les affaires que le Conseil fédéral doit trancher sont soumises pour co-rapport aux chefs de département. Les divergences sont éliminées dans la mesure du possible avant les délibérations du Conseil fédéral.

² La Chancellerie fédérale règle la procédure de co-rapport.

Art. 15 Convocation aux séances

¹ Le Conseil fédéral tient séance aussi souvent que les affaires l'exigent.

² Il est convoqué par le chancelier de la Confédération sur l'ordre du président de la Confédération.

³ Chaque membre du Conseil fédéral peut demander en tout temps que celui-ci se réunisse.

⁴ En cas d'urgence, le président peut déroger à la procédure ordinaire de convocation et de délibération.

Art. 16 Réunions et séances spéciales

Le Conseil fédéral s'entretient des affaires d'importance primordiale lors de réunions et de séances spéciales.

Art. 17 Présidence et participants

¹ Le président de la Confédération dirige les séances du Conseil fédéral.

² Le chancelier de la Confédération prend part, avec voix consultative, aux délibérations du Conseil fédéral. Il peut faire des propositions relatives aux affaires de la Chancellerie fédérale.

³ Les vice-chanceliers assistent aux séances, à moins que le Conseil fédéral n'en décide autrement.

⁴ Sur proposition du chef de département concerné, le président de la Confédération peut inviter les secrétaires d'Etat à assister aux délibérations qui concernent leur domaine de compétence. Ceux-ci ont voix consultative.

⁵ S'il l'estime utile à son information, le Conseil fédéral invite des cadres et des experts de l'administration fédérale ou de l'extérieur à donner leur avis.

Art. 18 Décisions

¹ Le Conseil fédéral ne peut prendre de décision qu'en présence de quatre de ses membres au moins.

² Le Conseil fédéral prend ses décisions à la majorité des voix. L'abstention est autorisée, mais toute décision doit réunir les voix de trois membres au moins.

³ Le président vote. En cas d'égalité des voix, son vote compte double.

⁴ Les nominations ont lieu à la majorité des membres présents.

Art. 19 Récusation

¹ Les membres du Conseil fédéral et les personnes visées à l'article 17 se récuse lorsqu'ils ont un intérêt personnel direct dans une affaire.

² Les dispositions de la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾ relatives à la récusation sont applicables lorsqu'il s'agit d'arrêter une décision ou de trancher un recours.

Art. 20 Huis clos

Les délibérations du Conseil fédéral ne sont pas publiques. L'information les concernant est donnée conformément à l'article 10.

Art. 21 Suppléance

Le Conseil fédéral désigne en son sein le suppléant de chaque chef de département. L'article 41 est réservé.

Art. 22 Délégations du Conseil fédéral

¹ Le Conseil fédéral peut, pour certaines affaires, constituer en son sein des délégations. Celles-ci comptent en règle générale trois membres.

² Les délégations préparent les délibérations et les décisions du Conseil fédéral ou négocient, au nom du collège gouvernemental, avec d'autres autorités, suisses ou étrangères, ou avec des particuliers.

Art. 23 Ordonnance sur l'organisation

Le Conseil fédéral règle les détails concernant l'exercice de ses fonctions dans une ordonnance.

Chapitre 2: Le président de la Confédération

Art. 24 Fonctions au sein du collège gouvernemental

¹ Le président de la Confédération dirige le Conseil fédéral. Il veille à ce que le Conseil fédéral s'acquitte de ses obligations dans les délais, avec efficacité et de manière coordonnée.

² Il prépare les délibérations du Conseil fédéral et tranche en cas de divergence.

³ Il veille à ce que le Conseil fédéral organise et exerce efficacement la surveillance de l'administration fédérale.

⁴ Il peut demander des éclaircissements sur des affaires déterminées lorsqu'il le juge utile. Il propose au Conseil fédéral les mesures qui lui paraissent opportunes.

Art. 25 Décisions présidentielles

¹ Dans les cas d'urgence, le président de la Confédération ordonne des mesures provisionnelles.

¹⁾ RS 172.021

² S'il n'est pas possible de réunir le Conseil fédéral en une séance ordinaire ou extraordinaire, le président de la Confédération décide à la place de celui-ci.

³ Ses décisions doivent être soumises après coup à la ratification du Conseil fédéral.

⁴ Le Conseil fédéral peut par ailleurs autoriser le président de la Confédération à régler des affaires de nature essentiellement formelle.

Art. 26 Suppléance

¹ Le vice-président du Conseil fédéral est le suppléant du président de la Confédération. Il assume toutes les obligations du président de la Confédération lorsque celui-ci est empêché.

² Le Conseil fédéral peut déléguer au vice-président certaines attributions du président de la Confédération.

Art. 27 Représentation

Le président de la Confédération représente le Conseil fédéral dans le pays et à l'étranger.

Art. 28 Relations avec les cantons

Le président de la Confédération est chargé des relations de la Confédération avec les cantons lorsqu'il s'agit d'affaires communes de nature générale.

Chapitre 3: Le chancelier de la Confédération

Art. 29 Fonctions

¹ Le chancelier de la Confédération est le chef de l'état-major du Conseil fédéral.

² Il assiste le Conseil fédéral et le président de la Confédération dans l'accomplissement de leurs tâches.

³ Il exécute pour l'Assemblée fédérale les tâches qui lui incombent en vertu de la constitution et de la loi.

Art. 30 Organisation

¹ Le chancelier de la Confédération dirige la Chancellerie fédérale, au même titre qu'un conseiller fédéral dirigeant son département.

² Les vice-chanceliers sont les suppléants du chancelier de la Confédération.

³ L'organisation et la direction de la Chancellerie fédérale sont régies, sauf prescriptions contraires du Conseil fédéral, par les dispositions qui s'appliquent à l'ensemble de l'administration fédérale, à l'exclusion de celles qui ont trait aux secrétaires d'Etat et aux secrétaires généraux des départements.

Art. 31 Conseils et assistance

¹ Le chancelier de la Confédération conseille et assiste le président de la Confédération et le Conseil fédéral lors de la planification et de la coordination des affaires gouvernementales. Il élabore pour le président de la Confédération le programme de travail et la planification des affaires du Conseil fédéral et en surveille l'exécution. Il participe en outre à la préparation des délibérations et aux séances du Conseil fédéral.

² Il élabore notamment le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les grandes lignes de la politique gouvernementale et le rapport annuel du Conseil fédéral sur sa gestion. Il collabore étroitement avec les départements.

³ Il conseille le président de la Confédération et le Conseil fédéral sur la direction générale de l'administration fédérale et collabore à la surveillance de celle-ci.

⁴ Il assiste le Conseil fédéral dans ses rapports avec l'Assemblée fédérale.

Art. 32 Coordination

Le chancelier de la Confédération assure la coordination des affaires supra-départementales.

Art. 33 Information

¹ Sur proposition du chancelier de la Confédération, le Conseil fédéral désigne le chancelier ou l'un des vice-chanceliers comme porte-parole du gouvernement. Celui-ci prend, en collaboration avec les départements, les mesures nécessaires à l'information du public.

² Le chancelier de la Confédération assure l'information interne entre le Conseil fédéral et les départements.

Titre troisième: L'administration fédérale

Chapitre premier: Direction et principes de direction

Art. 34 Direction

¹ Le Conseil fédéral et les chefs de département dirigent l'administration fédérale.

² Chacun des membres du Conseil fédéral dirige un département.

³ Le Conseil fédéral répartit les départements entre ses membres, qui sont tenus d'accepter le département qui leur a été attribué.

⁴ Le Conseil fédéral peut modifier la répartition des départements lorsqu'il le juge utile.

Art. 35 Principes de direction

¹ Le Conseil fédéral et les chefs de département définissent les objectifs de l'administration fédérale et fixent des priorités.

² Lorsqu'ils délèguent l'exécution directe de tâches à des groupes de travail ou à des unités de l'administration fédérale, ils leur donnent les compétences et les moyens nécessaires.

³ Ils procèdent à une appréciation des prestations de l'administration fédérale et réexaminent périodiquement les objectifs qu'ils lui ont fixés.

⁴ Ils veillent à ce que les collaborateurs soient sélectionnés avec soin et à ce que leur perfectionnement soit assuré.

Chapitre 2: Les départements

Section 1: Le chef de département

Art. 36 Direction et responsabilité

¹ Le chef de département dirige son département sous sa responsabilité politique.

² Il définit les grandes lignes de sa direction et délègue si nécessaire l'exécution directe de certaines tâches départementales à des unités administratives subordonnées et à des collaborateurs.

³ Il définit l'organisation de son département dans le cadre de la présente loi.

Art. 37 Instruments de direction

Au sein du département, le chef de département a le droit illimité de donner des instructions, de procéder à des contrôles et d'intervenir personnellement dans une affaire. Sont réservées les dispositions particulières concernant certaines unités administratives ou l'attribution de certaines compétences par la législation fédérale.

Art. 38 Collaborateurs personnels

Le chef de département peut engager des collaborateurs personnels, dont il définit les tâches.

Art. 39 Information

Le chef de département prend, en accord avec la Chancellerie fédérale, les mesures nécessaires pour informer le public sur l'activité de son département. Il désigne le ou les responsables de l'information.

Section 2: Les secrétaires d'Etat

Art. 40 Statut

¹ Le Conseil fédéral nomme trois secrétaires d'Etat au plus par département; ceux-ci secondent et déchargent les chefs de département.

² Les secrétaires d'Etat sont subordonnés à un chef de département.

Art. 41 Fonctions

¹ Le chef de département confie aux secrétaires d'Etat des fonctions de représentation et de direction.

² Il peut leur confier les fonctions suivantes:

- a. direction de l'administration du département;
- b. direction du secrétariat général et responsabilité d'importantes tâches de direction et de coordination;
- c. direction d'un groupement ou d'un office;
- d. responsabilité de tâches supradépartementales revêtant une importance particulière.

³ Les secrétaires d'Etat peuvent agir à la place de leur chef de département. Ils peuvent en particulier le représenter devant l'Assemblée fédérale, dans des commissions parlementaires, auprès d'Etats étrangers ou d'organisations internationales et à l'occasion de manifestations publiques.

Art. 42 Responsabilité

Les secrétaires d'Etat sont responsables de l'exécution de leurs tâches devant leur chef de département.

Art. 43 Nomination

Sur proposition du chef du département, le Conseil fédéral nomme les secrétaires d'Etat et définit leurs fonctions selon l'article 41, 2^e alinéa.

Art. 44 Fin des rapports de service

¹ En tout temps, le Conseil fédéral peut, sur proposition du chef du département, révoquer un secrétaire d'Etat.

² Les secrétaires d'Etat peuvent se démettre de leurs fonctions en tout temps.

Art. 45 Réglementation des rapports de service

Le Conseil fédéral régleme les rapports de service des secrétaires d'Etat.

Section 3: Secrétariats généraux

Art. 46 Statut

¹ Chaque département dispose d'un secrétariat général faisant office d'état-major général du département. Le secrétariat général peut également être chargé de tâches d'autre nature.

² Le secrétaire général est le chef d'état-major du département.

Art. 47 Fonctions

¹ Le secrétariat général assiste le chef du département dans la planification et la coordination des activités du département ainsi que dans le traitement des affaires qui sont de son ressort.

² Il assume les tâches de surveillance que lui confie le chef du département, conformément aux instructions de celui-ci.

³ Il veille à ce que les programmes et les activités de son département soient coordonnés avec ceux des autres départements et ceux du Conseil fédéral.

⁴ Il assiste le chef du département lors de la préparation des délibérations du Conseil fédéral.

Section 4: Les groupements et les offices

Art. 48 Statut et fonctions

¹ Les offices sont les unités administratives chargées du traitement des dossiers.

² Le Conseil fédéral fixe, par voie d'ordonnance, la structure de l'administration fédérale, à savoir sa subdivision en offices. Il attribue à chaque office des domaines si possible connexes et détermine les tâches qui lui incombent.

³ Le Conseil fédéral répartit les offices entre les départements en fonction des impératifs de gestion, de la connexité des tâches et de l'équilibre matériel et politique. Il peut revoir cette répartition lorsqu'il le juge utile.

⁴ Les chefs de département déterminent la structure des offices rattachés à leur département. Ils peuvent réunir certains offices en groupements, avec l'approbation du Conseil fédéral.

⁵ Les directeurs définissent la structure détaillée de leur office.

Art. 49 Mandats de prestations

Le Conseil fédéral peut confier des mandats de prestations à certains groupements ou offices et leur donner l'autonomie nécessaire.

Art. 50 Direction et responsabilité

Les directeurs de groupement et d'office sont responsables devant leurs supérieurs de la direction des unités administratives qui leur sont subordonnées et de l'exécution des tâches qui leur sont confiées.

Titre quatrième: Compétences, planification et coordination

Chapitre premier: Compétences

Art. 51 Décisions

¹ Selon son importance, une affaire relève du Conseil fédéral, d'un chef de département ou d'un directeur de groupement ou d'office.

² Le Conseil fédéral règle par voie d'ordonnance l'attribution aux unités administratives d'affaires particulières ou de domaines déterminés.

³ Si, dans un cas particulier, il y a conflit de compétences entre les départements, le président de la Confédération tranche.

⁴ Les unités administratives supérieures et le Conseil fédéral peuvent, lorsqu'ils le jugent utile, reprendre la responsabilité d'un dossier pour décision.

⁵ Les dispositions contraignantes de la loi d'organisation judiciaire concernant l'attribution de compétences sont réservées.

⁶ Lorsqu'il s'agit de décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral en vertu de la loi fédérale d'organisation judiciaire¹⁾, le dossier est confié d'office au département compétent à raison de la matière. Le recours de droit administratif contre les décisions du Conseil fédéral visées à l'article 98, lettre a, de la loi susmentionnée est réservé.

Art. 52 Législation

¹ Le Conseil fédéral peut déléguer la compétence d'édicter des actes législatifs aux départements. Il tient compte de la portée de l'acte.

² La délégation de telles compétences aux groupements et aux offices n'est autorisée que si une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale le permet.

Art. 53 Signature

¹ Un chef de département peut déléguer aux secrétaires d'Etat, au secrétaire général ou à ses suppléants ainsi qu'aux membres de la direction des groupements et des offices qui lui sont subordonnés la compétence de signer certains documents en son nom.

² Il peut également déléguer le droit de signer les décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours de droit administratif.

³ Les directeurs de groupement et d'office règlent la délégation de signature dans leur domaine de compétence.

Art. 54 Relations avec l'extérieur

¹ Le Conseil fédéral fixe les principes qui régissent les relations de l'administration fédérale avec l'étranger.

² Les relations avec les gouvernements des cantons sont du ressort du Conseil fédéral et des chefs de département.

³ Les directeurs de groupement et d'office entretiennent, dans le cadre de leurs compétences, des relations directes avec d'autres autorités ou services, fédéraux, cantonaux ou communaux, et avec des particuliers.

¹⁾ RS 173.110

Chapitre 2: Planification, coordination et conseils

Art. 55 Planification

Les départements, les groupements et les offices planifient leurs activités dans le cadre de la planification générale du Conseil fédéral. Les départements informent le Conseil fédéral de leur planification.

Art. 56 Coordination au niveau gouvernemental

Le Conseil fédéral et ses délégations ainsi que la Chancellerie fédérale assurent les tâches de coordination qui leur incombent en vertu de la constitution et de la loi. Ils peuvent confier ces tâches aux secrétaires d'Etat concernés.

Art. 57 Conférence des secrétaires généraux

¹ La Conférence des secrétaires généraux dirige, sous la présidence du chancelier de la Confédération, les travaux de coordination au sein de l'administration fédérale.

² Elle assume la coordination de tâches ou d'affaires qui ne relèvent d'aucun autre organe de coordination, notamment dans le cadre de la préparation des affaires du Conseil fédéral.

³ Le Conseil fédéral peut la charger de traiter des affaires supradépartementales et de les préparer pour lui.

Art. 58 Conférence des responsables de l'information

¹ La Conférence des responsables de l'information réunit le porte-parole du gouvernement et les responsables de l'information de chaque département.

² Elle traite les problèmes courants des départements et du Conseil fédéral en matière d'information; elle coordonne et planifie l'information.

³ Elle est présidée par le porte-parole du gouvernement.

Art. 59 Autres organes permanents d'état-major, de planification et de coordination

Le Conseil fédéral et les départements peuvent instituer d'autres conférences ou unités administratives indépendantes chargées de tâches d'état-major, de planification et de coordination.

Art. 60 Groupes de travail supradépartementaux

Le Conseil fédéral peut charger des groupes de travail de tâches supradépartementales importantes de durée limitée. La direction d'un tel groupe peut être confiée à un secrétaire d'Etat.

Art. 61 Conseillers externes

¹ Le Conseil fédéral et les départements peuvent consulter des organisations et des personnes extérieures à l'administration fédérale.

² Le Conseil fédéral édicte des dispositions relatives à la composition des commissions extraparlimentaires, à la nomination de leurs membres, à leurs tâches et à leurs procédures.

Titre cinquième: Dispositions diverses et finales

Chapitre premier: Dispositions particulières

Art. 62 Siège

La ville de Berne est le siège du Conseil fédéral, des départements et de la Chancellerie fédérale.

Art. 63 Résidence des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération

Les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération peuvent fixer librement le lieu de leur résidence; ils doivent toutefois pouvoir atteindre en peu de temps le siège de l'autorité.

Art. 64 Incompatibilité à raison de la fonction

¹ Les membres du Conseil fédéral, le chancelier et les secrétaires d'Etat ne peuvent assumer aucune autre fonction au service de la Confédération ou d'un canton, ni exercer d'autre activité professionnelle, ni exploiter une entreprise.

² Ils ne peuvent pas non plus exercer les fonctions de directeur, de gérant ou de membre de l'administration, de l'organe de surveillance ou de l'organe de contrôle dans une organisation ayant une activité économique.

Art. 65 Incompatibilité à raison de la parenté

Les parents, y compris les parents par alliance, en ligne directe et en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus, les conjoints, les époux de sœurs, les épouses de frères et les personnes liées par des liens d'adoption ne peuvent simultanément être membres du Conseil fédéral. Il y a également incompatibilité entre les fonctions de secrétaire d'Etat, de chancelier de la Confédération et de membre du Conseil fédéral.

Art. 66 Retrait de documents de service

Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions sur le retrait de documents de service en la possession de personnes qui remplissent ou ont rempli des fonctions

officielles ou qui, en vertu de rapports de service ou d'un mandat, exercent ou ont exercé, pour le compte de la Confédération, une activité relevant du droit public ou du droit privé.

Chapitre 2: Approbation du droit cantonal et intercantonal

Art. 67

¹ Les lois et les ordonnances des cantons sont soumises à l'approbation de la Confédération si une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale le prévoit. Elles n'ont validité que si elles sont approuvées.

² L'approbation est donnée par les départements. Dans les cas contestés, le Conseil fédéral tranche; il peut aussi accorder une approbation assortie de réserves.

³ Le refus de l'approbation des lois et des ordonnances est de la compétence du Conseil fédéral, celle des accords relevant du droit intercantonal de la compétence de l'Assemblée fédérale.

Chapitre 3: Dispositions finales

Section 1: Abrogation et modification du droit en vigueur

Art. 68 Abrogation de la loi fédérale sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale

La loi fédérale du 19 septembre 1978¹⁾ sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (loi sur l'organisation de l'administration [LOA]) est abrogée.

Art. 69 Modification d'autres lois fédérales

1. La loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité)²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 1^{er}, 1^{er} al., let. b^{bis} (nouvelle)

¹ Les dispositions de la présente loi s'appliquent à toutes les personnes investies d'une fonction publique de la Confédération, savoir:

b^{bis}. Les secrétaires d'Etat;

¹⁾ RO 1979 114 679, 1983 170 614 931, 1985 699, 1987 226 808, 1989 2116, 1990 3 1530 1587, 1991 362, 1992 2 288 510 581

²⁾ RS 170.32

2. La loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils)¹⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 65quinquies (nouveau)

Les membres du Conseil fédéral peuvent se faire représenter par leurs secrétaires d'Etat devant les commissions parlementaires et lors des délibérations de l'Assemblée fédérale. Les articles 65^{bis}, 2^e alinéa, et 65^{ter} sont applicables par analogie.

3. La loi sur la procédure administrative²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 47a C^{bis}. Recours contre les décisions des offices (nouveau)

Le département est la première instance de recours contre les décisions des offices, à l'exception des cas suivants:

- a. Recours de droit administratif porté directement devant le Tribunal fédéral (art. 98, let. c, OJ);
- b. Recours devant une instance particulière (art. 47, 1^{er} al., let. b);
- c. Recours sur lesquels le département n'a pas statué (art. 47, 2^e à 4^e al.);
- d. Décisions définitives (art. 46, let. c et d, et art. 74, let. d et e).

Section 2: Référendum et entrée en vigueur

Art. 70

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N36254

¹⁾ RS 171.11

²⁾ RS 172.021

Message concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) du 20 octobre 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.075
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.11.1993
Date	
Data	
Seite	949-1166
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 560

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.