

11 novembre 1998

DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE

Réforme de la direction de l'Etat

Projet mis en consultation

Table des matières

1	Introduction
11	La réforme de la direction de l'Etat en tant que module supplémentaire à la réforme de la constitution
12	Objet de la réforme de la direction de l'Etat
121	Réforme du gouvernement
122	Réforme du Parlement
123	Rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral
13	Nouvelles interventions parlementaires
1	Réforme du gouvernement
21	Le Système gouvernemental actuel
22	Nouveaux défis pour le gouvernement
23	Modèles de base en vue d'une réforme du système de gouvernement
24	Propositions de réforme
241	Variante 1: Renforcement du gouvernement collégial au moyen d'une revalorisation de la fonction présidentielle
241.1	Idée de départ
241.2	Renforcement de la fonction présidentielle
241.21	Prolongation de la durée du mandat
241.22	Exercice de la fonction présidentielle à plein temps
241.23	Inscription des tâches présidentielles dans la constitution
241.24	Création d'un département présidentiel
241.3	Elargissement du Conseil fédéral
241.4	Renforcement du gouvernement collégial
241.5	Appréciation
241.6	Commentaires relatifs aux différentes dispositions
241.7	
242	Variante 2: Renforcement du gouvernement collégial par un gouvernement à deux niveaux
242.1	Idée fondamentale
242.2	Compétences
242.21	Conseil fédéral
242.22	Conseillers fédéraux

- 242.23 Ministres
- 242.24 Rapports entre les niveaux du gouvernement
- 242.3 Appréciation
- 242.4 Commentaire des diverses dispositions

1 Relations entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral

31 La résolution comme nouvel instrument de direction parlementaire

- 311 Situation initiale
- 312 Idée fondamentale de la résolution
- 313 Adoption et effets de la résolution
- 314 Rapport avec les instruments parlementaires existants
- 315 Terminologie

32 Politique extérieure

- 33 Situation initiale
- 34 La résolution dans le domaine de la politique extérieure

32 Finances

- 331 Situation initiale
- 332 Réformes possibles en matière de compétences financières
- 333 Contrôle fédéral des finances
 - 333.1 Création d'une cour des comptes indépendante?
 - 333.2 Renforcement du Contrôle fédéral des finances

32 Haute surveillance

- 33 Fonction et étendue de la haute surveillance
- 34 La résolution comme instrument de la haute surveillance

32 Commentaire de la disposition constitutionnelle relative au rapport entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral

1 Dispositions constitutionnelles

41 Variante 1: renforcement du gouvernement collégial par le renforcement de la présidence de la Confédération

42 Variante 2: renforcement du gouvernement collégial par un gouvernement à deux niveaux

43 La résolution comme nouvelle instrument parlementaire

1 Introduction

11 La réforme de la direction de l'Etat en tant que module supplémentaire à la réforme de la constitution

Nos institutions étatiques ont été créées, pour l'essentiel, il y a 150 ans. Elles datent de la formation de l'Etat fédéral et, dans une large mesure, reposent aujourd'hui sur les mêmes principes constitutionnels qu'à l'origine, à l'exception d'une extension des droits populaires. La même constatation peut être faite à l'égard des institutions de direction de la Confédération. Or, la complexité des problèmes et l'étendue des tâches incombant aux autorités politiques augmentent constamment, ce qui implique que le processus décisionnel soit accéléré. L'internationalisation de la politique favorise aussi cette évolution. Les institutions anciennes doivent être repensées compte tenu de ces exigences nouvelles.

Dans son message du 20 octobre 1993 concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), le Conseil fédéral a indiqué qu'une réforme de la direction de l'Etat dans son ensemble lui semblait nécessaire (FF 1993 III 995 ss). Comme des réformes urgentes lui paraissaient s'imposer avant tout dans le domaine des droits populaires et dans celui de la justice, il a déjà intégré ces deux domaines de réformes dans son message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale (FF 1997 I 34 ss). D'autres projets de réformes dans le domaine de la direction de l'Etat (réforme du gouvernement, réforme du Parlement, relations entre le Parlement et le gouvernement, péréquation financière et réforme du fédéralisme) seront intégrés ultérieurement à la réforme de la constitution conçue comme une procédure ouverte, en fonction de leur urgence et de l'état d'avancement des travaux.

Le Conseil fédéral a souligné à plusieurs reprises qu'il souhaitait soumettre à l'Assemblée fédérale, dans le courant de la présente législature encore, un projet de réformes sur la direction de l'Etat. L'objet principal de cet ensemble de mesures est la réforme de l'organe gouvernemental. Mais le projet porte également sur les rapports entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, lesquels doivent coopérer étroitement et coordonner leurs activités. La capacité de fonctionnement de l'Etat ne dépend pas d'une seule institution, mais d'un véritable partenariat entre toutes les institutions.

Avec les travaux de réforme menés jusqu'à présent dans le cadre de la révision de la constitution, la réforme de la direction de l'Etat doit contribuer à maintenir et à améliorer la capacité d'action de l'Etat.

12 Objet de la réforme de la direction de l'Etat

121 Réforme du gouvernement

En 1992, le Conseil fédéral a décidé de réformer le gouvernement en deux étapes: La première phase devait être réalisée au niveau législatif, dans le cadre du droit constitutionnel en vigueur. La seconde phase, qui portait sur des réformes plus fondamentales et impliquait des modifications constitutionnelles, ne devait être entamée qu'au vu des

expériences faites lors de la première étape. Le Conseil fédéral a esquissé les contours de cette réforme globale dans son message du 20 octobre 1993 sur la LOGA.

En juin 1996, le peuple a rejeté le premier projet de LOGA, qui prévoyait, entre autres innovations, la mise en place de secrétaires d'Etat. Le Parlement ayant adopté, le 21 mars 1997, une nouvelle version de LOGA (sans secrétaires d'Etat), le Conseil fédéral, à l'instigation aussi de nouvelles interventions parlementaires, a décidé de s'atteler sans plus attendre à la seconde phase des réformes. On a toutefois renoncé à un débat de principe sur l'éventualité d'un changement de système, le Conseil fédéral ayant écarté, en 1993 déjà, un modèle de gouvernement parlementaire ou présidentiel (cf. ch. 23).

122 Réforme du Parlement

Le Conseil fédéral a exclu la réforme du Parlement, ainsi que la question des rapports entre le Parlement et le gouvernement, de son message relatif à une nouvelle constitution fédérale. A la suite d'un accord entre les Commissions des institutions politiques (CIP) des Chambres fédérales et le Département fédéral de justice et police, le message du Conseil fédéral se borne, dans ces deux domaines, à une mise à jour du droit constitutionnel en vigueur. De leur côté, les CIP ont préparé des propositions de réformes plus approfondies. Dans leur rapport complémentaire du 6 mars 1997 relatif à la réforme de la constitution (FF 1997 III 243), elles ont présenté des propositions sur l'organisation et la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur les rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral.

Le 9 juin 1997, le Conseil fédéral a pris position sur le rapport complémentaire des CIP (FF 1997 III 1312 ss). Il s'est notamment déclaré favorable à ce que les propositions qui dépassent juridiquement le cadre de la mise à jour du droit constitutionnel soient abordées lors de la seconde phase de la réforme du gouvernement, dans le cadre du projet de réforme de la direction de l'Etat.

Pour les deux CIP en revanche, la mise à jour doit être conçue de manière plus large que ne le fait le projet du Conseil fédéral; les innovations susceptibles de recueillir un consensus devraient être intégrées à l'arrêté fédéral A relatif à une mise à jour de la constitution fédérale. La question décisive sera de savoir si, dans l'optique de la votation populaire sur la réforme de la constitution, ces propositions ne provoqueront pas une opposition qui pourrait faire échouer l'ensemble du projet (FF 1997 III 248). Lors des délibérations sur le projet de réforme de la constitution, les Chambres fédérales se sont très largement ralliées au mode de procéder proposé par les CIP. Dans le domaine du droit parlementaire en particulier (organisation et procédure de l'Assemblée fédérale), la plupart des réformes proposées par les CIP qui, de l'avis du Conseil fédéral, auraient dû être intégrées au projet distinct de réformes de la direction de l'Etat, ont été reprises dans le cadre du projet de mise à jour de la constitution fédérale (p. ex. suppression de l'exigence de laïcité pour être éligible, nouvelle réglementation du droit de convocation des conseils en session extraordinaire, élection d'un second vice-président pour chacun des deux conseils, délégation de compétences de nature non législative aux commissions parlementaires).

Le Conseil fédéral renonce donc à formuler des propositions plus approfondies dans ce domaine. La réforme du gouvernement étant à ses yeux prioritaire, il s'abstient d'avancer des propositions de réformes d'ordre structurel touchant le Parlement.

123 Rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral

S'agissant des relations entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, les Chambres fédérales ont aussi repris plusieurs propositions de réformes émanant des CIP et elles les ont intégrées - en partie sous une forme remaniée - à la mise à jour de la constitution fédérale; ce fut notamment le cas en matière de législation (simplification des formes d'actes législatifs, introduction de la notion de loi matérielle). L'instrument du mandat proposé par les CIP a été particulièrement discuté. Cet instrument doit permettre à l'Assemblée fédérale d'exercer une action tant dans son domaine de compétences que dans celui du Conseil fédéral. Dans le domaine de compétence de l'Assemblée fédérale, le mandat devrait avoir valeur d'instruction, dans celui du Conseil fédéral, il équivaldrait à une directive (FF 1997 III 295 ss). Le Conseil fédéral a annoncé qu'il étudierait l'ensemble des questions liées au mandat dans le cadre de la réforme de la direction de l'Etat et qu'il formulerait le cas échéant une nouvelle proposition. Il conviendra également d'examiner si les domaines de la politique extérieure, des finances et de la haute surveillance nécessitent des réformes complémentaires.

13 Nouvelles interventions parlementaires

Plusieurs interventions parlementaires sur le thème de la réforme du gouvernement et de la direction de l'Etat ont été à nouveau présentées durant la première moitié de 1997. L'initiative parlementaire Rhinow du 19 mars 1997 (97.0409. Réforme des institutions de direction de l'Etat) propose, sous la forme d'une demande conçue en termes généraux, de réformer aussi les institutions de direction de l'Etat dans le cadre de la réforme de la constitution fédérale. Cette réforme doit englober le Conseil fédéral en tant qu'organe gouvernemental, de même que les rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, notamment dans les domaines de la direction politique, de la législation, des élections, de la politique étrangère, des compétences financières et de la haute surveillance. Dans le même contexte, la motion Bonny du 3 mars 1997 (97.3029. Rôle et compétences du président de la Confédération) demande un renforcement du rôle et des compétences du président de la Confédération. Les deux interventions ont rencontré un large soutien aux Chambres. La Commission de gestion du Conseil national a, par une motion du 29 mai 1997 (97.3385. Gestion de l'information lors de situations particulières), chargé le Conseil fédéral de préparer une base légale qui garantisse, lors de situations exceptionnelles, une politique d'information menée par le président de la Confédération. Par la suite, le Conseil national, par une motion du 20 juin 1997 (97.3188. Réforme du gouvernement jusqu'en 1998), a voulu charger le Conseil fédéral de présenter un projet à l'appui d'une réforme du gouvernement à l'échelon constitutionnel avant fin 1998. Le délai imparti ne pouvant manifestement pas être respecté, la motion a été transformée en un postulat des deux conseils. Enfin, le Conseil fédéral a accepté un postulat Zbinden du 29 mars 1997 (97.3113. Perte d'influence du politique. Rapport du Conseil fédéral). Ce postulat demande que le Conseil fédéral examine quelles adaptations d'ordre institutionnel seraient de nature à rétablir le primat

du politique à l'heure de la mondialisation. Le 10 juin 1996 déjà, une motion Kühne (96.3252. Renforcement du rôle politique du Conseil fédéral) demandait de faire passer à neuf (voire à onze) le nombre des membres du Conseil fédéral, d'élaguer leur cahier des charges, de redistribuer leurs compétences et de renforcer le rôle du président de la Confédération. Cette motion a été transformée en postulat.

2 Réforme du gouvernement

L'organisation du gouvernement et l'aménagement des activités gouvernementales font l'objet de discussions depuis la création de l'Etat fédéral. Dans les années 1960, le thème de la réforme du gouvernement a donné lieu à des analyses globales de la situation (rapports d'experts Hongler et Huber). En 1990, le Conseil fédéral a institué un Groupe de travail Structures de direction de la Confédération (GSDC), qui avait pour mandat de le soutenir et de le conseiller dans l'analyse des structures de direction. Le message du Conseil fédéral concernant la LOGA contient un aperçu des différentes réformes et des démarches entreprises dans ce but, ainsi qu'un exposé des développements récents et des demandes de réformes (FF 1993 III 955 ss). Le Conseil fédéral y présente par ailleurs les caractéristiques du régime gouvernemental actuel et les changements intervenus, ainsi que les critères et les objectifs d'une réforme du gouvernement (FF 1993 III 963 ss), en s'appuyant sur le rapport intermédiaire du GSDC du 23 novembre 1991 (FF 1992 II 1014 ss). En septembre 1997, le Conseil fédéral a en outre adopté différentes mesures immédiates pour améliorer l'activité gouvernementale ainsi que l'information du public dans des circonstances particulières. Il a ainsi pris des décisions de principe visant en particulier à identifier à temps les situations dangereuses, à recourir davantage à la Conférence des secrétaires des départements, et à centraliser l'information lors de circonstances extraordinaires.

Avant de présenter les propositions relatives à un nouveau modèle de gouvernement, il convient de passer encore une fois brièvement en revue les avantages et les inconvénients du système actuel et de résumer, en les actualisant, les principales considérations contenues dans le message de 1993.

0 Le système gouvernemental actuel

Le système gouvernemental tel qu'il est actuellement conçu assure *la stabilité, l'intégration et l'équilibre des forces politiques*. Le gouvernement s'inscrit dans un régime aux caractéristiques démocratiques et fédéralistes. 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. Le gouvernement de son côté, par ses travaux préparatoires, par sa connaissance de la matière et en sa qualité d'autorité gouvernementale et administrative suprême, exerce une influence considérable sur le Parlement, qu'il ne peut dissoudre. Toutefois, cette influence ne va pas jusqu'à pouvoir déterminer de manière prépondérante la politique menée par 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, ils coopèrent étroitement et coordonnent leurs activités. Les institutions de démocratie directe constituent, elles aussi, une des caractéristiques principales de notre système politique. Les citoyens exercent une influence déterminante sur la vie politique. L'initiative populaire et le référendum influent sur la façon de procéder des autorités et sur le sort des actes législatifs qu'elles édictent.

*Le principe de la collégialité et l'organisation départementale de l'administration sont liés par la constitution. Un collège composé de sept membres égaux constitue le gouvernement, dont les membres doivent trouver pas consensus une unité d'action. Le principe de la collégialité signifie que les décisions gouvernementales sont prises par un collège en tant qu'unité. Les membres du collège sont de rang identique et les décisions de la majorité sont aussi soutenues par la minorité. Chaque membre dirige simultanément un département. Ce double rôle a pour effet de lier très étroitement le gouvernement et l'administration et permet au collège de s'appuyer sur des bases fiables pour la connaissance des dossiers. Toutefois, il conduit aussi à morceler et, partant, à affaiblir de fait l'autorité et la surveillance que le gouvernement exerce sur l'administration. Le *président de la Confédération*, qui change chaque année et qui ne jouit pas de prérogatives matérielles ni de ressources en personnel, dirige les délibérations du collège, prend les décisions présidentielles, représente le Conseil fédéral dans le pays et à l'étranger et est chargé des relations de la Confédération avec les cantons. La Chancellerie fédérale, état-major du Conseil fédéral, assiste le Conseil fédéral et le président de la Confédération dans l'accomplissement de leurs tâches.*

Les membres du Conseil fédéral sont élus séparément par le Parlement pour une période de quatre ans. Ils sont rééligibles. Ils répondent solidairement des décisions émanant du collège et personnellement de la gestion de leur département. Dans la pratique, chacun des membres du gouvernement est avant tout jugé en fonction du succès qu'il remporte dans la gestion de son département et des politiques publiques qui lui incombent. L'élection individuelle des membres du Conseil fédéral, et surtout leur réélection, renforce le principe de l'organisation en départements.

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

Notre Parlement accapare les membres du gouvernement bien davantage que ne le font la plupart des parlements étrangers avec leurs gouvernements. Tous les groupes parlementaires jouent, à un moment ou à un autre, un rôle d'opposition. La haute surveillance exercée par le Parlement est plus intense que le contrôle exercé par l'opposition dans un régime parlementaire, mais elle s'accompagne de moins de sanctions.

1 Nouveaux défis pour le gouvernement

Les tâches du gouvernement et de l'administration sont en constante augmentation. L'augmentation de la charge du gouvernement visible ne serait-ce que du fait de l'augmentation des compétences fédérales. Depuis 1945, la Confédération a reçu de nouvelles compétences dans une trentaine de domaines, notamment dans le domaine de l'économie, des transports, de l'environnement, de la recherche, de la protection des consommateurs, de la communication, de l'énergie, des techniques de reproduction et de manipulation génétique. Parallèlement, les compétences déjà existantes dans d'autres domaines ont été élargies par des révisions constitutionnelles, par exemple dans le domaine de l'économie ou de la sécurité sociale. En outre, diriger l'administration est une tâche nettement plus difficile aujourd'hui qu'il y a encore 20 ou 30 ans. La technicité des différents domaines, de même que la complexité des problèmes posés rendent toujours plus ardue la tâche de direction assumée par le Conseil fédéral. Celui-ci se trouve aujourd'hui à la tête d'une administration hautement spécialisée.

Le gouvernement est aussi mis davantage à contribution du fait de l'implication croissante de la Suisse sur le plan international. Cela est vrai, en particulier, de nos relations avec l'Union européenne (UE), qui se caractérisent par une collaboration toujours plus intense.

Par ailleurs, le morcellement croissant des forces politiques en Suisse entraîne une dépense d'énergie supplémentaire considérable pour le gouvernement. Les projets que le gouvernement adresse au Parlement sont plus difficiles à finaliser. Lors de la procédure de consultation déjà, les avis exprimés divergent plus qu'autrefois. Et les controverses perdurent lors des délibérations parlementaires et jusqu'au stade d'éventuelles votations populaires. Il en résulte un ralentissement considérable du processus décisionnel.

Liée à l'élaboration plus laborieuse et plus complexe des dossiers à traiter, l'accroissement de la charge de travail des membres du Conseil fédéral est également due au Parlement, en premier lieu à ses commissions mais aussi aux plénums. L'accroissement général de l'activité de l'Etat, ainsi que la prolongation de la durée des discussions débouchent sur un volume de travail nettement supérieur. Les contrôles toujours plus nombreux du Parlement entraînent eux aussi un surcroît de travail.

Enfin, l'information revêt aujourd'hui une importance croissante pour le gouvernement, notamment durant la période qui précède les votations populaires. Le poids des médias s'est accru dans le domaine politique, surtout avec le développement des médias électroniques.

Une réforme moderne du système de gouvernement doit tenir compte de ces changements. Il faut donner au gouvernement les moyens de former une unité et de conduire les affaires de manière efficace. La capacité de décider et d'agir du gouvernement doit être préservée, compte tenu de la complexité des tâches, de l'accélération des événements et des difficultés de la situation socio-politique. Le Conseil fédéral et chacun de ses membres devraient pouvoir consacrer davantage de temps aux tâches gouvernementales les plus importantes.

2 Modèles de base en vue d'une réforme du système de gouvernement

Six modèles de base ont été discutés jusqu'à présent dans le cadre des travaux préparatoires en vue de la seconde phase de la réforme du gouvernement:

- Modèle A: départements dirigés par des directeurs de département;
- Modèle B: augmentation du nombre des conseillers fédéraux et renforcement de la présidence;
- Modèle C: subdivision de l'exécutif en cabinet gouvernemental et ministères techniques;
- Modèle D: système gouvernemental parlementaire;
- Modèle E: système gouvernemental présidentiel;
- Modèle F: concentration du système collégial et charge présidentielle exercée à plein temps.

Les cinq premiers modèles de base ont été présentés par le GSDC dans son rapport intermédiaire du 23 novembre 1991 (FF 1992 II 1047 ss). Par la suite, l'idée d'un modèle mixte développé par la GSDC sous le titre de modèle F est venue s'y ajouter (FF 1996 V 11 ss).

Le modèle A (départements dirigés par des directeurs de département) a perdu sa raison d'être avec l'entrée en vigueur de la LOGA. Le Conseil fédéral a écarté en 1993 déjà les modèles D (système gouvernemental parlementaire) et E (système gouvernemental présidentiel). Il a exposé en détail les raisons qui l'ont conduit à prendre cette décision dans son message concernant la LOGA (FF 1993 III 978 ss). Le passage à un système de gouvernement parlementaire ou présidentiel impliquerait des modifications profondes de l'ensemble de notre système politique axé sur le consensus. Le Conseil fédéral est toutefois convaincu que le renforcement aujourd'hui indispensable de l'organe de direction de l'Etat peut être obtenu par la voie d'une adaptation et d'un développement du système actuel, sans réformes radicales.

Seuls restent donc en lice aujourd'hui les trois modèles de base B, C et F. On en rappellera brièvement les principales caractéristiques, avec leurs avantages et leurs inconvénients:

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

Le nombre des membres du Conseil fédéral est porté à onze ou treize, de même que celui des départements. Ce modèle a pour principal avantage de permettre à chaque membre du gouvernement de se consacrer plus intensivement à ses domaines de compétences tout en réduisant ses fonctions de représentation devant les organes parlementaires, à l'étranger ou en public, et de disposer de davantage de temps pour ses obligations collégiales. Afin d'assurer la cohérence du gouvernement et une conduite plus efficace du collège élargi, il est indispensable de renforcer le rôle de direction du président de la Confédération en prolongeant la durée de son mandat, en élargissant le champ des compétences présidentielles et en créant un département présidentiel.

Les principaux inconvénients du modèle B résident dans la difficulté à maintenir le principe de la collégialité et à mettre en place un processus de décision efficace, avec un collège aussi élargi. Par ailleurs, même si le principe de l'égalité de rang entre les membres du gouvernement est juridiquement maintenu, cette égalité serait difficile à préserver dans la pratique avec un gouvernement comptant onze ou treize membres. La combinaison entre le système collégial et une fonction présidentielle revalorisée pose aussi un problème central. Si l'on porte le nombre des membres du Conseil fédéral à onze ou treize, il est impératif que le président soit doté de pouvoirs de direction supplémentaires. Dans ce modèle, le rôle de direction exercé par le président justifierait même son élection par le peuple. Mais cette légitimité accrue du président pourrait à son tour menacer le principe de la collégialité.

Modèle C: Gouvernement à deux niveaux: cabinet gouvernemental et ministères techniques

La fonction exécutive est scindée en deux niveaux. L'organe gouvernemental suprême, conçu en tant que Conseil fédéral collégial (formé de sept ou cinq membres), se concentre sur les affaires gouvernementales. Il s'occupe essentiellement de questions stratégiques et politiques importantes (échelon stratégique). Sur la base de ces grandes orientations, il fixe des objectifs précis pour chaque domaine de tâches (ministère ou département). Les membres du Conseil fédéral sont déchargés de la conduite de l'administration par 15 à 18 ministres responsables de ministères ou de départements (échelon opérationnel). Les ministres forment ensemble la direction de l'administration. Suivant le mode d'organisation retenu, ils peuvent se réunir en cabinet administratif à des fins de coordination. Le Conseil fédéral leur délègue des compétences décisionnelles. Les ministères sont structurés en fonction des domaines d'activité. Les ministres sont nommés par le collège gouvernemental, sous réserve d'approbation par l'Assemblée fédérale.

Le principal avantage du modèle C est de libérer l'organe gouvernemental suprême des affaires courantes et de la gestion directe de l'administration, ce qui devrait favoriser la cohérence de la politique gouvernementale et renforcer la capacité de direction du Conseil fédéral. En constituant un organe gouvernemental axé sur les orientations politiques fondamentales et complètement déchargé de tâches administratives, on court néanmoins le risque de priver le collège gouvernemental d'une connaissance suffisante des affaires pour prendre des décisions. De par le pouvoir propre qu'ils détiennent, les ministres acquièrent en outre un poids politique considérable.

Modèle F: Concentration du gouvernement collégial et renforcement de la présidence

Le Conseil fédéral est formé de huit membres; l'un d'entre eux se consacre exclusivement aux tâches présidentielles. Il s'agit d'une combinaison des modèles B et C. Grâce au nombre relativement restreint des membres du Conseil fédéral, on évite de mettre en péril le principe de la collégialité et de compliquer le processus décisionnel. Ce modèle vise en premier lieu à renforcer le collège gouvernemental. Celui-ci doit pouvoir se consacrer plus intensivement aux affaires relevant de la direction de l'Etat. Cela sup-

pose un exercice plus efficace de la fonction présidentielle. Dans ce but, le président de la Confédération est libéré de la direction d'un département chargé de tâches spécifiques et la durée de son mandat est prolongée. Le président dispose en outre des services d'un état-major, qui assume les fonctions exercées à ce titre jusqu'à présent par la Chancellerie fédérale et qui contribue à la cohérence de l'activité gouvernementale.

3 Propositions de réformes

En partant des modèles de base précités, avec leurs avantages et leurs inconvénients, et après des discussions approfondies, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que deux variantes, judicieuses et réalisables, pouvaient être élaborées sur la base des modèles C et F en vue d'une réforme de l'organe gouvernemental: un renforcement du gouvernement collégial au moyen d'une revalorisation de la fonction présidentielle (variante 1) et un renforcement du gouvernement collégial par un gouvernement à deux niveaux (variante 2). Ces deux variantes sont plus ou moins équivalentes. Elles présentent chacune des avantages et des inconvénients et pour toutes les deux, de nombreuses sous-variantes sont envisageables.

Le Conseil fédéral a décidé de soumettre les deux variantes à la consultation des cantons, des partis politiques et des organisations intéressées afin d'ouvrir la discussion le plus largement possible sur ce thème particulièrement important du point de vue de la politique étatique. Il s'abstient pour les mêmes raisons de régler d'ores et déjà dans le détail l'aménagement concret des deux variantes et se borne à indiquer les diverses possibilités.

Les propositions de réformes partent des conditions cadres actuelles. En cas d'adhésion de la Suisse à l'UE ou de renforcement de la collaboration avec l'UE, il faut s'attendre à ce que de nouvelles exigences soient posées au Gouvernement. Dans ce contexte se pose également la question du cadre institutionnel qui nous assurerait une collaboration optimale avec l'Europe. Ces questions sont traitées actuellement dans le contexte de la préparation du rapport sur l'intégration, qui devrait être présenté au début de 1999. Le Conseil fédéral en tiendra compte dans son message sur la réforme de la direction de l'Etat. Il est parfaitement plausible que sur la base des résultats obtenus, ni la variante 1 ni la variante 2 ne soient retenues, mais qu'une combinaison des deux solutions s'impose.

241 Variante 1: renforcement du gouvernement collégial au moyen d'une revalorisation de la fonction présidentielle

241.1 Idée de départ

La variante 1 est une concrétisation du modèle F. A l'avenir, le collège gouvernemental doit pouvoir se concentrer davantage sur les affaires touchant la direction de l'Etat. Cela suppose, en particulier, un exercice plus efficace de la fonction présidentielle. Il n'y a cependant pas lieu de revaloriser le rôle du président de la Confédération au-delà de ce qu'exige le bon fonctionnement du collège. Vu le nombre croissant des tâches à accomplir, il est plus important que jamais d'exercer une direction et une surveillance sur l'ensemble de l'activité étatique, ce qui constitue le noyau des tâches incombant au

président de la Confédération. L'information du public et la représentation du Conseil fédéral dans le pays et à l'étranger, tâches qui gagnent continuellement en importance, font aussi partie des obligations centrales de la présidence.

La durée du mandat du président de la Confédération doit donc être prolongée afin que le président de la Confédération soit élu pour deux ans, avec possibilité d'être réélu (immédiatement) pour deux nouvelles années. Par ailleurs, le président est déchargé de la conduite d'un département spécialisé, afin de pouvoir se consacrer complètement à la fonction présidentielle. Le renforcement de la fonction présidentielle est consacré dans la constitution, qui définit les tâches présidentielles. Un département présidentiel est institué, afin de soutenir efficacement le président dans l'exercice de ses fonctions. Le président de la Confédération dispose ainsi de l'appui d'un service qui lui est directement subordonné et qui assume l'essentiel des tâches d'état-major accomplies aujourd'hui par la Chancellerie fédérale. Le département présidentiel est en outre naturellement au service du Conseil fédéral.

241.2 Renforcement de la fonction présidentielle

La variante 1 vise avant tout à renforcer le collège gouvernemental, essentiellement par un renforcement modéré de la fonction présidentielle. Le président de la Confédération ne saurait être entièrement pris par la direction d'un département traitant d'affaires de nature potentiellement conflictuelle, mais doit pouvoir s'investir en faveur d'une activité gouvernementale cohérente du collège, ainsi que dans les tâches de représentation dans le pays et à l'étranger.

Compte tenu du principe supérieur de collégialité, les tâches présidentielles (direction du collège gouvernemental, compétence de décision en cas d'urgence et pour des affaires de moindre importance, activités de représentation dans le pays et à l'étranger, relations avec les cantons) ont jusqu'ici été exercées avec une certaine retenue; c'est du moins ainsi que le voulait et le veut encore un usage qui ne date pas d'hier et qui est largement reconnu. Il s'agit désormais de consacrer les principales fonctions dirigeantes de la présidence au niveau du droit constitutionnel et de les mettre en rapport avec les autres dispositions de rang constitutionnel traitant du Conseil fédéral et de ses membres. La légitimation politique et juridique du président de la Confédération en est renforcée, et le législateur se voit obligé de créer les conditions permettant au président de la Confédération d'exercer réellement et efficacement ses compétences.

Un renforcement effectif de la présidence a inévitablement pour effet de conférer au président de la Confédération un rang supérieur à celui des autres membres du Conseil fédéral. Toutefois, vu la retenue avec laquelle les fonctions présidentielles ont été exercées jusqu'à présent, on peut partir de l'idée que les futurs présidents de la Confédération ne dépasseront pas les limites de leur mandat et que, dans l'intérêt du bon fonctionnement du gouvernement, ils n'abuseront pas de leurs prérogatives pour mettre en péril le principe de la collégialité. Le renforcement de la présidence ne changera rien au fait que les décisions continueront à être prises par le collège (cf. art. 165, 1^{er} al., projet 96). Sont exposés ci-après les principaux éléments de nature à renforcer la présidence de la Confédération.

241.21 Prolongation de la durée du mandat

Une durée de fonction d'un an est trop courte pour permettre que la présidence soit exercée de manière optimale. Une prolongation de la durée du mandat à deux ans garantit une certaine continuité. Celle-ci serait particulièrement bienvenue au regard des nombreuses obligations du président (notamment des tâches de direction du collège) et de ses devoirs de représentation, alors que le nombre d'obligations internationales va croissant. Cela vaudrait aussi en cas d'adhésion de la Suisse à l'UE, hypothèse dans laquelle le président de la Confédération serait appelé à représenter notre pays au sein du Conseil européen. C'est aussi pour des raisons de continuité qu'il faut autoriser le président à être réélu pour un second mandat consécutif.

241.22 Exercice de la fonction présidentielle à plein temps

Le président de la Confédération se consacre à plein temps à ses tâches présidentielles et il dirige le département présidentiel. Il est déchargé de la conduite d'un département spécialisé. La double charge résultant aujourd'hui de l'exercice des fonctions présidentielles et de la direction d'un département spécialisé est ainsi éliminée. Le président peut se vouer exclusivement aux affaires gouvernementales générales et n'a plus à représenter des intérêts sectoriels.

Il serait également envisageable de créer un département spécialisé dont la direction puisse être assumée par le président de la Confédération. On pourrait même envisager de revenir à l'ancien système selon lequel le président de la Confédération dirigeait le département des affaires étrangères. Il s'agit avant tout d'éviter que le président de la Confédération ne doive diriger un département dont les dossiers seraient trop controversés, afin qu'il puisse s'engager sans réserve pour une activité gouvernementale cohérente et collégiale.

241.23 Inscription des tâches présidentielles dans la constitution

Le fait que les tâches présidentielles figurent désormais dans la constitution leur confère l'importance juridique et politique nécessaire. En trouvant sa consécration dans la constitution, la légitimité accrue du président de la Confédération devrait sans aucun doute contribuer à ce qu'il puisse exercer réellement et efficacement ses prérogatives. Il faut noter cependant que seules les tâches présidentielles les plus importantes doivent être inscrites dans la constitution et qu'elles n'y doivent être réglées qu'au niveau des principes. Cette légitimité accrue devra bien évidemment encore trouver sa concrétisation dans des dispositions d'application au niveau légal et réglementaire. Il s'agira d'examiner en détail comment régler les relations entre le président de la Confédération et le collège gouvernemental. L'aménagement des compétences constitutionnelles au niveau de la loi et de l'ordonnance revêtira en tous les cas une grande importance.

Le nouvel article 165a décrit les attributions principales du président de la Confédération comme suit: le président préside le Conseil fédéral; il veille à ce que le Conseil fédéral s'acquitte de ses obligations; il veille à ce que la politique gouvernementale soit homogène; il assume une fonction de surveillance; il veille à l'information du public; il

peut prendre des mesures provisionnelles et, dans les cas prévus par la loi, prendre des décisions à la place du Conseil fédéral; il représente le Conseil fédéral dans le pays et à l'étranger (pour plus de détails sur les compétences présidentielles, cf. ch. 241.6, commentaire ad art. 165a avec des exemples).

241.24 Création d'un département présidentiel

Un département présidentiel est créé pour soutenir le président. Ce département n'a pas de tâches propres, mais doit soutenir efficacement le président de la Confédération et le collège gouvernemental, afin de permettre au gouvernement d'être opérationnel quelle que soit la situation. Le département présidentiel assume donc avant tout des tâches d'état-major, notamment dans les domaines suivants: stratégie et planification (contrôle stratégique), préparation et coordination des séances du Conseil fédéral, surveillance, collaboration avec le Parlement, information et communication, soutien du président dans l'accomplissement de ses tâches de représentation et d'intégration à l'intérieur du pays (Parlement, cantons, public) et à l'étranger. Selon la situation et les besoins, les tâches incombant à la présidence pourront être développées ou remaniées dans les limites de la compétence du Conseil fédéral de s'organiser lui-même. En revanche, on devrait plutôt renoncer à transférer au département présidentiel des tâches transversales comme celles exercées par certains offices ou par d'autres entités prestataires de services (p. ex. personnel, finances, bâtiments, informatique). Le président de la Confédération ne doit pas diriger un département traitant d'affaires de nature potentiellement conflictuelle, mais doit pouvoir s'investir en faveur d'une activité gouvernementale cohérente et collégiale, pour une politique d'information coordonnée et unifiée, ainsi que dans les tâches de représentation et d'intégration. Le département présidentiel doit donc en priorité pouvoir concentrer son activité sur le soutien de l'activité du président de la Confédération. Cette conception du département présidentiel conduit à intégrer la plupart des services de la Chancellerie fédérale actuelle à ce nouveau département.

241.3 Elargissement du Conseil fédéral

Si l'organe gouvernemental est réformé dans le sens de la variante 1, une modeste augmentation des membres du Conseil fédéral d'un ou deux membres entre aussi en ligne de compte.

Une augmentation des membres du Conseil fédéral présenterait certains avantages, mais aussi des inconvénients. D'une part, les tâches du Conseil fédéral se multipliant, notamment sur le plan international, il serait souhaitable que le Conseil fédéral compte davantage de membres. Par rapport à la situation actuelle, un nombre de départements plus élevé permettrait de décharger les chefs de département et ceux-ci pourraient se concentrer davantage sur les problèmes essentiels de la direction de l'Etat. D'autre part, l'expérience a montré qu'une augmentation des organes de décision rend la procédure plus difficile et nécessite plus de ressources. En cas d'augmentation des membres du Conseil fédéral et des départements, la nécessité d'une coordination augmenterait d'une manière générale. Le fonctionnement du collège en serait rendu plus difficile. Ce fait est confirmé par l'évolution des connaissances en matière de

gestion économique, les grandes entreprises ayant plutôt tendance depuis quelques années à réduire la taille de leurs organes dirigeants qu'à l'étendre.

241.4 Renforcement du gouvernement collégial

Le gouvernement collégial est renforcé avant tout par l'accomplissement plus efficace des tâches présidentielles. En outre, les chefs des départements spécialisés sont libérés de la double charge de leur département et des obligations présidentielles qu'ils assumaient jusqu'à présent à tour de rôle.

Mais d'autres mesures visant à décharger le Conseil fédéral concourent aussi au renforcement du collège. Afin que le Conseil fédéral puisse se consacrer plus intensivement aux affaires touchant la direction de l'Etat, les chefs de départements spécialisés doivent utiliser pleinement la possibilité de déléguer des affaires aux secrétariats généraux et aux offices fédéraux, et doivent mettre en place des méthodes modernes de gestion publique. Les efforts déployés jusqu'à présent en matière de délégations de compétences doivent être poursuivis. Il faut réduire quantitativement la profusion des tâches incombant aujourd'hui au collège gouvernemental. Certaines obligations du collège doivent être déléguées aux départements, qui ont ainsi la possibilité de les accomplir de manière plus indépendante. Le recours accru à des procédures simplifiées ou à des décisions présidentielles peut aussi contribuer à décharger dans une certaine mesure le Conseil fédéral (cf. ch. 241.6, commentaires relatifs à l'art. 165a). A l'avenir, les membres du Conseil fédéral se feront aussi davantage représenter dans les séances des commissions parlementaires par les chefs de groupement ou d'office. Pour que les membres du Conseil fédéral puissent se faire représenter aux Chambres fédérales, il faut modifier l'article 65^{ter}, 2^e al., de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC, RS 171.11). Selon le droit en vigueur, un chef de département peut se faire accompagner d'un collaborateur lors des délibérations des plénums. A la demande du chef de département, la parole est donnée à son collaborateur pour exposer les questions requérant des connaissances techniques spéciales (art. 65^{ter}, 2^e al., LREC). Les deux conseils ont accepté que cette réglementation s'applique également aux experts mandatés. Le Conseil fédéral devra aussi faire davantage usage de cette possibilité. Le Conseil fédéral recourra en outre à la possibilité de convoquer à ses séances des chefs de groupement ou d'office, afin de pouvoir profiter de leur connaissance de la matière. Ces auditions doivent être organisées de manière ponctuelle et flexible, par exemple dans le but d'exposer des affaires complexes ou d'informer sur des négociations internationales importantes ou sur des délibérations des commissions parlementaires auxquelles aucun membre du Conseil fédéral n'assistait. Il appartiendra au Conseil fédéral de décider de ces auditions.

241.5 Appréciation

L'avantage principal de la variante 1 réside dans le fait qu'elle s'en tient aux principes fondamentaux qui régissent le système gouvernemental suisse. Le renforcement du gouvernement collégial est obtenu, pour l'essentiel, par un renforcement de la présidence. Le président de la Confédération peut se consacrer exclusivement à assurer la cohérence de l'activité gouvernementale et à représenter le gouvernement dans le pays

et à l'étranger. La prolongation de la durée de son mandat assure une continuité dans la direction de l'Etat.

Le risque de tensions entre le système collégial et une présidence renforcée pourrait constituer un inconvénient. Une fréquente redistribution des départements, due au fait que le président est déchargé de la conduite d'un département spécialisé, représente un autre désavantage de ce modèle.

La prolongation à deux ans de la durée du mandat présidentiel, avec la possibilité d'un renouvellement du mandat, a pour conséquence que la même personne pourra conduire les affaires de l'Etat durant quatre ans. Cela signifie qu'à l'avenir tous les membres du Conseil fédéral n'auront pas forcément la possibilité de devenir président de la Confédération, comme c'est en général le cas aujourd'hui. L'élection du président par l'Assemblée fédérale ne sera donc plus une affaire de routine. La prolongation de la durée du mandat du président peut pourtant avoir des conséquences sur le fédéralisme, les minorités linguistiques et les partis politiques, puisque l'on renonce au changement annuel de président. A l'avenir, chaque communauté linguistique, chaque région, chaque canton ou chaque parti politique devra probablement attendre plus longtemps qu'aujourd'hui pour être représenté à la présidence de la Confédération.

La variante 1 vise un renforcement du gouvernement en tant que collègue, renforcement adapté tant quantitativement que qualitativement à l'évolution des faits. Grâce à un renforcement de la présidence et éventuellement à une augmentation du nombre des Conseillers fédéraux, le Conseil fédéral devrait être encore mieux à même de définir à temps et d'accomplir de manière efficace les tâches toujours plus complexes et nombreuses qui lui incombent. Cette réforme de l'organe gouvernemental devrait permettre au Conseil fédéral de faire face aux obligations toujours plus nombreuses résultant de l'internationalisation croissante de la politique, notamment dans la perspective d'une collaboration toujours plus étroite avec l'UE (cf. rapport intermédiaire du GSDC du 23 novembre 1991, FF 1992 II 1046).

241.6 Commentaires relatifs aux différentes dispositions

Les commentaires ci-après se rapportent aux dispositions contenues dans le projet d'arrêté fédéral A relatif à une mise à jour de la constitution fédérale (projet 96; état fin de la session d'automne 1998 des Chambres fédérales).

Article 158 Elections

Le statut du président de la Confédération doit être mieux ancré dans la constitution fédérale. C'est pourquoi le président est désormais mentionné expressément dans la disposition relative aux compétences de l'Assemblée fédérale en matière d'élections.

Dans la variante 1, la fonction de chancelier n'est plus réservée à un magistrat (cf. ch. 241.24 ci-dessus). L'article 158, de même que les dispositions concernant la durée de fonction (art. 135) et l'immunité (art. 153) doivent être adaptées en conséquence.

Article 163 Composition et élection

D'après la version actuelle de l'article 163, le Conseil fédéral est composé de sept membres, qui sont élus par l'Assemblée fédérale après chaque renouvellement intégral du Conseil national. Le Conseil fédéral ne peut compter plusieurs membres du même canton.

Selon la nouvelle version de l'article 163, le Conseil fédéral est formé d'un président et de six, sept ou huit autres membres (cf. ch. 241.3). Le fait que le président soit cité séparément souligne son importance et lui confère une plus grande légitimité.

L'idée de faire élire le Conseil fédéral par le peuple, qui avait déjà fait l'objet de deux initiatives populaires rejetées en 1900 et 1942, a récemment resurgi dans le débat politique. A l'appui de cette élection par le peuple, on peut avancer l'avantage d'élections encore plus démocratiques, une procédure d'élection ouverte, ainsi qu'une plus grande légitimité du Conseil fédéral. L'élection du Conseil fédéral par le peuple est toutefois liée à des inconvénients notables, qui pèsent plus lourd que ses avantages. A l'instar de ce que l'on constate dans d'autres Etats qui connaissent une élection du président par le peuple, il faudrait s'attendre à ce que la politique gouvernementale soit axée sur la prochaine réélection, à ce que les forces gouvernementales soient paralysées pendant l'année qui précède l'élection et à ce que le principe de la collégialité soit malmené par des initiatives personnelles visant, pour les intéressés, à se rendre populaires. Comparée à une élection par le Parlement, l'élection par le peuple n'apporte pas non plus la garantie que des personnes plus adéquates seraient élues, car ce mode de procéder favoriserait avant tout l'élection de candidats médiatiques et populaires. Une élection par le peuple conduirait en outre à des modifications fondamentales du système gouvernemental suisse: privée de la compétence d'élire le gouvernement, l'Assemblée fédérale perdrait du même coup un des fondements de son autorité et de son efficacité. En outre, les liens entre Parlement et gouvernement étant plus lâches, le Conseil fédéral prendrait vraisemblablement l'habitude de communiquer directement avec le peuple, en tenant le Parlement à l'écart. Il en résulterait ainsi un affaiblissement considérable du Parlement.

Une élection d'ensemble du Conseil fédéral par l'Assemblée fédérale correspondrait mieux à la conception collégiale du Conseil fédéral que le système actuel, dans lequel chaque membre du Conseil fédéral est élu séparément, ce qui accentue la tendance à considérer chaque conseiller fédéral comme individuellement responsable. On pourrait également envisager que le Conseil fédéral soit élu sur la base de listes. Le problème du mode d'élection du Conseil fédéral devrait toutefois être réglé dans le cadre de la révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils. Comme de telles innovations ne contribueraient que de manière limitée à renforcer le collège gouvernemental, l'on renonce toutefois à formuler des propositions allant dans ce sens (sur les modifications possibles de l'élection au Conseil fédéral, cf. aussi les propositions - finalement rejetées - contenues dans le rapport du 15 décembre 1995 de la commission d'experts "Répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral" instituée par les CIP, FF 1996 II 413, 508 ss). La disposition relative à l'élection (2^e al.) reste par conséquent inchangée.

Alinéa 3: la clause du canton (en vertu de laquelle il ne peut y avoir plus d'un conseiller fédéral provenant du même canton) a été supprimée par le Parlement lors de la

session d'automne 1998 au profit d'une clause en vertu de laquelle les diverses régions du pays et les régions linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral. Cette modification devra certes encore être approuvée par le peuple et les cantons.

Article 164 Election du président

L'actuel article 164 contient d'une part des dispositions sur le rôle du président de la Confédération au sein du Conseil fédéral, et sur l'éligibilité à la présidence d'autre part.

Le nouvel article 164 se limite à des dispositions sur l'élection et sur la durée de fonction du président de la Confédération et du vice-président du Conseil fédéral. Les compétences présidentielles sont réglées à l'article 165a.

Désormais, les deux membres de la présidence sont élus pour deux ans. A l'issue de ce mandat, le président peut être immédiatement réélu pour un nouveau mandat. La même règle s'applique au vice-président du Conseil fédéral. A l'issue d'une présidence de quatre ans, le mandat du président sortant ne peut plus être immédiatement renouvelé. La constitution est muette sur la possibilité, pour ce conseiller fédéral, d'être élu une nouvelle fois à la présidence de la Confédération, à un stade ultérieur. Une nouvelle élection n'est ainsi pas exclue. L'interdiction faite actuellement au président sortant de se représenter à la vice-présidence est par contre supprimée.

Dans la pratique, l'exercice de la fonction présidentielle suppose que le conseiller fédéral concerné était membre du Conseil fédéral et qu'il dirigeait un département spécialisé déjà avant son élection à la présidence de la Confédération et qu'il s'est par conséquent familiarisé avec ces fonctions, ce qui est indispensable pour diriger le collège. Renoncer à cette expérience collégiale préalable en tant que condition de l'élection à la présidence de la Confédération pourrait porter atteinte à l'équilibre du rapport entre le collège et le nouveau président. Inversement, le choix serait plus restreint. On a renoncé jusqu'ici à régler cette question dans la constitution. Pendant la durée de son mandat, le président de la Confédération dirige le département présidentiel (cf. commentaires relatifs à l'article 166 concernant l'attribution des départements à l'issue du mandat présidentiel).

Des innovations sont également envisageables en ce qui concerne l'élection du président de la Confédération. Le Conseil fédéral pourrait ainsi se voir accorder un droit de proposition. Si un membre du Conseil fédéral était élu à la présidence sur la base d'une telle proposition, l'on serait assuré de son acceptation par le collège à cette fonction. Mais si l'Assemblée fédérale élisait à la présidence un autre membre que celui proposé par le collège, le nouveau président se trouverait placé d'emblée dans une situation délicate. Ces innovations en matière de procédure d'élection n'étant pas forcément de nature à renforcer le collège gouvernemental, on a finalement renoncé à proposer des modifications de la constitution allant dans ce sens. On pourrait aussi envisager théoriquement que le président de la Confédération soit élu par le peuple, ce qui renforcerait dans une certaine mesure sa légitimité. Il n'est toutefois pas certain qu'un président d'une telle stature corresponde aux options fondamentales du système suisse et que cela soit accepté. Quoiqu'il en soit, un tel renforcement de la position du président de la Confédération aurait des conséquences importantes sur le principe de la collégialité,

raison pour laquelle une élection du président de la Confédération par le peuple doit être écartée (cf. en ce qui concerne l'élection du Conseil fédéral par le peuple le commentaire de l'art. 163).

Article 165a Tâches du président

L'article 165a définit les tâches principales du président de la Confédération.

En vertu du *1^{er} alinéa*, l'une des tâches essentielles du président de la Confédération est d'exercer une fonction de direction au sein du collège gouvernemental. La disposition est formulée de manière très large et elle donne davantage de marge de manœuvre au président qu'il n'en a aujourd'hui en ce qui concerne les modalités de la procédure. Cette direction englobe la prise d'initiatives, la coordination, la conduite de la procédure, la conciliation, le rassemblement, le commandement et le contrôle (cf. Eichenberger in Commentaire de la Constitution fédérale, art. 98, n^o 12).

Dans le domaine des planifications prévues par la loi (programme de législature, planification financière, objectifs annuels du Conseil fédéral, etc.), la fonction de direction comprend en particulier les mesures nécessaires à la concrétisation (lancement de projets, procédures, planifications). Le président de la Confédération peut demander au Conseil fédéral et à ses membres de planifier leur activité (objectifs annuels des départements) et leur donner les directives nécessaires. Dans les domaines touchant plusieurs départements, le président de la Confédération devrait fixer plus souvent des objectifs et des priorités et intervenir pour assurer une coordination; de plus, il devrait avoir la compétence de faire procéder à des planifications globales et de faire avancer leur application. Dans la pratique toutefois, il serait en règle générale bien difficile au président de la Confédération d'annoncer, de son propre chef, que le Conseil fédéral doit présenter telle affaire à l'Assemblée fédérale. Une telle façon de procéder heurterait le principe de la collégialité, puisqu'elle anticiperait la décision du Conseil fédéral; cela rendrait par ailleurs plus difficile une organisation judicieuse de la planification des affaires par les départements. Le président dispose également de la compétence de demander des éclaircissements sur des affaires déterminées et de proposer au collège de prendre les mesures qui lui paraissent opportunes.

Il incombe au département présidentiel de détecter à temps des événements de nature particulière, ainsi que de préparer des mesures et des réactions appropriées aux développements de l'actualité. Dans les affaires qui revêtent une portée politique particulièrement importante, le président accompagne les travaux courants des départements spécialisés par le biais des services du département présidentiel. Il peut demander des rapports aux départements compétents en vue d'en discuter au sein du collège.

Le président de la Confédération doit aussi consacrer le temps nécessaire à l'élimination la plus efficace possible des divergences entre les départements avant les délibérations du Conseil fédéral, ainsi qu'à la recherche du consensus et à la médiation au sein du collège gouvernemental. Si des divergences ou des désaccords perdurent au sein du Conseil fédéral, il appartient au président de chercher à concilier les points de vue et de proposer des solutions susceptibles de recueillir le soutien d'une majorité. Le président peut en tout état de cause exiger que le collège gouvernemental traite d'un cas litigieux dans lequel aucune solution n'a encore pu être trouvée. Par contre, lors

des votes, la voix du président continue à ne pas compter davantage, en règle générale, que celles des autres membres du Conseil fédéral. Selon l'article 19, 3^e alinéa, LOGA, le président vote en même temps que le reste du Conseil fédéral. En cas d'égalité des voix, son vote compte double, sauf lorsqu'il s'agit de nominations. Le vote du président ne revêt donc un poids prépondérant que si aucune majorité ne s'est dessinée au Conseil fédéral. En élevant le nombre des membres du Conseil fédéral à huit, l'influence du président pourrait toutefois être renforcée puisqu'avec un nombre pair, on se retrouvera probablement plus souvent qu'aujourd'hui dans une situation d'égalité des voix. Par respect du principe de la collégialité, il y a cependant tout lieu de penser que le président usera avec retenue de cette possibilité et qu'en l'absence d'une majorité il renverra dans la mesure du possible le traitement de l'affaire à une date ultérieure.

Pendant les séances du Conseil fédéral, le président de la Confédération préside le collège et conduit la discussion. Cette tâche englobe aussi la préparation des séances. Il appartient au président d'établir l'ordre du jour (agenda setting). D'une part, le président peut imposer que des affaires urgentes soient mises à l'ordre du jour et donner aux départements concernés le mandat de préparer les dossiers et d'élaborer des notes de discussion, des propositions ou des notes d'information; d'autre part, le retrait d'objets figurant dans l'ordre du jour suppose l'accord du président. Dans l'intérêt d'une politique gouvernementale cohérente, le président peut aussi différer la discussion ou l'interrompre, contre l'avis du département qui a formulé les propositions, en donnant simultanément le mandat de rechercher d'autres solutions. En ce sens, le président de la Confédération dispose donc aussi de certains pouvoirs de décision pour s'acquitter efficacement de sa tâche présidentielle de direction. Afin de mieux étayer ses décisions, le président peut aussi choisir d'entendre le collège avant de délivrer des mandats importants aux départements.

Complétant la fonction de direction inscrite dans le 1^{er} alinéa, le 2^e alinéa mentionne les autres tâches les plus importantes incombant au président de la Confédération. Cette énumération n'est pas exhaustive. Le législateur peut transférer au président d'autres tâches que celles mentionnées au 2^e alinéa. Mais ces tâches peuvent également résulter d'une interprétation de la constitution.

Le président de la Confédération veille à ce que le Conseil fédéral et l'administration s'acquittent de leurs obligations dans les délais, avec efficacité et de manière coordonnée. Le Conseil fédéral doit commencer ses tâches à temps et les terminer dans les délais fixés; il doit aussi prendre les décisions qu'impose la situation. Assurer l'unité et la cohérence de la politique gouvernementale représente une autre tâche de première importance. A cet effet, le président exerce une fonction de contrôle et de direction sur les différents départements, afin de garantir que les affaires du Conseil fédéral seront présentées dans les délais voulus, conformément au but fixé et qu'elles seront coordonnées avec les autres politiques fédérales. Le président peut, de sa propre initiative, donner à ces départements des mandats contraignants, afin de garantir le respect des planifications existantes (programme de législature, objectifs annuels, planifications sectorielles), le déroulement des activités planifiées ou envisagées dans d'autres cadres ou encore la préparation des mesures nécessitées par l'actualité.

Le président de la Confédération veille par ailleurs à ce qu'une surveillance efficace soit exercée sur l'administration. A cet effet, il peut demander aux départements spécialisés

des informations sur toutes sortes de thèmes et il peut également donner aux départements spécialisés, aux offices fédéraux ou à des experts le mandat d'établir des rapports dans certains domaines ou d'éclaircir certaines situations. La fonction de surveillance du président de la Confédération aura une importance particulière à cause notamment des possibilités plus larges de déléguer des affaires.

Le président de la Confédération utilise l'information et la communication comme des instruments de direction stratégique. Il veille à ce que l'information générale soit suffisante et il défend les affaires d'importance prépondérante ou de grande portée politique devant le public et le Parlement. Le président contribue à l'élaboration des prises de position du Conseil fédéral sur l'actualité politique courante; en cas d'urgence, par exemple lorsqu'il faut réagir sans délai, il peut renoncer à consulter le collège gouvernemental. Dans des circonstances spéciales, les compétences en matière d'information peuvent être centralisées en main du président de la Confédération.

3^e alinéa: Le président de la Confédération peut ordonner des mesures provisionnelles en cas d'urgence et, dans les cas prévus par la loi, décider à la place du Conseil fédéral (cf. aussi art. 26 LOGA). Le président prend ces mesures provisionnelles de son propre chef. Pour le reste, la loi détermine les cas dans lesquels le président a le droit de décider seul. Aujourd'hui, les décisions présidentielles urgentes sont soumises à la ratification ultérieure du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral peut toutefois habiliter le président à régler seul des affaires de nature formelle (p. ex. approbation de rapports annuels et de procès-verbaux; cf. liste des affaires susceptibles d'être réglées par décisions présidentielles). Le président ne dispose d'un véritable pouvoir de décision matériel que dans le cadre de ces décisions présidentielles. On pourrait envisager d'étendre ce pouvoir à d'autres domaines par des dispositions à l'échelon de la loi (p. ex. approbation de réponses à des interventions parlementaires, approbation d'autorisations de crédits jusqu'à un certain montant, approbation de nominations non contestées, allocation non contestée de ressources, fixation des dates des votations). Il se justifie donc d'inscrire expressément dans la constitution le droit du président de décider seul, droit qui pourrait gagner en importance dans l'avenir.

4^e alinéa: Le président de la Confédération représente le Conseil fédéral dans le pays et à l'étranger. En inscrivant la fonction de représentation du président dans la constitution, on souligne son importance. D'entente avec le collège gouvernemental, le président présente les affaires les plus importantes du collège devant le Parlement et face à l'opinion publique (p. ex. lignes directrices de la politique gouvernementale, rapport de gestion, projets constitutionnels importants, traités internationaux). La conduite du dialogue confédéral avec les cantons relève également de la présidence. Dans les rapports avec l'étranger, le président joue le rôle d'un chef de gouvernement, ce qui serait aussi le cas si la Suisse adhéra à l'UE. Le rôle de représentation du président ne remet toutefois pas en cause la possibilité, pour les chefs des départements spécialisés, d'intervenir sur la scène internationale.

Article 166 Administration fédérale

Cette disposition précise que le président de la Confédération est à la tête du département présidentiel.

Pendant sa présidence, le président de la Confédération est déchargé de la conduite d'un département spécialisé et il dirige obligatoirement le département présidentiel. A l'issue de sa présidence, le président sortant reprend l'un des départements spécialisés. Les changements de départements qui en résultent ne peuvent pas être déterminés à l'avance. Ils dépendent des contingences personnelles et politiques du moment. La répartition des départements peut être entièrement remise en discussion à chaque changement. Comme les changements à la tête des départements deviendront plus fréquents, une adaptation de l'organisation des départements et des instruments de gestion au niveau départemental sera nécessaire.

Article 167 Département présidentiel

Le département présidentiel est au service du président de la Confédération et du collège gouvernemental pour l'accomplissement de leurs tâches. Les domaines d'activité attribués à ce département correspondent aux tâches du président de la Confédération. Le département présidentiel n'agit pas seulement pour la présidence mais, en tant qu'état-major général, il fournit également ses services au collège gouvernemental. Des domaines d'activité importants, dévolus à l'actuelle Chancellerie fédérale, passent ainsi au département présidentiel.

Le président de la Confédération est également chef du département présidentiel. Pour la conduite directe du département, le président de la Confédération est assisté d'un chef d'état-major (secrétaire général). Cette personne peut également assumer la fonction de chef de l'état-major gouvernemental. Cette personne participe aux séances du Conseil fédéral sans droit de vote. Elle est en outre responsable de la coordination interdépartementale au plus haut niveau (direction de la Conférence des secrétaires généraux notamment). Comme il n'est pas nécessaire qu'il jouisse du statut de magistrat pour s'acquitter de ses tâches, le chef de l'état-major est nommé par le Conseil fédéral, ce qui n'est pas le cas du Chancelier de la Confédération selon la réglementation actuelle. Le Conseil fédéral est ainsi à même de désigner une personne de son choix.

242 Variante 2: renforcement du gouvernement collégial par un gouvernement à deux niveaux

242.1 Idée fondamentale

L'idée fondamentale de la variante 2 réside dans la création d'un second niveau de gouvernement, subordonné au Conseil fédéral et composé de ministres. Les membres du Conseil fédéral ainsi que les ministres forment ensemble le gouvernement fédéral. C'est au Conseil fédéral qu'il appartient de décider de la création de ministères. Les ministres sont nommés par le Conseil fédéral, et leur nomination doit être approuvée par le Parlement.

Le Conseil fédéral est l'organe qui apprécie la situation générale, détermine la politique nationale du gouvernement et en tire des objectifs clairs pour les différents domaines d'activité de la Confédération. Le principe de l'autorité collégiale, comme constante de notre système de gouvernement, est maintenu dans le modèle de gouvernement à deux niveaux. Selon cette variante, les membres du Conseil fédéral demeurent comme aujourd'hui à la tête de départements. Mais le fardeau résultant pour les conseillers fédéraux de l'application stricte du double principe de l'autorité collégiale et de la division en départements est allégé. En effet, les chefs de département ne dirigeront directement l'administration que pour les tâches qui ne seront pas dévolues aux ministères. Dans les ministères, la direction de l'administration est confiée aux ministres chargés de préparer et de réaliser, dans leurs domaines respectifs, la politique du Conseil fédéral. Ils dirigent leurs ministères conformément aux objectifs déterminés par le Conseil fédéral ainsi que par le chef de département auquel ils sont subordonnés. Ils peuvent en outre représenter le gouvernement à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Le Conseil fédéral, qui se trouve à la tête du gouvernement fédéral, pourra ainsi se concentrer sur les questions essentielles de la direction de l'Etat. Le fait que le Conseil fédéral soit ainsi déchargé de certaines tâches et le renforcement du gouvernement collégial qui lui est lié caractérisent le modèle de gouvernement à deux niveaux.

Les Conseillers fédéraux peuvent proposer au Conseil fédéral de créer des ministères dans les domaines qui s'y prêtent spécialement, ou dans lesquelles ils souhaitent plus particulièrement être déchargés de certaines tâches. Chaque Conseiller fédéral exerce la haute conduite des ministères rattachés à son département. Il en est responsable, est largement habilité à donner des instructions, à intervenir et à s'occuper personnellement de certains dossiers. C'est aux membres du Conseil fédéral qu'il appartient exclusivement de soumettre des propositions au Conseil fédéral dans les affaires relevant des ministères, ainsi que de décider s'ils veulent présenter eux-mêmes un projet devant le Parlement ou si au contraire le gouvernement se fait représenter par un ministre.

Contrairement au modèle C, les ministres ne forment pas, dans le gouvernement à deux niveaux, un niveau (opérationnel) indépendant. Ils ne siègent pas dans un cabinet administratif et ne disposent pas d'une compétence décisionnelle collective.

242.2 Compétences

Selon le modèle de gouvernement à deux niveaux, les liens qui unissent étroitement le Conseil fédéral et l'administration fédérale sur le plan de l'organisation se relâchent. La haute direction que les conseillers fédéraux exercent sur leurs ministères et l'appartenance des ministres au gouvernement fédéral constituent des éléments de liaison importants pour la cohésion, la cohérence et l'interpénétration des deux niveaux du gouvernement. En principe, les responsabilités actuelles sont maintenues. Le Conseil fédéral assure l'organisation rationnelle de l'administration et répond collectivement de la conduite de l'administration et de la bonne exécution des tâches confiées à celle-ci. Comme les conseillers fédéraux sont à la fois membres du Conseil fédéral et chefs de département, ils ne doivent pas seulement répondre collectivement et de manière indivisible de leurs obligations collégiales, mais ils répondent encore politiquement de la conduite du département qui leur est attribué et de la haute direction sur leurs ministères.

res. Les particularités de ces rapports et les compétences du Conseil fédéral, des conseillers fédéraux et des ministres seront précisées par la suite.

242.21 Conseil fédéral

Le Conseil fédéral, qui se trouve à la tête du gouvernement fédéral, forme le niveau suprême du gouvernement et prend toutes les décisions importantes. Ses tâches essentielles demeurent en principe les mêmes qu'aujourd'hui. Il assume les tâches qui sont déterminantes pour une direction homogène de l'Etat, c'est-à-dire qu'il fixe les objectifs généraux, prend les décisions fondamentales en matière de planification et détermine les grandes lignes de la politique gouvernementale (programme de la législation).

Au nombre des tâches du Conseil fédéral figurent notamment:

- l'observation de l'évolution politique et la prise en compte appropriée et en temps utile de cette évolution dans le cadre des objectifs généraux du gouvernement;
- le programme de la législature (stratégie gouvernementale);
- la planification annuelle des domaines d'activité en fonction du programme de la législature;
- l'adoption de projets destinés au Parlement;
- les décisions sur la formation des ministères et la nomination des ministres;
- la conduite de l'administration par des directives;
- la fixation des priorités dans le temps et quant à l'engagement des ressources;
- la surveillance constante et systématique de l'administration et des autres organes chargés de l'exécution de tâches fédérales, et en particulier l'examen et le contrôle de la réalisation de la politique gouvernementale;
- la représentation sur le plan interne (Assemblée fédérale et public) et sur le plan externe (scène internationale);
- la prise d'autres décisions politiquement importantes.

Le Conseil fédéral doit répondre de sa politique gouvernementale et de la conduite de l'administration devant l'Assemblée fédérale. Il définit, à l'intention des départements, les objectifs qu'il souhaite atteindre et fixe le cadre dans lequel les départements devront remplir leurs tâches. Ces indications sont aussi valables pour les ministères, qui font partie des départements. Les ministres recevront en outre des instructions des chefs de département compétents, dont le statut ne sera ainsi pas affaibli.

Les lignes directrices du Conseil fédéral sont un instrument de gestion essentiel à l'égard des ministères. Si les ministres n'agissent pas dans le sens voulu, le conseiller fédéral, chargé de la haute direction, devra intervenir (cf. ch. 242.22). Le Conseil fédéral peut aussi prendre les décisions lui-même ou, au besoin, adapter les lignes directrices aux modifications intervenues entre-temps. Ces interventions sont possibles malgré le fait qu'en principe les ministres remplissent leurs tâches de manière indépendante. Le Conseil fédéral doit en effet être en mesure d'assumer sa tâche de conduite politique. S'il n'avait aucune possibilité d'influer sur les décisions des ministres, ceux-ci pourraient rendre leurs positions de manière politiquement autonome et ignorer, jusqu'à un certain point, les lignes directrices du Conseil fédéral. Celui-ci n'empiétera toutefois sur les domaines ministériels que dans la mesure nécessaire; il

serait vain sinon de vouloir décharger les conseillers fédéraux des affaires administratives pour privilégier leur activité gouvernementale en faisant traiter ces affaires par les ministères. Le droit d'intervention du Conseil fédéral constitue une sorte de garde-fou sur le plan politique. Comme sanction suprême, le Conseil fédéral peut révoquer les ministres (cf. commentaire de l'art. 164a, 3^e al.). Un chef de département demandera la révocation d'un ministre lorsque les relations de confiance nécessairement étroites qu'il aura avec un ministre qui lui est subordonné seront affectées.

242.22 Conseillers fédéraux

Les conseillers fédéraux se consacrent aux obligations collégiales du gouvernement. En outre, ils sont à la tête du département qui leur est attribué et ils assurent la haute direction sur leurs ministères. La haute direction s'exerce dans les limites tracées par les lignes directrices du Conseil fédéral et par les conseillers fédéraux eux-mêmes. Dans le cadre de cette haute direction, les conseillers fédéraux sont responsables de leurs ministères et peuvent ainsi, dans une large mesure, donner des instructions et intervenir dans des affaires particulières lorsqu'ils le jugent nécessaire. En assumant cette fonction charnière, les conseillers fédéraux réunissent les deux niveaux du gouvernement. Les contacts étroits qu'ils entretiennent avec leurs ministres leur assurent une vue d'ensemble des activités exercées au sein de leurs ministères, sans devoir pour autant les diriger directement. Les conseillers fédéraux peuvent ainsi influencer à leur gré certaines affaires. Pour les affaires ministérielles, seuls les conseillers fédéraux font des propositions au Conseil fédéral. En outre, ils choisissent les projets qu'ils présenteront eux-mêmes au Parlement et dans les commissions et ceux qu'ils délégueront aux ministres compétents. Le conseiller fédéral et ses ministres coopèrent étroitement et se concertent pour déterminer qui va recevoir les délégations des gouvernements cantonaux, des associations faitières, des gouvernementales étrangers, etc., et qui va participer aux conférences ministérielles internationales. Le conseiller fédéral préférera d'autant plus se charger lui-même de tâches de représentation que la manifestation ou l'affaire considérée sera importante. La possibilité d'assumer les obligations de représentation de manière flexible est un autre effet positif du gouvernement à deux niveaux.

242.23 Ministres

Les ministres sont à la tête d'un secteur de l'administration, d'un ministère. Ils sont donc subordonnés à un conseiller fédéral. Les conseillers fédéraux instruisent et surveillent les ministres et sont leurs interlocuteurs directs. Les conseillers fédéraux exercent la haute direction pour le Conseil fédéral, qui répond de la politique gouvernementale devant le Parlement.

Les ministres assument la responsabilité de leur ministère dans la mesure où ils ont la compétence de le diriger de manière indépendante. Au sein de leur ministère, ils sont donc qualifiés pour donner des instructions. Ils sont soumis pour leur part aux instructions du conseiller fédéral qui se trouve à la tête du département dont relève leur ministère. Les lignes directrices du Conseil fédéral forment le cadre politique dans lequel les conseillers fédéraux donnent leurs instructions aux ministres et dans lequel les mi-

nistres dirigent leurs domaines d'activité de manière indépendante. Ces lignes directrices lient les ministres.

Les ministres sont chargés de veiller à l'ensemble des affaires administratives relevant de leurs domaines d'activité. Leurs tâches les plus importantes sont notamment:

- la réalisation de la politique gouvernementale dans leur domaine d'activité;
- le traitement indépendant des affaires attribuées à leur ministère;
- le contrôle de la réalisation des objectifs visés dans leur domaine d'activité;
- la présentation de comptes rendus périodiques au conseiller fédéral compétent;
- la communication au conseiller fédéral compétent d'informations importantes et de propositions constructives concernant leur domaine d'activité;
- l'orientation du conseiller fédéral compétent sur le plan technique;
- la coordination avec les états-majors;
- la représentation du gouvernement fédéral ainsi que des chefs de département en Suisse et à l'étranger.

242.24 Rapports entre les niveaux du gouvernement

Dans les séances du gouvernement

Les ministres participent en règle générale aux séances du Conseil fédéral, dans la mesure où les affaires gouvernementales l'exigent. Le Conseil fédéral peut toutefois décider de siéger sans la présence du ministre concerné même si une affaire de son ministère est à l'ordre du jour.

Contrairement à la France où les ministres délégués, à l'instar des autres membres du gouvernement, disposent aussi bien d'un droit de proposition que d'un droit de vote, les ministres n'auront qu'une voix consultative dans les discussions auxquelles ils participeront. La subordination hiérarchique des ministres aux conseillers fédéraux est ainsi prise en compte.

Dans les relations avec l'Assemblée fédérale

Les relations entre l'Assemblée fédérale et le gouvernement fédéral ont lieu en principe par l'intermédiaire du Conseil fédéral. Les relations avec le Parlement sont l'une des tâches principales des conseillers fédéraux. Ils participent aux séances du Parlement, accompagnés du ministre compétent pour les questions qui font l'objet des délibérations. Les ministres, en tant que membres du gouvernement, peuvent également participer aux discussions du plénum, en présence ou en l'absence du conseiller fédéral. Ceci pourrait être en particulier le cas pour présenter des projets de lois et pour répondre aux interventions parlementaires (cf. commentaire de l'art. 151, 2^e al.). Mais surtout, les conseillers fédéraux peuvent le cas échéant se faire représenter aux séances de commission par les ministres compétents. Les conseillers fédéraux peuvent aujourd'hui déjà se faire représenter dans les commissions parlementaires par leurs secrétaires généraux ou des directeurs d'office, après entente avec les présidents des commissions respectives (art. 65^{bis} LREC). Le système de gouvernement à deux niveaux permet donc ainsi d'étendre les possibilités de représentation.

Dans les relations internationales

Selon le modèle de gouvernement à deux niveaux, les ministres peuvent aussi représenter le gouvernement fédéral sur le plan international, où ils peuvent intervenir en son nom et sur mandat. Compte tenu du fait qu'ils participent en principe aux séances du Conseil fédéral qui traitent des objets de leur ressort, et que donc ils peuvent appréhender personnellement la position du gouvernement, les ministres devraient pouvoir représenter le Conseil fédéral sur la scène internationale de manière flexible et ponctuelle, en fonction du dossier. En outre, le fait qu'ils soient membres du gouvernement et que leur nomination ait été confirmée par l'Assemblée fédérale, ainsi que l'autonomie dont ils jouissent dans l'exécution de leurs tâches - dans le cadre des lignes directrices du Conseil fédéral - sont autant de facteurs qui contribuent à leur conférer la légitimité voulue sur le plan international.

La possibilité de faire représenter le gouvernement fédéral par un membre du Conseil fédéral ou par un ministre serait un avantage si la Suisse renforçait ses liens avec l'Europe. Si la Suisse devait adhérer à l'UE, la question de sa représentation se poserait aussi du fait notamment que les organes de l'UE sont composés des représentants des Etats membres. Au moins deux fois par an, les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres se réunissent au sein du Conseil européen pour donner les impulsions nécessaires et fixer les objectifs de politique générale. Du point de vue protocolaire, la Suisse serait représentée au Conseil européen par le président de la Confédération. Au Conseil de l'Union européenne, les gouvernements des Etats membres sont représentés par des personnes habilitées à engager leur propre gouvernement (adopter des règles de droit, fixer des objectifs politiques, coordonner les politiques nationales, régler les conflits). Actuellement, les réunions du Conseil portent sur plus de vingt-cinq domaines différents (Conseils des ministres spécialisés). Le représentant de la Suisse devrait donc avoir la compétence d'engager notre pays. Du point de vue suisse, les ministres, en tant que membres du gouvernement fédéral, seraient légitimés à agir pour la Suisse dans les limites de la politique gouvernementale. Ils rempliraient ainsi les exigences du Traité CE concernant la légitimation de la représentation (art. 146 du Traité CE). Selon l'importance politique de telle ou telle affaire, le membre du Conseil fédéral compétent pourrait également décider de participer lui-même.

242.3 Appréciation

La deuxième variante que le Conseil fédéral met en discussion se fonde sur un nouveau concept de gouvernement. Le gouvernement fédéral est composé de deux niveaux. Le Conseil fédéral représente le niveau supérieur. Le niveau inférieur est composé de ministres qui déchargent les conseillers fédéraux de nombreuses tâches, ce qui représente un élément essentiel du système de gouvernement à deux niveaux. Le lien étroit entre responsabilité départementale et responsabilité collégiale, qui conduit aujourd'hui à un accroissement considérable de la charge de travail des conseillers fédéraux, est relâché puisque les ministres reprennent de nombreuses tâches. La position des chefs de département n'en est pas affaiblie pour autant, car la haute direction sur les ministères lui confère au contraire une importance supplémentaire. En outre, le gouvernement collégial est renforcé par le fait que les conseillers fédéraux peuvent ainsi se concentrer davantage sur les activités gouvernementales (direction de l'Etat).

On pourrait aussi concevoir un modèle de gouvernement à deux niveaux selon lequel on abandonnerait la structure départementale pour répartir l'administration directement entre des ministères. Mais la variante 2 présente justement l'avantage de permettre la formation des ministères de manière flexible. Les conseillers fédéraux peuvent proposer au Conseil fédéral de former des ministères dans les domaines qui s'y prêtent particulièrement, où dans lesquels ils tiennent plus particulièrement à être déchargés (cf. le commentaire de l'art. 164b). Les aptitudes et les affinités des conseillers fédéraux sont ainsi prises en compte. Il est alors possible de répartir les compétences sur différents niveaux, de manière à réduire la charge des conseillers fédéraux et à leur permettre d'organiser rationnellement leur travail pour se concentrer sur l'essentiel.

Les ministres pourraient toutefois se trouver en position de force et faire concurrence au Conseil fédéral, ce qui n'est évidemment pas souhaitable. Le Conseil fédéral et les chefs de département doivent par conséquent fixer de manière précise les conditions cadres applicables à la direction des ministères, et assumer leur fonction de surveillance de manière efficace. Ainsi, en libérant les conseillers fédéraux de la conduite directe des unités administratives et en confiant celle-ci aux ministres, le Conseil fédéral ne sera pas coupé de l'administration. Il ne faut pas oublier, en effet, que c'est le Conseil fédéral qui répond en fin de compte de la conduite de l'administration devant le Parlement.

La variante 2 présente encore l'avantage de décharger les conseillers fédéraux de leurs obligations face au Parlement et aux commissions. La représentation doit être réglée de manière flexible et ponctuelle. Si les discussions portent sur des sujets politiques importants, le Conseil fédéral se fera représenter au Parlement par l'un de ses membres.

La variante 2 prévoit un élargissement du gouvernement fédéral; un nombre de membres plus élevé est souhaitable compte tenu des nombreuses obligations de représentation, de la complexité croissante des problèmes, et des multiples interdépendances sur le plan international. La présence du gouvernement fédéral sera ainsi renforcée, en particulier face à l'étranger, où les conseillers fédéraux peuvent parfois se trouver face à cinq ministres d'un même gouvernement.

242.4 Commentaire des diverses dispositions

La variante 2 entraîne la modification d'articles situés principalement dans le chapitre trois du titre cinq de la constitution, consacré aux autorités fédérales. Les dispositions commentées ci-après se rapportent au projet d'arrêté fédéral A relatif à une mise à jour de la constitution fédérale (état fin de la session d'automne 1998).

Chapitre 3: Gouvernement fédéral et administration fédérale

Selon la variante 2, le gouvernement est composé du Conseil fédéral et des ministres. La notion de gouvernement fédéral a été introduite pour désigner l'organe gouvernemental à deux niveaux. Cette nouvelle terminologie entraîne les adaptations correspondantes dans tout le chapitre, en particulier dans son titre.

Article 162 Gouvernement fédéral

L'article 162 est la disposition essentielle concernant le gouvernement à deux niveaux. Le *1^{er} alinéa* fixe le principe en vertu duquel le gouvernement fédéral est composé des conseillers fédéraux et des ministres qui leur sont subordonnés.

La nouvelle institution du gouvernement fédéral est une caractéristique du gouvernement à deux niveaux. A vrai dire, il ne s'agit pas d'un organe gouvernemental au sens habituel; par exemple, les décisions gouvernementales n'émanent pas du gouvernement fédéral, mais, comme aujourd'hui, du Conseil fédéral. Les séances du gouvernement (cf. art. 165) ne sont pas non plus les séances du gouvernement fédéral, mais celles du Conseil fédéral, auquel, il est vrai, des ministres peuvent participer. Le fait que ce ne soient pas toujours les mêmes personnes qui participent aux séances du gouvernement est justement une caractéristique du double niveau du gouvernement selon le modèle proposé. Néanmoins, si les ministres sont des membres du gouvernement, ils sont clairement situés à un niveau hiérarchique inférieur à celui des Conseillers fédéraux.

Article 163 Conseil fédéral

Selon le *1^{er} alinéa*, le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération; il est donc à la tête du gouvernement fédéral. Ses tâches essentielles sont mentionnées expressément, ce qui permet de souligner l'importance de sa position.

Chaque conseiller fédéral dispose d'un état-major départemental pour le seconder et le conseiller sur les plans technique et politique. Cet état-major prépare notamment les affaires propres au département et prend position sur celles des autres départements. Dans les domaines politiques relevant des ministères, l'état-major départemental assume ses fonctions de manière plus retenue, car il s'agit là essentiellement du domaine d'action des états-majors ministériels. L'état-major départemental est de ce fait considérablement déchargé. Par ailleurs, en raison de la relative autonomie dont les ministères jouissent pour accomplir leurs tâches, il convient de mettre en œuvre un contrôle efficace, au niveau du conseiller fédéral, pour assurer valablement la haute direction sur les ministères.

Selon le 2^e alinéa, le Conseil fédéral est composé de cinq ou sept membres. Une diminution des membres du Conseil fédéral est envisageable par le fait qu'une grande partie de leurs tâches peut être confiée aux ministres. Comme aujourd'hui, les conseillers fédéraux sont élus par l'Assemblée fédérale après chaque renouvellement intégral du Conseil national, pour une période de quatre ans. La clause du canton (en vertu de laquelle il ne peut y avoir plus d'un conseiller fédéral provenant du même canton) a été supprimée par le Parlement lors de la session d'automne 1998 au profit d'une clause en vertu de laquelle les diverses régions du pays et les régions linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral. Cette modification devra toutefois encore être approuvée par le peuple et les cantons.

Le *3^e alinéa* consacre la responsabilité collégiale au niveau constitutionnel. Selon cette disposition, les conseillers fédéraux sont responsables collectivement de l'accomplis-

sement des obligations du gouvernement et de l'administration. Il s'agit d'une responsabilité collégiale à l'égard du Parlement et du public.

Article 164 Présidence de la Confédération

Selon la variante 2, le président de la Confédération dirige comme aujourd'hui un département spécialisé. En outre, puisqu'il est déchargé partiellement de ses tâches par les ministres, le président de la Confédération est davantage en mesure de se consacrer aux tâches présidentielles.

1^{er} alinéa: Un gouvernement à deux niveaux nécessite une coordination accrue; cette tâche incombe au président de la Confédération. Pour cette raison, l'article 164, 1^{er} alinéa, cite expressément, à côté de la fonction directoriale, les fonctions visant à encourager et à coordonner l'activité des conseillers fédéraux et de leurs ministres. Il s'agit ainsi de garantir que politique et administration seront conduites de manière uniforme.

Selon le 2^e alinéa, le Parlement élit le président de la Confédération ainsi que le vice-président du Conseil fédéral parmi les membres du Conseil fédéral, comme c'est le cas aujourd'hui. On pourrait envisager, comme selon la variante 1 (cf. ch. 241.21), de porter la durée de fonction à deux ans, avec la possibilité d'une réélection pour la période de fonction qui suit. Cela permettrait d'assurer à la présidence de la Confédération une certaine continuité, souhaitable en raison des nombreuses tâches et fonctions de représentation, ainsi que des obligations internationales qui vont en augmentant. Il faut dire cependant que la position du département présidentiel selon la variante 2 n'a pas la même importance que selon la variante 1.

Le 3^e alinéa prévoit qu'un état-major présidentiel seconde le président de la Confédération et le gouvernement fédéral dans l'accomplissement de leurs tâches. Il s'agit en principe des fonctions assurées jusqu'à présent par la Chancellerie fédérale: développement de stratégies, prévision et programme politique (en accord avec la planification des ressources), contrôle stratégique y compris le "reporting" (concernant la réalisation de la politique gouvernementale), appui dans le domaine de la surveillance exercée par le président de la Confédération et les conseillers fédéraux sur l'activité de l'administration, direction opérationnelle du processus de décision et préparation des séances du Conseil fédéral, coordination faîtière (comme tâche englobant tous les domaines mentionnés ici), information et communication, garantie des relations avec le Parlement et les cantons.

L'état-major présidentiel a à sa tête les présidents successifs et est à leur disposition comme état-major indépendant. La direction immédiate de l'état-major présidentiel est confiée à une personne qui peut être en même temps chef de l'état-major du Conseil fédéral, qui est nommée par le Conseil fédéral et qui participe à ses séances. Cette personne n'a pas besoin du statut de magistrat pour assumer ses fonctions. Son statut précis en relation avec le Conseil fédéral et les ministres devra être défini dans la législation d'application.

Par rapport aux tâches d'état-major que la Chancellerie fédérale accomplit actuellement pour le Conseil fédéral, des particularités pourraient se présenter notamment sur les points suivants:

- L'état-major présidentiel devra d'abord développer la compétence du Conseil fédéral de donner des lignes directrices aux départements pour remplir leurs tâches, car cet organe est responsable des instruments de gestion du Conseil fédéral - les instruments de planification et de direction ("controlling") - qui pourraient devenir un champ d'application important pour ses lignes directrices. Les lignes directrices pourraient régler les modalités de la surveillance générale sur l'administration ainsi que la conduite du processus décisionnel. L'état-major présidentiel devra éventuellement développer – en collaboration avec les ministères – des méthodes appropriées et des conditions d'application des lignes directrices. Au besoin, il devra élaborer et proposer au président de la Confédération, à l'intention du Conseil fédéral, des lignes directrices concrètes pour les départements et indirectement pour les ministères, que celles-ci soient ponctuelles ou générales, à court terme ou à long terme.
- Les besoins en coordination et en information réciproques, verticales et horizontales, augmenteront en raison du double niveau de gouvernement et du grand nombre de ministères, qui jouiront d'une certaine autonomie. L'état-major présidentiel sera (co-)responsable de ces tâches. Grâce à des procédures d'information appropriées, il devra veiller à ce que le Conseil fédéral ne soit pas coupé des activités exercées dans les ministères et qu'il dispose d'une connaissance suffisante des dossiers. En outre, l'état-major présidentiel se verra attribuer des tâches de coordination importantes. Il lui incombera notamment (avec les autres acteurs compétents) d'éviter les incohérences, les contradictions et les parallélismes inutiles entre les différents domaines dont les conseillers fédéraux sont chargés. Il devra s'appuyer pour cela sur les états-majors de niveau inférieur. Les mécanismes de coordination mis actuellement en œuvre par la Chancellerie fédérale en tant qu'état-major du gouvernement – Conférence des secrétaires généraux, procédure de co-rapport – seront en principe maintenus, mais ils seront adaptés aux nouvelles données.
- L'état-major présidentiel jouera un rôle essentiel dans les domaines de l'information du public et de la communication externe. En tant que service d'information du gouvernement fédéral, il opérera la liaison entre le management politique et celui de la communication, et définira les stratégies correspondantes. En outre, les ministères assureront à leur niveau, selon des compétences clairement définies, des tâches d'information et de communication.

Article 164a Ministres

Cet article consacre une innovation importante: l'introduction de ministres dans le système gouvernemental. Selon le *1^{er} alinéa*, les ministres dirigent un secteur de l'administration (ministère), dans le cadre des lignes directrices du Conseil fédéral et du conseiller fédéral compétent (sur la question des responsabilités, cf. ch. 242.23). La formulation de cet alinéa doit exprimer l'idée que, dans le système de gouvernement à deux niveaux, les mandats sont attribués en cascade. Le Conseil fédéral donne aux départements et - en passant par les chefs de départements - aux ministères des

lignes directrices pour accomplir leurs tâches. En même temps les ministères sont placés sous la haute direction d'un conseiller fédéral, lequel, grâce à cette fonction de direction, peut donner des lignes directrices supplémentaires. Dans ces limites, les ministres dirigent leurs ministères de manière autonome.

Selon le 2^e *alinéa*, le Conseil fédéral fixe le nombre des ministres, puisque la décision sur la formation des ministères lui incombe. Les conseillers fédéraux proposent au Conseil fédéral la formation des ministères dans le département qui leur est attribué. Leur droit de proposition leur permet d'influer sur la manière dont ils entendent organiser leur département. Il serait aussi concevable que deux conseillers fédéraux proposent ensemble la formation d'un ministère dont ils prendraient conjointement la tête (comme par exemple le Bureau de l'intégration qui relève aujourd'hui du DFEP et du DFAE).

On pourrait imaginer que l'Assemblée fédérale fixe le nombre des ministres en confirmant leur nomination. Le Parlement aurait toutefois une influence décisive sur l'organisation de l'administration fédérale, alors qu'elle relève en principe de la compétence du Conseil fédéral (cf. art. 163).

Le 2^e *alinéa* prévoit encore que le Conseil fédéral nomme les ministres au début de sa période de fonction. De ce fait, les périodes de fonction du Conseil fédéral et des ministres sont synchronisées. Naturellement, en cas de besoin, des ministres peuvent également être nommés en cours de législature; c'est le cas notamment lorsqu'il s'agit de remplacer un ministre démissionnaire ou révoqué. Le Conseil fédéral peut également créer en tout temps de nouveaux ministères, grâce à l'autonomie dont il jouit en matière d'organisation. La nomination des ministres doit être confirmée par le Parlement, qui dispose ainsi d'une sorte de droit de veto. La constitution laisse ouverte la question de savoir si la confirmation est individuelle ou collective. En confirmant la nomination des personnes choisies par le Conseil fédéral pour diriger les ministères, le Parlement manifeste qu'il approuve le choix du Conseil fédéral. De ce fait, l'idée de ministres représentant le Conseil fédéral, en particulier au Parlement et dans les commissions parlementaires, est mieux perçue. La confirmation de leur nomination par le Parlement confère aux ministres une légitimité politique suffisante pour en faire des membres du gouvernement fédéral, et elle les élève au rang de magistrats, tout en tenant compte de leur subordination au Conseil fédéral. Le droit de nomination permet au Conseil fédéral de confier la direction des ministères à des personnes de son choix. Ceci permet de garantir la cohérence nécessaire au sein du gouvernement fédéral et, partant, une coopération fructueuse entre les niveaux du gouvernement.

Selon le 3^e *alinéa*, le Conseil fédéral est habilité à révoquer les ministres en tout temps. Une telle sanction est indispensable pour sauvegarder des rapports de confiance au sein du gouvernement fédéral. Le Conseil fédéral dispose ainsi d'un instrument pour le cas où les ministres n'agiraient pas dans le sens de ses lignes directrices. Le droit de révocation traduit également le fait que le comportement politique des ministres doit par principe être conforme à celui du Conseil fédéral. Par conséquent, les ministres doivent toujours disposer de la confiance du Conseil fédéral. Le droit de révocation ne saurait être soumis à des conditions particulières, et peut être exercé librement par le Conseil fédéral.

En raison du parage des responsabilités, le Parlement n'a pas à disposer d'un droit de révocation. Les ministres agissent en effet dans le cadre des directives du Conseil fédéral et leur responsabilité ne saurait donc être mise en cause par le Parlement. Dans le cas contraire, les ministres devraient assumer, devant le Parlement, la responsabilité du Conseil fédéral, à la place de celui-ci, pour la politique qu'il a lui-même décidée. En outre, un droit de révocation parlementaire troublerait les relations entre le gouvernement fédéral et le Parlement puisque celui-ci pourrait exercer une influence directe sur les ministres par l'éventualité d'une révocation, mettant ainsi le Conseil fédéral à l'écart.

Le 4^e alinéa traite de la responsabilité des ministres (cf. ch. 242.23). Par rapport au 1^{er} alinéa, cette disposition doit exprimer la perspective inverse: les ministres sont subordonnés à un conseiller fédéral qui exerce ses fonctions de direction et de surveillance dans le cadre des lignes directrices du Conseil fédéral. La responsabilité des ministres est réglée de manière exhaustive. Le Conseil fédéral étant responsable devant l'Assemblée fédérale, le législateur ne l'a pas non plus citée dans cette disposition. L'article 164a, 4^e alinéa, constitue du reste le pendant de l'article 163, 3^e alinéa (responsabilité du Conseil fédéral).

L'introduction de ministres dans le système gouvernemental à deux niveaux pourrait rappeler jusqu'à un certain point l'institution des secrétaires d'Etat, rejetée par le peuple lors du référendum du 9 juin 1996 sur le premier projet de LOGA. Les secrétaires d'Etat, eux aussi, avaient pour mission de décharger les conseillers fédéraux; leurs fonctions au sein des départements n'étaient cependant pas définies avec précision. Leur place dans le système gouvernemental était par ailleurs très différente. Les secrétaires d'Etat avaient une position ambiguë, relevant à la fois du statut de magistrat et du statut de fonctionnaire; il s'agissait de personnes *sui generis* qu'il aurait fallu introduire, par le biais de la loi, dans notre système de gouvernement actuel. En revanche, le modèle de gouvernement proposé ici tend à une réforme fondamentale du gouvernement au niveau constitutionnel, qui vise à optimiser globalement le système gouvernemental et à relever les défis de l'avenir. Il crée un second niveau de gouvernement avec des magistrats qui, en tant que membres du gouvernement disposant d'une légitimité politique, peuvent représenter valablement le Conseil fédéral en Suisse comme à l'étranger. Selon le système de gouvernement à deux niveaux, les ministres sont une composante de l'institution gouvernementale, composante à laquelle il n'est pas possible de renoncer. Les ministres sont des membres du gouvernement, et ils ont par conséquent une position différente et plus forte que celle des secrétaires d'Etat dans le projet de LOGA rejeté par le peuple. Le fait que leur statut figure dans la constitution traduit également l'importance de leur position.

Article 164b Administration fédérale

En raison de la nouvelle systématique suivie dans le modèle de gouvernement à deux niveaux, l'article 166 projet 96 concernant l'administration fédérale est repris pour partie (1^{er} al.) dans l'article 163, 1^{er} alinéa (cf. commentaire de cet article) et il forme pour partie (2^e et 3^e al.) un nouvel article 164b. Matériellement, l'article 164b n'apporte qu'une seule innovation: selon le 2^e alinéa, les départements sont divisés en ministères et en offices.

Les ministères peuvent être formés, en complément aux unités administratives actuelles, pour les domaines des départements qui s'y prêtent particulièrement. Si des ministères ne sont pas institués, les offices restent comme aujourd'hui directement subordonnés aux chefs de département; ceux-ci doivent décider comment organiser leur département, et faire les propositions correspondantes au Conseil fédéral. La formation de ministères s'impose surtout là où il paraît rationnel de grouper différents domaines selon des critères concernant la gestion, l'interdépendance des tâches et l'équilibre de fait et politique. On peut concevoir des ministères de poids différents. Les ministères peuvent former les unités administratives de base dans lesquelles différents offices fédéraux viennent se fondre et fusionner. Mais les offices fédéraux peuvent aussi rester les unités administratives de base et se grouper au sein d'un ministère sous une forme relativement libre. La plupart des ministères seront permanents et seuls quelques domaines, dont l'importance politique évolue, seront groupés dans des ministères variables. A la tête de chaque ministère se trouve un ministre qui dispose d'une large autonomie en matière d'organisation, en particulier pour les questions du personnel. Les cadres supérieurs doivent cependant être nommés par le collège gouvernemental. Les ministres ont comme auxiliaires de petites unités d'état-major.

Article 165 Principe de l'autorité collégiale et principe de la division en départements

Selon le modèle de gouvernement à deux niveaux, le principe de l'autorité collégiale n'est pas remis en question. Les décisions gouvernementales sont prises collégalement par le Conseil fédéral (*1^{er} al.*). En principe, les ministres participent aux séances du Conseil fédéral dans la mesure où les affaires gouvernementales exigent leur présence (cf. ch. 242.24). Ils n'ont cependant aucun droit de vote. L'accès des ministres aux séances du Conseil fédéral contribue de manière importante à une coopération efficace entre les deux niveaux du gouvernement. Au cours de ses délibérations, le Conseil fédéral se renseigne directement auprès des ministres sur les points utiles au traitement des objets discutés et les ministres sont directement instruits des discussions en cours et des décisions prises par le Conseil fédéral au sujet de leurs affaires.

Selon le modèle de gouvernement à deux niveaux, les conseillers fédéraux sont aussi chefs d'un département. En fait, l'étroite connexion entre le principe de l'autorité collégiale et celui de la division en départements se relâche, puisque les chefs de départements sont déchargés de nombreuses tâches par leurs ministres. Dans les domaines où des ministères existent, la direction du département par le conseiller fédéral passe nécessairement au second plan. La structure rigide du département est remplacée par une structure organisationnelle flexible et adaptée aux différentes situations. Selon le *2^e alinéa*, il incombe au conseiller fédéral compétent de faire des propositions au Conseil fédéral sur les affaires ministérielles (cf. ch. 242.22).

Autres dispositions à adapter

Le texte de la constitution doit être adapté à la nouvelle notion de gouvernement fédéral dans d'autres dispositions du titre cinq consacré aux autorités fédérales. Il s'agit des articles 133 (Eligibilité), 134 (Incompatibilités), ainsi que 153 (Immunité).

Selon la variante 2, il est prévu de remplacer l'actuelle Chancellerie fédérale par un état-major présidentiel servant d'état-major général au gouvernement fédéral, dont le chef n'a pas le statut de magistrat (cf. commentaire de l'art. 164, 3^e al.). La suppression de la fonction de Chancelier de la Confédération entraîne des adaptations correspondantes aux articles suivants: articles 135 (Durée de fonction), 153 (Immunité), ainsi que 158 (Elections).

Article 151 Droit d'initiative et droit de proposition

Vu les décisions concordantes prises par le Conseil national et le Conseil des Etats sur les articles 151 et 169 dans le cadre de la mise à jour de la constitution fédérale, il convient de régler le droit de proposition du Conseil fédéral à l'article 151, 2^e alinéa, au lieu de l'article 169, 2^e alinéa, comme prévu dans le projet du Conseil fédéral. En outre, à l'article 151, 2^e alinéa, le Parlement attribue expressément au Conseil fédéral le droit de faire des propositions, alors que, dans son projet, le Conseil fédéral attribuait ce même droit aux conseillers fédéraux. La disposition est dès lors rédigée dans le sens que les conseillers fédéraux exercent ce droit de proposition au nom du Conseil fédéral. En outre, selon le modèle de gouvernement à deux niveaux, un conseiller fédéral peut habiliter son ministre compétent dans le domaine considéré à présenter à sa place la proposition du Conseil fédéral au Parlement (cf. ch. 242.24). C'est pourquoi dans la version de l'article 151, 2^e alinéa, proposée ici, cette cascade (Conseil fédéral – conseiller fédéral – ministre) est précisée.

Article 158 Elections

Dans sa nouvelle version, l'article 158, 1^{er} alinéa, attribue à l'Assemblée fédérale la compétence d'élire aussi le président de la Confédération. La compétence de l'Assemblée fédérale d'élire les autorités est ainsi décrite de manière complète.

Article 159 Haute surveillance

Selon cette disposition, le Parlement exerce la haute surveillance sur l'ensemble du gouvernement fédéral. Le Conseil fédéral est pourtant cité en premier. Cela résulte du fait que le Conseil fédéral est seul responsable devant le Parlement. Les ministres agissent dans le cadre des lignes directrices du Conseil fédéral; le Parlement ne peut donc pas prendre de mesures directement contre eux (cf. ch. 242.21).

3 Relations entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral

La constitution fédérale assoit l'organisation des autorités sur le principe de la séparation des pouvoirs; elle n'en fait toutefois pas un dogme. Contrairement à la séparation des pouvoirs réalisée entièrement en ce qui concerne les personnes, la constitution fédérale n'opère aucune séparation stricte au niveau des fonctions; au contraire, les compétences des deux organes sont fondées sur une collaboration réciproque. Dans le

cadre de la réforme de la direction de l'Etat, il convient d'examiner les relations entre les deux pouvoirs et leur collaboration. Pour le Conseil fédéral, il est essentiel de mettre au premier plan la réalisation d'un équilibre entre les pouvoirs, la mise en œuvre optimale des capacités effectives de prestations de chacun des pouvoirs et la garantie d'une direction suffisante de l'Etat par une collaboration au niveau des fonctions.

Les explications qui suivent, et qui concernent les relations entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, se rapportent aux domaines de la direction politique, de la politique étrangère, des compétences financières et de la haute surveillance. L'initiative parlementaire Rhinow concernant la réforme des institutions de direction de l'Etat (cf. ch. 13) ajoutait expressément à ces domaines ceux de la législation et des élections. En matière de législation, les conseils ont intégré des propositions de réforme dans la mise à jour de la constitution fédérale (cf. ch. 122). Dans la suite du commentaire, s'agissant de la création d'un nouvel instrument de direction parlementaire, les rapports entre cet instrument et les compétences législatives de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral seront aussi exposés (cf. ch. 312). Le domaine des élections a quant à lui été traité avec les propositions relatives à la réforme du gouvernement (cf. ch. 241.6, commentaire des art. 163 et 164).

31 La résolution comme nouvel instrument de direction parlementaire

311 Situation initiale

Les propositions de réforme figurant dans le rapport complémentaire des CIP relatif à la réforme de la constitution et concernant les relations entre le Parlement et le gouvernement, ainsi que les délibérations des conseils portant sur ce sujet dans le cadre de la réforme de la constitution, montrent clairement les efforts entrepris par le Parlement pour renforcer sa participation à la direction de l'Etat. Ces efforts se sont manifestés en particulier lors des discussions sur l'introduction et la consécration au niveau constitutionnel de l'instrument parlementaire du mandat. Le Conseil des Etats a renoncé pour l'heure à introduire cet instrument dans la constitution. En revanche, le Conseil national a décidé de prévoir le mandat dans la mise à jour de la constitution comme instrument de la haute surveillance.

L'instrument du mandat a pris de l'importance notamment en rapport avec la nouvelle gestion publique (NGP). Dans l'optique de la NGP, le législateur devrait procéder à un nouvel aménagement de la coopération entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. L'introduction de nouvelles méthodes relatives à la gestion de l'administration modifie les droits de participation du Parlement dans le processus de décision politique, en particulier lors de l'exercice du pouvoir financier. L'instrument du mandat doit permettre au Parlement de donner les lignes directrices nécessaires dans toutes les questions qui lui paraissent importantes. Selon la doctrine, cet instrument assure aux deux pouvoirs une participation par niveaux à la NGP (Philippe Mastronardi; Kuno Schedler, *New Public Management in Staat und Recht*, Berne 1998, p. 85). Dans le contexte de la LOGA, l'instrument du mandat a déjà été introduit ponctuellement, en rapport avec le mandat de prestations (art. 22^{quater} LOGA).

Le Conseil fédéral s'est déjà prononcé à différentes reprises contre l'introduction générale du mandat, donc aussi dans des domaines qui ne sont pas couverts par la NGP, comme les deux CIP le proposent. Selon ces commissions, la controverse concernant l'admission des "fausses" motions sera résolue par l'introduction dans la constitution de l'instrument du mandat (FF 1997 III 295 s.). Dans le domaine de compétence de l'Assemblée fédérale, le mandat aurait valeur d'instruction et dans le domaine de compétence du Conseil fédéral de directive; ce dernier pourrait s'en écarter pour de justes motifs. Le Conseil fédéral est d'avis que cette proposition est en contradiction avec l'exigence d'une définition claire des compétences, indispensable dans le domaine de la direction de l'Etat, ainsi qu'avec l'exigence de l'unité des compétences et des responsabilités. Si l'on veut créer un nouvel instrument de direction, il faut distinguer plus clairement entre le domaine de compétence de l'Assemblée fédérale et celui du Conseil fédéral. Sinon, on risque de confondre les compétences et, partant, les responsabilités. Une différenciation s'impose aussi sur le plan de la qualification de cet instrument.

4 Idée fondamentale de la résolution

Le Parlement exerce son activité de direction principalement par le biais de la législation et de ses compétences financières. Dans les domaines de l'action étatique où ces instruments de direction n'ont pas pris, il manque aujourd'hui un moyen qui permette une responsabilité commune de la direction de l'Etat par le Parlement et le gouvernement. Le droit actuel n'offre pas d'instrument spécifique au Parlement pour lui permettre de manifester son point de vue politique sur une affaire importante relevant du domaine du Conseil fédéral. La résolution serait donc un nouvel instrument de pilotage pour le Parlement, qui ne remettrait toutefois pas en cause l'attribution clairement définie des tâches, des compétences et des responsabilités. L'Assemblée fédérale doit pouvoir donner au Conseil fédéral, au moyen d'une résolution, des lignes directrices de caractère politique dans les domaines relevant du Conseil fédéral, ceci dans la mesure où une intervention législative n'apparaît pas adéquate.

L'instrument de la résolution pourrait revêtir une importance particulière par exemple dans les domaines de la politique extérieure, ou de la sécurité intérieure ou extérieure, là où la constitution ne trace pas un partage strict des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Des compétences parallèles, concurrentes, ou qui se recoupent, amènent nécessairement les deux pouvoirs à collaborer (cf. ch. 32). Même dans des domaines qui relèvent en principe de la seule compétence du gouvernement, un instrument permettant une participation convenable du Parlement doit être créé, afin que ce dernier puisse donner des lignes directrices de caractère général pour l'accomplissement d'une activité étatique (cf. ch. 34).

Lorsque la direction politique peut s'opérer par le biais de la législation et des compétences financières, la résolution n'est pas nécessaire. Elle ne doit pas concurrencer la fonction législative du Parlement. Elle ne doit pas non plus remettre en cause le fait que le Parlement, compte tenu du principe de la séparation des pouvoirs et du principe de légalité, dirige le processus politique, sous réserve de référendum populaire. Les résolutions doivent se limiter à des matières qui ne se laissent pas, ou tout au moins difficilement, régler. Dans la mesure où il est possible de recourir à la législation, l'instrument de la motion suffit pour charger le Conseil fédéral d'agir (art. 22 LREC).

Les résolutions ne doivent pas non plus être possibles dans le domaine législatif délégué. Les dispositions législatives importantes doivent de toute manière être adoptées sous la forme d'une loi fédérale (cf. la formulation du nouvel art. constitutionnel 154 al. 1, adopté par les deux conseils). Le Parlement garde toujours la possibilité, si nécessaire, de modifier la délégation et de régler la matière dans la loi. En outre, le Parlement garde la possibilité soit de charger le Conseil fédéral d'examiner une question (art. 22^{bis} LREC), soit d'émettre une recommandation (art. 25 al. 2 du Règlement du Conseil des Etats). Les compétences et les responsabilités respectives du Parlement et du gouvernement en matière législative demeurent ainsi clairement délimitées. La procédure d'adoption des ordonnances doit toutefois être rendue plus transparente. Fin 1997, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à accepter plusieurs motions qui demandent l'introduction du principe de la publicité des documents administratifs. Dans le cadre de ces travaux, il s'agira également d'examiner dans quelle mesure des explications doivent davantage être fournies en ce qui concerne les ordonnances du Conseil fédéral.

313 Adoption et effets de la résolution

Les résolutions seront adoptées par l'Assemblée fédérale. Chaque Conseil devra donner son accord pour qu'une résolution aboutisse. Comme les résolutions ne devront porter que sur des points importants, une proposition de résolution devrait être préalablement approuvée par la commission parlementaire compétente. Cette particularité procédurale doit être ancrée dans la loi, qui devrait également prévoir la possibilité, pour les commissions et les Conseils, de modifier le texte des résolutions. Enfin, le Conseil fédéral devrait également pouvoir proposer des modifications.

Une résolution doit également pouvoir être adoptée sur proposition du Conseil fédéral, qui peut en effet avoir intérêt à ce qu'une question importante soit soumise au Parlement, afin d'obtenir son soutien. Une direction conjointe de l'Etat peut revêtir une importance particulière notamment en matière de politique extérieure (cf. ch. 322).

Par une résolution, l'Assemblée fédérale donne des lignes directrices au Conseil fédéral. Les résolutions n'ont pas d'effet contraignant sur le plan juridique. Leur portée dépendra de considérations politiques, et leur influence sera dans une large mesure fonction du déroulement des débats au Parlement. Plus une résolution aura été approuvée massivement, plus son poids politique sera important. Son caractère politique contraignant sera donc relatif. Comme le Conseil fédéral assume la responsabilité des tâches qu'il exerce, il pourra, si les circonstances l'exigent, s'écarter des lignes directrices contenues dans la résolution. Il exposera ensuite au Parlement les raisons – qui dépendront de facteurs extérieurs – pour lesquelles il s'est écarté de la résolution. Le Conseil fédéral est donc lié aux résolutions du Parlement dans la mesure où il doit exposer les raisons pour lesquelles il s'en écarte. Cette obligation est évidente et n'a pas à figurer explicitement dans la constitution. Une réglementation au niveau de la loi est par contre envisageable,

0 Rapport avec les instruments parlementaires existants

En ancrant dans la constitution l'instrument de la résolution, le Conseil fédéral estime que l'on peut mettre fin à la vieille controverse sur l'admissibilité des motions portant sur les domaines de compétence du Conseil fédéral. La motion garde sa fonction première qui est de charger le Conseil fédéral de déposer un projet de loi ou d'arrêté. Les résolutions peuvent concerner tous les domaines de compétence du Conseil fédéral, qu'il s'agisse de compétences parallèles, concurrentes ou exclusives. Seul est exclu en principe le domaine de la législation déléguée. Dans ce dernier cas, ou lorsqu'il s'agit d'un objet qui n'est pas suffisamment important pour justifier l'adoption d'une résolution, le postulat (art. 22^{bis} LREC) ou la recommandation (art. 25 al. 2 du règlement du Conseil des Etats) suffisent. Il faudrait encore examiner si, pour des raisons de délais, il faut maintenir la possibilité de déposer des motions en vertu de l'article 45^{ter} LREC, privilégiées sur le plan de la procédure, et qui ont trait au rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale ou au rapport sur le plan financier. Il serait toutefois concevable que le Parlement adopte des résolutions sur des questions importantes ayant trait au rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale ou au rapport sur le plan financier.

1 Terminologie

Le terme de résolution s'intègre bien parmi les autres dénominations des instruments parlementaires, comme la motion, le postulat ou l'interpellation, dont l'étymologie est latine également. En outre, ce terme peut être utilisé dans les quatre langues nationales, ce qui évite tout problème de traduction. Enfin, les résolutions sont utilisées également au Conseil de l'Europe et dans l'UE, où il s'agit aussi de résolutions de nature politique. Il n'y a donc pas de risque qu'elles soient confondues avec des décisions contraignantes sur le plan juridique.

0 Politique extérieure

321 Situation initiale

L'importance croissante de la politique extérieure et ses liens toujours plus étroits avec la politique intérieure justifient d'examiner plus particulièrement les relations qu'entretiennent l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral dans le domaine de la politique extérieure.

Dans ce domaine, la constitution actuelle ne trace pas un partage clair des compétences entre les deux pouvoirs, mais les oblige à une coopération et à une coordination constantes. Selon cette conception, le Conseil fédéral est chargé avant tout de la direction opérationnelle de la politique extérieure; celle-ci consiste notamment à concevoir et à planifier la politique extérieure, à représenter la Suisse à l'étranger, et à suivre l'évolution de la situation internationale. Parmi les mesures et les décisions que le Conseil fédéral doit prendre seul, il faut citer notamment la reconnaissance d'un Etat ainsi que l'établissement ou la rupture des relations diplomatiques, la protection diplomatique et consulaire, les contacts avec les représentants des pays et des organisations internationales, les négociations, ainsi que la participation aux organisations et aux conférences internationales; le Conseil fédéral est en outre habilité à faire des déclarations de nature politique ou qui engagent juridiquement la Suisse envers d'autres Etats ou orga-

nisations internationales. L'Assemblée fédérale dispose quant à elle, outre de son droit d'approuver des traités internationaux, de nombreux moyens pour exercer indirectement une influence considérable sur la conception de la politique extérieure: adopter des actes législatifs et des arrêtés importants sous l'angle de la politique extérieure, prendre connaissance de rapports, exercer la souveraineté financière et la haute surveillance.

L'influence accrue de la politique extérieure sur la politique intérieure a incité en 1992 l'Assemblée fédérale à rechercher une participation plus active et directe dans le domaine des affaires extérieures: l'article 47^{bis} a de la loi sur les rapports entre les conseils charge d'une part les deux conseils du Parlement de suivre l'évolution internationale et d'observer les négociations que la Suisse mène avec les Etats étrangers et les organisations internationales; d'autre part, il oblige le Conseil fédéral à informer les présidents des conseils et les présidents des commissions de politique extérieure des deux conseils sur les projets de politique extérieure, ainsi que de les consulter (selon des modalités différentes) lors de négociations internationales.

Dans leur rapport complémentaire relatif à la réforme de la constitution, les CIP estiment que la réglementation actuelle ne prend pas suffisamment en compte les liens toujours plus étroits entre politique intérieure et politique extérieure, ainsi que l'influence croissante de la politique extérieure qui en résulte (FF 1997 III 281). Elles proposent donc que le Parlement fixe les grandes orientations de la politique extérieure. Le Conseil fédéral, dans son avis concernant le rapport complémentaire des CIP, s'est opposé à cette proposition pour des raisons fondamentales. Il craint en effet de ne plus disposer à l'avenir que de compétences d'exécution en matière de politique extérieure, ce qui ne manquerait pas d'affaiblir sa position tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays.

Le Conseil fédéral estime que l'actuel partage des rôles dans le domaine de la politique extérieure doit être en principe maintenu. Les compétences de l'un des pouvoirs ne doivent pas être renforcées au détriment de l'autre; il s'agit au contraire de mieux responsabiliser les deux organes et d'améliorer leur collaboration en développant leurs moyens d'action respectifs. Les propositions de réforme ne devraient pas s'attacher à remettre en cause les principes mêmes de la répartition des compétences dans le domaine de la politique extérieure, mais à développer et à améliorer la collaboration des autorités dans ce domaine sur la base des compétences existantes (FF 1997 III 1326).

322 La résolution dans le domaine de la politique extérieure

Dans le domaine de la politique extérieure, la résolution peut revêtir une importance particulière comme nouvel instrument parlementaire (cf. ch. 31). Contrairement à la politique intérieure, la politique extérieure ne se laisse que très difficilement conduire au moyen de réglementations légales. La résolution est donc ici toute indiquée, puisqu'elle offre au Parlement la possibilité d'influencer à court et moyen terme la politique extérieure. Grâce aux lignes directrices, le Parlement peut prendre position ponctuellement sur des questions importantes en matière de politique extérieure.

Une résolution ne doit pourtant pas porter sur la concrétisation de ces prises de position, qui doit être réservée au gouvernement. Ce n'est souvent qu'en cours de négociation - que le Conseil fédéral continuera à mener seul - que l'on peut déterminer ce qui

est possible et réalisable. Comme on l'a constaté à nouveau lors des négociations sectorielles avec l'UE, un processus de négociation implique parfois une adaptation du mandat de négociation initial. Un tel processus ne saurait être contrarié dès le départ par des prescriptions qui pourraient s'avérer trop étroites. Le cas échéant, le Conseil fédéral devrait pouvoir se réserver la possibilité de ne pas s'en tenir au contenu de la résolution, en expliquant alors plus tard au Parlement les raisons de cette attitude (en ce qui concerne l'obligation de motivation au cas où le Conseil fédéral s'écarte d'une résolution, cf. ch. 312).

L'idée selon laquelle les deux pouvoirs ont une responsabilité commune en matière de politique extérieure doit avoir comme conséquence que le Parlement peut prendre position sur des questions importantes dans ce domaine non seulement de sa propre initiative, mais également sur proposition du Conseil fédéral. Si le Parlement peut avoir intérêt à donner des impulsions en matière de politique extérieure, le Conseil fédéral peut également avoir parfois intérêt à recevoir des impulsions de la part du Parlement. Cela concernera avant tout les affaires dont le Parlement aura ensuite à connaître, surtout lors de la négociation de traités internationaux, puisque ceux-ci doivent être généralement approuvés par le Parlement – ou même par le peuple, voire par le peuple et les cantons, dans le cas de traités devant être soumis au référendum. Le droit du Conseil fédéral de proposer au Parlement l'adoption d'une résolution constitue donc un élément essentiel parmi le train de mesures destinées à renforcer la collaboration entre les deux pouvoirs en matière de politique extérieure.

1 Finances

331 Situation initiale

Différentes nouveautés sont apparues dans le domaine des finances au cours de ces dernières années. Il faut mentionner les mesures prises pour mettre un frein aux dépenses, qui rendent plus difficiles les décisions du Parlement ayant des conséquences financières importantes. L'objectif budgétaire 2001, qui doit être relayé par les mesures prises pour freiner l'endettement, devrait permettre de réduire le déséquilibre existant sur le plan constitutionnel entre les décisions du Parlement relatives aux dépenses d'une part et aux recettes d'autre part. Le Parlement est en général seul compétent en matière de dépenses. En revanche, l'augmentation des taux d'impositions pour la taxe sur la valeur ajoutée et pour l'impôt fédéral direct doit être obligatoirement soumise pour approbation au peuple et aux cantons. Avec l'objectif budgétaire 2001, le Conseil fédéral est obligé, lorsque les objectifs budgétaires prévus par la Confédération ne sont pas atteints, de proposer au Parlement des mesures d'économie. Le Parlement est lié par le montant des économies à réaliser, mais peut fixer d'autres priorités que celles du Conseil fédéral pour atteindre ce montant. Lorsque l'objectif budgétaire sera atteint, les dispositions transitoires relatives à l'objectif budgétaire 2001 devront être intégrées dans la constitution.

Avec le projet "nouvel équilibre financier", les dispositions constitutionnelles relatives à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons seront révisées, ce qui affectera de manière fondamentale leurs rapports financiers. Cette réforme, qui se réfère aux principes de la nouvelle gestion publique, ne sera pas sans conséquences sur les débats parlementaires.

La révision de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (Loi sur le Contrôle des finances, LCF) est actuellement en discussion. Le Conseil fédéral a décidé en été 1997, en réponse à l'initiative parlementaire Bühner, de renforcer le statut du Contrôle fédéral des finances. Le 22 juin 1998, il a adressé au Parlement le message y relatif (cf. 333.2).

Même si de nouvelles contraintes procédurales pourraient s'avérer souhaitables pour des motifs de politique financière, la nécessité d'introduire de nouveaux instruments doit être examinée soigneusement. Le fait de rendre le processus de prise de décision politique plus difficile contrebalance les avantages découlant d'une politique financière à plus long terme. Introduire des instruments supplémentaires en matière de politique financière comporte le risque de blocages politiques.

332 Réformes possibles en matière de compétences financières

Une partie des déficits actuels peut être imputé au fait que le Parlement, à différentes reprises, a dépassé le cadre des propositions du Conseil fédéral ou a provoqué, par le biais d'initiatives parlementaires, des révisions législatives impliquant des dépenses supplémentaires ou des réductions fiscales. Cette tendance s'est accentuée lors de ces dernières années, ce qui n'est pas compatible avec un assainissement durable des finances fédérales. Pour rendre plus difficile ce genre de décisions, on pourrait obliger le Parlement à approuver une seconde fois, lors de la session suivante ou lors de la même session, les décisions en matière de dépenses (crédits d'engagement et plafonds de dépenses) qui dépassent les propositions du Conseil fédéral, ou encore exiger une majorité qualifiée. Une telle proposition doit pourtant être écartée. Dans le cadre des mesures pour freiner les dépenses de la Confédération, l'acceptation de décisions importantes en matière de politique financière a déjà été rendue plus difficile.

Avant de freiner les dépenses au niveau du Parlement, on pourrait le faire au niveau du Conseil fédéral déjà. Sans modification constitutionnelle, on pourrait par exemple exiger une majorité qualifiée pour les décisions du Conseil fédéral ayant des conséquences financières, ou accorder au chef du Département des finances le droit de demander une seconde décision du Conseil fédéral, cette fois à des conditions plus strictes. Cette deuxième variante présente l'avantage de ne pas exiger automatiquement une majorité qualifiée sur des objets de peu d'importance. Une décision préalable du chef du Département des finances serait toujours nécessaire. Le champ d'application de ces limites institutionnelles devrait encore être concrétisé, car elles soulèvent différentes questions quant à leur compatibilité avec le principe de collégialité.

333 Contrôle fédéral des finances

Deux modèles entrent en ligne de compte: la création d'une cour des comptes indépendante, ou le maintien de la solution actuelle avec un renforcement du Contrôle fédéral des finances (CDF).

333.1 Création d'une cour des comptes indépendante?

L'institution de la cour des comptes s'est développée dans les systèmes constitutionnels parlementaires. Les compétences de cette autorité de surveillance sont l'un des aspects de la concrétisation de ce modèle de gouvernement. La cour des comptes est donc généralement adaptée à un système démocratique de concurrence, où une majorité parlementaire détermine pour une période relativement longue la politique du pays. Les besoins de contrôle diff rent donc de ceux d'une démocratie directe, reposant sur la concordance.

Dans l'histoire de notre Etat fédéral, la cour des comptes a été plusieurs fois au cœur des débats (cf. Message du Conseil fédéral du 25.11.1966 relatif à la loi fédérale sur le contrôle des finances, FF 1996 II 724 ss avec renvois). En 1877 a été crée le "bureau du contrôle", l'actuel Contrôle fédéral des finances. L'idée d'introduire une cour des comptes a suscité en 1901 un débat nourri au Conseil national. Les partisans d'une cour des comptes reprochaient alors aux Commissions un manque de continuité dans leurs travaux. Ils exigeaient aussi de renforcer le contrôle matériel des dépenses. Un postulat déposé en 1918 fut repoussé en 1925 sur proposition du Conseil fédéral, qui estimait qu'une cour des comptes n'était pas indispensable pour contrôler efficacement l'administration.

L'une des caractéristiques de la cour des comptes réside dans le fait que la constitution détermine ses compétences, ses responsabilités ainsi que ses rapports avec le Parlement et le gouvernement. Elle doit garantir au souverain que les fonds publics sont utilisés de manière soigneuse et efficace. Elle a pourtant comme inconvénients des coûts de fonctionnement en général importants, et, suivant sa conception, un délai de réaction relativement long pour que ses recommandations soient mises en œuvre.

La discussion relative à une cour des comptes a repris au début des années nonante. Lors de l'examen de l'initiative parlementaire du 5 décembre 1990 du groupe socialiste du Conseil national relative à une réforme du contrôle parlementaire des finances (90.267), il a été souligné une fois de plus que le système actuel de contrôle des finances avait fait ses preuves et qu'il était plus efficace et plus économique qu'une cour des comptes, dont la capacité de réaction serait plus lente. En outre, le besoin politique de créer une cour des comptes se fait d'autant moins sentir que notre gouvernement n'est pas l'émanation d'une seule force politique, mais est au contraire représentatif des principaux partis de notre pays. Le contrôle des finances n'est donc pas prioritairement destiné à éviter les abus du gouvernement. Par contre, dans un système parlementaire avec gouvernement et opposition, une cour des comptes indépendante du gouvernement et de la majorité parlementaire pourrait contribuer à éviter des abus. Le Conseil national refusa donc de créer une cour des comptes (BO 1991 N 1915 ss).

Dans le cadre de la révision de la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur le Contrôle fédéral des finances, aucune voix ne s'est élevée pour s'opposer au double rattachement du Contrôle des finances au Parlement et au gouvernement. Il fut au contraire relevé que, pendant les 25 dernières années, le contrôle des finances avait parfaitement fonctionné (BO 1994 N 1046). La création d'une cour des comptes sur le modèle autrichien par exemple, indépendamment du fait que les procédures seraient plus compliquées et ses moyens d'action moins efficaces, entraînerait des besoins en personnel deux fois plus importants.

Une institutionnalisation du contrôle étatique supérieur des finances sous la forme d'une cour des comptes conçue comme une autorité indépendante du Parlement et du gouvernement est certes envisageable; elle nécessiterait alors aussi la création d'un organe de révision fonctionnant comme autorité de contrôle interne pour le Conseil fédéral. Une cour des comptes représenterait un quatrième pouvoir, ce qui ne serait pas sans conséquences sur l'équilibre des pouvoirs entre exécutif et législatif. Enfin, une telle institution ne correspond pas à l'équilibre du système de séparation des pouvoirs que nous connaissons au niveau fédéral, système qui repose avant tout sur le consensus. L'idée de créer une cour des comptes doit donc être écartée. En revanche, une révision de la loi fédérale sur le Contrôle des finances doit permettre d'améliorer l'efficacité du contrôle des finances, et d'augmenter l'indépendance du Contrôle fédéral des finances.

333.1 Renforcement du Contrôle fédéral des finances

Le système actuel de contrôle des finances donne satisfaction. La nouvelle gestion de l'administration fédérale n'implique pas non plus un changement fondamental en matière de contrôle des finances. Avec le CDF, le Parlement et le Conseil fédéral disposent d'un organe de contrôle très qualifié. La faiblesse du contrôle des finances ne réside donc pas dans l'absence d'une cour des comptes. La CDF a, par exemple, relevé assez tôt des lacunes dans la gestion de la Caisse fédérale d'assurance (cf. le rapport de la CEP/ CFP du 7 octobre 1996, FF 1996 V 148). Par contre, les recommandations du Contrôle fédéral des finances ne sont pas toujours suivies d'effet. Il est donc nécessaire de prendre un certain nombre de mesures au niveau légal, afin de remédier à cette situation:

- préciser dans la loi le mandat de révision du CDF;
- donner des compétences en matière de personnel (nominations et promotions);
- augmenter l'indépendance du CDF en matière de ressources;
- obliger le Conseil fédéral à contrôler la mise en œuvre des recommandations et le suivi des critiques du CDF;
- amener le CDF à présenter des rapports visant à un maximum d'efficacité;
- introduire de nouvelles voies de service.

Le concept du Conseil fédéral permet de remédier aux faiblesses de l'actuel système de contrôle des finances, sans renoncer à ce qui en fait la force: la proximité des services contrôlés, la rapidité de réaction, la proximité des services fédéraux de caisse et de comptabilité, ainsi que la possibilité d'émettre des directives.

Pour que l'Etat soit dirigé de manière optimale, il s'agit, par cette politique, d'atteindre un équilibre des pouvoirs, de permettre le bon fonctionnement de chaque pouvoir tout en garantissant une collaboration efficace entre eux. Le système actuel de contrôle des finances, qui peut être amélioré dans le sens des propositions du Conseil fédéral, s'intègre dans les structures équilibrées de notre système gouvernemental.

En augmentant le degré d'indépendance du Contrôle fédéral des finances, la question de sa subordination devient secondaire. Il n'est pas question qu'il soit à l'avenir soumis au Parlement, ce qui serait contraire à la collaboration aujourd'hui bien rodée qui existe

entre le Parlement et le Conseil fédéral, et ce qui de plus nécessiterait la création d'un organe interne de révision. Selon de premières estimations, plusieurs dizaines de postes devraient alors être créés. Les inspections des finances existantes ne pourraient pas simplement être supprimées, car elles constituent, pour la direction des offices, des instruments de conduite importants. Le risque d'un "controll-overkill" qui existe aujourd'hui déjà, se concrétiserait si l'on créait un organe interne de révision.

Enfin, la question du rattachement du Contrôle fédéral des finances ne saurait être dissociée de la discussion sur les variantes de gouvernement (cf. ch. 241 et 242), car elle dépend notamment de la future conception de la présidence de la Confédération.

32 Haute surveillance

341 Fonction et étendue de la haute surveillance

La fonction de haute surveillance exercée par le Parlement participe du processus coopératif de direction de l'Etat. Elle donne au Parlement la compétence d'intervenir politiquement dans le domaine des compétences du Conseil fédéral. Le Parlement peut examiner la légalité et l'opportunité de l'activité du Conseil fédéral et de l'administration, et juger également s'ils ont fait un bon usage de leur latitude de jugement.

La haute surveillance s'exerce sur l'ensemble de l'activité du Conseil fédéral, de l'administration fédérale et des autres organes chargés de tâches fédérales. Là où le Conseil fédéral dispose d'un pouvoir de surveillance, le Parlement exerce aussi sa haute surveillance. Des réglementations spéciales existent toutefois pour les domaines administratifs décentralisés ainsi que pour les entreprises autonomes sur le plan juridique (cf. le rapport du Conseil fédéral du 25 juin 1997 sur la surveillance des domaines administratifs décentralisés et des entreprises autonomes sur le plan juridique). L'optique de la haute surveillance change lors de délégations de compétences et de responsabilités; elle concerne alors davantage la gestion du Conseil fédéral.

De par sa nature, la haute surveillance vise avant tout des sujets importantes et s'exerce avec une certaine retenue par rapport aux fonctions de décision et de contrôle du Conseil fédéral. Elle doit se concentrer sur l'essentiel et, de par sa fonction, s'exercer avec pragmatisme. Les droits des différentes commissions de surveillance sont à juste titre réglés différemment (cf. art. 47^{ter} ss LREC). La haute surveillance ne doit pas devenir une ingérence dans l'activité gouvernementale du Conseil fédéral. Une haute surveillance qui dépasserait continuellement et largement son cadre actuel conduirait à une confusion des responsabilités quant aux mesures à prendre, de telle sorte qu'un partage clair et fonctionnel des compétences ne serait plus possible. Le Conseil fédéral estime que la question de savoir si les contrôles doivent être concomitants ou subséquents ne se laisse pas régler de manière abstraite. C'est concrètement que, par le dialogue, le Conseil fédéral et les commissions compétentes peuvent dégager des solutions adaptées aux circonstances (cf. sur ce sujet Philippe Mastronardi, Kriterien der demokratischen Normenkontrolle, Bâle 1991, p. 145 ss).

342 La résolution comme instrument de la haute surveillance

La réforme de la direction de l'Etat doit avoir comme but, en matière de haute surveillance également, un équilibre des pouvoirs. Mais elle doit aussi permettre une efficacité optimale du Conseil fédéral et du Parlement, et garantir une collaboration fonctionnelle entre ces deux pouvoirs.

La doctrine unanime exclut que la haute surveillance s'exerce de manière contraignante sur des décisions ponctuelles, compte tenu de sa place dans l'ordre des compétences constitutionnelles. En revanche, la question de savoir si le Parlement peut adopter des directives de caractère général "pro futuro" pour l'activité administrative est controversée, de même que l'utilisation de la motion comme instrument de la haute surveillance (cf. Bernhard Heusler, *Oberaufsicht und Kontrolle im schweizerischen Verfassungsrecht*, Basel 1993, p. 386 s.). Pour sa part, le Conseil fédéral s'est prononcé à plusieurs reprises contre l'admissibilité de la motion comme instrument de la haute surveillance. Ceci n'exclut toutefois pas que les appréciations faites par le Parlement dans le cadre de la haute surveillance influencent l'activité du Conseil fédéral et de l'administration. Dans cette mesure, le contrôle exerce aussi un effet préventif. Le Parlement, lorsqu'il peut exercer un contrôle sur la pratique administrative, doit pouvoir en tirer certaines conclusions pour l'avenir et donner ainsi des repères pour l'activité administrative future.

L'instrument parlementaire proposé, la résolution (cf. ch. 31), représente un moyen adéquat pour permettre au Parlement, sur des sujets importants, d'exprimer son avis quant à l'activité administrative concernée. La résolution adoptée dans le cadre de la haute surveillance est elle aussi un instrument de direction politique qui ne déploie pas d'effets juridiques contraignants. Elle concerne l'activité administrative sur un plan général, et ne peut intervenir dans les décisions administratives particulières. Elle ne peut évidemment en aucun cas non plus contrevenir au droit en vigueur. Enfin, pour les raisons déjà exposées ci-dessus, la résolution, même adoptée dans le cadre de la haute surveillance, ne peut concerner le domaine législatif délégué.

32 Commentaire de la disposition constitutionnelle relative au rapport entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral

Ce nouvel instrument parlementaire, la résolution, figurera dans une nouvelle lettre g^{quater} à l'article 161, alinéa 1, du projet d'arrêté fédéral A relatif à une mise à jour de la constitution fédérale (état fin de la session d'automne 1998). La constitution prévoira expressément que l'Assemblée fédérale peut, au moyen de résolutions, donner des lignes directrices au Conseil fédéral pour les tâches qu'il est chargé d'accomplir, et qu'ainsi elle peut intervenir politiquement dans le domaine des compétences du gouvernement. Les résolutions ne pourront toutefois être adoptées que lorsqu'il n'est pas possible d'intervenir sur la plan législatif (cf. ch. 312). La résolution aura une importance particulière en matière de politique extérieure et de haute surveillance. Des résolutions pourront également être adoptées sur proposition du Conseil fédéral. Pour le reste, la procédure d'approbation des résolutions pourra être réglée au niveau de la loi. Comme l'on n'aura recours à cette instrument que dans des affaires importantes, la loi devra prévoir certaines particularités procédurales (cf. ch. 313).

4 Dispositions constitutionnelles

Les dispositions suivantes se réfèrent au projet d'arrêté A relatif à une mise à jour de la constitution fédérale (état fin de la session d'automne 1998).

41 Variante 1: renforcement du gouvernement collégial par le renforcement de la présidence de la Confédération

Titre 5: Autorités fédérales

Chapitre premier: Dispositions générales

...

Chapitre 2: Assemblée fédérale

Section 1: Organisation

...

Section 2 Procédure

...

Section 3: Compétences

...

Art. 158 Elections

¹L'Assemblée fédérale élit les membres du Conseil fédéral, le président de la Confédération, les juges au Tribunal fédéral ainsi que le général.

²La loi peut attribuer à l'Assemblée fédérale la compétence d'élire d'autres personnes ou d'en confirmer l'élection.

...

Chapitre 3: Conseil fédéral et administration fédérale

Section 1: Organisation et procédure

Art. 162 Conseil fédéral

Art. 163 Composition et élection

¹Le Conseil fédéral est composé du président de la Confédération et de *six/sept/huit* autres membres.

²Les membres du Conseil fédéral sont élus pour quatre ans par l'Assemblée fédérale après chaque renouvellement intégral du Conseil national.

³*(Décision du Parlement du 9 octobre 1998: Lors de l'élection, on veillera à ce que les diverses régions du pays et les régions linguistiques soient équitablement représentées au Conseil fédéral.)*

Art. 164 Election à la présidence

¹Le président de la Confédération et le vice-président du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale parmi les membres du Conseil fédéral, pour une période de deux ans.

²Leur mandat peut être renouvelé une fois.

Art. 165 Principe de l'autorité collégiale et division en départements

Art. 165a (nouveau) Tâches présidentielles

¹Le président de la Confédération dirige le Conseil fédéral et en préside les séances.

²Il veille à ce que les tâches soient exécutées dans les délais, à ce que la conduite de la politique et de l'administration soit homogène, à ce que la surveillance soit exercée efficacement, et à ce que le public soit largement informé. ³Il ordonne des mesures provisionnelles en cas d'urgence et décide en lieu et place du Conseil fédéral dans les cas prévus par la loi.

⁴Il représente le Conseil fédéral en Suisse et à l'étranger.

Art. 166 Administration fédérale

¹Le Conseil fédéral dirige l'administration fédérale. Il assure l'organisation rationnelle de celle-ci et veille à la bonne exécution des tâches qui lui sont confiées.

²L'administration fédérale est divisée en départements, dirigés chacun par un membre du Conseil fédéral. Le président de la Confédération dirige le département présidentiel.

³La loi peut confier des tâches de l'administration à des organismes et à des personnes de droit public et de droit privé qui sont extérieures à l'administration fédérale.

Art. 167 Département présidentiel

Le département présidentiel assiste le président de la Confédération et le Conseil fédéral dans l'accomplissement de leurs tâches.

Section 2 Compétences

...

Pour le reste, l'article 135 sur la durée de fonction et l'article 153 sur l'immunité doivent être modifiés compte tenu de la suppression de la fonction de Chancelier de la Confédération.

42 Variante 2: renforcement du gouvernement collégial par un gouvernement à deux niveaux

Titre 5: Autorités fédérales

Chapitre premier: Dispositions générales

...

Chapitre 2: Assemblée fédérale

Section 1: Organisation

...

Section 2: Procédure

...

Art. 151 Droit d'initiative et de proposition

¹Chaque député, chaque groupe, chaque commission parlementaire et chaque canton a le droit de soumettre à l'Assemblée fédérale des initiatives; celle-ci en débat et prend une décision.

²Les députés et le Conseil fédéral ont le droit de faire des propositions relatives à un objet en délibération. Le droit de proposition du Conseil fédéral est exercé par le conseiller fédéral compétent ou par le ministre compétent, habilité par ce conseiller fédéral à le représenter.

...

Chapitre 3: Conseil fédéral et administration fédérale

Section 1: Organisation et procédure

Art. 162 Gouvernement fédéral

Le Gouvernement fédéral se compose du Conseil fédéral et des ministres. Ces derniers sont subordonnés aux membres du Conseil fédéral.

Art. 163 Conseil fédéral

¹Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération. Il détermine la politique gouvernementale. Il veille à l'organisation rationnelle de l'administration et à la bonne exécution des tâches qui lui sont confiées.

²Il se compose de *cinq/sept* membres. Ces derniers sont élus pour quatre ans par l'Assemblée fédérale après chaque renouvellement intégral du Conseil national. (*Décision du Parlement du 9 octobre 1998: Lors de l'élection, on veillera à ce que les diverses régions du pays et les régions linguistiques soient équitablement représentées au Conseil fédéral.*)

³Les membres du Conseil fédéral sont responsables collectivement de l'accomplissement des tâches gouvernementales et administratives.

Art. 164 Présidence de la Confédération

¹Le président de la Confédération dirige le Conseil fédéral et préside les séances du gouvernement. Il veille à ce que la conduite de la politique et de l'administration soit homogène; il appuie et coordonne l'activité des membres du Conseil fédéral et de leurs ministres.

²Le président de la Confédération et le vice-président du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale parmi les membres du Conseil fédéral pour une période *d'une année/de deux ans*. Leur mandat peut être renouvelé une fois.

³L'état-major présidentiel assiste le président de la Confédération et le gouvernement fédéral dans l'accomplissement de leurs tâches.

Art. 164a Ministres

¹Les ministres dirigent un secteur de l'administration de manière indépendante dans le cadre des directives du Conseil fédéral et du conseiller fédéral compétent.

²Le Conseil fédéral fixe le nombre de ministres. Il les nomme au début de sa période de fonction. Leur nomination doit être approuvée par l'Assemblée fédérale.

³Le Conseil fédéral peut révoquer les ministres en tout temps.

⁴Les ministres sont responsables de l'accomplissement de leurs tâches devant le conseiller fédéral dont ils relèvent et, dans le cadre des directives du Conseil fédéral, devant ce dernier.

Art. 164b Administration fédérale

¹L'administration fédérale est divisée en départements, dirigés chacun par un membre du Conseil fédéral.

²Les départements sont divisés en ministères et en offices.

³La loi peut confier des tâches de l'administration à des organismes et à des personnes de droit public et de droit privé qui sont extérieures à l'administration fédérale.

Art. 165 Principes de l'autorité collégiale et de la division en départements

¹Le Conseil fédéral décide collégalement des affaires gouvernementales. Les ministres prennent part aux séances du gouvernement dans la mesure où la nature des affaires l'exige. Ils n'ont pas le droit de vote.

²Pour la préparation et l'exécution des décisions, les affaires du Conseil fédéral sont réparties entre ses membres par département. Seuls les conseillers fédéraux peuvent faire des propositions au Conseil fédéral.

³Le règlement de certaines affaires est confié aux départements, aux ministères et aux unités administratives qui leur sont subordonnées; le droit de recours doit être garanti.

[Art. 166 (Administration fédérale) supprimé]

[Art. 167 (Chancellerie fédérale) supprimé]

Section 2: Compétences

...

Pour le reste, les articles 133 à 135 sur l'éligibilité, les incompatibilités et la durée de fonction, ainsi que l'article 153 sur l'immunité et l'article 159 sur la haute surveillance doivent être adaptés au système gouvernemental à deux niveaux; l'article 158 relatif aux élections correspond, pour la variante 2 également, à celui de la variante 1.

43

La résolution comme nouvelle instrument parlementaire

Chapitre 2: Assemblée fédérale

Section 1: Organisation

...

Section 2: Procédure

...

Section 3 Compétences

...

Art. 161 Autres tâches et compétences

¹L'Assemblée fédérale a en outre les tâches et compétences suivantes:

...

g^{quater} elle peut, dans le domaine de compétence du Conseil fédéral, lui donner des lignes directrices au moyen de résolutions dans la mesure où le recours à la législation n'est pas approprié. Le Conseil fédéral peut, de sa propre initiative, soumettre un objet à l'Assemblée fédérale pour qu'elle prenne position.

...

GE/PER; Q:\GE\constitution\Staatsleitungsref. trad 11-11-98