



Chapitre de livre

2018

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

Composition et élection et Présidence du Conseil fédéral

Sciarini, Pascal; Varone, Frédéric

How to cite

SCIARINI, Pascal, VARONE, Frédéric. Composition et élection et Présidence du Conseil fédéral. In: Révision imaginaire de la Constitution fédérale. Mélanges en hommage au prof. Luzius Mader. Bâle : Helbing Lichtenhahn, 2018. p. 307–311.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:110952>

Révision imaginaire de la Constitution fédérale

Mélanges en hommage au
prof. Luzius Mader

La Deutsche Nationalbibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse <http://dnb.d-nb.de>


UNIL | Université de Lausanne
Institut de hautes études
en administration publique

Édité par

Sophie Weerts
Colette Rossat-Favre
Christine Guy-Ecabert
Anne Benoit
Alexandre Flückiger

Préface de

Arnold Koller

Le graphisme de la couverture a été conçu avec l'aimable autorisation de la Chancellerie fédérale sur la base de l'édition officielle de la Constitution fédérale.

Das Layout des Umschlags wurde mit freundlicher Genehmigung der Bundeskanzlei jenem der amtlichen Ausgaben der Bundesverfassung nachempfunden.

La copertina è stata creata in base alle edizioni ufficiali della Costituzione federale con la gentile autorizzazione della Cancelleria federale.

Tous droits réservés pour tous pays. L'œuvre et ses parties sont protégées par la loi. Appartiennent exclusivement à la maison d'édition notamment les droits de reproduction, de représentation, de diffusion, de traduction ou d'adaptation, intégrales ou partielles, ainsi que de transfert et d'enregistrement de l'œuvre, par quelque procédé que ce soit (graphique, technique, électronique et/ou digital, y compris la photocopie et le téléchargement). De telles utilisations de l'œuvre en dehors des limites de la loi sont strictement interdites et requièrent l'accord préalable écrit de la maison d'édition.

ISBN 978-3-7190-4172-4

© 2018 Helbing Lichtenhahn, Bâle
www.helbing.ch

legal procedures, control and form of law will proceed. Globalization and Europeanization (EU, EFTA, EEA) of legislation provide a common basis by opening up constitutions to the world.

Legislation is a *matter for parliament*, which is the centre of power in a democratic state. However, its role may change. Parliament is under permanent political pressure to guarantee the stability and flexibility of laws at the same time. Effectiveness of law is the primary goal. An increasing quantity of law production in all states is the consequence of globalisation, the welfare- and social state and technology, which needs to be regulated. We are facing a “motorised legislator”. This conflicts with attempts to deregulate. Lack of quality and insufficient transparency of law are consequences of hasty procedures of the legislator. Here a knowledgeable RIA could be of help, to balance rational assessment of facts and prognoses on the one side and political decision on the other.

Drafting and initiating statutes and taking other measures is a *matter of government*. As a consequence of modern developments a trend to “governmentalisation” can be observed. An independent RIA-Board is in position to add aspects of a general view of politics, its impacts and – namely – costs.

RIA of legislation and other measures should be aware of its limitations. The law should be as good, precise, efficient and rational as possible, but it will never be mathematics. The 2017-Nobel Prize for Economy is awarded to Prof. Richard Thaler for his research on “bounded rationality” in market choice.⁶²⁵ It was 130 years before, on 13 August 1787 in the Constitutional Assembly of the United States of America in Philadelphia, that John Dickinson said: “The life of the law has not been logic: it has been experience”.⁶²⁶

⁶²⁵ Richard Thaler, *The nudge, Improving Decisions about Health Welfare and Happiness*, Yale 2008.

⁶²⁶ Farrand’s *Records (Century for Lawmaking for a New Nation) 1787/1991*, vol. 2, 278.

Art. 175 al. 2 et 176 Composition et élection et Présidence [du Conseil fédéral]

*Pascal Sciarini et Frédéric Varone**

<i>Texte actuel</i>	<i>Nouveau texte</i>
Art. 175 Composition et élection	Art. 175 Composition et élection
² Les membres du Conseil fédéral sont élus par l’Assemblée fédérale après chaque renouvellement intégral du Conseil national.	² Les membres du Conseil fédéral sont élus, sur une liste fermée de sept candidats avec un Président désigné, par l’Assemblée fédérale après chaque renouvellement intégral du Conseil national.
Art. 176 Présidence	Art. 176 Présidence
¹ La présidence du Conseil fédéral est assurée par le président ou la présidente de la Confédération.	¹ La présidence du Conseil fédéral est assurée par le président ou la présidente de la Confédération, élu pour 4 ans.
² L’Assemblée fédérale élit pour un an un des membres du Conseil fédéral à la présidence de la Confédération et un autre à la vice-présidence du Conseil fédéral.	² <i>Abrogé</i>
³ Ces mandats ne sont pas renouvelables pour l’année suivante. Le président ou la présidente sortants ne peut être élu à la vice-présidence.	³ <i>Abrogé</i>
	<i>Disposition Transitoire</i>
	Un formateur de gouvernement facilite la mise en œuvre de l’art. 175 al. 2. Luzius Mader assume cette fonction lors des deux prochaines élections du Conseil fédéral.

* Professeurs ordinaires de science politique à l’Université de Genève.

Le système de gouvernement actuel repose sur plusieurs principes. Premièrement, la *non-responsabilité* du gouvernement se traduit par l'indépendance du Conseil fédéral (CF) par rapport à l'Assemblée fédérale, laquelle ne peut pas destituer le CF en votant une motion de censure. L'élection individuelle des sept membres du gouvernement, plutôt qu'en bloc et sur la base d'un contrat de coalition, participe également de la non-responsabilité gouvernementale. Cette règle formelle se voit encore renforcée par des pratiques informelles comme la réélection quasi automatique des Conseillers fédéraux en place ou le départ séparé de ceux-ci, y compris en cours de mandat, et parfois motivé par des calculs partisans.

Deuxièmement, le principe de la *non-hiérarchisation* implique que les sept membres du collège gouvernemental ont un pouvoir égal. Même quand ils incarnent, à tour de rôle et pour une année, la Présidence du CF, ils ne le font qu'à titre de « primus inter pares ». De plus, chaque Conseiller fédéral assume la double tâche de membre du gouvernement et de chef d'un Département fédéral. Avec pour conséquence qu'un « départementalisme » étroit semble parfois primer sur la direction stratégique de l'Etat. Toutefois, le principe de *collégialité* oblige les membres du CF à respecter les décisions prises par le collège gouvernemental et à les défendre face au parlement ou au peuple. Concrètement, un chef de Département qui gère un dossier doit s'aligner sur la position majoritaire au sein du CF, même si celle-ci va à l'encontre la position de son propre Département qui a préparé ce dossier.

Finalement, ces principes formels sont complétés par une règle informelle, mais ô combien influente sur la composition et le fonctionnement du gouvernement, celle de la *concordance*. Elle consiste notamment à coopter les principaux partis politiques dans le CF. Une formule dite « magique » s'est imposée de 1959 à 2003, avec deux élus radicaux, deux socialistes, un démocrate-chrétien et un démocrate du centre. Depuis 2003, la composition du CF a évolué et renforce aujourd'hui la présence des démocrates du centre (deux sièges) au détriment de celle des démocrates-chrétiens (un siège). Les sept membres du CF représentent ainsi, en moyenne, 80% des sièges au Conseil national. Au-delà de cette concordance partisane, le CF vise aussi à assurer une certaine proportionnalité dans la représentation régionale et linguistique (selon al. 4 art. 175, datant de 1999) et des genres – bien qu'aucune norme constitutionnelle n'existe sur ce point, à ce jour.

Si les principes de non-responsabilité, non-hiérarchisation, collégialité et concordance ont longtemps déployé des effets bénéfiques quant à la capacité d'intégration d'un large spectre de sensibilités politiques et quant à la prévisibilité et l'acceptabilité des décisions du CF, des voix s'élèvent pour en critiquer les effets négatifs. Le respect d'une concordance purement *arithmétique*, voulant que les principaux partis soient représentés au sein du CF de manière proportionnelle à leur force électorale, ne signifie pas pour autant que la concordance *politique* soit également garantie. Et donc que les partis gouvernementaux soient capables de s'entendre sur le fonds, pour trouver des compromis et respecter la collégialité.

Des événements récurrents, tant en politique suisse que sur la scène internationale, attestent des limites du système de gouvernement en vigueur. Citons par exemple, le

manque de loyauté gouvernementale dont a fait preuve Christoph Blocher (évincé du CF en 2007, après un seul mandat), mais aussi d'autres formes de rupture de la collégialité comme des intrusions intempestives dans les dossiers d'autres membres du CF, les difficiles arbitrages interdépartementaux ou encore le non-respect du secret des délibérations du CF. Mentionnons aussi l'absence de réelle direction cohérente de l'Etat dans plusieurs dossiers internationalisés, comme la gestion cacophonique des affaires de sécurité internationale (par exemple la question des otages suisses en Libye), de régulation économique et financière (par exemple les pressions externes vis-à-vis du secret bancaire et de la fiscalité) ou, plus récemment, de politique européenne (par exemple la question de l'accord institutionnel avec l'UE). Le manque de vision stratégique et d'action concertée induit par la forte hétérogénéité du CF, la lenteur et l'inefficacité des décisions en périodes de crise ainsi qu'une capacité d'innovation réduite du CF sont fréquemment décriés.

Ce qui semble surtout remarquable est l'incapacité du système à se réformer. En effet, que d'échecs répétés pour les différents modèles de réformes du gouvernement! Sans prétendre à l'exhaustivité, rappelons les refus d'augmenter à neuf ou plus le nombre de Conseillers fédéraux, afin de réduire la surcharge du CF et le poids de la double casquette (gouvernement et Département) que portent ses sept membres; et les refus d'instituer une Présidence forte du CF, voire de créer un directoire dual avec un collège et un certain nombre de ministres, afin d'atténuer les effets négatifs de la non-hiérarchisation.

Le plus grave problème dont souffre le CF n'est cependant pas celui de la surcharge, mais plutôt le manque de cohérence et de direction forte et programmatique de l'Etat. Ce manque porte d'une part l'empreinte du principe de non-hiérarchisation, qui prive le gouvernement d'un véritable chef et, d'autre part, du principe de concordance purement arithmétique qui domine désormais, et en vertu duquel toutes les principales forces politiques sont associées au collège gouvernemental, mais sans aucun accord préalable sur les priorités et le contenu de l'action gouvernementale. Or, pour le dire de manière imagée, il est impossible pour un orchestre de jouer à l'unisson lorsque le chef d'orchestre fait défaut et que chaque musicien joue une partition différente. La proposition de révision de l'alinéa 2 de l'article 175 de la Constitution fédérale vise précisément à résoudre ce problème.

Contenu et effets escomptés de la révision

La révision de l'alinéa 2 de l'article 175 proposée modifie le mode d'élection du CF. Les sept membres du collège gouvernemental sont toujours élus par l'Assemblée fédérale, mais plus de manière individuelle. En effet, la solution préconisée ici consiste à procéder à l'élection d'une équipe, présentée sur une liste fermée de sept candidats avec un Président désigné. En lieu et place de la sélection successive de sept individualités, l'Assemblée fédérale choisit donc entre différentes coalitions gouvernementales, par un scrutin à plusieurs tours.

Divers effets positifs sont escomptés de ce nouveau mode d'élection du CF. Chacune des listes de sept candidats en concurrence sera de toute évidence multipartisane, plurilinguistique et suprarégionale, afin de pouvoir rassembler une

majorité au sein de l'Assemblée fédérale. Il se peut toutefois que, par rapport à la composition actuelle du CF, l'équipe gouvernementale élue selon le nouveau mode de scrutin par liste se compose de moins de partis, en excluant par exemple l'UDC ou le PS. Dit autrement, la révision suggérée permettra de renforcer la concordance politique, au-delà de la simple proportionnalité arithmétique.

La concordance politique et la cohésion de cette équipe gouvernementale sont garanties de trois manières complémentaires. Premièrement, les sept candidats qui se présentent ensemble devant l'Assemblée fédérale – et les partis dont ils sont issus – négocient au préalable un *accord de gouvernement*, soit une liste des projets prioritaires qu'ils souhaitent réaliser pendant leur mandat. Les différents programmes de législature élaborés par les équipes en compétition font l'objet d'une présentation et d'un débat parlementaire, avant l'élection du CF. Deuxièmement, le Président désigné sur chaque liste veille à assurer la bonne réalisation de sa feuille de route, y compris en arbitrant d'éventuels *conflits interdépartementaux*. Troisièmement, afin de respecter la concordance politique au cours de la législature, les partis qui participent à l'équipe gouvernementale élue s'accordent sur des règles de gouvernance. En particulier, les partis gouvernementaux s'engagent moralement à ne *pas* lancer un *référendum facultatif* ou une *initiative populaire* contraire à l'accord de gouvernement. La concordance politique ainsi revitalisée ne saurait en effet s'accommoder d'un double jeu des partis gouvernementaux qui utiliseraient la démocratie directe pour entraver la cohérence d'action du CF et la réalisation de son programme de législature.

En un mot, la modification de l'alinéa 2 de l'article 175 de la Constitution permettrait de capitaliser sur les effets positifs des principes de collégialité et de concordance, tout en dépassant les limites intrinsèques au principe de non-hiérarchisation – car un président du CF donnera le cap – et au principe de non-responsabilité – car l'Assemblée fédérale sera en mesure d'évaluer après quatre ans l'atteinte ou non des objectifs visés dans l'accord de gouvernement.

De plus, une élection basée sur des listes fermées pourrait induire d'autres effets vertueux, dont par exemple la revalorisation des élections parlementaires fédérales et une plus grande réactivité suite aux éventuels changements d'équilibre entre partis lors de ces élections; plus de flexibilité et de compensation dans le temps vis-à-vis des critères de représentation des régions, des langues et des genres au sein du CF; un renouvellement des élites politiques, y compris en termes de rajeunissement; une revitalisation de l'Assemblée fédérale comme organe de surveillance, les listes perdantes lors de l'élection au CF pouvant se positionner comme « cabinet de l'ombre », pour surveiller plus étroitement la mise en œuvre de l'accord de gouvernement et préparer un projet de coalition alternative lors de l'élection pour la prochaine législature.

Mise en œuvre de la révision

La réforme esquissée ici implique un changement somme toute majeur du système de gouvernement, dont la mise en œuvre initiale sera complexe. En se fiant aux pratiques étrangères de formation de gouvernements de coalition, il semble opportun

de prévoir, à titre de mesure transitoire, la désignation d'un formateur de gouvernement. Sa tâche première consistera précisément à faire émerger une ou plusieurs listes de sept candidats et leur accord de coalition respectif.

Au regard de sa connaissance approfondie du fonctionnement du CF et des précédentes tentatives de réforme du gouvernement, ainsi que de ses expériences professionnelles, riches et variées, au sein de l'Office fédéral de la justice et dans le cadre d'exercices de médiation (par exemple pour les victimes de mesures de contraintes administratives), Luzius Mader serait assurément la personne la plus qualifiée pour endosser le rôle de formateur et faire accepter ces nouvelles règles aux futurs candidats à l'élection au CF.