

Synthèse des réponses reçues dans le cadre de la procédure de consultation sur la réforme de la direction de l'Etat

1 Généralités

1.1 Remarques sur la procédure de consultation

La réforme de la direction de l'Etat est l'un des projets de réformes qui doivent être intégrés à la réforme de la constitution conçue comme une procédure ouverte. Elle doit contribuer à assurer la capacité d'action de l'Etat et à l'améliorer pour l'avenir. A cet égard, elle tient compte de manière appropriée notamment des changements qui sont intervenus depuis 1848, de la complexité croissante des problèmes, de l'étendue grandissante des tâches de la Confédération ainsi que de l'implication toujours plus intense de la Suisse sur le plan international. Elle doit garantir l'unité du gouvernement et l'efficacité de la direction de l'Etat.

Le 11 novembre 1998, le Conseil fédéral a autorisé le DFJP à mettre en consultation différentes propositions relatives à la réforme de la direction de l'Etat, accompagnées d'un rapport. La consultation a duré jusqu'au 31 mars 1999.

Le DFJP a invité cinquante-sept destinataires (gouvernements cantonaux, partis politiques, organisations) à prendre position sur ces propositions (Annexe 1). Les destinataires ont reçu une lettre d'accompagnement avec un questionnaire (Annexe 2).

Quarante-cinq réponses sont parvenues au DFJP, dont trente-neuf proviennent des organismes officiellement consultés et six sont des réponses spontanées (Annexe 3). Deux cantons (AI, TI) n'ont pas répondu et trois cantons (AR, NW, OW) ont renoncé expressément à prendre position. Selon le canton d'AR, la réforme de la direction de l'Etat incombe au Conseil fédéral et au Parlement; aussi soutiendra-t-il en principe toute solution proposée par ces autorités. Les cantons de NW et d'OW estiment pour leur part que la réforme ne touche pas les cantons et renoncent de ce fait à se prononcer de manière approfondie. Huit partis politiques sur les 16 partis consultés se sont prononcés sur les propositions de réforme (AdI, Démocrates Suisses, Les Verts, PDC, PLS, PRD, PS, UDC). Six des quinze organisations consultées ont fait connaître leur avis (Vorort, Union patronale suisse, Union suisse des arts et métiers [USAM], Union suisse des paysans [USP], Union syndicale suisse [USS], Vereinigung Rechtsstaat) et une septième (Schweizerische Staatsbürgerliche Gesellschaft) s'est expressément désistée. Sur les six réponses spontanées, quatre émanent d'organisations et deux de particuliers.

1.2 Objet de la consultation

Le projet mis en consultation comprend des propositions qui touchent aussi bien une réforme du gouvernement que les rapports entre l'Assemblée fédérale et le gouvernement. Concernant la réforme du gouvernement, deux variantes sont

proposées. Elles cherchent toutes deux à renforcer l'organe gouvernemental, l'une en revalorisant la fonction présidentielle (variante 1), l'autre en créant un second échelon de gouvernement composé de ministres subordonnés aux membres du Conseil fédéral (variante 2). Les deux variantes ont pour objectif d'améliorer la capacité de décision et d'action du gouvernement et de l'assurer à long terme. Les conseillers fédéraux seront déchargés, par des moyens différents, de certaines tâches afin de pouvoir se concentrer davantage sur leur activité proprement gouvernementale. Le principe de la collégialité est maintenu dans les deux variantes.

Concernant les rapports entre le Parlement et le gouvernement, le projet mis en consultation prévoit un nouvel instrument de direction à l'usage du Parlement, la résolution.

Les organismes consultés étaient invités à prendre position sur ces propositions. Ils étaient priés en particulier d'indiquer leur préférence pour l'une des deux variantes (Question 1 du questionnaire mentionné), de donner leur avis sur la composition numérique du Conseil fédéral dans chaque variante (Questions 2 et 3) et de se prononcer sur l'introduction de la résolution (Question 4). Ils pouvaient en outre proposer des modifications concrètes relatives aux nouvelles dispositions constitutionnelles (Question 5) et faire d'autres remarques et suggestions (Question 6).

1.3 Résultats de la procédure de consultation

Quarante et un organismes et particuliers ont pris position sur les propositions de réforme relatives au gouvernement. Concernant les variantes, les réponses montrent une préférence pour la variante 2: sur les quarante et un avis exprimés, dix-neuf sont pour la variante 2 et treize pour la variante 1. En outre, six réponses rejettent les deux variantes et trois préconisent une combinaison des deux variantes. Dans l'ensemble, les réponses contiennent de nombreuses réserves et propositions de modification.

Concernant le nombre des conseillers fédéraux, et indépendamment de la préférence exprimée pour l'une ou l'autre variante, dix réponses sont, dans la variante 1, pour un collège de sept membres, trois pour un collège de huit membres, huit pour un collège de neuf membres et quatre sont en principe pour une augmentation. Dans la variante 2, quinze réponses sont pour le maintien d'un collège de sept membres, douze pour une réduction du collège à cinq membres et deux préfèrent laisser encore la question ouverte. Dans certaines réponses, on a renoncé à indiquer un chiffre.

Sur les trente-cinq avis portant sur la résolution, seize sont favorables à son introduction. Huit avis, sans être en totale opposition avec la résolution, sont cependant sceptiques et émettent certaines réserves. Onze avis rejettent en principe la résolution. Il ressort de nombreuses réponses qu'il n'est plus nécessaire d'ancrer la résolution dans la constitution, puisque la nouvelle constitution a désormais une disposition prévoyant que l'Assemblée fédérale peut confier des mandats au Conseil fédéral (art. 171 *ncst.*).

2 Appréciation générale du projet mis en consultation

2.1 Réforme de la direction de l'Etat

Dans l'ensemble, les organismes et particuliers qui ont répondu à la consultation ont reconnu la nécessité de réformer la direction de l'Etat. La majorité d'entre eux approuve et soutient les efforts du Conseil fédéral tendant à soumettre les structures actuelles de la direction de l'Etat à une appréciation critique et à créer les conditions nécessaires pour maintenir et améliorer la capacité de fonctionnement de notre Etat. Selon les avis exprimés, il faut adapter les institutions de direction de l'Etat à l'évolution de la situation et aux nouveaux défis auxquels notre pays est confronté de manière à garantir et à améliorer la capacité d'action de l'Etat.

Cependant, selon de nombreux avis, le projet mis en consultation, intitulé "Réforme de la direction de l'Etat", doit se comprendre comme une réforme partielle de la direction de l'Etat, puisqu'il se limite à la réforme de l'organe gouvernemental et de certains aspects des rapports entre le Parlement et le gouvernement. Cette manière de procéder "pas à pas", au lieu de faire porter la réforme simultanément sur le Parlement, sur le gouvernement et sur les rapports entre les deux organes, a été critiquée de différents côtés. Il est nécessaire à l'équilibre des pouvoirs de procéder aussi, à côté d'un renforcement du gouvernement, à une réforme du Parlement. On a fait valoir de différents côtés que si l'on voulait ménager la marge de manoeuvre nécessaire à l'accomplissement des tâches de direction de l'Etat proprement dites, il faudrait procéder à une analyse complète des tâches et non se limiter à des réformes en matière d'organisation.

2.2 Réforme du gouvernement

Les cantons, les partis politiques et les organisations ont en principe approuvé les efforts visant à réformer le gouvernement. Trois cantons (SG, UR, VD) ont cependant exprimé leur préférence pour le projet concernant les secrétaires d'Etat rejeté en 1996.

L'idée de base de la variante 1, qui est de revaloriser la fonction présidentielle pour améliorer le fonctionnement du collège, a généralement été bien acceptée tant par les partisans de la variante 1 que par les autres. Les tâches présidentielles, dont la prise en charge doit permettre au collège de s'occuper davantage des affaires de direction de l'Etat et, partant, de poursuivre une politique gouvernementale plus cohérente, n'ont guère été contestées en principe. En revanche, les moyens proposés pour revaloriser la fonction présidentielle (prolongation de la durée de fonction, présidence à plein temps, département présidentiel) ont été fréquemment critiqués. L'insuffisance des mesures proposées en vue de décharger de manière effective les conseillers fédéraux, à la fois membres du collège et chefs de département, est considérée comme la faiblesse principale du système. Le motif de la surcharge, soit le cumul du système collégial et du système départemental, demeure en effet. On estime que la revalorisation de la fonction présidentielle entraînera des changements plus fréquents à la tête des départements, ce qui est perçu comme une source de difficultés et comme inefficace. En outre, la

revalorisation de la fonction présidentielle pourrait être dangereuse pour la sauvegarde du principe de la collégialité.

L'idée de base de la variante 2, qui est d'élargir le cercle des membres du gouvernement en y introduisant des ministres, est en principe saluée. Déchargé de la conduite directe de l'administration, le Conseil fédéral pourra se concentrer davantage sur le travail proprement gouvernemental. En outre, ce système facilitera le travail de l'organe gouvernemental dans les organismes internationaux. Certains contestent cependant l'efficacité de cette mesure pour décharger les membres du Conseil fédéral. En outre, on a critiqué le manque de concrétisation du modèle proposé, notamment en ce qui concerne la délimitation des tâches ministérielles et celles des conseillers fédéraux compétents; la confusion des domaines de compétences et le danger que les ministres outrepassent leurs compétences ont également été évoqués. On a suggéré à diverses reprises que les conseillers fédéraux ne devaient pas diriger de département mais se consacrer uniquement au travail stratégique en collège. Certains organismes craignent en outre que le système proposé soit compliqué et lourd. On s'est aussi référé à la proximité de la variante 2 avec le projet concernant les secrétaires d'Etat rejeté en 1996.

Ceux qui se sont prononcés contre les deux variantes rejettent celles-ci principalement parce que de leur point de vue les désavantages des systèmes proposés l'emportent sur les avantages. Certains ont présenté d'autres propositions (v. ch. 3.14).

Enfin, trois organismes sont pour une combinaison de la variante 1 et de la variante 2: pour l'essentiel, ils approuvent dans la variante 1 l'idée de revaloriser la fonction présidentielle et dans la variante 2 l'idée de décharger le Conseil fédéral par des ministres.

Dans la variante 1, la majorité est favorable au maintien d'un collège de sept membres. C'est ainsi que seront sauvegardées l'unité et la cohérence au sein du gouvernement. Un agrandissement du collège rendrait le traitement des affaires plus difficile et accroîtrait le besoin de coordination. On a par ailleurs avancé l'idée qu'en agrandissant le collège on pourrait mieux tenir compte des obligations internationales de la Suisse et de l'ampleur croissante des tâches. Dans la variante 2, la majorité est aussi favorable au maintien d'un collège de sept membres. On craint qu'une réduction du nombre des conseillers fédéraux ne compromette, sur le plan de la décharge souhaitée, le bénéfice tiré de l'introduction de l'échelon ministériel. En outre, un collège de cinq membres ne pourrait pas assurer la représentation des partis, des sexes, des différentes régions et des communautés linguistiques. Les partisans d'une réduction du collège justifient leur position en particulier par le fait que les conseillers fédéraux seraient déchargés de la conduite des affaires au niveau opérationnel.

2.3 Rapports entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral

L'introduction de la résolution a été acceptée dans son principe. On a fait remarquer toutefois que la résolution pouvait engendrer des conflits de compétence entre les deux pouvoirs. Mais la principale critique portée contre ce nouvel instrument

concerne son introduction dans la constitution. L'art. 171 *ncst.*, adopté dans l'intervalle, prévoit déjà que l'Assemblée fédérale peut donner des mandats au Conseil fédéral. Pour de nombreux organismes il serait par conséquent indiqué d'examiner l'opportunité de la résolution dans le cadre de la révision totale de la LREC.

3 Les différentes prises de position (réponses au questionnaire)

3.1 Question 1: La réforme du gouvernement doit-elle s'effectuer selon la variante 1 ou selon la variante 2 ? Veuillez expliquer les raisons de votre choix.

3.11 Variante 1

La variante 1 a reçu l'aval de sept cantons (BE, FR, GE, GR, SZ, VS, ZH), de deux partis politiques (Démocrates Suisses, Les Verts), de trois organisations (Vorort, USP, Fédération romande des syndicats patronaux) et d'un particulier.

En ce qui concerne le renforcement du gouvernement collégial, les avis sont partagés. Pour certains, la variante 1 permet de consolider le système du gouvernement collégial (BE, GR, USP), de garantir la cohérence du Conseil fédéral (FR) et de préserver son autorité et son pouvoir (GE). Pour d'autres, le partage entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel n'est pas réalisé de manière conséquente et, de ce fait, le Conseil fédéral n'est pas déchargé de manière effective et durable; les conseillers fédéraux demeurent à la fois membres du collège et chefs d'un département. Même avec un président investi de pouvoirs de coordination et de contrôle, le défaut fondamental du système actuel (principes collégial et départemental) subsiste (AG, BL, GL, PLS). Une amélioration implique que l'on prenne effectivement des mesures pour décharger les chefs de département; le renforcement de la présidence, à lui seul, est insuffisant (GR). Les conseillers fédéraux continueraient à utiliser leur temps et leur énergie devant le Parlement et en public là où ils seraient appelés à le faire, c'est-à-dire dans la conduite de leur département. Selon la variante 1, les conseillers fédéraux n'ont pas l'impulsion nécessaire et le président n'a pas les moyens de faire prévaloir le principe de la collégialité sur le principe départemental (GL, SG, UR). Le principe de la collégialité ne saurait être renforcé si un conseiller fédéral est chargé de tâches et de compétences différentes de celles des autres conseillers fédéraux tout en faisant partie de la même autorité (UDC). Par ailleurs, la charge de président serait trop personnalisée, ce qui met en danger le principe de la collégialité en créant deux catégories de conseillers fédéraux: les "papables" et les autres (VD, USS). Un président fort, avec une légitimité renforcée sur le plan constitutionnel, se trouverait en conflit avec le principe de la collégialité (PDC, PS). En outre, le système proposé dans la variante 1 ne résout pas le problème de la représentation du gouvernement à l'étranger (VS). Le canton du VS suggère à cet égard que le Conseil fédéral puisse proposer au Parlement la nomination de ministres (pour les matières importantes dans la gestion des relations extérieures).

Certains organismes se sont prononcés expressément pour un renforcement de la présidence (BE, GE, GR, SZ, VS, PRD, USP). D'autres, en revanche, trouvent que l'idée d'un président fort, dont la position serait renforcée au niveau de la constitution,

ne correspondrait pas à la tradition suisse ni à ses mœurs politiques (SO, PS, UDC). Le rôle du président serait plutôt celui d'un coordinateur et d'un garant de l'unité de la Suisse (PS). Le PDC ne voit pas ce qui pourrait renforcer notablement la présidence et qui ne pourrait pas déjà être réalisé sur la base du droit en vigueur. L'AdI critique le manque de sanctions pour assurer l'exécution des directives du président. L'USAM relève qu'un président dont la position serait renforcée se trouverait dans une position inconfortable face à ses collègues dès lors qu'il envisagera d'user de ses compétences "interventionnistes".

Se sont prononcés expressément pour une prolongation de la durée de fonction du président les cantons de BE (4 ans), de GE et du VS, le Vorort, ainsi que l'USP. Pour le canton de ZH, une présidence de plus longue durée soulève des problèmes du fait que la représentation appropriée des diverses régions et des communautés linguistiques serait moins bien garantie. Pour le PDC, elle remet en question la capacité de consensus du collège, du fait que l'accès à la fonction présidentielle serait fermé pour certains conseillers fédéraux. L'UDC fait remarquer qu'une présidence de plus longue durée perturberait sensiblement l'équilibre des partis au sein du Conseil fédéral puisque ceux-ci ne pourraient plus confier la présidence, à tour de rôle, à un conseiller fédéral de chaque parti.

Certains se sont exprimés sur la présidence à plein temps. Pour le canton des GR et le PDC, il faut considérer comme un désavantage de la variante 1 la fréquente redistribution des départements due au fait que le président est déchargé de la conduite d'un département spécialisé. Selon le PDC la présidence à plein temps ne serait pas très attrayante puisqu'elle n'irait pas de pair avec la responsabilité d'un département spécialisé. Pour le PRD, le fait d'isoler totalement le président d'un département spécialisé ne peut pas renforcer la présidence. Le canton de FR trouve qu'il serait opportun de confier au président le DFAE.

Le département présidentiel a fait l'objet de quelques remarques. L'idée de créer un département présidentiel a été expressément approuvée par les cantons de GE et du VS ainsi que par le Vorort. La transformation de la Chancellerie fédérale, comme état-major du Conseil fédéral, en un département présidentiel n'est pas satisfaisante pour le PRD, même si le département présidentiel, selon le projet mis en consultation, est aussi à la disposition du Conseil fédéral (comme état-major général). Les Démocrates Suisses se prononcent clairement pour le maintien de la Chancellerie fédérale. L'existence d'un département présidentiel implique le danger d'un excès de pouvoir. Pour l'USS, le chancelier doit nécessairement être un magistrat, qui assure la continuité des affaires gouvernementales malgré les changements de présidents.

3.12 Variante 2

Se sont prononcés pour la variante 2 onze cantons (AG, BL, BS, GL, JU, LU, SG, SH, UR, VD, ZG), trois partis politiques (PDC, PLS, PS) et cinq organisations (USS, USAM, Vereinigung Rechtsstaat, Redressement national, Loge Voltaire aux Neuf Sœurs).

Pour nombre de ses partisans, la variante 2 a pour avantage de décharger le Conseil fédéral de la conduite directe de l'administration et des affaires courantes. En même temps le Conseil fédéral serait renforcé. On pourrait ainsi tenir compte d'un des défauts principaux du système actuel, puisque le Conseil fédéral pourrait dès lors concentrer ses forces sur le plan stratégique (BL, BS, GL, JU, SG, SH, UR, VD, PDC, Vereinigung Rechtsstaat). L'USAM précise dans un sens positif que – contrairement au projet sur les secrétaires d'Etat avec ses "super-hauts fonctionnaires" – les ministres dans la variante 2 sont clairement définis comme des magistrats. On a souligné aussi que cette variante facilitait l'activité dans les milieux internationaux et qu'elle était eurocompatible (LU, PDC). La possibilité de former les ministères avec souplesse a été approuvée en particulier par le canton de VD. L'utilisation des connaissances spécifiques des ministres a été présentée à plusieurs reprises comme un autre avantage. Le PDC a exprimé le souhait que la fonction présidentielle soit élevée au niveau constitutionnel aussi dans la variante 2; la légitimité du président en serait rehaussée. Pour le PLS une prolongation de la durée du mandat présidentiel à deux ans serait aussi concevable dans la variante 2. Le Vereinigung Rechtsstaat est également favorable à l'examen d'un renforcement de la présidence dans la variante 2.

Comme critique de la variante 2, on a relevé que les conseillers fédéraux libérés de la conduite directe de leur département pourraient perdre de vue la réalité de leurs dossiers (BL, GL, GR, SG, UR). Certains ont signalé le danger de voir les ministres concurrencer les conseillers fédéraux (BL, BS, GE, GL, GR, SO). Cette variante soulève en outre de nombreux problèmes de délimitation et de responsabilité ainsi que des questions de loyauté (LU, SG, UR, PS, USAM). Ainsi, pour le canton d'AG, la séparation entre la conduite stratégique et la conduite opérationnelle n'est pas claire. Il est d'avis que les conseillers fédéraux devraient se consacrer uniquement au travail stratégique en collège. La conduite des départements serait en main des ministres qui seraient seuls et directement responsables devant le Parlement des affaires relevant de leur domaine de compétence. Pour le PDC, la possibilité de former des ministères en fonction des besoins est trop souple; la continuité et la cohérence au sein des départements concernés seraient mises en danger. Le PDC plaide par conséquent pour un cadre fixe aménagé uniquement avec des ministères, sans offices directement subordonnés au conseiller fédéral et sans échelon hiérarchique supplémentaire; mais l'échelon départemental serait maintenu, ce qui permettrait de définir clairement les compétences. Le PLS et le Vereinigung Rechtsstaat se prononcent eux aussi pour une partition complète de l'administration en ministères. Le Vereinigung Rechtsstaat précise toutefois que cela ne doit pas conduire à la création d'échelons administratifs supplémentaires, ni à un accroissement de travail pour l'administration. Les ministères devraient plutôt prendre la place des actuels offices. Pour le PRD, la variante 2 souffre de ce que les conseillers fédéraux conservent l'entière responsabilité de leur département. En outre, l'engagement des ministres est réglé de manière trop ouverte ce qui ne saurait être satisfaisant ni sur le plan de l'organisation ni à l'égard de la responsabilité politique. Selon le canton de SH, on ne voit pas clairement quelle serait la fonction gouvernementale des ministres puisqu'ils ne reçoivent que des tâches administratives. Pour le canton de VD, le titre de "ministre" n'est pas adéquat car il laisse faussement entendre que les ministres sont membres de plein droit du gouvernement. En outre ce titre pourrait créer des confusions à l'étranger car il a plus de prestige que celui de "conseiller fédéral". Le PS propose enfin que la nomination

des ministres ne soit pas confirmée par le Parlement pour chaque ministre individuellement mais que la liste présentée par le Conseil fédéral soit approuvée globalement par le Parlement ce qui permettrait d'éviter une "hiérarchie entre ministres". Toutefois, l'Adl et le PLS estiment que la confirmation par le Parlement de la nomination des ministres est problématique puisque ceux-ci recevraient ainsi une légitimation démocratique qui se heurterait à l'autorité du Conseil fédéral (droit de révocation).

Selon les opposants à la variante 2, le système serait compliqué et le processus de prise de décision difficile (FR, GE, GR, SO, VS, ZH, Vorort), les compétences des deux niveaux de gouvernement seraient confondues (GE, GL, GR, Vorort) et l'introduction d'un échelon ministériel très coûteuse (GE). De plus, en augmentant le nombre des membres du gouvernement, le principe de collégialité serait encore plus affaibli (GR). On craint aussi qu'avec le temps le nombre des ministères augmente fortement, ce qui alourdirait encore davantage le système (GR). Pour l'UDC la délimitation des tâches des ministres par rapport à celles des secrétaires généraux, directeurs d'offices et secrétaires d'Etat n'est pas claire. Selon le canton de SO, on peut en outre se demander si les conseillers fédéraux seront suffisamment déchargés par le système proposé dans la variante 2. L'Adl réitère les critiques qu'elle avait faites en son temps sur le projet des secrétaires d'Etat (statut des ministres peu clair). L'USP craint qu'avec un échelon ministériel il y ait des problèmes de protocole sur le plan international et qu'une délégation composée de membres du deuxième échelon n'ait pas le même poids que s'il s'agissait de membres du premier échelon de gouvernement.

3.13 Combinaison de la variante 1 et de la variante 2

Un canton (NE), un parti politique (PRD) et une organisation (Union patronale suisse) se sont prononcés expressément pour une combinaison des deux variantes. Pour le canton de FR, une combinaison des deux variantes mériterait d'être examinée (v. ch. 3.6).

Le canton de NE estime nécessaire de renforcer la position du président de la Confédération. Pour que celui-ci puisse se consacrer exclusivement aux affaires gouvernementales, la création d'un département présidentiel qui intégrerait les services de l'actuelle Chancellerie fédérale serait intéressante. Le canton de NE approuve aussi la prolongation du mandat présidentiel. En même temps il est favorable au renforcement du gouvernement collégial par l'engagement de hauts fonctionnaires avec rang de ministres qui se verraient attribuer des fonctions bien déterminées et qui pourraient remplacer les conseillers fédéraux dans certaines circonstances.

Le PRD propose deux modèles: une variante A qui supprime totalement les départements et une variante B qui les maintient. Le PRD donne lui-même la préférence à la variante A. Selon cette variante, le gouvernement collégial est composé de sept membres, qui ont chacun de 1 à 3 domaines spécialisés (ministères) dont ils assument la responsabilité politique. La conduite administrative de chaque domaine spécialisé incombe à un ministre/secrétaire d'Etat. La présidence est renforcée par une durée du mandat présidentiel portée à deux ans et la possibilité d'une réélection. A côté du président, le vice-président doit être choisi

dans une autre communauté linguistique. Le président doit aussi avoir un domaine spécialisé (p. ex. Affaires étrangères ou Finances). Pour le décharger, deux ministres sont mis à sa disposition, l'un comme chef d'état-major de la Chancellerie fédérale et l'autre pour des tâches spéciales.

Pour l'Union patronale suisse, la capacité d'action et de direction du Conseil fédéral devrait être améliorée par des mesures qui le déchargent. L'Union patronale suisse est favorable à un Conseil fédéral composé de neuf membres. Elle soutient aussi l'idée de renforcer la présidence en prolongeant la durée de fonction à deux ans. En même temps la position des directeurs d'offices devrait être renforcée de manière qu'ils puissent représenter les conseillers fédéraux en Suisse et à l'étranger, au Parlement et dans les commissions.

3.14 Aucune des deux variantes

Deux cantons (SO, TG), deux partis politiques (Adl, UDC), une organisation (Centre patronal) et un particulier rejettent expressément les deux variantes.

Certains d'entre eux proposent un autre système. Ainsi, le canton de TG esquisse un modèle qui maintient l'actuel système caractérisé par une autorité collégiale avec sept conseillers fédéraux, sept départements et la Chancellerie fédérale. De plus, à l'instar du modèle allemand, la Suisse aurait un président indépendant du Parlement et du gouvernement, qui serait notamment chargé de tâches de représentation en Suisse et à l'étranger. L'UDC propose de revaloriser l'actuelle Chancellerie fédérale. Elle propose en outre de rendre possible la révocation des conseillers fédéraux en cours de législature et d'introduire l'"élection individuelle simultanée" des conseillers fédéraux. Elle préconise en outre qu'on examine la possibilité de faire élire le Conseil fédéral par le peuple. L'Adl met l'accent sur la capacité de décision du système politique. Il serait par conséquent indiqué d'examiner l'abandon de la formule magique, le passage à un système parlementaire concurrentiel qui, par le jeu des motions de censure et des votes de confiance, assurerait la cohérence nécessaire entre les décisions du gouvernement et celles du Parlement, ainsi que l'élection du Conseil fédéral par le peuple. Le Centre patronal a souligné pour sa part qu'il fallait réduire l'activité de la Confédération dans les domaines qui, clairement, ne relèvent pas de sa compétence (cantons ou secteur privé), poursuivre les efforts de dérégulation et rationaliser l'administration.

3.2 Question 2: Dans la variante 1, le Conseil fédéral doit-il être composé, en plus du président, de six, de sept ou de huit autres membres ? Veuillez expliquer les raisons de votre choix.

Indépendamment de l'opinion qu'ils ont exprimée sur les variantes, six cantons (BL, BS, FR, GE, GR, NE), trois partis politiques (Adl, PRD, PS) et une organisation (USS) sont favorables à un *collège de sept membres*.

Trois cantons (JU, SZ, ZG) se sont prononcés pour un *collège de huit membres*.

Sont favorables à un collège de neuf membres trois cantons (BE, SH, VS), un parti politique (Démocrates Suisses), trois organisations (Vorort, Vereinigung Rechtsstaat, Union patronale suisse) et un particulier.

Se sont déclarés favorables *en principe* à une *augmentation du nombre des conseillers fédéraux*, sans toutefois préciser de quel ordre, un canton (UR), deux partis politiques (Les Verts; UDC: maximum 9) et une organisation (USP).

Le maintien d'un collège composé de sept membres se justifie par le fait qu'une augmentation ne s'attaquerait qu'aux symptômes du mal (surcharge) plutôt qu'à ses causes (cumul du principe de collégialité et du principe départemental); en outre, une augmentation du nombre de conseillers fédéraux aurait tendance à compliquer l'exécution des tâches du gouvernement et à multiplier les besoins de coordination (BL, BS, FR, GE, GR, USS). Une augmentation du nombre de conseillers fédéraux signifierait un affaiblissement du principe de collégialité et par là aussi un affaiblissement du système suisse de gouvernement (PRD).

Les motifs justifiant une augmentation du nombre des conseillers fédéraux sont d'une part le fait que les obligations de la Suisse, en particulier sur le plan international, vont en augmentant (BE, VS, Les Verts) et, d'autre part, la création d'un département présidentiel, avec la nouvelle répartition de la charge de travail qui en découle (JU, SH, SZ, UR, ZG, Démocrates Suisses, Vorort, Vereinigung Rechtsstaat).

3.3 Question 3: Dans la variante 2, le Conseil fédéral doit-il être composé de cinq ou de sept membres ? Veuillez expliquer les raisons de votre choix.

Se sont prononcés pour le *maintien d'un collège de sept membres*, huit cantons (BE, BL, BS, GL, JU, NE, VD, ZG), trois partis politiques (Les Verts, PDC, PS), trois organisations (USS, Union patronale suisse, Vereinigung Rechtsstaat) et un particulier.

Se sont prononcés pour une *réduction du nombre des conseillers fédéraux à cinq*, neuf cantons (AG, FR, GR, LU, SG, SZ, UR, VS, ZH), deux partis politiques (Adl, PLS) et une organisation (Redressement national).

Un canton (SH) et une organisation (Loge Voltaire aux Neuf Sœurs) trouvent que le nombre des conseillers fédéraux devrait être laissé ouvert pour ne pas limiter de manière inutile les possibilités d'aménagement futur des actuels départements, ainsi que leur nombre.

Le maintien d'un Conseil fédéral composé de sept membres est motivé par le fait que les conseillers fédéraux doivent être comme avant compétents pour la haute direction de leur département (BE, GL, VD, ZG). Une diminution de leur nombre irait à l'encontre de l'objectif visé qui est de les décharger (BL, BS, Union patronale suisse). L'ampleur croissante des tâches plaide aussi pour le maintien de sept membres (PDC). En outre, un collège de cinq membres ne pourrait pas assurer la représentation des partis, des sexes et des communautés linguistiques (Les Verts, PS, Union patronale suisse, Vereinigung Rechtsstaat, USS).

Pour justifier la réduction du nombre des conseillers fédéraux, on a avancé qu'un organe de direction stratégique efficace ne peut pas être composé de plus de cinq personnes (AG, SG). La décharge de la conduite opérationnelle des affaires rendrait une réduction possible (SZ, VS). Un collège plus petit, composé de personnalités aptes à diriger, serait plus approprié qu'un Conseil fédéral plus fort en nombre (UR). Pour le PLS la réduction du nombre des conseillers fédéraux est nécessaire du point de vue de l'efficacité et de la cohérence.

3.4 Question 4: Approuvez-vous la création de la résolution ? Pour quelles raisons ?

Dix cantons (BS, FR, GE, GL, GR, LU, SH, VD, VS, ZG), deux partis politiques (Les Verts, PDC) et quatre organisations (USAM, Vereinigung Rechtsstaat, USP, USS) approuvent en principe l'introduction de la résolution.

Six cantons (BE, BL, JU, NE, SO, ZH) et deux partis politiques (Démocrates Suisses, UDC), tout en tenant le nouvel instrument pour une bonne chose, font cependant des réserves.

Quatre cantons (AG, SG, SZ, UR), quatre partis politiques (AdI, PLS, PRD, PS) et trois organisations (Union patronale suisse, Fédération romande des syndicats patronaux, Centre patronal) *rejettent* en principe la résolution.

On a souligné dans de nombreuses réponses que la consécration de la résolution dans la constitution n'est plus nécessaire avec la nouvelle disposition constitutionnelle selon laquelle l'Assemblée fédérale peut donner des mandats au Conseil fédéral (art. 171 *ncst.*). La résolution pourrait tout au plus présenter quelque intérêt lors de la concrétisation légale de cette nouvelle disposition constitutionnelle.

3.41 Arguments pour l'introduction de la résolution

Le canton de BS tient la résolution pour un moyen approprié; dans ce canton des expériences positives ont déjà été faites avec cet instrument (§39 GO-BS). Le fait de connaître déjà un tel instrument est aussi déterminant pour la position adoptée par le canton de VD à l'égard de la résolution (art. 157 de la nouvelle loi sur le Grand Conseil du 3.2.1998). Les cantons de GE et du VS tiennent la résolution pour un instrument utile et intéressant, qui permettrait au Conseil fédéral de connaître le point de vue du Parlement et de donner ainsi à ses actions une légitimité supplémentaire. Pour le canton de GL, il est possible de créer, grâce à la résolution, un nouvel instrument de direction qui ne remette pas en question la claire répartition des compétences entre le gouvernement et le Parlement. Les cantons des GR et de SH trouvent eux aussi l'idée de la résolution convaincante. En outre, la question controversée de la validité des "fausses" motions pourrait ainsi être résolue (SH).

Le PDC tient la résolution pour un bon instrument grâce auquel le Parlement pourra exprimer son avis sur les affaires qui relèvent du domaine de compétence du

gouvernement. Pour le Conseil fédéral, à l'inverse, il pourrait être intéressant de recevoir les impulsions correspondantes du Parlement.

Pour le Vereinigung Rechtsstaat la résolution constitue un instrument approprié pour combler des lacunes dans la coopération entre le Parlement et le Conseil fédéral et pour améliorer ainsi leur collaboration. Pour l'USP, le Parlement pourrait, grâce à la résolution, discuter à l'avance avec le Conseil fédéral de l'orientation stratégique à donner à la position de la Suisse dans des affaires importantes de politique européenne.

3.42 Réserves à l'égard de la résolution

Le canton de BL exprime un certain scepticisme, car la résolution contredit fondamentalement le principe d'une attribution claire des compétences ainsi que celui de l'unité des compétences et des responsabilités. En matière de législation et dans le domaine financier, la résolution devrait en tous les cas être exclue. Pour le canton de BE la résolution pourrait avoir le même rôle sur le plan fédéral que celui qu'elle a pour l'Assemblée interjurassienne. Cependant son rapport avec le mandat devrait d'abord être éclairci (art. 171 *ncst.*). Quant à la nécessité d'un tel instrument, ce sera au Parlement de trancher en dernier ressort. Pour le canton du JU, il faut se demander si la résolution est bien le moyen adéquat pour atteindre le but visé. Le canton de NE connaît déjà la résolution dont les qualités sont surtout grandes en matière de haute surveillance et de politique extérieure. Ce canton craint cependant que la résolution n'entraîne de longues discussions au Parlement aussi bien lors de son adoption que lors du rapport du Conseil fédéral sur sa réalisation. Le canton de SO ne tient la résolution pour un instrument de direction adéquat que dans les domaines de la nouvelle gestion publique et de la politique extérieure; il rejette la suggestion d'étendre l'usage de la résolution à l'ensemble des tâches du Conseil fédéral. Le canton de ZH est en principe favorable à la résolution, mais il tient son aménagement concret, en particulier dans les rapports avec le Conseil fédéral, pour problématique (danger de confusion des responsabilités). En outre, il trouve l'expression "donner des lignes directrices de caractère politique" inadéquate et suggère de parler d'un "avis". Il estime enfin qu'il suffit de régler la résolution au niveau de la loi.

L'UDC approuve en principe la résolution mais la tient pour superflue vu le nouvel article 171 *ncst.* Comme le caractère politique contraignant de la résolution ne sera que relatif, les Démocrates Suisses craignent que le Parlement ne consacre beaucoup de temps à traiter des résolutions que le Conseil fédéral en fin de compte pourrait ne pas réaliser.

3.43 Arguments contre la résolution

Le canton d'AG souligne que la résolution n'a pas de rapport direct avec la réforme de la direction de l'Etat. Aussi la résolution doit-elle être discutée dans le cadre de la réforme de la LREC. Le canton de SG trouve que la résolution limiterait inutilement la capacité d'action du Conseil fédéral dans le domaine de la politique extérieure ainsi qu'en matière de sécurité intérieure et extérieure. Pour les cantons de SZ et d'UR la résolution provoquerait une confusion des responsabilités.

Le PRD se prononce pour l'instant contre l'introduction de la résolution car il n'estime pas impératif de lier ce sujet à la réforme du gouvernement. A son avis il faudrait examiner dans le cadre de la réforme de la LREC à quel moment et avec quels instruments l'Assemblée fédérale peut influencer sur l'activité du gouvernement. Le PS tient la résolution pour une proposition alibi, devenue de plus obsolète avec le nouvel article constitutionnel relatif aux mandats confiés par l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral (art. 171 *ncst.*). Pour le PLS la résolution apparaît comme un concept imprécis de nature à déboucher sur une confusion des rôles et sur des conflits de compétence. L'AdI elle aussi ne tient pas la résolution pour une bonne solution; en revanche, elle est d'avis qu'il vaudrait la peine d'examiner si le Parlement doit prendre position de manière plus nuancée sur les rapports du Conseil fédéral.

L'Union patronale suisse, la Fédération Romande des Syndicats Patronaux et le Centre Patronal ne voient pas l'utilité d'introduire la résolution et craignent une confusion des responsabilités.

3.5 Question 5: Avez-vous des propositions concrètes de modifications des nouvelles dispositions constitutionnelles ?

Les personnes qui ont répondu à la consultation n'ont pas toutes pris position expressément sur les dispositions constitutionnelles. Dans de nombreux cas les remarques faites sur les deux variantes rendaient cette prise de position inutile.

3.51 Variante 1

L'UDC voudrait ajouter à l'art. 163 un droit de révocation de l'Assemblée fédérale (majorité qualifiée) à l'égard du Conseil fédéral.

Selon le canton de BE, l'art. 164 devrait être formulé de manière que la fonction présidentielle puisse durer quatre ans.

Les Démocrates Suisses voudraient concrétiser les tâches présidentielles à l'art. 165a, al. 2 (coordination efficiente dans les affaires du Conseil fédéral et de l'administration, information large et pondérée); ils voudraient aussi compléter l'al. 4 en prévoyant que le président représente à l'étranger aussi bien le Conseil fédéral que la Confédération. Aux art. 166 et 167 les Démocrates Suisses préfèrent maintenir la Chancellerie fédérale plutôt que de créer un département présidentiel.

3.52 Variante 2

Le PS propose de modifier la formulation de l'art. 163, al. 2 (Conseil fédéral) et de l'art. 164 (*Présidente/Président de la Confédération*); il s'en tient au nombre de sept conseillers fédéraux; en ce qui concerne la durée de fonction du président, il est pour une durée d'une année, sans possibilité de réélection immédiate. A l'art. 164a il propose différents compléments; l'al. 2, en particulier, doit prévoir que le nombre des

ministres sera limité légalement. Le PS est en outre pour la suppression de l'art. 161, al. 1, let. g^{quater}.

L'USS trouve qu'on ne peut pas renoncer, à l'art. 164, à la fonction de chancelier comme magistrat, car celui-ci assure la continuité des affaires gouvernementales en cas de changement de président.

Le canton de SH voudrait que les tâches des ministres, à l'art. 164a, soient décrites de manière plus détaillée (en part. représentation du gouvernement suisse à l'intérieur et à l'extérieur).

3.6 Question 6: Avez-vous d'autres remarques ou suggestions ?

Le canton de BE souhaite que la réforme de la direction de l'Etat passe en priorité. A cet égard il faudrait aussi définir les interfaces entre la réforme de la direction de l'Etat et la réforme du fédéralisme. Pour le canton de BS aussi une réforme du gouvernement s'impose de toute urgence; l'idée du Conseil fédéral de soumettre à l'Assemblée fédérale un train de réformes encore durant la législature en cours lui paraît judicieuse.

Pour le canton de FR, qui s'est prononcé pour la variante 1, la combinaison des deux variantes devrait aussi être examinée, car chacune d'elles vise à améliorer le fonctionnement du Conseil fédéral; on pourrait ainsi combiner le renforcement de la fonction présidentielle selon la variante 1 avec un renforcement du gouvernement collégial par un gouvernement à deux niveaux selon la variante 2. Ainsi les effets positifs seraient-ils multipliés. En outre, une présidence renforcée dans un gouvernement à deux niveaux serait aussi nécessaire pour garantir le respect des principes de collégialité, de cohésion et de cohérence des décisions.

Selon le canton de GL, le système actuel, en principe, n'a pas si mal fait ses preuves. Toutefois, comme certains conseillers fédéraux doivent diriger des départements très lourds, ce canton suggère d'examiner une augmentation du nombre des conseillers fédéraux. Le canton de LU relève que l'actuelle LOGA permettrait déjà de réorganiser l'administration dans le sens de la variante 2 (art. 43, al. 4, art. 46 LOGA). Le canton de SH, tout en saluant en principe les propositions du Conseil fédéral, constate que la direction de l'Etat peut aussi être améliorée par d'autres mesures. Il n'est pas suffisant de réformer le sommet du gouvernement; tous les domaines d'activité de l'exécutif devraient être repensés.

Pour le canton de SG, il faut d'abord se demander, si l'on veut que la réforme du système de gouvernement atteigne son objectif, si l'actuel principe de la collégialité est encore approprié pour répondre aux défis de l'avenir. A son avis, la variante 2 est une solution transitoire; il serait en principe préférable que les conseillers fédéraux soient déchargés des tâches de conduite d'un département grâce à des secrétaires d'Etat; il préconise par conséquent de reprendre le projet sur les secrétaires d'Etat. Le canton d'UR estime lui aussi qu'il vaudrait la peine d'examiner la possibilité de faire renaître les propositions de réforme visant à faire des ministres seulement des secrétaires d'Etat. Le Conseil fédéral gagnerait ainsi du temps pour les affaires

collégiales sans que sa responsabilité politique soit édulcorée. Le canton de VD regrette lui aussi que le projet sur les secrétaires d'Etat ait échoué.

Le PS invite le Conseil fédéral à soumettre des propositions pour une réforme du Parlement et une réforme spécifique du Conseil des Etats.

Pour le PDC les postulats suivants devraient être liés à la réforme de la direction de l'Etat: élection du Conseil fédéral sur une liste (modification de la LREC) et motion de censure constructive (modification de la constitution). L'UDC suggère d'introduire la motion de censure et l'élection individuelle simultanée des conseillers fédéraux et il propose d'examiner l'élection du Conseil fédéral par le peuple.

Le canton de SZ voudrait que les réflexions portent aussi sur le modèle d'une démocratie parlementaire.

Selon Les Verts, les partis qui veulent être représentés au gouvernement devraient conclure directement après les élections au Parlement un programme de gouvernement portant sur les points principaux de leur politique. Puis le Parlement élirait, en proportion des forces partisans, des représentants de ces partis qui soutiennent aussi personnellement ce programme. Si une décision populaire désavouait le programme gouvernemental, la décision relative à la démission d'un ou de plusieurs conseillers fédéraux incomberait en principe au gouvernement. Si un parti se désolidarisait du programme gouvernemental, le Parlement pourrait en tout temps contraindre son ou ses représentants à quitter le Conseil fédéral. En outre il faudrait introduire un droit populaire permettant de révoquer un ou plusieurs membres du gouvernement.

Pour l'AdI, il faudrait examiner l'abandon de la formule magique, le passage à un système parlementaire concurrentiel et l'élection du Conseil fédéral par le peuple. A cet effet, il faudrait élargir la palette des solutions examinées et présenter des alternatives fondamentales.

Des propositions ponctuelles ont été présentées de différents côtés. On a fait remarquer en particulier que le Conseil fédéral pouvait déjà aujourd'hui être déchargé de tâches administratives en renforçant les compétences actuelles de l'administration: délégation aux secrétaires généraux, aux offices fédéraux, aux agents de l'administration de haut niveau, méthodes modernes de gestion administrative, restructuration des départements, revalorisation des offices qui seraient dotés d'une plus grande autonomie.

Enfin, les cantons des GR et de SO ainsi que l'USP se sont exprimés sur la création d'une Cour des comptes; ils ne la tiennent pas pour judicieuse mais ils approuvent en revanche un renforcement du contrôle fédéral des finances. Le PS soutient au contraire la création d'une Cour des comptes indépendante.

Annexes:

- 1 Liste des organismes consultés
- 2 Liste des organismes ayant répondu à la consultation

1^{er} juillet 1999