

Histoire de la composition du gouvernement fédéral de la Confédération suisse

Thèse présentée à la Faculté de droit
de l'Université de Neuchâtel

Pour l'obtention du grade de docteur en droit

Par

Jean-Luc Portmann

Acceptée sur proposition du jury :

Prof. Pascal Mahon, Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, directeur de thèse
Prof. Ernest Weibel, Faculté des sciences économiques,
politiques et sociales, rapporteur interne
Prof. Marco Borghi, Faculté de droit de l'Université de Fribourg, rapporteur externe

Soutenue le 13 mars 2008

Université de Neuchâtel

2008

IMPRIMATUR POUR LA THESE

Histoire de la composition du gouvernement fédéral
de la Confédération suisse

Jean-Luc PORTMANN

UNIVERSITE DE NEUCHATEL

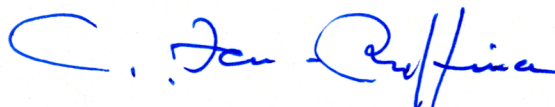
FACULTE DE DROIT

La Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel,
sur le rapport des membres du jury

M. Pascal Mahon (directeur de thèse)
M. Ernest Weibel (rapporteur interne)
M. Marco Borghi (Université de Fribourg)

autorise l'impression de la présente thèse.

Neuchâtel, le 13 mars 2008



Piermarco Zen-Ruffinen

Doyen

MOTS CLES

Droit constitutionnel
Histoire
Sociologie politique
Régime politique
Gouvernement
Conseil fédéral
Composition du gouvernement
Système collégial
Système directorial
Réforme du gouvernement
Election du Conseil fédéral
Ministres délégués
Secrétaires délégués
Secrétaires d'Etat

KEYWORDS

Constitutional Law
History
Political Sociology
Political System
Government
Federal Council
Composition of Government
Collegial System
Directorial System
Government's Reform
Election of Federal Council
Delegated Ministers
Delegated Secretaries
State Secretaries

RESUME

La première partie de la thèse retrace la lente genèse du Conseil fédéral, dont l'origine est à rechercher dans les Petits conseils des cantons de l'Ancien Régime ainsi que dans la Révolution française et l'Helvétique. Elle parcourt ensuite l'organisation des pouvoirs politiques (le peuple, le législatif et l'exécutif) pendant les diverses périodes historiques jusqu'à la création des autorités fédérales, en 1848.

La deuxième partie s'attache à l'analyse des diverses révisions constitutionnelles qui, de 1848 à 2007, ont modifié la position du Conseil fédéral. Comment la composition de notre gouvernement fédéral s'est-elle adaptée aux circonstances de ces 159 ans et de quelle manière notre exécutif fédéral a-t-il pu intégrer les principales composantes de notre pays ? Telles sont, parmi d'autres, deux des interrogations auxquelles cette partie tente donc de répondre.

La troisième et dernière partie est consacrée aux tentatives non abouties de réformer la composition du Conseil fédéral pendant la même période de 1848 à 2007. Ces divers essais sont regroupés par thèmes (dans l'ordre : l'élection du Conseil fédéral par le peuple, la réélection et la révocation des magistrats par le corps électoral, l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux, l'introduction de quotas – notamment, pour accroître la présence des femmes, l'instauration de secrétaires délégués, le renforcement de la présidence de la Confédération et/ou la création d'un département présidentiel et, pour terminer, la mise sur pied d'un régime soit présidentiel soit parlementaire).

Pour terminer, la thèse donne, en guise de conclusion, l'opinion de l'auteur sur la réforme du gouvernement.

A la mémoire de mes très, très chers parents !

A Arlette, mon immense amour qui m'a redonné le goût de vivre !

REMERCIEMENTS

D'abord, je tiens à remercier tous les professeurs de la défunte Faculté de droit et des sciences économiques, politiques et sociales de l'Université de Neuchâtel ainsi que le professeur d'histoire suisse contemporaine, Monsieur Philippe Henry, et le professeur d'histoire générale contemporaine, Monsieur Pierre Du Bois, enseignants à la Faculté des lettres et sciences humaines de la même université, qui, tous, m'ont beaucoup apporté par leur enseignement. Ma gratitude va spécialement à Monsieur le professeur honoraire Jean-François Aubert qui a accepté de diriger le début de cette thèse et à Monsieur le professeur Pascal Mahon qui a été d'accord d'en reprendre la direction et qui, par ses corrections minutieuses et détaillées, ses directives et ses conseils pleins de bon sens, m'a permis d'aboutir.

Je remercie également Ernest Weibel, professeur honoraire à l'Université de Neuchâtel, et Marco Borghi, professeur à l'Université de Fribourg, d'avoir accepté la charge d'experts. Merci aussi à mon père, Jean-Pierre Portmann, ancien chargé de cours aux Universités de Neuchâtel et de Berne, décédé le 7 février 2003, à mon oncle, Fritz-Henri Hool-Landry, docteur en droit et avocat, décédé le 20 février 2008 et, enfin, à Olivier von Allmen, avocat, pour les très nombreuses corrections du manuscrit.

Un grand merci également à Philippe Simon, notamment, et à Yvan Droz pour leur aide indispensable dans le domaine du traitement de texte.

Enfin, je tiens à remercier Madame Marianne von Senger, notamment, responsable de la bibliothèque de la Faculté de droit, Monsieur Denis Amstutz, licencié ès sciences économiques, option économie politique, et responsable de la bibliothèque de la Faculté des sciences économiques, leurs collaboratrices et collaborateurs ainsi que les employées et employés de la bibliothèque publique et universitaire pour leur utile collaboration.

Tous droits réservés. Toute traduction, reproduction, représentation ou adaptation intégrale ou partielle de cette publication, par quelque procédé que ce soit (graphique, électronique ou mécanique, y compris photocopie et microfilm), et toutes formes d'enregistrements sont strictement interdites sans l'autorisation expresse et écrite de l'éditeur.

Neuchâtel, 2008

TABLE DES MATIERES

Table des abréviations	IX
BIBLIOGRAPHIE	X
DOCUMENTS CONSULTÉS	XXV
 AVANT-PROPOS	 1
INTRODUCTION	3
I. Le régime parlementaire	3
II. Le régime présidentiel	8
III. Le régime politique suisse	12
 PREMIERE PARTIE : LA GENESE DU CONSEIL FEDERAL	 15
 Chapitre I : La Suisse avant 1798	 17
I. Introduction	17
II. La Diète	17
III. Le pouvoir dans les cantons	18
1. L'organisation du pouvoir dans les cantons à <i>Lands-</i> <i>gemeinde</i>	18
2. L'organisation du pouvoir dans les cantons dominés par de vieilles familles patriciennes ou dirigées par des corporations	18
IV. Conclusions	19
 Chapitre II : L'influence de la Révolution française	 21
I. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen	21
II. La Constitution du 3 septembre 1791	22
III. La Convention nationale	25
IV. La Constitution girondine des 15 et 16 février 1793	25
V. La Constitution montagnarde du 24 juin 1793	27
VI. La Constitution directoriale du 22 août 1795	29
VII. Conclusions	31
 Chapitre III : La République helvétique (1798-1803)	 33
I. La première Constitution helvétique	33
II. Evolution du corps législatif et du Directoire jusqu'au 7 janvier 1800	36
III. Evolution du corps législatif et de la Commission exécutive du 8 janvier au 7 août 1800	38
IV. Le Conseil législatif et le Conseil exécutif	39

V.	Le projet de la Malmaison du 29 mai 1801	40
VI.	Bref examen des projets de constitution cantonales d'août 1801	41
VII.	Les événements du 29 octobre 1801 au 1 ^{er} juillet 1802	41
VIII.	La seconde Constitution helvétique	42
IX.	Examen des projets de constitution cantonales d'août et de septembre 1802	43
X.	Conclusions	43
Chapitre IV : La Médiation (1803-1813)		45
I.	Les autorités confédérales	45
II.	Les autorités cantonales	46
III.	Conclusions	49
Chapitre V : L'Assemblée fédérale et la Longue Diète (1813-1815)		51
I.	Introduction	51
II.	L'élaboration du projet de Pacte du 4 février 1814	51
III.	La création de la Longue Diète et le projet de pacte du 28 mai 1814	52
IV.	La genèse du Pacte fédéral du 7 août 1815	53
V.	Conclusions	54
Chapitre VI : Le régime du Pacte fédéral (1815-1848)		55
I.	Introduction au sujet des années 1815-1848	55
II.	La Restauration	56
1.	La Confédération d'Etats	56
2.	La Restauration dans les cantons anciennement à <i>Landsgemeinde</i>	57
3.	La Restauration dans les cantons anciennement dominés par de vieilles familles patriciennes	58
4.	La Restauration dans les cantons anciennement dominés par des corporations	59
5.	La Restauration dans les nouveaux cantons de 1803	60
6.	La Restauration dans le canton des Grisons	60
7.	La Restauration dans le canton du Valais	62
8.	La Restauration dans le canton de Neuchâtel	63
9.	La Restauration dans le canton de Genève	65
10.	Conclusions	66
III.	La Régénération	66
1.	Aperçu de l'œuvre de Benjamin Constant et de Ludwig Snell	66
2.	Les mouvements politiques pendant la Régénération	70
3.	La Régénération dans les cantons	72
4.	Les tentatives infructueuses de régénérer la Confédération	75
5.	Les événements sur le plan fédéral	77
6.	Les travaux de la Commission de révision du Pacte	78

III

7.	Les travaux de la Diète	82
8.	L'élection des sept premiers conseillers fédéraux	83

DEUXIEME PARTIE : LA COMPOSITION DU CONSEIL FEDERAL DE 1848 A 2007

85

Chapitre I : Les révisions constitutionnelles relatives au Conseil fédéral	87
I. La position du Conseil fédéral en 1848	87
II. La révision totale de 1874	88
III. La révision de 1931	89
IV. La révision manquée de 1959 et l'introduction du suffrage féminin en 1971	90
IV. La révision manquée de 1979 et l'introduction du suffrage à 18 ans en 1991	92
VI. L'abrogation de la clause cantonale le 7 février 1999	94
VII. La révision totale du 18 avril 1999	101
VIII. Conclusions	104

Chapitre II : La composition du Conseil fédéral de 1848 à nos jours	105
I. L'élection des membres du Conseil fédéral	105
II. Le nombre de membres du Conseil fédéral	108
III. Durée de fonction de nos ministres	109
IV. Le président de la Confédération	117
V. Les conditions d'éligibilité pour accéder au Conseil fédéral	121
VI. Les incompatibilités entre la fonction de conseiller fédéral et une autre activité	122
VII. Les immunités des conseillers fédéraux	124
VIII. Le traitement du président de la Confédération et des autres conseillers fédéraux	126
IX. Conclusions	126

Chapitre III : Equilibre des diverses composantes de la Suisse	127
I. Equilibre géographique	127
II. Equilibre religieux et confessionnel	132
III. Equilibre entre les divers partis politiques	132
IV. Equilibre entre les hommes et les femmes	137
V. Conclusions	140

TROISIEME PARTIE : LES TENTATIVES DE REFORMER LA COMPOSITION DU CONSEIL FEDERAL

141

Chapitre I : L'élection du Conseil fédéral par le corps électoral	143
I. Historique	143

IV

1.	La période constituante	143
2.	La fin du dix-neuvième siècle	144
3.	La première initiative socialiste et les événements de l'entre-deux-guerres	145
4.	La seconde initiative populaire socialiste tendant à l'élection du Conseil fédéral par le corps électoral	147
5.	La thèse de doctorat d'Ernst Krebs publiée en 1968	149
6.	Le modèle préconisé par le professeur Andreas Auer	150
7.	Les velléités de l'Union démocratique du centre	151
II.	Avantages et inconvénients d'une élection par le corps électoral	152
III.	En guise de conclusions : les conceptions d'un célèbre professeur	154

Chapitre II : La réélection et la révocation des conseillers fédéraux par le corps électoral

157

I.	La réélection des conseillers fédéraux par le peuple	157
II.	La révocation du Conseil fédéral par le corps électoral	159

Chapitre III : L'augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral

161

I.	Historique	161
1.	La période constituante	161
2.	La fin du dix-neuvième siècle	161
3.	La première initiative socialiste et les événements contemporains de la première guerre mondiale	162
4.	La seconde initiative socialiste	162
5.	Les événements des années 1960 et 1970	165
6.	Les événements des années 1990	166
II.	Avantages et inconvénients d'une augmentation du nombre de conseillers fédéraux	167

Chapitre IV : L'introduction de quotas de femmes pour améliorer la représentativité du Conseil fédéral

169

I.	Historique	169
1.	Les premières tentatives d'instaurer des quotas de femmes au sein des autorités fédérales	169
2.	L'initiative populaire "Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales"	170
II.	Avantages et inconvénients de l'introduction de quotas	172

Chapitre V : L'instauration de secrétaires délégués

173

I.	Historique	173
1.	La période du début de l'Etat fédéral et les idées de Jakob Dubs	173
2.	Le Message du Conseil fédéral de 1894	174
3.	Les conceptions de Johann Jacob Schollenberger	175
4.	Les propositions de Max Imboden	175
5.	Les interventions parlementaires successives d'Alfred	

	Borel, de Georges-André Chevallaz, du groupe radical, de Franco Masoni et de René Rhinow	176
6.	La tentative d'introduire des secrétaires d'Etat	177
7.	La tentative d'instaurer des ministres délégués	181
II.	Avantages et inconvénients de l'instauration de ministres délégués	184
III.	La thèse de Martin Breitenstein	185
 Chapitre VI : Le renforcement de la présidence de la Confédération et/ou la création d'un département présidentiel		189
I.	Historique	189
1.	Les conceptions de Numa Droz et de Theodor Curti	189
2.	Les tentatives dans les années 1960	190
3.	Les propositions contemporaines	191
II.	Notre opinion au sujet du renforcement de la présidence et/ou la création d'un département présidentiel	193
 Chapitre VII : Le passage à un régime présidentiel		195
I.	Historique	195
1.	Prolégomènes	195
2.	Les tentatives d'introduire un régime présidentiel jusqu'à la fin de la première guerre mondiale	196
3.	L'initiative frontiste	197
4.	L'avis du Conseil fédéral en 1993	200
II.	Avantages et inconvénients de l'introduction d'un régime présidentiel	201
 Chapitre VIII : Le passage à un régime parlementaire basé sur la concurrence		203
I.	Historique	203
1.	Introduction	203
2.	L'avis de Raimond E. Germann	203
3.	La position du Conseil fédéral	204
II.	Avantages et inconvénients de l'introduction d'un régime politique concurrentiel en Suisse	206
1.	Synthèse effectuée par le Conseil fédéral	206
2.	Notre opinion	207
III.	Question spéciale : Le passage à un régime de coalition	208
 CONCLUSIONS GENERALES		211

ANNEXES

A

Annexe I	Tableaux établis à partir des projets de constitutions cantonales d'août 1801	A
Annexe II	Tableaux établis à partir des projets de constitutions cantonales d'août et de septembre 1802	F
Annexe III	Les autorités dans les cantons anciennement à <i>Landsgemeinde</i> pendant la Médiation	I
Annexe IV	Les autorités dans les anciens cantons sans <i>Landsgemeinde</i> pendant la Médiation	K
Annexe V	Les autorités dans les nouveaux cantons pendant la Médiation	M
Annexe VI	Les autorités politiques dans les cantons anciennement à <i>Landsgemeinde</i> pendant la Restauration	O
Annexe VII	Les autorités politiques dans les cantons anciennement dominés par de vieilles familles patriciennes pendant la Restauration	Q
Annexe VIII	Les autorités politiques dans les cantons anciennement dominés par des corporations pendant la Restauration	R
Annexe IX	Les autorités politiques dans les nouveaux cantons pendant la Restauration	S
Annexe X	Les conseillers fédéraux depuis 1848	U
Annexe XI	Les conseillers fédéraux depuis 1848 par ordre alphabétique	X
Annexe XII	Dénomination des départements depuis 1848	Y
Annexe XIII	Les présidents et les vice-présidents de la Confédération depuis 1848	Z
Annexe XIV	Les chefs de département 1848-2007	DD
Annexe XV	Tableau chronologique de la provenance de nos conseillers fédéraux par bassins géographiques	KK
Annexe XVI	Physionomie politique du Conseil national limitée aux quatre partis gouvernementaux	MM

VIII

Annexe XVII	Physionomie politique du Conseil des Etats limitée aux quatre partis gouvernementaux	MM
Annexe XVIII	Physionomie politique de l'Assemblée fédérale, chambres réunies, limitée aux quatre partis gouvernementaux	NN
Annexe XIX	Les femmes et les élections au Conseil national	OO

Table des abréviations

art.	article(s)
al.	alinéa
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
Bd.	Band
BO CE	Bulletin (sténographique) officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil des Etats
BO CN	Bulletin (sténographique) officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
ch.	chiffre(s)
CO	Code des obligations du 30 mars 1911 (RS 220)
CPS	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
Cst.	Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101)
éd.	édition
édit.	éditeur(s)
et alt.	et alteri
FF	Feuille fédérale
ibid.	ibidem
JdT	Journal des Tribunaux
LF	loi fédérale
LN	LF du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité (Loi sur la nationalité; RS 141.0)
LOGA	LF du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LParl	Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le parlement) du 13 décembre 2002 (RS 171.10)
no(s)	numéro(s)
O	ordonnance du Conseil fédéral
OJ	LF d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (Organisation judiciaire; RS 173.110)
PPF	Loi fédérale sur la procédure pénale du 15 juin 1934 (RS 312.0)
RDAF	Revue de droit administratif et fiscal
RDS	Revue de droit suisse
RSJB	Revue de la Société des juristes bernois
RO	Recueil officiel des lois fédérales
RS	Recueil systématique du droit fédéral
ss	(et) suivant(e)s
t.	tome(s)
trad.	traduction
vol.	volume
ZBJV	Zeitschrift des bernischen Juristenvereins
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

BIBLIOGRAPHIE

Akeret Erwin, Regierung und Regierungsform der schweizerischen Eidgenossenschaft : eine politisch-staatsrechtliche Beschreibung, thèse Zürich 1940

Altermatt Claude, Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse (1848-1914), Fribourg 1990

Altermatt Urs, Die Departemente der Bundesverwaltung : eine historische Skizze, *in* : Passé pluriel : en hommage au professeur Roland Ruffieux, Hauser Claude, Prongue Bernard (édit.), Fribourg 1991, 291-305

Altermatt Urs, Conseil fédéral : Dictionnaire biographique des cent premiers Conseillers fédéraux , Yens 1993 (cité 1993a)

Altermatt Urs, Plädoyer für die Verstärkung des Präsidialprinzips im Bundesrat, *in* : Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends, Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller, Schluep Walter, Ehrenzeller Bernhard et alt. , Berne 1993 (cité 1993b)

Arnold Max, Bäumlin Richard et alt., Zaubersformel : Fauler Zauber ?, SP - Bundesratsbeteiligung und Opposition in der Schweiz, Bâle 1984

Aubert Jean-François, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967 (cité 1967a)

Aubert Jean-François, Le rapport des forces entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral de 1848 à nos jours, *in* Annuaire suisse de science politique, Lausanne 1967, no 7, 95-106 (cité 1967b)

Aubert Jean-François, Petite histoire constitutionnelle de la Suisse, 2 éd., Berne 1975

Aubert Jean-François, Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées, 2 éd., Lausanne 1983

Aubert Jean-François, Traité de droit constitutionnel, Supplément 1967-1982, Neuchâtel 1982

Aubert Jean-François, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Fassung von 1967, Neubearbeiteter Nachtrag bis 1990, vol. I, Bâle 1991

Aubert Jean-François, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Fassung von 1967, Neubearbeiteter Nachtrag bis 1994, vol. II, Bâle 1995

Aubert Jean-François, Eichenberger Kurt, La Constitution, son contenu, son usage, Sinn und Bedeutung einer Verfassung, Bâle 1991

Aubert Jean-François, La science juridique suisse et le régime national-socialiste (1933-1945), *in* RSJB-ZBJV, Sonderband 137bis, Berne 2002

Aubert Jean-François, Mahon Pascal, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich, Bâle, Genève 2003

Auer Andreas, L'élection du Conseil fédéral par le peuple et son dédoublement par un Conseil des ministres : une proposition *in* Domaine public, Lausanne février 1998

Auer Andreas, Malinverni Giorgio, Hottelier Michel, Droit constitutionnel suisse, vol. I : L'Etat, 2 éd., Berne 2006

Auer Andreas, Malinverni Giorgio, Hottelier Michel, Droit constitutionnel suisse, vol. II : Les droits fondamentaux, 2 éd., Berne 2006

Balzer Hans, Der Kanton Graubünden in der Mediationszeit (1803-1813), thèse Bern 1918

Beeler Gaetano, Das Landammann-Amt des Kantons Glarus, thèse Zurich, Glaris 1914

Beeler Werner, Personelle Gewaltentrennung und Unvereinbarkeit in Bund und Kantonen, thèse Zürich 1983

Bergier Jean-François, Bartoszewski Wladyslaw et al. (Commission indépendante d'experts Suisse – seconde guerre mondiale), La Suisse, le national-socialisme et la seconde guerre mondiale, Rapport final, Zurich 2002

Biaudet Jean-Charles, Der modernen Schweiz entgegen *in* : Handbuch der Schweizer Geschichte , Hebling Hanno, Vogt Emil, Zürich 1980 871-986

Blumer Johann Jakob. , Handbuch des schweizerischen Bundesstatsrechtes, Schaffhouse 1863

Bluntschli Johann Caspar, Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes, Zurich, t. I 1849/t. II 1852

Borner Silvio, Bunetti Aymo, Straubhaar Thomas, Die Schweiz im Alleingang, Zurich 1994

Breitenstein Martin, Reform der Kollegialregierung, Bundesrat und Staatssekretäre in einem zweistufigen Regierungsmodell, thèse Bâle 1993

Brühl-Moser Denise, Die Schweizerische Staatsleitung, im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung mit Bezügen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Oesterreich, Berne, 2007

Bucheli Markus, Die direkte Demokratie im Rahmen eines Konkordanz- oder Koalitionssystems : ein Beitrag zur Diskussion über die Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung, Berne 1979

Bucher Erwin, Die Bundesverfassung von 1848 *in* : Handbuch der Schweizer Geschichte, Helbling Hanno, Vogt Emil, Zurich 1980, 987-1018

Büchi Hermann, Die politischen Parteien im ersten schweizerischen Parlament *in* : Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Berne 1917, 153-428

Buffat Malek, Les incompatibilités, Etude de droit fédéral et cantonal (Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura), thèse Tolochenaz 1987

Burckhardt Walther, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3 éd., Berne 1931

Burdeau Georges, Hamon Francis, Troper Michel, Droit constitutionnel, 26 éd., Paris 1999

Buser Walter, Der Bundesrat als oberste leitende Behörde der Eidgenossenschaft *in* : Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Müller Georg, Rhinow René (édit.), Bâle, Francfort 1982 683-691

Buser Walter, Stabsstellen des Bundes und ihr Beitrag zur Entlastung des Bundesrates *in* Staat und Gesellschaft, Festschrift für Leo Schürmann zum 70 Geburtstag, Dicke Detlev Christian, Thomas Fleiner-Gerster Thomas (édit.), Fribourg 1987, 581-594

Chaunu Pierre, La civilisation de l'Europe des Lumières, Paris 1971

Codding George Arthur, The federal Government of Switzerland, Boston 1961

Comina Marc, Pouvoir et intrigues au palais fédéral, Les cinquante derniers jours de Ruth Metzler, Vevey 2004

Constant Benjamin, Adolphe, Anecdote trouvée dans les papiers d'un inconnu (Texte établi avec une introduction, une bibliographie, des notices, des notes et les variantes des deux manuscrits et des premières éditions par Paul Delbouille), Paris 1977

Constant Benjamin, Cours de politique constitutionnelle, Collection des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif, Paris 1820

Coquerelle Paul et alt., La révolution française et les débuts de l'époque contemporaine (1789-1848), Paris 1960

Corti Guido, Il diritto di revoca delle autorità (con particolare riferimento alla revoca del Consiglio di Stato del Cantone Ticino) *in* : Repertorio di Giurisprudenza Patria, Zurich 1992 17-26

Couchepin François, Coordination des actes d'un Gouvernement collégial *in* : Pouvoirs, Paris 1987, no 43, 65-72.

Courvoisier Jean, Panorama de l'histoire neuchâteloise, Neuchâtel, 1963

Curti Theodor, Im Bundesratshaus, Zurich 1894

Czouz-Tornare Alain-Jacques (sous la dir.), Quand Napoléon Bonaparte recréa la Suisse, La genèse et la mise en œuvre de l'Acte de Médiation, Aspects des relations franco-suissees autour de 1803, Collection études révolutionnaires no 7, Paris 2005

Dachs Herbert, Gerlich Peter et alt. (édit.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 1991

Daillier Patrick, Pellet Alain, Droit international public, 7^{ème} éd., Paris 2002

De Pretto Renato, Bundesrat und Bundespräsident, das kollegiale Regierungssystem schweizerischer Prägung, thèse Bâle 1998

Debbash Charles, Pontier Jean-Marie, Les Constitutions de la France, Paris 1989

Dominicé Christian, Le système gouvernemental suisse comparé à d'autres types de gouvernements *in* : Annuaire suisse de science politique, Lausanne 1967, no 7, 39- 67

Droz Numa, Etudes et portraits politiques, Genève 1895

Droz Numa, Histoire politique de la Suisse au XIXème siècle *in* La Suisse au dix-neuvième siècle, Seippel Paul (sous la dir.), Lausanne, Berne 1899 (t. 1 : 1899, t. 2 : 1900, t. 3 : 1901)

Dubs Jakob, Zur Bundesrevision, Zurich 1865

Dubs Jakob, La démocratie suisse dans son développement (trad.), Genève 1868

Dubs Jakob, Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 1877

Dubs Jakob, Le droit public de la Confédération suisse, Exposé pour le peuple, Neuchâtel, Genève t. I : 1878, t. II : 1879

Dürsteler Johannes, Die Organisation der Exekutive der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit 1798 in geschichtlicher Darstellung, thèse Zürich 1911

Duguit Léon, Mounier Henry, Bonard Roger, Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789, Paris 1943

Duhamel Olivier, Droit constitutionnel - 2. Les démocraties, 3^{ème} éd., Paris 2000

Duverger Maurice, Constitutions et documents politiques, 10^{ème} éd., Paris 1986

Duverger Maurice, Institutions politiques et droit constitutionnel, t. I : Les grands systèmes politiques, 17^{ème} éd., Paris 1988

Duverger Maurice, Le système politique français, Droit constitutionnel et science politique, 21^{ème} éd., Paris 1996

Ehrenzeller Bernhard, Mastronardi Philippe et alt., Die schweizerische Bundesverfassung : Kommentar, Zurich, Bâle, Genève 2002

Eichenberger Kurt, Die oberste Gewalt im Bunde, Über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtssetzungs- und Regierungsfunktionen im schweizerischen Bundesstaat, thèse Berne 1948

Eichenberger Kurt, Organisatorische Probleme des Kollegialsystems, *in* Annuaire suisse de science politique, Lausanne 1967, no 7, 68-82

Eichenberger Kurt, Das Präsidialdepartement, *in* : Mélanges Marcel Bridel, Aubert Jean-François, Batelli Maurice et alt. (édit.), Lausanne 1968, 131-146

Eichenberger Kurt, Systemwahrende Kontinuität in Verfassungsänderungen, *in* Geschichte und politische Wissenschaft, Festschrift für Erich Gruner zum 60. Geburtstag, Junker Beat, Gilg Peter, Reich Richard (édit.), Berne 1975, 195-211

Eichenberger Kurt, Kölz Alfred, Schindler Dietrich, Art. 95-104 *in* : Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874, Aubert Jean-François et al. (édit.), Bâle, Zurich, Berne 1975

Eichenberger Kurt, Integration im pluralistischen Staat als Regierungsaufgabe, *in* : Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends, Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller, Schluep Walter R., Ehrenzeller Bernhard (édit.), Berne 1993

Fankhauser Andreas, Die Exekutive der Helvetischen Republik 1798-1803, *in* : Etudes et Sources, Berne 1986, no 12, 113-193

Fazy James, De la révision de la Constitution fédérale, Genève 1871

Fink Peter, Die Komplimentswahlen von amtierenden Bundesräte *in* Revue Suisse d'Histoire, Bâle, 1995, vol. 45 no 2, 214-235

Fisch Arnold, Meine Bundesräte : von Etter bis Aubert, Stäfa 1989

Fleiner Thomas, Haenni Peter, Fonction et responsabilité du pouvoir exécutif et du chef d'Etat en Suisse *in* : Pouvoir exécutif et pouvoir législatif : La responsabilité pré- et postcontractuelle : Droit international public et privé, Recueil des travaux présentés aux deuxièmes journées juridiques yougoslavo-suissees à Belgrade, Zurich 1986, 59-70

Fleiner Thomas, Le Conseil fédéral, Directoire de la Confédération *in* : Pouvoirs, Paris 1987 no 43, 49-63

Fleiner Thomas, Sind die politischen Institutionen der Schweiz europafähig?, *in* : Aspects du droit européen, Beiträge zum europäischen Recht, Arbeiten aus dem iuristischen Seminar der Universität Freiburg, Gauch Peter, Tercier Pierre et al. (édit.), Fribourg 1993, no 127, 1-19

Frei Daniel, Mediation *in* Handbuch der Schweizer Geschichte, Helbling Hanno, Vogt Emil, Zurich 1980, 841-869

Fulpius Lucien, L'organisation des pouvoirs politiques dans les Constitutions genevoises du XIXème siècle, thèse Genève 1942

Furgler Kurt, Die Totalrevision der Bundesverfassung, La révision totale de la Constitution fédérale, Aarau 1983

Furrer Christian, Bundesrat und Bundesverwaltung, Ihre Organisation und Geschäftsführung nach dem Verwaltungsorganisationsgesetz, Bern 1986

Futterlieb Werther, 1971-1991, ich schwöre es, je le jure, lo giuro, vent'anni di Consiglio federale da Furgler a Villiger, Lugano-Pregassona 1990

Gauye Oscar, L'élaboration de la Constitution valaisanne du 12 mai 1815, thèse Fribourg, Sion 1961

Germann Raimund E., Politische Innovation und Verfassungsreform, ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung, Bern, Stuttgart 1975

Germann Raimund E., Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie ? *in* : RDS 1977 I 172-186

Germann Raimund E., Contributions au débat sur la réforme du Gouvernement, Cahiers de l'IDHEAP, no 89, Chavannes-près-Renens 1993

Germann Raimund E., Staatsreform, Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie, Berne, Stuttgart 1994

Gicquel Jean, Droit constitutionnel et institutions politiques, 11^{ème} éd., Paris 1991

Giger Hans Georg, Réflexions sur la réforme des autorités fédérales, Groupe de travail pour le renforcement des libertés constitutionnelles, Berne 1993

Glaus Beat, Die nationale Front, eine Schweizer faschistische Bewegung 1930-1940, Zurich 1969

Godechot Jacques, La contre-révolution 1789-1804, 2^{ème} éd., Paris 1984

Godechot Jacques, Les révolutions, 4^{ème} éd., Paris 1986

Grenat Pierre-Antoine, Histoire moderne du Valais de 1536 à 1815, Genève 1904

Grewe Constance, Ruiz Fabri Hélène, Droits constitutionnels européens, Paris 1995

Grewe Constance, Oberdorff Henri, Les Constitutions des Etats de l'Union européenne, Paris 1999

Grisel Etienne, La responsabilité patrimoniale des Conseillers fédéraux *in* RDAF, Lausanne 1999, no 2, 113-128

Gruner Erich, Politische Führungsgruppen im Bundesstaat, Berne 1973

Gruner Erich, Die Parteien in der Schweiz, Berne 1977

Gschwend Hanspeter, Die politische Auseinandersetzung um die Einführung der Volkswahl des Bundesrates seit 1848, Aarau, 1973 (pas relié, feuilles volantes, obtenu auprès des Services du Parlement, 3003 Berne). Source mentionnée dans la Feuille fédérale 1974 II 1306 au sujet de "l'initiative parlementaire pour la confirmation de l'élection du Conseil fédéral par le peuple", (initiative Schwarzenbach)

Gugger Rudolf, La charte constitutionnelle de 1814, Résultat naturel, ouvrage du temps et de l'expérience, Neuchâtel entre la Prusse et la Suisse, 1814-1848 *in* Revue historique neuchâteloise, Neuchâtel 2002 229-247

Gut Walter, Das Kollegialitätsprinzip, ZBl 1989, 1-11

Häfelin Ulrich, Haller Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, die neue Bundesverfassung, 6 éd., Zurich, Bâle, Genève 2005

Hagnauer Richard, Der Landammann der Schweiz in der Vermittlungsakte, thèse Leipzig 1922

Haller Walter, Kölz Alfred, Allgemeines Staatsrecht, 3 éd., Bâle, Genève, Munich 2004

Hamon Francis, Passelecq Olivier et alt. (édit.), Le référendum en Europe, Bilan et perspectives, Actes du colloque organisé les 28-29 janvier 2000 à la Maison de l'Europe de Paris, Paris 2001

Häsler Alfred, Friedrich Traugott Wahlen, Dem Gewissen verpflichtet, Zeugnisse aus den Jahren 1940 bis 1965, 6ème éd., Zurich, Stuttgart 1966

Heusler Andreas, Schweizerische Verfassungsgeschichte, Bâle 1920

Hildbrand Thomas, Tanner Albert (édit.), Im Zeichen der Revolution, Der Weg zum schweizerischen Bundesstaat 1798-1848, Zurich 1997

Hilty Carl, Les Constitutions fédérales de la Confédération suisse, Neuchâtel 1891

Hilty Carl, Öffentliche Vorlesungen über die Helvetik, Berne 1878

His Eduard, Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts, Bd. I : Die Zeit der Helvetik und der Vermittlungsakte 1798 bis 1813, Bâle 1920

His Eduard, Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts, Bd. II : Die Zeit der Restauration und der Regeneration 1814 bis 1848, Bâle 1929

His Eduard, Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts, Bd. III : Der Bundesstaat von 1848 bis 1914, Bâle 1938

Hofman Etienne, Les "Principes de politique" de Benjamin Constant, La genèse d'une oeuvre et l'évolution de la pensée de leur auteur (1789-1806), thèse Genève 1980

Hool Frédéric-Henri, Les effets de la double nationalité en droit suisse, thèse Neuchâtel 1949

Huber Hans Jörg, Bundesrat Friedrich Frey-Herosé (1801-1873) in Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends, Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller, Walter Schluep Walter, Ehrenzeller Bernhard et alt. (édit.), Berne 1993 333-358

Huber Hans, Dominicé Christian et al., Einzelinitiative von Herrn Nationalrat Dr. James Schwarzenbach betreffend "Bestätigungswahl" der Bundesräte durch das Volk, Bericht zu Handen der Kommission des Nationalrates, sans lieu, 1973 (pas relié, feuilles volantes, obtenu auprès des services du parlement, 3003 Berne). Source mentionnée dans la Feuille

fédérale 1974 II 1309 au sujet de "l'initiative parlementaire pour la confirmation de l'élection du Conseil fédéral par le peuple" (initiative Schwarzenbach)

Hunziker Annemarie, Der Landammann der Schweiz in der Mediation 1803-1813, thèse Zurich 1942

Hunziker Guido, Das Archiv der Tagsatzungsperiode 1814-1848, Berne 1980

Hunziker Guido, Fankhauser Andreas, Das Archiv der Mediationszeit 1803-1813, Berne 1982

Im Hof Ulrich, Ancien Régime *in* : Handbuch der Schweizer Geschichte, Helbling Hanno, Vogt Emil, Zurich 1980, 673-784

Imboden Max, Politische Systeme, Staatsformen, 2ème éd., Bâle, Stuttgart 1974

Imboden Max, Die staatsrechtliche Problematik des schweizerischen Föderalismus (1955) *in* : Staat und Recht, Ausgewählte Schriften und Vorträge, Bâle, Stuttgart 1971 175-197 (cité 1971a)

Imboden Max, Die Bundesverfassung - wie sie sein könnte (1959), *in* : Staat und Recht, Ausgewählte Schriften und Vorträge, Bâle, Stuttgart 1971 219-238 (cité 1971b)

Imboden Max, Helvetisches Malaisien (1964) *in* : Staat und Recht, Ausgewählte Schriften und Vorträge, Bâle, Stuttgart 1971 279-307 (cité 1971c)

Jenny David, Der Begriff der Staatsleitung und die schweizerische Bundesverfassung, Bâle, Francfort 1988

Kaiser Simon, Strickler Johannes, Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft von der helvetischen Staatsumwälzung bis zur Gegenwart, Berne 1901

Klöti Ulrich, Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung : soziologische Querschnitte in den Jahren 1938, 1955 und 1969, Berne 1972

Klöti Ulrich, Regierungsreform in der Schweiz, eine langwieriger Prozess *in* : Kleinstaat und Menschenrechte, Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag, Bâle, Francfort 1993 493-513

Knellwolf Arnold, Entwurf zur Totalrevision der Bundesverfassung, 3ème éd., Stein am Rhein, 1941

Kölz Alfred, Müller Jörg Paul, Projet pour une nouvelle Constitution fédérale du 16 mai 1984 (trad. de la 2ème édition allemande), Münsingen 1984

Kölz Alfred, Müller Jörg Paul, Projet pour une nouvelle Constitution fédérale, 2^{ème} éd. remaniée, Bâle 1990

Kölz Alfred, Müller Jörg Paul, Entwurf für eine neue Bundesverfassung vom 16. Mai 1984, 3ème éd. remaniée, Berne 1995

Kölz Alfred, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Berne 1992 (cité 1992a)

Kölz Alfred, Quellenbuch zur neuern schweizerischen Verfassungsgeschichte, Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Berne 1992 (cité 1992b)

Kölz Alfred, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Von 1848 bis in die Gegenwart, Berne 1996

Kölz Alfred, 1789-1798-1848-1998, Der Weg der Schweiz zum modernene Bundesstaat, Historische Abhandlungen, Coire, Zurich 1998 (cité 1998a)

Kölz Alfred, Das Abberufungsrecht *in* : Solothurner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1998, Soleure 1998 185-204 (cité 1998b)

Kölz Alfred, Neure schweizerische Verfassungsgeschichte, Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Berne 2004

Koller Heinrich, Die Verwaltungsrechtspflege des Bundesrates als Residuat *in* : Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends, Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller, Schluop Walter, Ehrenzeller Bernhard (édit.), Berne 1993 359-394

Krebs Ernst, Die Volkswahl des Bundesrates, mit besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Volkswahl der Exekutive in Stadt und Kanton Zürich : eine geschichtliche und staatsrechtlich-politische Untersuchung, thèse Zurich 1968

Lauvaux Philippe, Les grandes démocraties contemporaines, 2^{ème} éd., Paris 1998

Lepointe Gabriel, Histoire des institutions du droit public français au XIXème siècle 1789-1914, Paris 1953

Leuenberger Moritz, Rêveries et ordre du jour, Genève, Paris 2001

Linder Wolf, Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz : Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie, Berne 1988

Linder Wolf, Swiss Democracy, Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies, New York 1994

Maler Michael, Die Beziehungen Graubündens zur Eidgenossenschaft bis zum Wiener Kongress *in* : Bündner Geschichte (Vorträge gehalten im Winter und Frühjahr 1901/1902 im Rätischen Volkshaus in Chur), Coire 1902, 265-298

Manatschal Friedrich, Graubünden seit 1815 *in* : Bündner Geschichte (Vorträge gehalten im Winter und Frühjahr 1901/1902 im Rätischen Volkshaus in Chur), Coire 1902, 299-368

Margot Daniel, Jean-Pascal Delamuraz, Du caractère et du coeur, l'itinéraire d'un surdoué, Lausanne 1998

Meier Alfred, Riklin Alois, Von der Konkordanz zur Koalition, Überlegungen zur Innovationsfähigkeit des schweizerischen politischen Systems *in* RDS 1974 I 507-526

Menz Peter, Der "Königsmacher" Heinrich Walther, Zur Wahl von vierzehn Bundesräten 1917-1940, Fribourg 1976

Metzler Arnold Ruth, Grissini & Alpenbitter, mes années de conseillère fédérale, Herisau 2004

Milza Pierre, De Versailles à Berlin 1919-1945, 4^{ème} éd., Paris 1979

Milza Pierre, Les fascismes, Paris 1991

Moeckli Silvano, Demokratie in der Schweiz, St-Gall 1991 (cité 1991a)

Moeckli Silvano, Direct Democracy in Nine Countries, A Survey, St-Gall 1991 (cité 1991b)

Moeckli Silvano, Stärken und Schwächen der direkten Demokratie in der Schweiz, St-Gall 1993

Montesquieu Charles de Secondat, Oeuvres complètes, Texte présenté et annoté par Roger Caillois, Paris 1951

Mornet Daniel, Les origines intellectuelles de la Révolution française : 1715-1787, 5^{ème} éd., Paris 1954

Nassmacher Karl-Heinz, Das österreichische Regierungssystem, Grosse Koalition oder alternierende Regierung? Cologne, Opladen 1968

Nabholz Hans, Kläui Paul, Quellenbuch zur Verfassungsgeschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone, Aarau 1940

Oberreuter Heinrich, Institutionalisierung der Opposition? Opposition und Parlamentsreform *in* Parlamentarische Opposition, Ein internationaler Vergleich, Heinrich Oberreuter, Hambourg 1975 266-291

Oechsli Wilhelm, Quellenbuch zur Schweizergeschichte, 2^{ème} éd., Zurich 1901

Oechsli Wilhelm, Geschichte der Schweiz im neunzehnten Jahrhundert, Leipzig 1903

Pactet Pierre, Institutions politiques, Droit constitutionnel, 20^{ème} éd., Paris 2001

Pedrazzini Pia, 40 anni di storia, parlano gli ex Consiglieri federali e i Cancellieri della Confederazione, 40 ans d'histoire, les anciens Conseillers fédéraux et les Chanceliers de la Confédération racontent, 40 Jahre Geschichte, Alt-Bundesräte und Bundeskanzler erzählen, Lugano 1986

Petitpierre Max, De quelques problèmes concernant le Conseil fédéral *in* : Annuaire suisse de science politique, Lausanne 1967, no 7, 7-16

Petitpierre Gilles, Le Conseil fédéral suisse : expérience et réforme *in* : L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse, Genève 1996 96-100

Peyer Hans Conrad, Verfassungsgeschichte der alten Schweiz, Zurich 1978

Pfister Ulrich, Helbling Hanno et al. (édit.), Der Entwurf für eine neue Bundesverfassung : Beiträge zur Diskussion, Zurich 1979

Pfyffer Kasimir, Zuruf an den eidgenössischen Vorort Luzern bei Uebernahme der Leitung der Bundesangelegenheiten, Lucerne 1831

Pieth Friedrich, Bündnergeschichte, Coire 1945

Rappard William E., Notre grande République sœur, Aperçu sur l'évolution des Etats-Unis et sur les rapports Suisses-Américains, Genève 1916

Rappard William E., L'individu et l'Etat dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse, Zurich 1936

Rappard William E., La Constitution fédérale de la Suisse, Ses origines, son élaboration, son évolution, Neuchâtel 1948

Reber Arthur Fritz, Der Weg zur Zauberformel, die Bundesratswahlen der Vereinigten Bundesversammlung seit der Wahl des Nationalrates nach dem Verhältniswahlrecht 1919 bis zur Verwirklichung eines "freien Proporz" für die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung 1959, Berne 1979

Reding-Biberegg Alois von, Die Landesämter des eidgenössischen Standes Schwyz, thèse Berne, Schwytz 1912

Rhinow René, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, RDS, Bâle 1984, Bd. 103/II 111-273

Rhinow René, Die Regierungsreform im Bund *in* : De la Constitution, Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert, Zen-Ruffinen Piermarco et Auer Andreas (édit.), Bâle, Francfort 1996, 87-99

Rhinow René, Die Bundesverfassung 2000, Eine Einführung, Bâle, Genève, Munich 2003

Rhinow René, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Bâle, Genève, Munich 2003

Rials Stéphane, Textes constitutionnels étrangers, 2^{ème} éd., Paris 1984

Rials Stéphane, La déclaration des droits de l'homme et du citoyen, Paris 1988

Rials Stéphane, Textes constitutionnels français, 5^{ème} éd., Paris 1989

Riklin Alois, Kley Roland, Stimmabstinz und direkte Demokratie : Ursachen - Bewertungen – Konsequenzen, Berne 1981

Riklin Alois, Regierungsreform *in* : Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends, Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller, Schluep Walter, Ehrenzeller Bernhard et al. (édit.), Berne 1993, 435-450

Ruffieux Roland, La Suisse de l'entre-deux-guerre, Lausanne 1974

Rousseau Jean-Jacques, Du contrat social, Présentation et commentaires de Jean-François Braunstein,
Paris 1993

Saladin Peter, Probleme des Kollegialitätsprinzips *in* : RDS 1985 I 271-286

Sägesser Thomas, Die Bestimmungen über die Bundesbehörden in der neuen Bundesverfassung in *Législation d'aujourd'hui* (LeGes), Berne 1999, 1 11-49

Sägesser Thomas (édit.), Die Bundesbehörden, Bundesversammlung, Bundesrat, Bundesgericht, Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Berne 2000

Schmid Gerhard, Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung, Bâle 1971

Schmid Gerhard, Konkordanzprinzip und Regierbarkeit *in* : *Annuaire suisse de science politique*, Berne 1983, no 23, 81-93

Schnegg Alfred, Neuchâtel sous le Pacte fédéral *in* : Montandon Léon, Roulet Louis-Edouard, Neuchâtel et la Suisse, Neuchâtel 1969, 227-342

Schollenberger Johann Jacob, Die Schweizerische Eidgenossenschaft von 1874 bis auf die Gegenwart, Berlin 1910

Schollenberger Johann Jacob, Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, Geschichte und System, 2ème éd., Berlin 1920

Schürmann Leo, Probleme der Allparteienregierung *in* *Annuaire suisse de science politique*, Lausanne 1967, no 7, 83-94

Schumann Klaus, Das Regierungssystem der Schweiz, Cologne, Berlin, Bonn, Munich 1971

Schwingruber Anton, Das Stimmrecht in der Schweiz, Eine Untersuchung über das Stimmrecht als subjektives Recht, mit besonderer Berücksichtigung der kantonalrechtlichen Ausschlussgründe, thèse Fribourg 1978

Seiler Andreas, Histoire politique du Valais 1815-1844 *in* : *Annales valaisannes*, Sion 1951, série II no 3-4, 453-577

Seiler Hansjörg, Die Aufgabenverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat in der neuen Bundesverfassung : ein Beitrag "*de constitutione ferenda*", *in* RDS, Bâle 1996

Snell Ludwig, Entwurf einer Verfassung nach dem reinen und ächten (sic!) Repräsentativsystem das keine Vorrechte noch Exemptionen kennt, sondern auf der Demokratie beruht, Zurich 1831

Stadler Peter, Die französische Revolution und die Schweiz : die vergebliche Wiederherstellung des früheren Zustandes, *in* : Die grosse Revolution : 1789 und die Folgen, Helbling Hanno, Meyer Martin (édit.), Zürich 1990, 91-98

Stähelin Andreas, Helvetik, *in* : Handbuch der Schweizer Geschichte, Helbing Hanno, Vogt Emil (édit.), Zurich 1980 785-839

Steiner Jürg, Gewaltlose Politik und kulturelle Vielfalt, Hypothesen entwickelt am Beispiel der Schweiz, Berne, Stuttgart 1970

Steiner Jürg, Konkordanzdemokratie als Ausweg?, *in* Schweizer Monatshefte, Zurich 1975, Heft 1, 12-15 (cité 1975a)

Steiner Jürg, Proporzdemokratie und Opposition, : Die schweizerische Referendumsdemokratie *in* Parlamentarische Opposition, Ein internationaler Vergleich, Oberreuter Heinrich (édit.), Hambourg 1975, 128-150 (cité 1975b)

Teucher Eugen, Unsere Bundesräte seit 1848 in Bild und Wort, eine Sammlung biographischer Essays über die 62 Bundesräte mit einleitendem Ueberblick über die schweizerische Geschichte seit 1848, Bâle 1944

Thürer Daniel, Aubert Jean-François, Müller Jörg Paul, Droit constitutionnel suisse, Verfassungsrecht der Schweiz, Zurich 2001

Touchard Jean, Histoire des idées politiques, 11^{ème} éd., Paris 1993

Tschannen Pierre, Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, Berne 2004

Tschäni Hans, Qui dirige la Suisse?, les groupes de pression contre la démocratie, Lausanne 1984

Tschäni Hans, Das neue Profil der Schweiz : Konstanz und Wandel einer alten Demokratie, Zurich 1990

Überwasser Heinrich, Das Kollegialprinzip : seine Grundsätze und Konkretisierungen im Bereiche von Regierung und Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Bundesrates, Bâle 1989

Usteri Paul, Handbuch des schweizerischen Staatsrechts, Aarau t.I : 1815, t.II : 1816

Usteri Paul, Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts, 2^{ème} éd., Aarau 1821

Vogt Gustav, Zur Charakteristik der Schweizerischen Mediationsakte vom 19. Februar 1803, Zurich 1884

Von Greyerz Hans, Der Bundesstaat seit 1848 *in* Handbuch der Schweizer Geschichte, Helbling Hanno, Vogt Emil (édit.), Zurich 1980, 1019-1267

Von Salis Jean-Rodolphe, Giuseppe Motta, Dreissig Jahre eidgenössische Politik, Zurich 1941

Von Tillier Anton, Geschichte der helvetischen Republik, Berne 1843

Weibel Ernest, Institutions politiques romandes, Les mécanismes institutionnels et politiques des cantons romands et du Jura bernois, Fribourg 1990

Welan Manfred, Vom Proporz zum Konkurrenzmodell, Wandlungen der Opposition in Österreich *in* Oberreuter Heinrich (édit.), Parlamentarische Opposition, Ein internationaler Vergleich, Hambourg 1975, 151-176

Wiedmer-Zingg Lys, Die Schweiz-Macherinnen : zehn Spitzenpolitikerinnen im Glashaus, Bâle 1987

Wolf Walter, Faschismus in der Schweiz, Die Geschichte der Frontenbewegungen in der deutschen Schweiz 1930-1945, Zurich 1969

Zehnder Eugen, Die Entwicklung der politischen Parteien in der Schweiz im XIX. Jahrhundert, thèse Zürich 1919

DOCUMENTS CONSULTÉS

Acte de Médiation fait par le premier Consul de la République française entre les partis qui divisent la Suisse, Berne, 1803 (cité Acte de Médiation)

Ce document se trouve notamment à la bibliothèque publique et universitaire de Neuchâtel

Acte fédéral de la Confédération suisse projeté par la Commission de révision nommée par la Diète le 17

juillet 1832, Genève, projet Pellegrino Rossi (cité Projet Rossi)

Ce document se trouve notamment à la bibliothèque publique et universitaire de Neuchâtel

Amtliche Sammlung der Akten aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798-1803), Berne, 1886, Herausgegeben auf Anordnung der Bundesbehörden, Bearbeitet von Johannes Strickler und Alfred Rufer (cité Actes de l'Helvétique)

Ces documents se trouvent notamment à la bibliothèque publique et universitaire de Neuchâtel

Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung, Berne, 1971, Rapport de la commission Huber (cité rapport Huber)

Ce rapport se trouve notamment à la bibliothèque publique de l'Université de Bâle (Schönbeinstrasse 18-20, 4056 Basel)

Protocole des délibérations de la Commission chargée le 16 août 1847 par la Haute Diète fédérale de la révision du Pacte fédéral du 7 août 1815, sans lieu ni date. Auteur : Schiess Johan Ulrich (cité : Protocole des délibérations de la Commission)

Ce document se trouve notamment à la bibliothèque publique et universitaire de Neuchâtel

Rapport d'experts sur les améliorations à apporter à la conduite des affaires gouvernementales et de l'administration par le Conseil fédéral, Berne 1967, Rapport de la Commission Hongler (cité rapport Hongler)

Ce rapport se trouve notamment à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), 1022 Chavannes-près-Renens

Rapport de la commission qui a élaboré le projet de Constitution fédérale du 8 avril 1848, Lausanne 1848, au nom de la commission : Docteur Kern et Henri Druey (cité rapport Druey)

Ce rapport se trouve notamment à la bibliothèque de la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel

Vox-Analysen eidg. Urnengänge, hrsg. vom GfS-Forschungsinstitut in Zusammenarbeit mit den politikwissenschaftlichen Instituten der Universitäten Bern, Genf und Zürich (cité Vox)

Ces publications se trouvent notamment à la bibliothèque de la Faculté des sciences économiques de l'Université de Neuchâtel

AVANT-PROPOS

1. *Objet.* L'objet de cet ouvrage est l'histoire de la composition du gouvernement suisse¹. Par gouvernement, nous entendons l'organe exécutif suprême de l'Etat; en Suisse, c'est le Conseil fédéral qui "est l'autorité directoriale et exécutive suprême"².

Nous nous bornerons à une étude de la *composition* de notre gouvernement fédéral, laissant de côté le partage horizontal des compétences entre celui-ci et, notamment, l'Assemblée fédérale, mais aussi le corps électoral et le Tribunal fédéral ; en principe, nous n'aborderons pas non plus le fonctionnement du Conseil fédéral.

2. *Motivation.* Nous nous sommes intéressé à l'exécutif de la Confédération suisse - "probablement la figure la plus intéressante de notre système constitutionnel"³ - parce que, dès le début des années 1990, la volonté de transformer le Conseil fédéral, mais, aussi, d'autres institutions (le fédéralisme, les droits politiques, la justice, etc.), se fait de plus en plus ressentir.

C'est en grande partie dû aux bouleversements internationaux (fin de la guerre froide, relance de la construction européenne et globalisation économique, notamment) qui ont comme conséquence indirecte de briser le consensus suisse.

Le Conseil fédéral étant devenu "l'expression"⁴ de ce consensus, certains le considèrent comme dépassé. Mais nous sommes convaincu que si nous voulons conserver un régime de démocratie aussi directe que le nôtre et maintenir nos particularismes, un Conseil fédéral de plusieurs membres égaux intégrant les minorités linguistiques, régionales et, peut-être aussi, politiques constitue la meilleure solution.

3. *Quasi-absence de tentative de modification de l'institution étudiée.* Notre exposé tentera aussi de faire apparaître la longue et âpre gestation de l'institution du Conseil fédéral, la capacité d'adaptation de notre gouvernement depuis 1848 et sa relative adéquation autant à notre culture politique qu'aux autres pouvoirs étatiques.

Ainsi, nous aurons essayé de démontrer que l'exécutif fédéral représente un organe très enraciné dans l'histoire de notre pays et relativement difficilement modifiable.

Toutefois, en filigrane, nous proposerons quelques retouches à notre formule gouvernementale : un exécutif fédéral avec huit membres emmené par un président aux pouvoirs renforcés et étendus à deux ans, et assisté par une quinzaine de secrétaires d'Etat, n'entamerait pas selon nous la collégialité.

4. *Plan.* Dans l'introduction, nous chercherons à situer le régime politique suisse, à savoir le régime directorial, par rapport aux autres systèmes de gouvernement.

Puis, nous exposerons les divers sens de la collégialité et ce qu'il faut entendre par "mode départemental".

¹En 1911, Johannes Dürsteler a publié une thèse en allemand sur "L'organisation de l'Exécutif de la Confédération suisse depuis 1798 dans une perspective historique".

²Art. 174 Cst. féd. RS 101.

³Aubert, 1967a p. 527 no 1474 ; Gicquel constate qu'il s'agit d'un "organe collégial et plus encore original !" (Gicquel, 1991 p. 345).

⁴Grewe et Ruiz Fabri, 1995 p. 382.

La première partie s'efforcera d'exposer la genèse du Conseil fédéral à partir de 1798, date de l'invasion de la Confédération par les Français, en laissant délibérément presque totalement de côté l'histoire antérieure du corps helvétique.

Après les chapitres consacrés aux textes constitutionnels français produits par les révolutionnaires d'alors, aux tâtonnements de l'Helvétique, à la réaction que constituent l'Acte de Médiation et, plus encore, la Restauration, nous nous pencherons sur la réception du droit de la Révolution française et de l'Helvétique, d'abord au sein des cantons alors souverains, puis au passage à l'Etat fédéral en 1848 - toujours en essayant de dévoiler la lente gestation du Conseil fédéral.

Dans la deuxième partie, nous essaierons de faire apparaître la figure du Conseil fédéral de 1848 à nos jours en relatant comment cette institution s'impose, s'adapte et reste presque inchangée jusqu'à aujourd'hui alors que le contexte institutionnel et socio-politique, voire culturel, se modifie considérablement.

Dans la dernière partie, avant les conclusions, nous étudierons les différentes tentatives de modification de notre exécutif fédéral depuis ses premiers jours d'existence jusqu'à aujourd'hui.

Cela en suivant une présentation thématique dans laquelle nous nous efforcerons de restituer la dimension temporelle.

Enfin, en guise de conclusions, nous ferons nos propres suggestions au sujet de l'actuelle réforme du gouvernement.

Précisons encore que la rédaction de cette thèse se termine à fin septembre 2007 et que, donc, le renouvellement du Conseil national et d'une partie du Conseil des Etats du 21 octobre 2007 ainsi que l'élection des conseillers fédéraux du 12 décembre 2007 ne sont pas traités ici. De même à cause de cette échéance du 30 septembre 2007, nous n'avons pas pris en compte la thèse d'habilitation de Mme Denise Brühl-Moser, intitulée "Die Schweizerische Staatsleitung, im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung mit Bezügen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Oesterreich" (citée dans la bibliographie), parue en 2007 et traitant d'un sujet proche du nôtre.

Passons à l'introduction.

INTRODUCTION

La position du Conseil fédéral et l'étendue de la démocratie directe confèrent au régime politique suisse son originalité. Le système politique suisse étant d'un type "sui generis", il convient dans cette introduction de le situer brièvement parmi les autres types de démocraties.

Nous examinerons donc les divers prototypes de régimes politiques, c'est-à-dire les différents paradigmes d'aménagement des rapports entre le parlement et le gouvernement au sein des démocraties libérales. Cela dans l'intention de souligner la position très particulière de l'exécutif fédéral au sein de notre système politique.

Nous aborderons successivement le régime parlementaire (I), le régime présidentiel (II) et le régime suisse (III).

I. Le régime parlementaire

5. *Approche théorique.* Le régime parlementaire se caractérise par le fait que le gouvernement est issu de la majorité du parlement, lequel dispose donc, au moins dans la conception pure du régime, de la prééminence. Le parlement – ou, éventuellement, l'une des Chambres – a la faculté de renverser le gouvernement en lui retirant sa confiance : c'est la responsabilité politique du gouvernement ; cet élément est au cœur de la définition du système parlementaire. En retour, le gouvernement a la possibilité de dissoudre le parlement⁵. D'habitude, il y a encore un personnage neutre, appelé chef de l'Etat, qui reçoit les démissions ou les demandes de dissolution, et qui, dans les limites de ses compétences, s'efforce d'harmoniser le dialogue des deux protagonistes⁶. La limitation voulue par la séparation des pouvoirs est remplacée par l'alternance entre majorité et opposition et c'est à cette dernière que revient le contrôle du pouvoir⁷.

Ce système de gouvernement ne constitue pas le résultat de l'application d'une constitution, mais d'une transformation des institutions, théorisée ensuite au dix-neuvième siècle par les juristes et les politologues.

En Grande-Bretagne, dès 1689, les ministres pouvaient être accusés par la Chambre des communes et jugés par la Chambre des lords en cas de crimes, mais comme ni ceux-ci ni les peines n'étaient définis par un texte, la responsabilité pénale des ministres s'est transformée en responsabilité politique. Ainsi, une politique jugée mauvaise a été assimilée à un crime. "A partir du milieu du dix-huitième siècle, la simple menace d'exercer l'accusation suffit à entraîner la démission des ministres et, à la fin du siècle, il n'est même plus nécessaire d'exprimer cette menace et il suffit d'un vote de défiance. La responsabilité politique est née"⁸.

Ainsi, le régime britannique évolue lentement à partir de la fin du dix-septième siècle pour devenir le premier exemple de régime parlementaire au monde, sans qu'il y ait de constitution

⁵Mahon ("Le principe de la séparation des pouvoirs") in Thürer, Aubert, Müller, 2001 p. 1018 no 15.

⁶Aubert, 1967a p. 399 no 1060.

⁷Mahon ("Le principe de la séparation des pouvoirs") in Thürer, Aubert, Müller, 2001 p. 1018 no 15.

⁸Burdeau, Hamon, Troper, 1999 p. 104.

au sens formel.

Par la suite, en 1791, la France et la Pologne instituent deux régimes parlementaires, puis, en 1809, la Suède met sur pied "la plus ancienne constitution européenne qui parvienne à l'efficacité sur une période probante"⁹. Elle est en vigueur jusqu'à la révision totale de 1974 et elle établit un régime parlementaire.

Le régime parlementaire est notamment répandu dans la plupart des pays d'Europe occidentale ainsi qu'au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Japon et dans l'Union indienne.

La responsabilité politique du Premier ministre ou du gouvernement face au parlement constitue la caractéristique principale du régime parlementaire.

Comme nous l'avons vu, la responsabilité politique diffère des responsabilités civiles et pénales. Elle "est engagée selon une procédure purement politique, c'est-à-dire qu'elle donne lieu à un simple vote par une assemblée. La sanction est alors elle-même politique, c'est l'obligation de démissionner. La responsabilité politique s'analyse donc comme le pouvoir, dont dispose une assemblée, de forcer un ministre à démissionner ou en d'autres termes, comme un pouvoir de révocation"¹⁰ à l'encontre d'un ou plusieurs membres du gouvernement.

Examinons les instruments par lesquels la responsabilité politique est engagée.

La responsabilité peut être mise en jeu soit à l'initiative d'un parlementaire, soit à l'initiative du cabinet. Dans le premier cas, un ou plusieurs parlementaires proposent à leurs collègues le vote d'une 'motion de censure'. Si ce texte est accepté, le gouvernement a l'obligation de présenter sa démission¹¹. Dans la seconde hypothèse, le cabinet soumet un objet (projet de loi ou déclaration de politique générale ou, encore, programme de législature, etc.) au parlement et menace de démissionner si ce texte n'est pas adopté. On appelle cette technique 'question de confiance' parce que le gouvernement demande au parlement de lui manifester sa confiance en adoptant un texte qu'il juge indispensable à la poursuite de sa politique. La question de confiance est employée comme un moyen de pression lorsque le cabinet estime que le texte qu'il dépose ne sera pas adopté spontanément. Si le parlement repousse la question de confiance, le gouvernement doit démissionner¹².

Alternative à la démission, la dissolution est la décision par laquelle la législature d'une assemblée est abrégée.

Le droit de dissolution appartient, selon les cas, au chef de l'Etat ou au gouvernement. Elle s'applique soit à une chambre (Royaume-Uni, Allemagne), soit à deux assemblées (Italie)¹³. La constitution peut soumettre la dissolution à certaines conditions¹⁴.

Aubert résume comme suit le régime parlementaire : "Le gouvernement procède de la majorité du parlement, dont il est une sorte de comité directeur, préposé à la conduite des affaires publiques. Si, sur un point important, il ne trouve plus de majorité qui l'appuie, le gouvernement doit se démettre, ou dissoudre le parlement, et renvoyer les députés devant le corps électoral, dans l'espoir que la nouvelle assemblée lui sera plus favorable"¹⁵.

⁹Lauvaux, p. 492.

¹⁰Burdeau, Hamon, Troper, 1999 p. 101.

¹¹Burdeau, Hamon, Troper, 1999 p. 102.

¹²Burdeau, Hamon, Troper, 1999 p. 102.

¹³Burdeau, Hamon, Troper, 1999 p. 102.

¹⁴Burdeau, Hamon, Troper, 1999 p. 103.

¹⁵Aubert, 1967a p. 399 no 1060.

Il nous semble intéressant de prendre ci-après l'exemple du régime parlementaire allemand.

6. *Généralités sur le régime parlementaire en Allemagne.* Depuis 1949, la République fédérale d'Allemagne constitue un Etat à structure fédérative qui tire ses sources de la Loi fondamentale du 23 mai 1949. La révision de la Loi fondamentale nécessite l'accord des deux tiers des membres du Bundestag et des deux tiers des voix du Bundesrat.

On ne trouve aucun instrument de démocratie directe au niveau de l'Etat central.

Depuis 1990, la République fédérale d'Allemagne est composée de seize Etats fédérés, les Länder.

L'art. 30 de la Loi fondamentale énonce le principe du partage des compétences entre l'Etat fédéral et les Länder en déclarant ces derniers compétents "à moins que la présente Loi fondamentale n'en dispose autrement". L'art. 31 consacre la force dérogatoire du droit fédéral. L'Etat fédéral représente une démocratie représentative dont les organes sont un président, un parlement bicaméral, un chancelier et son gouvernement ainsi qu'une hiérarchie de tribunaux. Le président fédéral est élu par l'Assemblée fédérale qui "se compose des membres du Bundestag et d'un nombre égal de membres élus à la proportionnelle par les représentations du peuple dans les Länder"¹⁶.

Le président fédéral est un chef d'Etat "de type parlementaire, qui assume des fonctions de représentation mais n'exerce aucun pouvoir effectif"¹⁷.

Le parlement comprend le Bundesrat¹⁸ et le Bundestag. Le Bundesrat est l'émanation des Länder et, selon Pactet, "on peut à peine parler de bicaméralisme car le Bundesrat est un organe inter-gouvernemental bien davantage qu'une chambre délibérante"¹⁹. Le gouvernement de chaque Land nomme entre trois et six membres dans le Bundesrat d'une manière pondérée : trois au moins pour les plus petits Länder, quatre pour ceux de plus de deux millions d'habitants, cinq pour ceux de plus de six millions et six pour les Länder totalisant plus de sept millions d'individus²⁰. Les voix de chaque Land sont données en bloc : c'est la voix du gouvernement du Land²¹. Le gouvernement de chaque Land peut révoquer ses représentants.

Le Bundestag représente "l'ensemble du peuple"²². Contrairement aux membres du Bundesrat, ses membres votent sans instruction. La proportionnelle "détermine pratiquement seule la répartition des sièges entre les partis représentés au Bundestag"²³ - mais, néanmoins, quelques députés sont élus selon le mode majoritaire. Ces élections s'effectuent avec un quorum de 5% pour chaque parti²⁴. Bien évidemment, cette règle prévaut pour éviter qu'il y ait une multitude de petits partis ne pouvant soutenir le gouvernement, comme cela a joué un rôle fatal au régime de Weimar. Le Bundestag est élu pour quatre ans²⁵, mais la législature peut être abrégée par la dissolution.

Les deux chambres ont des compétences communes pour la révision de la constitution : tout amendement de la Loi fondamentale nécessite une majorité des deux tiers des membres au Bundestag et des deux tiers des voix au Bundesrat²⁶. Les lois qui ont un "contenu fédératif"²⁷

¹⁶ Art. 54 ch. 3 de cette Loi fondamentale.

¹⁷ Pactet, 2001 p. 186.

¹⁸ Le Bundesrat est inventé en 1867 par Bismarck et repris dans la Constitution du IIème Reich. Il réapparaît en 1919 dans la Constitution de Weimar.

¹⁹ Pactet, 2001 p. 185.

²⁰ Art. 51 ch. 2.

²¹ Art. 51 ch. 3 al. 2.

²² Art. 38 ch. 1 al. 1.

²³ Pactet, 2001 p. 181.

²⁴ Pactet, 2001 p. 182.

²⁵ Art. 39 ch. 1 al. 1.

²⁶ Art. 79 ch. 2.

doivent être approuvées par le Bundesrat. Par contre, pour le reste de la législation, le Bundesrat ne peut opposer qu'un veto suspensif. Le Bundesrat, seul, coopère dans certains cas avec le gouvernement fédéral²⁸.

Le Bundestag élit le chancelier et vote les motions de confiance et de défiance envers lui, sans le concours du Bundesrat.

Les autres membres du gouvernement sont "nommés et révoqués par le président fédéral sur proposition du chancelier fédéral"²⁹ et ce dernier "fixe les grandes orientations de la politique et en assume la responsabilité. Dans le cadre de ces grandes orientations, chaque ministre fédéral dirige son département de façon autonome et sous sa propre responsabilité. Le gouvernement fédéral tranche les divergences d'opinion entre les ministres fédéraux. Le chancelier fédéral dirige les affaires du gouvernement selon un règlement intérieur adopté par le gouvernement fédéral et approuvé par le président fédéral"³⁰.

7. *Les mécanismes parlementaires allemands.* Les rapports entre le Bundestag et le chancelier (et le gouvernement) consacrent les termes de "parlementarisme rationalisé"³¹.

Le chancelier est, en principe, élu sur proposition du président à la majorité des membres du Bundestag³².

Subsidiairement, si le candidat n'est pas élu, le Bundestag peut élire un chancelier à la majorité des votants³³.

Très subsidiairement, "il est procédé (...) à un nouveau tour de scrutin, à l'issue duquel est élu celui qui obtient le plus grand nombre de voix. Si l'élu réunit sur son nom les voix de la majorité des membres du Bundestag, le président fédéral doit le nommer (...). Si l'élu n'atteint pas cette majorité, le président fédéral doit, soit le nommer (...), soit dissoudre le Bundestag"³⁴.

Par ailleurs, "si une motion de confiance proposée par le chancelier fédéral n'obtient pas l'approbation de la majorité des membres du Bundestag, le président fédéral, peut, sur proposition du chancelier fédéral, dissoudre le Bundestag (...). Le droit de dissolution s'éteint dès que le Bundestag a élu un autre chancelier fédéral à la majorité de ses membres"³⁵.

La Loi fondamentale instaure aussi une motion de défiance dite "constructive" : "Le Bundestag ne peut exprimer sa défiance envers le chancelier fédéral qu'en élisant un successeur à la majorité de ses membres et en demandant au président fédéral de révoquer le chancelier fédéral. Le président fédéral doit faire droit à la demande et nommer l'élu"³⁶.

Une telle motion est "destinée à éviter qu'un gouvernement soit renversé par une conjonction de groupes d'opposition incapables de s'allier pour constituer une nouvelle majorité"³⁷.

²⁷ Lauvaux, 1998 p. 603

²⁸ Voir, par exemple, les art. 37 et 80. En 1992, une révision constitutionnelle est effectuée pour renforcer les compétences du Bundesrat dans la perspective d'un transfert de souveraineté à l'Union européenne (Pactet, 2001 p. 183).

²⁹ Art. 64 ch. 1.

³⁰ Art. 65 al. 1 à art. 65 al. 4.

³¹ Voir Pactet, 2001 p. 187; Lauvaux, 1998 p. 611.

³² Art. 63 ch. 1 et 2.

³³ Art. 63 ch. 3.

³⁴ Art. 63 ch. 4.

³⁵ Art. 68 ch. 1.

³⁶ Art. 67 ch. 1.

³⁷ Pactet, 2001 p. 187.

Deux motions de défiance constructive ont eu lieu. La première, en avril 1972, lorsque le chancelier du parti social démocrate, Willy Brandt, à la tête d'un gouvernement de coalition avec le Parti libéral et disposant d'une très petite majorité - qui, de plus, s'était amenuisée suite à des défections -, s'est heurté à une telle motion du parti chrétien-démocrate. Cette dernière a été repoussée de très peu, ce qui a incité Willy Brandt à convoquer les électeurs à la fin de la même année³⁸.

La seconde a pris place en 1982, lorsque le chancelier Helmut Kohl, du parti chrétien-démocrate, a été élu suite à un vote de défiance à l'encontre d'Helmut Schmidt, du parti social démocrate, le parti libéral ayant décidé de s'allier à l'autre parti de droite³⁹.

Quelques mois après chacune de ces motions de défiance constructive et en 2005 a été mise en œuvre une motion de confiance suivie d'une dissolution.

En 1972, le chancelier Willy Brandt, très affaibli par la mince victoire de son parti au Bundestag, n'a eu d'autres possibilités que de recourir à l'arbitrage des électeurs. Il a ainsi engagé sa responsabilité politique tout en demandant à ses ministres de voter contre le gouvernement et, de cette manière, il a été battu, pouvant ainsi demander la dissolution au président et en étant certain de l'obtenir⁴⁰.

En 1982, le chancelier Kohl s'est trouvé dans une situation un peu semblable. En effet, il avait tout intérêt à faire ratifier par les électeurs le renversement d'alliances qui venait de s'effectuer. Engageant sa responsabilité devant la chambre qui l'avait élu, il a été mis en minorité grâce à un subterfuge : précédemment, il avait demandé à "ses" députés de s'abstenir⁴¹.

Le 1^{er} juillet 2005, après que son parti a perdu les élections régionales dans plusieurs Länder, le chancelier social-démocrate Gerhard Schröder, chef de la coalition avec les Verts, décide de poser la question de confiance au Bundestag pour provoquer des élections anticipées. A ce moment-là, 148 députés sociaux-démocrates ou verts s'abstiennent et, ainsi, la motion de confiance échoue ce qui permettra au président fédéral de dissoudre le Bundestag.

Avec Pactet⁴², nous critiquons l'aspect artificiel de ces dissolutions. D'une part, ces dernières "traduisent un véritable détournement de procédure dans la mesure où un chancelier disposant d'une majorité au Bundestag (...) est obligé, pour parvenir à ses fins, de demander à cette majorité de s'abstenir ou même de voter contre lui" - ce qui "doit être considéré comme contraire à l'esprit du régime parlementaire" (...). "D'autre part, elles témoignent d'une faille dans la rationalisation des rapports entre le chancelier et le Bundestag car il est anormal (...) que la dissolution ne puisse être utilisée avec plus de facilité alors qu'elle représente un des mécanismes élémentaires du régime parlementaire. A cet égard, il semble que le système allemand soit victime de sa propre sophistication".

Dans l'ensemble, le système politique de la République fédérale d'Allemagne fonctionne cependant bien et permet l'alternance.

³⁸Pactet, 2001 p. 187.

³⁹Pactet, 2001 p. 189.

⁴⁰Pactet, 2001 p. 187-188.

⁴¹Pactet, 2001 p. 188.

⁴²2001 p. 188.

Passons au régime présidentiel.

II. Le régime présidentiel

8. *Approche théorique.* Le régime présidentiel est décrit par la doctrine presque exclusivement à partir de l'exemple des Etats-Unis d'Amérique et par opposition au régime parlementaire⁴³.

Le gouvernement y est dominé par un homme, qui est le président, issu d'une élection populaire, et qui est aussi le chef de l'Etat. Le président n'a de comptes à rendre qu'à ses commettants, c'est-à-dire au corps électoral.

Le parlement est également issu d'une élection populaire, conçue, il est vrai, d'une autre manière. Il ne peut contraindre le président à la démission (si ce n'est, aux Etats-Unis, par l'effet d'une procédure très lourde [l'*impeachment*], qui n'a encore jamais été utilisée avec succès).

Inversement, le parlement américain n'a rien à craindre du président, qui ne peut abréger son mandat en prononçant sa dissolution.

Les deux pouvoirs sont là, face à face, également invulnérables⁴⁴.

Il y a donc confrontation des deux autorités (...) qui sont dotées toutes deux d'une large légitimité démocratique et sont contraintes à coopérer, parfois sous l'arbitrage du pouvoir judiciaire⁴⁵.

Voilà pour la théorie et maintenant examinons une concrétisation du régime présidentiel.

9. *Le régime présidentiel des Etats-Unis d'Amérique.* Cet Etat à structure fédérative⁴⁶ existe depuis le 1er janvier 1789, date de l'entrée en force de sa constitution, la plus ancienne des constitutions écrites en vigueur aujourd'hui⁴⁷ et, aussi, une des plus rigides!

La procédure de révision de cette constitution est décrite à l'art. V comme suit : "Le Congrès, toutes les fois que les deux tiers des membres des deux chambres le jugeront nécessaire, proposera des amendements à cette constitution ou bien, si les législatures des deux tiers des Etats en font la demande, il réunira une convention pour proposer des amendements ; ces amendements, dans un cas comme dans l'autre, seront validés à tous égards et en tout point, comme partie intégrante de cette constitution, quand ils auront été ratifiés par les législatures des trois quarts des Etats, ou par les trois quarts des conventions réunies à cet effet dans chacun des Etats, selon que l'un ou l'autre mode de ratification aura été proposé par le Congrès"⁴⁸. Ce même article stipule aussi qu'aucun Etat "ne pourra être privé, sans son consentement, de l'égalité de suffrage au Sénat".

On ne trouve aucun instrument de démocratie directe au niveau de l'Etat central (l'Union). Les Etats-Unis d'Amérique comprennent actuellement cinquante Etats fédérés⁴⁹. Ces derniers ont toutes les compétences que la constitution fédérale n'attribue pas à l'Union⁵⁰.

⁴³Burdeau, Hamon, Troper, 1999 p. 105.

⁴⁴Aubert, 1967a p. 399 no 1059.

⁴⁵Mahon ("Le principe de la séparation des pouvoirs") in Thürer, Aubert, Müller, 2001 p. 1018 no 16.

⁴⁶Les auteurs de la constitution des Etats-Unis peuvent être considérés comme "les inventeurs du fédéralisme moderne" (Lauvaux, 1998 p. 217).

⁴⁷Lauvaux, 1998 p. 217.

⁴⁸Art. V.

⁴⁹En plus de ces cinquante Etats fédérés, mentionnons le district fédéral de Columbia, sur le territoire duquel se trouve la capitale de l'Union, et divers territoires et possessions.

⁵⁰Art. I, section VIII, et Xème amendement.

Pour ce qui est des autorités centrales, la constitution instaure un Congrès bicaméral, un président et une Cour suprême⁵¹, ces trois pouvoirs étant strictement séparés.

Nous allons examiner le Congrès, le président et les rapports entre ces deux organes.

10. *Le Congrès.* Le Congrès comprend le Sénat, émanant des Etats fédérés, et la Chambre des représentants, qui représente l'équivalent de notre Conseil national – en fait, nos pères fondateurs, en 1848, après avoir longtemps hésité, n'ont fait que reprendre le bicamérisme inventé outre-Atlantique environ soixante ans auparavant.

Le Sénat est "composé de deux sénateurs pour chaque Etat"⁵², donc actuellement de cent sénateurs. Depuis 1913, ils sont élus au suffrage universel direct (scrutin majoritaire uninominal à un tour) et le Sénat est renouvelé par tiers tous les deux ans⁵³.

Depuis 1929, la Chambre des représentants se compose de quatre cent trente-cinq membres, à côté desquels siègent cinq délégués qui représentent le district fédéral et les territoires associés. Ces cinq personnes participent aux séances plénières sans droit de vote mais peuvent voter dans les commissions⁵⁴. Les représentants sont répartis entre les Etats au *pro rata* de la population; l'Etat du Vermont, qui est parmi les moins peuplés, a un représentant et l'Etat le plus fort du point de vue démographique, la Californie, en a cinquante-trois. Dans leur Etat, les représentants sont élus pour deux ans, au suffrage universel direct au scrutin majoritaire uninominal à un tour⁵⁵.

En matière législative, les deux Chambres sont sur un pied de stricte égalité l'une envers l'autre⁵⁶. Mais le bicamérisme n'est pas parfait : le Sénat a le pouvoir d'autoriser la ratification des traités, à la majorité des deux tiers des sénateurs présents⁵⁷, et la faculté d'approuver, à la majorité simple, un grand nombre de nominations faites par le président; ainsi le Sénat accepte ou refuse le choix des juges à la Cour suprême, des ambassadeurs⁵⁸, etc.; Pactet relève que cette approbation est parfois refusée⁵⁹.

11. *Le président.* Il est, dans les faits, élu directement par l'ensemble du corps électoral, selon un procédé original et complexe, qui comporte deux phases : la préparation de l'élection et l'élection proprement dite.

La préparation de l'élection a lieu dès le mois de février de chaque année bissextile et dure jusqu'à l'été; à ce moment-là, les deux grands partis, à savoir le parti républicain et le parti démocrate désignent chacun un candidat à la présidence et un second à la vice-présidence qui, le cas échéant et si nécessaire, remplacera le président.

⁵¹Ce tribunal est composé de neuf membres, dont un président, le Chief Justice (Pactet, 2001 p. 238). Ces neuf magistrats sont nommés par le président des Etats-Unis avec l'aval du Sénat (voir ci-dessous) et sont inamovibles sous réserve de la très lourde procédure d'Impeachment (voir ci-dessous).

⁵²Art. I, section III.

⁵³Pactet, 2001 p. 233.

⁵⁴Lauvaux, 1998 p. 249.

⁵⁵Pactet, 2001 p. 231.

⁵⁶Pactet, 2001 p. 233.

⁵⁷Pactet, 2001 p. 233-234.

⁵⁸Pactet, 2001 p. 234.

⁵⁹Pactet, 2001 p. 234.

La date-clé dans le mécanisme de l'élection proprement dite est le scrutin du mardi suivant le premier lundi de novembre de la même année. A cette date, les électeurs élisent les grands électeurs. Ces derniers s'engagent à voter, lors du scrutin définitif, qui a lieu en décembre, soit pour le candidat républicain, soit pour le candidat démocrate. Le mandat des grands électeurs est devenu impératif, en vertu de ce qui constitue une véritable "coutume constitutionnelle"⁶⁰.

L'élection des grands électeurs a lieu selon le scrutin majoritaire plurinominal à un tour. Le nombre des grands électeurs dans chaque Etat correspond au nombre des représentants et des sénateurs dont l'Etat en question dispose au Congrès; étant donné que la Chambre des Représentants comprend 435 membres, et le Sénat 100 et que le district fédéral de Columbia s'est vu octroyer trois mandats, le total des grands électeurs est de 538.

Ainsi, par exemple en Californie, celui des deux grands partis qui a le plus de voix obtient le total des 55 grands électeurs qui sont attribués à cet Etat.

Le président a un mandat de quatre ans et il est rééligible une fois. Selon le XXIIème amendement, si le vice-président est appelé à la fonction exécutive suprême durant les deux dernières années du mandat de quatre ans, il peut encore être président durant huit ans au maximum. Donc, personne ne peut être président pendant plus de dix ans.

Ajoutons encore que le président prend ses fonctions le 20 janvier suivant la réunion décisive des grands électeurs.

Le président est le chef de l'exécutif fédéral mais, en fait, "il est bien davantage que cela car, élu par l'ensemble de la nation, il est le principal titulaire du pouvoir politique"⁶¹.

Le président des Etats-Unis d'Amérique assume les pouvoirs de chef de l'Etat et ceux de chef de gouvernement⁶². Il est le chef des armées bien que le Congrès ait la compétence de lever les troupes, d'accorder les crédits militaires nécessaires, de déclarer la guerre et d'utiliser les forces armées lors de conflits internationaux⁶³. Il peut conclure les traités, mais leur ratification dépend du Sénat et c'est au Congrès qu'il appartient de réglementer le commerce avec les Etats étrangers⁶⁴. Il a d'importantes compétences de nominations, mais les nominations les plus importantes doivent être approuvées par le Sénat⁶⁵. Enfin, le président dispose d'un droit de veto comme nous le verrons ci-dessous.

En plus du président et du vice-président, nous trouvons les ministres (secrétaires d'Etat) chargés de diriger les différents départements de l'administration – qui, en 1995, comprend 3 000 000 d'agents, des conseillers personnels et "de nombreux et importants organismes"⁶⁶.

Le président détient "la plénitude du pouvoir gouvernemental et il en dispose seul, sans partage avec les membres de son équipe. Ceux-ci ne constituent pas, on le sait, un organe collégial. Chacun d'eux ne relève que du président qui l'a nommé et peut le révoquer. Sans doute le président peut-il réunir les ministres et leur demander leur avis mais en cas de désaccord c'est sa volonté qui prévaut, quand bien même il serait seul de son avis"⁶⁷.

⁶⁰Pactet, 2001 p. 226.

⁶¹Pactet, 2001 p. 229.

⁶²Pactet, 2001 p. 230.

⁶³Pactet, 2001 p. 230.

⁶⁴Pactet, 2001 p. 230.

⁶⁵Pactet, 2001 p. 230.

⁶⁶Pactet, 2001 p. 229.

⁶⁷Pactet, 2001 p. 230.

12. *Les relations entre le Congrès et le président.* Le président n'a pas l'initiative des lois⁶⁸, mais peut opposer son *veto* aux lois votées par le Congrès. Ce dernier ne peut passer outre le veto présidentiel que si chacune de ses deux chambres revote le texte de la loi à la majorité des deux tiers; soulignons que le Congrès ne peut rien faire face aux *vetos* présidentiels intervenant dans les dix jours précédant l'ajournement du parlement⁶⁹.

Le chef de l'Etat ne peut dissoudre ni la Chambre des représentants ni le Sénat. Inversement, le Congrès ne peut mettre en cause la responsabilité politique du Président ni celle de ses ministres bien qu'une procédure de destitution, l'*impeachment*, soit consacrée par la Constitution américaine. Mais il s'agit d'une procédure spéciale de caractère pénal, pour délit contre l'Etat, et non pas d'une responsabilité politique - à l'inverse de ce qui s'est passé au Royaume-Uni où une procédure assez semblable s'est transformée en système de responsabilité politique dans la première moitié du dix-neuvième siècle.

Si le Président commet un acte de trahison, de concussion ou un autre crime ou délit grave, la Chambre des Représentants décide à la majorité simple de la mise en accusation, c'est-à-dire de la question de savoir si le Président doit être jugé et, si sa décision est positive, le Sénat peut le relever de ses fonctions à la majorité qualifiée des deux tiers des voix de ses membres. Cette procédure n'a été mise en oeuvre, jusqu'ici, que trois fois, mais elle n'a jamais abouti.

- Le premier cas d'une tentative d'*impeachment* remonte au temps des séquelles de la guerre de sécession. Andrew Johnson, vice-président républicain, devenu président suite à l'assassinat d'Abraham Lincoln, en 1865, est un anti-ségrégationiste modéré ; il vient lui-même du sud et s'oppose à ce que le nord impose d'une façon trop drastique la reconstruction aux Etats sécessionnistes du sud. Un litige survient à l'occasion du licenciement d'un ministre par Andrew Johnson. C'est alors que la Chambre des Représentants déclenche pour la première fois, en 1868, la procédure d'*impeachment* prévue par la Constitution de 1787. La Chambre du peuple décide la mise en accusation par 128 contre 47, mais le Sénat manque d'une voix la majorité des deux tiers requise pour destituer le Président (35 contre 19). Une décision opposée aurait pu entraîner le régime américain vers le parlementarisme⁷⁰.

- Il a fallu attendre plus d'un siècle pour que cette procédure soit sur le point d'être à nouveau mise en oeuvre. Après l'affaire du "Watergate" - il s'agit de l'intrusion de militants républicains dans l'immeuble du Watergate, siège du parti démocrate lors de la campagne présidentielle de 1972 -, le président Richard Nixon, républicain, est mis en accusation par la commission des affaires judiciaires de la Chambre des représentants, en juillet 1974, pour abus de pouvoir et obstruction à la justice due, notamment, à un refus de comparaître. Lâché par ses amis politiques, Richard Nixon est acculé à la démission le 9 août 1974 avant que la Chambre des représentants n'approuve les conclusions de sa propre commission⁷¹.

- Enfin, en septembre 1998, le procureur Starr remet au Congrès un rapport décrivant divers chefs d'accusation possibles - mensonge, obstruction à la justice, etc. - à l'encontre du président Bill Clinton et liés à divers développements judiciaires prenant leur source indirecte dans la vie privée du chef de l'Etat. En octobre de la même année, la Chambre des

⁶⁸Pactet, 2001 p. 236.

⁶⁹Pactet, 2001 p. 236.

⁷⁰Voir Lauvaux, 1998 p. 201ss. no 65.

⁷¹Voir Lauvaux, 1998 p. 286ss. no 90.

représentants décide l'ouverture d'une enquête et, en décembre, vote la mise en accusation du Président pour entrave à la justice et parjure. Au début de l'année suivante, le Sénat se trouve dans l'impossibilité d'obtenir la majorité nécessaire des deux tiers et abandonne⁷². Cet épisode n'a finalement servi qu'à discréditer le président.

Les rapports entre le chef de l'Etat, le Sénat et la Chambre des représentants dépendent bien sûr de leur couleur politique, mais Pactet relève que, dans toutes les hypothèses, le système peut fonctionner⁷³. Même s'il est confronté à des majorités réservées ou hostiles, le président garde "son rôle d'élément moteur et dirigeant"⁷⁴. Cependant, le Congrès incarne avant tout un contre-pouvoir très efficace et exerce un contrôle très actif et diversifié par ses commissions et, notamment, ses commissions d'enquête. Enfin, et c'est un élément relativement récent et favorisant l'équilibre entre le législatif et l'exécutif, chaque membre du Congrès dispose d'une équipe d'experts étoffée et qualifiée qui permet aux sénateurs et aux représentants d'exercer un contrôle efficace.

13. *Conclusions.* Le parlement et le gouvernement sont indépendants l'un de l'autre ou, autrement dit, les pouvoirs sont fortement séparés, au moins en théorie. Le législatif et l'exécutif jouissent chacun d'une grande légitimité démocratique.

Les deux pouvoirs sont donc "invulnérables"⁷⁵ l'un par rapport à l'autre. Outre le cloisonnement des pouvoirs, le président est aussi freiné par la structure fédérale. Etant donné la taille et la complexité de l'administration fédérale, la grande partie aussi bien de la préparation que de l'exécution des décisions échappe au président. Parfois, des pans entiers de l'administration deviennent de véritables Etats dans l'Etat comme le complexe militaro-industriel qui joue un rôle décisif, ce qui a été le cas par exemple pendant la guerre du Vietnam, et qui échappe à l'emprise présidentielle.

Voilà achevée notre brève esquisse du régime parlementaire et du régime présidentiel. Avant de présenter les particularités de notre système politique, précisons qu'il existe entre le régime présidentiel et le régime parlementaire le régime mixte qui combine des éléments de ces deux systèmes, comme la République de Weimar ou la Vème République française.

III. Le régime politique suisse

14. *Le caractère directorial.* Comme nous l'avons mentionné, le régime directorial qui prévaut en Suisse au niveau fédéral, et dans les vingt-six cantons avec quelques différences, forme une catégorie *sui generis*.

Certains auteurs le nomment parfois "collégial" au lieu de "directorial", parce que, dans les rares illustrations de ce paradigme qu'ils rencontrent, tous les membres du gouvernement sont sur pied d'égalité⁷⁶.

D'autres auteurs, plus nombreux⁷⁷, qualifient le système suisse de "régime d'assemblée" insistant sur le fait que le parlement "désigne et contrôle le Conseil fédéral, et que pourtant celui-ci est indépendant"⁷⁸. Mais Duhamel relève que "l'Assemblée fédérale ne siège que de

⁷²Pactet, 2001 p. 231.

⁷³Pactet, 2001 p. 235.

⁷⁴Pactet, 2001 p. 235.

⁷⁵Aubert, 1967a p. 399 no 1059.

⁷⁶Voir Aubert, 1967a p. 400 no 1062, qui estime aussi que "collégial" est inadéquat en ce sens. Pour le sens que nous donnons à ce terme, voir no 15.

⁷⁷Burdeau, Hamon, Troper, 1999 p. 98-99; Duhamel, 2000 p. 240-241; Gicquel, 1991 p. 347.

⁷⁸Burdeau, Hamon, Troper, 1999 p. 99.

façon intermittente. Le Conseil fédéral dirige en fait les affaires du pays. Ses membres, élus pour quatre ans, sont reconduits"⁷⁹.

Cet éminent constitutionnaliste veut dire que si formellement notre régime est d'assemblée, la pratique est différente. L'expression "régime d'assemblée" nous semble donc aussi inadéquate et nous maintenons celle de "régime directorial".

Etymologiquement, cette locution est également très appropriée : notre régime constitutionnel a été très fortement marqué par la constitution de l'An III, dite aussi "constitution directoriale", qui institue un parlement bicaméral et un exécutif collégial - nous entendons par ce mot, un gouvernement d'égaux -, "dont les membres sont individuellement désignés par le parlement et qui agissent sous son contrôle, sans qu'il dispose pour autant, d'après les textes, d'un pouvoir de révocation"⁸⁰.

Le régime directorial institue un gouvernement, habituellement collégial, qui n'encourt aucune responsabilité politique devant le parlement, mais qui "est tenu en dernière instance d'opérer dans le plan"⁸¹ de celui-ci. Il prévoit un pouvoir d'instruction⁸² du parlement sans qu'il n'y ait subordination pure et simple du gouvernement. Les deux organes sont habitués de longue date à coopérer, même s'ils n'ont pas toujours les mêmes opinions.

Que se passe-t-il si un désaccord survient entre les chambres fédérales et le gouvernement? Celui-ci ne démissionne pas mais modifie sa politique dans le sens voulu par l'Assemblée fédérale. S'il n'opère aucun changement, celle-ci pourrait refuser systématiquement le budget ou les projets de lois élaborés par lui. Au lieu de parler "d'une logique de soumission, peut-être vaut-il mieux parler d'une logique d'auto-limitation"⁸³ ou, comme l'indique Duverger, d'une "forme spéciale de collaboration des pouvoirs"⁸⁴!

15. *Le caractère collégial.* Le second trait spécifique du Conseil fédéral réside dans sa composition collégiale. La collégialité existe bel et bien à l'étranger, mais elle revêt ici une autre signification : elle implique que tous les membres du gouvernement doivent se conformer aux décisions prises, même s'ils ont une autre opinion.

L'art. 177 al. 1 de la Cst. dispose que notre gouvernement "prend ses décisions en autorité collégiale". Le Conseil fédéral est composé d'une manière collégiale, c'est-à-dire que ses sept membres sont égaux en droit, sous réserve du président qui peut avoir la primauté dans certains cas. Cet article n'admet point de chef comparable au président des Etats-Unis d'Amérique ou à un Premier ministre dans les régimes parlementaires. Les décisions sont prises en commun. Aucun de ses membres ne peut nommer, instruire ou révoquer ses collègues. Voilà ce que représente la collégialité en droit suisse; elle s'entend autant avant qu'après la prise de décision; à l'étranger, cette notion n'implique pas l'égalité.

La collégialité au sens ancien - dans laquelle nous retrouvons une troisième acception de ce terme - désigne un autre mode d'organisation d'un gouvernement d'égaux. Les magistrats se scindent dans diverses commissions qui ont chacune pour tâche de diriger un secteur d'activité. Ces commissions sont donc composées de quelques membres du gouvernement et il y a autant de commissions que de domaines à gérer. Cependant, les décisions les plus importantes doivent tout de même être prises par le gouvernement *in corpore*. Ainsi, les

⁷⁹Duhamel, 2000 p. 240.

⁸⁰Grewe et Ruiz Fabri, 1995 p. 380.

⁸¹Lauvaux, 1998 p. 180-181.

⁸²Lauvaux nous apprend que le sens originel du mot "directoire" est "instruction" (Lauvaux, 1998 p. 181).

⁸³Grewe et Ruiz Fabri, 1995 p. 381.

⁸⁴Duverger, 1988 p. 340.

membres du collège prennent certaines décisions ensemble et participent individuellement à une ou à plusieurs commissions qui dirigent un secteur d'activité déterminé.

16. *Le caractère départemental.* Le Conseil fédéral est aussi organisé selon le système départemental qui veut que le collège *in corpore* prenne les décisions les plus importantes et que chaque magistrat dirige, en plus, un secteur d'activités. Il signifie que les sept conseillers fédéraux sont individuellement chef d'un département et ont ainsi une position double : d'une part, ils sont chacun membre de l'autorité exécutive suprême et prennent, à ce titre, les décisions les plus importantes; d'autre part, ils dirigent chacun un des sept départements.

L'article 177 Cst. consacre le régime départemental. Son alinéa 2 dispose que "pour la préparation et l'exécution des décisions, les affaires du Conseil fédéral sont réparties entre ses membres par département". L'alinéa 3 de cet article prévoit que "le règlement des affaires peut être confié aux départements ou aux unités administratives qui leur sont subordonnées; le droit de recours doit être garanti".

Les particularités principales de notre régime politique et du Conseil fédéral ayant été sommairement décrites, passons au cœur de notre sujet, à savoir, l'histoire de la composition du gouvernement suisse, en commençant par la genèse du Conseil fédéral.

PREMIERE PARTIE :

LA GENESE DU CONSEIL FEDERAL

CHAPITRE I : LA SUISSE AVANT 1798

L'histoire politico-constitutionnelle antérieure à l'année 1798 n'a laissé que peu de traces dans nos institutions de droit public et le point de départ de la genèse du Conseil fédéral est à rechercher dans la philosophie des Lumières et dans la Révolution française de 1789 qui a marqué indéniablement une rupture.

Nous nous bornerons à présenter, après l'introduction (I) et la description sommaire du seul organe commun à la Confédération d'Etats que forme la Suisse de l'ancien régime, la Diète (II), le pouvoir dans les cantons à Landsgemeinde (III.1) et l'accaparement des organes de l'Etat par de vieilles familles patriciennes ou des corporations dans les autres cantons (III.2). Ensuite viendront les conclusions (IV).

I. Introduction

17. *Remarques épistémologiques.* A la fin du dix-huitième siècle en Suisse, il n'existe aucune constitution formelle comme nous l'entendons aujourd'hui. Il y a bien un droit constitutionnel au sens matériel, mais les sources des règles fondamentales relatives à l'Etat sont à rechercher dans un enchevêtrement d'alliances, de privilèges royaux, de coutumes, d'usages et de décisions des autorités⁸⁵.

Des principes aussi importants que celui de la division entre droit public et droit privé, ou celui de la séparation des pouvoirs ou encore la notion de droit subjectif n'existent pas à cette époque et, par conséquent, il est un peu artificiel de reconstituer la réalité avec des concepts du droit positif moderne⁸⁶.

Etudions très brièvement le seul organe commun à l'ensemble de la Confédération, la Diète, avant de traiter du pouvoir dans les cantons⁸⁷.

II. La Diète

18. *Composition, compétences et fonctionnement de cet organe.* Au niveau confédéral, nous ne trouvons ni parlement ni gouvernement. Le seul organe commun, la Diète⁸⁸, consiste en une réunion de représentants des treize cantons et, parfois, des alliés.

Ces ambassadeurs sont munis d'instructions⁸⁹ et, en fait, seules les décisions ayant recueilli l'unanimité sont suivies d'effet dans tous les cantons.

La Diète délibère à huis clos de la politique étrangère et des affaires confédérales⁹⁰.

⁸⁵Peyer, 1978 p. 2.

⁸⁶Peyer, 1978 p. 2ss.

⁸⁷Les cantons, au nombre de treize depuis 1513, ne sont pas unis par un seul pacte, mais par plusieurs; le plus vieux, conclu entre les cantons d'Uri et de Schwyz et les demi-cantons de Nidwald et d'Obwald, remonte à 1291. Aubert signale que même si aucun pacte ne lie les treize cantons entre eux, il y a, néanmoins, "quelques textes d'application quasi générale" (Aubert, 1967a p. 2 no 2).

Les huit cantons les plus anciens (Uri, Schwyz, Unterwald, Lucerne, Zurich, Glaris, Zoug et Berne) ont une position supérieure par rapport à ceux de Fribourg, de Soleure, de Bâle, de Schaffhouse et d'Appenzell.

Les alliés dont, notamment, le Valais, la Ville de Genève, celle de Bienne, celle de Saint-Gall et les Liges Grisonnes, ne se distinguent parfois qu'avec peine des cinq derniers cantons.

Les baillages sont des colonies. Ils sont soit individuels, c'est-à-dire qu'ils n'appartiennent qu'à un seul canton comme la plus grande partie du pays de Vaud ou l'Ouest de l'Argovie qui sont des propriétés bernoises, soit communs s'ils sont sous la tutelle de plusieurs cantons comme la Thurgovie (voir Aubert, 1967a p. 1-2 nos 1-3).

⁸⁸Tagsatzung en allemand. Voir Aubert, 1967a p. 2-3 no 4; Aubert, 1975 p. 7-8 no 1; Kölz, 1992a p. 7-8.

⁸⁹Peyer, 1978 p. 104.

D'habitude, le bourgmestre de Zurich la préside depuis la fin du quinzième siècle et a, surtout, des compétences de représentation auprès des puissances étrangères.

Remarquons que, pendant les guerres confessionnelles, il y a même eu deux Diètes, l'une pour les catholiques, l'une autre pour les protestants.

Examinons un peu plus longuement le pouvoir dans les cantons.

III. Le pouvoir dans les cantons

1. L'organisation du pouvoir dans les cantons à *Landsgemeinde*

19. *Les Landsgemeinden et les Landammänner*. Dans les cantons d'Uri, de Schwyz, d'Obwald, de Nidwald, de Glaris, de Zoug et dans les deux demi-cantons d'Appenzell, le pouvoir suprême est confié à une *Landsgemeinde*.

Les *Landsgemeinden* sont historiquement issues des sociétés d'*allmends* du moyen-âge. Elles représentent le pouvoir suprême des cantons. Les *Landsgemeinden* légifèrent, déclarent la guerre et la paix, prennent des décisions en matière de finances, et surtout, elles élisent le *Landammann*, les juges et autres magistrats⁹¹.

Les pouvoirs ne sont pas séparés et, pour participer à la *Landsgemeinde* ou pour être *Landammann*, il faut souvent être propriétaire et bourgeois du canton; les confédérés et les naturalisés qui ne possédaient aucune propriété foncière ne jouissaient pas des droits politiques⁹².

A la tête du gouvernement, il y a donc un *Landammann*⁹³.

Dans le canton de Schwyz notamment, le *Landammann* préside la *Landsgemeinde* ainsi que plusieurs commissions formées d'un nombre variable de membres et chargées, chacune, de diriger un secteur d'activités. Hormis la présence du *Landammann* à la tête du gouvernement, cet exécutif représente une préfiguration du système collégial au sens ancien (no 15)⁹⁴.

20. *Ces Landsgemeinden ne représentent pas de véritables démocraties*. Les cantons à *Landsgemeinde* sont en fait des démocraties collectives, des démocraties de groupes (*kollektiv- genossenschaftliche Demokratien* écrit Kölz⁹⁵) et non pas des démocraties basées sur l'individu libre et autonome auquel pensent les philosophes des Lumières.

En effet, les citoyens sont insérés au sein d'une famille, d'une lignée ou d'un clan et c'est là que se prennent les décisions. Souvent, ces familles trouvent un consensus entre elles. Les citoyens sont emprisonnés dans la cellule familiale ou communautaire. En raison de ces structures et de l'atmosphère lors des *Landsgemeinden*, des voix minoritaires ou isolées s'élèvent d'autant moins facilement qu'on y vote à main levée.

De plus, dès le début du 17ème siècle, ces cantons sont aussi touchés par le processus d'aristocratisation qui s'étend à toute l'Europe: les charges officielles sont dès lors accaparées par quelques "familles spécialisées dans la conduite de l'Etat"⁹⁶.

Passons aux autres cantons.

⁹⁰ Aubert, 1967a p. 2-3 no 4.

⁹¹ Kölz, 1992a p. 11.

⁹² Kölz, 1992a p. 10-11.

⁹³ Voir Kölz, 1992a p. 10-11.

⁹⁴ Reding-Biberegg, 1912 p. 117ss.

⁹⁵ Kölz, 1992a p. 11.

⁹⁶ Peyer, 1978 p. 112. Trad. de l'auteur.

2 L'organisation du pouvoir dans les cantons dominés par de vieilles familles patriciennes ou dirigés par des corporations

21. *Ces cantons n'ont pas non plus des institutions démocratiques.* Sous l'ancien régime, les cantons de Berne, Lucerne, Fribourg, Soleure et l'allié qu'est Genève sont dominés par de vieilles familles patriciennes tandis que ceux de Zurich, Bâle, Schaffhouse et Saint-Gall, lequel est à la fois un allié et un pays sujet, sont dirigés par des corporations. L'autorité la plus haute est constituée par un Grand conseil élu soit par les membres des familles régnantes soit par ceux des corporations. Le Petit conseil n'en a pas moins une très grande influence sur la composition du Grand conseil. Celui-ci, composé de 60 à 200 membres selon les cantons⁹⁷, légifère, a le droit de légation passif et actif, prend les décisions les plus importantes en matière gouvernementale (déclaration de guerre ou de paix, alliances, nomination de baillis) et élit le Petit conseil⁹⁸.

Les Grands conseils siègent à huis clos et peu fréquemment⁹⁹. Les lois ne sont pas systématiquement publiées¹⁰⁰.

Le Petit conseil, formé de 20 à 50 magistrats¹⁰¹ selon le lieu, et emmené par un ou deux *Bürgermeister*, est lui-même dirigé par une commission réunissant une partie de ses membres, le Conseil secret, qui représente pour ainsi dire "'l'esprit' de la conduite de l'Etat"¹⁰² et qui fixe les séances du Petit conseil; parfois même, il agit seul.

Le Petit conseil et le Conseil secret se réunissent une fois par semaine. Si dans les cantons de Berne, Lucerne, Soleure, Fribourg, les membres du Petit et du Grand conseil ainsi que du Conseil secret proviennent d'un nombre restreint de familles patriciennes, la cooptation est très fréquente.

Dans les cantons de Zurich, Bâle et Schaffhouse, les corporations choisissent les magistrats. D'ailleurs, les petits conseillers continuent habituellement de faire partie du Grand conseil¹⁰³.

Il s'agit de régimes politiques dans lesquels l'exécutif, c'est-à-dire le Petit conseil et, surtout, le Conseil secret prédominent. Ces deux organes administrent plus qu'ils ne gouvernent, mais ils réussissent néanmoins à mâter toutes les révoltes. Le processus d'aristocratisation évoqué ci-dessus (no 20) touche progressivement aussi bien les cantons à corporations que ceux dominés par des familles patriciennes, même si le phénomène est plus marqué chez ces derniers¹⁰⁴. Ces "aristodémocraties"¹⁰⁵ constituent en fait des démocraties formelles et oligarchiques.

Nous pouvons encore apporter les conclusions suivantes.

IV. Conclusions

22. *Faible portée des institutions de l'ancien régime.* Ces institutions n'influenceront que très peu les travaux constitutionnels ultérieurs. Certes, les *Landsgemeinden* demeureront et les petits conseils déteindront un peu sur les Conseils d'Etat des cantons régénérés et, partant, sur

⁹⁷Peyer, 1978 p. 108.

⁹⁸Kölz, 1992a p. 9.

⁹⁹Peyer, 1978 p. 109.

¹⁰⁰Kölz, 1992a p. 16.

¹⁰¹Peyer, 1978 p. 108.

¹⁰²Kölz, 1992a p. 10. Trad. de l'auteur.

¹⁰³Kölz, 1992a p. 10.

¹⁰⁴Kölz, 1992a p. 10.

¹⁰⁵Peyer, 1978 p. 146.

le Conseil fédéral, mais ne nous y trompons pas : "les institutions de l'Helvétique ont leur histoire et leurs racines en France"¹⁰⁶. Examinons donc maintenant les textes élaborés par les révolutionnaires outre-Jura, textes qui auront une grande influence sur notre pays.

¹⁰⁶Dürsteler, 1911 p. 11.

CHAPITRE II : L'INFLUENCE DE LA REVOLUTION FRANCAISE

Poussé par des difficultés financières, Louis XVI convoque les états généraux le 5 mai 1789. Il ne se doute pas qu'en procédant de la sorte, il va mettre fin à la monarchie absolue et que, le 17 juin, cette assemblée consultative s'autoproclamera Assemblée nationale constituante. Ce sera le début de la Révolution française.

Nous n'allons pas retracer ici l'histoire de cette révolution, mais exposer brièvement les constitutions élaborées en France à cette époque puisqu'elles seront déterminantes dans notre propre histoire constitutionnelle et, aussi, plus spécifiquement, dans la genèse du Conseil fédéral.

Ainsi, nous présenterons la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 (I) et la Constitution du 3 septembre 1791 (II), textes adoptés par l'Assemblée nationale constituante; puis, l'avènement de la Convention (III) - qui dirige la France du 21 septembre 1792 au 26 octobre 1795 – et les trois Constitutions produites par cette assemblée, à savoir la Constitution girondine des 15 et 16 février 1793 (IV), la Constitution montagnarde du 24 juin 1793 (V) et la Constitution directoriale du 22 août 1795 (VI); enfin, les conclusions de ce chapitre (VII).

Avertissons que divers groupes politiques dominant successivement la France. D'abord, dès 1789, les jacobins, desquels sortent, sous la Législative, les girondins qui dominent la Convention jusqu'au mois de juin 1793. Puis les montagnards prennent le relais jusqu'au 27 juillet 1794, la fin de la Convention étant conduite par les thermidoriens.

I. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

23. *Généralités.* Le texte de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹⁰⁷, proclamé le 26 août 1789 par l'Assemblée nationale constituante, comporte un préambule et dix-sept articles qui consacrent la liberté d'expression, la liberté religieuse, la liberté de la presse, le principe d'égalité, la garantie de la propriété, le droit de résistance à l'oppression, le principe de la légalité et celui de la non-rétroactivité des lois pénales, la présomption d'innocence ainsi que le devoir d'obéir à la loi et de payer les impôts.

L'influence des penseurs de l'école du droit naturel comme Grotius, Puffendorf, Wolf ou Vattel¹⁰⁸ et de celle des Lumières comme Locke, Montesquieu ou Rousseau ressort de la Déclaration; l'idée que la personne est titulaire de droits antérieurs et, même, supérieurs à l'Etat apparaît clairement¹⁰⁹.

¹⁰⁷Le texte se trouve notamment chez Duverger, 1986 p. 17-18.

¹⁰⁸Burdeau, Hamon, Troper, 1999 p. 292.

¹⁰⁹Voici quelques exemples du caractère transcendant des droits fondamentaux dans ce texte : "Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs; (...)" (début du préambule); "Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune." (art. 1); "Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la

Cette déclaration a une importance décisive et sa portée est universelle, car ceux qui la rédigent n'entendent pas seulement établir les droits des citoyens français, mais de tous les êtres humains¹¹⁰. Examinons quelques articles en rapport avec les institutions politiques.

24. *Examen de quelques articles "politiques"*. L'article 3 dispose : "Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation". Louis XVI est ainsi légitimé par la nation et non plus par la divinité. L'article 6 énonce la démocratie soit directe, soit représentative ("La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation"). Cet article prévoit aussi le libre accès aux charges publiques, qui représente un élément fondamental du principe d'égalité.

Les articles 12 à 14 établissent le "lien" entre "garantie des droits, force publique et contribution"¹¹¹ et énoncent le principe de la proportionnalité ainsi que celui de la nécessité du consentement des citoyens à la levée d'impôt, consentement exprimé soit directement soit par le truchement de représentants.

Enfin, l'article 16 pose le principe de la séparation des pouvoirs ou, autrement dit, postule qu'un cloisonnement entre les pouvoirs est indispensable à un Etat démocratique et que la concentration de l'autorité, soit personnelle, soit institutionnelle constitue un danger pour les libertés.

25. *Caractère naturel de ces droits*. En plus des règles que nous avons brièvement évoquées, qui sont des normes que doivent respecter les organes politiques, la Déclaration "affirme et définit les droits que l'homme tient de sa nature même et qui, comme tels, échappent à l'emprise du pouvoir politique"¹¹². C'est l'affirmation et la définition de ces droits, qui expriment le mieux la philosophie constitutionnelle des révolutionnaires et qui auront le plus d'influence.

En plus de cette déclaration, l'Assemblée nationale constituante élabore aussi une constitution.

II. La Constitution du 3 septembre 1791

26. *Généralités*. Cette constitution¹¹³ est en vigueur du 1er octobre 1791 au 10 août 1792.

Comme nous allons le voir, elle est plus proche des idées de Locke et de Montesquieu que de celles de Rousseau. Ainsi, ce texte ne contient aucun élément de démocratie directe. Par ailleurs, l'Etat instauré par cette première constitution française représente une monarchie constitutionnelle¹¹⁴ qui tire sa légitimité de la nation, sa structure étant unitaire¹¹⁵.

propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression." (art. 2); "La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité." (art. 17).

¹¹⁰Burdeau, Hamon, Troper, 1999 p. 292.

¹¹¹Rials, 1988 p. 345.

¹¹²Burdeau, Hamon, Troper, 1999 p. 293.

¹¹³Le texte se trouve notamment chez Duverger, 1986 p. 18ss.

¹¹⁴Kölz, 1992a p. 74.

¹¹⁵Titre II, art. 1er : "Le Royaume est un et indivisible (...)".

Bien que le texte du 3 septembre 1791 proclame que "la nation a le droit imprescriptible de changer sa constitution"¹¹⁶, sa procédure de révision est très compliquée. Aucun article n'est susceptible d'être modifié pendant les quatre ans qui suivent l'entrée en vigueur de cette charte fondamentale¹¹⁷. Par la suite, lorsque trois législatures auront décrété un ou plusieurs amendements constitutionnels¹¹⁸, une assemblée de révision, unicamérale, formée de l'assemblée nationale (le parlement instauré par cette constitution, voir no 27) et de 249 membres supplémentaires élus par la population¹¹⁹, se réunira et votera ces changements. La révision de la constitution échappe donc totalement à la volonté de l'exécutif¹²⁰ et, surtout, est extrêmement difficile.

27. *Les institutions politiques.* Le pouvoir est réparti entre l'Assemblée nationale, le roi des Français¹²¹ - et non plus le roi de France -, assisté de ses ministres, et les tribunaux. Examinons successivement les deux organes mentionnés en premier lieu et leur position respective.

Le parlement est unicaméral¹²² et compte 745 députés¹²³ élus pour deux ans¹²⁴; les représentants sortants sont rééligibles une fois, puis doivent laisser passer une législature avant de se représenter une troisième fois¹²⁵. Les membres de l'Assemblée nationale sont désignés indirectement et avec un cens pour élire et pour être élus. Le mandat de représentant est incompatible avec celui de ministre¹²⁶ ou de juge¹²⁷.

Le monarque est l'aîné de la famille régnante "de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance"¹²⁸. S'il a moins de dix-huit ans¹²⁹, un régent le remplace; celui-ci doit être un homme, avoir vingt-cinq ans révolus et provenir de la famille régnante¹³⁰. Le roi (ou le régent) doit prêter serment à la nation avant d'entrer en fonction¹³¹. Il est "le chef suprême de l'administration générale du royaume"¹³². Si le roi ne prête pas serment (ou s'il le prête, puis se rétracte)¹³³, s'il lève une armée¹³⁴ ou s'il ne rentre pas dans le royaume après que l'Assemblée nationale lui a imparti un délai¹³⁵, il sera censé avoir abdiqué.

¹¹⁶Titre VII, art. 1er.

¹¹⁷Titre VII, art. 3.

¹¹⁸Titre VII, art. 2 et 4.

¹¹⁹Titre VII, art. 5.

¹²⁰Titre VII, art. 4.

¹²¹Titre III, chapitre II, section I, art. 2.

¹²²Titre III, chapitre I, art. 1er.

¹²³Titre III, chapitre I, section I, art. 1er.

¹²⁴Titre III, chapitre I, art. 2.

¹²⁵Titre III, chapitre I, section IV, art. 6.

¹²⁶Titre III, chapitre I, section III, art. 4.

¹²⁷Titre III, chapitre I, section III, art. 5.

¹²⁸Titre III, chapitre II, section I, art. 1er.

¹²⁹Titre III, chapitre II, section II, art. 1er.

¹³⁰Titre III, chapitre II, section II, art. 2.

¹³¹Titre III, chapitre II, section I, art. 4 et Titre III, chapitre II, section II, art. 12.

¹³²Titre III, chapitre IV, art. 1er.

¹³³Titre III, chapitre II, section I, art. 5.

¹³⁴Titre III, chapitre II, section I, art. 6.

¹³⁵Titre III, chapitre II, section I, art. 7.

Selon la lettre du texte constitutionnel, les ministres sont nommés et révoqués par le roi uniquement¹³⁶, sous réserve de fautes de caractère pénal¹³⁷, mais, en tout cas, ils n'encourent aucune responsabilité *politique* devant l'Assemblée nationale.

Mais, dans la pratique, les ministres refusent de signer certains actes du roi par peur d'être destitués¹³⁸.

Les ordres du roi doivent obligatoirement être ratifiés par l'un des ministres; en fait, par celui dont le département est concerné par la décision du roi¹³⁹.

Les ministres s'occupant chacun de la conduite d'un département, cela fait penser au système départemental, mais les ministres ne prennent aucune décision ensemble.

Le roi ne peut pas dissoudre l'Assemblée nationale et n'a pas non plus l'initiative législative¹⁴⁰. Mais le monarque peut opposer un veto suspensif aux lois faites par le parlement¹⁴¹, veto qui n'est surmontable qu'après quatre ans au minimum¹⁴².

Remarquons qu'une telle durée revient presque à empêcher l'assemblée de légiférer.

Louis XVI s'oppose ainsi à deux lois relatives aux prêtres réfractaires et aux émigrés¹⁴³, ce qui ternit profondément son prestige et ce qui contribue à sa chute.

L'institution du veto est reprise de la constitution des Etats-Unis d'Amérique de 1787¹⁴⁴.

28. *Conclusions.* L'Assemblée nationale ne disposant ainsi presque d'aucun moyen d'action face au roi et à son gouvernement¹⁴⁵, la tension ne peut que s'accroître entre ces deux organes. Plus généralement, Louis XVI ne s'adapte pas au passage de la monarchie de droit divin à celle de droit humain¹⁴⁶ et les membres de l'Assemblée nationale constituante s'étant déclarés inéligibles à l'Assemblée nationale législative, les députés élus en 1791 sont entièrement nouveaux, ce qui implique que ces derniers ne sont pas nécessairement en faveur des institutions. Enfin, la guerre débutée au mois d'avril 1792 contre l'Autriche¹⁴⁷ aggrave encore la situation.

La constitution de 1791 est appliquée moins d'un an. Le 10 août 1792, la foule envahit le palais des Tuileries¹⁴⁸, où réside le roi, qui est suspendu de ses fonctions par l'Assemblée nationale le même jour¹⁴⁹; la République est proclamée.

La disparition rapide du régime instauré par cette première constitution française marque l'échec de l'essai de "mariage entre la monarchie et la révolution"¹⁵⁰.

Cela provoque une véritable seconde révolution. Voyons comment celle-ci s'est concrétisée.

¹³⁶ Titre III, chapitre II, section IV, art. 1er.

¹³⁷ Titre III, chapitre II, section IV, art. 5.

¹³⁸ Burdeau, Hamon, Troper, 1999 p. 302.

¹³⁹ Titre III, chapitre II, section IV, art. 4.

¹⁴⁰ Debbasch, Pontier, 1989 p. 6.

¹⁴¹ La Constitution de 1791 utilise les termes de "sanction royale" (Titre III, chapitre III, section III).

¹⁴² Titre III, chapitre III, section III, art. 5 et 6.

¹⁴³ Debbasch, Pontier, 1989 p. 7.

¹⁴⁴ Kölz, 1992a p. 74.

¹⁴⁵ Debbasch, Pontier, 1989 p. 7.

¹⁴⁶ Debbasch, Pontier, 1989 p. 7.

¹⁴⁷ Coquerelle et al., 1960 p. 78.

¹⁴⁸ Debbasch, Pontier, 1989 p. 7.

¹⁴⁹ Burdeau, Hamon, Troper, 1999 p. 302.

¹⁵⁰ Debbasch, Pontier, 1989 p. 7.

III. La Convention nationale

29. *Election de la Convention.* L'Assemblée nationale législative décide de faire élire par le peuple une convention nationale; à cette époque, par convention, on entend surtout constituante - cela sous l'influence des Etats-Unis d'Amérique.

749 députés y sont élus, indirectement, et, pour la première fois en France, au suffrage universel.

Cependant, moins d'un cinquième du corps électoral prend part au scrutin notamment car les votes se font sans isoloir à beaucoup d'endroits, ce qui gêne les électeurs.

30. *Décisions de la Convention.* Lors de sa première séance, la Convention confirme l'abolition de la royauté et décide que les projets de constitution élaborés par ses soins devront être entérinés par le peuple.

Par la suite, elle vote la mort du roi et la création, par délégations, de comités tel le Comité de salut public.

Elle est contrainte de gérer le pays jusqu'en 1795. Examinons maintenant le premier projet de constitution qu'elle adopte.

IV. La Constitution girondine des 15 et 16 février 1793

31. *Généralités.* Cette constitution est rédigée par Condorcet¹⁵¹. La Convention l'examine au mois de février 1793 mais elle ne sera jamais mise en vigueur.

Cette constitution¹⁵² est très compliquée et aussi très longue - 370 articles en plus du préambule qui consacre un certain nombre de droits fondamentaux.

Elle comprend plusieurs mécanismes de démocratie directe¹⁵³, notamment au niveau constitutionnel. Ainsi, une fois terminée, elle doit être acceptée ou refusée par les hommes en âge de voter et, pour chaque révision ultérieure¹⁵⁴, il faudrait mettre sur pied une "Convention" nationale.

De plus, elle prévoit également l'initiative populaire en matière constitutionnelle¹⁵⁵ et en matière législative¹⁵⁶.

La Constitution girondine instaure un Etat très décentralisé - ce qui est tout à fait exceptionnel pour la France de cette époque¹⁵⁷, mais qui s'explique par l'origine de la plupart des girondins qui viennent de la région de Bordeaux.

Par exemple, dans chaque département, des autorités dotées de compétences non négligeables sont élues.

32. *Les autorités politiques.* Dans tous les départements, entre 450 et 900 citoyens se regroupent dans des assemblées primaires pour élire et pour voter.

Ces assemblées élisent le corps législatif, le Conseil exécutif et les juges.

Le suffrage est universel.

¹⁵¹Voir Kölz (Forschritt, unideologisch - Von der Aktualität Condorcets (1743-1794)), 1998a p. 161ss., notamment p. 167-168.

¹⁵²Le texte se trouve notamment chez Duverger, 1986 p. 43ss.

¹⁵³Kölz, 1992a p. 84.

¹⁵⁴Titre IX, art. 1er (250).

¹⁵⁵Titre IX, art. 5 (254).

¹⁵⁶Titre VIII, art. 1 (217).

¹⁵⁷C'est seulement sous la Vème République qu'on reparlera outre-Jura de régionalisation.

Le parlement, unicaméral¹⁵⁸, est constitué d'un député pour cinquante mille habitants¹⁵⁹. La législature dure une année¹⁶⁰.

Chaque assemblée primaire dispose en outre de l'initiative législative et du droit de censure sur les actes du corps législatif¹⁶¹; si la majorité des votants de toutes les assemblées primaires accepte la loi qui est proposée par initiative ou refuse la loi soumise à censure, le corps législatif doit être renouvelé¹⁶². Il s'agit d'un véritable droit de révocation à l'encontre du corps législatif.

Le Conseil exécutif¹⁶³ est formé de sept ministres ainsi que d'un secrétaire¹⁶⁴ qui sont élus pour deux ans et dont la moitié est soumise à réélection chaque année; les huit magistrats sont indéfiniment rééligibles¹⁶⁵.

Ils sont désignés par les assemblées primaires au suffrage universel selon un système très complexe¹⁶⁶. Chaque membre du Conseil exécutif est nommé lors d'un scrutin séparé¹⁶⁷.

Le fait que les sept ministres soient élus séparément révèle que les girondins veulent instituer un exécutif composé d'égaux.

Cela se remarque aussi dans la présidence tournante du Conseil puisque celui-ci est présidé, alternativement pendant quinze jours, par chacun des ministres¹⁶⁸. Nous sommes donc en face d'un gouvernement composé d'une façon collégiale.

Il faut aussi relever que cet exécutif est organisé selon le mode départemental. Effectivement, l'article 16 de la section I du Titre V (114) de la Constitution girondine dispose que "toutes les affaires seront traitées au Conseil (...)" et l'article suivant précise que "chaque ministre agira ensuite dans son département en conformité des arrêtés du Conseil, et prendra tous les moyens d'exécution de détail qu'il jugera les plus convenables".

Ainsi, nous sommes face à un gouvernement composé d'égaux, dont les sept membres prennent les décisions principales ensemble, puis les exécutent individuellement chacun dans son département.

Dans l'histoire des démocraties, le gouvernement de la Constitution girondine représente le premier exemple d'un exécutif composé d'égaux et fonctionnant selon le système départemental.

Ce type d'exécutif sera pratiqué en Suisse pendant l'Helvétique du 8 janvier au 7 août 1800; par la suite, ce système sera repris dans certains cantons au cours de la Régénération et nous savons qu'il constitue le mode de fonctionnement du Conseil fédéral dès 1848.

¹⁵⁸Titre VII, section I, art. 1 (173).

¹⁵⁹Titre VII, section I, art. 4 (176).

¹⁶⁰Titre VII, section I, art. 1 (173).

¹⁶¹Titre VIII, art. 1 (217).

¹⁶²Titre VIII, art. 22 (238).

¹⁶³Lepointe (1953, p. 59), au sujet de la Constitution montagnarde, constate que le mot "Conseil exécutif" (de la République) est "un titre modeste qui marque son caractère dépendant". Effectivement, l'exécutif de la Constitution montagnarde est relativement falot, mais la Constitution girondine emploie la même expression, soit le "Conseil exécutif", pour un organe ayant de vastes pouvoirs. Le choix des mots "Conseil exécutif" n'est donc pas fait pour confirmer son peu d'importance, mais plutôt parce qu'il faut trouver un nom pour désigner un exécutif composé pour la première fois d'une manière collégiale.

¹⁶⁴Titre V, section I, art. 1 (99).

¹⁶⁵Titre V, section II, art. 20 (151).

¹⁶⁶Titre V, section II.

¹⁶⁷Titre V, section II, art. 2 (133).

¹⁶⁸Titre V, section I, art. 3 (101).

Un ou plusieurs membres du Conseil exécutif peuvent être destitués pour forfait, négligence grave ou incapacité par le corps législatif et par un jury national¹⁶⁹.

Le gouvernement de la Constitution girondine ne peut dissoudre le corps législatif (dont la législature peut, par contre, être raccourcie par les assemblées primaires) et n'a l'initiative des lois que sur "invitation formelle du corps législatif"¹⁷⁰.

33. *Conclusions*. "Dans l'ensemble, la Constitution (projet) girondine aurait conduit à une domination extrême du peuple, avec des éléments de décentralisation, un parlement faible, mais un exécutif relativement fort"¹⁷¹. En effet, un gouvernement élu par les citoyens pour deux ans aurait forcément dominé la chambre, désignée, elle, pour une année et dont les lois auraient été sujettes à la censure populaire.

Cette constitution est probablement inapplicable dans le contexte de la révolution française¹⁷², cela surtout à cause de la très lente élaboration des lois par le corps législatif et par les assemblées primaires.

Cependant, elle inaugure un gouvernement composé collégialement et organisé selon le mode départemental.

Examinons maintenant le second projet de constitution élaboré par la Convention.

V. La Constitution montagnarde du 24 juin 1793

34. *Généralités*. Suite à la défaite des girondins, les montagnards rédigent la Constitution montagnarde du 24 juin 1793¹⁷³ qui reprend néanmoins les grandes lignes du projet girondin; cependant, elle est beaucoup plus courte (124 articles contre 370); ces 124 articles sont introduits par un préambule qui consacre un certain nombre de droits fondamentaux. L'Etat qu'elle instaure est unitaire¹⁷⁴.

La Constitution montagnarde ne sera jamais appliquée¹⁷⁵ bien qu'elle ait été ratifiée lors d'un référendum populaire.

La Constitution montagnarde comprend plusieurs instruments de démocratie directe.

Elle prévoit, elle aussi, un référendum obligatoire sur son acceptation et, en cas d'éventuelles modifications, la convocation d'une Convention¹⁷⁶.

Cette constitution institue l'initiative populaire visant à modifier la constitution¹⁷⁷ - tandis que le projet girondin allait au-delà puisqu'il garantissait également l'initiative législative.

35. *Les institutions politiques*. Les assemblées primaires, qui sont composées de 200 à 600

¹⁶⁹Titre V, section I, art. 21 à 31 (119 à 129).

¹⁷⁰Titre V, section III, art. 2 (155).

¹⁷¹"Insgesamt hätte der Gironde-Entwurf zu einer mit dezentralen Elementen versehenen extremen Volksherrschaft bei schwachem Parlament, aber verhältnismässig starker Exekutive geführt". Kölz, 1992a p. 89.

¹⁷²Kölz, 1992a, p. 90.

¹⁷³Le texte se trouve notamment chez Duverger, 1986 p. 78ss.

¹⁷⁴Art. 1.

¹⁷⁵La Constitution girondine ainsi que la Constitution montagnarde n'ont jamais été appliquées. Cependant, la Constitution montagnarde est entrée formellement en vigueur. Elle ne déploie pas ses effets à cause de la Révolution et de la guerre.

¹⁷⁶Art. 115 à 117.

¹⁷⁷Art. 115.

citoyens¹⁷⁸, et auxquelles peuvent accéder tous les citoyens âgés d'au moins vingt-et-un ans et une partie des étrangers¹⁷⁹, choisissent le corps législatif à raison d'un député pour quarante mille individus¹⁸⁰.

Elles ont la possibilité de demander un référendum populaire sur les lois¹⁸¹.

Le corps législatif, unicaméral¹⁸², est élu par les assemblées primaires au suffrage universel et sa législature dure un an¹⁸³. Il légifère avec les assemblées primaires.

Le gouvernement de la Constitution montagnarde est composé de vingt-quatre membres¹⁸⁴ choisis par le corps législatif sur une liste composée d'un candidat nommé dans chaque département¹⁸⁵. Il est renouvelé par moitié chaque année¹⁸⁶. La Constitution montagnarde est laconique au sujet de la présidence et de l'organisation du Conseil exécutif.

Mentionnons l'existence du pouvoir judiciaire qui est cependant encore plus faible que dans la Constitution girondine¹⁸⁷.

En cas de faute grave, les membres du Conseil exécutif sont poursuivis par le corps législatif. Le gouvernement n'a pas l'initiative des lois ni la compétence de dissoudre le corps législatif.

36. *Conclusions au sujet des deux constitutions de 1793.* Comparé au gouvernement de la Constitution girondine, "le pouvoir exécutif est considérablement affaibli. Il n'est qu'un commis du pouvoir législatif"¹⁸⁸. "La Constitution montagnarde (...) aurait conduit à la domination d'un parlement centralisé, atténuée par les droits de contrôle du peuple, avec un exécutif faible"¹⁸⁹.

La Constitution girondine et la Constitution montagnarde consacrent le suffrage universel et la participation directe du peuple aux processus de révision constitutionnelle et législative. De plus, elles innovent en prévoyant des droits sociaux.

Ainsi, les girondins et les montagnards sont plus proches de Rousseau que de Montesquieu et de Locke¹⁹⁰.

Les constitutions de 1793 auront une grande influence sur les constitutions cantonales pendant la Régénération, cela par le biais des radicaux; elles influenceront aussi la Constitution fédérale de 1848.

Notre gouvernement, composé de sept membres égaux et fonctionnant selon le mode départemental, ressemble fort au Conseil exécutif de la Constitution girondine.

¹⁷⁸ Art. 12.

¹⁷⁹ Art. 4.

¹⁸⁰ Art. 22.

¹⁸¹ Art. 59 et 60.

¹⁸² Art. 39.

¹⁸³ Art. 40.

¹⁸⁴ Art. 62.

¹⁸⁵ Art. 63.

¹⁸⁶ Art. 64.

¹⁸⁷ Kölz, 1992a, p. 83.

¹⁸⁸ Debbasch, Pontier, 1989, p. 43.

¹⁸⁹ Kölz, 1992a, p. 89. Trad. de l'auteur.

¹⁹⁰ En fait, Jean-Jacques Rousseau avait imaginé la participation directe du peuple dans les Etats peu peuplés - comme ceux à *Landsgemeinde* dont il s'était inspiré - et donc pas pour la France.

Cependant, en 1798, quand les Français envahirent la Confédération helvétique, c'est la Constitution directoriale qui sera en vigueur en France et c'est elle qui marquera le plus nos institutions d'alors.

Examinons cette troisième constitution élaborée par la Convention.

VI. La Constitution directoriale du 22 août 1795

37. *Généralités.* Cette constitution¹⁹¹, aussi dénommée Constitution de l'An III, compte 377 articles en sus de la "Déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen" (les déclarations de 1793 ne concernent que des "droits").

L'Etat qu'elle instaure est fortement centralisé et repose sur la légitimité populaire.

Les Français acceptent cette constitution lors d'un référendum et elle est en vigueur du 22 août 1795 au 9 novembre 1799¹⁹².

La Constitution directoriale apparaît comme moins démocratique que les constitutions girondine et montagnarde. En 1793, les révolutionnaires ont cherché à développer la démocratie tandis qu'en 1795, ils ont tendance à la limiter.

Duverger constate qu'il s'agit d'un compromis imaginé "par des révolutionnaires modérés, qui ne veulent ni de la monarchie ni de la terreur jacobine"¹⁹³.

En tout cas, l'influence de Locke et de Montesquieu prévaut à nouveau sur celle de Rousseau.

La procédure de révision de la constitution de 1795 est très longue et très lourde : pour modifier la constitution, il faut d'abord l'accord répété des deux chambres pendant neuf ans¹⁹⁴, à la suite de quoi une assemblée de révision, élue d'une manière indirecte et censitaire, procède à la révision constitutionnelle.

Celle-ci doit encore être entérinée par le peuple lors d'un référendum¹⁹⁵.

38. *Les autorités politiques.* A part cette intervention éventuelle des citoyens, la démocratie est représentative dans la constitution directoriale. En effet, les citoyens, réunis en assemblées primaires¹⁹⁶, se bornent à élire les membres du corps législatif et une partie des juges¹⁹⁷, cela indirectement et avec un cens.

Le corps législatif, le directoire et la justice sont très strictement séparés; "ce n'est plus la séparation, c'est l'isolement des pouvoirs"¹⁹⁸.

Le parlement est formé de deux chambres : le Conseil des anciens et le Conseil des cinq cents; c'est une "innovation capitale"¹⁹⁹ qui veut le diviser pour l'affaiblir.

Les deux chambres comptabilisent sept cent-cinquante membres et le tiers des députés les plus âgés forme le Conseil des anciens²⁰⁰.

¹⁹¹Le texte se trouve notamment chez Duverger, 1986 p. 88ss.

¹⁹²En fait, effectivement jusqu'au coup d'Etat de Napoléon Bonaparte en date du 9 novembre 1799, mais la Constitution directoriale ne fut remplacée, formellement, que le 13 décembre 1799 par la Constitution consulaire.

¹⁹³Duverger, 1996 p. 49.

¹⁹⁴Art. 338.

¹⁹⁵Art. 343.

¹⁹⁶Art. 17ss.

¹⁹⁷Art. 41.

¹⁹⁸Debbasch, Pontier, 1989 p. 58.

¹⁹⁹Burdeau, Hamon, Troper, 1999, p. 306.

Les deux conseils sont renouvelés annuellement par tiers²⁰¹ et leurs membres sont rééligibles une fois, après quoi ils doivent attendre deux ans avant de se représenter²⁰².

Les présidents ainsi que les secrétaires des deux chambres changent chaque mois²⁰³ et les députés n'ont pas le droit de former des comités permanents.

Les deux chambres n'ont pas les mêmes compétences : le Conseil des cinq cents élabore les projets de lois²⁰⁴ qui sont approuvés ou rejetés par le Conseil des anciens²⁰⁵.

Face à ce parlement plutôt faible, le pouvoir exécutif est incarné par un gouvernement à deux niveaux que nous rencontrons pour la première fois dans l'histoire des démocraties. Le niveau supérieur est composé de cinq directeurs²⁰⁶ et le niveau inférieur de six à huit ministres²⁰⁷.

Les directeurs sont choisis ainsi : "le Conseil des cinq cents forme, au scrutin secret, une liste décuple du nombre des membres du Directoire qui sont à nommer, et la présente au Conseil des anciens, qui choisit aussi au scrutin secret, dans cette liste"²⁰⁸.

Chaque année, un directeur se retire et on procède à une réélection²⁰⁹; un directeur sortant ne peut être réélu que cinq ans plus tard²¹⁰.

Chaque directeur préside à tour de rôle, pendant trois mois²¹¹.

Le Directoire ne peut délibérer qu'en présence de trois membres au moins²¹².

Le corps législatif détermine les attributions et le nombre (six, sept ou huit) des ministres²¹³ qui sont nommés et révoqués par le Directoire²¹⁴.

Les ministres ne forment pas de conseil²¹⁵ et correspondent directement avec les autorités qui leur sont subordonnées²¹⁶.

Les directeurs dirigent la politique tandis que les ministres sont à la tête de l'administration. Les directeurs ne sont pas censés s'occuper plus d'un domaine que d'un autre, mais dans la pratique, ils se spécialisent.

Les ministres, quant à eux, sont chacun responsables d'un champ de compétence spécifique.

Les directeurs n'assistent pas aux séances des deux conseils devant lesquels ils n'assument aucune responsabilité politique.

Le Conseil des cinq cents et le Conseil des anciens ne peuvent être dissous.

Le Directoire doit annuellement présenter les comptes au corps législatif²¹⁷ et dispose de l'initiative des lois dans une certaine mesure : il peut proposer aux deux conseils de prendre en

²⁰⁰ Art. 74 et 83.

²⁰¹ Art. 53.

²⁰² Art. 54.

²⁰³ Art. 61.

²⁰⁴ Art. 76.

²⁰⁵ Art. 86.

²⁰⁶ Art. 132.

²⁰⁷ Art. 148 et 150.

²⁰⁸ Art. 133.

²⁰⁹ Art. 137.

²¹⁰ Art. 138.

²¹¹ Art. 141.

²¹² Art. 142.

²¹³ Art. 150.

²¹⁴ Art. 148.

²¹⁵ Art. 151.

²¹⁶ Art. 149.

²¹⁷ Art. 162.

considération un objet mais n'a pas le droit de leur présenter "des projets rédigés en forme de loi"²¹⁸.

39. *Conclusions.* Le régime instauré par la Constitution directoriale est secoué par plusieurs coups d'Etat, dont le dernier, celui du 18 brumaire (9 novembre) 1799, y met fin. Ces coups d'Etat ne s'expliquent pas tellement par les défauts techniques de cette loi fondamentale²¹⁹ - les Etats-Unis d'Amérique du Nord connaissent eux aussi une séparation très rigoureuse des pouvoirs et, cependant, fonctionnent bien - mais plutôt par le contexte politique : les révolutionnaires modérés qui ont élaboré la constitution se trouvent minorisés, par les jacobins à gauche ainsi que par les royalistes à droite; ainsi, ils doivent même recourir à la force pour conserver le pouvoir.

Le bicamérisme, le changement fréquent des présidents et la division de l'exécutif en deux strates visent à affaiblir les autorités pour qu'elles n'accaparent pas le pouvoir et à éviter, ainsi, la dictature et la terreur.

La Constitution directoriale n'est pas contre-révolutionnaire, mais elle représente quand même "une réaction par rapport à la phase démocratique et socialisante"²²⁰.

Lorsqu'en 1798, les Français "exportent" la révolution commencée neuf ans plus tôt dans leur pays, ils instaurent chez nous un régime ayant beaucoup de ressemblances avec celui de la Constitution directoriale, en vigueur chez eux.

Ainsi, la Suisse se familiarisera avec un exécutif composé et organisé d'une manière collégiale.

VII. Conclusions

40. *Influence immense de ces textes.* La portée de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et des quatre constitutions présentées est immense non seulement en France et dans son satellite d'outre-Jura, mais aussi dans beaucoup d'autres pays d'Europe continentale.

Ces cinq textes font partie des plus anciennes constitutions européennes des temps modernes, bien que les régimes qu'elles mettent sur pied aient été éphémères.

Dans le chapitre suivant, nous retracerons l'histoire embrouillée de la République helvétique qui représente un laboratoire dans lequel maintes institutions de notre droit positif trouvent leur origine, une rupture historique avec l'ancien régime et une période charnière de la Suisse moderne qui est l'aboutissement logique des événements postérieurs à la Révolution française.

²¹⁸ Art. 163.

²¹⁹ Cependant, certains auteurs affirment le contraire : "Le cloisonnement extrême entre les pouvoirs, allié à la médiocrité des hommes, ne pouvait avoir comme issue que des coups d'Etat" (Debbasch, Pontier, 1989, p. 59)

²²⁰ Kölz, 1992a p. 96. Trad. de l'auteur.

CHAPITRE III : LA REPUBLIQUE HELVETIQUE (1798-1803)

En cette fin du XVIIIème siècle, l'invasion de la Suisse par les Français constitue un événement prévisible : nos institutions politiques surannées tranchent avec celles de la révolution et notre pays occupe une position stratégique.

En janvier 1798, la dernière Diète de l'ancien régime se réunit à Aarau. Les Confédérés y promettent de se prêter assistance en cas d'attaque des Français, mais lorsque Berne tombe, le 5 mars 1798, ils ne réagissent pratiquement pas. Puis, à leur tour, ils se soumettent et doivent accepter la première Constitution helvétique qui entre en vigueur le 12 avril 1798.

Nous présenterons d'abord le texte de la première Constitution helvétique (I), puis l'évolution des autorités mises en place par cette charte fondamentale jusqu'au coup d'Etat du 7 janvier 1800 (II).

Ensuite, nous traiterons des deux régimes postérieurs à ce coup d'Etat, le premier (III) juxtaposant au corps législatif la Commission exécutive et le second (IV) instituant le Conseil législatif et le Conseil exécutif.

Après quoi, nous présenterons le projet de constitution de la Malmaison (V), qui influencera tous les travaux constitutionnels ultérieurs, et les projets de constitutions cantonales (VI) que prévoyait cette constitution.

Puis, nous reviendrons à l'Etat central pour énumérer les principaux événements survenus jusqu'au 1^{er} juillet 1802 (VII) et pour décrire à grands traits la seconde Constitution helvétique (VIII) promulguée le 2 juillet 1802. Avant d'en arriver aux conclusions (X), nous examinerons une partie des projets de constitutions cantonales mentionnés ci-dessus et tels qu'ils auront été adaptés et complétés jusqu'au mois de septembre 1802 (IX).

I. La première Constitution helvétique

41. *Généralités.* Cette constitution ressemble beaucoup au projet rédigé par le bâlois Pierre Ochs, à Paris, en janvier 1798, pour le compte du Directoire et de Bonaparte²²¹. Ochs s'est abondamment inspiré de l'histoire constitutionnelle française de 1789 à 1797 et, notamment, de la Constitution directoriale de 1795 qui constitue la source majeure de la première Constitution helvétique²²².

La première Constitution helvétique fait "table rase"²²³ de tout ce qui précède. Elle est basée sur les principes de l'égalité, de la souveraineté populaire et de la séparation des pouvoirs²²⁴. L'article 1 *in initio* déclare que "la République helvétique est une et indivisible. Il n'y a plus de frontières entre les cantons et les pays sujets, ni de canton à canton"²²⁵. Pour la première et dernière fois, la Suisse est un Etat unitaire²²⁶, divisé en cantons²²⁷ qui, à l'instar des

²²¹ Aubert, 1967a p. 4 no 6.

²²² Kölz, 1992a, p. 105.

²²³ Heusler, 1920 p. 309.

²²⁴ Stähelin Andreas ("Helvetik") in Helbling Hanno, Vogt Emil et al., Handbuch der Schweizer Geschichte, 1980 p. 790.

²²⁵ Constitution de la République helvétique du 12 avril 1798 in Kölz, 1992b p. 126.

²²⁶ Simon Christian ("Die Helvetik - eine aufgezwungene und gescheiterte Revolution") in Hildbrand Thomas und Tanner Albert (Im Zeichen der Revolution - Der Weg zum schweizerischen Bundesstaat 1798-1848), 1997 p. 30.

²²⁷ Le mot "canton" (du latin du Moyen Age "quantonus") a désigné dès le XVème siècle dans la diplomatie française, puis dans celle des autres puissances européennes, les entités formant la Confédération helvétique. Le

départements français, ne sont plus que des circonscriptions administratives, juridictionnelles et électorales. Avant d'étudier les autorités centrales - naturellement, de loin, prépondérantes - examinons succinctement comment le pouvoir est établi dans ces cantons déchus.

42. *Le pouvoir dans les cantons déchus.* Nous y trouvons un préfet national, une chambre administrative et un tribunal cantonal. Ces autorités sont prévues au Titre X de la première Constitution helvétique et sont donc imposées aux cantons²²⁸.

Le Directoire exécutif nomme et révoque le préfet national²²⁹. La Chambre administrative est formée de cinq membres choisis par le corps électoral qui la renouvelle tous les ans, à raison d'une personne par année²³⁰; le préfet national nomme le président de la Chambre administrative parmi ses membres²³¹; les membres de la Chambre administrative "peuvent être réélus deux fois de suite; après quoi, ils ne peuvent être réélus qu'après un intervalle de deux ans"²³². Ils peuvent être destitués n'importe quand par le Directoire qui est aussi compétent pour leur désigner des remplaçants jusqu'aux prochaines élections²³³. La Chambre administrative est divisée en cinq départements.

Le préfet national et la Chambre administrative exercent tous deux le pouvoir exécutif²³⁴. Le préfet a cependant beaucoup plus de compétences : il transmet les lois et les ordres des autorités centrales aux autorités cantonales; il surveille l'ensemble de ces dernières; il choisit, entre autres, les présidents de la Chambre administrative et du tribunal du canton parmi les élus du peuple; il est responsable de la sûreté intérieure; il peut faire arrêter une personne et il convoque le corps électoral²³⁵.

Si nous y ajoutons que le préfet national a le droit d'assister aux séances de la Chambre administrative et des tribunaux²³⁶, nous pouvons conclure qu'à l'intérieur de chaque canton, la Chambre administrative n'est en fait que l'instrument du préfet et, donc, des autorités centrales.

Examinons maintenant l'organisation de l'Etat central.

43. *Les autorités centrales.* Ces autorités sont le corps législatif divisé en un Sénat et un Grand conseil, le Directoire de cinq membres, assisté par quatre puis six ministres et, enfin, la hiérarchie des tribunaux avec à sa tête un tribunal suprême.

Bien que le principe de la séparation des pouvoirs ne soit inscrit nulle part dans cette constitution, il y est implicitement consacré. En cela, ce texte est plus proche de la

mot n'a pas été repris de la Constitution directoriale où il correspond à une circonscription électorale. (Voir à ce sujet Kölz, 1992a p. 106).

"Les treize cantons sont ainsi réduits au rang de circonscriptions administratives, juridictionnelles et électorales, à l'image des départements français" (Aubert, 1967a p. 5 no 8). La première constitution helvétique comprend vingt-deux cantons : le Valais, Vaud, Fribourg, Berne, Soleure, Bâle, Argovie, Lucerne, Unterwald, Uri, le canton de Bellinzone, celui de Lugano, les Grisons, le canton de Sargans, Glaris, Appenzell, Thurgovie, Saint-Gall, Schaffhouse, Zurich, Zoug, Schwyz (il s'agit de l'ordre de présentation de la première constitution helvétique).

²²⁸Kölz, 1992b p. 146ss.

²²⁹Art. 82 de la Constitution de la République helvétique du 12 avril 1978. Le texte de cette constitution se trouve chez Kölz, 1992b p. 126ss.

²³⁰Art. 101.

²³¹Art. 96.

²³²Art. 101.

²³³Art. 105.

²³⁴Art. 96 et 101.

²³⁵Art. 96.

²³⁶Art. 96.

philosophie politique de Montesquieu que de celle de Rousseau, tout comme la Constitution directoriale²³⁷.

Cette séparation des pouvoirs accentuée apparaît, par exemple, dans l'impossibilité faite aux directeurs de parler devant le Sénat ou le Grand conseil, cela comme aux Etats-Unis d'Amérique. Aucune règle n'est prévue pour éviter des conflits entre ces deux pouvoirs²³⁸, contrairement à ce qui se passe outre-Atlantique. Néanmoins, chaque année, le Directoire exécutif doit présenter aux conseils la destination des dépenses.

Le bicamérisme de type américain - et non pas celui de la Constitution directoriale - apparaît, lui aussi, pour la première fois dans notre pays.

Le Sénat est composé de quatre députés par canton et des ex-directeurs²³⁹. Son nom provient du droit public américain ou romain; sa composition de quatre sénateurs par canton ressemble à celle du Sénat des Etats-Unis d'Amérique où chaque Etat délègue deux sénateurs à Washington. Ochs s'en est vraisemblablement inspiré²⁴⁰. Cet organe constitue un élément fédéraliste dans un régime complètement centralisé par ailleurs²⁴¹.

Tous les sénateurs et tous les grands conseillers sont désignés au suffrage universel et indirect²⁴². Les sénateurs doivent avoir au moins trente ans et ne pas être célibataires²⁴³. A partir de trois ans après la mise en vigueur de la constitution, il faut être ou avoir été soit haut fonctionnaire soit juge pour être élu membre du Sénat²⁴⁴. Les anciens directeurs siègent de droit au Sénat²⁴⁵.

"Le renouvellement du Sénat, quant aux membres sujets à élection, se fait, toutes les années impaires, par quart, ensorte (sic!) que chaque membre électif du Sénat y siège huit ans"²⁴⁶; après avoir été huit ans en fonction, les sénateurs doivent attendre quatre ans avant de pouvoir être réélus²⁴⁷.

Le Grand conseil est composé de huit membres par canton pour les premières élections puis proportionnellement à la population dans chaque canton par la suite (cela faute de données démographiques actualisées)²⁴⁸.

Kölz constate que le Grand conseil correspond au Conseil des cinq cents de la Constitution directoriale et que Ochs l'a baptisé ainsi en se référant aux Grands conseils dans les cantons sous l'ancien régime²⁴⁹.

Les grands conseillers sont élus au suffrage universel et indirect²⁵⁰. Pour accéder au Grand conseil, il faut avoir atteint l'âge de vingt-cinq ans²⁵¹. Le renouvellement du Grand conseil se fait toutes les années paires, par tiers²⁵². Les membres de ce conseil qui ont été six ans en fonction ne peuvent être réélus qu'après un intervalle de deux ans²⁵³.

Pour la première fois en Suisse, les séances des deux chambres sont publiques. Chaque année,

²³⁷Kölz, 1992a p. 113.

²³⁸Kölz, 1992a p. 117.

²³⁹Art. 36 de la Constitution du 12 avril 1798.

²⁴⁰Kölz, 1992a p. 114.

²⁴¹Kölz, 1992a p. 114.

²⁴²Stähelin Andreas ("Helvetik") in Helbling Hanno, Vogt Emil et alt., Handbuch der Schweizer Geschichte, 1980 p. 790-791; Aubert, 1967a p. 5 no 8.

²⁴³Art. 38 de la Constitution du 12 avril 1798.

²⁴⁴Art. 37.

²⁴⁵Art. 36.

²⁴⁶Art. 41.

²⁴⁷Art. 45.

²⁴⁸Art. 36.

²⁴⁹Kölz, 1992a p. 114.

²⁵⁰Aubert, 1967a p. 5 no 8.

²⁵¹Art. 42 de la Constitution du 12 avril 1798.

²⁵²Art. 43.

²⁵³Art. 46.

les deux conseils doivent s'ajourner pendant au moins trois mois²⁵⁴. Cette clause diminue les pouvoirs du parlement et veut empêcher la résurgence d'un régime analogue à celui de la Convention. De même, l'article 69 prévoit qu'"en aucun cas, les deux Conseils législatifs ne peuvent se réunir dans la même salle". Une autre disposition empêche le Grand conseil et le Sénat de former des comités permanents et vise ainsi à éviter un nouveau Comité de salut public²⁵⁵.

Le gouvernement est incarné par un Directoire exécutif de cinq membres²⁵⁶. Les directeurs sont élus par les chambres selon un système assez particulier qui ne nous intéresse pas ici²⁵⁷. Les directeurs sont élus pour une durée de cinq ans au maximum, après quoi ils sont inéligibles pendant cinq ans, mais peuvent siéger de droit au Sénat pendant ce temps²⁵⁸. Dès la deuxième année, un des directeurs tiré au sort doit se retirer et son successeur est désigné par le corps législatif selon un système encore beaucoup plus étrange et plus compliqué sur lequel nous ne nous étendrons pas²⁵⁹.

L'organisation collégiale du Directoire exécutif reflète l'intention d'éviter la prise du pouvoir par une seule personne, tout comme dans la Constitution française de 1795²⁶⁰.

Le Directoire exécutif est très puissant et a même beaucoup plus de pouvoirs et de compétences que son paragon français. Il faut y voir la volonté des autorités françaises d'influer ainsi plus facilement sur la politique de leur voisin²⁶¹.

Parmi ses nombreuses compétences, le Directoire exécutif nomme tous les fonctionnaires dont les quatre ministres (que Ochs a aussi appelés secrétaires d'Etat!²⁶²); ceux-ci s'occupent respectivement des affaires étrangères et de la guerre, de la justice et de la police, des finances, du commerce, de l'agriculture et des métiers, le quatrième ayant la responsabilité des sciences, des beaux-arts, des édifices publics et des ponts et chaussées²⁶³. La loi peut changer la distribution des attributions des ministres. Elle peut prévoir quatre ou six ministres à l'exclusion de tout autre effectif²⁶⁴.

Examinons maintenant comment le Sénat, le Grand conseil, le Directoire et les ministres agissent.

II. Evolution du corps législatif et du Directoire jusqu'au 7 janvier 1800

44. *Comportement des autorités.* Les deux conseils élisent les cinq directeurs les 17 et 18 avril 1798²⁶⁵, et, chose étonnante, ceux-ci se répartissent les portefeuilles en attendant que les

²⁵⁴ Art. 64.

²⁵⁵ Art. 70.

²⁵⁶ Art. 71.

²⁵⁷ Voici les conditions d'éligibilité : "dès à-présent (sic!), il faut avoir atteint l'âge de quarante ans, et être marié ou veuf, pour pouvoir être élu directeur. A compter de la troisième année inclusivement, après la mise en activité de la présente constitution, il faudra, de plus, avoir été, soit membre de l'un des Conseils législatifs, soit ministre, soit membre du Tribunal suprême, soit enfin préfet national", art. 72 de la Constitution de la République helvétique du 12 avril 1798.

²⁵⁸ Art. 75 et art. 36.

²⁵⁹ Voir art. 74.

²⁶⁰ Kölz, 1992a p. 117.

²⁶¹ Kölz, 1992a p. 117.

²⁶² Dürsteler, 1911 p. 25.

²⁶³ Art. 84.

²⁶⁴ Art. 84.

²⁶⁵ Dürsteler, 1911 p. 29. Les premiers directeurs sont le Bâlois Lucas Legrand, le Vaudois Maurice Glayre, le Soleurois Victor Oberlin, le Bernois Louis Bay et le Lucernois Alphonse Pfyffer (Aubert, 1967a p. 5 note infrapaginale no 5). Pendant la République helvétique, le gouvernement est quasiment toujours accaparé par des représentants de l'élite urbaine acquise à l'idéologie des Lumières et appartenant aux classes sociales moyennes ou supérieures; le personnel politique étant ainsi relativement restreint, on retrouve presque toujours les mêmes personnes à l'exécutif (Fankhauser Andreas, 1986 p. 190).

ministres entrent en fonction²⁶⁶. Le 18 mai, ils décident d'user de leur faculté constitutionnelle de porter le nombre des ministres à six et, le 2 juillet, la loi sur l'organisation des ministres décrète un nouveau partage des affaires entre ceux-ci²⁶⁷. La loi sur l'organisation interne du Directoire n'entre en vigueur que le 11 août en raison d'une divergence entre les chambres²⁶⁸. Selon cette loi, la présidence du Directoire doit échoir à un des directeurs, à tour de rôle, pendant 73 jours, de sorte que tous aient l'honneur d'assumer cette charge pendant la même année²⁶⁹. Le président ne vote pas, sauf en cas d'égalité, et trois directeurs, au moins, doivent être présents pour qu'une décision puisse être prise²⁷⁰.

Les ministres sont nommés par le Directoire exécutif et lui sont hiérarchiquement subordonnés²⁷¹. Ils n'assistent aux séances du Directoire que lorsque celui-ci s'occupe d'une affaire relevant d'un de leurs domaines²⁷². Les directeurs ont tendance à limiter les compétences des ministres; ainsi, il faut à ceux-ci une autorisation du Directoire pour pouvoir communiquer directement avec les autorités d'un canton. Tandis que les directeurs exécutent les lois, les ministres exécutent les ordres du Directoire²⁷³. Il arrive cependant parfois que les Directeurs ayant tranché une affaire, les ministres prennent une décision divergente dans le même domaine²⁷⁴.

Dürsteler estime que les ministres mènent à chef plus de travaux que les directeurs qui décrètent plutôt les grandes lignes politiques.

Voici un exemple du partage des compétences entre le Directoire et les ministres : le 12 mai 1798, le ministre des finances fait un rapport aux directeurs au sujet du commerce du sel, dans lequel il relève la nécessité de connaître les stocks de cette matière rare dans les cantons. Cela est d'autant plus urgent que le commerce du sel entre désormais dans les compétences des autorités centrales. Le 22 mai, le Directoire prend un arrêté obligeant les administrations cantonales à procéder à un inventaire des transactions et des réserves en sel. Cet arrêté dispose aussi que le ministre des finances est responsable de son exécution. Ainsi, le 23 mai, ce dernier envoie, en son nom, un questionnaire aux cantons et fait un second rapport au Directoire sur la base des réponses. Se référant à ce second rapport, les directeurs prennent un nouvel arrêté²⁷⁵.

La stricte séparation entre les directeurs et les ministres est motivée par la volonté de décharger ces deux instances, mais elle échoue parce que le Directoire exécutif intervient constamment dans le travail des ministres, modifie des décrets ou prend des décisions sans informer suffisamment ses subordonnés compétents²⁷⁶.

45. *Le coup d'Etat du 7 janvier 1800*. Après que Napoléon Bonaparte a pris le pouvoir, en date du 9 novembre 1799 (coup d'Etat dit du 18 de Brumaire), il devient clair que la Suisse va être, elle aussi, le théâtre d'un changement de régime. Ainsi, un coup d'Etat survient le 7 janvier 1800²⁷⁷; il est aussi causé par des divergences internes au Directoire et par de

²⁶⁶Dürsteler, 1911 p.30.

²⁶⁷Dürsteler, 1911 p. 30.

²⁶⁸Dürsteler, 1911 p. 30.

²⁶⁹Dürsteler, 1911 p. 30.

²⁷⁰Dürsteler, 1911 p. 31.

²⁷¹Dürsteler, 1911 p. 33.

²⁷²Dürsteler, 1911 p. 33.

²⁷³Dürsteler, 1911 p. 34.

²⁷⁴Dürsteler, 1911 p. 35.

²⁷⁵Actes de l'Helvétique, Bd. I, p. 1158 no 151.

²⁷⁶Fankhauser Andreas, 1986 p. 135.

²⁷⁷Dürsteler, 1911 p. 37.

mauvaises récoltes²⁷⁸.

III. Evolution du corps législatif et de la Commission exécutive du 8 janvier au 7 août 1800

46. *Comportement du Grand conseil, du Sénat et de la Commission exécutive.* Le Grand conseil et le Sénat subsistent, mais le Directoire se transforme en une Commission exécutive de sept membres²⁷⁹. Notons que c'est la première fois que nous trouvons, dans l'histoire constitutionnelle de la Suisse, un gouvernement composé de sept membres. Or, nous savons que depuis 1848, notre exécutif fédéral et celui de plusieurs cantons compteront 7 magistrats. Le 8 janvier 1800, la Commission exécutive est élue à la majorité par les deux chambres²⁸⁰; elle devrait disparaître lorsqu'une nouvelle constitution entrera en vigueur. Les deux conseils ne pouvant tomber d'accord sur une loi régissant le fonctionnement de la Commission exécutive, celle-ci décide elle-même de son organisation²⁸¹. Elle introduit le système départemental, c'est-à-dire que chaque commissaire s'occupe plus particulièrement d'un des départements et du ministre responsable de celui-ci²⁸². Les décisions les plus importantes doivent cependant être prises par toute la commission. Chaque commissaire peut dès lors demander à "son" ministre des renseignements sur telle ou telle affaire et, surtout, a le droit de s'exprimer en premier sur un objet de son ressort ou de faire une proposition à la Commission exécutive. Cependant, tous les arrêtés et toutes les communications aux corps législatifs ainsi que tous les ordres donnés aux fonctionnaires ne doivent être pris que par la Commission exécutive dans son ensemble²⁸³.

Le système départemental en tant que mode d'organisation d'un gouvernement d'égaux apparaît ici pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle de notre pays. Ce système sera introduit en 1831 à Saint-Gall et, ensuite, ailleurs - notamment au Conseil fédéral, de 1848 à nos jours.

47. *Les partis politiques.* Au cours du printemps 1800, le Sénat et le Grand conseil essaient de réviser la constitution de 1798, mais échouent à cause de leur composition différente²⁸⁴. Deux partis politiques existent à cette époque : d'une part, les démocrates, aussi appelés patriotes, qui sont jacobins, centralisateurs et égalitaires²⁸⁵; d'autre part, les républicains, moins révolutionnaires et moins centralisateurs²⁸⁶. Ceux-ci dominent le Grand Conseil tandis que les démocrates sont maîtres du Sénat²⁸⁷.

48. *Coup d'Etat de la Commission exécutive.* Le 7 août 1800, la Commission exécutive, voulant écarter les démocrates, réalise un coup d'Etat et prononce la dissolution des deux chambres, puis crée un Conseil législatif unicaméral de quarante-trois membres

²⁷⁸ Aubert, 1967a p. 6 no 10. En juin 1798, le gouvernement français introduit Ochs et La Harpe dans le Directoire helvétique "pour s'assurer un surcroît de dévouement" (Aubert, 1967a p. 6 no 10). En 1899, La Harpe oblige Ochs à démissionner et est lui-même évincé, le 7 janvier 1800, avant de pouvoir exécuter un petit Brumaire (Aubert, 1967a p. 6 no 10).

²⁷⁹ Aubert, 1967a p. 6 no 10.

²⁸⁰ Dürsteler, 1911 p. 72.

²⁸¹ Dürsteler, 1911 p. 75.

²⁸² Dürsteler, 1911 p. 75.

²⁸³ Dürsteler, 1911 p. 75.

²⁸⁴ Aubert, 1967a p. 6 no 10.

²⁸⁵ Büchi, 1917 p. 162ss.

²⁸⁶ Büchi, 1917 p. 162ss.

²⁸⁷ Aubert, 1967a p. 6 no 10.

majoritairement républicains. Elle-même se transforme en un Conseil exécutif, composé, lui aussi, de sept membres²⁸⁸. Ce régime dure jusqu'au coup d'Etat du 28 octobre 1801.

IV. Le Conseil législatif et le Conseil exécutif

49. *L'organisation du Conseil exécutif.* Le Conseil exécutif détermine lui-même sa propre organisation. Comme la Commission exécutive, il est conçu de façon provisoire jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle constitution²⁸⁹.

Le pouvoir au sein du Conseil exécutif est réparti selon le système collégial au sens ancien : les six ministères sont supervisés par six commissions formées de deux à trois directeurs²⁹⁰. Chaque commission rédige des rapports et des propositions au Conseil en collaborant avec le ou les ministres concernés²⁹¹. Pour donner son avis au sujet des projets de lois du Conseil législatif, le Conseil exécutif crée des commissions *ad hoc*²⁹².

Cependant, toutes les décisions en matière internationale sont prises par le Conseil exécutif *in corpore*; chaque fois qu'un conseiller exécutif veut correspondre avec une légation étrangère établie sur notre sol, ou communiquer avec un ou plusieurs plénipotentiaires à l'étranger, il doit auparavant obtenir une autorisation du Conseil exécutif²⁹³.

La présidence du Conseil exécutif revient chaque mois à un autre de ses membres; ils y accèdent à tour de rôle dans l'ordre selon lequel ils ont été élus par le Conseil législatif²⁹⁴. Le président a l'obligation d'au moins mentionner tous les objets à traiter lors de toutes les séances ordinaires auxquelles il doit impérativement convoquer tous ses collègues²⁹⁵. Pour prendre une décision valable, quatre magistrats doivent être présents²⁹⁶.

50. *Le retour du fédéralisme.* Jusqu'ici, les partis en présence ne contestent pas la structure unitaire de l'Etat²⁹⁷. Mais, dès 1801, des partisans de l'ancienne Confédération et, notamment, de la souveraineté des cantons se mobilisent et fondent le parti des fédéralistes²⁹⁸. Au printemps de cette année-là, Napoléon Bonaparte, se rendant compte que la centralisation jure avec "la nature diverse des Suisses"²⁹⁹, se met à rédiger un projet de constitution qui porte le nom de projet de la Malmaison, du 29 avril 1801. Pour cela, le Premier consul s'inspire de la constitution américaine de 1787³⁰⁰.

Ce texte, légèrement amendé par le Conseil législatif, aboutit au second projet de la Malmaison du 29 mai 1801³⁰¹, que nous allons étudier.

Sous la République helvétique, de nombreux écrivains rédigent des projets de constitution. Si nous examinons de plus près celui du 29 mai 1801, c'est qu'il influencera tous les travaux constitutionnels ultérieurs³⁰².

²⁸⁸ Aubert, 1967a p. 6 no 10.

²⁸⁹ Dürsteler, 1911 p. 77.

²⁹⁰ Dürsteler, 1911 p. 78-79.

²⁹¹ Dürsteler, 1911 p. 79.

²⁹² Dürsteler, 1911 p. 79.

²⁹³ Dürsteler, 1911 p. 78.

²⁹⁴ Dürsteler, 1911 p. 79.

²⁹⁵ Dürsteler, 1911 p. 77-78.

²⁹⁶ Dürsteler, 1911 p. 78.

²⁹⁷ Aubert, 1967a p. 6 no 10.

²⁹⁸ Aubert, 1967a p. 6 no 10.

²⁹⁹ Aubert, 1967a p. 6 no 10.

³⁰⁰ Aubert, 1967a p. 6 no 11.

³⁰¹ Ce texte se trouve chez Kölz, 1992b p. 152.

³⁰² Aubert, 1967a p. 7 no 11.

V. Le projet de la Malmaison du 29 mai 1801

51. *Etude du projet élaboré par Bonaparte.* Ce projet crée un Etat à structure fédérale où les autorités centrales et les seize cantons et les baillages (Berne, Zurich, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald, Zoug, Glaris, Appenzell, Soleure, Fribourg, Bâle, Schaffhouse, Argovie, Vaud, les Grisons et les baillages italiens) ont de véritables compétences énumérées dans deux listes³⁰³.

Le parlement est bicaméral. Les citoyens élisent la Diète, composée d'une centaine de membres, élus avec un cens pour la capacité civile active³⁰⁴ et proportionnellement à la population de chaque canton³⁰⁵, la législature durant cinq ans³⁰⁶. Cette première chambre choisit les 25 membres du Sénat dont pas plus de trois dans le même canton³⁰⁷. Le Sénat prépare les projets de lois et les soumet à l'approbation des cantons³⁰⁸ (ces derniers ont chacun leur propre organisation administrative³⁰⁹). Si douze cantons au moins donnent leur aval aux lois délibérées par cette chambre, la loi est parfaite ; sinon, et si le Sénat persiste, c'est la Diète qui statue³¹⁰. Le fédéralisme apparaît ainsi dans l'institution d'un référendum cantonal dilatoire³¹¹.

Le Sénat déclare la guerre et conclut la paix, ratifie les traités, juge les différends entre les cantons, "dénonce à la Diète les autorités cantonales pour les atteintes portées par elles à la constitution générale"³¹² et choisit les membres du Petit conseil, à savoir deux *Landammänner* et trois autres membres.

Les deux *Landammänner* sont en place dix ans³¹³ et ils président à tour de rôle durant une année le Sénat et le Petit conseil³¹⁴ ; celui qui n'est pas en fonction remplace l'autre. Les trois autres membres du Petit conseil s'occupent chacun d'un département³¹⁵. Le *Landammann* en exercice dirige la politique³¹⁶, nomme les ambassadeurs³¹⁷ et d'autres fonctionnaires³¹⁸. Le Petit Conseil est compétent pour l'exécution des lois et prépare les projets de règlements qui sont soumis à l'approbation du Sénat³¹⁹. Par ailleurs, le Sénat approuve ou non la gestion du Petit Conseil et peut lui donner des instructions³²⁰.

Le projet de la Malmaison est l'objet de nombreuses critiques et est accueilli avec méfiance³²¹.

En outre, il prévoit que les députés à la diète ne seront élus qu'une fois les constitutions

³⁰³Titre II.

³⁰⁴Art. 46 et 47.

³⁰⁵Art. 8.

³⁰⁶Art. 10.

³⁰⁷Art. 16.

³⁰⁸Art. 17.

³⁰⁹Art. 44.

³¹⁰Art. 14.

³¹¹Aubert, 1967a p. 7 no 11.

³¹²Art. 19-21.

³¹³Art. 22.

³¹⁴Art. 23 et 26.

³¹⁵Art. 30.

³¹⁶Art. 35.

³¹⁷Art. 37.

³¹⁸Art. 34 et 35.

³¹⁹Art. 28.

³²⁰Art. 41.

³²¹Aubert, 1967a p. 11 no 20.

cantoniales adoptées et les diètes cantonales constituées, celles-ci devant élire les députés à la diète fédérale.

Ainsi, les citoyens de chaque canton choisissent les membres des Diètes cantonales constituantes et, à la fin du mois d'août 1801, chaque canton a sa propre constitution. Ces textes méritent d'être examinés de plus près.

VI. Bref examen des projets de constitutions cantonales d'août 1801

52. *Généralités.* Nous sommes en présence de dix-huit projets de constitutions.

Aucun texte ne voit le jour dans le canton d'Uri en proie à des émeutes. Cependant, il y a deux projets de constitutions dans le canton de Soleure - un projet de la majorité et un second de la minorité de la diète cantonale – et un dans le canton du Valais³²².

Il faut aussi relever qu'à cette époque, les frontières cantonales diffèrent autant par rapport à l'ancien régime que par rapport à aujourd'hui.

Dans pratiquement tous les cantons de l'époque, nous trouvons une clause assurant une représentation équitable des différentes régions cantonales ainsi qu'un cens.

53. *Les autorités politiques dans ces projets de constitutions cantonales.* Nous prions le lecteur de se référer aux tableaux que nous avons établis à ce sujet (voir annexe I).

Les législatifs comptabilisent au plus 40 membres - si l'on exclut les cantons à *Landsgemeinde*.

Les exécutifs sont composés au maximum de 17 membres, et dans les cantons d'Appenzell, de Fribourg, de Lucerne et de Soleure (majoritaire), le gouvernement est même composé de sept membres comme dans le futur Conseil fédéral de 1848.

La durée de fonction la plus longue des magistrats se rencontre dans le canton de Schaffhouse-Thurgovie et dans le canton de Vaud (9 ans).

La fait le plus saillant de ces constitutions cantonales est l'apparition dans les cantons d'Argovie-Baden, de Fribourg et de Vaud d'un exécutif composé d'une manière collégiale et fonctionnant selon le régime départemental.

Revenons aux événements de l'Etat central.

VII. Les événements du 29 octobre 1801 au 1er juillet 1802

54. *Evénements jusqu'à l'entrée en vigueur de la seconde constitution helvétique.* En août 1801, une diète helvétique est élue pour délibérer du projet de la Malmaison du 29 mai. Elle est majoritairement composée de partisans d'un Etat unitaire et, ainsi, le projet devient plus centralisateur³²³. Quatre jours après son acceptation par la diète, soit le 28 octobre 1801, les partisans d'un Etat décentralisé, les fédéralistes, font un coup d'Etat³²⁴. Dès ce moment-là, le régime de la Malmaison est partiellement appliqué³²⁵. Un Sénat de vingt-cinq membres et un Petit conseil de six membres, dont deux *Landammänner*, sont mis en place³²⁶.

De la fin du mois d'octobre 1801 au 2 juillet 1802, date de l'entrée en vigueur de la seconde

³²²Le projet de la Malmaison du 29 mai 1801 stipulait que "la portion du Valais qui n'aura pas été cédée à la France sera réunie à un canton voisin".

³²³Aubert, 1967a p. 7 no 12.

³²⁴Aubert, 1967a p. 7 no 12.

³²⁵Aubert, 1967a p. 7 no 12.

³²⁶Aubert, 1967a p. 7 no 12.

Constitution helvétique, ont lieu plusieurs coups d'Etat et maintes péripéties qui ne nous intéressent pas ici³²⁷.

VIII. La seconde Constitution helvétique

55. *Examen de la seconde Constitution helvétique.* Promulguée le 2 juillet 1802, la seconde Constitution helvétique³²⁸ remplace la première du 12 avril 1798. Ces deux textes ont été juridiquement en vigueur, contrairement aux projets intermédiaires. La seconde Constitution helvétique est adoptée par un vote du peuple suisse, ce référendum étant le premier au niveau national suisse³²⁹.

Il s'agit d'un Etat à structure fédérative avec deux listes de compétences, l'une pour l'Etat central et l'autre pour les cantons (les mêmes que dans le projet de la Malmaison, plus la Thurgovie)³³⁰. Le parlement est composé d'un Sénat et d'une Diète qui est élue par les cantons, à raison d'un député pour 25 000 habitants³³¹, chaque canton ayant au moins un représentant³³². Un cinquième des membres de la Diète est renouvelé chaque année³³³. La Diète nomme les sénateurs³³⁴ qui sont au nombre de vingt-sept³³⁵ dont un par canton au moins mais jamais plus de trois³³⁶. Un cinquième des sénateurs est renouvelé chaque année³³⁷. Les lois sont préparées par le Sénat et décrétées par la Diète³³⁸. Les lois fiscales - elles seules - sont proposées aux cantons et si la majorité des deux tiers ne les accepte pas, alors le Sénat peut les soumettre à la Diète³³⁹.

Le gouvernement est incarné par un Conseil d'exécution de trois personnes - un *Landammann* et deux *Statthalter*³⁴⁰ -, nommées par le Sénat³⁴¹ et membres de ce dernier. Le *Landammann* préside le Sénat³⁴² et le Conseil d'exécution³⁴³. Les membres de ce Conseil alternent chaque année dans les fonctions de *Landammann*³⁴⁴. Ils sont nommés pour neuf ans³⁴⁵.

Le Conseil d'exécution a sous ses ordres cinq secrétaires d'Etat qui sont nommés par le Sénat sur sa proposition³⁴⁶. Chaque secrétaire d'Etat s'occupe d'un département³⁴⁷. Les actes du Conseil doivent être contresignés par le responsable du département concerné³⁴⁸. Les secrétaires d'Etat répondent des actes qu'ils ont contresignés; il en va de même s'ils n'exécutent pas les ordres du Conseil³⁴⁹. Les secrétaires d'Etat ont voix consultative dans le

³²⁷ Aubert, 1967a p. 7 no 12; Dürsteler, 1911 p. 99.

³²⁸ Le texte se trouve chez Hilty, 1891 p. 347ss.

³²⁹ Aubert, 1967a p. 8 no 13.

³³⁰ Art. 13 et 14.

³³¹ Art. 16.

³³² Art. 17.

³³³ Art. 19.

³³⁴ Art. 26.

³³⁵ Art. 29.

³³⁶ Art. 31.

³³⁷ Art. 32.

³³⁸ Art. 15.

³³⁹ Art. 15.

³⁴⁰ Art. 47.

³⁴¹ Art. 45.

³⁴² Art. 30.

³⁴³ Art. 48.

³⁴⁴ Art. 49.

³⁴⁵ Art. 50.

³⁴⁶ Art. 45.

³⁴⁷ Art. 47.

³⁴⁸ Art. 54.

³⁴⁹ Art. 55.

Conseil d'exécution et au Sénat³⁵⁰.

La seconde Constitution helvétique est mise en vigueur le 2 juillet 1802³⁵¹. Au même moment, Bonaparte se rend compte, grâce à ses agents en Suisse, que même un Etat à structure fédérative est trop centralisé pour notre pays et qu'il serait judicieux de ressusciter une Confédération d'Etats³⁵². Il décide astucieusement de retirer ses troupes et, alors, l'anarchie gagne notre pays³⁵³. Le 30 septembre 1802, Bonaparte annonce sa médiation³⁵⁴.

Avant de conclure, étudions les projets de constitutions cantonales de 1801 qui ont été amendés.

IX. Examen des projets de constitutions cantonales d'août et de septembre 1802

56. *Généralités.* Le 26 juillet 1802, le Sénat a encore le temps de mettre sur pied, dans chaque canton, des commissions de onze membres pour que celles-ci adaptent et complètent les projets de constitutions cantonales de 1801 (nos 52-53).

Ainsi, jusqu'au mois de septembre 1802, malgré les événements, neuf projets de constitutions sont élaborés (voir aussi annexe II). Notons encore que ces projets devaient être en principe examinés par le Sénat et ratifiés par le corps électoral de chaque canton.

Dans les projets, les frontières cantonales sont différentes de celles de l'ancien régime et de celles d'aujourd'hui.

Dans beaucoup de cantons, nous rencontrons une clause assurant une représentation équitable des différentes régions cantonales ainsi qu'un cens.

57. *L'exécutif dans ces projets de constitutions.* L'exécutif se nomme partout "Conseil d'administration", terme que nous ne rencontrons nulle part ailleurs.

La composition collégiale de l'exécutif est omniprésente. Dans les cantons de Bâle et de Berne, l'exécutif est organisé selon le mode départemental, régime qui ne réapparaîtra qu'en 1831 dans le canton de Saint-Gall.

Reprenons les conclusions d'Aubert et de Fankhauser pour clore ce chapitre.

X. Conclusions

58. *L'Helvétique, prologue de la Régénération.* Bien que cette période permette d'expérimenter le référendum, la séparation des pouvoirs, le bicamérisme et le gouvernement collégial ainsi que bien d'autres nouveautés, rien ne fonctionne et cela pour deux raisons : le régime nous est imposé et son instauration nous engage dans une guerre générale³⁵⁵.

Les membres des gouvernements centraux successifs ont été formés sous l'ancien régime et ne sont donc pas accoutumés à gérer la situation nouvelle. Habités, pour certains en tout cas, à la pratique des Petits conseils dans leurs cantons, ils sont dépassés par les exigences d'un Etat plus étendu, par l'hétérogénéité que représentent les trois langues officielles et par les particularismes cantonaux.

³⁵⁰ Art. 56.

³⁵¹ Aubert, 1967a p. 8 no 13.

³⁵² Dürsteler, 1911 p. 130.

³⁵³ Aubert, 1967a p. 8 no 14.

³⁵⁴ Aubert, 1975 p. 13 no 7.

³⁵⁵ Aubert, 1975 p. 11 no 5.

Le Directoire, la Commission exécutive, le Conseil exécutif sont les ancêtres de notre Conseil fédéral et la Commission exécutive inaugure même le mode départemental³⁵⁶.
La rupture historique que représente l'Helvétique causera l'échec des nouvelles institutions, mais dès 1830 en tout cas, les idées des révolutionnaires referont leur apparition.

³⁵⁶Fankhauser, 1986 p. 152-153.

CHAPITRE IV : LA MEDIATION (1803-1813)

L'Acte de médiation, daté du 19 février 1803 et signé par trois Français et un Italien, est en fait un arbitrage imposé par Bonaparte à la Suisse qui continue d'être un satellite de la France.

Il comprend vingt chapitres rédigés en français et en allemand. Le vingtième, intitulé Acte fédéral, rétablit une Confédération d'Etats, analogue à celle de l'Ancien Régime.

Les dix-neuf premiers chapitres sont consacrés aux constitutions des cantons (aux treize cantons de l'ancien régime s'ajoutent ceux de Saint-Gall, des Grisons, d'Argovie, de Thurgovie, du Tessin et de Vaud) ; ces dix-neuf cantons sont dorénavant égaux et resteront souverains jusqu'en 1848.

D'abord, nous présenterons les autorités confédérales (I), puis les autorités cantonales (II) et, enfin, nous conclurons (III).

I. Les autorités confédérales

59. *Introduction.* Nous retrouvons certaines institutions passées, telle la Diète ou le *Vorort*, mais la grande originalité de l'Acte de médiation est la création d'un *Landammann* de la Suisse : pour la première fois, la tâche de représenter la Confédération suisse à l'intérieur et à l'extérieur est attribuée à une seule personne.

60. *La Diète.* C'est dans le canton directeur (*Vorort*) que s'assemble la Diète. Le canton directeur passe d'une année à l'autre de Fribourg, à Berne, puis à Soleure, Bâle, Zurich et Lucerne³⁵⁷. Aubert constate que les cantons directeurs sont d'anciens cantons urbains, trois catholiques et trois protestants³⁵⁸.

Chaque canton envoie un député à la Diète³⁵⁹. Dans la plupart des cas, les députés votent selon des instructions de leur canton et les six cantons les plus peuplés (Zurich, Berne, Vaud, Saint-Gall, Argovie et les Grisons) ont deux voix, tandis que les treize autres n'en ont qu'une³⁶⁰.

La Diète est présidée par le *Landammann* de la Suisse³⁶¹.

La majorité simple y est suffisante pour prendre des décisions contraignantes pour les cantons, ce qui constitue une nouveauté. Mais, en fait, il arrive souvent que les cantons qui se sont opposés à une décision ne la suivent pas. Ainsi, les décisions de la Diète ne se distinguent pas vraiment des concordats³⁶².

La Diète s'assemble ordinairement le premier lundi du mois de juin et sa session ne peut excéder la durée d'un mois³⁶³.

61. *Le Landammann de la Suisse.* Répétons que si ce personnage est bien à la tête de la Confédération, cette dernière n'est qu'un protectorat de la France³⁶⁴.

³⁵⁷ Art. 13 et 14 du XXème chapitre de l'Acte de médiation du 19 février 1803.

³⁵⁸ Aubert, 1967a p. 12 no 23.

³⁵⁹ Art. 25 du XXème chapitre de l'Acte de médiation du 19 février 1803.

³⁶⁰ Art. 26, 28 et 36.

³⁶¹ Art. 29.

³⁶² Frei Daniel ("Mediation") in Helbling Hanno, Vogt Emil et alt., Handbuch der Schweizer Geschichte, 1980 p. 845.

³⁶³ Art. 29.

³⁶⁴ Hunziker, 1942 p. 130.

Il est l'avoyer ou le bourgmestre du canton directeur³⁶⁵.

Il préside la Diète et vote en tant que représentant instruit (!) du canton directeur³⁶⁶, ce qui ne manque pas de provoquer des conflits d'intérêts³⁶⁷. Il peut convoquer une Diète extraordinaire³⁶⁸ et a un pouvoir de contrôle pas très bien défini sur les cantons³⁶⁹.

Pendant la Médiation, le *Landammann* de la Suisse est en fait seulement un intermédiaire entre les cantons et Napoléon Bonaparte³⁷⁰.

Une autre faiblesse du *Landammann*, et plus généralement des autorités confédérales, découle du peu de ressources financières à leur disposition. C'est d'ailleurs le canton directeur qui paie le traitement du *Landammann*.

Hunziker conclut que par la suite, à aucun moment, les Suisses ne veulent réintroduire un magistrat unique à la tête de notre pays³⁷¹. Le *Landammann* de la Suisse constitue une production typique de la Médiation dépendant du statut de protectorat. Relevons néanmoins que certains auteurs, comme Schollenberger ou Beeler, préconiseront un *Landammann* pour la Suisse (no 287) en s'inspirant du modèle imposé par Bonaparte.

Examinons maintenant comment le pouvoir est exercé dans les cantons.

II . Les autorités cantonales

62. *Introduction*. Dans ses dix-neuf premières parties, l'Acte de médiation a consacré trois prototypes de constitutions³⁷²; naturellement, on trouve des variations au sein de chacun des trois ensembles, mais ce classement paraît assez pertinent et réel. Tout d'abord, mentionnons les constitutions à *Landsgemeinde* (Appenzell [les deux Rhodes], Glaris, Schwyz, Unterwald, Uri et Zoug), qui sont les plus simples et les plus courtes³⁷³.

Puis, les constitutions des autres anciens cantons : Bâle, Berne, Fribourg, Lucerne, Schaffhouse, Soleure et Zurich.

Enfin, les constitutions des cinq cantons restants : Argovie, Saint-Gall, Tessin, Thurgovie et Vaud; il s'agit de cinq nouveaux cantons³⁷⁴, le sixième, les Grisons, ayant un système particulier.

On peut discerner dans tous les cantons un amalgame de caractéristiques de l'ancien régime avec des éléments de la nouvelle culture politique, sauf dans les cantons à *Landsgemeinde* qui reprirent, à peu de choses près, les institutions antérieures à 1798 en se bornant à les codifier³⁷⁵.

Kölz constate que les constitutions cantonales sont lacunaires et équivoques, laissant donc beaucoup de possibilités d'interprétations, ce dont profitent les forces contre-révolutionnaires et "semi-restauratives"³⁷⁶.

63. *Les cantons à Landsgemeinde*. Le retour à l'ancien régime est le plus marqué dans les cantons à *Landsgemeinde* (voir aussi annexe III). Certaines constitutions renvoient purement

³⁶⁵ Art. 13, 14 et 16 du XXème chapitre de l'Acte de médiation du 19 février 1803.

³⁶⁶ En 1803, le *Landammann* de la Suisse est le Fribourgeois D'Affry et, en 1813, le Zurichois De Reinhard incarne la dernière personne à assumer cette charge (Aubert, 1975 p. 15 no 10).

³⁶⁷ Hunziker, 1942 p. 31-32.

³⁶⁸ Art. 30 no 3.

³⁶⁹ Frei Daniel ("Mediation") in Helbling Hanno, Vogt Emil et alt., *Handbuch der Schweizer Geschichte*, p. 846.

³⁷⁰ Aubert, 1967a p. 12 no 23.

³⁷¹ Hunziker, 1942 p. 30.

³⁷² C'est la doctrine qui a classé ces constitutions cantonales en trois catégories. Au sein de celles-ci, nous avons choisi l'ordre alphabétique qui est celui de l'Acte de médiation (Appenzell, Argovie, Bâle etc.).

³⁷³ Kölz, 1992a p. 145.

³⁷⁴ En fait, durant l'ancien régime, Saint-Gall était à la fois un allié et un pays sujet.

³⁷⁵ Aubert, 1975 p. 14 no 9.

³⁷⁶ Kölz, 1992a p. 148.

et simplement aux règles fondamentales de l'ancien régime sans même retranscrire ces normes.

Tous les citoyens originaires du canton et ayant plus de vingt ans peuvent participer aux *Landsgemeinden*, mais les ressortissants d'autres cantons en sont exclus, sauf à Schwyz où les confédérés jouissent des droits civiques³⁷⁷.

Appenzell et Unterwald ont une *Landsgemeinde* pour chacune de leurs composantes; Glaris aussi, une pour les catholiques et une pour les protestants et Uri a une *Landsgemeinde* pour la vallée d'Urseren et une seconde pour le reste du canton.

L'exécutif est formé du Landammann et de quelques autres personnes. A vrai dire, Unterwald-le-Haut et Unterwald-le-Bas ont chacun deux *Landammänner*, les Rhodes-Intérieures et les Rhodes-Extérieures Appenzelloises sont présidées toutes les deux par un Landammann, Glaris offrant la particularité d'avoir deux assemblées mais un seul *Landammann*.

Les *Landsgemeinden* sont relativement faibles face au *Landammann* et à son gouvernement, car elles n'ont pas l'initiative des lois.

Souvent, les familles déchues de leurs droits et de leurs privilèges par l'arrivée des Français reviennent au pouvoir, sauf dans le canton de Glaris où Niklaus Friedrich Heer, personnage politique connu sous l'Helvétique, est élu au gouvernement et entreprend plusieurs réformes³⁷⁸.

64. *Les anciens cantons sans Landsgemeinde*. Dans les anciens cantons urbains de Bâle, Berne, Fribourg, Lucerne, Schaffhouse, Soleure et Zurich, les autorités sont formées par un Grand conseil, un Petit conseil (voir aussi annexe IV) et des tribunaux.

A côté des Grands et Petits conseils, nous trouvons une hiérarchie de tribunaux composés parfois de membres d'un des conseils. Kölz en conclut que le principe de la séparation des pouvoirs qui a prévalu sous l'Helvétique n'est que très imparfaitement reçu dans l'Acte de médiation³⁷⁹.

Le Grand conseil est composé au minimum de 54 membres (Schaffhouse) et au maximum de 195 (Berne, Zurich). Un cens prévaut pour la capacité civique passive et active³⁸⁰. Les systèmes électoraux dans ces cantons favorisent les chefs-lieux par rapport aux campagnes³⁸¹ et les grands conseillers sont élus en partie directement et en partie indirectement.

Ainsi, bien que l'art. 3 du chapitre 20 de l'Acte de médiation supprime les "privilèges de lieux, de naissance, de personnes ou de familles"³⁸², l'injustice règne et, souvent, les familles au pouvoir sous l'ancien régime se retrouvent dans les autorités. D'ailleurs, le Grand conseil n'a pas beaucoup de pouvoir car il ne dispose pas de l'initiative des lois et, souvent aussi, il ne siège que quatre semaines par an.

Mais les grands conseillers siègent à vie sous réserve du "grabeau", institution qui permet à un comité de notables de soumettre à réélection un ou plusieurs députés. Dans tous les cantons considérés, une commission de 15 membres exerce le grabeau, tous les deux ans, à l'encontre des membres du Grand conseil (les membres du législatif qui font aussi partie du Petit conseil sont immunisés). Cela s'effectuait par une procédure secrète et le Petit conseil avait une très grande influence sur le comité de notables³⁸³.

³⁷⁷Kölz, 1992a p. 145.

³⁷⁸Frei Daniel ("Mediation") in Helbling Hanno, Vogt Emil et alt., Handbuch der Schweizer Geschichte, 1980 p. 853.

³⁷⁹Kölz, 1992a p. 147.

³⁸⁰Kölz, 1992a p. 146.

³⁸¹Kölz, 1992a p. 146.

³⁸²Acte de médiation, 1803 p. 278.

³⁸³Kölz, 1992a p. 147. Aubert, 1967a p. 13 no 25.

Par ailleurs, le Grand conseil élit les membres du Petit conseil qui incarne l'exécutif et a plus de pouvoir que le législatif.

Il est composé de 15 membres au minimum par canton (Fribourg, Lucerne, Schaffhouse) et Berne, qui a le gouvernement le plus grand, en compte 27.

Les petits conseillers proviennent obligatoirement du Grand conseil et restent membres de celui-ci. Ils exercent leur magistrature pendant six ans (en fait, ils sont renouvelés par tiers tous les deux ans) et sont indéfiniment rééligibles.

Deux bourgmestres ou avoyers, selon les cantons, choisis par le Grand conseil au sein du Petit conseil, président les deux³⁸⁴ conseils à la fois, pendant une année, et cela à tour de rôle. Le canton de Berne possède un organe supplémentaire, le Conseil d'Etat qui a pour objectif d'assurer la sécurité intérieure et extérieure. Cependant, dans ce domaine, il ne fait que de préparer les débats des deux autres conseils. Il est formé de 6 membres : l'avoyer en charge - qui le préside -, un trésorier et quatre petits conseillers.

Les gouvernements dans les cantons dont il est question sont tous composés d'une manière collégiale, mais leur fonctionnement n'est pas réglé dans l'Acte de médiation.

Toutes ces dispositions et les ambitions des patriarcats conduisent à une suprématie de l'exécutif - notamment dans le canton de Zurich³⁸⁵.

65. *Les nouveaux cantons.* Les institutions dans les nouveaux cantons ne sont pas très différentes de celles des anciens cantons sans *Landsgemeinde* (voir aussi annexe V). Nous ne mentionnerons que les dissemblances par rapport à ces autres cantons.

Relevons que dans les nouveaux cantons l'influence de l'Helvétique est plus sensible. La séparation des pouvoirs y semble être mieux conservée, l'institution du grabeau y a disparu, et seule la capacité civique passive y est conditionnée par un cens³⁸⁶.

Le nombre de grands conseillers s'échelonne entre 100 (Thurgovie) et 180 (Vaud), le Petit conseil possédant invariablement 9 membres. Celui-ci nomme chaque mois son nouveau président.

Par ailleurs, dans les cantons de Saint-Gall, du Tessin et de Thurgovie, les petits conseillers, qui restent membres du Grand conseil, doivent se retirer lorsque ce dernier délibère de leur gestion ou de leurs comptes.

Dans ces cantons, le Petit conseil est aussi composé d'une façon collégiale et son fonctionnement n'est pas non plus réglé dans l'Acte de médiation.

66. *Les Grisons.* Le canton des Grisons constitue un cas particulier pendant la Médiation³⁸⁷. Sous l'ancien régime, il avait été une démocratie à structure fédérale³⁸⁸.

Il est formé de trois ligues³⁸⁹ qui sont divisées en districts (*Hochgerichte*) et il n'y a plus de "parties sujettes"³⁹⁰. Ces districts doivent ratifier à la majorité les lois qui sont proposées par le Grand conseil³⁹¹.

³⁸⁴ Dans le canton de Berne, l'avoyer en charge présidait aussi le Conseil d'Etat.

³⁸⁵ Kölz, 1992a p. 147.

³⁸⁶ Kölz, 1992a p. 146.

³⁸⁷ Frei Daniel ("Mediation") in Helbling Hanno, Vogt Emil et alt., *Handbuch der Schweizer Geschichte*, 1980 p. 852.

³⁸⁸ Kölz, 1992a p. 12.

³⁸⁹ Article 1 du chapitre VII de l'Acte de médiation.

³⁹⁰ Article 5 du chapitre VII de l'Acte de médiation.

³⁹¹ Article 5 du chapitre VII de l'Acte de médiation.

Ce dernier, un Petit conseil et des tribunaux incarnent les autorités cantonales. Le Grand conseil est "composé de 63 représentants nommés par chaque district, dans la même proportion que par le passé, et choisis dans toutes les parties du district, sans égard à tout privilège qui aurait pu être contraire"³⁹².

En plus de l'élaboration des lois, il se "prononce sur les difficultés qui peuvent s'élever entre les communes; il veille aux intérêts communs; il répartit, quand il y a lieu, les contributions entre les districts; il délibère les demandes de diètes helvétiques extraordinaires"³⁹³; il nomme des députés à toutes les diètes tant ordinaires qu'extraordinaires"³⁹⁴ et leur donne des instructions. Il assure l'exécution des décrets de la diète helvétique"³⁹⁵.

Le Petit conseil est composé de trois membres, "nommés chacun dans leur ligue par les représentants des communes, et choisis entre tous les citoyens de la ligue, nonobstant tout ancien privilège qui pourrait avoir été contraire"³⁹⁶.

Il est chargé de l'exécution de tous les actes émanant du Grand conseil et transmet à ce dernier les demandes des communes ou districts exigeant une décision"³⁹⁷.

Frei constate que les trois ligues et les 26 districts prétendent à une autonomie pratiquement sans limite"³⁹⁸. Ainsi, le gouvernement cantonal a presque dû recourir à la force pour imposer l'adoption du calendrier grégorien par quelques districts"³⁹⁹.

Balzer constate que si la Médiation représente un retour en arrière pour la Suisse, il n'en va pas de même pour le canton des Grisons. Pendant cette période, ce canton fait plus de progrès que durant les trois siècles précédents et des réformes sont entreprises dans tous les domaines. Enfin, les activités menées à chef par le Petit conseil prouvent qu'une centralisation même modérée est bénéfique pour tout le canton"⁴⁰⁰.

III. Conclusions

67. *Bilan.* Kölz considère l'ambiance politique de la Médiation comme semi-restaurative et constate que dans 13 cantons des forces politiques déjà aux affaires sous l'ancien régime reviennent au pouvoir"⁴⁰¹.

Selon lui, la Médiation est à considérer comme relativement positive pour notre pays, malgré son caractère de diktat"⁴⁰², mais ne devrait pas être vue comme un modèle ayant eu une influence ultérieure"⁴⁰³. Son relatif succès vient plutôt de sa structure de confédération d'Etats qui permet aux diverses composantes linguistiques, confessionnelles, culturelles et économiques de coexister"⁴⁰⁴.

³⁹²Article 6 du chapitre VII de l'Acte de médiation.

³⁹³Effectivement, un canton peut, lui également, suggérer une diète extraordinaire (Article 30 du chapitre XX de l'Acte de médiation).

³⁹⁴Article 6 du chapitre VII de l'Acte de médiation.

³⁹⁵Article 6 du chapitre VII de l'Acte de médiation.

³⁹⁶Article 7 du chapitre VII de l'Acte de médiation.

³⁹⁷Article 7 du chapitre VII de l'Acte de médiation.

³⁹⁸Frei Daniel ("Mediation") in Helbling Hanno, Vogt Emil et al. Handbuch der Schweizer Geschichte, 1980 p. 852.

³⁹⁹Ibidem.

⁴⁰⁰Balzer, 1918 p. 116-117.

⁴⁰¹Kölz, 1992a p. 148.

⁴⁰²Kölz, 1992a p. 153.

⁴⁰³Ibidem.

⁴⁰⁴Ibidem.

En ce qui concerne notre sujet, retenons, outre la figure originale du *Landammann* de la Suisse, l'existence d'exécutifs cantonaux composés d'égaux comme sous l'ancien régime et dans les constitutions révolutionnaires françaises de 1793 et 1795.

Ce régime subsistera plus de dix ans.

CHAPITRE V : L'ASSEMBLEE FEDERALE ET LA LONGUE DIETE (1813-1815)

Soudain, après dix ans d'une relative tranquillité, la situation en Suisse se dégrade à nouveau.

Le 18 octobre 1813, date charnière, le médiateur perd la bataille de Leipzig et la domination française vole en éclat.

Une chose est claire : le système politico-juridique mis sur pied par Napoléon Bonaparte ne survivra pas à ses défaites, mais les Suisses sont divisés quant au choix de leur futur régime constitutionnel.

Dans ce chapitre, nous étudierons, après l'introduction (I), l'élaboration du projet de Pacte du 4 février 1814 (II), la création de la Longue Diète et le projet de Pacte du 28 mai 1814 (III) ainsi que la genèse du Pacte fédéral du 7 août 1815 (IV) ; cependant le contenu et l'application de ce dernier pacte seront étudiés dans le prochain chapitre.

La dernière subdivision du chapitre V sera consacrée à une brève synthèse (V).

I. Introduction

68. *Généralités.* Comme nous venons de le relever, les cantons suisses hésitent : Berne, Fribourg et Soleure ne songent qu'à restaurer l'ancien régime tandis que les nouveaux cantons, soutenus par Zurich, Bâle et Schaffhouse, ne veulent absolument pas redevenir des baillages⁴⁰⁵.

On peut parler d'une véritable bataille entre les anciens, appuyés par l'Autriche et Metternich, et les modernes qui trouvent comme allié le tsar Alexandre.

Dès lors, l'histoire est simple : les modernes, toujours sur la défensive, accumulent les concessions avec comme unique préoccupation l'égalité entre cantons.

II. L'élaboration du projet de Pacte du 4 février 1814

69. *Les événements jusqu'au 4 février 1814.* Le 29 décembre 1813, les modernes créent une "Association fédérale" (*Bundesverein*), fondée sur l'égalité des dix-neuf cantons et représentant "une sorte de lien conventionnel encore plus lâche que le système de l'ancienne Confédération"⁴⁰⁶.

La Diète se mue en Assemblée fédérale (*Bundesversammlung*).

Au début de l'année 1814, l'Assemblée fédérale charge une commission de préparer un projet de pacte qui sera terminé le 4 février 1814. Examinons-le de plus près.

70. *Le projet de pacte du 4 février 1814.* Ce projet institue une Confédération d'Etats entre les cantons qui retrouvent pour ainsi dire leur souveraineté.

Les autorités communes sont incarnées par une Diète confédérale ainsi que par un président de la Confédération, qui est aussi bourgmestre de Zurich et qui est secondé par une chancellerie et un chancelier.

"La Diète confédérale se réunit chaque année à Zurich, le premier lundi du mois de juillet, et prolonge sa session autant que les circonstances l'exigent"⁴⁰⁷; il peut y avoir des diètes extraordinaires sur demande de cinq cantons ou de celui de Zurich⁴⁰⁸.

⁴⁰⁵Pour tout ce paragraphe, voir Aubert, 1967a p. 14-15 nos 29-30 et du même auteur, 1975 p. 15-16 no 11.

⁴⁰⁶Aubert, 1967a p. 15 no 29.

⁴⁰⁷Art. 11 du Projet du 4 février 1814. Ce texte se trouve, entre autres, chez Kaiser et Strickler, 1901 p. 157.

⁴⁰⁸Art. 18.

Chaque canton envoie un délégué instruit à la Diète⁴⁰⁹ qui statue à la majorité; néanmoins, l'accord des trois quarts des voix est nécessaire pour déclarer la guerre ou conclure la paix; il en va de même pour la ratification des traités et l'adhésion à des alliances, mais alors seuls les cantons ayant donné leur accord sont liés⁴¹⁰.

La Diète pourvoit aussi à la sûreté tant intérieure qu'extérieure de la Suisse et elle nomme et révoque les ambassadeurs auprès des puissances étrangères⁴¹¹.

Le bourgmestre de Zurich, autrement dit le président de la Confédération, préside la Diète⁴¹². Il a comme subalterne le chancelier fédéral, nommé et payé par la Diète, et la chancellerie fédérale⁴¹³.

Une partie des commissaires prévoit que pour les affaires d'une haute importance, des conseillers fédéraux seront nommés par la Diète⁴¹⁴. Ces conseillers (*Staatsschreiber*), dont le nombre n'est pas stipulé et qui constituent un organe auxiliaire, sont dénommés de la même façon – en français – que le seront les membres du gouvernement fédéral en 1848. C'est la première fois, à notre connaissance, qu'apparaît un organe appelé Conseil fédéral dans l'histoire constitutionnelle de la Suisse.

Quelques autres membres de la commission ayant élaboré le projet du 4 février proposent que les affaires diplomatiques difficiles et n'ayant pas atteint un degré de préparation suffisant pour être délibérées par la Diète soient confiées au président de la Confédération. Dans ce cas, ce dernier sera aidé par un conseil de trois membres nommés par la Diète⁴¹⁵.

Laissons ce texte et revenons aux événements.

III. La création de la Longue Diète et le projet de pacte du 28 mai 1814

71. *La Longue Diète*. Après avoir débattu de ce projet jusqu'au 10 février 1814, l'Assemblée fédérale s'ajourne au 3 mars.

Le canton de Berne manifeste sa mauvaise humeur et veut convoquer uniquement les treize anciens cantons⁴¹⁶.

Mais, finalement, grâce à la pression du tsar sur ces derniers cantons, dix-neuf délégations s'assemblent, le 6 avril, à Zurich. Cette réunion d'ambassadeurs, connue sous le nom de "Longue Diète", durera jusqu'au mois d'août 1815⁴¹⁷.

Une nouvelle commission propose un deuxième projet de pacte, que la Diète examine jusqu'au 28 mai⁴¹⁸. Examinons-le de plus près.

72. *Le projet de pacte du 28 mai 1814*. Ce texte ressemble beaucoup au projet du 4 février 1814⁴¹⁹.

⁴⁰⁹ Art. 12 et 13. Une partie des commissaires aurait voulu que les deux cantons les plus peuplés aient deux votants.

⁴¹⁰ Art. 14-16.

⁴¹¹ Art. 17.

⁴¹² Art. 21.

⁴¹³ Art. 23.

⁴¹⁴ Art. 23 (première proposition). Conseiller fédéral est traduit en allemand par *Eidgenössischer Bundesrat*.

⁴¹⁵ Art. 23 (deuxième proposition). Cette phrase n'est qu'en allemand.

⁴¹⁶ Aubert, 1967a p. 16 no 31.

⁴¹⁷ Aubert, 1967a p. 16 no 31.

⁴¹⁸ Aubert, 1967a p. 16 no 31.

⁴¹⁹ Ce projet de pacte se trouve notamment chez Kaiser et Strickler, 1901 p. 162.

Cependant, Aubert relève qu'on devine l'influence de la vieille Suisse sur le camp des modernes à de petits détails⁴²⁰, mais le projet renferme quelques traits originaux au sujet du Conseil fédéral, traits originaux que nous allons développer ci-dessous.

Ce Conseil fédéral⁴²¹ est une autorité extraordinaire – l'autorité ordinaire exécutive restant le bourgmestre de Zurich – instituée en cas de périls ou d'affaires importantes lorsque la Diète n'est pas réunie ou ne peut pas continuer à siéger⁴²². Celle-ci décide si le Conseil fédéral doit être convoqué, ainsi que la durée et l'objet de son mandat⁴²³. Dans le cas où une Diète (ordinaire ou extraordinaire) se réunit, les travaux du Conseil fédéral prennent fin automatiquement.

Le Conseil fédéral est composé de sept membres : Zurich a un député qui est de droit le président du Conseil ; les six autres conseillers fédéraux sont choisis à raison d'un par classe (la première classe est composée de Berne et Lucerne ; la deuxième d'Uri, Schwyz et Unterwald ; la troisième de Glaris, Zoug, Schaffhouse et Appenzell ; la quatrième de Fribourg, Soleure et Bâle ; la cinquième de Saint-Gall, des Grisons ainsi que d'Argovie, et la sixième de Thurgovie, Tessin et Vaud)⁴²⁴.

Les membres du Conseil fédéral sont choisis par les membres des gouvernements cantonaux au sein des premiers magistrats⁴²⁵.

Toutefois, les concessions faites par les modernes aux anciens ne suffisent pas. La Diète est en plein désarroi, lorsque la députation lucernoise lui propose, le 8 août, un troisième texte que nous allons étudier de plus près⁴²⁶.

IV. La genèse du Pacte fédéral du 7 août 1815

73. *Le projet du 8 août 1814.* Ce texte instaure lui aussi une Confédération d'Etats.

La Diète est constituée des délégués des dix-neuf cantons qui votent selon des instructions; chaque canton y a une voix⁴²⁷.

Elle s'assemble annuellement dans le chef-lieu du canton directeur⁴²⁸ - qui passe tous les deux ans de Zurich à Berne, puis à Lucerne⁴²⁹. Elle peut se réunir d'une manière extraordinaire sur demande du canton directeur ou de cinq cantons⁴³⁰.

Le bourgmestre ou le *Schultheiss*, en exercice dans le canton directeur, préside la Diète⁴³¹.

Cette dernière prend normalement ses décisions à la majorité absolue, mais pour certaines de celles-ci, la majorité de trois-quarts des voix cantonales est requise⁴³². C'est notamment le cas lorsque la Diète veut mettre en place une commission pour s'occuper de certaines affaires particulières⁴³³. Dans ce cas, la Diète détermine la durée du mandat de cette commission⁴³⁴.

Cette dernière est dissoute au cas où la Diète est de nouveau réunie.

⁴²⁰ Aubert, 1967a p. 16 no 31.

⁴²¹ En allemand : *Eidgenössischer Rat*.

⁴²² Art. 36 in initio.

⁴²³ Art. 36 in medio.

⁴²⁴ Art. 37.

⁴²⁵ Art. 38.

⁴²⁶ Aubert, 1967a p. 16 no 32.

⁴²⁷ Ce texte se trouve chez Kaiser et Strickler, 1901 p. 171. Art. 4.

⁴²⁸ Art. 4.

⁴²⁹ Art. 4.

⁴³⁰ Art. 4.

⁴³¹ Art. 4.

⁴³² Art. 4.

⁴³³ Art. 4.

⁴³⁴ Art. 4.

Cette commission constitue le pendant du Conseil fédéral présent dans chacun des deux projets précédents.

Comme auxiliaires des autorités confédérales, un chancelier et un *Staatsschreiber* sont élus par la Diète⁴³⁵.

74. *L'adoption de ce pacte*. Ensuite, Aubert le constate⁴³⁶, les modernes passent par toutes les volontés de leurs adversaires.

Le 8 septembre 1814, la version définitive du Pacte fédéral est finalement arrêtée et, le 7 août 1815, tous les cantons le jureront solennellement⁴³⁷ - sauf Nidwald qui n'y adhère que le 31 août 1815.

75. *La question territoriale*. Le délai de presque une année entre l'adoption et le serment s'explique par la question territoriale qu'il est nécessaire de résoudre pour que la nouvelle Confédération puisse être définitivement établie⁴³⁸.

Finalement, cette question est résolue par les alliés, à Vienne, le 20 mars 1815. Les cantons étant entrés dans la Confédération en 1803 subsistent mais ils devront régler à leurs anciens propriétaires quelques indemnités⁴³⁹. Berne, pour qui la perte est la plus sensible, obtient en compensation la ville de Bienne et la majeure partie du territoire du prince-évêque de Bâle⁴⁴⁰, à savoir le canton du Jura et la partie francophone actuelle du canton de Berne⁴⁴¹. Ainsi, "un litige n'était aplani qu'au prix de futurs conflits"⁴⁴².

En 1815, trois cantons supplémentaires, le Valais, Neuchâtel et Genève adhèrent au Pacte fédéral. "Il s'agit de trois alliés qui ont subi, durant la tourmente révolutionnaire, des vicissitudes parallèles à celles des Suisses.

Le Valais, inclus dans l'Helvétique, puis détaché en 1802 pour jouir de l'indépendance au sens où l'entendait Bonaparte, et finalement constitué en un département du Simplon, avec préfecture et sous-préfectures, de 1810 à 1814.

Neuchâtel, principauté prussienne cédée à la France après la bataille d'Austerlitz, et gérée dès lors pour le compte du maréchal Berthier (...).

Genève enfin, annexée à la France dès 1798, comme préfecture d'un département du Léman"⁴⁴³.

V. Conclusions

76. *Première apparition d'un Conseil fédéral de sept membres*. Le projet de pacte du 4 février 1814 établit un Conseil fédéral et le projet du 28 mai 1814 instaure même un Conseil fédéral de sept membres provenant chacun d'un groupe formé d'un ou plusieurs cantons. Bien qu'il s'agisse, dans les deux cas, d'un organe auxiliaire, l'appellation, le nombre et les sept bassins annoncent notre Conseil fédéral actuel.

Passons maintenant à l'étude du Pacte fédéral du 7 août 1815 et au régime qu'il met en place.

⁴³⁵ Art. 5.

⁴³⁶ Aubert, 1967a p. 16 no 32.

⁴³⁷ Aubert, 1967a p. 16 no 32.

⁴³⁸ Aubert, 1967a p. 16 no 33.

⁴³⁹ Aubert, 1967a p. 17 no 33.

⁴⁴⁰ Depuis 1792, le territoire du prince-évêque de Bâle avait été successivement : République rauracienne, département du Mont-Terrible et partie du département du Haut-Rhin (Aubert, 1967a p. 17 no 33).

⁴⁴¹ Voir Aubert, 1967a p. 17 no 33.

⁴⁴² Aubert, 1967a p. 17 no 33.

⁴⁴³ Aubert, 1967a p. 17 no 33.

CHAPITRE VI : LE REGIME DU PACTE FEDERAL (1815-1848)

L'histoire du Pacte, qui va de 1815 à 1848, se divise communément en deux périodes : la Restauration (1815-1830) et la Régénération (1830-1848).

Dans la première subdivision, nous effectuerons une très brève introduction au sujet des années 1815-1848 (I).

Ensuite viendra la Restauration avec, d'abord, un bref aperçu des autorités de la Confédération d'Etats (II.1).

L'intensité de la Restauration n'étant pas forcément la même d'un canton à l'autre, la doctrine a procédé à une classification des constitutions cantonales et des régimes politiques, classification que nous reprenons ici. Ainsi, nous verrons les constitutions des cantons anciennement à Landsgemeinde (II.2), puis celles des cantons anciennement dominés par des vieilles familles patriciennes (II.3) ainsi que celles des Etats anciennement dirigés par des corporations (II.4) et, enfin, les constitutions de presque tous les nouveaux cantons de 1803 (II.5).

Nous traiterons aussi des constitutions et des autorités politiques de cette époque dans le canton des Grisons (II.6), au Valais (II.7), à Neuchâtel (II.8) et à Genève (II.9).

Après quoi, avant de passer à la Régénération, nous conclurons très brièvement au sujet de la Restauration (II.10).

Pour entamer la Régénération, nous présenterons préalablement un aperçu de l'œuvre de Benjamin Constant et de Ludwig Snell (III.1), deux auteurs clés de cette période en Suisse, et nous décrirons brièvement les mouvements politiques actifs pendant les années 1830-1840 dans notre pays (III.2).

Ensuite viendra une subdivision consacrée à la Régénération dans les cantons (III.3), suivie de l'exposé des tentatives infructueuses de régénérer la Confédération dans les années 1830 (III.4).

Puis, nous présenterons brièvement les événements sur le plan fédéral jusqu'à la fin de l'année 1847 (III.5), les délibérations de la commission de révision du pacte (III.6) et les débats à la Diète (III.7), travaux qui se déroulent respectivement de février à avril 1848 et en mai-juin de la même année.

Enfin, comme apothéose de la genèse du gouvernement suisse, l'élection des sept premiers conseillers fédéraux, du président de la Confédération et du vice-président du Conseil fédéral (IV).

I. Introduction au sujet des années 1815-1848

77. *Généralités.* Nous le répétons : l'histoire du Pacte, qui va de 1815 à 1848, se divise communément en deux périodes : la Restauration et la Régénération.

"Jusqu'en 1830, c'est bien l'esprit de la Restauration qui paraît dominer. Depuis 1830, en revanche, des cantons toujours plus nombreux révisent leur constitution. Par une injection de

libéralisme, ils se rajeunissent, se recréent, ou, pour user du vocable consacré, se régénèrent. Puis, loin de garder pour eux le secret de leur guérison, ils ne prendront pas de repos avant de l'avoir fait partager aux autres.

Mais ce serait une erreur d'attacher à cette division une importance trop grande. La vérité, c'est que la Régénération a commencé en 1798. Le retour agressif des anciennes idées, en 1814, n'est qu'un combat d'arrière-garde. L'œuvre de Charles-Louis de Haller, qui les incarne, est en quelque sorte un chant du cygne. Les privilèges n'ont pu être rétablis que grâce à Metternich, et ils ne survivront guère à la Sainte-Alliance"⁴⁴⁴.

Venons-en maintenant à la Restauration.

II. La Restauration

1. La Confédération d'Etats

78. *Similitude de la Restauration avec l'ancien régime.* Deux différences fondamentales existent entre l'ancien régime et le régime de la Restauration : il n'y a plus qu'un texte – le Pacte fédéral du 7 août 1815 – pour unir les 22 cantons et ces derniers sont dorénavant égaux ; mais, sous cette double réserve, la Suisse restaurée ressemble fort à celle d'avant 1798.

79. *Le Pacte fédéral du 7 août 1815.* Par ce traité⁴⁴⁵, les 22 cantons suisses souscrivent à une alliance militaire défensive et à une procédure d'arbitrage au cas où une contestation s'élèverait entre deux ou plusieurs cantons.

De plus, "les cantons ne peuvent former entre eux des liaisons préjudiciables au Pacte fédéral, ni aux droits des autres cantons"⁴⁴⁶.

La Confédération consacre le principe qu'il n'existe plus en Suisse de pays sujets.

La jouissance des droits politiques ne peut jamais, dans aucun canton, être un privilège exclusif en faveur d'une classe des citoyens⁴⁴⁷.

Aubert écrit que "le pouvoir central, bien modeste du temps de la Médiation, est maintenant presque inexistant.

La Diète, où chaque Etat n'a plus qu'une voix, est toujours atteinte de la même faiblesse. Il est vrai que le Pacte prévoit la règle de la majorité, en général simple, et qualifiée pour les délégations de compétence au canton directeur (art. 9 al. 1, deux tiers), pour la déclaration de guerre, la conclusion de la paix et les alliances (art. 8 al. 3, trois quarts). Mais rien n'est prévu contre les cantons récalcitrants (...).

L'autorité chargée d'expédier les affaires courantes n'a pas plus de consistance. Bien entendu, l'idée d'un Conseil fédéral, apparue dans le projet de février, et développée en mai par le canton de Bâle, a été sacrifiée aux Bernois. Même le titre de landammann de la Suisse, dur à certaines oreilles, fut abandonné. On se contenta donc du terme incolore et traditionnel de canton directeur (...), en précisant bien que celui-ci n'aurait que "les attributions qu'il exerçait avant l'année 1798" (art. 10 al. 1), c'est-à-dire pratiquement aucune"⁴⁴⁸.

Deux des rares compétences du canton directeur donnent le droit à son avoyer ou à son bourgmestre de présider la Diète et de convoquer cette dernière en session extraordinaire.

Aubert continue : "d'ailleurs, la rotation biennale entre Zurich, Berne et Lucerne avait de quoi rassurer, au moins quatre ans sur six, les cantons les plus susceptibles.

⁴⁴⁴ Aubert, 1967a p. 18 no 36.

⁴⁴⁵ Le texte français et allemand du Pacte se trouvent, notamment, chez Kölz, 1992b p. 193.

⁴⁴⁶ Art. 6 du Pacte fédéral du 7 août 1815.

⁴⁴⁷ Art. 7 du Pacte fédéral du 7 août 1815.

⁴⁴⁸ Aubert, 1967a p. 18 no 35.

Finalement, l'unique organe fédéral permanent fut la chancellerie, composée d'un chancelier et d'un secrétaire d'Etat nommés par la Diète (art. 10 al. 3). Ces deux personnages qui, tous les vingt-quatre mois, reprennent leur marche triangulaire dans le fourgon des archives, sont seuls à symboliser l'unité de la Suisse"⁴⁴⁹.

80. *Conclusions au sujet de la Confédération d'Etats*. Si l'on songe que les organes confédéraux n'ont ni ressources financières ni contingents militaires propres⁴⁵⁰, la Restauration est donc presque totale en ce qui touche les rapports intercantonaux.

2. La Restauration dans les cantons anciennement à *Landsgemeinde*

81. *Les constitutions dans les cantons d'Uri, de Schwyz, de Glaris, de Zoug et dans les demi-cantons d'Obwald, de Nidwald, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures*. La réaction est très poussée dans ces cantons pour lesquels l'Acte de médiation a déjà entraîné une certaine restauration⁴⁵¹. (Voir aussi l'annexe VI).

D'ailleurs, bien que l'art. 15 du Pacte fédéral du 7 août 1815 les oblige à avoir une constitution, plusieurs cantons à *Landsgemeinde* produisent ces textes avec beaucoup de retard.

Le canton de Glaris n'a qu'une ébauche de constitution. Ce texte, très laconique, institue deux *Landsgemeinden* - une pour les catholiques et une pour les protestants - et un Landammann à la tête de l'exécutif. Pratiquement, rien d'autre ne ressort de cet écrit si ce n'est un renvoi aux coutumes en vigueur pendant la période antérieure à l'Helvétique.

Dans les cantons d'Uri, Schwyz, Zoug et les demi-cantons d'Obwald, Nidwald, Appenzell Rhodes-Intérieures et Appenzell Rhodes-Extérieures, l'autorité suprême est la *Landsgemeinde*.

Participent aux *Landsgemeinden* les hommes dès 14 ans dans le demi-canton de Nidwald, dès 16 ans dans celui d'Appenzell Rhodes-Extérieures, à Glaris et à Schwyz ; il faut avoir 18 ans pour être citoyen dans l'autre demi-canton d'Appenzell⁴⁵².

Les *Landsgemeinden* se réunissent chaque printemps ; à Schwyz tous les deux ans⁴⁵³.

Elles élisent les *Landammänner*, les autres membres du gouvernement et les députés à la Diète fédérale, font les lois et lèvent l'impôt, concluent les accords intercantonaux et internationaux, déclarent la guerre et la paix⁴⁵⁴.

Les cantons de Zoug et d'Obwald⁴⁵⁵ conservent leur constitution de 1803.

Le premier a une *Landsgemeinde* aux compétences purement électorales⁴⁵⁶.

Dans tous ces cantons, la séparation des pouvoirs est inexistante.

Entre la *Landsgemeinde* et le *Landammann*, qui, avec quelques auxiliaires, incarne le gouvernement, nous trouvons une autre autorité dénommée d'une manière différente d'un canton à l'autre. Cette autorité est élue par les communes et ne peut pas être comparée à un

⁴⁴⁹ Aubert, 1967a p. 18 no 35.

⁴⁵⁰ Aubert, 1975 p. 18 no 14.

⁴⁵¹ Biaudet Jean-Charles ("Der modernen Schweiz entgegen") in Helbling Hanno, Vogt Emil et alt., Handbuch der Schweizer Geschichte, 1980 p. 894.

⁴⁵² Biaudet Jean-Charles ("Der modernen Schweiz entgegen") in Helbling Hanno, Vogt Emil et alt., Handbuch der Schweizer Geschichte, 1980 p. 894.

⁴⁵³ Kölz, 1992a p. 196.

⁴⁵⁴ Kölz, 1992a p. 196.

⁴⁵⁵ Biaudet Jean-Charles ("Der modernen Schweiz entgegen") in Helbling Hanno, Vogt Emil et alt., Handbuch der Schweizer Geschichte, 1980 p. 894.

⁴⁵⁶ Kölz, 1992a p. 196.

Grand conseil des cantons anciennement dominés par de vieilles familles patriciennes ou par des corporations, ou, encore moins, à un Grand conseil des nouveaux cantons.

D'une part, ces autorités présentes dans tous les cantons à *Landsgemeinde* ne font que délibérer des objets qui seront ensuite soumis à cette dernière et, d'autre part, elles agissent plutôt en tant qu'autorités administratives ou judiciaires⁴⁵⁷.

Passons aux cantons anciennement dominés par de vieilles familles patriciennes en commençant par celui de Berne qui est le plus réactionnaire.

3. La Restauration dans les cantons anciennement dominés par de vieilles familles patriciennes

82. *Les constitutions dans les cantons de Berne, Lucerne, Fribourg et Soleure.* En 1815, le canton de Berne reprend son ancienne constitution avec quelques retouches néanmoins (voir aussi l'annexe VII).

Excepté la reconnaissance de la religion protestante (avec, cependant, une réserve pour l'ancien Evêché de Bâle) et une certaine garantie de la liberté économique, nous ne trouvons aucune autre consécration d'un droit fondamental ni le principe d'égalité⁴⁵⁸.

Sur les 299 grands conseillers, 200 proviennent de la ville de Berne et 99 de la campagne ce qui constitue une grossière sur-représentation des citadins qui n'étaient que 20 000 sur 300 000 habitants du canton⁴⁵⁹.

Les grands conseillers ne sont pas élus par des procédés démocratiques et sont susceptibles d'être démis par la procédure du grabeau.

Le Grand conseil est présidé par un ou deux avoyers et est compétent pour élire les députés à la Diète fédérale et pour donner des instructions à ces derniers. Outre les avoyers, il élit le Petit conseil, d'autres fonctionnaires et certains juges⁴⁶⁰. Il élabore les révisions constitutionnelles, les lois et les traités et prend plusieurs décisions dans les domaines financiers et fiscaux⁴⁶¹. Enfin, il dispose du droit de grâce⁴⁶².

Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois. Les séances ordinaires du Grand conseil sont relativement peu fréquentes et les séances extraordinaires dépendent du bon vouloir du Petit conseil.

Le Petit conseil est l'autorité exécutive. Ses 27 membres se répartissent le travail selon le système collégial au sens ancien : une commission s'occupe des affaires diplomatiques, une deuxième des finances, une troisième de la justice et de la police, une quatrième des affaires scolaires et ecclésiastiques et, enfin, une cinquième des affaires militaires⁴⁶³.

Le Petit conseil représente l'élément dominant du régime politique cantonal bien que formellement le Grand conseil soit l'organe suprême.

Dans les cantons de Lucerne, Fribourg et Soleure, la Restauration est moins poussée. Fribourg et Soleure connaissent, eux aussi, une grossière sur-représentation des villes au Grand conseil tandis qu'à Lucerne le phénomène est moins prononcé.

⁴⁵⁷Kölz, 1992a p. 197.

⁴⁵⁸Kölz, 1992a p. 188.

⁴⁵⁹Kölz, 1992a p. 188.

⁴⁶⁰Kölz, 1992a p. 189.

⁴⁶¹Kölz, 1992a p. 189.

⁴⁶²Kölz, 1992a p. 189.

⁴⁶³Kölz, 1992a p. 189.

Les injustices relatives à la composition du Grand conseil existent aussi dans ces cantons, mais le procédé du grabeau n'existe qu'à Fribourg.

Concluons que les constitutions dans les cantons anciennement dominés par de vieilles familles patriciennes ne sont pas du tout démocratiques : absence de droits fondamentaux, absence de séparation des pouvoirs, forte sur-représentation des villes et composition non-démocratique du Grand conseil, etc.

Passons aux institutions des cantons anciennement à corporations notamment à celui de Zurich.

4. La Restauration dans les cantons anciennement dominés par des corporations

83. *Les constitutions dans les cantons de Zurich, Bâle et Schaffhouse.* Dans ces cantons, les institutions font également penser à l'ancien régime (voir aussi l'annexe VIII).

Le principe d'égalité, pourtant consacré par l'art. 7 du Pacte fédéral, n'y est guère mieux respecté que dans les Constitutions des cantons de Berne, Lucerne, Fribourg et Soleure. Mais les constitutions des cantons à corporations sont quand même un peu moins restauratrices que celles que nous avons déjà étudiées.

"L'autorité suprême du canton de Zurich était, du moins théoriquement, le Grand conseil composé de 212 membres. Le Grand conseil est compétent pour légiférer et lever l'impôt, pour instruire les députés en Diète et se faire remettre les comptes du canton.

Le Grand conseil est présidé par le bourgmestre en charge ; il est convoqué deux fois l'an par le Petit conseil ; il n'a pas le droit de se réunir de son propre gré et n'a pas non plus l'initiative des lois"⁴⁶⁴.

82 membres du Grand conseil sont élus ; ils choisissent les 130 autres membres de ce conseil. Les 82 membres siègent pendant six ans tandis que ceux qui se voient cooptés sont grands conseillers à vie. Il n'y a pas de grabeau"⁴⁶⁵.

Les 25 membres du Petit conseil, les deux bourgmestres inclus, sont élus par le Grand conseil au sein de ce dernier pour six ans"⁴⁶⁶.

Le Petit conseil est compétent pour les fonctions habituelles d'un gouvernement : il propose les lois au Grand conseil, exécute ces dernières, communique avec la Diète et exerce la haute-surveillance sur l'administration et la justice.

De plus, un Conseil d'Etat formé des deux bourgmestres et de cinq petits conseillers dirige la diplomatie et s'occupe de la sécurité intérieure et extérieure"⁴⁶⁷.

Les constitutions bâloises et schaffhousoises ne diffèrent que très peu de celle de Zurich"⁴⁶⁸.

Dans ces deux constitutions, "il n'y a aucun élément de droits fondamentaux des citoyens.

Dans chacune seulement la plus petite part des membres du Grand conseil est élue par les citoyens eux-mêmes et le Grand conseil est très dépendant du Petit conseil"⁴⁶⁹. Les cantons de Bâle et de Schaffhouse ne connaissent aucun Conseil d'Etat.

⁴⁶⁴Kölz, 1992a p. 192.

⁴⁶⁵Kölz, 1992a p. 192.

⁴⁶⁶Kölz, 1992a p. 192.

⁴⁶⁷Kölz, 1992a p. 192.

⁴⁶⁸Kölz, 1992a p. 192.

⁴⁶⁹Kölz, 1992a p. 193.

Dans ces trois cantons, la sur-représentation des villes par rapport à la campagne prévaut aussi, la séparation des pouvoirs n'est qu'imparfaitement réalisée et une bonne part des députés sont choisis par les corporations ou par cooptation. Cependant, les institutions politiques dans les cantons de Zurich, Bâle et Schaffhouse sont quand même moins restauratrices que celles des Etats anciennement dominés par de vieilles familles patriciennes.

Passons maintenant au dernier groupe de cantons.

5. La Restauration dans les nouveaux cantons de 1803

84. *Les constitutions dans les cantons d'Argovie, de Thurgovie, de Saint-Gall, de Vaud et du Tessin.* Ces constitutions conservent quelques éléments de l'Helvétique et de la Médiation (voir aussi l'annexe IX). L'influence des penseurs du XVII^{ème} et du XVIII^{ème} siècle y est plus marquée. Kölz explique cela par le fait que ces cantons, anciennement sous tutelle⁴⁷⁰, se sont plus intéressés aux idées des Lumières justement parce qu'ils ont souffert de leur statut d'infériorité⁴⁷¹.

Dans ces cantons, le principe d'égalité est consacré et il a une très grande portée⁴⁷². La constitution tessinoise garantit la souveraineté populaire, le principe d'égalité et la liberté économique⁴⁷³. Dans les nouveaux cantons, les communes d'habitants créées pendant l'Helvétique ne sont pas abolies, ce qui entraîne que les non-citoyens sont sur pied d'égalité avec les bourgeois sur le plan communal⁴⁷⁴.

Le Grand conseil est composé de 76 membres dans le canton du Tessin, de 100 membres dans le canton de Thurgovie, de 150 membres dans les cantons d'Argovie et de Saint-Gall et de 180 membres dans le canton de Vaud.

Dans ces cinq cantons, la durée des sessions du Grand conseil est limitée à un mois par an, durée qui peut, néanmoins, être prolongée par le Petit conseil. Cette limitation provient selon Kölz de la Constitution française instituant le consulat en 1799⁴⁷⁵.

La législature est de 6 ans dans le canton du Tessin, de 8 ans dans le canton de Thurgovie, de 9 ans dans le canton de Saint-Gall et de 12 ans dans les cantons d'Argovie et de Vaud.

Les membres du Petit conseil sont choisis par le Grand conseil en son sein. Il siègent entre 6 et 12 ans.

Malgré tout, le Petit conseil domine et la séparation des pouvoirs est inexistante.

L'organisation du Petit conseil est aussi collégiale au sens ancien.

Ce groupe rassemble les constitutions les plus modernes.

6. La Restauration dans le canton des Grisons

85. *La constitution grisonne de la Restauration.* La constitution du canton des Grisons date du 19 juin 1820⁴⁷⁶.

⁴⁷⁰Le canton de Saint-Gall a été sous l'ancien régime à la fois un pays sujet et un allié.

⁴⁷¹Kölz, 1992a p. 193.

⁴⁷²Kölz, 1992a p. 194.

⁴⁷³Kölz, 1992a p. 194.

⁴⁷⁴Kölz, 1992a p. 194.

⁴⁷⁵Kölz, 1992a p. 194.

Elle instaure un Etat à structure lâche basé sur les communes (*Gerichte*), réunies en districts (*Hochgerichte*)⁴⁷⁷. Les communes et les districts sont constitués par la réunion des hommes ayant le droit de vote comme dans les *Landsgemeinden*.

On devient citoyen à 17 ans et pour être élu membre d'une autorité, l'âge requis est de 21 ans⁴⁷⁸.

Les communes et les districts représentent chacun une entité juridictionnelle et référendaire et les communes sont très autonomes⁴⁷⁹.

Entre les communes, les districts, d'une part, et les autorités cantonales, d'autre part, il y a les trois ligues qui ne jouent pas un grand rôle⁴⁸⁰.

La constitution du canton des Grisons ne se révisé qu'avec le consentement des deux tiers des communes, une commune étant censée avoir approuvé si la majorité des votants donnent leur aval.

Les autorités cantonales prévues par cette constitution sont le Grand conseil, le Petit conseil, les *Standeskommissionen* et les tribunaux⁴⁸¹.

Le Grand conseil est composé de 65 députés⁴⁸²; chaque *Hochgericht* élit entre un et quatre grands conseillers en fonction de son poids démographique⁴⁸³.

Le Grand conseil fait les lois, conclut les traités et scelle les alliances⁴⁸⁴ qui, tous, doivent être ratifiés par la majorité des communes⁴⁸⁵. De plus, le Grand conseil juge les différends entre communes.

Le Grand conseil s'assemble ordinairement une fois l'an et le Petit conseil peut le convoquer d'une façon extraordinaire⁴⁸⁶. Les grand conseillers sont élus pour une année et sont directement rééligibles⁴⁸⁷.

Le Petit conseil est composé de trois membres provenant chacun d'une des ligues, ses membres sont élus chaque année par le Grand conseil parmi les citoyens du canton et sont aussi directement rééligibles⁴⁸⁸.

Quand il s'agit de traiter des affaires exécutives importantes, les membres du Petit conseil sont aidés par la *Standeskommission*, qui est une commission formée de neuf membres - trois par ligues -, choisis, eux aussi, par le Grand conseil⁴⁸⁹.

Les membres du Petit conseil assistent aux séances du Grand conseil avec voix consultative⁴⁹⁰.

⁴⁷⁶Le texte de cette constitution se trouve chez Usteri, 1821 p. 383. Notons la présence de la constitution du 12 novembre 1814, voir Baudet Jean-Charles ("Der modernen Schweiz entgegen") in Helbling Hanno, Vogt Emil et alt., Handbuch der Schweizer Geschichte, 1980 p.897.

⁴⁷⁷Kölz, 1992a p. 197.

⁴⁷⁸Kölz, 1992a p. 198.

⁴⁷⁹Art. 12 et 15 de la constitution du 19 juin 1820.

⁴⁸⁰Kölz, 1992a p. 197.

⁴⁸¹Les tribunaux inférieurs sont incarnés par les communes et les districts ainsi que par les juges de paix (art. 16). Au niveau cantonal, une cour d'appel, indépendante du petit conseil et du grand conseil, connaît des litiges de droit civil (art. 17).

⁴⁸²Art. 7 de la constitution du 19 juin 1820.

⁴⁸³Art. 4.

⁴⁸⁴Art. 8.

⁴⁸⁵Art. 32.

⁴⁸⁶Art. 9.

⁴⁸⁷Art. 7.

⁴⁸⁸Art. 11.

⁴⁸⁹Art. 10.

⁴⁹⁰Art. 7.

Kölz constate que cette constitution ne comprend presque aucune disposition matérielle ; toutefois, les charges féodales sont abolies et la liberté d'établissement à l'intérieur du canton est garantie⁴⁹¹.

Les autorités seront composées de deux tiers de protestants et d'un tiers de catholiques⁴⁹².

Si l'on sait que les membres du Grand conseil doivent être réélus pratiquement chaque année et si l'on pense au poids des communes dans l'élaboration des normes cantonales, on doit admettre que la constitution grisonne de 1820 est particulièrement démocratique.

7. La Restauration dans le canton du Valais

86. *La Constitution valaisanne de la Restauration*. Elle est datée du 12 mai 1815⁴⁹³ et entre en vigueur le 4 août 1815⁴⁹⁴.

Elle ne peut être amendée avant un délai de cinq ans et chaque révision devra être avalisée par deux diètes – cantonales – successives à la majorité qualifiée de trente-neuf suffrages sur cinquante-six⁴⁹⁵.

Elle ne contient aucun droit fondamental⁴⁹⁶ et la religion catholique romaine peut seule avoir un culte public⁴⁹⁷.

Elle instaure un Etat à structure fédérative composé de 13 dizains divisés en plusieurs communes.

En plus de l'ordre judiciaire, une diète – pouvoir suprême – et un exécutif constitué d'un grand-bailli, d'un vice-bailli, d'un trésorier et de deux conseillers d'Etat incarnent les autorités cantonales.

"La diète est composée des députés des dizains", qui en ont chacun quatre⁴⁹⁸.

Les députés restent deux ans en place, et sont toujours rééligibles⁴⁹⁹.

"La diète exerce le pouvoir législatif. Les projets de loi sont préparés par le Conseil d'Etat.

Les lois elles-mêmes ne sont exécutoires qu'après avoir été référées aux conseils de dizain, et sanctionnées par la majorité de ces conseils.

Lorsqu'il s'agira de lois financières, de capitulations militaires et de la naturalisation à accorder à un étranger, ces objets sont référés non seulement aux conseils des dizains, mais encore à ceux des communes.

Le référendum n'est point applicable aux affaires qui intéressent le Valais comme canton de la Suisse, et qui dérivent des rapports et des obligations établis par le Pacte fédéral⁵⁰⁰.

En parallèle au Conseil d'Etat, l'initiative des lois appartient à trois dizains et les sessions de la diète ont lieu deux fois l'an⁵⁰¹.

La diète choisit le grand-bailli, le vice-bailli, le trésorier et deux conseillers d'Etat – les cinq magistrats formant ensemble le Conseil d'Etat⁵⁰².

⁴⁹¹ Kölz, 1992a p. 198.

⁴⁹² Kölz, 1992a p. 198.

⁴⁹³ Le texte français de cette constitution se trouve notamment chez Gauye, 1961 p. 97.

⁴⁹⁴ Gauye, 1961 p. 94.

⁴⁹⁵ Titre IX, art. 57.

⁴⁹⁶ Kölz, 1992 p. 200.

⁴⁹⁷ Titre I, art. I (!).

⁴⁹⁸ Titre VII, art. 15.

⁴⁹⁹ Titre VII, art. 17.

⁵⁰⁰ Titre VII, art. 20.

⁵⁰¹ Titre VII, art. 34 et art. 28.

⁵⁰² Titre VII, art. 25.

De surcroît, elle nomme les députés du canton du Valais à la Diète fédérale⁵⁰³.

"La durée des fonctions du grand-bailli, vice-bailli, du trésorier et des conseillers d'Etat est fixée à deux ans.

Le grand-bailli préside la diète et le Conseil d'Etat et son suffrage décide en cas d'égalité des voix"⁵⁰⁴.

Le Conseil d'Etat "convoque les diètes ordinaires et extraordinaires. Il prépare les matières qui doivent être soumises à leur délibération ; il est chargé de l'exécution des lois, de l'administration publique, de la police générale, du contentieux de l'administration, et prend à ce sujet les arrêtés nécessaires. Il surveille l'entretien des grandes routes ; il soigne la correspondance avec le directoire de la Confédération suisse, avec les gouvernements des autres cantons et avec l'étranger"⁵⁰⁵.

Seiler constate que "l'article 2 de cette constitution affirmait que la forme du gouvernement était démocratique, mais on est fort éloigné d'une démocratie pure ou représentative. Le principe démocratique fondamental de l'égalité de tous les citoyens devant la loi n'existait pas. Le clergé, les notables, les juristes, les notaires, les officiers bénéficiaient de privilèges"⁵⁰⁶.

Suite aux agissements de certains Bas-Valaisans, la constitution sera modifiée en 1839.

"Elle réalisait largement la réception et l'application des idées libérales, qui, avec l'impulsion du libéralisme français et anglais de l'époque, avaient pris pied dans la plupart des cantons depuis 1830, à l'époque de la régénération"⁵⁰⁷.

Elle "opérait la transition définitive du système de l'Etat fédératif oligarchique à celui de la démocratie représentative"⁵⁰⁸.

A partir de 1843, l'opposition jusqu'alors latente des conservateurs contre le régime libéral se manifeste⁵⁰⁹ et, en 1844, la contre-révolution survient⁵¹⁰.

8. La Restauration dans le canton de Neuchâtel

87. *Introduction.* Déjà sous l'ancien régime, le canton de Neuchâtel a une "identité politique 'prussienne' et helvétique"⁵¹¹.

Cela a son importance, car, à l'époque de la Restauration, les institutions politiques neuchâteloises ne peuvent se comprendre qu'en ayant à l'esprit la double appartenance du canton de Neuchâtel à la Confédération suisse et à la maison de Prusse⁵¹².

⁵⁰³ Titre VII, art. 25.

⁵⁰⁴ Titre VII, art. 29.

⁵⁰⁵ Titre VII, art. 33.

⁵⁰⁶ Seiler, 1951, *Annales valaisannes*, p. 479.

⁵⁰⁷ Seiler, 1951, *Annales valaisannes*, p. 482.

⁵⁰⁸ Seiler, 1951, *Annales valaisannes*, p. 485.

⁵⁰⁹ Seiler, 1951, *Annales valaisannes*, p. 531.

⁵¹⁰ Seiler, 1951, *Annales valaisannes*, p. 550.

⁵¹¹ Gugger ("La Charte constitutionnelle de 1814, résultat naturel, ouvrage du temps et de l'expérience: Neuchâtel entre la Prusse et la Suisse, 1814-1848") in *Revue historique neuchâteloise*, 2002, p. 229.

⁵¹² Voici le commentaire de Courvoisier (1963 p. 117) à ce sujet : "Paradoxalement, le roi de Prusse et ses ministres poussèrent le petit pays à une alliance étroite qui allait se retourner contre eux. L'éveil des idées démocratiques, et la prise de conscience d'un partage impossible de la fidélité entre une patrie et un prince, devaient balayer les vieilles habitudes monarchiques au bout d'une génération".

Le 18 juin 1814, Frédéric Guillaume III octroie la "Charte constitutionnelle pour la Principauté de Neuchâtel".

Ce texte offre aux Neuchâtelois, entre autres, le libre exercice de la religion, la liberté de sortir du pays et l'accès exclusif aux emplois civils et militaires – excepté la fonction de gouverneur. La liberté de commerce et la propriété privée y sont aussi garanties⁵¹³.

88. *Les Audiences générales.* La Charte octroyée par le Roi de Prusse institue un semblant de parlement que sont les Audiences générales.

Les Audiences "sont composées des dix conseillers d'Etat les plus anciens, de dix notables, quatre pasteurs et vingt-quatre officiers de juridiction. (...). Seuls trente sièges sont réservés au peuple et doivent être distribués en fonction d'un processus d'élection peu démocratique, étalé sur trois degrés (...)"⁵¹⁴. Il faut avoir 22 ans pour élire et 25 ans pour être élu ; un cens prévaut pour la capacité civique passive.

"Il en résulte une représentation très inégale de la population et l'absence d'une stricte séparation des pouvoirs, puisque le gouvernement et son administration exercent un contrôle étroit sur les activités des Audiences. De plus, celles-ci sont présidées par le gouverneur, qui décide de leur convocation et de l'ordre du jour. Tout texte législatif doit être soumis au roi et recevoir son approbation avant d'obtenir force de loi"⁵¹⁵.

De plus, l'Assemblée vote les lois préparées par le Conseil d'Etat, mais n'a pratiquement pas de pouvoir de décision⁵¹⁶.

89. *Le Conseil d'Etat.* Le pouvoir "qui fait preuve de la plus grande stabilité et conditionne toute la vie politique (...), c'est le Conseil d'Etat, ou gouvernement"⁵¹⁷.

Il gouverne au nom du prince et est composé d'un nombre variable de membres (entre 1814 et 1831, le Conseil d'Etat compte 21 magistrats)⁵¹⁸.

Pendant la Restauration, le Conseil d'Etat représente un pouvoir peu efficace. Cette faiblesse vient de la composition même du collège⁵¹⁹. Ses membres sont pratiquement inamovibles : vieillissant dans la paisible possession de leur charge, ne consentant pas à s'en dessaisir sans être assurés qu'un de leurs parents occupera leur magistrature, "ils constituent une assemblée trop nombreuse pour réaliser de bien utile besogne. A part celle du chancelier, du procureur, du commissaire et du trésorier général, leurs fonctions ne sont pas différenciées"⁵²⁰.

90. *Autres autorités.* Un gouverneur préside le Conseil d'Etat. Il est le représentant du souverain et ses fonctions sont essentiellement représentatives⁵²¹.

Un autre intermédiaire entre le roi de Prusse et le Conseil d'Etat neuchâtelois est le ministre de Neuchâtel du cabinet de Berlin.

Et signalons que par le biais de la députation neuchâteloise à la Diète, la diplomatie prussienne a une influence indéniable sur la politique suisse, "dans un sens très conservateur, notamment en faveur de la Sainte-Alliance, contre la liberté de la presse et les réfugiés politiques"⁵²².

⁵¹³Gugger, 2002 p. 232.

⁵¹⁴Gugger, 2002 p. 237.

⁵¹⁵Gugger, 2002 p. 237.

⁵¹⁶Courvoisier, 1963 p. 118.

⁵¹⁷Schnegg, 1969 p. 229.

⁵¹⁸Schnegg, 1969 p. 229.

⁵¹⁹Schnegg, 1969 p. 230.

⁵²⁰Schnegg, 1969 p. 230.

⁵²¹Schnegg, 1969 p. 230.

⁵²²Courvoisier, 1963 p. 120. Voir aussi Schnegg, 1969 p. 231.

91. *Conclusions*. Courvoisier constate que "les puissances alliées et le roi de Prusse avaient préparé un dénouement presque fatal en choisissant une solution hybride, intenable à la longue. Les anomalies s'accumulaient dangereusement : sujets d'un prince, mais lui échappant pour tout ce qui concernait la Confédération, les Neuchâtelois étaient représentés auprès de celle-ci par des délégués choisis par le Conseil d'Etat. Tenus au courant, habilités à connaître et à voter les dépenses dues à ces liens nouveaux, certains représentants aux Audiences générales n'en ressentaient que plus durement les limites de leur action"⁵²³.

Après maintes péripéties, le canton de Neuchâtel demeure pendant toute la Restauration et presque toute la Régénération un canton absolument conservateur jusqu'à ce que, le 1^{er} mars 1848, les institutions soient renversées par les radicaux⁵²⁴.

Retenons encore que dans cette entité, la Restauration est totale.

9. La Restauration dans le canton de Genève

92. *La Constitution genevoise de 1814*. Elle est la moins restauratrice de celles de tous les cantons suisses de l'époque⁵²⁵.

Kölz⁵²⁶ à cela voit deux raisons principales : d'une part, le canton de Genève n'a pas eu de constitution pendant la Médiation et, d'autre part, la situation de cet Etat est particulière, géographiquement, idéologiquement et historiquement.

La constitution institue le principe d'égalité et le patriarcat ne revient pas au pouvoir malgré un cens électoral⁵²⁷.

En plus, nous trouvons d'autres droits fondamentaux, notamment la liberté de la presse et la garantie pour la minorité catholique de continuer de pouvoir célébrer la messe⁵²⁸.

De plus, cette constitution est la seule à avoir été acceptée lors d'une votation populaire (avec celles des cantons à *Landsgemeinde*)⁵²⁹.

Elle prévoit aussi une procédure pour sa propre révision – les Grisons et le Valais sont les seuls autres cantons à en faire de même sous la Restauration. Tout amendement constitutionnel devra obtenir l'assentiment des deux tiers des membres du législatif et des deux tiers des membres du gouvernement, après quoi l'aval du peuple sera encore nécessaire⁵³⁰.

La constitution genevoise de 1814 instaure un Conseil représentatif comme autorité suprême et législative⁵³¹.

Ce conseil est composé de 250 députés laïcs. Chaque année, il sera renouvelé de 30 places⁵³².

Le Conseil représentatif est élu d'une manière compliquée et avec un cens⁵³³. Il sera convoqué nécessairement le premier lundi du mois de mai et celui du mois de décembre : "chaque session sera de trois semaines, à moins que le Conseil d'Etat n'en prolonge la durée. Il pourra

⁵²³Courvoisier, 1963 p. 119.

⁵²⁴Et la situation hybride de canton suisse et de Principauté prussienne durera même jusqu'en 1856 (voir Aubert, 1967a p. 41 nos 92-93).

⁵²⁵Voir Kölz, 1992a p. 201. Le texte de la "Constitution pour la Ville et République de Genève du 24 août 1814" se trouve, notamment, chez Kölz, 1992b p. 214.

⁵²⁶Kölz, 1992a p. 201 et p. 203.

⁵²⁷Kölz, 1992a p. 202.

⁵²⁸Kölz, 1992a p. 202.

⁵²⁹Kölz, 1992a p. 203.

⁵³⁰Kölz, 1992a p. 203.

⁵³¹Kölz, 1992a p. 201.

⁵³²Art. 5 du Titre II (13) de la constitution genevoise du 24 août 1814.

⁵³³Kölz, 1992a p. 201.

être convoqué extraordinairement par le Conseil d'Etat qui déterminera la durée de la session"⁵³⁴.

Le Conseil représentatif n'a pas l'initiative des lois⁵³⁵.

L'autorité exécutive sera incarnée par un Conseil d'Etat de 28 membres dont quatre syndics, un lieutenant, un trésorier et deux secrétaires d'Etat⁵³⁶.

Le Conseil représentatif élit le Conseil d'Etat en son sein. Le Conseil d'Etat est soumis au grabeau⁵³⁷.

La séparation des pouvoirs n'est réalisée que très imparfaitement dans cette constitution⁵³⁸. Le Conseil d'Etat incarne le corps le plus puissant et joue un rôle moteur dans les institutions politiques⁵³⁹.

"La constitution de 1814 est une œuvre de *compromis* entre les idées genevoises traditionnelles et certaines idées d'origine anglo-saxonne et française"⁵⁴⁰.

Il nous reste à conclure.

II.10 Conclusions

93. *Conclusions.* On ne recommence jamais dès le début : ce qui aurait dû être la restauration de l'ancien régime n'est que partielle et temporaire. Plusieurs institutions et beaucoup d'idées imaginées avant 1815 semblent caduques au moment où triomphe la Sainte-Alliance, mais elles referont assez vite surface.

III. La Régénération

1. Aperçu de l'oeuvre de Benjamin Constant et de Ludwig Snell

94. *Introduction.* Benjamin Constant (1767-1830) et Ludwig Snell (1785-1830) ont une influence particulièrement grande dans notre pays pendant la Régénération ; ils tracent un trait d'union entre la France et la Suisse⁵⁴¹.

Le premier assiste de près aux événements de la révolution en France et le second, d'origine allemande, s'est réfugié dans le canton de Zurich dès 1827.

Dans l'histoire des idées politiques, ils sont à classer avec les libéraux classiques tel Tocqueville (1805-1859) ou Lamartine (1790-1869). Ces derniers sont toutefois moins lus et moins influents en Suisse.

Relevons que ces quatre doctrinaires se situent dans la continuation des fondateurs du libéralisme (Locke, Montesquieu et Rousseau)⁵⁴².

95. *Les idées politiques de Benjamin Constant.* Cet auteur se déclare partisan d'un Etat le moins puissant possible⁵⁴³ où triomphe l'individualité. Il s'oppose aux régimes despotiques, y compris à celui qui voudrait asservir la minorité à la majorité⁵⁴⁴.

⁵³⁴ Art. 9 du Titre II (17).

⁵³⁵ Kölz, 1992a p. 202.

⁵³⁶ Art. 3 du Titre III (23).

⁵³⁷ Art. 4 du Titre IV (24).

⁵³⁸ Voir Fulpius, 1942 p. 200.

⁵³⁹ Voir Fulpius, 1942 p. 200.

⁵⁴⁰ Fulpius, 1942 p. 198.

⁵⁴¹ Kölz, 1992a p. 235 note 10.

⁵⁴² Prélot/Lescuyer, 1986 p. 534ss.

Par ailleurs, Constant est hostile à la démocratie absolue et à la démocratie directe; il ne conçoit qu'un gouvernement représentatif⁵⁴⁵.

Pour lui, "un seul mode de gouvernement est bon, celui où personne n'est souverain et où tout est réglé par la constitution. Ainsi, avec Constant, se renforce et devient exclusive l'idée que la constitution est limitée aux seuls régimes ayant la liberté pour objet (...). Pas de liberté sans constitution, et, réciproquement, pas de constitution sans libertés"⁵⁴⁶. La constitution doit être relativement rigide.

Constant est favorable à la consécration de plusieurs droits fondamentaux, dont, notamment, la liberté personnelle, la liberté religieuse⁵⁴⁷, la liberté de la presse, la liberté économique et la garantie de la propriété⁵⁴⁸.

De plus, il est le chantre - à la suite de Locke et de Montesquieu - de la séparation des pouvoirs entre le roi, les deux chambres, les ministres et la justice. Les juges doivent être indépendants.

Le parlement comprend une chambre héréditaire et une chambre élective - comme nous pouvons le constater, il s'inspire du Royaume-Uni.

Constant prévoit un monarque, organe "neutre"⁵⁴⁹, qui nomme et révoque les ministres.

Si l'action de la chambre héréditaire devient funeste, le roi peut nommer de nouveaux pairs et en modifier ainsi la configuration. Si l'action de la chambre élective se révèle menaçante, le roi oppose son veto ou dissout cette chambre. Si l'action du pouvoir judiciaire devient néfaste, le monarque octroie la grâce⁵⁵⁰.

Comme nous venons de l'écrire, Constant veut un parlement bicaméral, avec une chambre héréditaire et une chambre représentative.

La chambre héréditaire est censée jouer un rôle d'intermédiaire entre le chef de l'Etat, la chambre élective et le peuple⁵⁵¹. Le roi doit pouvoir nommer des pairs supplémentaires⁵⁵².

La chambre élective est renouvelée régulièrement; ses députés sont rééligibles. Constant est favorable à l'abolition du cens pour élire mais pas pour être élu.

Par ailleurs, il s'élève contre des indemnités trop élevées pour les députés⁵⁵³.

Les deux chambres doivent avoir l'initiative des lois.

Comme il a été relevé, le monarque peut s'opposer aux lois rédigées par le parlement; cela, pour lutter contre la maladie des Etats représentatifs consistant à multiplier ces normes⁵⁵⁴. A côté du veto, le roi dispose du droit de dissoudre la chambre élective, moyen beaucoup plus efficace⁵⁵⁵.

⁵⁴³Prélot/Lescuyer, 1986 p. 537 no 286.

⁵⁴⁴Prélot/Lescuyer, 1986 p. 539 no 288.

⁵⁴⁵Prélot/Lescuyer, 1986 p. 538 no 288.

⁵⁴⁶Prélot/Lescuyer, 1986 p. 538 no 287.

⁵⁴⁷A ce sujet, Touchard note que l'Etat est réduit au rôle de caissier subventionnant les cultes mais ne les contrôlant pas (1993 p. 523).

⁵⁴⁸Kölz, 1992a p. 244.

⁵⁴⁹Constant ("Principes de politique") in Laboulaye, 1872 p. 19.

⁵⁵⁰Constant ("Principes de politique") in Laboulaye, 1872 p. 20.

⁵⁵¹Pour donner des appuis à la monarchie, "il faut un corps intermédiaire : Montesquieu l'exige, même dans la monarchie élective. Partout où vous placez un seul homme à un tel degré d'élévation, il faut, si vous voulez le dispenser d'être toujours le glaive en main, l'environner d'autres hommes qui aient un intérêt à le défendre." (Constant ("Principes de politique") in Laboulaye, 1872 p. 35).

⁵⁵²"Limiter le nombre des pairs ou des sénateurs, ce serait créer une aristocratie formidable qui pourrait braver et le prince et les sujets." (Constant ("Principes de politique") in Laboulaye, 1872 p. 38).

⁵⁵³Constant ("Principes de politique") in Laboulaye, 1872 p. 50.

⁵⁵⁴Constant ("Principes de politique") in Laboulaye, 1872 p. 31.

⁵⁵⁵"Lorsqu'on n'impose point de bornes à l'autorité représentative, les représentants du peuple ne sont point des défenseurs de la liberté, mais des candidats de tyrannie (...) ou "une assemblée qui ne peut être réprimée ni contenue, est de toutes les puissances la plus aveugle dans ses mouvements, la plus incalculable dans ses

Les ministres peuvent être mis en accusation dans trois hypothèses :

- "1. Par l'abus ou le mauvais emploi de leur pouvoir légal;
2. Par des actes illégaux, préjudiciables à l'intérêt public, sans rapport avec les particuliers;
3. Par des attentats contre la liberté, la sûreté et la propriété individuelle"⁵⁵⁶.

Pour les deux premières violations du droit, Benjamin Constant suggère que les ministres soient déférés à l'assemblée représentative tandis que pour la troisième éventualité, ils doivent répondre de leurs actes devant des tribunaux ordinaires.

Touchard arrive à la conclusion que Constant est le principal théoricien du libéralisme de cette époque, en France⁵⁵⁷.

L'oeuvre de Benjamin Constant restera déterminante par trois de ses aspects, selon Kölz. Le premier réside dans le caractère uniquement politique de son oeuvre, laissant de côté toute considération économique ou sociale. Le deuxième est constitué par son individualisme absolu et, en même temps, trop idéaliste. Enfin, le point saillant de sa doctrine : l'intégration des diverses composantes sociales qui a néanmoins un caractère élitaire⁵⁵⁸.

96. *Les idées politiques de Ludwig Snell*. A côté de Benjamin Constant, Ludwig Snell est le plus influent penseur de la période de la Régénération.

Bien que d'origine allemande, il sait adapter ses idées au contexte suisse⁵⁵⁹.

Tandis que Benjamin Constant imprègne surtout les libéraux, Snell est surtout lu par les radicaux.

Nous allons présenter les idées de Ludwig Snell au travers de son "Projet de Constitution basé sur le système représentatif pur et authentique reposant sur la démocratie sans privilège ni exception"⁵⁶⁰. Il s'agit d'un projet de constitution pour le canton de Zurich. C'est l'écrit le plus célèbre et péremptoire de Snell⁵⁶¹.

Cette brochure, publiée en janvier 1831 à Zurich, est à l'origine de traits saillants de plusieurs constitutions cantonales régénérées; Kölz mentionne, à ce sujet, la constitution zurichoise et celles des cantons de Thurgovie, de Saint-Gall et de Bâle-Campagne⁵⁶².

Snell est l'écrivain par le truchement duquel la révolution française est reçue dans notre pays. En effet, il s'inspire beaucoup de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, des constitutions de 1793⁵⁶³ et de l'Helvétique⁵⁶⁴.

Son projet de constitution instaure une stricte séparation des pouvoirs entre le Grand conseil, le Petit conseil et le pouvoir judiciaire⁵⁶⁵. Les trois pouvoirs sont séparés et, comme dans la Constitution montagnarde, le législatif a une position supérieure aux deux autres organes⁵⁶⁶. Le Grand conseil est composé de 212 membres dont 33 sont élus par lui-même⁵⁶⁷. 71 doivent provenir de la ville de Zurich et 141 de la campagne et de Winterthour⁵⁶⁸. Sont éligibles tous les citoyens de trente ans révolus⁵⁶⁹.

résultats, pour les membres mêmes qui la composent" (Constant ("Principes de politique") in Laboulaye, 1872 p. 31). Ou, encore, "une assemblée dont la puissance est illimitée, est plus dangereuse que le peuple" (ibidem p. 32).

⁵⁵⁶Constant ("Principes de politique") in Laboulaye, 1872 p. 70.

⁵⁵⁷1993, p. 523.

⁵⁵⁸Kölz, 1992a p. 246.

⁵⁵⁹Kölz, 1992a p. 247.

⁵⁶⁰Snell, 1931. Trad. de l'auteur.

⁵⁶¹Kölz, 1992a p. 248.

⁵⁶²Kölz, 1992a p. 248.

⁵⁶³Kölz, 1992a p. 249.

⁵⁶⁴Kölz, 1998a p. 184.

⁵⁶⁵Kölz, 1998a p. 181.

⁵⁶⁶Voir aussi Kölz, 1998a p. 181.

Le scrutin est secret⁵⁷⁰.

La législature est de quatre ans; tous les deux ans, la moitié du Grand conseil est renouvelée ; les membres sortants sont directement rééligibles⁵⁷¹.

Le Grand conseil élit chaque année son président⁵⁷².

Il se réunit d'office trois fois l'an à des dates déterminées⁵⁷³ et une de ses commissions peut décider sa convocation⁵⁷⁴.

Le Grand conseil domine le Petit conseil et le surveille - ce qui est à l'opposé du système de l'ancien régime et de la Restauration dans lequel le pouvoir exécutif était très fort⁵⁷⁵.

Le Petit conseil est l'autorité exécutive suprême. Il est élu par le Grand conseil qui peut choisir librement parmi les citoyens de plus de trente ans révolus⁵⁷⁶.

L'exécutif est composé de quinze membres⁵⁷⁷. Les quinze magistrats sont élus pour six ans; en fait, tous les deux ans, un tiers du Petit conseil est renouvelé; les membres sortant sont immédiatement rééligibles⁵⁷⁸. Quatre membres de l'exécutif proviennent de la ville de Zurich, deux de la ville de Winterthour et cinq de la campagne; le choix des quatre autres membres est libre⁵⁷⁹.

Le Grand conseil élit deux *Bürgermeister* au sein du Petit conseil pour deux ans; ceux-ci, alternativement, exercent pendant une année la présidence du Petit conseil⁵⁸⁰. Après avoir dirigé le Petit conseil pendant deux ans, les *Bürgermeister* sortant doivent attendre deux ans avant de pouvoir être réélus à la présidence⁵⁸¹.

Le Petit conseil fonctionne selon le mode collégial⁵⁸².

97. *Synthèse*. Nous pouvons constater que Snell est un radical qui prône un libéralisme fondamental purement politique⁵⁸³. Le réfugié allemand à Zurich, comme Benjamin Constant, ne s'intéresse ni aux questions économiques ni aux problèmes sociaux.

Kölz affirme que si Snell n'indique pas ses sources, c'est pour ne pas effrayer ses concitoyens qui assimilent révolution française et terreur⁵⁸⁴.

Dans le domaine des libertés individuelles, Constant s'est soumis au régime de la Restauration, tout en préconisant quelques réformes, tandis que Snell reprend toutes les idées de la révolution. Son projet de constitution veut régénérer, au sens littéral, les institutions⁵⁸⁵. Ces deux auteurs ont une influence directe ou indirecte sur les mouvements politiques de la Régénération, mouvements que nous allons étudier maintenant.

⁵⁶⁷Projet de constitution, chapitre III, paragraphe 1 lettre a).

⁵⁶⁸Projet de constitution, chapitre III, paragraphe 1 lettre b).

⁵⁶⁹Projet de constitution, chapitre III, paragraphe 1 lettre f).

⁵⁷⁰Projet de constitution, chapitre III, paragraphe 1 lettre g).

⁵⁷¹Projet de constitution, chapitre III, paragraphe 2.

⁵⁷²Projet de constitution, chapitre III, paragraphe 3 lettre c).

⁵⁷³Projet de constitution, chapitre III, paragraphe 4 lettre a).

⁵⁷⁴Projet de constitution, chapitre III, paragraphe 4 lettre b).

⁵⁷⁵Kölz, 1998a p. 186.

⁵⁷⁶Projet de constitution, chapitre IV, paragraphe 1 lettres a) et b).

⁵⁷⁷Projet de constitution, chapitre IV, paragraphe 1 lettre c).

⁵⁷⁸Projet de constitution, chapitre IV, paragraphe 1 lettre e).

⁵⁷⁹Projet de constitution, chapitre IV, paragraphe 1 lettre f).

⁵⁸⁰Projet de constitution, chapitre IV paragraphe 1 lettre d).

⁵⁸¹Projet de constitution, chapitre IV paragraphe 1 lettre d).

⁵⁸²Kölz, 1998a p. 187.

⁵⁸³Kölz, 1992a p. 264.

⁵⁸⁴Kölz, 1992a p. 263.

⁵⁸⁵Kölz, 1992a p. 264-265.

2. Les mouvements politiques pendant la Régénération

98. *Introduction.* Nous écrivons "mouvements politiques" et non pas "partis politiques", car on ne rencontre pas de partis politiques organisés tels que nous les connaissons aujourd'hui. Kölz nous révèle même que la majorité de la population est hostile aux partis qui lui rappellent la période de la révolution et de l'Helvétique.

En nous inspirant de cet auteur⁵⁸⁶, nous présenterons successivement et succinctement les libéraux, les radicaux, les conservateurs et les socialistes.

99. *Les libéraux.* Ils veulent avant tout restaurer les libertés - d'où leur nom -, à commencer par la liberté d'opinion⁵⁸⁷.

Leurs principales sources d'inspiration sont Locke, Montesquieu et spécialement Benjamin Constant⁵⁸⁸.

Ils revendiquent la séparation des pouvoirs en n'acceptant plus que le Petit conseil rende la justice, ni la compatibilité entre la charge de député et celle de membre de l'exécutif. "Au lieu de jouer le rôle d'un comité directeur du Grand conseil, le Petit conseil ne doit plus être désormais qu'un collège d'administrateurs, soumis au contrôle du législatif. Et c'est le législatif, notamment, qui instruira les députés à la Diète"⁵⁸⁹.

Les libéraux veulent aussi améliorer le caractère représentatif du parlement en abolissant le cens et en instaurant un plus juste découpage des circonscriptions; ils aspirent aussi à une baisse de la durée des législatures et à la publicité des débats au Grand conseil et dans les tribunaux⁵⁹⁰. Les libéraux combattent bien sûr l'immovibilité des magistrats⁵⁹¹.

Malgré cela, les libéraux ont un caractère élitiste⁵⁹², sont plus réformateurs que révolutionnaires⁵⁹³ et souvent hostiles à l'égard de l'Eglise catholique.

100. *Les radicaux.* A cette époque déjà, les radicaux avaient plus d'un point commun avec les libéraux. Toutefois, ils vont plus loin, ils sont plus entiers et plus doctrinaires; en un mot, ils sont "radicaux"⁵⁹⁴.

Leurs inspirateurs furent l'Américain Thomas Paine et les penseurs radicaux anglo-saxons, Jean-Jacques Rousseau et les Jacobins - notamment Robespierre -, ainsi qu'évidemment Ludwig Snell⁵⁹⁵.

Les radicaux veulent l'élection d'une constituante, la démocratie directe, l'initiative populaire législative, le droit de révocation des députés par le peuple ainsi qu'un Etat fédéral relativement centralisé⁵⁹⁶.

En outre, ils sont évidemment partisans de la reconnaissance des droits fondamentaux et, particulièrement, du principe d'égalité.

Ils désirent même que certains droits sociaux et un véritable "Etat providence", comme nous le dirions aujourd'hui, voient le jour - ce qui les rapprochent des socialistes⁵⁹⁷.

⁵⁸⁶Kölz, 1992a p. 267ss.

⁵⁸⁷Aubert, 1967a p. 21 no 41.

⁵⁸⁸Kölz, 1992a p. 269.

⁵⁸⁹Aubert, 1967a p. 21 no 41.

⁵⁹⁰Aubert, 1967a p. 21 no 41.

⁵⁹¹Aubert, 1967a p. 21 no 41.

⁵⁹²Kölz, 1992a p. 272.

⁵⁹³Aubert, 1967a p. 20 no 41.

⁵⁹⁴"Radical" vient du latin "*radicalis*" de "*radix*" qui signifie racine. Les radicaux étaient donc des politiciens qui allaient à la base, à la racine de toute question.

⁵⁹⁵Kölz, 1992a p. 277ss.

⁵⁹⁶Aubert, 1967a p. 21-22 nos 42-44.

⁵⁹⁷Kölz, 1992a p. 283.

Les radicaux sont encore plus opposés à l'Eglise catholique que les libéraux. Ils prônent l'indemnisation des députés - les libéraux y sont opposés - et un parlement unicaméral puisqu'il n'y a qu'une source de légitimité : celle du peuple⁵⁹⁸! Dès lors, le gouvernement et le tribunal fédéral doivent avoir une position inférieure à celle du parlement. Ainsi, toujours selon les radicaux, l'exécutif ne ferait presque que d'exécuter les lois. Et si quelques fois les radicaux imaginent un gouvernement plus fort, c'est pour réaliser des buts socio-économiques réprouvés par les libéraux et les conservateurs.

101. *Les conservateurs.* Selon le Petit Robert, le "conservatisme" est l'état d'esprit "de ceux qui sont hostiles à une évolution".

Le "parti conservateur", toujours selon ce dictionnaire, rassemble les défenseurs "de l'ordre social, des idées et des institutions du passé".

Pour nous, ces deux descriptions prêtent à confusion et définissent plutôt le mouvement réactionnaire qui, lui, veut véritablement un retour à l'ancien régime. Les conservateurs acceptent une certaine évolution ou, du moins, des adaptations pour autant qu'elles s'inscrivent dans une relative continuité et qu'elles ne rompent pas avec la tradition.

A cette époque, en Suisse, ils s'inspirent surtout de Edmund Burke⁵⁹⁹ et sont proches de l'Eglise catholique (Suisse centrale, Fribourg et Valais) ou protestante (Genève, Vaud, Neuchâtel, les deux Bâle et Berne). Dans les cantons catholiques, le conservatisme est l'apanage de l'ensemble de la population, tandis que dans les cantons protestants il ne touche qu'une partie de l'élite bourgeoise⁶⁰⁰.

Il se situe à l'opposé de la pensée individualiste, abstraite et rationnelle, des Lumières et de la Révolution française, mais est basé sur la famille, l'Eglise et la souveraineté cantonale⁶⁰¹.

Il réprouve aussi le libéralisme (et bien sûr le radicalisme) économique et politique ainsi que, bien évidemment, l'égalitarisme.

Par contre, en ce qui concerne les droits politiques, les conservateurs acceptent le référendum et le *veto* populaire - cela, souvent, par arrière-pensée tactique⁶⁰².

Pour ce qui a trait plus spécifiquement à notre sujet, les conservateurs sont ainsi favorables au *statu quo*, c'est-à-dire au règne d'un Grand conseil (ou d'une *Landsgemeinde*) élu avec un cens et d'un Petit conseil issu de celui-là et dominé par de vieilles familles patriciennes.

102. *Les socialistes.* Etymologiquement, socialiste provient de social⁶⁰³, qui est l'opposé d'individuel et marque ainsi la priorité, pour ses partisans, du bien-être général.

En Suisse, comme dans le reste de l'Europe, la naissance du mouvement socialiste est contemporaine de l'industrialisation qui entraîne l'appauvrissement d'une grande partie de la population.

Les socialistes sont favorables à l'abolition du cens électoral et espèrent ainsi avoir des représentants dans les législatifs, qui puissent défendre la cause ouvrière.

Ils veulent avant tout l'égalité entre les citoyens et pensent que, pour arriver à cet idéal, il faut un Etat fort⁶⁰⁴.

Il est parfois difficile de faire la différence, à cette époque, entre les socialistes et certains radicaux⁶⁰⁵. Tous deux sont partisans du renforcement de l'Etat, d'un Parlement unicaméral et

⁵⁹⁸Kölz, 1992a p. 285.

⁵⁹⁹Kölz, 1992a p. 290.

⁶⁰⁰Kölz, 1992a p. 291.

⁶⁰¹Kölz, 1992a p. 293.

⁶⁰²Kölz, 1992a p. 292-293.

⁶⁰³"Social", quant à lui, vient de "*socialis*" qui signifiait en latin "relatif aux alliés". Dans la langue des Romains, "*socius*" voulait dire "compagnon".

⁶⁰⁴Kölz, 1992a p. 296.

de la démocratie directe⁶⁰⁶. Toutefois, les socialistes voudraient que la chambre soit élue à la proportionnelle⁶⁰⁷.

Rien ne nous indique quelle est la position des socialistes à l'égard du gouvernement. Peut-être entrevoient-ils les difficultés qu'il y a à combiner un régime parlementaire avec la démocratie directe.

3. La Régénération dans les cantons

103. *Introduction.* "L'oeuvre nationale"⁶⁰⁸ que représente la Régénération commence dans les cantons.

Dès la fin des années 1820, les autorités cantonales manquent de légitimité et deviennent labiles.

Les idées de l'Helvétique et de la révolution française reviennent en force - aussi dans l'inconscient collectif⁶⁰⁹ -, mais, cette fois, sans l'intervention d'une puissance étrangère.

Certaines personnes connues pendant la période révolutionnaire sont encore présentes : Paul Usteri, Albrecht Rengger, Heinrich Zschokke, Samuel Schnell, Philipp Albert Stapfer et, dans une moindre mesure, Peter Ochs et Frédéric-César de La Harpe⁶¹⁰. Leurs revendications et celles de leurs jeunes collègues débouchent, peu à peu, sur des réformes institutionnelles des structures politico-sociales de la Restauration.

La Régénération représente avant tout "la victoire des campagnards et de la petite bourgeoisie urbaine sur l'aristocratie des villes"⁶¹¹.

Ainsi, dès 1827, l'abolition de la censure est décrétée dans plusieurs cantons⁶¹².

Puis, en juin 1929, dans le canton de Lucerne, le Petit conseil voit sa position juridique améliorée : il est dorénavant formé d'autant de membres provenant de la campagne que de la ville, alors que la composition du Grand conseil reste identique, et se trouve enfin complètement séparé des tribunaux d'appel⁶¹³.

Au Tessin, le 4 juillet 1830, c'est-à-dire peu de temps avant l'éclatement de la Révolution de Juillet en France, a lieu une révision totale de la constitution dans le sens voulu par les régénérés et, notamment, par un certain Stefano Franscini, futur conseiller fédéral.

Ainsi, les "Trois Glorieuses" des 27, 28 et 29 juillet 1830 n'ont pas inauguré notre mouvement réformiste, elles n'ont fait que l'accélérer⁶¹⁴. Malgré cela, les événements d'outre-Jura ont une influence profonde et durable sur notre vie politique.

Jusqu'au 31 juillet 1831, huit autres cantons (Soleure, Zurich, Saint-Gall, Thurgovie, Argovie, Schaffhouse, Vaud et Berne) régénèrent leur constitution.

Aubert remarque que, presque chaque fois, les choses se passent selon le même canevas : une assemblée populaire menaçante arrache au Grand conseil la promesse de faire élire une constituante qui, une fois élue, rédige un projet de constitution qui est soumis, le cas échéant, à un scrutin référendaire.

⁶⁰⁵ Les socialistes se distinguent par la suite des communistes par leur volonté de maintenir la propriété privée et d'accepter le système politique libéral et démocratique au sens large du terme. D'autre part, ils s'opposent aux anarchistes qui sont favorables à l'abolition de l'Etat.

⁶⁰⁶ Kölz, 1992a p. 297.

⁶⁰⁷ Kölz, 1992a p. 299.

⁶⁰⁸ Aubert, 1967a p. 23 no 46.

⁶⁰⁹ Kölz, 1992a p. 211.

⁶¹⁰ Kölz, 1992a p. 211-212.

⁶¹¹ His, 1929 p. 283.

⁶¹² Kölz, 1992a p. 214.

⁶¹³ Kölz, 1992a p. 214.

⁶¹⁴ Aubert, 1967a p. 20 no 40.

104. *Présentation générale des constitutions cantonales régénérées.* Les cantons de Lucerne, de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, d'Argovie, de Thurgovie et de Saint-Gall connaissent l'initiative populaire en matière de révision totale de leur constitution. Cette institution est certainement reprise de la Constitution montagnarde de 1793⁶¹⁵.

Tous les cantons régénérés ancrent le principe de la souveraineté populaire dans leur constitution⁶¹⁶. Par exemple, l'article 1er de la Constitution du canton de Vaud du 25 mai 1831 énonce "(...) la souveraineté réside dans le peuple..."⁶¹⁷ et l'article 1er de la Constitution du canton de Zurich du 10 mars 1831 prévoit : "(...) la souveraineté repose sur l'ensemble du peuple. Elle est exercée selon la constitution par le Grand conseil qui est le représentant du peuple"⁶¹⁸.

Par ailleurs, les constitutions régénérées consacrent plusieurs droits fondamentaux, dont le principe d'égalité, la liberté personnelle, la liberté d'établissement, la liberté d'association et de réunion, la liberté religieuse et la liberté de la presse ainsi que la liberté économique et la garantie de la propriété⁶¹⁹.

105. *Les Grands conseils.* Pendant la Régénération, les Grands conseils changent énormément tout en conservant leur nom⁶²⁰.

Ils ont une position supérieure à celle des exécutifs; cela constitue même le point saillant des constitutions de la régénération⁶²¹. Les gouvernements cantonaux se bornent à exécuter les lois alors que les Grands conseils se vouent principalement à la législation et à la haute-surveillance sur l'administration⁶²².

Les Grands conseils peuvent dorénavant se réunir sans l'intervention des Conseils d'Etat. Dans certains cantons, tous les membres du Grand conseil sont élus directement par le peuple⁶²³; d'autres cantons connaissent un mélange d'élections directes des députés au Grand conseil par le corps électoral et la cooptation des autres membres du parlement par les élus⁶²⁴; dans le canton de Fribourg, il n'y a aucune élection directe⁶²⁵.

La législature dure entre deux (Thurgovie)⁶²⁶ et quatre ans (Zurich)⁶²⁷, parfois plus; l'élection à vie ne se rencontre plus.

Dans certains cantons (par exemple : Vaud)⁶²⁸, les députés au Grand conseil jouissent de l'immunité; dans la constitution thurgovienne, il est spécifié qu'aucun soldat ne doit se trouver à l'endroit où se déroule la session du Grand conseil⁶²⁹.

Tous les membres des Grands conseils disposent de l'initiative des lois⁶³⁰.

A Saint-Gall et en Thurgovie, le Grand conseil peut déférer les membres de l'exécutif à un tribunal pour des délits ou des crimes en relation avec leur fonction. Cette responsabilité

⁶¹⁵Kölz, 1992a p. 308-309.

⁶¹⁶Kölz, 1992a p. 303.

⁶¹⁷Kölz, 1992b p. 305. Trad. de l'auteur.

⁶¹⁸Kölz, 1992b p. 291. Trad. de l'auteur.

⁶¹⁹Kölz, 1992a p. 320ss.

⁶²⁰His, 1929 p. 277.

⁶²¹Kölz, 1992a p. 357.

⁶²²Voir His, 1929, p. 310.

⁶²³Article 45 de la constitution saint-galloise du 1er mars 1831 et article 39 de la constitution thurgovienne du 14 avril 1831.

⁶²⁴Article 33 de la constitution du canton de Zurich.

⁶²⁵Article 24 de la constitution du canton de Fribourg.

⁶²⁶Article 41 de la constitution du canton de Thurgovie.

⁶²⁷Article 37 de la constitution du canton de Zurich.

⁶²⁸Article 30 de la constitution du canton de Vaud.

⁶²⁹Article 44 de la constitution du canton de Thurgovie.

⁶³⁰Kölz, 1992a p. 348.

pénale des magistrats fait pour la première fois son apparition en Suisse et est sans doute reprise d'une constitution révolutionnaire française⁶³¹.

Par ailleurs, les Grands conseils élisent leur président et vice-président, tous les membres de l'exécutif et les membres des tribunaux supérieurs⁶³².

106. *Les exécutifs cantonaux.* Les exécutifs cantonaux ne s'appellent plus toujours "*Kleiner Rat*" (Petit conseil)⁶³³, mais parfois "*Staatsrat*" (Conseil d'Etat)⁶³⁴ ou *Regierungsrat* (Conseil exécutif)⁶³⁵. Dans les cantons de Vaud et de Genève, on les nomme dorénavant Conseil d'Etat⁶³⁶ et, au Tessin, *Consiglio di Stato* (Conseil d'Etat)⁶³⁷.

Les gouvernements des cantons régénérés sont composés de 7 à 19 membres⁶³⁸ et élus pour une durée déterminée au système majoritaire par les membres des Grands conseils⁶³⁹. Ces derniers élisent les conseillers d'Etat soit parmi eux (exemple : Soleure), soit librement parmi tous les citoyens⁶⁴⁰ (exemple : Fribourg). La plupart du temps, les conseillers d'Etat issus du Grand conseil démissionnent de ce dernier⁶⁴¹ - comme en Thurgovie et contrairement à ce qui se passe à Soleure.

Tous les exécutifs cantonaux sont composés collégalement, mais leur organisation diffère de l'un à l'autre; ils fonctionnent soit selon le système collégial au sens ancien soit selon le régime départemental.

En 1831, Saint-Gall change le premier de système et adopte le système départemental; Bâle-Campagne suit en 1832; Berne fait de même en 1846 et Genève en 1847⁶⁴². En 1848, comme nous le savons, ce système est repris pour le Conseil fédéral.

Le système départemental vaut aussi un traitement aux magistrats qui, dès lors, sont plus indépendants (dans le système collégial au sens ancien, les magistrats ne travaillent pas à plein temps et ne sont pas rémunérés)⁶⁴³.

En ce qui concerne l'équilibre des autorités dans les cantons régénérés, les parlements sont relativement forts par rapport à des gouvernements relativement faibles.

107. *Glissement d'une constitution cantonale vers le régime parlementaire ?* Synthétisant toutes ces informations, Kölz se pose d'une façon très pertinente la question de savoir pourquoi aucun régime cantonal n'évolue vers un système parlementaire. Il donne deux explications : d'abord, il constate que dans aucun Etat proche de la Suisse n'existe, à cette époque, un régime parlementaire, ou du moins aucun qui fonctionne bien.

En France prévaut le régime parlementaire dualiste⁶⁴⁴ où le gouvernement dépend non seulement du parlement, mais aussi du roi.

En Grande-Bretagne, ce n'est qu'à partir de 1834 que le roi n'a plus les moyens d'imposer un Premier ministre minoritaire à la Chambre des Communes et que, par conséquent, le gouvernement émane uniquement de celle-ci.

⁶³¹Voir Kölz, 1992a p. 350.

⁶³²Kölz, 1992a p. 350.

⁶³³La constitution thurgovienne du 14 avril 1831 maintient cette dénomination (art. 77).

⁶³⁴Par exemple : art. 52 de la constitution du canton de Fribourg du 24 janvier 1831 (Voir Kölz, 1992b p. 316).

⁶³⁵Par exemple : art. 53 de la constitution zurichoise du 10 mars 1831 (Voir Kölz, 1992b p. 291).

⁶³⁶His, 1929 p. 311.

⁶³⁷Art. 23 de la constitution du 23 juin 1830. Le texte de cette constitution se trouve chez Kölz, 1992b p. 243).

⁶³⁸His, 1929 p. 311.

⁶³⁹Kölz, 1992a p. 358.

⁶⁴⁰Kölz, 1992a p. 356.

⁶⁴¹Kölz, 1992a p. 356-357.

⁶⁴²His, 1929 p. 312; Kölz, 1992a p. 359.

⁶⁴³Voir Kölz, 1992a, p. 359-360.

⁶⁴⁴Régime dit aussi orléaniste.

La seconde explication de Kölz est que dans un régime parlementaire, il doit y avoir forcément un chef, un Premier ministre et qu'une telle concentration de pouvoir est mal vue des libéraux qui ont souffert des abus de pouvoir des *Landammänner*, des bourgmestres et des *Schultheissen* du temps de la Restauration⁶⁴⁵.

4. Les tentatives infructueuses de régénérer la Confédération

107. **Introduction.** Nous venons de rappeler qu'entre juin 1829 et juillet 1831, dix cantons amendent leur constitution dans le sens voulu par les libéraux et les radicaux.

Or, comme le constate Aubert⁶⁴⁶, "un canton régénéré ne peut avoir qu'une seule idée : régénérer la Suisse entière". Dès juillet 1832, il se trouve à la Diète treize voix favorables à la création d'une commission de révision du Pacte⁶⁴⁷.

Cette commission sera composée de quinze membres⁶⁴⁸. Le rapporteur est Pellegrino Rossi, réfugié politique toscan.

Le 20 décembre 1832, cette commission dépose un projet de constitution, le projet Rossi, appelé ainsi pour le discréditer auprès des conservateurs alémaniques en le faisant passer pour une oeuvre d'un rédacteur latin⁶⁴⁹, car, en fait, c'est le libéral saint-gallois Gallus Jakob Baumgartner qui l'a rédigé. Examinons le projet Rossi de plus près.

108. *Le projet Rossi.* Il prévoit un Etat à structure fédérative⁶⁵⁰. Il ne peut être amendé qu'après douze ans⁶⁵¹. "Toute proposition de révision doit être faite par cinq cantons au moins"⁶⁵² et avalisée par douze cantons au minimum⁶⁵³; elle peut porter sur l'ensemble du projet ou sur une partie seulement⁶⁵⁴. "Le travail préparatoire sera confié à une commission que la Diète nommera dans son sein ou hors de son sein"⁶⁵⁵. L'art. 117 prévoit que tout amendement ou refonte "n'obtiendra force de loi que par la sanction de quinze cantons au moins" - les délégués à la Diète votant selon des instructions cantonales.

L'Etat central institué par le projet Rossi impose certains principes aux cantons, dont, notamment l'égalité politique des citoyens⁶⁵⁶.

Les compétences centrales sont importantes en matière de politique internationale et de défense nationale, de commerce extérieur et d'économie publique⁶⁵⁷.

Les libertés individuelles sont garanties par les cantons, mais la liberté d'établissement pour les confédérés et le droit de pétition existent en vertu de la constitution⁶⁵⁸.

Les organes fédéraux sont incarnés par une Diète, un Conseil fédéral et une Cour fédérale. La Cour est composée de neuf membres⁶⁵⁹, élus pour six ans⁶⁶⁰ par la Diète⁶⁶¹, et indéfiniment rééligibles⁶⁶².

⁶⁴⁵Kölz, 1992a, p. 358.

⁶⁴⁶Aubert, 1967a p. 25 no 50.

⁶⁴⁷Aubert, 1967a p. 25 no 50.

⁶⁴⁸Voir Kölz, 1992a p. 378.

⁶⁴⁹Aubert, 1967a p. 25 no 50.

⁶⁵⁰Aubert, 1967a p. 25 no 51.

⁶⁵¹Art. 109.

⁶⁵²Art. 110.

⁶⁵³Art. 112.

⁶⁵⁴Art. 113.

⁶⁵⁵Art. 114.

⁶⁵⁶Art. 6.

⁶⁵⁷Aubert, 1967a p. 25 no 51.

⁶⁵⁸Aubert, 1967a p. 25 no 51.

⁶⁵⁹Art. 91.

⁶⁶⁰Art. 94.

La Diète, autorité suprême⁶⁶³, se compose de quarante-quatre membres⁶⁶⁴; chaque canton y délègue deux représentants et chaque demi-canton en délègue un⁶⁶⁵.

Elle est présidée par le Landammann de la Suisse ou par le conseiller fédéral qui le remplace⁶⁶⁶.

La Diète se réunit annuellement, en session ordinaire, au mois de juillet et, en session extraordinaire, après convocation par le Conseil fédéral ou par cinq cantons⁶⁶⁷.

Les séances de la Diète sont publiques⁶⁶⁸.

L'initiative des objets traités par la Diète est exercée soit par le Conseil fédéral, soit par un canton ou un membre de la Diète⁶⁶⁹.

La Diète statue de trois manières différentes⁶⁷⁰: pour certains objets, énumérés à l'art. 57, les cantons donnent des instructions; pour ceux mentionnés à l'art. 58, la ratification d'au moins douze cantons est nécessaire et pour toutes les autres affaires qui relèvent de la compétence de la Diète, les députés sont aussi libres que ceux d'un parlement ordinaire⁶⁷¹.

Le Conseil fédéral se compose de quatre conseillers fédéraux et du *Landammann* de la Suisse⁶⁷². Il est l'autorité dirigeante et exécutive de la Confédération.

Le *Landammann* préside la Diète et le Conseil fédéral; son remplaçant est un des membres coopté du Conseil fédéral⁶⁷³.

Le *Landammann* est élu par les cantons⁶⁷⁴ selon le système suivant : chaque canton désigne deux personnes provenant chacune d'un canton différent et est élu le citoyen qui a récolté le plus de suffrages à condition, encore, qu'il ait obtenu la majorité absolue des suffrages. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue, c'est la Diète qui choisit le *Landammann* à la majorité absolue⁶⁷⁵.

Les membres du Conseil fédéral sont choisis par la Diète, mais il ne peut y avoir plus d'un membre du même canton parmi les cinq magistrats⁶⁷⁶.

Ces derniers exercent leur fonction pendant quatre ans; les quatre conseillers fédéraux sont indéfiniment rééligibles tandis que le Landammann est rééligible une fois et, après un second mandat, il doit attendre quatre ans avant de se représenter⁶⁷⁷.

Le Landammann n'a pas d'attributions gouvernementales en plus de ses deux présidences.

Les affaires du Conseil fédéral se répartissent en quatre départements: relations extérieures, intérieur, finances et militaire⁶⁷⁸; c'est la Diète qui assigne à chaque conseiller fédéral le département à diriger⁶⁷⁹.

⁶⁶¹ Art. 92.

⁶⁶² Art. 95.

⁶⁶³ Art. 43.

⁶⁶⁴ Art. 44.

⁶⁶⁵ Art. 46.

⁶⁶⁶ Art. 45.

⁶⁶⁷ Art. 48.

⁶⁶⁸ Art. 49.

⁶⁶⁹ Art. 53.

⁶⁷⁰ Art. 56.

⁶⁷¹ Art. 59.

⁶⁷² Art. 69.

⁶⁷³ Art. 70.

⁶⁷⁴ Art. 71.

⁶⁷⁵ Art. 71.

⁶⁷⁶ Art. 72.

⁶⁷⁷ Art. 73.

⁶⁷⁸ Art. 79.

109. *Amendements de la Diète au projet Rossi*. Réunie en plénum les 13 et 15 mai 1833, la Diète - instituée par le Pacte fédéral du 7 août 1815 - apporte quelques modifications au projet Rossi.

Le projet de mai 1833 diffère de celui de décembre 1832 principalement sur les points suivants⁶⁸⁰. La révision totale de la nouvelle constitution est rendue plus difficile, en ce qui touche l'initiative et l'entrée en matière (art. 105 et 107), mais le délai d'attente est ramené de douze à six ans (art. 104). Le projet Rossi modifié donne moins au pouvoir central et laisse davantage aux cantons⁶⁸¹. Les cas où la Diète statue sans instructions ni ratification sont énumérés exhaustivement (art. 53). La clause générale vaut pour ceux où la ratification est nécessaire (art. 54f). Quant aux affaires où les députés suivent des instructions, elles sont plus nombreuses, et surtout elles ne se décident parfois qu'à une majorité qualifiée des deux tiers (art. 55).

En ce qui concerne notre sujet, à savoir la composition de l'exécutif, relevons qu'après avoir siégé pendant quatre ans, le Landammann doit attendre quatre ans avant de se représenter⁶⁸². Le Conseil fédéral est renouvelé tous les deux ans à moitié⁶⁸³.

Le régime des incompatibilités pour les conseillers fédéraux est modifié⁶⁸⁴.

Le partage des départements entre les quatre conseillers fédéraux n'est opéré que pour l'examen des affaires et les décisions sont prises par le Conseil fédéral *in corpore* en tant qu'autorité⁶⁸⁵.

110. *Refus décisif du projet Rossi par le peuple lucernois*. Cependant, ce projet n'entre pas en vigueur: une douzaine de Grands conseils le ratifient, mais, le 7 juillet 1833, les Lucernois le refusent lors d'un scrutin référendaire. Or, Lucerne aurait dû devenir la future ville fédérale; un régime désavoué par sa future capitale n'est pas viable. La révision est donc enterrée⁶⁸⁶.

5. Les événements sur le plan fédéral

111. *Résumé des événements jusqu'à la guerre du Sonderbund*. Nous savons que plusieurs cantons sont opposés à la régénération et à l'avènement de l'Etat fédéral.

Dans les années quarante, le conflit devient confessionnel⁶⁸⁷: généralement, les cantons protestants sont favorables à la régénération et les cantons catholiques partisans du *statu quo*⁶⁸⁸.

Après la fermeture des couvents dans le canton d'Argovie (1841)⁶⁸⁹ comme après le rappel des Jésuites à Lucerne (1844)⁶⁹⁰, le conflit s'aggrave. Trois cantons régénérés (Berne, Soleure et Argovie) décident d'envoyer des corps-francs pour punir les conservateurs lucernois de leur décision⁶⁹¹.

⁶⁷⁹ Art. 72.

⁶⁸⁰ Le texte adopté le 15 mai 1833 se trouve en allemand chez Kaiser et Strickler, 1901 p. 216.

⁶⁸¹ Aubert, 1967a p. 26 no 52.

⁶⁸² Art. 68.

⁶⁸³ Art. 68.

⁶⁸⁴ Voir art. 67, 71 et 72.

⁶⁸⁵ Art. 74.

⁶⁸⁶ Aubert, 1967a p. 26-27 no 54.

⁶⁸⁷ Aubert, 1967a p. 27 no 57.

⁶⁸⁸ Parmi les exceptions, nous trouvons Soleure, régénéré mais catholique, ainsi que Neuchâtel et Bâle-Ville, tous deux réformés et conservateurs (Aubert, 1967a p. 28 no 57).

⁶⁸⁹ Aubert, 1967a p. 28 no 58.

⁶⁹⁰ Aubert, 1967a p. 28 no 59.

⁶⁹¹ Aubert, 1967a p. 29 no 60.

Ces corps-francs sont vaincus. Ils violent indiscutablement l'article 5 du Pacte fédéral du 7 août 1815 qui avait prévu une procédure de règlement pacifique des différends en cas de litige entre cantons et qui avait prohibé le recours à la guerre.

Face à la menace des libéraux et des radicaux - qui avaient commis plusieurs autres illégalités -, sept cantons conservateurs (Lucerne, Uri, Schwyz, Nidwald et Obwald, Zoug, Fribourg et le Valais) décident de créer une alliance, le Sonderbund, qui est, elle aussi, contraire au Pacte pour plusieurs raisons, la principale consistant à instaurer une "sous-alliance" dans une Confédération d'Etats⁶⁹².

La conclusion du Sonderbund, quand elle est connue des régénérés, provoque immédiatement la convocation d'une Diète extraordinaire qui décide de dissoudre le Sonderbund à la majorité; seuls dix cantons (Zurich, Berne, Glaris, Soleure, Schaffhouse, les Grisons, Argovie, Thurgovie, le Tessin et Vaud) votent affirmativement, le 4 septembre 1846⁶⁹³.

D'où proviendraient la onzième et la douzième voix nécessaires pour former une majorité? En tout cas pas de la Principauté de Neuchâtel, ni d'Appenzell - les Rhodes-Intérieures, très catholiques et très conservatrices neutralisent la demi-voix des Rhodes-Extérieures -, ni de Bâle où la ville, très conservatrice, paralyse elle aussi la demi-voix de l'autre moitié du canton. Ainsi, il ne reste que deux cantons potentiels : Saint-Gall et Genève.

Dans ce dernier canton, en octobre, James Fazy renverse le gouvernement modéré. Puis, le 2 mai 1847, des élections se déroulent dans le canton de Saint-Gall et donnent la victoire aux régénérés.

Ainsi, le 20 juillet, à Berne, douze cantons votent le renvoi des jésuites et la dissolution du Sonderbund⁶⁹⁴.

Mais, les membres de celui-ci restent intransigeants : ils maintiennent leur alliance et la présence des jésuites et ils lèvent même une armée.

"La Diète non plus ne plaisante pas, car c'est bien l'existence même de la Suisse qui est en cause. Elle équipe donc 50'000 soldats, dont elle confie le commandement au général Dufour. Les opérations commencent le 4 novembre. Dufour les mène habilement. Fribourg, isolé, tombe le 14. Zoug, exposé, capitule le 21. Abandonné par ses chefs, Lucerne se rend trois jours plus tard, les autres alliés, avant la fin du mois"⁶⁹⁵. La guerre dure donc trois semaines et 113 hommes sont tués.

Au mois d'août, les régénérés ont eu le temps de créer une commission pour réviser le Pacte.

6. Les travaux de la Commission de révision du Pacte

112. *La Commission de révision du Pacte*. Elle se met au travail le 17 février 1848 et termine ses travaux le 8 avril de la même année; elle tient 31 séances plénières (sous la présidence du bernois Ulrich Ochsenbein, qui avait été aussi président de la Diète en 1847-1848)⁶⁹⁶.

Son oeuvre se voit stimulée par la révolution européenne⁶⁹⁷.

Chaque canton et chaque demi-canton ont en principe un délégué; seul le canton de Neuchâtel⁶⁹⁸ et le demi-canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures ne sont pas représentés tandis

⁶⁹² Aubert, 1967a p. 29 no 61.

⁶⁹³ Aubert, 1967a p. 29 no 62.

⁶⁹⁴ Aubert, 1967a p. 30 nos 62-63.

⁶⁹⁵ Aubert, 1967a p. 30 no 63.

⁶⁹⁶ Aubert, 1967a p. 30-31 no 64.

⁶⁹⁷ Entre février et juin 1848, tous les Etats situés à l'intérieur du quadrilatère Paris-Berlin-Budapest-Naples furent le théâtre d'une révolution politique et sociale.

⁶⁹⁸ Même après le 1er mars 1848!

que les envoyés de Nidwald et d'Appenzell Rhodes-Extérieures⁶⁹⁹ ne participent aux débats que depuis le mois de mars⁷⁰⁰.

Les délégués des cantons du Sonderbund sont soit des conservateurs opposés à la révision du Pacte soit des régénérés qui avaient pris le pouvoir après la défaite desdits cantons.

Dès ce moment-là, la commission est donc composée de vingt-trois membres qui votent sans instructions; relevons que six d'entre eux seront élus au sein du premier Conseil fédéral, le 16 novembre 1848 - seul le tessinois Stefano Franscini, ministre de l'Intérieur de 1848 à 1857, n'avait pas participé aux travaux de la commission.

113. *Structure du futur Etat et débats au sujet de la composition de l'Assemblée fédérale.* Le rapport de la commission qui élabore le projet de constitution fédérale (rapport Druey) relève d'emblée que ni une Confédération d'Etats, ni un Etat unitaire ne pourraient plus convenir à notre pays et qu'il faut donc instituer un Etat à structure fédérative⁷⁰¹. Il démontre aussi que la façon d'organiser la Suisse est une question vitale et que ni la Diète, ni l'institution du *Vorort* ne peuvent subsister⁷⁰². Comme nous allons le voir, les commissaires passent beaucoup de temps à débattre de la composition et de l'organisation de l'Assemblée fédérale avant de décider de recevoir le principe du système des Etats-Unis d'Amérique⁷⁰³.

Les délégués choisissent le nom d'Assemblée fédérale et non de Diète, qui avait été une institution différente dans son principe, ni non plus de Parlement ou de Congrès, expressions d'origine étrangère⁷⁰⁴. Après débat aussi, ils décident que les députés à l'Assemblée fédérale voteraient sans instruction⁷⁰⁵.

Les membres de la commission commencent par envisager un parlement unicaméral où nous trouverions des députés représentant le peuple suisse siégeant avec des représentants des cantons ; les lois seraient parfaites lorsqu'une majorité des députés les auraient approuvées. Ensuite, avant d'en arriver au bicamérisme parfait que nous connaissons, mais néanmoins convaincus que le peuple et les cantons doivent participer chacun aux affaires fédérales, les commissaires envisagent d'autres systèmes pour représenter les Etats fédérés.

D'abord, ils imaginent que les lois du Conseil national seraient soumises à la sanction des cantons, la majorité de ceux-ci devant approuver ces normes⁷⁰⁶.

Puis, ils arrivent à la considération qu'un ou plusieurs cantons pourraient faire valoir un veto contre certaines lois fédérales⁷⁰⁷.

Après quoi, ils optent pour la présence de députés tirant, pour partie, leur légitimité des cantons et pour partie, des représentants de la nation. Ainsi, ils n'entrevoient pas encore deux chambres, mais, par exemple, une seule chambre formée de septante représentants du peuple et de vingt-cinq députés envoyés par les cantons, les lois étant parfaites si elles recueillent la majorité des votants⁷⁰⁸.

⁶⁹⁹ L'absence de ce demi-canton est étonnante puisqu'il n'avait jamais soutenu le Sonderbund.

⁷⁰⁰ Aubert, 1967a p. 30-31 no 64.

⁷⁰¹ Rapport Druey, 1848 p. 43-44.

⁷⁰² Le rapport Druey excluait aussi le maintien de l'arbitrage fédéral entre les cantons.

⁷⁰³ La commission de révision du Pacte a discuté du législatif lors des séances suivantes : douzième (3 mars), treize et quatorzième (6 et 7 mars), dix-neuvième (19 mars), vingtième et vingt-et-unième (20 et 21 mars), vingt-deuxième et vingt-troisième (22 et 23 mars) ainsi que vingt-neuvième (5 avril).

⁷⁰⁴ Rapport Druey, 1848 p. 53.

⁷⁰⁵ Rapport Druey, 1848 p. 55.

⁷⁰⁶ N'auraient été soumises à la sanction des cantons que les lois touchant les intérêts essentiels des cantons (Rapport Druey, 1848 p. 49).

⁷⁰⁷ Rapport Druey, 1848 p. 49.

⁷⁰⁸ Rapport Druey, 1848 p. 51.

La décision de choisir le bicamérisme parfait⁷⁰⁹ est prise après des débats très nourris. Plusieurs projets voient le jour : certains préconisent que les deux chambres débattent ensemble, mais votent séparément⁷¹⁰ ; d'autres qu'une partie des lois soit élaborée d'une certaine manière et que d'autres normes connaissent une autre procédure⁷¹¹. Mais, finalement le bicamérisme est appliqué "dans toute sa pureté"⁷¹² et ses conséquences logiques.

114. *Dénomination de l'exécutif fédéral.* La commission traite de l'exécutif fédéral lors de ses vingt-quatrième (24 mars 1848) et vingt-neuvième séances (5 avril 1848)⁷¹³.

Il en ressort d'emblée que la commission se prononce en faveur de la création d'un Conseil fédéral de cinq membres égaux sous réserve du président.

La composition collégiale prévaut donc dès le début. Notons que, parfois, les commissaires nomment le futur gouvernement "Conseil d'Etat" ou "Conseil secret"; ce n'est qu'une fois l'Assemblée fédérale créée et dénommée ainsi qu'il est décidé de modifier le nom de l'exécutif.

115. *Durée de fonction du Conseil fédéral.* La commission hésite quant à la durée des fonctions des membres du Conseil fédéral. D'abord, certains proposent une durée de deux ans ou de quatre ans, mais en fin de compte, la commission porte son choix sur une période administrative égale à la législature du Conseil national (trois ans)⁷¹⁴ ; cela pour permettre une bonne coordination entre les deux autorités. Un membre de la commission propose que les futurs conseillers fédéraux ne soient rééligibles que pour un second exercice, sans pouvoir être réélus immédiatement pour un troisième mandat. Les partisans d'un tel système craignent que certains conseillers fédéraux ne deviennent "peu à peu consuls à vie"⁷¹⁵.

Cependant, la majorité de la commission estime que cette proposition irait à l'encontre de la plupart des principes constitutionnels reçus en Suisse et qu'elle pourrait entraîner l'élection d'un incapable à la place d'un homme expérimenté.

116. *Désignation du Conseil fédéral.* La commission décide de faire élire le Conseil fédéral par l'Assemblée fédérale, chambres réunies, et non par le corps électoral.

Lors de la première séance, d'aucuns proposent de faire élire le président de la Confédération par le peuple et deux conseillers fédéraux par chacune des deux chambres⁷¹⁶. Mais, lors de sa séance du 5 avril, la commission, par une petite majorité de dix voix contre neuf, décide de faire choisir les cinq membres de l'exécutif par les députés des deux Conseils⁷¹⁷.

Les arguments des partisans d'une élection populaire sont les suivants : puisque la circonscription, autant pour l'élection du Conseil des Etats que pour celle des conseillers nationaux, est le canton, il faut créer un élément national pour échapper aux particularismes. Contre cette idée, il est argumenté qu'une fois élus, certains conseillers fédéraux se

⁷⁰⁹ Les conditions à remplir pour aboutir au bicamérisme parfait sont les suivantes : (a) les deux chambres doivent avoir une légitimité différente, (b) les mêmes compétences, (c) les mêmes pouvoirs et (d) siéger en principe séparément (Voir Aubert, Mahon, 2003, "Art. 148", p. 1158 no 7).

⁷¹⁰ Rapport Druey, 1848 p. 56-57.

⁷¹¹ Rapport Druey, 1848 p. 57.

⁷¹² Rapport Druey, 1848 p. 59.

⁷¹³ Protocole des délibérations de la commission chargée le 16 août 1847 par la Haute Diète fédérale de la révision du Pacte fédéral, s. d. , p. 130ss. et 183ss.

⁷¹⁴ Protocole des délibérations de la commission, p. 131.

⁷¹⁵ Protocole des délibérations de la commission, p. 132.

⁷¹⁶ Protocole des délibérations de la commission, p. 131.

⁷¹⁷ Protocole des délibérations de la commission, p. 189.

désisteraient; que dès lors de nouvelles élections devraient être organisées et que cela ne manquerait pas de lasser les citoyens. Il est également avancé que l'Assemblée fédérale saurait mieux que le souverain repérer un spécialiste de tel ou tel domaine⁷¹⁸.

Par ailleurs, une majorité de dix-neuf voix veut qu'en cas de vacance d'un ou plusieurs membres du Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale, chambres réunies, désigne un ou plusieurs remplaçants, lors de sa prochaine session, pour la fin de la législature⁷¹⁹.

117. *Condition d'éligibilité et incompatibilité touchant la fonction de Conseil fédéral.* A l'unanimité, la commission désire que les conseillers fédéraux puissent être choisis parmi l'ensemble des citoyens éligibles au Conseil national et non pas seulement au sein de l'Assemblée fédérale.

Le 24 mars, un membre de la commission propose qu'il ne puisse y avoir plus d'un conseiller fédéral par canton. Il lui est répliqué que le cas se produirait très rarement - il ne faut pas oublier que dans son projet, la commission prévoit un Conseil fédéral de cinq membres -, qu'avec une telle clause, l'Assemblée fédérale pourrait être amenée à devoir choisir un conseiller fédéral moins capable et qu'enfin, la question ne se pose pas puisque l'exécutif est conçu pour gouverner et non point pour représenter.

La clause cantonale n'est donc pas inscrite dans le projet de la commission⁷²⁰.

Sont également objet de discussion : les incompatibilités touchant les conseillers fédéraux - dont notamment celle d'ecclésiastique et de militaire⁷²¹.

118. *Présidence de la Confédération.* La commission établit que le président de la Confédération porterait ce titre et non pas celui de président du Conseil fédéral ni celui de *Landammann* de la Suisse ou de la Confédération suisse⁷²².

Elle écarte aussi une éventuelle élection populaire du *primus inter pares* de notre exécutif⁷²³. Elle dispose encore que le président de la Confédération sera nommé au sein du Conseil fédéral et qu'il ne sera pas immédiatement rééligible pendant une année.

119. *Fonctionnement du Conseil fédéral.* Les délégués choisissent le système départemental pour organiser le Conseil fédéral, laissant la législation fédérale régler les modalités⁷²⁴. Ils disposent encore que trois conseillers fédéraux devront être présents pour que le gouvernement puisse prendre une décision valablement et que chaque conseiller fédéral aura le droit de présenter un projet constitutionnel ou législatif devant l'Assemblée fédérale⁷²⁵.

120. *Conclusions au sujet des débats de la commission de révision du Pacte fédéral.* Il s'agit là des objets les plus débattus par la commission. Relevons que cette dernière a créé un Conseil fédéral déjà plus ou moins semblable à celui que la Constitution mettra en place - sauf

⁷¹⁸Protocole des délibérations de la commission, p. 188-189.

⁷¹⁹Protocole des délibérations de la commission, p. 132.

⁷²⁰Protocole des délibérations de la commission, p. 132.

⁷²¹Comme on le sait, il fallait être laïc pour pouvoir faire partie du Conseil fédéral jusqu'à la révision totale de 1999, mais, en 1848, la charge de conseiller fédéral n'est pas incompatible avec l'exercice de fonctions militaires. Le texte rédigé par la commission prévoit déjà que les conseillers fédéraux en exercice ne peuvent ni exercer une autre profession ni revêtir une autre charge. Il en va de même de l'interdiction faite aux magistrats de recevoir des pensions, décorations ou titres étrangers.

⁷²²Protocole des délibérations de la commission, p.189.

⁷²³Protocole des délibérations de la commission, p. 189.

⁷²⁴Protocole des délibérations de la commission, p. 134

⁷²⁵Protocole des délibérations de la commission, p 132.

en ce qui touche le nombre de conseillers fédéraux - et que le système départemental est décidé pour le fonctionnement de l'exécutif.

Le 8 avril 1848, l'avant-projet est achevé et son texte est ensuite immédiatement débattu dans les Grands conseils et dans les *Landsgemeinden*⁷²⁶.

Sous réserve de rares exceptions, les membres de la commission de révision du Pacte se retrouvent à la Diète, le 15 mai à Berne, cette fois comme représentants instruits par leur canton⁷²⁷.

7. Les travaux de la Diète

121. *Modification de l'avant-projet.* La Diète siège du 15 mai au 27 juin 1848⁷²⁸.

Elle apporte quelques modifications au projet de la commission⁷²⁹. Seules les cinq suivantes concernent notre sujet.

La première est d'augmenter le nombre des conseillers fédéraux à sept conformément à une motion du canton d'Argovie, soutenue par le canton de Thurgovie, qui veulent ainsi accroître leur chance d'avoir un conseiller fédéral provenant de leur canton - cela, au moins, par intermittence⁷³⁰.

La deuxième est d'introduire la clause selon laquelle il ne doit pas y avoir plus d'un conseiller fédéral par canton⁷³¹. Cette condition a déjà donné lieu à des débats à la commission mais celle-ci avait décidé de ne pas l'introduire dans la constitution fédérale (no 117).

La Diète repousse par ailleurs la motion du canton d'Uri suggérant de tenir compte des deux confessions⁷³².

Les troisième et quatrième modifications imposées par la Diète sont, respectivement, de ne pas laisser au président sortant la possibilité de se représenter comme candidat à la vice-présidence ainsi que la décision de ne pas déroger au régime général de la responsabilité des fonctionnaires en ce qui concerne les conseillers fédéraux⁷³³.

Enfin, l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux provoque une discussion pour savoir s'il faut aussi élever le nombre minimal de magistrats nécessaires pour prendre une décision. Mais, finalement, on fixe le quorum à quatre membres présents⁷³⁴ - donc un de plus que dans le projet de la commission.

122. *Sort du projet de la Diète.* Le 27 juin, les délégués de treize cantons et demi⁷³⁵ acceptent le projet tandis que les représentants de trois cantons et demi⁷³⁶ le repoussent⁷³⁷.

Observons encore que, grâce à un subterfuge - quelques dispositions transitoires -, les délégués décident que l'unanimité des cantons n'est plus requise pour réviser le Pacte de

⁷²⁶ Aubert, 1967a p. 31 no 65.

⁷²⁷ Ibid.

⁷²⁸ Aubert, 1967a p. 31 no 65.

⁷²⁹ A ce sujet, voir Dürsteler, 1911 p. 244-246.

⁷³⁰ Dürsteler, 1911 p. 245.

⁷³¹ Ibid.

⁷³² Ibid.

⁷³³ Dürsteler, 1911 p. 245-246.

⁷³⁴ Ibid.

⁷³⁵ Il s'agit des cantons suivants : Zurich, Lucerne, Glaris, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Saint-Gall, les Grisons, Argovie, Thurgovie, le Valais et Genève.

⁷³⁶ Il s'agit d'Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald et des Rhodes-Intérieures d'Appenzell.

⁷³⁷ Bâle-Ville, Appenzell Rhodes-Extérieures, Vaud et Neuchâtel ne participent pas au vote, les délégués ne s'estimant pas assez instruits par leur canton. Berne et le Tessin s'abstiennent.

1815⁷³⁸. D'après ces dispositions, c'est la Diète elle-même qui détermine, à la majorité, si le projet doit être accepté ou non, suite à une consultation populaire dans l'ensemble du pays⁷³⁹.

Ainsi, en août, les Suisses votent sur le projet⁷⁴⁰.

Officiellement - la réalité ne semble pas avoir été aussi reluisante et l'abstentionnisme est très élevé -, dans quinze cantons et demi, le projet passe, alors que six cantons et demi le rejettent (Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Zoug, les Rhodes-Intérieures d'Appenzell et le Valais)⁷⁴¹. En plus, le vote tessinois, nul parce que conditionnel, doit être considéré comme négatif.

La dernière Diète se réunit le 12 septembre 1848⁷⁴².

Elle constate que la population des cantons acceptants, un million neuf cent mille habitants, constitue un effectif largement supérieur à celui des personnes résidant au sein des cantons rejetant, peuplés eux de trois cent mille individus, et décide la mise en vigueur de la nouvelle Constitution⁷⁴³.

En fait, il semble que sur les deux cent mille participants au vote, cent quarante mille l'avalisent et soixante mille la refusent⁷⁴⁴.

8. L'élection des sept premiers conseillers fédéraux

123. *Le premier parlement et le premier gouvernement.* La première Assemblée fédérale, composée de 111 conseillers nationaux ainsi que de 44 conseillers aux Etats, se constitue le 6 novembre.

Dix jours plus tard, elle élit, dans l'ordre suivant, les sept premiers membres du Conseil fédéral, à savoir le Zurichois Jonas Furrer, le Bernois Ulrich Ochsenbein, le Vaudois Henri Druet, le Soleurois Josef Munzinger, le Tessinois Stefano Franscini, l'Argovien Friedrich Frey-Hérosé et Wilhelm Matthias Näff de Saint-Gall. Furrer devient président de la Confédération et Druet vice-président. Cette élection rendait, grâce à une disposition transitoire, le Pacte de 1815 caduc⁷⁴⁵.

⁷³⁸ Aubert, 1967a p. 31-32 no 66.

⁷³⁹ Aubert, 1967a p. 32 no 66.

⁷⁴⁰ Aubert, 1967a p. 32 no 67.

⁷⁴¹ Aubert, 1967a p. 33 no 69.

⁷⁴² Aubert, 1967a p. 33 no 69.

⁷⁴³ Aubert, 1967a p. 33 no 69.

⁷⁴⁴ Il s'agit d'une approximation, les résultats de ce référendum dans les cantons des Grisons et du Tessin n'étant pas connus. A Fribourg, le Grand conseil, radical, n'avait pas osé le soumettre au peuple et se borne à l'accepter lui-même (Aubert, 1967a p. 33 no 69).

⁷⁴⁵ Aubert, 1967a p. 33 no 70.

DEUXIEME PARTIE :

LA COMPOSITION DU CONSEIL FEDERAL DE 1848 A 2006

CHAPITRE I : LES REVISIONS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES AU CONSEIL FEDERAL

Après la description de la position du Conseil fédéral de 1848 (I), nous exposerons les différentes révisions de la constitution qui ont modifié la composition de notre exécutif.

D'abord, la révision totale du 29 mai 1874 (II), puis la révision partielle de 1931 (III) qui augmente d'une année la législature du Conseil national et qui fait de même avec la durée de fonction du Conseil fédéral ; ensuite, viendront, en 1971, l'introduction du suffrage féminin (IV), en 1991, l'abaissement de la capacité civique de 20 à 18 ans (V) et, en 1999, l'abrogation de la clause cantonale (VI). Enfin, nous traiterons de la révision totale du 18 avril 1999 (VII) et nous conclurons (VIII).

I. La position du Conseil fédéral en 1848

124. *Le gouvernement suisse dans la Constitution fédérale de 1848.* Dans le régime instauré par la Constitution du 12 septembre 1848⁷⁴⁶, le Conseil fédéral constitue l'autorité exécutive suprême de la Confédération⁷⁴⁷.

Il est composé de sept membres égaux⁷⁴⁸.

Les conseillers fédéraux sont élus par l'Assemblée fédérale, chambres réunies, au début de chaque législature du Conseil national, c'est-à-dire en principe tous les trois ans⁷⁴⁹. "Les membres qui font vacance dans l'intervalle des trois ans sont remplacés à la première session de l'Assemblée fédérale pour le reste de la législature"⁷⁵⁰.

Pour être éligible au Conseil fédéral, il faut être un Suisse mâle, avoir vingt ans et ne pas être exclu du droit de citoyen par la législation du canton de domicile⁷⁵¹ ; les Suisses naturalisés doivent attendre cinq ans après l'acquisition de la nationalité pour être éligibles⁷⁵².

Il ne peut pas y avoir plus d'un conseiller fédéral par canton⁷⁵³.

Le Conseil fédéral a un président et un vice-président ; bizarrement, le premier est dénommé "président de la Confédération" tandis que le second a pour nom "vice-président du Conseil fédéral"⁷⁵⁴ ; ces deux magistrats sont immédiatement rééligibles.

Il ne s'agit pas d'un président comme aux Etats-Unis d'Amérique, ni d'un premier ministre comme au Royaume-Uni ou en Allemagne, mais d'un *primus inter pares*, car le Conseil fédéral est composé d'une manière collégiale.

⁷⁴⁶Le texte de la constitution du 12 septembre 1848 se trouve, entre autres, chez Kölz, 1992b p. 447.

⁷⁴⁷"L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération" (art. 83 de la constitution du 12 septembre 1848).

⁷⁴⁸Art. 83.

⁷⁴⁹Art. 84 de la même constitution. Le régime de la constitution du 12 septembre 1848 autorise la dissolution anticipée du Conseil national seulement si le peuple se prononce pour une révision de la constitution soit à la suite d'une demande de 50 000 citoyens ou à la suite d'un désaccord au sujet de l'opportunité d'une révision totale entre les deux conseils législatifs (art. 113).

⁷⁵⁰Art. 84 *in fine*.

⁷⁵¹Art. 63.

⁷⁵²Art. 64.

⁷⁵³Art. 84.

⁷⁵⁴Art. 86.

Le Conseil fédéral ne peut délibérer que si au moins quatre conseillers sont présents⁷⁵⁵.

Il fonctionne selon le système départemental, c'est-à-dire que les conseillers fédéraux, en plus du pouvoir exécutif suprême, sont chacun à la tête d'un département ; cela pour l'examen et l'expédition des affaires, les décisions émanant du Conseil fédéral comme autorité⁷⁵⁶.

Le Conseil fédéral et ses départements sont autorisés à faire appel à des experts⁷⁵⁷.

Les conseillers fédéraux reçoivent un traitement annuel de la caisse fédérale⁷⁵⁸.

Ils ont individuellement l'initiative de la révision de la constitution et des lois⁷⁵⁹.

Examinons maintenant les modifications au sujet de la composition du Conseil fédéral qu'apporte la révision totale de 1874.

II. La révision totale de 1874

125. *Généralités.* Dès après la révision partielle de 1866 - qui ne modifie aucunement la position du Conseil fédéral – l'idée d'une révision totale de la constitution de 1848 devient populaire. Certains Suisses veulent insuffler à nos institutions des tendances centralisatrices, démocratiques et anticléricales⁷⁶⁰.

En effet, l'unification de l'armée et du droit, la volonté de passer d'une démocratie représentative à une démocratie directe et de limiter l'influence de l'Eglise catholique plaisent à une partie de la population de l'époque.

Après l'échec d'une première tentative de révision totale de la Constitution de 1848, en 1872, le peuple et les cantons acceptent, en 1874, un projet de constitution entièrement révisée.

Examinons en quoi cette révision totale a modifié la position du Conseil fédéral.

126. *Les modifications entraînées par la révision totale du 29 mai 1874 concernant la composition du Conseil fédéral.* La section II du deuxième chapitre de la Constitution fédérale de 1848 n'est donc pas modifiée⁷⁶¹ jusqu'en 1874.

La révision totale de 1874 entraîne deux modifications en ce qui concerne notre sujet.

La première consiste, d'une part, à empêcher un conseiller fédéral d'être élu deux années de suite président ou vice-président et, d'autre part, à interdire au président sortant de se représenter, l'année suivante, à la vice-présidence.

Il s'agit, avant tout, de la codification d'un usage, car, jamais depuis le début de l'Etat fédéral, un président de la Confédération ou un vice-président du Conseil fédéral n'avait été

⁷⁵⁵ Art. 88.

⁷⁵⁶ Art. 91.

⁷⁵⁷ Art. 92.

⁷⁵⁸ Art. 87.

⁷⁵⁹ Art. 89.

⁷⁶⁰ Voir Aubert, 1967a p. 44 no 101.

⁷⁶¹ Nous ne parlerons pas des changements de pure forme ni de ceux consécutifs à une modification d'une autre partie de notre charte fondamentale. Remarquons tout de même que les articles de la constitution de 1848, au sujet du Conseil fédéral, vont de l'art. 83 à l'art. 92 tandis que dans la version de 1874, ils s'échelonnent de l'art. 95 à l'art. 104.

immédiatement réélu dans sa fonction ; et aucun président de la Confédération sortant n'avait été désigné vice-président⁷⁶².

La seconde modification est la levée de l'obligation d'avoir acquis la nationalité suisse au moins cinq ans avant l'élection au Conseil national ou au Conseil fédéral.

Mentionnons maintenant la première révision partielle que la Constitution de 1874 a subie parmi celles qui nous intéressent.

III. La révision de 1931

127. *L'allongement des mandats*. En 1931, une révision partielle de la constitution de 1874 augmente la durée des mandats du Conseil fédéral de trois à quatre ans, comme, d'ailleurs, celle des mandats des conseillers nationaux. Examinons cette révision de plus près.

En 1848, la durée de la législature du Conseil national et, donc, celle de la période administrative du Conseil fédéral ont déjà été l'objet de discussions lors des délibérations de la Commission de révision du Pacte fédéral de 1815. Le commissaire genevois James Fazy, très influencé par le droit constitutionnel américain⁷⁶³, propose une durée du mandat de deux ans, tandis que le représentant du canton d'Argovie est favorable à une durée de quatre ans. D'où le compromis de trois ans⁷⁶⁴.

Le 5 décembre 1928, le conseiller national Tschudy dépose une motion invitant le Conseil fédéral à présenter à bref délai un rapport tendant à réviser la constitution fédérale du 29 mai 1874 et proposant un allongement du mandat du Conseil national et du Conseil fédéral de trois à quatre ans⁷⁶⁵.

Le motionnaire affirme que la Suisse connaît à cette époque-là une "crise du parlementarisme"⁷⁶⁶, que les citoyens en ont assez d'élire tous les trois ans et qu'une législature courte empêche le nouveau député de se familiariser avec sa tâche et d'avoir assez de temps avant de songer à sa réélection.

Le 14 mars 1930, le Conseil national accepte cette motion et demande au Conseil fédéral de préparer un projet de révision de la constitution⁷⁶⁷ et, le 11 juin 1930, le Conseil des Etats en fait de même⁷⁶⁸.

Le Conseil fédéral y répond par son Message du 2 septembre 1930⁷⁶⁹ par lequel il se montre favorable à une telle révision et y joint un projet d'arrêté constitutionnel.

Seuls les socialistes s'y opposent en prétendant que les droits politiques des citoyens sont lésés puisque les élections n'auraient plus lieu tous les trois ans mais tous les quatre ans⁷⁷⁰.

⁷⁶² Altermatt, 1993 p. 624.

⁷⁶³ Rappelons que la constitution américaine de 1787 prévoit une législature de deux ans pour la Chambre des représentants.

⁷⁶⁴ Kölz, 2004 p. 759.

⁷⁶⁵ BO CN 1929 757.

⁷⁶⁶ BO CN 1929 757.

⁷⁶⁷ BO CN 1930 284.

⁷⁶⁸ BO CE 1930 132.

⁷⁶⁹ FF 1930 II 235.

⁷⁷⁰ Kölz, 2004 p. 759.

Le 15 mars 1931, 54% des votants acceptent cette révision et seuls cinq cantons et deux demi-cantons la refusent.

Il est temps de passer à l'échec puis à la consécration du suffrage féminin en Suisse.

IV. La révision manquée de 1959 et l'introduction du suffrage féminin en 1971

128. *L'échec en votation populaire en 1959.* Après une tentative manquée de réviser la Constitution en 1959, se produit en 1971 la révision de la Constitution probablement la plus importante depuis la création de l'Etat : l'introduction du suffrage féminin sur laquelle nous devons nous étendre plus longuement que sur les révisions précédentes.

Alors que nous sommes parmi les premiers à introduire le suffrage universel pour les hommes, en 1848 (France : 1848 ; Allemagne : 1867 ; Belgique : 1893 ; Royaume-Uni : 1918 ; Italie : 1919⁷⁷¹), nous sommes parmi les derniers à introduire le suffrage féminin, en 1971 (France : 1946⁷⁷² ; Allemagne : 1919 et 1949⁷⁷³ ; Belgique : 1948⁷⁷⁴ ; Royaume-Uni : 1928⁷⁷⁵ ; Italie : 1945⁷⁷⁶). Cela s'explique par "la nécessité juridique où se trouvent les partisans de la réforme de convaincre le corps électoral lui-même"⁷⁷⁷, puisque notre pays vit dans un régime de démocratie semi-directe.

Cependant, dès les travaux préparatoires pour la révision totale de la constitution fédérale de 1874, d'aucuns proposent d'octroyer la complète égalité politique aux femmes⁷⁷⁸.

En 1913, le conseiller national socialiste Johannes Huber dépose une motion visant le même but⁷⁷⁹.

La première guerre mondiale et l'échec de la grève générale (15 novembre 1918) entraînent une recrudescence des tentatives d'accorder les droits politiques aux femmes, tendance qui perdure pendant l'entre-deux-guerres et par la suite⁷⁸⁰.

Cela s'explique sociologiquement par plusieurs causes concomitantes dont, notamment, l'action des mouvements féministes et les succès qu'ils ont remportés à l'étranger, le rôle accru joué par les femmes dans la société, notamment dans le domaine professionnel, et l'évolution des mentalités.

Le 25 novembre 1950, l'association suisse pour le suffrage féminin propose d'introduire les droits civiques pour les femmes en interprétant différemment la constitution tout en la laissant intacte. La partie de phrase de l'article 74 de la Constitution du 29 mai 1874 "tout Suisse âgé de vingt ans révolus" devrait dorénavant être comprise comme incluant les Suissesses. Mais, dans son rapport du 2 février 1951⁷⁸¹, le Conseil fédéral expose qu'il ne suffit pas d'interpréter différemment ce texte, mais que le suffrage féminin ne peut être institué que par la voie d'une révision de la constitution.

⁷⁷¹ Aubert, 1967a p. 404 no 1071.

⁷⁷² FF 1957 I 713 (Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'institution du suffrage féminin en matière fédérale du 22 février 1957).

⁷⁷³ FF 1957 I 711ss.

⁷⁷⁴ FF 1957 I 714.

⁷⁷⁵ FF 1957 I 710.

⁷⁷⁶ FF 1957 I 713ss.

⁷⁷⁷ Aubert, 1967a p. 405-406 no 1076.

⁷⁷⁸ FF 1957 I 725.

⁷⁷⁹ Voir FF 1957 I 725.

⁷⁸⁰ FF 1957 I 726ss.

⁷⁸¹ FF 1951 I 357.

Le 20 septembre 1951, le conseiller aux Etats libéral-démocrate Albert Picot⁷⁸² dépose un postulat ayant pour fin d'étudier l'opportunité d'un vote d'essai au sein de la population féminine suisse ; effectivement, à cette époque, certains détracteurs du vote des femmes affirment que ces dernières elles-mêmes sont opposées à l'idée d'acquérir les droits civiques. Ce postulat est néanmoins repoussé.

Une année plus tard, le 17 septembre 1952⁷⁸³, le même député dépose un nouveau postulat au sujet des droits politiques des femmes. Par ailleurs, en mars 1954, la chambre du peuple donne son aval à un postulat Alois Grendelmeier (Alliance des indépendants)⁷⁸⁴.

Ces deux postulats sont acceptés et donnent lieu au Message du 22 février 1957 sur l'institution du suffrage féminin en matière fédérale⁷⁸⁵.

Dans ce texte, le Conseil fédéral arrive à la conclusion "qu'il faut accorder aux femmes suisses, en matière fédérale, exactement les mêmes droits politiques qu'aux hommes"⁷⁸⁶.

Le Conseil des Etats approuve la révision par 26 voix contre 12⁷⁸⁷ et le Conseil national fait de même par 96 voix contre 43⁷⁸⁸.

Mais, en date du 1^{er} février 1959, le peuple et les cantons rejettent cet amendement par 654 939 non (66,92% des suffrages valables) contre 323 727 oui (33,08% des suffrages valables) et seuls trois cantons l'acceptent.

129. *Le retournement de situation.* Ce scrutin a néanmoins une conséquence heureuse : dans les quatorze mois qui suivent, les trois cantons acceptant (Vaud, Neuchâtel et Genève) accordent à leurs citoyennes les droits politiques en matière cantonale et communale⁷⁸⁹. Et dans les douze années qui suivent, une douzaine de cantons⁷⁹⁰ en font de même.

Dès 1965, plusieurs interventions parlementaires⁷⁹¹ et l'initiative présentée par le canton de Neuchâtel⁷⁹² veulent que le souverain fédéral se prononce une nouvelle fois à ce sujet. Le Conseil fédéral reprend cette idée et publie, le 23 décembre 1969, un message sur l'institution du suffrage féminin en matière fédérale, dans lequel il reprend les grandes lignes de celui de 1957 tout en le complétant.

Le 23 septembre 1970, le Conseil des Etats, à l'unanimité - 34 suffrages -, accepte la révision de l'article 74 de la Constitution fédérale⁷⁹³ et, le 9 octobre 1970, le Conseil national prend la même décision par 137 voix contre 0⁷⁹⁴.

Le 7 février 1971, 621 109 électeurs (65,73% des suffrages valables) contre seulement 323 882 (34,27% des suffrages valables) et 15 cantons et demi contre 6 cantons et demi acceptent

⁷⁸²BO CE 1951 395.

⁷⁸³BO CE 1952 20.

⁷⁸⁴BO CN 1952 17.

⁷⁸⁵FF 1957 I 693-825.

⁷⁸⁶FF 1957 I 822. Cette réforme aurait entraîné la révision de plusieurs articles constitutionnels. A ce sujet, notons qu'une initiative populaire aurait nécessité 100 000 signatures valables pour aboutir et qu'une demande de référendum sur une loi ou un arrêté de portée générale devrait être munie de 60 000 signatures valables.

⁷⁸⁷BO CE 1958 201.

⁷⁸⁸BO CN 1958 426.

⁷⁸⁹Aubert, 1967a p. 72 no 179.

⁷⁹⁰Aubert, 1982 p. 20 no 159bis.

⁷⁹¹Motion Henri Schmitt du 30 novembre 1965, Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Conseil national, session d'hiver 1965 p. 30 ; Motion Fritz Tanner du 4 juin 1968, Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Conseil national, session d'hiver 1968 p. 35 ; Motion Max Arnold du 17 juin 1969, Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Conseil national, session d'hiver 1969 p. 19-20.

⁷⁹²Initiative du canton de Neuchâtel au sujet du suffrage féminin du 25 février 1966, Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, session de printemps 1966 p. 5.

⁷⁹³BO CE 1970 281. Il s'agit du vote final.

⁷⁹⁴BO CN 1970 687. Là aussi, vote final.

d'accorder le droit de vote aux femmes. Aubert relève qu' "on a rarement vu un tel retournement de l'opinion en un si court délai"⁷⁹⁵.

Ainsi, les femmes deviennent éligibles au Conseil national et, partant, au Conseil fédéral.

Examinons maintenant un autre aspect de la capacité civique : l'âge minimum requis pour élire et être élu.

V. La révision manquée de 1979 et l'introduction du suffrage à 18 ans en 1991

130. *L'échec de la tentative de 1979.* Le 12 mars 1975, le conseiller national Jean Ziegler, de Genève, dépose une initiative parlementaire demandant l'abaissement à 18 ans de l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et d'éligibilité⁷⁹⁶.

Son argumentation est la suivante : "Depuis 1848, la situation des jeunes gens s'est fortement modifiée. Grâce à l'amélioration de l'instruction et aux moyens de communication de masse, la jeunesse est déjà informée très tôt des affaires de l'Etat. La famille d'aujourd'hui ou, de manière tout à fait générale, la société lui accorde une plus large autonomie allant de pair avec une plus grande capacité de prendre des décisions (...)"⁷⁹⁷.

Le 17 décembre 1975, le Conseil national décide par 65 contre 60 voix de donner suite à cette initiative⁷⁹⁸.

Le 14 juin 1976, la commission de la chambre du peuple chargée d'examiner cette intervention parlementaire remet son rapport au Conseil national et au Conseil fédéral⁷⁹⁹.

Examinons-le succinctement. Ce compte rendu relève qu'au cours des trois années précédentes, la majorité civique avait été abaissée à 18 ans dans la République fédérale d'Allemagne, en France et en Italie (à 19 ans en Autriche).

Par ailleurs, en 1976, dans la plupart des cantons, l'exercice du droit de vote et d'éligibilité n'est possible que dès l'âge de 20 ans ; seul le canton de Schwyz (depuis 1833 !)⁸⁰⁰ prévoit 18 ans tandis que la loi requiert 19 ans à Obwald et Zoug.

"En accordant le droit de vote et d'éligibilité aux jeunes gens de 18 à 20 ans, il serait possible d'atténuer quelque peu l'influence croissante prise par les groupes de population d'âge moyen et d'âge plus élevé"⁸⁰¹.

Le rapport conclut que malgré la présence de plusieurs scrutins cantonaux négatifs à ce sujet, il faudrait poser la question au peuple et aux cantons suisses de savoir s'il est opportun d'abaisser la majorité civique de 20 à 18 ans⁸⁰².

Le 20 octobre 1976, le Conseil fédéral constate, dans un avis au sujet de cette initiative parlementaire, que, depuis 1973, les électeurs de six cantons ont refusé l'abaissement de l'âge de la majorité civique.

⁷⁹⁵ Aubert, 1982 p. 20 no 159bis. Dans tous les cantons, les femmes obtiennent les droits politiques assez rapidement, sauf dans les deux demi-cantons d'Appenzell (Voir Aubert, 1982 p. 117 no 1071-1100 : les Appenzellois des Rhodes-Extérieures ont accepté le vote des femmes lors de la *Landsgemeinde* du 30 avril 1989 (FF 1989 III 702) et les Appenzellois des Rhodes-Intérieures n'ont fait de même que lors de la *Landsgemeinde* du 26 avril 1992 (FF 1993 II 1996), après y avoir été contraints par le Tribunal fédéral (ATF 116 Ia 359, Theresa Rohner).

⁷⁹⁶ Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, initiative Ziegler-Genève du 12 mars 1975, Conseil national p. 10, session de printemps 1975.

⁷⁹⁷ FF 1976 II 1372.

⁷⁹⁸ BO CN 1975 1849.

⁷⁹⁹ FF 1976 II 1369-1376.

⁸⁰⁰ FF 1990 I 1122.

⁸⁰¹ FF 1976 II 1375.

⁸⁰² FF 1976 II 1376.

Il estime donc qu'il ne convient pas de poursuivre l'étude de cette affaire⁸⁰³.

Néanmoins, le 23 juin 1978, les deux chambres acceptent l'initiative parlementaire en vote final, la Chambre des Etats par 16 voix contre 10⁸⁰⁴ et la Chambre du peuple par 83 voix contre 24⁸⁰⁵.

Le référendum constitutionnel au sujet d'un éventuel abaissement de la majorité civique à 18 ans a lieu le 18 février 1979.

La participation se monte à 49,6 du nombre total d'électeurs. 934 073 personnes ayant voté valablement (49,19%) approuvent tandis que 964 749 (50,81%) rejettent cette révision. Les cantons de Schwyz, Glaris, Zoug, Tessin, Vaud, Neuchâtel, Genève et du Jura ainsi que les demi-cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne s'y déclarent favorables. Le peuple refuse donc cet abaissement et douze cantons et quatre demi-cantons en font de même⁸⁰⁶.

131. *Le changement acquis grâce au 700^{ème} anniversaire de la Confédération.* La question de savoir s'il faut abaisser la capacité civique active et passive à 18 ans sur le plan fédéral n'est plus posée pendant plus de dix ans au peuple et aux cantons, mais la situation évolue favorablement au niveau des cantons et des communes.

Au cours des sessions de printemps et d'été 1989, cinq conseillers nationaux déposent une initiative parlementaire demandant que la majorité politique soit abaissée à 18 ans⁸⁰⁷.

Le 30 janvier 1990, la commission du Conseil national chargée d'examiner ces initiatives en vertu de l'art. 21^{ter} de la loi sur les rapports entre les Conseils rend son rapport. A l'unanimité ses membres approuvent l'idée de passer de 20 à 18 ans.

Cette commission estime aussi qu'une telle idée ne nécessite aucune étude préparatoire et décide, en vertu de l'article 21^{ter} al. 3 de la même loi, d'élaborer un projet d'arrêté constitutionnel sans le soumettre à la procédure de préavis.

"La commission espère que, grâce à cette procédure, le projet pourra déjà être soumis au peuple en 1991. L'abaissement de la majorité politique serait un beau cadeau à faire à la jeunesse à l'occasion du 700^{ème} anniversaire de la Confédération"⁸⁰⁸.

Le 28 février 1990, le Conseil fédéral donne son avis et se demande "si la cohérence de la législation ne gagnerait pas à ce que l'abaissement de l'âge de la majorité politique soit assorti d'un abaissement de l'âge de la majorité civile. On comprend en effet difficilement comment quelqu'un qui a la faculté d'être élu à une fonction publique peut être privé d'une partie de ses droits par le code civil dans la gestion de ses propres affaires.

Aux yeux du Conseil fédéral, il n'est pas opportun d'assortir le présent projet d'abaissement de l'âge de la majorité politique d'un projet d'abaissement de l'âge de la majorité civile. Le Conseil fédéral est en revanche disposé à activer les travaux préparatoires de révision de l'art. 14 CC⁸⁰⁹ dans ce sens.

⁸⁰³FF 1976 III 1154.

⁸⁰⁴BO CE 1978 381.

⁸⁰⁵BO CN 1978 1002.

⁸⁰⁶FF 1979 II 11.

⁸⁰⁷Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, initiative Büttiker du 7 mars 1989, initiative Brélaz du 13 mars 1989, initiative Ziegler du 16 mars 1989, initiative Segond du 16 mars 1989, initiative Ruf du 7 juin 1989, Conseil national p. 25, session d'automne 1989.

⁸⁰⁸FF 1990 I 1119.

⁸⁰⁹RS 210. L'exercice des droits civils passera de 20 ans à 18 ans le 1^{er} janvier 1996 (RO 1995 1126).

Il n'est guère logique de dispenser, avec des deniers publics, une instruction civique à des jeunes qui n'ont pas accès aux urnes pendant des années, en les incitant à s'y rendre avec enthousiasme une fois qu'ils auront - enfin - atteint l'âge requis.

Le Conseil fédéral s'associe donc à l'avis de la commission du Conseil national et approuve le projet d'abaisser l'âge de la majorité politique à 18 ans⁸¹⁰.

Le 5 octobre 1990, lors des votes finaux, les deux Chambres acceptent à l'unanimité (145 oui au Conseil national et 41 oui à la chambre des Etats) le principe du vote à 18 ans⁸¹¹.

Lors du référendum populaire du 3 mars 1991, avec une participation de 31,3% des inscrits, cet objet est accepté par 981 422 oui contre 367 641 non – ce qui représente 72,75% de oui et 27,25% de non – et par l'ensemble des Etats fédérés⁸¹².

Passons à l'examen de la dernière révision partielle de la Constitution du 29 mai 1874 concernant le Conseil fédéral.

VI. L'abrogation de la clause cantonale le 7 février 1999

132. *Définition de la clause.* Avant d'entamer le long périple qui conduira, en 1999, à la suppression de la clause cantonale, examinons cette norme.

Cette clause restrictive est définie à l'article 84 al. 1 *in fine* de la constitution du 12 septembre 1848 qui dispose : "On ne pourra toutefois choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton"⁸¹³; c'est la Diète et non la Commission de révision du Pacte qui l'a introduite. La Diète voulait ainsi permettre une répartition appropriée entre les différents cantons et, aussi, assurer une représentation tenant compte de la nature bi-confessionnelle de la Suisse⁸¹⁴. Dans la constitution du 29 mai 1874, la clause apparaît à l'art. 96 qui a la même teneur que l'article 84 de la constitution de 1848⁸¹⁵.

La loi sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération du 23 décembre 1851⁸¹⁶ et sa nouvelle version du 26 mars 1934⁸¹⁷ précisent le texte constitutionnel en établissant qu'en principe le lieu d'origine fait foi. Le 9 octobre 1986, une motion agrarienne est acceptée et conduit à une révision de cette loi. Cette modification bouleverse les critères de l'appartenance cantonale. Le critère principal devient celui de la carrière politique⁸¹⁸.

Examinons maintenant les premiers événements ayant conduit à l'abrogation de la clause cantonale.

⁸¹⁰FF 1990 I 1473.

⁸¹¹Voir BO CN 1990 1966 et BO CE 1990 858.

⁸¹²FF 1991 II 638.

⁸¹³R.O.L.F. I 25.

⁸¹⁴Dürsteler, 1911 p. 245.

⁸¹⁵Nouveau R.O.L.F. I 27.

⁸¹⁶R.O.L.F. III (1853) p. 35 article 5.

⁸¹⁷R.O.L.F. (Nouvelle série) Tome 50/Année 1934, p. 531, article 9.

⁸¹⁸Jusqu'en 1986, le canton d'origine était déterminant et, en cas de pluralité d'origines, c'était celui à la fois d'origine et de domicile qui faisait foi; en cas d'absence de domicile en Suisse ou si le candidat au Conseil fédéral avait son domicile dans un canton dont il n'était pas ressortissant, l'origine la plus ancienne était pertinente. Après cette date, la loi se réfère au canton du lieu d'élection si le candidat est membre de l'Assemblée fédérale, d'un gouvernement ou d'un parlement cantonal; à titre subsidiaire interviennent le canton de domicile ou, si le candidat vit à l'étranger, le canton de l'origine la plus récemment acquise.

133. *Début de la remise en question.* L'abrogation ou l'assouplissement de la clause cantonale est souvent exigée, surtout après certaines élections partielles au gouvernement fédéral, mais c'est dans les années 1960 que les interventions parlementaires se multiplient.

Ainsi, en 1965, trois motions⁸¹⁹ et un postulat⁸²⁰ au Conseil national demandent au Conseil fédéral de préparer un projet de réforme de l'art. 96 al. 1. La chambre du peuple transforme les trois motions en postulats et les accepte. En 1969, deux autres motions⁸²¹ visant le même objectif sont déposées ; elles seront elles aussi adoptées comme postulats. En 1971, le Conseil fédéral charge le Département de justice et police d'entamer une procédure de consultation au sujet de l'opportunité de réviser cet article⁸²². Il en ressort que les partis représentés à l'Assemblée fédérale sont majoritairement favorables à l'abrogation de la clause cantonale tandis que quatorze cantons, dont les plus petits, sont opposés à ce changement. La réforme semble s'enliser.

Cependant, en 1973, une triple vacance au Conseil fédéral et la non-élection de Léo Schürmann provoquent une deuxième vague de tentatives de révision. Les conseillers fédéraux Hans Peter Tschudi, socialiste de Bâle-Ville, Nello Celio, radical tessinois, et Roger Bonvin, démocrate-chrétien valaisan, démissionnent. Pour le remplacement de Tschudi, le parti socialiste choisit le chef du Département de l'instruction publique argovien Arthur Schmid. Mais les chambres élisent Willi Ritschard, socialiste du canton de Soleure, considéré comme plus à droite. Ainsi, l'élection envisagée comme "quasi certaine"⁸²³ de Léo Schürmann, démocrate-chrétien soleurois, est définitivement compromise et cela permet au démocrate-chrétien zougois Hans Hürlimann d'accéder au Conseil fédéral⁸²⁴.

L'échec du démocrate-chrétien soleurois entraîne le dépôt de la motion Bräm⁸²⁵ et de deux initiatives parlementaires au Conseil national. L'initiative Breitenmoser⁸²⁶ demande l'abrogation pure et simple de la clause cantonale et l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux à onze tandis que le conseiller national Hans Schmid⁸²⁷ veut pour sa part remplacer la clause cantonale par une disposition tenant équitablement compte des langues et des régions.

⁸¹⁹Motion Allgöwer, BO CN 1966 551, motion Breitenmoser, BO CN 1966 553, et motion Raissig, BO CN 1966 556. Allgöwer prétend que "des dispositions constitutionnelles surannées, des coutumes et des arrangements entre partis lient le parlement dans une mesure telle que des élections véritablement libres ne sont plus possibles" ! En outre, il préconise de faire élire le Conseil fédéral par le peuple.

⁸²⁰Postulat Imboden, BO CN 1966 555-556.

⁸²¹Motion Bächtold du 26 novembre 1969, Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Conseil des Etats, hiver 1969 p. 42, et motion Vontobel du 8 décembre 1969, Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Conseil national, hiver 1969 p. 38. Cette dernière propose aussi d'augmenter le nombre des conseillers fédéraux à neuf ou à onze.

⁸²²FF 1976 I 1593 (Avis du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les initiatives parlementaires concernant l'éligibilité au Conseil fédéral du 7 avril 1976) et FF 1993 IV 570 (Initiative parlementaire. Modification des conditions d'éligibilité au Conseil fédéral. Rapport de la commission des institutions politiques du Conseil national du 28 octobre 1993).

⁸²³Hablützel Peter et Schwaar Karl ("Willi Ritschard") in Altermatt, 1993 p. 546.

⁸²⁴Hablützel Peter et Schwaar Karl ("Willi Ritschard") in Altermatt, 1993 p. 545-547. Nello Celio est remplacé pour sa part par le radical vaudois Georges-André Chevallaz.

⁸²⁵Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Conseil national, session d'hiver 1973, 10 décembre 1973 p. 20. Cette motion demande l'abrogation de l'art. 96 al. 1 dernière phrase de la constitution du 29 mai 1874.

⁸²⁶Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Conseil national, session de janvier 1974, 28 janvier 1974 p. 9.

⁸²⁷Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Conseil national, session de janvier 1974, 29 janvier 1974 p. 9-10.

En 1976, la commission du Conseil national chargée d'examiner la question de l'éligibilité au Conseil fédéral propose au plénum d'abroger purement et simplement la clause cantonale, mais la majorité des députés rejette ensuite cette solution⁸²⁸.

Avant d'étudier les élections au Conseil fédéral de décembre 1983, penchons-nous encore sur le projet de constitution de 1977 et sur les réactions cantonales qu'il suscite.

134. *Clause cantonale et révision totale : le projet de 1977.* Ce projet de constitution⁸²⁹, élaboré par la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution fédérale, ne reprend pas la clause cantonale.

Seuls quatre cantons s'expriment au sujet de l'absence de cette clause dans le projet.

Appenzell Rhodes-externes et le Tessin approuvent cette conception tandis que les cantons de Vaud et de Neuchâtel sont opposés à l'idée que deux ou mêmes plusieurs conseillers fédéraux puissent provenir d'un même canton.

Puisque la grande majorité des cantons ne se prononce pas, nous pouvons affirmer que la clause cantonale n'est plus considérée comme indispensable par la majorité des cantons, cela déjà à la fin des années septante.

Malgré cela, cette disposition constitutionnelle perdurera et les élections au gouvernement fédéral de décembre 1983 seront l'occasion pour les chambres d'éclaircir une question de principe : la clause cantonale constitue-t-elle une limite à l'éligibilité ou est-ce une incompatibilité?⁸³⁰.

135. *Les élections de décembre 1983 et leurs conséquences.* Le 7 décembre 1983, l'Assemblée fédérale, chambres réunies, procède à la réélection de cinq conseillers fédéraux (Kurt Furgler, Pierre Aubert, Léon Schlumpf, Alphons Egli et Rudolf Friedrich) et élit deux nouveaux conseillers fédéraux, Otto Stich et Jean-Pascal Delamuraz⁸³¹. Otto Stich remplace Willi Ritschard, décédé le 16 octobre et qui avait déjà annoncé sa démission pour la fin 1983, et Jean-Pascal Delamuraz reprend le fauteuil de Georges-André Chevallaz.

Si la clause cantonale représente une limite à l'éligibilité, les voix émises en faveur d'un candidat provenant du même canton qu'un conseiller fédéral en place sont déclarées nulles et le candidat malheureux ne peut plus prendre un autre indigénat.

Si la clause cantonale est considérée comme une incompatibilité, le candidat élu peut devenir un ressortissant d'un canton non représenté au Conseil fédéral. En d'autres termes : si le candidat Hans Schmid, originaire des cantons de Saint-Gall et d'Argovie, obtient la majorité absolue des voix à l'élection au gouvernement fédéral, alors même que Kurt Furgler, réélu précédemment au Conseil fédéral, a lui aussi l'indigénat saint-gallois, peut-il encore renoncer à son origine saint-galloise et devenir conseiller fédéral?

Joseph Voyame, directeur de l'Office fédéral de la justice, et Jörg Paul Müller, professeur de droit à l'Université de Berne, ont émis chacun un avis de droit à ce sujet. Examinons-les de plus près⁸³².

Le directeur de l'Office fédéral de la justice estime que deux magistrats ayant le même indigénat ne peuvent siéger en même temps au Conseil fédéral mais considère, dans le cas d'espèce, que les bulletins portant le nom du Saint-Gallois doivent être considérés comme valables, même si une autre personne provenant du plus grand canton de la Suisse orientale

⁸²⁸FF 1993 IV 571 et BO CN 1976 930-937.

⁸²⁹FF 1993 IV 571-572.

⁸³⁰BO CN 1983 1891-1895.

⁸³¹BO CN 1983 1895-1896.

⁸³²BO CN 1983 1893.

fait déjà partie du gouvernement fédéral, cela à condition qu'avant l'élection le candidat s'engage à renoncer, tout de suite après l'élection, à son indigénat saint-gallois et ne reste qu'originaire du canton d'Argovie.

Sur la base d'une interprétation plus littérale et plus rigoureuse du texte constitutionnel, le professeur à l'Université de Berne juge qu'un Saint-Gallois n'est pas éligible au Conseil fédéral si un autre ressortissant de ce canton est déjà membre de ce conseil.

Selon lui, l'art. 96, al. 1 *in fine* de la constitution du 29 mai 1874 "doit être considéré et interprété comme une pure et simple condition d'éligibilité"⁸³³ dont la violation entraîne la nullité de l'acte au sens de l'art. 4 al. 5 du règlement de l'Assemblée fédérale du 8 décembre 1976.

Cependant, Jörg Paul Müller précise que rien n'empêche le candidat d'obtenir, avant son éventuelle élection, une décision cantonale le privant de son indigénat saint-gallois.

Le 7 décembre 1983, les chambres réunies suivent à une large majorité la manière de penser de Jörg Paul Müller conformément à l'avis du bureau de l'Assemblée fédérale. Pour ce dernier, cette solution "conserve pour elle le mérite de la clarté et de la simplicité" et "écarte les incertitudes, voire les spéculations que pourrait permettre une interprétation trop téléologique qui voudrait que l'élection soit subordonnée à la réalisation d'une condition suspensive dont l'avènement dépend, en définitive, d'une compétence purement cantonale et échappe ainsi au droit fédéral"⁸³⁴.

Ainsi, dès cette date, l'art. 96 al. 1 *in fine* de la constitution fédérale du 29 mai 1874 doit être considéré comme impliquant une restriction à l'éligibilité.

Puisque les voix émises en faveur d'un candidat originaire d'un canton déjà représenté au gouvernement fédéral sont nulles, elles n'entrent pas en ligne de compte dans le calcul de la majorité absolue nécessaire pour être élu au Conseil fédéral⁸³⁵.

Les élections au Conseil fédéral du 7 décembre 1983 ont cependant une autre conséquence : elles entraînent le dépôt d'une initiative parlementaire demandant le remplacement de l'art. 96 par une disposition qui tiendrait compte des groupes linguistiques et des régions⁸³⁶ ainsi qu'une motion du groupe de l'Union démocratique du centre exigeant qu'en règle générale le domicile, et non plus l'origine, détermine l'appartenance cantonale⁸³⁷.

Comme il a été dit, la motion agrarienne est acceptée et les critères de l'appartenance cantonale sont bouleversés par la décision du 9 octobre 1986⁸³⁸.

Dès cette date, selon l'art. 9 révisé de la loi fédérale sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération⁸³⁹, le canton déterminant en premier lieu est celui du lieu d'élection si le candidat est membre de l'Assemblée fédérale, d'un gouvernement ou d'un

⁸³³BO CN 1983 1893.

⁸³⁴BO CN 1983 1893.

⁸³⁵Voir art. 4 du Règlement de l'Assemblée fédérale (chambres réunies) du 8 décembre 1976 (R.O.L.F. 1977 232). Actuellement, la norme qui établit la nécessité de la majorité absolue lors des élections effectuées par l'Assemblée fédérale, chambres réunies, se trouve à l'art. 130 al. 2 de la LParl.

⁸³⁶Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, initiative Bircher du 15 décembre 1983, Conseil national p. 17, session d'hiver 1983.

⁸³⁷Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, motion du groupe de l'Union démocratique du centre du 29 novembre 1983, Conseil national p. 29, session d'hiver 1983

⁸³⁸R.O.L.F. 1987 226, art. 9. Modification du 9 octobre 1986 entrée en vigueur le 1er janvier 1987. RS. 170.21.

⁸³⁹R.O.L.F. 1987 226. Modification du 9 octobre 1986 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1987. RS. 170. 21.

parlement cantonal ; subsidiairement, le canton déterminant est celui de domicile et si le candidat n'est pas domicilié en Suisse le canton de l'origine la plus récente. Cette révision des critères déterminant l'appartenance cantonale des candidats ne permettra cependant pas de résoudre tous les problèmes, comme le montreront d'ailleurs des élections ultérieures.

Passons à l'élection partielle du 3 mars 1993 qui, justement, illustre cette réalité.

136. *L'élection de Ruth Dreifuss*. C'est de nouveau une élection partielle au Conseil fédéral qui incite nos politiciens à demander l'abrogation ou, du moins, l'assouplissement de la clause cantonale⁸⁴⁰. En effet, le 3 mars 1993, l'Assemblée fédérale, chambres réunies, élit le conseiller national neuchâtelois socialiste Francis Matthey au gouvernement fédéral⁸⁴¹, alors que la candidate officielle du groupe parlementaire socialiste est la Genevoise Christiane Brunner, également conseillère nationale, mais jugée trop à gauche par les députés bourgeois. Francis Matthey demande un délai de réflexion et, le 10 mars 1993, il se désiste en faveur d'une candidature féminine.

La syndicaliste Ruth Dreifuss apparaît comme pouvant convenir à une majorité de parlementaires, mais elle est domiciliée dans le canton de Berne comme un des conseillers fédéraux, le représentant de l'Union démocratique du centre, Adolf Ogi (depuis 1988). Un subterfuge est alors trouvé : Ruth Dreifuss élit domicile à Genève et est désignée au Conseil fédéral au troisième tour (144 voix sur 190 voix exprimées)⁸⁴², mais cette façon de faire crée un certain malaise au sein de la classe politique et de la population.

137. *Conséquences de l'affaire de Ruth Dreifuss*. Suite à ces événements, trois initiatives parlementaires⁸⁴³ demandent un assouplissement de la clause cantonale permettant au maximum à deux Conseillers fédéraux domiciliés dans le même canton de siéger au Conseil fédéral en même temps. Une quatrième initiative parlementaire au Conseil national⁸⁴⁴ requiert l'abrogation pure et simple de la clause restrictive.

Suite à ces différentes initiatives parlementaires et en vue du débat aux Chambres, le Conseil fédéral lance une procédure de consultation auprès des cantons et des grands partis représentés à l'Assemblée fédérale sur les conditions d'éligibilité au Conseil fédéral⁸⁴⁵.

Il en publie les résultats le 13 juin 1994.

Les quinze cantons suivants sont favorables à l'abrogation de la clause cantonale : Zurich, Berne, Schwyz, Nidwald, Zoug, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Saint-Gall, Argovie, Thurgovie et Genève. S'y ajoutent le Parti socialiste, l'Union démocratique du centre et l'Alliance des indépendants.

Les cantons d'Uri, d'Obwald, des Grisons, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et du Jura ainsi que le Parti libéral s'opposent à la suppression de cette clause. Les quatre cantons restants

⁸⁴⁰ Au sujet des élections de mars 1993, voir Altermatt, 1993 p. 611, et Aubert, 1995 p. 1045-1046 no 1498.

⁸⁴¹ BO CN 1993 665-666.

⁸⁴² BO CN 1993 676-677.

⁸⁴³ Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, initiative du groupe de l'Alliance des Indépendants/parti évangélique populaire du 1er mars 1993, Conseil national p. 29, session d'automne 1993. Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, initiative Wanner du 1er mars 1993, Conseil national p. 30, session d'automne 1993. Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, initiative Ruf du 3 mars 1993, Conseil national p. 36, session d'été 1993. Mentionnons encore l'initiative Haller qui demandait une révision de la loi sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération (Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, 11 mars 1993, Conseil national p. 37, session d'été 1993).

⁸⁴⁴ Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, initiative Ducret du 16 mars 1993, Conseil national p. 41, session de printemps 1993.

⁸⁴⁵ FF 1994 III 1357. (Avis du Conseil fédéral sur la modification des conditions d'éligibilité au Conseil fédéral, avis faisant suite au rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national).

(Lucerne, Glaris, Fribourg et le Tessin), le Parti radical et le Parti démocrate-chrétien estiment que cette question doit être traitée soit lors d'une réforme en profondeur de notre exécutif fédéral soit au moment de la révision totale de la Constitution.

138. *Opposition du Conseil fédéral et événements conduisant au référendum populaire.* Après la procédure de consultation, le Conseil fédéral donne son avis au sujet de l'éventuelle abolition de la clause cantonale⁸⁴⁶. Il veut la maintenir, car elle permet d'assurer que "les membres du Conseil fédéral proviennent d'un cercle géographique aussi large que possible"⁸⁴⁷, ce qui peut augmenter le taux d'acceptation des référendums requérant la majorité de la population et des cantons, notamment lorsqu'il s'agit d'adhérer à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales. De plus, le Conseil fédéral estime qu'on trouvera toujours suffisamment de candidats capables. Cependant, selon nous, les vraies raisons de l'opposition du Conseil fédéral résident ailleurs. Celui-ci ne prend position que moins de dix-huit mois après l'échec de la ratification du traité sur l'Espace Economique Européen qui a fait ressortir un fossé entre les villes et les campagnes et, dans une moindre mesure, entre la Suisse romande et la Suisse alémanique. Et le Conseil fédéral a peur que la population des petits cantons s'oppose au retrait de la clause cantonale ce qui ne manquerait pas d'accentuer les clivages entre une Suisse ouverte et une Suisse repliée sur elle même. D'ailleurs, le Conseil fédéral écrit lui-même que l'opposition de trois partis politiques (parti radical, parti démocrate-chrétien et parti libéral) et de sept cantons - dont tous les cantons romands, sauf Genève -, confirme que le moment n'est pas opportun pour agir.

Le 30 septembre 1993, le Conseil des Etats donne suite à l'initiative Schiesser⁸⁴⁸ demandant l'abrogation de la clause cantonale; notre Sénat précise que cette modification doit s'inscrire dans le cadre de la réforme du gouvernement.

Le 28 octobre 1993⁸⁴⁹, la Commission des institutions politiques du Conseil national propose au plénum d'abroger purement et simplement la clause cantonale, ce que fait la chambre du peuple le 30 janvier 1995⁸⁵⁰. Mais, le 3 octobre 1995⁸⁵¹, le Conseil des Etats décide d'attendre le moment propice pour l'assouplir, cela soit au moment de la révision totale de la Constitution soit lors des débats sur une importante réforme du gouvernement.

A la suite de cette décision, le Conseil national décide d'ajourner le débat⁸⁵².

Examinons les événements décisifs qui conduisent à la modification de la constitution.

139. *Election de Pascal Couchepin et abrogation de la clause cantonale par les chambres.* A la session de printemps 1998, lorsque les chambres sont appelées à remplacer le conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, démissionnaire, une affaire similaire à celle qui avait eu lieu avec Ruth Dreifuss se reproduit et elle constituera l'impulsion décisive.

Trois hommes politiques et une femme convoitent le siège laissé vacant par Jean-Pascal Delamuraz : la conseillère nationale vaudoise Christiane Langenberger, le conseiller national

⁸⁴⁶FF 1994 III 1358-1359. (Avis du Conseil fédéral sur la modification des conditions d'éligibilité au Conseil fédéral, avis faisant suite au rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national).

⁸⁴⁷FF 1994 III 1358. (Avis du Conseil fédéral sur la modification des conditions d'éligibilité au Conseil fédéral, avis faisant suite au rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national).

⁸⁴⁸BO CE 1993 731.

⁸⁴⁹FF 1993 IV 566 (Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national au sujet de la modification des conditions d'éligibilité au Conseil fédéral.).

⁸⁵⁰BO CN 1995 173-181.

⁸⁵¹BO CE 1995 970-973.

⁸⁵²BO CN 1995 2590-2591.

valaisan Pascal Couchepin, le conseiller national neuchâtelois Claude Frey et l'ancien conseiller aux Etats Gilles Petitpierre, domicilié à Genève, comme la Conseillère fédérale Ruth Dreifuss!

Ainsi, pour que les suffrages qui lui sont attribués ne soient pas nuls, Gilles Petitpierre décide de transférer son domicile dans le canton de Neuchâtel.

Cependant, c'est Pascal Couchepin qui est élu⁸⁵³.

Les difficultés engendrées par cette nouvelle élection partielle réactivent le débat au sujet de la clause cantonale.

Quelques mois auparavant, le Conseil national avait déjà décidé de biffer cette disposition dans le projet de révision *totale* de la Constitution⁸⁵⁴ (nos 142-144).

Toutefois, le 30 avril 1998, lors du débat au sujet de la nouvelle constitution fédérale au Conseil des Etats⁸⁵⁵, les sénateurs décrètent le maintien de la clause cantonale, arguant que sa suppression reviendrait à hypothéquer les chances du projet de révision totale d'être accepté par le peuple et les cantons.

Des débats nourris ont lieu par la suite dans les deux chambres pour l'élimination des divergences. Certains députés préconisent le statu quo⁸⁵⁶, d'autres l'abrogation pure et simple de la clause restrictive⁸⁵⁷, d'autres encore que cinq cantons au minimum doivent être représentés parmi les sept sages⁸⁵⁸.

Le Parlement décide en fin de compte de ne pas inclure le texte remplaçant la clause cantonale dans le projet de révision totale de la constitution. Cela pour ne pas diminuer les chances de ce dernier d'être accepté par le souverain et, aussi, parce qu'une révision partielle a l'avantage de pouvoir entrer en vigueur plus rapidement.

Les votes finaux ont lieu dans les deux conseils le 9 octobre 1998. L'article 96 alinéa 1bis de l'ancienne constitution dispose que "les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral"⁸⁵⁹.

Mahon constate qu'il s'agit d'une codification de la pratique concernant les rapports entre les diverses communautés linguistiques et entre les diverses régions⁸⁶⁰. La nouvelle norme est, cependant, "plus souple"⁸⁶¹.

Examinons maintenant brièvement ce qu'il ressort de l'examen de la Feuille fédérale⁸⁶² et des sondages Vox⁸⁶³ sur le vote du peuple et des cantons.

140. *Votation populaire et analyse.* Le référendum constitutionnel a lieu le 7 février 1999. 38,01% des électrices et des électeurs prennent part au scrutin. 1 287 081 votent en faveur de l'abrogation de la clause cantonale tandis que 436 511 ont un avis contraire; 40 861 votent blanc ou nul.

⁸⁵³BO CN 1998 842.

⁸⁵⁴BO CN 1998 138-146.

⁸⁵⁵BO CE 1998 510-517.

⁸⁵⁶BO CN 1998 2023.

⁸⁵⁷BO CN 1998 2024.

⁸⁵⁸BO CE 1998 952.

⁸⁵⁹FF 1998 4198 (article 96 alinéa 1bis). Cet article deviendra l'alinéa 4 de l'article 175 de la Constitution du 18 avril 1999.

⁸⁶⁰Aubert et Mahon, 2003 p. 1337-1338 no 20.

⁸⁶¹Aubert et Mahon, 2003 p. 1337 no 18.

⁸⁶²FF 1999 2279.

⁸⁶³Bisang Kurt in Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 7. Februar 1999, Vox no 66, p. 26-32, Berne, Zurich.

En d'autres termes, 74,67% de oui, 25,33% de non; 2,32% de bulletins rentrés n'entrant pas en ligne de compte pour ce calcul parce que blancs ou nuls. Seuls les cantons du Valais et du Jura se prononcent contre la modification constitutionnelle. Lors de la procédure de consultation du 13 juin 1994, ces deux cantons s'étaient déjà opposés à l'abrogation de la clause cantonale.

Aucun grand parti ne s'oppose à la modification constitutionnelle. Seules les sections cantonales du parti démocrate-chrétien de Fribourg, du Tessin et du Jura, les partis radicaux des cantons du Jura, de Neuchâtel, du Valais et du Tessin, et l'Union démocratique du centre dans les cantons d'Uri, de Schwyz, de Zurich, de Zoug, de Genève et du Jura demandent à leurs adhérents de voter non; les socialistes semblent avoir unanimement soutenu la réforme. D'ailleurs, cela ressort de l'analyse puisque les sympathisants du parti gouvernemental le plus à gauche acceptent dans une plus grande proportion que les partisans des partis radicaux, démocrates-chrétiens et de l'Union démocratique du centre.

Les cadres, les indépendants et les employés avec formation approuvent dans une plus grande proportion que les agriculteurs, les travailleurs et les employés sans formation. Les protestants et les citadins ont voté oui dans une plus grande mesure que les catholiques et la population rurale.

Les partisans de la modification constitutionnelle veulent purement et simplement abolir la clause cantonale et laisser la plus grande latitude possible aux Chambres fédérales pour trouver de bons magistrats.

Le motif principal des partisans du statu quo consiste à défendre les intérêts des petits cantons.

141. *Conclusions.* Bien que l'abrogation ou l'assouplissement de la clause cantonale aient été demandés depuis le milieu des années 1960, la révision constitutionnelle n'a lieu qu'en février 1999 et le remplacement de l'origine par le domicile comme critère principal de l'appartenance cantonale, en 1986, ne permet pas de supprimer toutes les difficultés - comme les élections partielles de 1993 et de 1998 en témoignent.

Le remplacement de la clause cantonale par une disposition plus flexible constitue un bel exemple de la lenteur du système politique suisse!

Voilà pour l'abrogation de la clause cantonale. Examinons maintenant la révision totale que la constitution de 1874 a subie le 18 avril 1999 et ce qu'elle a modifié au sujet de la composition du Conseil fédéral.

VII. La révision totale du 18 avril 1999

142. *Les premiers événements conduisant à la révision totale.* La révision totale de la Constitution du 29 mai 1874 adoptée par le peuple et les cantons le 18 avril 1999 constitue la lointaine conséquence des motions déposées par Karl Obrecht le 13 octobre 1965 au Conseil des Etats⁸⁶⁴, et par Peter Dürrenmatt le 30 novembre 1965 au Conseil national⁸⁶⁵.

Ces deux motions proposent la création d'un petit groupe d'experts chargé d'étudier l'opportunité d'une révision totale de notre charte fondamentale. A ce sujet, Aubert remarque

⁸⁶⁴BO CE 1966 168-174.

⁸⁶⁵BO CN 1966 412-416.

qu'en "acceptant les deux motions, les chambres n'ont pas encore préjugé de l'opportunité d'une révision totale"⁸⁶⁶.

Suite à ces deux motions, en 1967, le Conseil fédéral crée un groupe d'experts présidé par l'ancien conseiller fédéral Friedrich Traugott Wahlen pour étudier l'utilité d'une révision totale de la constitution fédérale⁸⁶⁷.

Ce groupe envoie un questionnaire aux gouvernements cantonaux, aux partis politiques et aux universités et rend son rapport en 1973⁸⁶⁸.

Aubert constate "que l'idée d'une révision totale a suscité davantage d'intérêt que d'enthousiasme".

En 1974, le conseiller fédéral Kurt Furgler décide de persévérer. Il charge une seconde commission d'experts de présenter un avant-projet de constitution⁸⁶⁹ ; cette commission compte des hommes politiques et des juristes, mais aussi des économistes et des sociologues et, d'après Aubert⁸⁷⁰, elle n'a pas été formée "selon les recettes ordinaires" : la droite conservatrice et le monde des affaires y sont peu représentés.

En 1977, l'avant-projet est terminé. Il renonce à l'introduction d'un régime de démocratie de concurrence ou de coalition⁸⁷¹.

La commission s'en tient à un Conseil fédéral de sept membres, âgés de dix-huit ans au moins⁸⁷², au sein duquel le président de la Confédération est choisi pour un an et immédiatement rééligible, mais propose une variante de onze magistrats avec la création d'un département présidentiel et un président de la Confédération élu pour deux ans, rééligible une fois⁸⁷³. Le Conseil fédéral continue à être élu par les conseils législatifs réunis⁸⁷⁴ pour quatre ans⁸⁷⁵ et à ne pas se voir secondé par des secrétaires d'Etat⁸⁷⁶ ; la clause cantonale est abrogée⁸⁷⁷ et le régime départemental est maintenu⁸⁷⁸.

En 1980, les réponses à la procédure de consultation sont publiées. Il en ressort "que l'accueil est très variable : plutôt favorable à gauche, parmi les syndicats et dans les milieux démocrate-chrétiens ; franchement hostile à droite et dans le monde des entrepreneurs"⁸⁷⁹.

143. *Les événements à partir de 1985.* Ensuite, le 30 octobre 1985, le Département fédéral de justice et police "corrige" l'avant-projet et publie un nouveau modèle⁸⁸⁰ dans lequel le droit

⁸⁶⁶ Aubert, 1967a p. 146 no 371.

⁸⁶⁷ Aubert, 1982 p. 25 no 244bis.

⁸⁶⁸ Aubert, 1982 p. 25 no 244bis.

⁸⁶⁹ Pour l'essentiel des différences entre cet avant-projet et la constitution fédérale du 29 mai 1874, voir Aubert, 1982 p. 26-27 nos 244ter-244quater.

⁸⁷⁰ Aubert, 1982 p. 27 no 244bis.

⁸⁷¹ Voir rapport de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution, 1977 p. 160.

⁸⁷² Voir projet de la commission d'experts, art. 57.

⁸⁷³ Voir projet de constitution de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution fédérale, 1977, art. 95 et 96.

⁸⁷⁴ Projet de constitution, 1977 art. 85 al. 1 lettre f.

⁸⁷⁵ Projet de constitution, 1977 art. 72.

⁸⁷⁶ Rapport de la commission d'experts, 1977 p. 171-172.

⁸⁷⁷ Rapport de la commission d'experts, 1977 p. 163.

⁸⁷⁸ Projet de constitution, 1977 p. 105. Une sous-division est consacrée à l'administration fédérale, chancellerie fédérale et aux autres organes de la Confédération.

⁸⁷⁹ Aubert, 1982 p. 27 no 244quinquies.

⁸⁸⁰ FF 1985 III 202.

d'élire et d'être élu est fixé à vingt ans et qui donne la capacité civique passive aux ecclésiastiques⁸⁸¹.

Par ailleurs, la clause cantonale est absente, le président de la Confédération ainsi que le vice-président du Conseil fédéral sont immédiatement et indéfiniment rééligibles à ces deux charges⁸⁸² et le premier cité se voit confier, outre la présidence, la direction des travaux du collège⁸⁸³.

Ce modèle et l'avant-projet sont présentés aux chambres dans le Message du Conseil fédéral du 6 novembre 1985⁸⁸⁴.

Le 3 juin 1987, les chambres, sans se prononcer sur ces textes, chargent le Conseil fédéral de présenter une mise à jour de la constitution du 29 mai 1874 sans modification de fond (le Conseil fédéral "mettra à jour le droit constitutionnel actuel, écrit et non écrit, le rendra compréhensible, l'ordonnera systématiquement et en unifiera la langue ainsi que la densité normative")⁸⁸⁵.

Le 26 juin 1995, le Département de justice et police présente au public un avant-projet de constitution mise à jour⁸⁸⁶ qui s'efforce, sur le fond, de ne pas s'écarter de la constitution du 29 mai 1874.

Dans cette mise à jour, ce département ne reprend pas l'art. 96 al. 3, qui règle les vacances au sein du Conseil fédéral pendant la législature ; ni non plus l'art. 99 qui octroie un traitement de la caisse fédérale à ses membres, l'art. 100 qui fixe un quorum pour délibérer et l'art. 104 qui l'autorise à faire appel à des experts. Hormis ces quatre dispositions, le texte de la constitution du 29 mai 1874 au sujet de la composition et de l'organisation du Conseil fédéral est repris intégralement bien que souvent formulé différemment.

Jusqu'en février 1996, le texte de la constitution fait l'objet d'une consultation générale.

Après quoi, le Conseil fédéral corrige un certain nombre de dispositions et décide de poursuivre cette révision totale.

Le 20 novembre 1996, le Conseil fédéral publie son "Message relatif à une nouvelle constitution fédérale"⁸⁸⁷.

A la fin des débats parlementaires, lors du vote final, le 18 décembre 1998, le Conseil national accepte par 134 voix contre 14 voix et 31 abstentions l'"arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la constitution fédérale"⁸⁸⁸; le même jour a lieu le vote final au Conseil des Etats qui avalise cette disposition à l'unanimité (44 votes favorables)⁸⁸⁹.

Au sujet de la composition et du fonctionnement de notre gouvernement fédéral, les deux seules nouveautés introduites par les travaux parlementaires par rapport à la mise à jour sont, premièrement, le remplacement de l'expression "le président de la Confédération" par "le président ou la présidente de la Confédération" et, secondement, la levée de l'interdiction faite aux ecclésiastiques de siéger au Conseil national et, partant, au Conseil fédéral.

144. *Le référendum constitutionnel d'avril 1999.* Le 18 avril 1999, l'arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la constitution fédérale" est accepté par le peuple et les cantons. 969 310

⁸⁸¹ Art. 75.

⁸⁸² Art. 112 al. 1.

⁸⁸³ Art. 112 al. 2.

⁸⁸⁴ FF 1985 III 1.

⁸⁸⁵ FF 1997 I 42. Voir aussi Aubert, 1991 p. 438-441, nos 244-244octies.

⁸⁸⁶ Projet de constitution du département de justice et police, 1995.

⁸⁸⁷ FF 1997 I 1-653.

⁸⁸⁸ BO CN 1998 2946-2951, FF 1999 176-227.

⁸⁸⁹ BO CE 1998 1400-1401, FF 1999 176-227.

(soit 59,14% des personnes ayant voté valablement) électeurs approuvent tandis que 669 158 disent non – le taux de participation se monte à 35,89%.

Huit cantons et quatre demi-cantons votent contre, à savoir Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Glaris, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Saint-Gall, Argovie, Thurgovie et le Valais⁸⁹⁰.

C'est ce texte qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2000 avec, néanmoins, l'adjonction des deux révisions partielles de la Constitution de 1874 que le constituant a acceptées dans l'intervalle : la première est l'abandon de la clause cantonale⁸⁹¹ (nos 132ss) et la seconde concerne la médecine de la transplantation⁸⁹².

Voilà présentées les deux révisions totales depuis 1848 et les quatre révisions partielles qui, chacune, ont influencé d'une façon plus ou moins importante la composition du Conseil fédéral.

VIII. Conclusions

145. *L'influence de ces révisions constitutionnelles.* Ni les deux révisions totales de 1874 et de 1999, ni l'augmentation de la durée de la législature du Conseil national *et* l'allongement de la période administrative des Conseillers fédéraux, ni l'abaissement de la capacité civique de 20 à 18 ans, ni l'abrogation de la clause cantonale n'ont cependant une influence fondamentale sur la composition de notre gouvernement.

Néanmoins, l'octroi de la capacité civique aux femmes, en 1971, constitue un événement extrêmement important, même si, plus loin dans notre exposé (nos 199-200), nous montrerons que, dans la réalité, les progrès de la représentation des personnes de sexe féminin au sein des autorités fédérales pourraient être meilleurs.

Mais, ne nous y trompons pas, l'arrivée des femmes dans la vie politique (et judiciaire) de notre pays ne modifiera pas beaucoup le paradigme de régime : le système collégial perdurera.

⁸⁹⁰FF 1999 5306.

⁸⁹¹Art. 96 1^{er} et 1^{er} bis de l'ancienne constitution qui devient l'art. 175 de la nouvelle constitution.

⁸⁹²Art. 24decies de l'ancienne constitution qui devient l'art 119a de la nouvelle constitution.

CHAPITRE II : LA COMPOSITION DU CONSEIL FEDERAL DE 1848 A NOS JOURS

Après avoir présenté les diverses révisions constitutionnelles concernant le Conseil fédéral, nous nous efforcerons, dans ce chapitre, de cerner les éléments constitutifs de la composition de cette autorité.

Notre gouvernement sera décrit au travers des rubriques suivantes : l'élection des magistrats (I), le nombre de ses membres (II), la durée de leur fonction (III), la position du Président de la Confédération (IV), les conditions d'éligibilité pour accéder au Conseil fédéral (V), les incompatibilités entre cette charge et une autre activité (VI), les immunités (VII) et le traitement de nos ministres (VIII). Nous terminerons par les conclusions (IX).

Par ailleurs, nous prions le lecteur de prendre connaissance des annexes X à XIV qui concernent directement ce chapitre-ci.

I. L'élection des membres du Conseil fédéral

146. *L'organe électeur.* Au printemps 1848, lorsqu'il s'agit de désigner l'organe qui élira les conseillers fédéraux, les constituants hésitent entre l'Assemblée fédérale et le corps électoral. Pour finir, par dix voix contre neuf, ils choisissent l'Assemblée fédérale, chambres réunies⁸⁹³ (no 116).

Cette façon de faire se maintient jusqu'à aujourd'hui malgré les nombreuses tentatives de modification dont elle fait l'objet depuis le début de l'Etat fédéral.

147. *La procédure de l'élection.* La procédure de l'élection des membres du Conseil fédéral est restée à peu près la même depuis 1848.

Les conseils réunis élisent "les membres du Conseil fédéral à la session qui suit le renouvellement intégral du Conseil national"⁸⁹⁴ ou un ou plusieurs membres du Conseil fédéral "pendant la session qui suit la réception de la lettre de démission du titulaire ou la survenance d'une vacance imprévue"⁸⁹⁵. Lorsque les chambres (ré)élisent les sept membres de notre exécutif suprême au plan fédéral, on parle de renouvellement intégral ; lorsqu'elles ne font que repourvoir un ou plusieurs sièges pour la fin de la législature du Conseil national, il s'agit au contraire d'un renouvellement partiel.

L'élection a lieu en général le mercredi de la deuxième semaine de la session.

Les députés de l'Assemblée fédérale, chambres réunies, votent à bulletin secret⁸⁹⁶.

"Les sièges sont pourvus un par un, par ordre d'ancienneté des titulaires précédents. Les sièges auxquels sont candidats les membres sortants du Conseil fédéral sont pourvus en premier"⁸⁹⁷.

Est élu le candidat qui réunit sur son nom plus de la moitié des bulletins valables⁸⁹⁸.

⁸⁹³Voir l'art. 74 ch. 3 de la constitution du 12 septembre 1848, l'art. 85 ch. 4 de la constitution du 29 mai 1874 et l'art. 168 al. 1 de notre constitution actuelle.

⁸⁹⁴Art. 132 al. 1 de la LParl.

⁸⁹⁵Art. 133 al 1 de la LParl

⁸⁹⁶Art. 130 al. 1 de la LParl.

⁸⁹⁷Art. 132 al. 2 de la LParl. La question est réglée de la même façon pour les renouvellements intégraux (art. 132 al. 2 de la LParl) que pour les renouvellements partiels multiples (art. 133 al. 3 de la LParl).

⁸⁹⁸Art. 130 al. 2 de la LParl. "Les bulletins blancs et les bulletins nuls ne sont pas pris en compte dans le calcul de la majorité absolue" (Art. 130 al. 3 de la LParl).

"Aux deux premiers tours de scrutin, les députés peuvent voter pour les personnes éligibles de leur choix. A partir du troisième tour de scrutin, aucune nouvelle candidature n'est admise"⁸⁹⁹.

"Est éliminée toute personne :

- a. qui, à partir du deuxième tour de scrutin, obtient moins de dix voix ;
- b. qui, à partir du troisième tour de scrutin, obtient le moins de voix, sauf si ces voix se répartissent de façon égale sur plusieurs candidats"⁹⁰⁰.

148. *L'élection du 10 décembre 2003*. Etudions les modalités du renouvellement intégral de notre gouvernement fédéral, qui s'est déroulé le 10 décembre 2003, c'est-à-dire au début de la 47^{ème} législature⁹⁰¹.

Après le discours d'adieu de l'unique conseiller fédéral démissionnaire, Kaspar Villiger, membre du parti radical, les chambres en arrivent à repourvoir le siège du conseiller fédéral en exercice depuis le plus longtemps ; il s'agit du siège de Moritz Leuenberger, socialiste en place depuis 1995.

Ce magistrat est réélu au premier tour avec 211 voix (sur 234 bulletins valables).

Puis vient le tour de repourvoir le siège de Pascal Couchepin (en fonction depuis 1998 et membre du même parti que Kaspar Villiger). Pascal Couchepin est réélu au premier tour avec 178 voix (sur 230 bulletins valables).

Le troisième siège est celui occupé depuis 1999 par Ruth Metzler, membre du parti démocrate-chrétien ; ce siège est convoité par Christoph Blocher, membre de l'Union démocratique du centre, parti qui est dorénavant mieux représenté aux chambres que le parti de Ruth Metzler. Au premier tour de scrutin, Ruth Metzler et Christoph Blocher obtiennent chacun 116 voix (8 autres voix se répartissant sur divers candidats – la majorité absolue est fixée à 121 voix). Aucun candidat n'ayant obtenu la majorité absolue, on procède à un deuxième tour. Lors de ce dernier, Christoph Blocher obtient 119 voix, Ruth Metzler 117 et diverses personnes 5. La majorité absolue s'élevant à 121 et n'étant toujours pas atteinte, un troisième tour s'impose et on voit Christoph Blocher élu avec 121, Ruth Metzler n'en obtenant que 116 (majorité absolue 119). Ruth Metzler est le premier membre du Conseil fédéral à n'être pas réélu depuis le XIX^{ème} siècle. C'est la conséquence du nouvel équilibre des forces après le renouvellement du Conseil national d'octobre 2003.

Le cinquième siège à repourvoir est celui de Joseph Deiss, conseiller fédéral depuis 1999 et membre du parti démocrate-chrétien. Ruth Metzler se porte candidate alors qu'elle n'a été choisie pour la première fois par les chambres pour faire partie de nos sept sages que quelques instants avant Joseph Deiss en 1999. Il s'agit donc d'un duel entre deux conseillers fédéraux sortants et membres du même parti.

Joseph Deiss est élu au premier tour de scrutin par 138 voix contre seulement 96 à Ruth Metzler.

Nous reviendrons sur cette non-reconduction d'un membre du Conseil fédéral en place (no 155) et sur la fin de la formule magique (no 198).

Les cinquième et sixième fauteuils sont repourvus par deux Conseillers fédéraux aussi déjà en fonction, Samuel Schmid (siégeant depuis 2001) et Micheline Calmy-Rey (siégeant depuis 2003) qui, chacun, obtiennent la majorité absolue au premier tour.

⁸⁹⁹ Art. 132 al. 3 de la LParl.

⁹⁰⁰ Art. 132 al. 4 *in extenso* de la LParl.

⁹⁰¹ Voir BO CN 2003 2143ss.

Pour le septième et dernier siège, autrement dit pour remplacer Kaspar Villiger, démissionnaire, deux tours seront nécessaires : au premier tour, sur 241 bulletins valables, Hans-Rudolf Merz en obtient 115, Christine Beerli 83, Franz Steinegger 16, Fulvio Pelli 11 et diverses autres personnes 16.

Au second tour, sur 239 bulletins valables, Hans-Rudolf Merz reçoit 127 voix et est donc élu (Christine Beerli obtient 96 voix).

La norme susmentionnée (no 147) entraînant que les sièges auxquels sont candidats les membres sortants du Conseil fédéral⁹⁰² soient repourvus en premier est nouvelle et a peut-être été décisive pour la non-réélection de Ruth Metzler.

En effet, si l'ancien système avait prévalu, le successeur de Kaspar Villiger aurait été choisi en premier. Et, à ce stade, si les chambres avaient désigné Hans-Rudolf Merz, peut-être qu'une réaction aurait vu le jour au parlement voulant conserver une seconde femme au gouvernement ; ainsi, dans cette hypothèse, la conseillère fédérale Ruth Metzler aurait été réélue au détriment de l'autre ministre démocrate-chrétien, Joseph Deiss. Mais ce sont là des hypothèses.

149. *L'acceptation de l'élection.* Le candidat doit accepter expressément son élection. Il dispose même d'un délai de réflexion.

Aubert relate que Louis Ruchonnet, en 1875, réfléchit cinq jours avant de renoncer⁹⁰³.

Francis Matthey, qui est élu au Conseil fédéral le 3 mars 1993, renonce une semaine plus tard à revêtir cette charge sur demande insistante du parti socialiste auquel il appartient et qui veut voir une femme élue⁹⁰⁴; Ruth Dreifuss sera désignée à sa place.

150. *Les particularités de l'élection.* Relevons une spécificité que nous vaut la composition collégiale du Conseil fédéral : lors du renouvellement intégral du gouvernement – et il en va de même lors des élections partielles multiples – chaque siège est soumis à une élection séparée. Il y a donc sept élections d'une personne et non pas une élection, en bloc, de sept personnes.

"Autrement dit, ce ne sont pas des équipes qui s'affrontent, pour emporter tous les fauteuils, mais des personnes qui briguent chacun d'eux, et qui ne formeront une équipe qu'une fois qu'elles auront été élues. Ou encore : le collège gouvernemental ne se constitue pas avant l'investiture, comme dans un régime parlementaire, mais après l'élection. Ce qui signifie qu'aucun conseiller fédéral ne choisit ses compagnons, et que la solidarité qui unira le collège"⁹⁰⁵ n'est pas fondée sur des affinités antérieures⁹⁰⁶.

"L'élection séparée, qui ne saurait être abandonnée sans modifier profondément le système, a toutefois révélé à l'usage certains inconvénients. D'abord, il y a des conseillers qui sont mieux élus que d'autres (...)"⁹⁰⁷; cela peut nuire à la cohésion du gouvernement.

"Ensuite, les votes successifs occasionnent des manœuvres désagréables ; les parlementaires déçus d'un premier résultat sont parfois enclins à tirer de petites vengeance, lorsqu'un autre

⁹⁰² Art. 132 al. 2 de la LParl.

⁹⁰³ Aubert, 1967a p. 532 no 1486. Louis Ruchonnet sera néanmoins élu au Conseil fédéral en 1881 et y restera jusqu'en 1893.

⁹⁰⁴ Aubert, 1995 p. 1044 ad 1486.

⁹⁰⁵ Aubert, 1967a p. 531 no 1484.

⁹⁰⁶ "Il peut arriver, naturellement, qu'un conseiller en place émette des vœux – dans les coulisses – touchant la désignation de ses futurs collègues" (Aubert, 1967a p. 531 no 1484 note infrapaginale no 3).

⁹⁰⁷ Aubert, 1967a p. 531 no 1484.

siège est en jeu, avec cette conséquence fâcheuse que des conseillers méritants perdent injustement des suffrages"⁹⁰⁸.

L'élection séparée des conseillers fédéraux a pour conséquence que le gouvernement ne change presque jamais de physionomie.

Un renouvellement intégral se concrétise la plupart du temps par l'entrée d'un ou deux nouveaux membres et la reconduction de cinq ou six anciens.

Aubert écrit qu'à part la première élection de sept membres, en 1848, nous n'avons eu que "deux fournées de quatre nouveaux, lors des renouvellements intégraux de décembre 1875 (Joachim Heer, Fridolin Anderwert, Bernard Hammer et Numa Droz), et de décembre 1959 (Jean Bourgnicht, Willy Spühler, Ludwig von Moos et Hans Peter Tschudi"⁹⁰⁹.

Aubert relève aussi que depuis le début de l'Etat fédéral, lors des renouvellements partiels, il n'y a eu qu'au maximum trois nouveaux conseillers fédéraux à choisir⁹¹⁰.

Enfin, de février 1920 à décembre 1928, la composition du Conseil fédéral n'a pas varié⁹¹¹.

L'ordre suivant lequel notre parlement élit les magistrats peut se révéler décisif⁹¹².

"C'est surtout avant que ne commence l'ère de la formule magique (en 1959) que les élections au Conseil fédéral furent parfois très disputées, et réclamèrent de nombreux tours de scrutin.

Dans les premières décennies qui suivirent 1848, plusieurs tours étaient en général nécessaires, même pour les réélections. A l'occasion du renouvellement du Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale, en 1854 et 1864, établit un record, en élisant respectivement le Bernois Jakob Stämpfli et le Genevois Jean-Jacques Challet-Venel au sixième tour de scrutin"⁹¹³. En 1999 et, respectivement, en 2000, Joseph Deiss⁹¹⁴ et Samuel Schmid⁹¹⁵ sont élus au Conseil fédéral au sixième tour également.

II. Le nombre de membres du Conseil fédéral

151. *Les sept membres.* Comme nous l'avons déjà relaté, c'est la Diète qui, le 3 juin 1848, prévoit un Conseil fédéral de sept membres contre l'avis de sa commission qui en avait proposé cinq⁹¹⁶ (nos 121 et 114).

En Suisse, le nombre des ministres est inscrit dans la constitution, alors que dans la plupart des autres Etats, il relève de la législation, voire d'une décision du gouvernement (avec l'aval indirect du parlement lorsqu'il vote le budget)⁹¹⁷.

Dans notre ordre juridique, cette précision – qui se trouve à l'art. 175 al. 1 de la constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 95 de la constitution du 29 mai 1874 et art. 83 de la constitution du 12 septembre 1848) est révélatrice : nos pères fondateurs ont voulu délibérément instaurer un gouvernement collégial, dont les membres sont égaux entre eux – sous la réserve moindre du président qui, d'ailleurs, change chaque année.

Et, comme chaque conseiller fédéral détient une parcelle d'autorité du pouvoir exécutif, il est logique, et très bénéfique, que leur nombre soit inscrit dans un texte nécessitant l'accord du constituant et non pas seulement celui du législateur ou, encore moins, celui du Conseil fédéral seul.

⁹⁰⁸ Aubert, 1967a p. 531 no 1484.

⁹⁰⁹ Aubert, 1967a p. 531-532 no 1485.

⁹¹⁰ Aubert, 1967a p. 531 no 1485; 1982 p. 161 ad 1485.

⁹¹¹ Voir Aubert, 1967a p. 532 no 1485.

⁹¹² Aubert, 1995 p. 1044 ad 1484.

⁹¹³ Altermatt, 1993 p. 45.

⁹¹⁴ BO CN 1999 624-625.

⁹¹⁵ BO CN 2000 1622-1624.

⁹¹⁶ Aubert, 1967a p. 528 no 1476.

⁹¹⁷ Aubert, 1967a p. 528 no 1476.

En 1967, Aubert écrit que le "nombre sept est à la fois assez bas pour ne pas nuire à la cohésion gouvernementale, et assez élevé pour assurer une représentation équilibrée des régions, des langues, et même des partis politiques"⁹¹⁸.

En 2001, Mader constate que le nombre de sept magistrats permet une représentation adéquate des minorités, une bonne cohérence de la politique gouvernementale et une dynamique de groupe optimale⁹¹⁹.

Un nombre plus élevé accentuerait le risque de glissement vers le parlementarisme et trois ou cinq conseillers fédéraux seulement seraient débordés.

Examinons maintenant plus longuement la durée de la charge des conseillers fédéraux.

III. Durée de fonction de nos ministres

152. *Généralités au sujet de la durée de fonction des conseillers fédéraux.* Le Conseil fédéral est élu tous les trois ans de 1848 à 1917⁹²⁰. Deux ans plus tard, après l'acceptation par le peuple et les cantons de l'initiative demandant le système de la proportionnelle pour les élections au Conseil national, l'Assemblée fédérale, chambres réunies, choisit sept nouveaux conseillers fédéraux. Puis, le gouvernement a été intégralement réélu en 1922, en 1925, en 1928 et en 1931 – et puis tous les quatre ans jusqu'aux élections de 2003.

En bref, nous pouvons dire que l'Assemblée fédérale, chambres réunies, a procédé 47 fois à l'élection intégrale du Conseil fédéral de 1848 à 2003 (ce qui correspond au nombre de législatures du Conseil national).

La durée de la période administrative coïncide normalement avec la législature du Conseil national⁹²¹, et elle est donc de quatre ans depuis 1931, sauf en cas de décès ou de démission ; en cas d'élection complémentaire, la durée de la fonction court jusqu'au prochain renouvellement intégral⁹²².

Au dix-neuvième siècle, deux conseillers fédéraux ne sont pas reconduits pour des raisons politiques : Ulrich Ochsenbein en 1854 et Jean-Jacques Challet-Venel en 1872⁹²³. Au XXème siècle, tous les conseillers fédéraux en place sont systématiquement réélus aussi longtemps qu'ils le désirent. C'est seulement en 2003 que se reproduit une non-réélection : celle de Ruth Metzler. Examinons dans quel contexte ces trois non-reconductions se sont déroulées.

153. *La non-réélection d'Ulrich Ochsenbein.* En 1845, Ochsenbein est à la tête des régénérés voulant renverser le gouvernement conservateur de Lucerne et, en 1847-1848, il préside la dernière Diète. Ochsenbein est élu au sein du premier gouvernement fédéral comme représentant du canton de Berne et dirige jusqu'à sa non-réélection le Département militaire⁹²⁴.

⁹¹⁸ Aubert, 1967a p. 528 no 1476.

⁹¹⁹ Mader Luzius ("Bundesrat und Bundesverwaltung") in Thürer/Aubert/Müller, 2001 p. 1050 no 8.

⁹²⁰ Au XIXème siècle, l'association "Helvetia", proche des radicaux et du mouvement démocratique, propose de limiter la durée de fonction des conseillers fédéraux (Kölz, 2004 p. 501).

⁹²¹ Art. 175 al. 2 Cst. féd.

⁹²² Rappelons aussi que la législature du Conseil national peut-être abrégée en cas de procédure de révision totale de la constitution ou si une initiative populaire tendant à la dissolution de ce conseil est acceptée par le peuple et les cantons.

⁹²³ Aubert, 1967a p. 530 no 1480.

⁹²⁴ Junker Beat ("Ulrich Ochsenbein - 1811-1890") in Altermatt, 1993 p. 109-110.

Cependant, il se distancie assez vite d'une partie des radicaux qu'il accuse de "cultiver un 'socialisme' rouge"⁹²⁵; lors des élections au Grand Conseil bernois en 1850, les conservateurs sortent vainqueurs un peu grâce à lui⁹²⁶. Son principal rival, Jakob Stämpfli, est beaucoup plus centralisateur et plus populaire dans toute la Suisse.

Lors du renouvellement intégral du Conseil fédéral, en 1851, Ochsenbein n'est réélu qu'avec difficulté. Trois ans plus tard, Ochsenbein essaie de se faire élire conseiller national mais échoue⁹²⁷ (au dix-neuvième siècle, un usage voulait que les conseillers fédéraux sortants se présentent aux élections pour le Conseil national, cela afin de tester leur popularité). Ainsi, lors des élections au Conseil fédéral de décembre 1854, la majorité des parlementaires choisit Stämpfli pour occuper le siège bernois⁹²⁸.

Ochsenbein est le premier conseiller fédéral à ne pas se faire réélire et ne peut présider la Confédération en 1855 comme il aurait pu l'espérer en tant que vice-président.

154. *La non-réélection du conseiller fédéral Challet-Venel.* Jean-Jacques Challet-Venel, radical genevois proche de James Fazy, accède au Conseil fédéral en 1864 où il dirige, alternativement, le Département des finances et celui des postes⁹²⁹.

"Homme terne et sans éclat"⁹³⁰, hostile à toute centralisation, Challet-Venel s'oppose au projet de révision totale de la constitution rejeté par le peuple et les cantons en mai 1872⁹³¹. A cause de cette option et bien que réélu au Conseil national en octobre, le premier conseiller fédéral genevois est lâché par les députés suisses-alsémiens - singulièrement les Bernois -, qui lui préfèrent le neuchâtelois Eugène Borel⁹³².

Ainsi, Challet-Venel est le deuxième conseiller fédéral à ne pas se faire réélire.

155. *La non-réélection de Ruth Metzler.* Madame Metzler, conseillère d'Etat du demi-canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures et membre du parti démocrate-chrétien, est choisie au printemps 1999 par notre parlement pour faire partie du Conseil fédéral. Elle sera réélue lors du renouvellement intégral de décembre 1999. Dès son arrivée au Conseil fédéral, elle est cheffe du Département fédéral de justice et police et le restera jusqu'en 2003.

Jusqu'à cette date et dès 1960, un compromis politique – la formule magique – veut que trois partis (le parti radical, le parti démocrate-chrétien et le parti socialiste) aient chacun deux conseillers fédéraux et qu'un quatrième parti (l'Union démocratique du centre) en ait un, cela conformément au rapport de force à l'Assemblée fédérale, chambres réunies. Ce compromis s'est maintenu jusqu'en 2003, mais progressivement les effectifs de l'Union démocratique du centre ont augmenté au détriment, notamment, de ceux du parti démocrate-chrétien. En 1999, après le renouvellement intégral du Conseil national et d'une partie du Conseil des Etats, l'Union démocratique du centre peut compter dans les deux conseils sur un député de plus que le parti démocrate-chrétien et, en 2003, il en a 63 alors que le parti démocrate-chrétien n'en a plus que 43.

Comme il fallait s'y attendre, l'Union démocratique du centre revendique un des deux sièges occupés par le parti démocrate-chrétien. Mais, le 10 décembre 2003, lorsqu'il s'agit de procéder au renouvellement intégral du Conseil fédéral, les deux magistrats appartenant au parti démocrate-chrétien sont Joseph Deiss et Ruth Metzler. Cette dernière ne sera pas réélue au profit d'un des membres de l'Union démocratique du centre, Christoph Blocher.

⁹²⁵ Junker Beat ("Ulrich Ochsenbein - 1811-1890") in Altermatt, 1993 p. 111.

⁹²⁶ Ibidem, p. 111.

⁹²⁷ Ibidem, p. 113.

⁹²⁸ Ibidem, p. 113.

⁹²⁹ Chenaux Philippe ("Jean-Jacques Challet-Venel - 1811-1893") in Altermatt, 1993 p. 174-175.

⁹³⁰ Ibidem, p. 177.

⁹³¹ Ibidem, p. 176.

⁹³² Ibidem, p. 176.

Depuis cette date, ce dernier parti a deux ministres fédéraux tandis que le parti démocrate-chrétien n'est plus représenté que par Joseph Deiss. Ce remaniement de la formule magique, sur lequel nous reviendrons (no 198) a valu à Ruth Metzler d'être le premier membre du Conseil fédéral à n'être pas réélu au sein de nos sept sages depuis Challet-Venel.

156. *Autres cas de fin de mandat prématurée : les retraits du Conseil fédéral pour cause de non-réélection au Conseil national.* Au dix-neuvième siècle, un usage veut que les conseillers fédéraux en place posent leur candidature, pour les élections fédérales, dans leur canton d'origine pour mesurer leur popularité.

Examinons, d'abord, l'origine de cette pratique et les problèmes constitutionnels qu'elle a posés; puis, nous verrons que certains Conseillers fédéraux en charge, non-réélus au Conseil national, ne se sont pas représentés au Conseil fédéral, cela jusqu'à la fin du dix-neuvième siècle.

Cet usage prévaut déjà dans certains cantons régénérés. Son origine exacte n'est pas connue. La Constitution montagnarde de 1793 (nos 34ss), qui connaît l'élection parlementaire de l'exécutif, instaure une procédure particulière pour légitimer l'exécutif : les 24 membres du Conseil exécutif sont élus par le corps législatif, mais ce dernier doit choisir parmi les candidats que l'Assemblée électorale de chaque département aura nommés⁹³³. Il est possible que cette façon de faire ait eu une influence sur certains cantons régénérés, puis sur l'Etat fédéral⁹³⁴.

Au XIXème siècle, le fait de conditionner une réélection au Conseil fédéral par une élection au Conseil national dans son canton d'origine est contraire à l'article 66 de la constitution fédérale du 12 septembre 1848⁹³⁵ qui prévoit l'incompatibilité entre la charge de conseiller fédéral et celle de conseiller national – il s'agit d'une des normes concrétisant le principe de la séparation des pouvoirs. Par ce fait, les membres du Conseil fédéral participent à la session constitutive du Conseil national et même aux élections des conseillers fédéraux excepté leur propre réélection, alors qu'ils sont encore membres du Conseil fédéral⁹³⁶.

Un autre défaut de cet usage consiste dans la nécessité de procéder à de nouvelles élections pour remplacer les conseillers nationaux réélus au Conseil fédéral, cela juste après le renouvellement intégral du Conseil national⁹³⁷.

Du fait de cet usage, Frédéric Frey-Herosé en 1866, et Paul Ceresole, en 1875, désavoués par le corps électoral de leur canton, ne se représentent pas à l'élection au Conseil fédéral⁹³⁸.

Avant, à savoir en 1854, le conseiller fédéral Stefano Franscini, après avoir échoué à se faire élire comme conseiller national au Tessin, doit se faire élire à cette charge dans le canton de Schaffhouse pour pouvoir être réélu au Conseil fédéral⁹³⁹.

Dès après la révision totale de 1874, cet usage est vivement critiqué et tombe, peu à peu, en désuétude jusqu'à sa dernière occurrence en 1896⁹⁴⁰.

157. *Autres cas de fin de mandat prématurée : démissions dues à des échecs référendaires.*

Un autre usage veut qu'un conseiller fédéral désavoué lors d'un référendum populaire reste en

⁹³³ Art. 62 et 63 de la Constitution montagnarde.

⁹³⁴ Kölz, 2004 p. 486.

⁹³⁵ Le texte de la Constitution du 12 septembre 1848 se trouve, entre autres, chez Kölz, 1992b p. 447.

⁹³⁶ Kölz, 2004 p. 486.

⁹³⁷ Kölz, 2004 p. 486.

⁹³⁸ Aubert, 1967a p. 530 no 1481.

⁹³⁹ Kölz, 2004 p. 485.

⁹⁴⁰ Kölz, 2004 p. 486.

place. Toutefois, trois conseillers fédéraux ont néanmoins démissionné dans une telle hypothèse. Il s'agit d'Emile Welti, en 1891, après le refus de l'étatisation des chemins de fer - Welti avait été magistrat dès 1867 -, d'Henri Häberlin, conseiller fédéral de 1920 à 1934 et dont la démission est à imputer à l'échec d'une loi sur la protection de l'ordre public et, finalement, de Max Weber, en 1953, fâché suite au rejet d'une réforme financière. Ce dernier était le deuxième conseiller fédéral socialiste et avait été membre de notre exécutif suprême dès 1952⁹⁴¹.

158. *Autres cas de fin de mandat prématurée : décès ou démission pour des raisons de santé ou de convenances personnelles.* Sur les 108 conseillers fédéraux élus, 22 décèdent en fonction, dont quatre seulement depuis 1919⁹⁴².

Depuis le début de la formule magique, en 1960, seul Willi Ritschard meurt alors qu'il fait encore partie du Conseil fédéral, le 16 octobre 1983⁹⁴³.

Signalons aussi le suicide du conseiller fédéral Fridolin Anderwert, le jour de Noël 1880, suite à des désaccords avec ses amis politiques⁹⁴⁴.

Cependant, la majorité des conseillers fédéraux - surtout au XXème siècle - démissionne pour des raisons de santé ou de convenances personnelles. Nous avons recensé sept cas⁹⁴⁵ où les conseillers fédéraux veulent ou doivent démissionner parce qu'ils sont en désaccord avec le parlement ou, même, avec leurs collègues du Conseil fédéral.

Il s'agit plus ou moins de départs forcés. Considérons-les de plus près.

159. *Le départ forcé de Jacques Stämpfli.* Elu au Conseil fédéral en 1854, pour remplacer Ulrich Ochsenbein⁹⁴⁶, Stämpfli n'est pas bien reçu par ses collègues de l'exécutif qui le considèrent comme trop centralisateur⁹⁴⁷. Ainsi, en 1862, il propose l'étatisation des chemins de fer mais le Parlement refuse⁹⁴⁸. Cela le discrédite aux yeux des députés qui, par ailleurs, n'apprécient pas son caractère entier.

Le 30 septembre 1863, il annonce sa démission pour la fin de l'année⁹⁴⁹.

160. *Le départ forcé de Jakob Dubs.* Ce dernier, élu en 1861 au Conseil fédéral, est radical mais fédéraliste⁹⁵⁰.

Après avoir oeuvré avec succès en politique étrangère et s'être interposé entre le parlement et Stämpfli sur les questions ferroviaires, il préconise plusieurs révisions partielles de la constitution fédérale⁹⁵¹, mais une seule est acceptée par le peuple et les cantons en 1866.

En 1872, il décide de démissionner du Conseil fédéral pour combattre la révision totale qu'il juge trop centralisatrice. C'est alors que l'Assemblée fédérale refuse sa démission et essaie de le persuader de revenir sur sa décision⁹⁵². Mais Dubs demeure inflexible, "arguant du manque d'accord entre lui et la majorité parlementaire sur des questions fondamentales"⁹⁵³.

⁹⁴¹ Aubert, 1967a p. 530 no 1481.

⁹⁴² Altermatt, 1993 p. 83.

⁹⁴³ Altermatt, 1993 p. 83.

⁹⁴⁴ Aubert, 1967a p. 530 no 1481.

⁹⁴⁵ Nous ne prétendons pas ici à l'exhaustivité.

⁹⁴⁶ Mesmer Beatrix ("Jacques Stämpfli - 1820-1879") in Altermatt, 1993 p. 143.

⁹⁴⁷ Ibidem p. 145.

⁹⁴⁸ Ibidem, p. 145.

⁹⁴⁹ Ibidem, p. 147.

⁹⁵⁰ Jorio Marco ("Jakob Dubs - 1822-1879") in Altermatt, 1993 p. 163.

⁹⁵¹ Ibidem p. 164.

⁹⁵² Ibidem p. 165.

⁹⁵³ Ibidem p. 165.

Ainsi, il démissionne pour mieux combattre le premier essai de révision totale de la constitution.

161. *Le départ forcé d'Arthur Hoffmann.* Hoffmann accède en 1911 au Conseil fédéral et est responsable, de 1914 à 1917, du Département politique⁹⁵⁴.

En 1917, Hoffmann charge le socialiste et conseiller national Robert Grimm, alors en séjour à Saint-Pétersbourg, de discuter avec le gouvernement Kerenski⁹⁵⁵. En fait, Hoffmann, germanophile, et Grimm, partisan des bolcheviks, veulent essayer d'instaurer la paix entre la Russie et l'Allemagne. D'autre part, Hoffmann apprend par l'ambassadeur d'Allemagne que celle-ci ne lancerait aucune offensive⁹⁵⁶. Il communique cette information à Grimm, mais la dépêche est interceptée et paraît dans un journal suédois⁹⁵⁷. Cela provoque un scandale en Suisse et à l'étranger.

Hoffmann avait agi à l'encontre du principe de la collégialité et de celui de la neutralité⁹⁵⁸. Il doit démissionner quelques jours plus tard et c'est le libéral genevois Gustave Ador qui lui succède.

162. *Le départ forcé de Jean-Marie Musy.* Il assume la charge de conseiller fédéral de 1920 à 1934⁹⁵⁹. Il est responsable du Département des finances et des douanes de 1920 jusqu'à la fin de sa magistrature⁹⁶⁰.

Musy, démocrate-chrétien, est en désaccord constant avec un autre conseiller fédéral, Edmund Schulthess, radical et chef du Département de l'économie publique⁹⁶¹.

En 1931, Musy rompt le principe de la collégialité en publiant un pamphlet contre un projet de loi du Département de l'économie publique⁹⁶².

Le 11 mars 1934, après le refus par le peuple de la loi sur l'ordre public, Musy suggère une démission collective du Conseil fédéral pour protester contre le verdict des urnes⁹⁶³. Les autres conseillers fédéraux réagissent négativement, excepté Häberlin qui avait prévu de se retirer de toute façon cette année-là.

Alors, Musy menace d'abord de démissionner, puis accepte de rester à condition que le Conseil fédéral adopte rapidement un programme économique draconien et à caractère corporatiste et frontiste⁹⁶⁴. Mais les autres membres du Conseil fédéral refusent cet ultimatum et Musy démissionne⁹⁶⁵.

163. *Le départ forcé de Marcel Pilet-Golaz.* Membre du parti démocrate-chrétien vaudois, il accède en 1929 au gouvernement fédéral.

En 1940, il remplace Giuseppe Motta au Département politique dont il reste responsable jusqu'à sa démission à la fin de l'année 1944⁹⁶⁶.

En 1940, il fait un discours où il défend une politique de compromis avec le troisième *Reich*, notamment dans le domaine du commerce et de la finance⁹⁶⁷.

⁹⁵⁴Ehinger Paul ("Arthur Hoffmann - 1857-1927") in Altermatt, 1993 p. 300.

⁹⁵⁵Ibidem p. 303.

⁹⁵⁶Ibidem p. 304.

⁹⁵⁷Ibidem p. 304.

⁹⁵⁸Ibidem p. 304.

⁹⁵⁹Python Francis ("Jean-Marie Musy - 1876-1952") in Altermatt, 1993 p. 355.

⁹⁶⁰Ibidem p. 355.

⁹⁶¹Ibidem p. 357.

⁹⁶²Ibidem, p. 357.

⁹⁶³Ibidem, p. 358.

⁹⁶⁴Ibidem, p. 357.

⁹⁶⁵Ibidem, p. 358.

⁹⁶⁶Favez Jean-Claude et Fleury Michèle ("Marcel Pilet-Golaz - 1889-1958") in Altermatt, 1993 p. 366.

⁹⁶⁷Altermatt, 1993 p. 89.

Lorsqu'après Stalingrad (janvier 1943), les alliés donnent l'impression qu'ils vont gagner la guerre, la Suisse veut établir des relations diplomatiques avec l'Union soviétique. Mais, en 1944, Staline, brusquement, ne veut plus traiter avec Pilet-Golaz à cause des antécédents de ce dernier⁹⁶⁸.

Encore en 1943, ce ministre impopulaire est réélu au Conseil fédéral grâce à une alliance entre les membres de son parti et les radicaux. Mais après le refus du dictateur soviétique, Pilet-Golaz est abandonné par les siens et critiqué par la presse⁹⁶⁹.

Précisons qu'en 1944, Pilet-Golaz est vice-président du Conseil fédéral et aurait donc dû accéder à la présidence en 1945. Mais, au vu de toutes ces circonstances, il annonce sa démission au début de novembre 1944 pour la fin de cette année-là⁹⁷⁰.

164. *Le départ forcé du vaudois Paul Chaudet.* Ce radical vaudois est chef du Département militaire fédéral dès 1955. Il incarne la volonté de moderniser l'armée après la seconde guerre mondiale⁹⁷¹.

En 1964, le parlement est sollicité pour un supplément de crédit dans le cadre de l'acquisition d'avions de guerre⁹⁷². Mais, trois ans auparavant, il avait déjà accordé des crédits pour ces avions (des mirages) et l'augmentation du prix de ceux-ci est faramineuse⁹⁷³. Alors, nos deux conseils créent une commission d'enquête parlementaire – la première du genre. Dans son rapport, celle-ci arrive à la conclusion que Chaudet avait commis de graves négligences⁹⁷⁴. Les socialistes, les premiers, exigent la démission de ce ministre, mais ni les autres membres du Conseil fédéral, ni les radicaux ne les suivent⁹⁷⁵.

Paul Chaudet aurait dû devenir, en 1967, vice-président de la Confédération. C'est alors que les radicaux, craignant de perdre des sièges lors des élections, se désolidarisent de leur conseiller fédéral qui démissionne le 28 novembre 1966⁹⁷⁶.

165. *Le départ forcé d'Elisabeth Kopp.* En 1979, Elisabeth Kopp est élue au Conseil national. En septembre 1984, le parti radical zurichois la désigne comme candidate au Conseil fédéral. Dès ce moment-là, des critiques relatives à l'intégrité du mari de la conseillère nationale, Hans W. Kopp, sont relatées dans la presse. Mais ces accusations ont un effet contraire : Elisabeth Kopp est désignée conseillère fédérale en octobre 1984 au premier tour⁹⁷⁷ ; elle est la première femme à accéder à cette charge ; elle dirige jusqu'à sa démission le Département de justice et police.

En automne 1988, Hans W. Kopp refait parler de lui à cause d'affaires d'impôts⁹⁷⁸. La presse, au sujet d'une affaire de blanchiment d'argent, évoque la société anonyme Shakarchi Trading dont le vice-président du conseil d'administration n'est autre que le mari de la conseillère fédérale. Le 4 novembre 1988, le Tagesanzeiger de Zurich révèle qu'Hans W. Kopp vient de démissionner de sa fonction au sein de la société anonyme susmentionnée. En réalité, il avait déjà renoncé à son mandat dès le 27 octobre. Du coup, les médias se demandent si l'avocat zurichois n'avait pas bénéficié d'un tuyau en provenance du Département de justice et police.

⁹⁶⁸ Altermatt, 1993 p. 89.

⁹⁶⁹ Altermatt, 1993 p. 89.

⁹⁷⁰ Altermatt, 1993 p. 89

⁹⁷¹ Lafontant Chantal et Jequier François ("Paul Chaudet - 1904-1977") in Altermatt, 1993 p. 469.

⁹⁷² Ibidem p. 470.

⁹⁷³ Ibidem p. 470.

⁹⁷⁴ Ibidem p. 470.

⁹⁷⁵ Ibidem p. 470.

⁹⁷⁶ Ibidem p. 471.

⁹⁷⁷ Urs Altermatt ("Elisabeth Kopp – 1936") in Altermatt, 1993 p. 596.

⁹⁷⁸ Ibidem, p. 598.

Nous savons aujourd'hui que tel était le cas⁹⁷⁹. Et, pourtant, Elisabeth Kopp n'estime pas nécessaire d'informer ses collègues et la population. Elle se tait aussi lorsque son mari dément avoir reçu son téléphone⁹⁸⁰.

Néanmoins, Elisabeth Kopp est élue, le 7 décembre 1988, à la vice-présidence du Conseil fédéral pour l'année suivante avec un score relativement bon de 165 voix sur 238.

Mais, deux jours plus tard, certains journalistes révèlent l'affaire du coup de téléphone⁹⁸¹.

Alors le Conseil fédéral se réunit et décide de ne pas soutenir Elisabeth Kopp qui reconnaît les faits. La population se sent trompée⁹⁸².

Le 12 décembre 1988, la conseillère fédérale, abandonnée par ses collègues du gouvernement et ses collègues de parti, annonce sa démission pour la fin du mois de février 1989⁹⁸³. Un rebondissement a lieu le 11 janvier, lorsque le représentant extraordinaire du procureur de la Confédération, Hans Hungerbühler, rend un rapport dans lequel il soupçonne la magistrate d'avoir violé le secret de fonction. Sur ce, le 12 janvier 1989, Elisabeth Kopp annonce sa démission avec effet immédiat⁹⁸⁴.

Démarche unique dans l'histoire de l'Etat fédéral, les chambres fédérales unanimes lèvent l'immunité de la cheffe du Département de justice et police. Le 15 mars, Joseph-Daniel Piller est nommé procureur extraordinaire de la Confédération⁹⁸⁵.

Parallèlement à l'instauration d'une commission d'enquête dans chaque chambre, aboutissant à la conclusion que la démission d'Elisabeth Kopp avait été moralement et politiquement nécessaire, la Cour pénale fédérale acquitte l'accusée le 23 février 1990. Examinons ce jugement de plus près en faisant abstraction de ce qui est écrit au sujet des deux co-accusées de l'ancienne membre de notre gouvernement.

L'acte d'accusation rédigé par le procureur extraordinaire de la Confédération retient contre Elisabeth Kopp la charge de violation du secret de fonction (art. 320 du code pénal suisse); l'ancienne conseillère fédérale est accusée d'avoir téléphoné à son mari et de lui avoir conseillé de rappeler sa conseillère personnelle⁹⁸⁶. Le ministère public requiert une amende de 8 000 francs à l'encontre d'Elisabeth Kopp, peine qui sera inscrite au casier judiciaire et radiée après un an normalement; la moitié des frais de la cause sera à sa charge. Le défenseur de l'ancienne conseillère fédérale plaide l'acquittement et une indemnité appropriée⁹⁸⁷.

La Cour pénale fédérale estime qu'en fournissant à Hans W. Kopp des renseignements acquis dans les rapports du Département de justice et police, l'ancienne conseillère fédérale a objectivement violé le secret de fonction. Cela même si ces informations ne comprennent que des conjectures ou même des faits inexacts⁹⁸⁸.

"Formellement la Cour pénale fédérale est liée par l'acte d'accusation. Elle ne se prononce que sur les faits qui font l'objet de l'accusation (art. 169 al. 1 PPF). Or celle-ci se limite aux reproches adressés à Madame Kopp d'avoir révélé à un tiers des faits dont elle connaissait la source officielle. Il ressort tant de l'acte d'accusation que des arguments opposés par le ministère public à la défense qu'il n'est pas fait grief à Madame Kopp d'avoir transmis des

⁹⁷⁹Ibidem.

⁹⁸⁰Ibidem.

⁹⁸¹Ibidem.

⁹⁸²Ibidem.

⁹⁸³Ibidem, p. 599.

⁹⁸⁴Ibidem.

⁹⁸⁵Ibidem.

⁹⁸⁶ATF 116 IV 63 (JT 1991 IV 5).

⁹⁸⁷ATF 116 IV 63.

⁹⁸⁸ATF 116 IV 65.

informations provenant de sources extérieures à son département. Il n'appartient donc pas à la Cour d'examiner si de telles informations sont également soumises au secret de fonction. Il va sans dire, au demeurant, que si le Tribunal fédéral avait à se prononcer, il devrait s'en tenir à la lettre de la loi. Or les magistrats ont aussi une vie privée. Ce qui la concerne qui ne leur est pas confié en leur qualité de membre d'une autorité mais à titre personnel ou ce dont ils ont connaissance en dehors de leur charge n'est pas soumis au secret de fonction (art. 320 ch. 1 al. 1er CP). Pour les raisons indiquées plus haut, il n'y a cependant pas lieu d'examiner ici si les informations données à Madame Kopp, de par la nature qu'elle leur attribuait, étaient soumises au secret de fonction.

Dans le cadre limité de l'accusation, il importe seulement de rechercher si Madame Kopp connaissait l'origine interne des renseignements qu'elle a recueillis puis transmis, ou du moins si elle a agi par dol éventuel. L'administration des preuves rapportées ne permet pas de répondre avec certitude par l'affirmative. (...), ce doute doit profiter à l'accusée. Il faut en conclure que les faits reprochés à Madame Kopp ne sont pas suffisamment établis et qu'elle n'est donc pas coupable. Le tribunal exclut tant l'intention que le dol éventuel. L'infraction par négligence n'est pas punissable. Elisabeth Kopp doit dès lors être acquittée⁹⁸⁹.

Le juriste du journal des Tribunaux critique à juste titre selon nous cette jurisprudence⁹⁹⁰ : il apparaît que "l'origine interne ou externe de l'information, même si par son contenu elle est de nature privée - ce qui n'est pas le cas en l'espèce - ne saurait influencer sur l'application de l'art. 320 du Code pénal lorsque le confident en a eu connaissance à raison de sa charge"⁹⁹¹.

Première conseillère fédérale, Elisabeth Kopp représente aussi le premier magistrat dont le conjoint exerce un métier politiquement sensible et le destin veut justement que les activités de son époux entraînent sa chute⁹⁹².

Mais, au-delà de cet aspect des choses, il faut reconnaître que la faute morale et politique de la magistrate est grave. Cette personne reconnaît son acte beaucoup trop tard. Si elle avait fait preuve plus rapidement de franchise, peut-être que sa démission aurait-elle été évitée; mais, dans ce cas, elle aurait certainement dû changer de département⁹⁹³.

Encore qu'il ne s'agit ni d'un acte criminel ni d'un cas de corruption si courant à l'étranger. En outre, sans le pouvoir des médias et sans des indiscretions, l'affaire Kopp n'aurait pas été révélée. Cette affaire cumulée à celle des fiches et à celles des organisations secrètes de l'armée, prend à la fin des années 1980 une ampleur sans précédent depuis le fossé entre la Suisse alémanique et la Suisse romande marquant le temps de la première guerre mondiale et depuis la situation de notre Etat en 1940⁹⁹⁴.

166. *Synthèse au sujet de ces sept départs forcés.* D'après nous, les "affaires" Stämpfli et Dubs doivent être comprises dans le contexte de l'époque. Tout comme Ochsenbein et Challet-Venel, Stämpfli et Dubs n'avaient plus les mêmes vues que la majorité parlementaire et, donc, il est logique qu'ils n'aient plus voulu assumer leur charge.

Quant aux cinq départs forcés survenus au vingtième siècle, ils ont tous eu pour cause, si ce n'est une faute juridique, du moins une faute morale ou politique. Ainsi, ces magistrats ont

⁹⁸⁹JT 1991 IV 7-8, ATF 116 IV 66-67.

⁹⁹⁰Ce juriste cite à l'appui de ses critiques d'éminents spécialistes du droit pénal : Jörg Rehberg, Tages-Anzeiger du 24 février 1990; Detlef Krauss, Der Bund du 26 février 1990, et Niklaus Schmid, Neue Zürcher Zeitung du 4 avril 1990.

⁹⁹¹JT 1991 IV 15.

⁹⁹²Urs Altermatt ("Elisabeth Kopp - 1936") in Altermatt, 1993 p. 599.

⁹⁹³A l'appui de ces thèses, ibidem p. 600.

⁹⁹⁴A l'appui de ces thèses, ibidem p. 600.

perdu l'appui du parlement et parfois celui de leurs collègues et celui du peuple. Aussi, il nous paraît légitime qu'ils se soient vus contraints de démissionner.

Ces cinq cas, s'échelonnant sur un siècle, sont de nature accidentelle. Normalement, les conseillers fédéraux se soutiennent les uns les autres et, lorsqu'ils ont été désapprouvés par les chambres ou par le peuple, ils infléchissent leur ligne de conduite. Cela, aussi, explique leur longue durée de fonction.

Les départs forcés de Paul Chaudet et encore plus d'Elisabeth Kopp se déroulent dans les soixante ans qui nous séparent de la fin de la seconde guerre mondiale et sont causés par des défaillances personnelles et des fautes morales et politiques.

Le temps est venu d'examiner la position du président de la Confédération.

IV. Le président de la Confédération

167. *Statut du président.* Le président (ou la présidente) de la Confédération ne peut pas être comparé à un Premier ministre d'un régime parlementaire ni non plus au Président des Etats-Unis d'Amérique. Il n'est pas "le chef d'une équipe gouvernementale, comme on en rencontre dans les régimes parlementaires aussi bien que présidentiels"⁹⁹⁵.

Ainsi, il ne tient pas à lui qu'un nouveau membre soit élu, et il ne peut pas congédier ceux de ses collègues qui lui déplaisent⁹⁹⁶.

L'art. 176 al. 2 de la constitution fédérale du 18 avril 1999 prévoit que "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"; et l'art. 157 al. 1 du même texte précise que les deux Conseils législatifs délibèrent en commun pour les élections.

Observons la divergence sémantique entre les titres de "président de la Confédération" et "vice-président du Conseil fédéral"; en fait, comme nous le verrons, le premier serait mieux nommé "président du Conseil fédéral"⁹⁹⁷.

En principe, cette double élection a lieu chaque année en décembre.

L'art. 176 al. 3 de la constitution du 18 avril 1999 statue que les mandats de président de la Confédération et de vice-président du Conseil fédéral "ne sont pas renouvelables pour l'année suivante" et que le président sortant "ne peut être élu à la vice-présidence".

Ces règles datent de 1874, mais avant qu'elles soient ancrées dans notre charte fondamentale, un usage a voulu qu'elles soient respectées dans la pratique depuis 1848. Par rapport à la Constitution de 1874, seule la formulation a été modifiée lors de la révision totale de 1999.

168. *Union entre le président de la Confédération et la direction du Département politique.* De 1848 à 1888, puis de 1895 à 1914 ainsi qu'en 1918, le président de la Confédération se voit attribué automatiquement le Département politique pendant une année; ce département change donc de chef chaque année et comprend, outre la politique étrangère, le maintien de l'ordre intérieur.

Le Département politique est ainsi encore plus convoité qu'aujourd'hui et parmi les membres du Conseil fédéral, seuls ceux qui ont "les qualités de véritables hommes d'Etat"⁹⁹⁸ deviennent présidents.

⁹⁹⁵ Aubert, 1967a p. 536 no 1501.

⁹⁹⁶ Ibidem.

⁹⁹⁷ Aubert, 1967a p. 537 no 1502.

Ainsi, Jonas Furrer est quatre fois président durant ses treize ans de Conseil fédéral (1848-1849, 1852, 1855, 1858), Jakob Stämpfli trois fois en neuf ans (1856, 1859, 1862), Jakob Dubs trois fois en dix ans (1864, 1868, 1870), etc. D'autres, appartenant "à la catégorie des conseillers fédéraux 'de deuxième classe' "⁹⁹⁹, ne sont présidents qu'une seule fois (Näff, en 1853, bien qu'il ait été magistrat pendant vingt-sept ans) ou même jamais comme les deux premiers conseillers fédéraux tessinois Stefano Franscini (1848-1857) et Giovanni Battista Pioda (1857-1864).

A la fin du dix-neuvième siècle, un événement provoque un changement de pratique et l'instauration d'une meilleure rotation parmi les conseillers fédéraux nommés vice-président du Conseil fédéral ou président de la Confédération.

En 1888, Wilhelm Hertenstein doit devenir président de la Confédération à la place de Numa Droz et quitter le département militaire; cependant, il aime trop son département (!) alors que Numa Droz se plaît à la tête de notre diplomatie¹⁰⁰⁰.

C'est ainsi que le Conseil fédéral décide, pour la première fois, de séparer la présidence de la Confédération de la politique étrangère¹⁰⁰¹; Hertenstein devient président de la Confédération, en 1888, tout en gardant la direction de l'armée et Numa Droz est ministre des affaires étrangères encore jusqu'à sa démission à la fin de l'année 1892¹⁰⁰².

Cependant, en 1895 déjà, les chambres décident d'abandonner le système Droz, c'est-à-dire ce découplage entre la présidence de la Confédération et la direction du Département des affaires étrangères¹⁰⁰³.

En 1914, après plusieurs tentatives infructueuses de réintroduire ce système, le parlement vote une loi séparant la présidence de la Confédération de la conduite des affaires étrangères¹⁰⁰⁴.

Mais, en 1917, après la chute de Hoffmann, on déroge à la loi de 1914 et Felix Calonder dirige, en 1918, le département des affaires étrangères alors qu'il est président de la Confédération¹⁰⁰⁵.

Et ce n'est qu'en 1920 que le système Droz est définitivement établi¹⁰⁰⁶.

Le système Droz a permis une meilleure rotation des ministres à la vice-présidence du Conseil fédéral et à la présidence de la Confédération, puisque la charge de président est devenue indépendante de celle du Département politique et que tous les conseillers fédéraux y ont accès plus facilement.

De plus, il y a moins de rotations à la tête des départements.

169. *Premier usage relatif à la présidence de la Confédération.* Un usage en vigueur depuis le début de l'Etat fédéral veut que le vice-président sortant passe à la présidence.

⁹⁹⁸ Aubert, 1967a p. 536 no 1500.

⁹⁹⁹ Altermatt, 1993 p. 28.

¹⁰⁰⁰ Aubert, 1967a p. 567 no 1579.

¹⁰⁰¹ Et, de surcroît, le maintien de l'ordre intérieur passa du Département des affaires étrangères à celui de justice et police.

¹⁰⁰² Voir l'arrêté du Conseil fédéral du 8 juillet 1887; R.O.L.F. 10.106 "annoncé" par un message du 5 avril 1887, FF 1887 I 586.

¹⁰⁰³ Voir l'arrêté du Conseil fédéral du 28 juin 1895; R.O.L.F. 15.188. "annoncé" par le célèbre message du 4 juin 1894, sur la réorganisation du Conseil fédéral, FF 1894 II 893-946.

¹⁰⁰⁴ Loi du 26 mars 1914, R.O.L.F. 30.292.

¹⁰⁰⁵ Arrêté du Conseil fédéral du 26 juin 1917, R.O.L.F. 33.427.

¹⁰⁰⁶ Arrêté du Conseil fédéral du 2 novembre 1920; R.O.L.F. 36.747.

Voici, lapidairement, les seize causes de non-élection à la présidence de la Confédération de vices-présidents élus à cette charge¹⁰⁰⁷:

- deux vices-présidents ne sont pas devenus présidents suite à une non-reconduction dans leur charge de ministres : il s'agit d'Ulrich Ochsenbein - qui aurait dû présider la Confédération en 1855 - (no 153) et de Ruth Metzler, non-réélue au Conseil fédéral en 2003 alors qu'elle est vice-présidente (nos 155 et 197). Chronologiquement, ces deux cas représentent la première et dernière occasion où un vice-président n'aura jamais été président;

- deux non-élections à la présidence de la Confédération suite à des départs forcés, Marcel Pilet-Golaz¹⁰⁰⁸ (vice-président en 1944, no 163) et Elisabeth Kopp qui doit démissionner de la vice-présidence du Conseil fédéral le 12 janvier 1989;

- un cas original qui prévaut à la fin de la première guerre mondiale en Suisse suite au départ forcé d'un autre conseiller fédéral.

Nous connaissons les circonstances qui poussent Arthur Hoffmann à démissionner en juin 1917. Le 26 juin de la même année, les chambres fédérales élisent, pour succéder à Hoffmann, le libéral genevois Gustave Ador "en tant que personnalité conciliatrice"¹⁰⁰⁹. A fin 1917, elles nomment le conseiller fédéral Eduard Müller, radical bernois favorable aux Empires centraux, à la vice-présidence du Conseil fédéral¹⁰¹⁰.

Mais Müller ne deviendra jamais président de la Confédération : une année plus tard, la situation internationale a tellement changé que Müller se désiste au profit d'Ador, favorable à l'Entente¹⁰¹¹.

Après son année de présidence, Ador reste au Conseil fédéral jusqu'à la fin de l'année 1919. Il décède en novembre de la même année alors qu'il dirigeait le Département fédéral de justice et police ;

- deux cas de convenances personnelles : Eugène Borel, vice-président en 1875, est nommé directeur du Bureau international des postes, en 1876, et Rudolf Minger¹⁰¹², en 1940, après avoir remis l'armée sur pied ;

- neuf cas de maladie, accident ou décès pendant la vice-présidence en question (dont le dernier cas est représenté par Willi Ritschard qui décède le 16 octobre 1983 [Ritschard avait déjà été président en 1978]).

170. *Second usage relatif à la présidence de la Confédération.* Depuis la fin du siècle passé, s'institue un autre usage voulant que tous les membres du Conseil fédéral accèdent à tour de rôle à la vice-présidence du Conseil fédéral puis à la présidence de la Confédération, cela par ordre d'entrée au Conseil fédéral. Il est fait application ici de la règle de l'ancienneté¹⁰¹³.

¹⁰⁰⁷ Nous aurions pu parler de dix-sept cas si nous avions pris en considération la non-élection, en 1875, d'Emil Welti, vice-président en 1874. Mais Welti ayant été six ans président de la Confédération, dont une fois en 1876, il nous a semblé logique de ne pas considérer la non-élection de 1875 comme un cas d'école.

¹⁰⁰⁸ Pilet-Golaz avait été néanmoins président de la Confédération en 1934 et en 1940.

¹⁰⁰⁹ Altermatt, 1993 p. 30.

¹⁰¹⁰ Altermatt, 1993 p. 30.

¹⁰¹¹ Altermatt, 1993 p. 30.

¹⁰¹² Rudolf Minger avait été néanmoins président de la Confédération en 1935.

¹⁰¹³ Altermatt, 1993 p. 30.

Outre les cas mentionnés ci-dessus, plusieurs conseillers fédéraux ne parviennent pas à la vice-présidence, ni à la présidence soit parce qu'ils meurent dans l'intervalle soit parce qu'ils démissionnent prématurément¹⁰¹⁴.

Par exemple, en 1954, après avoir passé un peu plus de deux ans au Conseil fédéral, Max Weber démissionne suite au rejet par le peuple d'une loi sur les finances.

Rudolf Friedrich quitte le Conseil fédéral pour des raisons de santé, en 1984, après y avoir été élu moins de deux ans auparavant¹⁰¹⁵.

171. *Les compétences du président de la Confédération.* "Le président de la Confédération dirige les séances du Conseil fédéral"¹⁰¹⁶ et vote; "en cas d'égalité des voix, son vote compte double, sauf lorsqu'il s'agit de nominations"¹⁰¹⁷.

"Le président de la Confédération dirige le Conseil fédéral"¹⁰¹⁸ - tout en assurant la direction de son propre département -, mais n'a pas le pouvoir d'instruire ses collègues; cela revient au Conseil fédéral *in corpore*¹⁰¹⁹.

"Le président de la Confédération représente le Conseil fédéral dans le pays et à l'étranger"¹⁰²⁰. Il est notamment chargé des relations entre la Confédération et les cantons "lorsqu'il s'agit de questions générales d'intérêt commun"¹⁰²¹.

En cas d'urgence et "s'il n'est pas possible de réunir le Conseil fédéral en séance ordinaire ou extraordinaire, le président de la Confédération décide à la place celui-ci"¹⁰²². Dans cette hypothèse, ses décisions doivent être ratifiées après coup par le Conseil fédéral¹⁰²³.

"Le Conseil fédéral peut par ailleurs autoriser le président de la Confédération à régler seul des affaires de nature essentiellement formelle"¹⁰²⁴ comme l'entrée en vigueur d'ordonnances¹⁰²⁵.

Le vice-président du Conseil fédéral assume toutes les obligations du président de la Confédération si ce dernier est empêché¹⁰²⁶.

En outre, "le Conseil fédéral peut déléguer au vice-président certaines attributions du président de la Confédération"¹⁰²⁷.

172. *Synthèse au sujet de la présidence de la Confédération.* Citons, pour conclure, quelques paragraphes de la synthèse qu'opère Altermatt¹⁰²⁸ au sujet du président de la Confédération pour conclure à ce sujet.

"Si l'on jette un coup d'oeil sur l'histoire de l'Etat fédéral depuis 1848, on fait la découverte (...) que le président de la Confédération a perdu de son importance avec le temps"¹⁰²⁹. Cela notamment à cause de l'introduction du système Droz : "Distinguer la présidence de la

¹⁰¹⁴Ibidem.

¹⁰¹⁵Ibidem.

¹⁰¹⁶Art. 18 al. 1 LOGA (loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997 (RO 1997 2022, RS 172.010).

¹⁰¹⁷Art. 19 al. 3 LOGA.

¹⁰¹⁸Art. 25 al. 1 LOGA.

¹⁰¹⁹Mader Luzius ("Bundesrat und Bundesverwaltung") in Thürer, Aubert, Müller, 2001 p. 1055 no 29.

¹⁰²⁰Art. 28 LOGA.

¹⁰²¹Art. 29 LOGA.

¹⁰²²Art. 26 al. 2 LOGA.

¹⁰²³Art. 26 al. 3 LOGA.

¹⁰²⁴Art. 26 al. 4 LOGA.

¹⁰²⁵Mader Luzius ("Bundesrat und Bundesverwaltung") in Thürer, Aubert, Müller, 2001 p. 1056 no 30.

¹⁰²⁶Art. 27 al. 1 LOGA.

¹⁰²⁷Art. 27 al. 2 LOGA.

¹⁰²⁸Altermatt, 1993.

¹⁰²⁹Altermatt, 1993 p. 26-27.

direction des affaires extérieures, cela permit certes de donner à la politique étrangère plus de continuité, mais cela diminua du même coup l'importance de la fonction présidentielle¹⁰³⁰.

"Le président de la Confédération, qui change chaque année, est pratiquement situé sur le même plan que les autres conseillers fédéraux; selon une formule qui remonte à 1913, il est *primus inter pares*"¹⁰³¹. C'est à lui que revient en premier lieu la direction formelle du collège gouvernemental, une tâche qui ne lui confère pas un bien grand prestige à l'extérieur, et qui, à l'intérieur, ne l'élève qu'à peine au-dessus de ses collègues. "A l'extérieur, la Confédération agit par l'entremise du Conseil fédéral tout entier, de sorte que c'est le collège, plutôt que le président, qui est le chef de notre Etat (...)"¹⁰³².

A la nouvelle année, il prononce une allocution à l'adresse du peuple suisse et reçoit, lors de la réception de Nouvel-An, au nom du Conseil fédéral tout entier, les vœux du corps diplomatique¹⁰³³.

Passons aux conditions d'éligibilité pour entrer au sein de notre exécutif fédéral.

V. Les conditions d'éligibilité pour accéder au Conseil fédéral

173. *Introduction*. Précisons que si une condition d'éligibilité n'est pas remplie, l'élection est nulle tandis que si une incompatibilité apparaît, l'élection est valable si l'élu déclare renoncer à l'autre charge ou état avant son entrée en fonction.

Actuellement, trois conditions doivent être remplies pour qu'une personne puisse accéder au Conseil fédéral : posséder la nationalité suisse, avoir l'âge de dix-huit ans révolus et ne pas être frappé d'une cause entraînant la privation des droits civiques.

Rappelons que jusqu'en 1971 il fallait être de sexe masculin.

Il s'agit de la capacité civique passive. Contrairement à ce qui prévaut de 1848 à 1991 pour la capacité civique active, il n'a pas été nécessaire pendant cette période d'avoir un domicile civil en Suisse pour être éligible à notre gouvernement fédéral.

Ainsi, par exemple, Bernard Hammer et Robert Haab étaient ambassadeurs à Berlin¹⁰³⁴ et Friedrich Traugott Wahlen dirigeait en tant que vice-directeur général la FAO (Food and Agricultural Organization) à Rome¹⁰³⁵.

Examinons les trois conditions qui existent actuellement.

174. *La nationalité suisse*. Seuls les Suisses et les Suissesses sont éligibles au Conseil fédéral. Une personne suisse ayant une ou plusieurs autres nationalités est aussi éligible¹⁰³⁶; si elle n'a pas de domicile en Suisse, elle en constituera un.

Vu l'importance du mandat confié un conseiller fédéral et les conflits d'intérêts qui pourraient surgir, il nous semble souhaitable que lorsqu'un conseiller fédéral accepte son élection, il déclare de quel(s) autre(s) Etat(s) il est ressortissant.

¹⁰³⁰ Altermatt, 1993 p. 29 où cette phrase est au passé simple.

¹⁰³¹ Altermatt, 1993 p. 26.

¹⁰³² Aubert, 1967a p. 536-537 no 1501.

¹⁰³³ Altermatt, 1993 p. 26.

¹⁰³⁴ Aubert, 1967a p. 532 no 1487.

¹⁰³⁵ Kreis Georg ("Friedrich Traugott Wahlen" 1899- 1985) in Altermatt, 1993 p. 479.

¹⁰³⁶ Hool, 1949 p. 17, Ehrenzeller, Mastronardi et al., 2002 p. 1428.

La constitution du 12 septembre 1848 établit une différence selon le mode d'acquisition de la nationalité suisse pour être élu au Conseil national et, partant, au Conseil fédéral¹⁰³⁷. "Les Suisses devenus citoyens par la naturalisation ne sont éligibles qu'après cinq ans de possession du droit de cité"¹⁰³⁸.

Ce statut mineur a disparu en 1874. Cependant, l'initiative populaire dite "des étrangers", lancée en 1920, a proposé de le restaurer, mais elle a été rejetée le 11 juin 1922¹⁰³⁹.

175. *L'âge de 18 ans minimum*. Il faut être âgé de 18 ans révolus le jour de l'élection au Conseil fédéral - et non le jour de l'entrée en fonction. Jusqu'en 1991, il fallait avoir 20 ans révolus.

176. *L'absence de cause justifiant la privation des droits civiques*. Bizarrement, jusqu'en 1976, c'est-à-dire avant que les cantons soient évincés par la nouvelle loi sur les droits politiques, la définition des personnes éligibles au Conseil national, et, partant, au Conseil fédéral, variait selon les cantons¹⁰⁴⁰.

Jusqu'en 1976, constituaient des causes de privation des droits civiques fédéraux certaines infractions graves, le refus de servir dans l'armée, le non-paiement de la taxe militaire, l'interdiction au sens des articles 369-372 du Code civil suisse, l'insolvabilité, le non-paiement des impôts, ou, encore, l'état d'assisté.

"Aujourd'hui, tout cela s'est simplifié. La compétence cantonale a disparu, (...) et le droit fédéral, qui règle seul la question depuis 1978, ne connaît plus qu'une cause d'exclusion, qui est l'interdiction pour maladie mentale ou faiblesse d'esprit (...) "¹⁰⁴¹.

Examinons maintenant les incompatibilités entre la charge de conseiller fédéral et une autre activité.

VI. Les incompatibilités entre la fonction de conseiller fédéral et une autre activité

177. *Les incompatibilités*. La fonction de conseiller fédéral est incompatible¹⁰⁴² avec celle de conseiller national, de conseiller aux Etats, de juge aux tribunaux fédéraux¹⁰⁴³. Cela en vertu du principe de la séparation des pouvoirs.

De plus, exerçant une activité à plein temps, "les membres du Conseil fédéral (...) ne peuvent revêtir aucune fonction au service de la Confédération ou d'un canton, ni exercer d'autre activité lucrative"¹⁰⁴⁴.

L'emploi doit être entendu dans un sens large : occuper un siège dans un parlement cantonal ou communal, assumer la participation au conseil d'administration ou à la direction d'une société à but lucratif constituent aussi un cas d'incompatibilité¹⁰⁴⁵.

Mais un conseiller fédéral peut rester ou devenir actionnaire, commanditaire ou membre d'une coopérative, ce qui pourrait l'exposer, le cas échéant, à des conflits d'intérêt assez fâcheux¹⁰⁴⁶.

¹⁰³⁷ Aubert, 1967a p. 373 no 998.

¹⁰³⁸ Art. 64 al. 2.

¹⁰³⁹ Voir FF 1920 I 525 et FF 1922 II 898.

¹⁰⁴⁰ Aubert, 1981 p. 117 no 1071-1100.

¹⁰⁴¹ Aubert, 2003 p. 1067-1068 no 5.

¹⁰⁴² Voir Buffat, 1987, Beeler, 1983, Schuppisser, 1976.

¹⁰⁴³ Article 144 al. 1 Cst. féd.

¹⁰⁴⁴ Article 144 al. 2 Cst. féd.

¹⁰⁴⁵ Aubert, 1967a p. 532 no 1488.

¹⁰⁴⁶ Aubert, 1967a p. 533 no 1488.

L'obligation d'être laïc prévaut jusqu'à la révision totale du 18 avril 1999¹⁰⁴⁷.

Aubert constate que cette règle reflétait bien "l'atmosphère d'anticléricalisme" d'où était issue la Constitution de 1874.

Il s'agissait d'une règle d'incompatibilité bien que le texte de l'ancienne Constitution fasse plutôt penser à une condition d'éligibilité¹⁰⁴⁸.

Cette règle, que la doctrine qualifiait de "désuète"¹⁰⁴⁹, n'est plus en vigueur depuis le 1er janvier 2000.

Le seul pasteur qui a été membre du Conseil fédéral est Carl Schenk¹⁰⁵⁰.

L'article 12 de la constitution du 29 mai 1874 prévoyait aussi que les membres du Conseil fédéral ne peuvent accepter d'un gouvernement étranger "ni pensions ou traitements, ni titres, présents ou décorations"¹⁰⁵¹.

Or, le constituant du 18 avril 1999 délègue au législateur la faculté de prévoir d'autres incompatibilités¹⁰⁵².

Actuellement, c'est l'art. 60 al. 3 révisé de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration qui stipule : "Il est interdit aux membres du Conseil fédéral, (...) d'exercer une fonction officielle pour un Etat étranger, ainsi que d'accepter des titres ou des décorations octroyés par des autorités étrangères"¹⁰⁵³.

La loi précitée décrète aussi que "les parents, y compris les parents par alliance, en ligne directe et en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus, les conjoints, ainsi que les conjoints des frères et soeurs, ne peuvent simultanément être membres du Conseil fédéral"¹⁰⁵⁴; un conseiller fédéral ne peut pas non plus avoir un tel lien avec le chancelier de la Confédération¹⁰⁵⁵.

En 1998, François Couchepin est chancelier de la Confédération lorsque Pascal Couchepin, son cousin au sixième degré, est candidat à un siège au Conseil fédéral. Bien qu'il n'y ait pas d'incompatibilité, cela provoque néanmoins quelques remous.

178. *L'exemple du conseiller fédéral Christoph Blocher.* Le 18 décembre 2003, après l'élection du conseiller fédéral Christoph Blocher, le conseiller national Daniel Vischer, membre du groupe des Verts, dépose une interpellation dans laquelle il soulève quelques problèmes d'incompatibilité et d'indépendance de ce futur ministre. Effectivement, à la veille d'entrer en fonction, M. Blocher détenait 72 pour cent dans le groupe Ems-Chemie.

Voici quelques extraits de la réponse du Conseil fédéral du 11 février 2004 : "Ainsi qu'il l'a annoncé à l'Assemblée générale d'Ems-Chemie Holding AG du 31 décembre 2003, le conseiller fédéral Blocher a transféré, le 30 décembre 2003, sa participation dans Ems-Chemie à ses enfants"¹⁰⁵⁶.

¹⁰⁴⁷ Art. 75 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874.

¹⁰⁴⁸ Art. 96 de la Constitution du 29 mai 1874 qui renvoie à l'art. 75 de la même constitution.

¹⁰⁴⁹ Buffat, 1987 p. 169.

¹⁰⁵⁰ Aubert, 1967a p. 533 no 1489.

¹⁰⁵¹ Article 12 de la Constitution du 29 mai 1874.

¹⁰⁵² Art. 144 al. 3.

¹⁰⁵³ RO 2001 115, RS 172.010.

¹⁰⁵⁴ Art. 61 al. 1.

¹⁰⁵⁵ Art. 61 al. 2.

¹⁰⁵⁶ http://search.parlament.ch/f/cv-geschaefte?gesch_id=20033629

"Conformément à l'article 144 al. 2 de la constitution fédérale, les membres du Conseil fédéral ne peuvent revêtir aucune autre fonction au service de la Confédération ou d'un canton ni exercer d'autre activité lucrative. Cette disposition vise, d'une part, à permettre aux membres du Conseil fédéral de consacrer toutes leurs forces à leur mandat et, d'autre part, à éviter des conflits d'intérêts, dans le but de renforcer l'indépendance des conseillers fédéraux en exercice. Lorsque la détention de participations revient à exercer ne serait-ce qu'une activité accessoire, elle est de ce fait incompatible, de par la constitution, avec la fonction de conseiller fédéral. L'article 60 al. 2 LOGA précise que les membres du Conseil fédéral ne peuvent pas non plus exercer les fonctions de directeur, de gérant ou de membre de l'administration (...) d'une organisation ayant une activité économique.

La garantie des droits fondamentaux que sont la propriété (...) et la liberté économique (...) s'applique aussi aux membres du Conseil fédéral. La participation financière à une entreprise n'est pas interdite à ces derniers, à condition qu'ils n'assument pas la responsabilité des affaires. Il ne leur est pas non plus interdit de gérer leur propre fortune, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une tâche permanente. Il faut toujours veiller à ce que cela ne devienne pas une activité lucrative et chercher à éviter d'éventuels conflits d'intérêts"¹⁰⁵⁷.

Examinons maintenant brièvement les immunités dont jouissent nos magistrats.

VII. Les immunités des conseillers fédéraux

179. *Introduction.* Nous n'aborderons que les immunités pénales ; ces dernières sont des privilèges qui soustraient les conseillers fédéraux à l'application du droit commun en matière pénale.

"Le législateur fédéral accorde depuis longtemps des immunités (...) aux députés et à certains magistrats, de manière à leur assurer l'indépendance nécessaire au bon exercice de leurs fonctions. Mais les Constitutions de 1848 et de 1874 n'en disaient rien. Le Conseil fédéral a estimé, en 1996, qu'il fallait rompre ce silence et donner une base solide à ce genre de règles. Ce qui, si l'on considère la nature foncièrement inégalitaire de tous les privilèges, était tout à fait justifié"¹⁰⁵⁸.

La loi qui régit actuellement l'immunité des magistrats est la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires¹⁰⁵⁹.

"Elle invite à distinguer deux sortes d'immunités, l'une qu'on peut qualifier d'absolue, l'autre de relative ou conditionnelle. L'immunité est absolue quand elle ne peut pas être levée ; elle est relative quand elle peut l'être à certaines conditions"¹⁰⁶⁰.

180. *L'immunité absolue.* L'art. 162 al. 1 de la constitution dispose que "les membres (...) du Conseil fédéral (...), n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'ils tiennent devant les conseils et leurs organes"¹⁰⁶¹.

Cet article supprime donc toute responsabilité, notamment pénale et civile, pour toutes les déclarations tenues au sein du Conseil fédéral et devant les deux chambres, séparées ou réunies. Les propos tenus dans les organes du Conseil national ou du Conseil des Etats sont aussi immunisés ; par organe, l'on entend principalement les commissions, les bureaux et les

¹⁰⁵⁷Ibidem.

¹⁰⁵⁸Aubert et Mahon, 2003 p. 1221 no 2.

¹⁰⁵⁹RS 170.32.

¹⁰⁶⁰Aubert et Mahon, 2003 p. 1222 no 3.

¹⁰⁶¹Art. 162 al. 1 de la Constitution du 18 avril 1999.

groupes parlementaires. Les écrits adressés à ces conseils ou aux organes de ces derniers sont aussi immunisés¹⁰⁶².

Aubert, à titre exemplatif, affirme qu'"il n'y aura ni action pénale, ni action civile des lésés, en cas de violation d'un secret, d'injure ou de diffamation"¹⁰⁶³.

181. *L'immunité relative*. Cette immunité trouve sa racine dans l'al. 2 de l'art. 162 de la constitution qui délègue au législateur la faculté de "prévoir d'autres formes d'immunité". L'immunité relative des conseillers fédéraux est réglée par l'art. 14 de la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires du 14 mars 1958.

L'al. 1^{er} de cet article dispose qu'"une autorisation de l'Assemblée fédérale est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des membres d'autorités ou des magistrats élus par l'Assemblée fédérale en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou situation officielle"¹⁰⁶⁴. Cet article vise "des secrets divulgués ou des insultes proférées dans des livres, des articles de presse ou des émissions de radio ou de télévision"¹⁰⁶⁵.

Pour ces infractions, la poursuite pénale est subordonnée à une autorisation de l'Assemblée fédérale. C'est en cela que l'immunité n'est que relative : si l'Assemblée fédérale donne son autorisation, l'immunité est levée et l'action pénale suit son cours.

Quand donc l'autorité pénale compétente demande l'autorisation de poursuivre, l'Assemblée fédérale doit trancher deux questions.

Première question : l'infraction reprochée au prévenu est-elle bien en rapport avec son activité ou sa situation officielle. Quand elle ne l'est pas, il n'y a pas d'immunité du tout et la poursuite peut se faire sans autorisation. Seconde question : quand l'Assemblée fédérale estime que le rapport existe, doit-elle donner son autorisation?

"La première question est purement juridique ; il s'agit d'interpréter la loi. La seconde question est plutôt politique ; il s'agit de faire une pesée entre l'intérêt (...) des magistrats à n'être pas limités dans leur liberté d'expression et d'action et l'intérêt de la société à ce que la justice soit rendue"¹⁰⁶⁶.

182. *L'inviolabilité*. Cette qualité trouve sa racine dans l'al. 2 de l'art. 162 de la constitution qui délègue au législateur la faculté de "prévoir d'autres formes d'immunité" ; le constituant a choisi de formuler ainsi cet article pour qu'il couvre aussi l'inviolabilité et non pas seulement l'immunité relative¹⁰⁶⁷.

Il s'agit d'un "vestige d'une époque où l'Etat pouvait être tenté d'utiliser l'appareil judiciaire pour se débarrasser d'hommes politiques gênants (...) "¹⁰⁶⁸.

L'inviolabilité protège le magistrat contre une poursuite pénale engagée contre lui lorsque l'infraction n'a pas de lien avec sa fonction de Conseiller fédéral.

Les conseillers fédéraux jouissent de l'inviolabilité en tout temps¹⁰⁶⁹ - cela contrairement aux députés.

Avant de conclure, mentionnons brièvement le revenu annuel de nos ministres fédéraux.

¹⁰⁶² Voir Aubert et Mahon, 2003 p. 1222 no 4.

¹⁰⁶³ Aubert et Mahon, 2003 p. 1222 no 4.

¹⁰⁶⁴ RS 170.32.

¹⁰⁶⁵ Aubert et Mahon, 2003 p. 1223 no 9.

¹⁰⁶⁶ Aubert et Mahon, 2003 p. 1223 nos 9-10.

¹⁰⁶⁷ Voir Aubert et Mahon, 2003 p. 1222-1223 no 8.

¹⁰⁶⁸ Aubert et Mahon, 2003 p. 1224 no 12.

¹⁰⁶⁹ Aubert, 1967a p. 537 no 1506.

VIII. Le traitement du président de la Confédération et des autres conseillers fédéraux

183. *Le revenu des conseillers fédéraux.* En 1849, le président de la Confédération reçoit 6000 francs annuellement et les six autres magistrats n'obtiennent que 5000 francs¹⁰⁷⁰ pour la même durée.

En 1963, le revenu annuel d'un conseiller fédéral est d'approximativement 80 000 francs, avec un supplément de 10 000 francs pour le président de la Confédération¹⁰⁷¹.

Le traitement annuel d'un conseiller fédéral est fixé actuellement par une "Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats"¹⁰⁷² du 6 octobre 1989, basée sur la "loi fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats"¹⁰⁷³ datant du même jour.

Dès 2001, un conseiller fédéral gagne environ 405 000 francs¹⁰⁷⁴. Depuis cette date, les salaires des magistrats n'ont pas été augmenté, mais sont adaptés chaque année au "renchérissement comme les salaires du personnel de la Confédération"¹⁰⁷⁵.

Le président de la Confédération reçoit une indemnité présidentielle non assurée qui est fixée dans le budget¹⁰⁷⁶.

IX. Conclusions

184. *Conclusions au sujet de la composition et du statut du Conseil fédéral de 1848 à nos jours.* Reprenons à titre de conclusions les propos d'Aubert : "Le Conseil fédéral est devenu plus fort que ne l'avaient pensé les hommes de 1848. A vrai dire, ils auraient pu prévoir l'évolution. Si vous confiez les affaires publiques à deux groupes de personnes, cent cinquante députés d'un côté, sept magistrats de l'autre, c'est en vain que vous déciderez de donner la prépondérance aux premiers. Le centre de gravité se déplacera, immanquablement, vers les seconds. Quand il s'agit de mesurer le prestige, le petit nombre l'a toujours emporté sur le grand. (...) Nos conseillers fédéraux (...) tiennent tout naturellement le devant de la scène. (...) Disposant des inépuisables ressources de l'administration, ils ont en général une meilleure connaissance des dossiers que les parlementaires auxquels ils les proposent"¹⁰⁷⁷.

Notre système est construit non seulement sur le droit mais aussi sur un grand nombre d'usages, ce qui a pour conséquence qu'il ne serait que difficilement imitable à l'étranger.

¹⁰⁷⁰FF 1848-1849 I 127.

¹⁰⁷¹Voir Aubert, 1967a p 538 no 1508.

¹⁰⁷²RS 172.121.1.

¹⁰⁷³RS 172.121.

¹⁰⁷⁴Art. 1 al. 1 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 6 octobre 1989 (Etat le 1^{er} juin 2007).

¹⁰⁷⁵Art. 1 al. 2 de cette même ordonnance.

¹⁰⁷⁶Art. 1 al. 5 de la loi fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats (RS 172.121).

¹⁰⁷⁷Aubert, 1975 p. 105-106 no 114.

CHAPITRE III : EQUILIBRE DES DIVERSES COMPOSANTES DE LA SUISSE

Dans ce chapitre, nous essaierons de démontrer que notre gouvernement collégial de sept membres égaux – sous la réserve moindre du Président – permet d'intégrer les diverses composantes de notre pays pluriconfessionnel, plurilingue, dont l'histoire et l'évolution doivent beaucoup à ses cantons empreints de particularismes.

Nous traiterons de l'équilibre géographique (I), de l'équilibre religieux et confessionnel (II), de l'équilibre entre les divers partis politiques (III), de celui entre les hommes et les femmes (IV), avant de conclure (V).

Quant à la représentation des quatre langues nationales, nous renvoyons le lecteur à ce qui aura été écrit sur la répartition géographique.

Par ailleurs, nous prions le lecteur de consulter les annexes XV à XIX.

I. Equilibre géographique

185. *Les conseillers fédéraux zurichois.* Le canton de Zurich a un représentant au Conseil fédéral de 1848 à 1989, sans interruption, bien que, à diverses reprises, son siège se soit vu remis en question¹⁰⁷⁸. C'est l'affaire "Kopp" qui coûtera ce siège aux Zurichois.

Depuis 1995, Zurich a de nouveau un représentant en la personne du socialiste Moritz Leuenberger et en a même un second depuis le début de l'année 2004 ; il s'agit de Christoph Blocher, de l'Union démocratique du centre.

Zurich est ainsi le premier canton à avoir simultanément deux conseillers fédéraux depuis l'abrogation par le constituant de la clause cantonale en février 1999.

Les deux premiers conseillers fédéraux socialistes proviennent de Zurich - il s'agit d'Ernst Nobs (1944-1951) et de Max Weber (1952-1954). Lors de l'introduction de la formule magique, en 1960, un des deux socialistes, Willy Spühler (1960-1970) représente le canton le plus peuplé de Suisse au gouvernement. Puis suivent quatre radicaux : Ernst Brugger (1970-1978), Fritz Honegger (1978-1982), Rudolf Friedrich (1983-1984), Elisabeth Kopp (1984-1989) et, actuellement, comme il a été relevé, un socialiste et un membre de l'Union démocratique du centre.

186. *Les conseillers fédéraux bernois.* Le canton de Berne a toujours eu un représentant au Conseil fédéral de 1848 jusqu'en 1979.

En 1988, Adolf Ogi, membre de l'Union démocratique du centre, reconquiert le siège bernois qu'occupe depuis 2001 Samuel Schmid – inscrit au même parti qu'Adolf Ogi.

En 1979, la section bernoise de l'Union démocratique du centre charge Werner Martignoni de briguer le siège de ce canton au Conseil fédéral. Toutefois, le groupe de ce parti aux chambres fédérales décide de proposer une double candidature au gouvernement fédéral; en effet, la votation interne au parti donne une égalité de voix entre le candidat bernois et un autre candidat, le Grison Léon Schlumpf (1980-1987)¹⁰⁷⁹.

Et l'Assemblée fédérale, chambres réunies, choisit, au premier tour, le candidat de la Suisse orientale.

¹⁰⁷⁸ Altermatt, 1993 p. 53.

¹⁰⁷⁹ Blum Roger ("Leon Schlumpf") in Altermatt, 1993 p. 576.

Aucun ressortissant du Jura bernois n'a jamais été membre du Conseil fédéral.

De 1848 à 1929, tous les magistrats bernois sont membres du parti radical. Mais, dès 1930, date du début de la présence du parti des artisans et bourgeois à l'exécutif fédéral, tous les conseillers fédéraux bernois appartiennent à ce parti, devenu l'Union démocratique du centre. Il s'agit de Rudolf Minger (1930-1940), Eduard von Steiger (1941-1951), Markus Feldmann (1952-1958), Friedrich Traugott Wahlen (1959-1965), Rudolf Gnägi (1966-1979), Adolf Ogi (1988-2001) et, enfin, Samuel Schmid (dès 2001).

Tout cela suggère à Altermatt¹⁰⁸⁰ "que l'Assemblée fédérale, aujourd'hui comme hier, est disposée à reconnaître le poids des grands cantons, en les honorant d'une élection au Conseil fédéral, mais sans faire de cette pratique un dogme intouchable".

187. *Les conseillers fédéraux vaudois*. Le canton de Vaud a constamment eu un représentant au Conseil fédéral depuis 1848, sauf entre 1876-1880, 1945-1947, 1967-1973 et dès 1998. Ces interruptions sont causées, selon les termes d'Urs Altermatt, par des "situations exceptionnelles"¹⁰⁸¹.

En 1875, les Vaudois sont brouillés avec les autres Romands suite aux deux votations sur la révision totale de la constitution fédérale, en 1872 et en 1874.

Ainsi, jusqu'en 1881, le Neuchâtelois Numa Droz (1876-1892) est le seul latin au sein du gouvernement.

En 1944, le chef du Département politique, Pilet-Golaz (1929-1944) - qui avait fait, le 25 juin 1940, un discours contesté et mal reçu par le peuple suisse -, après avoir échoué dans sa tentative de renouveler les relations diplomatiques avec l'Union des républiques socialistes soviétiques, doit démissionner¹⁰⁸².

Il est remplacé par le Neuchâtelois Max Petitpierre (1945-1961).

En 1966, Paul Chaudet, au Conseil fédéral depuis 1955, est contraint de quitter le gouvernement suite à l'affaire des mirages ; le Tessinois Nello Celio (1967-1973) le remplace. Vaud reconquiert son siège avec l'entrée au Conseil fédéral de Georges-André Chevallaz (1974-1983), suivi de Jean-Pascal Delamuraz (1984-1998) qui démissionne pour des raisons de santé.

Depuis lors, aucun Vaudois ne siège dans l'exécutif fédéral et, pour la première fois, l'absence d'un représentant de ce canton n'est pas provoquée par des circonstances exceptionnelles.

Tous les conseillers fédéraux vaudois étaient membres du Parti radical.

188. *Les conseillers fédéraux tessinois*. Le canton du Tessin est représenté au Conseil fédéral de 1848 à 1864 par Stefano Franscini (1848-1857) et par Giovanni Battista Pioda (1857-1864).

Ensuite, et pour longtemps, aucun Tessinois ne siège parmi les sept sages. Cela, essentiellement, pour deux raisons. D'abord parce que les conservateurs-catholiques sont majoritaires à Bellinzone et qu'il faut être radical pour siéger à Berne, cela jusqu'en 1891 en

¹⁰⁸⁰ Altermatt, 1993 p. 53.

¹⁰⁸¹ Altermatt, 1993 p. 53.

¹⁰⁸² Altermatt, 1993 p. 369. "(...) Les Russes rompirent brusquement les contacts en exigeant publiquement, le 4 novembre 1944, que le gouvernement suisse – qui selon eux, avait mené à l'égard de l'URSS une politique profasciste – désavoue ses positions".

Dans le fameux discours, Pilet-Golaz avait défendu une politique de compromis avec le troisième Reich, notamment dans le domaine du commerce et de la finance (Altermatt, 1993 p. 89).

tout cas. Ensuite, parce que les relations entre le canton italophone et les autorités fédérales sont tendues à cette époque¹⁰⁸³.

C'est seulement en 1912 qu'un troisième Tessinois devient conseiller fédéral en la personne de Giuseppe Motta (1912-1940). Ce dernier, décédé en 1940, est remplacé par Enrico Celio (1940-1950), lui aussi Tessinois, qui occupe son siège au Conseil fédéral jusqu'en 1950.

Ces deux élections ont une signification nationale vu le contexte politique général et "favorisent les relations entre groupes linguistiques"¹⁰⁸⁴.

Durant la seconde moitié du siècle, trois Tessinois siègent au Conseil fédéral d'une manière discontinue : Giuseppe Lepori (1955-1959), Nello Celio (1967-1973) et Flavio Cotti (1987-1999). Depuis le 30 avril 1999, le Tessin n'est plus représenté au sein des sept sages.

Tous les conseillers fédéraux tessinois depuis Giuseppe Motta sont membres du parti démocrate-chrétien (ou d'un ancêtre de ce dernier), sauf Nello Celio (1967-1973) qui est radical.

Nous pouvons constater que l'usage veut que le canton du Tessin n'ait pas en permanence un représentant au Conseil fédéral. Certains le déplorent, mais la population de ce canton ne représentant qu'à peine le 5% de la population résidente en Suisse, il nous semble que cette situation est équitable.

189. *Les conseillers fédéraux latins ni vaudois ni tessinois*. Comme déjà relevé, c'est uniquement entre 1876 et 1881 qu'il n'y a qu'un seul latin au Conseil fédéral - le Neuchâtelois Numa Droz.

Hormis cette période, nous trouvons soit deux Romands, soit un Romand et un Tessinois ou, même, deux Romands et un Tessinois.

Du 12 juin 1913 au 12 février 1920, Felix Calonder, originaire des Grisons et dont la langue maternelle est le romanche, siège au Conseil fédéral. Ainsi, de 1917 à 1920, il y a quatre conseillers fédéraux latins.

Cela nous amène à devoir résoudre une question préjudicielle. Dans les cantons bilingues de Berne, Fribourg, du Valais ou des Grisons (trilingue!), faut-il considérer comme latin un conseiller fédéral parlant le dialecte suisse-allemanique comme langue maternelle? A l'évidence, non. Et s'il est bilingue, sur quel critère établir son appartenance linguistique? Il nous semble judicieux de statuer de cas en cas et de tenir compte de quatre facteurs :

- a) la langue parlée avec la mère, le père et la famille ;
- b) la langue dans laquelle s'est effectuée la scolarité ;
- c) la langue de la commune ou de la circonscription dans laquelle le futur conseiller fédéral a commencé en politique.
- d) la langue officielle de sa résidence de fait.

Si ni le français ni l'allemand ne semble prédominer, il nous paraît indiqué de penser que la personne est bilingue.

Tous les conseillers fédéraux bernois sont allemands ; les Fribourgeois Jean-Marie Musy (1920-1934) et Jean Bourknecht (1960-1962) sont romands, alors que Joseph Deiss (1999-2006) est bilingue.

¹⁰⁸³ Altermatt, 1993 p. 62.

¹⁰⁸⁴ Altermatt, 1993 p. 61-62.

Le Valaisan Josef Escher (1950-1954) est alémanique alors que Roger Bonvin (1962-1973) et Pascal Couchepin, élu en 1998 et encore en fonction, sont romands.

En plus de Felix Calonder, les Grisons comptabilisent deux autres conseillers fédéraux, Simeon Bavier (1879-1883) et Leon Schlumpf (1980-1987), qui sont alémaniques.

Au dix-neuvième siècle, nous trouvons systématiquement avec un Vaudois, un Neuchâtelois ou un Genevois - mais jamais un représentant du canton de Fribourg ou du Valais, ces deux derniers cantons ayant appartenu au *Sonderbund*.

Au vingtième siècle, c'est le canton de Neuchâtel qui compte le plus de conseillers fédéraux parmi les cantons latins ni vaudois ni tessinois parce que, dans le pays de Genève, aucun parti n'a le poids politique nécessaire¹⁰⁸⁵.

Ainsi, après le retrait de Gustave Ador, en 1919, plus d'un demi-siècle se passe sans aucun Genevois. Mais ce canton a, dès 1993, de nouveau un représentant parmi les sept sages, Ruth Dreifuss (1993-2002) puis Micheline Calmy-Rey (dès 2003).

A l'heure où nous écrivons ces lignes, deux Romands, mais aucun Vaudois, siègent au Conseil fédéral - il s'agit de Pascal Couchepin, Valaisan, en fonction depuis 1998, et de Micheline Calmy-Rey, dont nous venons de parler.

Pascal Couchepin est le premier radical valaisan à accéder au poste de conseiller fédéral alors que ses prédécesseurs valaisans faisaient tous partie du parti démocrate-chrétien ou d'un des ancêtres de ce dernier.

Le seul canton latin à n'avoir jamais eu de conseiller fédéral est celui du Jura qui, sans conteste, est un cas particulier puisqu'il n'est entré dans la Confédération qu'en 1979.

C'est dans le canton de Neuchâtel que le rapport entre le nombre de conseillers fédéraux et la population résidente est le plus élevé.

Ce canton a fourni trois des onze conseillers fédéraux socialistes [Pierre Graber (1970-1978), Pierre Aubert (1978-1987) et René Felber (1988-1993)] et ces trois magistrats ont toujours dirigé notre politique étrangère.

190. *Les conseillers fédéraux de la Suisse nord-occidentale*. Cette partie de la Suisse comprenant les cantons de Bâle, de Soleure et d'Argovie, est représentée gouvernement fédéral de 1848 à 1911, de 1912 à 1947 et de 1960 à 1995¹⁰⁸⁶.

Parfois, même, deux conseillers fédéraux proviennent de ce même bassin.

Actuellement, la Suisse nord-occidentale ne compte aucun conseiller fédéral.

Notons que parmi ces cantons, c'est celui de Soleure qui totalise le plus de conseillers fédéraux, à savoir six [Josef Munzinger (1848-1855), Bernhard Hammer (1876-1890), Hermann Obrecht (1935-1940), Walther Stampfli (1940-1947), Willi Ritschard (1974-1983) et Otto Stich (1984-1995)] - alors que le canton d'Argovie, deux fois plus peuplé, n'en compte que cinq ! [Friedrich Frey-Herosé (1848-1866), Emil Welti (1867-1891), Edmund Schulthess (1912-1935), Hans Schaffner (1961-1969) puis Doris Leuthardt (depuis 2006)] et que les deux Bâles n'en ont que trois [Emil Frey (1891-1897) de Bâle-Campagne, Ernst Brenner (1897-1911) et Hans Peter Tschudi (1960-1973) de Bâle-Ville].

Cela s'explique par le fait que le canton de Soleure n'a pas fait partie du *Sonderbund*, bien que catholique, et qu'il est donc facile d'y trouver des radicaux qui ne sont pas protestants.

D'ailleurs, sur treize conseillers fédéraux de cette partie de la Suisse, dix appartiennent au parti radical et trois au parti socialiste, mais aucun n'est un adhérent du parti démocrate-chrétien ou de l'Union démocratique du centre.

¹⁰⁸⁵ Altermatt, 1993 p. 56.

¹⁰⁸⁶ Aubert, 1967a p. 534 no 1493.

Les trois magistrats socialistes sont Hans Peter Tschudi de Bâle-Ville, Willi Ritschard et Otto Stich, tous les deux de Soleure.

191. *Les conseillers fédéraux de la Suisse orientale.* Sauf entre 1960 et 1972, on trouve toujours au moins un conseiller fédéral d'un des cantons de Schaffhouse, de Thurgovie, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Saint-Gall, de Glaris ou des Grisons, parfois même deux.

Le canton des Grisons est représenté au Conseil fédéral par Simeon Bavier (1879-1883), Felix Calonder (1913-1920) et Léon Schlumpf (1980-1987); seul le second est d'origine rhéto-romanche et aucun des deux autres ne provient d'une région italophone¹⁰⁸⁷.

C'est Saint-Gall, avec ses cinq conseillers fédéraux, qui est le mieux représenté [Wilhelm Matthias Näff (1848-1875), Arthur Hoffmann (1911-1917), Karl Kobelt (1941-1954), Thomas Holenstein (1955-1959) et Kurt Furgler (1972-1986)].

De 1987 à 1999, c'est Arnold Koller, Appenzellois des Rhodes-Intérieures, qui occupe le fauteuil généralement dévolu à la Suisse orientale. Puis de 1999 à 2003, l'Etat fédéré le moins peuplé de Suisse est de nouveau représenté au Conseil fédéral en la personne de Ruth Metzler, troisième femme qui accède au Conseil fédéral et qui n'est pas réélue le 10 décembre 2003.

Le canton de Glaris a eu un représentant au gouvernement fédéral de 1876 à 1878 en la personne de Joachim Heer.

Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz, radical d'Appenzell Rhodes-Extérieures, est membre du Conseil fédéral depuis le 1^{er} janvier 2004.

Tous les conseillers fédéraux de Suisse orientale appartiennent soit au parti radical soit au parti démocrate-chrétien, le Grison de l'Union démocratique du centre Léon Schlumpf faisant exception.

192. *Les conseillers fédéraux de la Suisse centrale.* Parmi les sept premiers conseillers fédéraux, aucun ne représente la Suisse centrale – cet ensemble comprenant, ici, les cantons d'Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Lucerne et Zoug.

Uri, Schwyz et Nidwald n'ont d'ailleurs jamais eu de ministre fédéral; Obwald s'est vu représenté de 1960 à 1971 par Ludwig von Moos et Zoug de 1934 à 1959 par Philipp Etter et de 1974 à 1982 par Hans Hürlimann, tous trois démocrates-chrétiens.

Constatons aussi que sur les huit conseillers fédéraux de la Suisse centrale, cinq proviennent du canton de Lucerne [Josef Martin Knüsel (1855-1875), Josef Zemp (1892-1908), Josef Anton Schobinger (1908-1911), Alphons Egli (1983-1986) et Kaspar Villiger (1989-2003)], deux de Zoug et un d'Obwald et que, exceptés Josef Martin Knüsel et Kaspar Villiger, tous les autres magistrats sont démocrates-chrétiens.

Nous ajouterons enfin que le canton de Schwyz est le plus grand canton - du point de vue démographique - à ne compter aucun conseiller fédéral.

Actuellement, la Suisse centrale n'a aucun conseiller fédéral.

Examinons succinctement l'équilibre religieux et confessionnel.

¹⁰⁸⁷ Altermatt, 1993 p. 62.

II. Equilibre religieux et confessionnel

193. *La religion ou la confession des conseillers fédéraux.* Nous examinerons très brièvement cette question qui revêt une grande importance au début de l'histoire de l'Etat fédéral, mais qui a perdu "progressivement de sa force explosive"¹⁰⁸⁸.

En 1848, parmi les sept magistrats, deux sont de confession catholique (Josef Munzinger et Stefano Franscini) et, par la suite, s'instaure la formule de cinq protestants et de deux catholiques¹⁰⁸⁹.

Elle entraîne une sous-représentation catholique et, en plus, pendant le *Kulturkampf*, elle n'est même pas toujours respectée.

En 1891, avec la fin de l'hégémonie radicale et l'entrée d'un représentant conservateur-catholique au Conseil fédéral, la question confessionnelle s'apaise.

Cette tendance est encore renforcée, en 1920, avec l'arrivée d'un second représentant de ce parti.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la sécularisation progressive fait définitivement de la confession une question secondaire.

Remarquons néanmoins que Ruth Dreifuss, conseillère fédérale de 1993 à 2003, a une ascendance juive¹⁰⁹⁰.

Etudions l'équilibre entre les divers partis politiques qui constitue une des particularités de notre système politique.

III. Equilibre entre les divers partis politiques

194. *Introduction.* Au début de notre Etat fédéral, il n'existe aucun parti organisé comme nous les connaissons aujourd'hui¹⁰⁹¹. Ce n'est qu'à partir de la fin des années 1870 que certains groupes parlementaires se constituent (en 1878, le groupe radical-démocratique; en 1882, le groupe conservateur-catholique; en 1893, le groupe libéral-démocratique et, en 1911, le groupe socialiste¹⁰⁹²) et que des partis structurés apparaissent.

Les socialistes se constituent en parti, au niveau fédéral, en 1888¹⁰⁹³ et les radicaux font de même en 1894¹⁰⁹⁴.

En 1912, les catholiques-conservateurs se rassemblent en parti conservateur de Suisse et gardent ce nom jusqu'en 1956, puis ils répondent à l'appellation de parti conservateur-chrétien-social¹⁰⁹⁵, avant de devenir, en 1970, le parti démocrate-chrétien (PDC).

La création du parti de l'Union démocratique du centre (UDC) date de 1971, lorsque le parti des paysans, artisans et bourgeois (PAB) et le parti démocrate fusionnent. Le PAB, composé surtout d'anciens radicaux, voit le jour vers la fin de la grande guerre dans les cantons de Zurich et de Berne, mais n'est fondé au plan suisse qu'en 1937¹⁰⁹⁶. Cependant, la section bernoise de ce parti compte, dès 1929, un représentant au Conseil fédéral en la personne de Rudolf Minger.

¹⁰⁸⁸ Altermatt, 1993 p. 65. Pour plus de développements au sujet du partage confessionnel et religieux des fauteuils gouvernementaux, voir Altermatt, 1993 p. 62-65.

¹⁰⁸⁹ Altermatt, 1993 p. 62.

¹⁰⁹⁰ Altermatt, 1993 p. 65.

¹⁰⁹¹ Voir Altermatt, 1993 p. 46.

¹⁰⁹² Altermatt, 1993 p. 46.

¹⁰⁹³ Altermatt, 1993 p. 46.

¹⁰⁹⁴ Altermatt, 1993 p. 46.

¹⁰⁹⁵ Voir documentation interne du PDC.

¹⁰⁹⁶ Voir documentation interne à l'UDC.

Le parti démocrate, présent avant tout à Glaris (dès le siècle passé) et aux Grisons (dès la fin de la première guerre mondiale), représente lui aussi une dissidence par rapport au parti radical.

195. *La prépondérance radicale*. Jusqu'en 1891 y compris, tous les conseillers fédéraux proviennent de la famille radicale-libérale; cependant, il faut remarquer qu'à cette époque les radicaux et les libéraux sont divisés en diverses tendances, notamment une gauche radicale et un centre libéral¹⁰⁹⁷.

Ainsi, les députés de ces deux partis veulent punir leurs anciens adversaires du *Sonderbund*, les catholiques-conservateurs, qui sont minoritaires dans les deux conseils, mais qui essaient, dès 1863, de placer un des leurs au Conseil fédéral¹⁰⁹⁸.

Depuis 1874, grâce à la révision totale de la constitution fédérale, qui introduit entre autres innovations le droit pour trente mille citoyens ou huit cantons d'exiger un référendum pour les lois et arrêtés de portée générale, les catholiques-conservateurs réussissent à bloquer le régime politique suisse en demandant souvent des votations¹⁰⁹⁹. Cela oblige les députés radicaux et libéraux à faire des concessions. Ainsi, les catholiques-conservateurs peuvent obtenir un siège au Conseil fédéral dès 1892, après s'être déjà vus, auparavant, attribuer un fauteuil de juge fédéral et la présidence du Conseil national¹¹⁰⁰.

A partir de 1913, un seul Romand siège parmi les sept sages, les députés francophones n'ayant pas pu se mettre d'accord sur un même candidat pour un deuxième siège. Pendant la première guerre mondiale, la Suisse est divisée : d'un côté, on trouve la Suisse allemande, plutôt favorable aux Empires centraux, et, de l'autre côté, la Suisse latine, plus proche de l'Entente.

En 1917, le conseiller fédéral Arthur Hoffmann transmet des informations secrètes au gouvernement russe pour permettre une paix séparée entre l'Allemagne et la Russie¹¹⁰¹. En agissant ainsi, il viole la neutralité et le principe de la collégialité.

Il est contraint de démissionner¹¹⁰².

C'est alors qu'il est décidé de remplacer Hoffmann par un Romand pour rétablir la confiance dans le Conseil fédéral et réconcilier Romands et Alémaniques. C'est le libéral genevois Gustave Ador qui est élu au premier tour par 168 voix sur 219 bulletins rentrés¹¹⁰³. En effet, les radicaux avaient décidé de soutenir cette candidature libérale.

Ainsi nous avons pendant trente mois (plus précisément du 26 juin 1917 au 31 décembre 1919) cinq radicaux, un catholique-conservateur et un libéral au Conseil fédéral¹¹⁰⁴.

Par la suite, de 1920 à 1929, cinq radicaux et deux PDC siègent au Conseil fédéral.

Après la première guerre mondiale, deux événements obligent les radicaux à accepter la présence de deux démocrates-chrétiens.

D'abord, en 1918, les partis bourgeois craignent une extension de la vague révolutionnaire qui embrase l'Europe. Les socialistes suisses ayant favorisé la grève générale, il s'agit de faire bloc contre eux. Ensuite, en 1919, le Conseil national est élu pour la première fois selon le système électoral de la proportionnelle à la plus forte moyenne qui remplace celui de la

¹⁰⁹⁷ Altermatt, 1993 p. 46.

¹⁰⁹⁸ Altermatt, 1993 p. 46-48.

¹⁰⁹⁹ Altermatt, 1993 p. 48.

¹¹⁰⁰ Altermatt, 1993 p. 48.

¹¹⁰¹ Ruffieux, 1974 p. 44ss.

¹¹⁰² Pour plus de détails au sujet de l'affaire Hoffmann, voir ci-dessus no 161.

¹¹⁰³ Ruffieux, 1974 p. 44ss, Aubert, 1967a p. 535 no 1497, Altermatt, 1993 p. 30.

¹¹⁰⁴ Walter François ("Gustave Ador") in Altermatt, 1993 p. 334.

majoritaire plurinomiale à deux tours. Les radicaux perdent quarante-six sièges au Conseil national¹¹⁰⁵.

En 1929, le parti agrarien obtient un siège au gouvernement fédéral.

Ainsi, de 1930 à 1943, la composition du Conseil fédéral est la suivante : quatre radicaux, deux démocrates-chrétiens et un agrarien.

Altermatt constate qu'"ainsi se dessinait un bloc bourgeois antisocialiste, où voisinaient radicalisme, catholicisme politique et paysannerie réformée"¹¹⁰⁶.

Et le "rapport final de la commission indépendante d'experts Suisse – Seconde guerre mondiale" affirme "qu'en 1940, lors de quatre élections complémentaires au Conseil fédéral, les candidatures socialistes furent rejetées, la politique extérieure, le rapport au voisin allemand n'y fut pas étrangère"¹¹⁰⁷.

196. *L'élection d'un socialiste et le cheminement vers la formule magique*. A partir de 1944, un socialiste siège à l'exécutif fédéral en la personne d'Ernest Nobs.

En fait, dès 1929, à plusieurs reprises, le groupe socialiste avait tenté d'obtenir un fauteuil ministériel.

C'est seulement peu avant la seconde guerre mondiale, face à la montée des périls fascistes et stalinien et lorsque le parti socialiste accepte une ligne sociale-démocrate avec la "paix du travail" et l'adhésion à la défense nationale que les partis bourgeois décident de soutenir un candidat de gauche.

En 1938, le candidat socialiste, Emil Klöti, échoue de peu; ce n'est qu'après le renouvellement intégral du Conseil national, en 1943, qu'un candidat non bourgeois accède pour la première fois au Conseil fédéral¹¹⁰⁸.

De 1944 à 1953, le Conseil fédéral est donc constitué de trois radicaux, deux conservateurs, un agrarien et un socialiste; dès lors, pour la première fois, les radicaux n'ont plus la majorité absolue dans l'exécutif.

Pour la première fois aussi, les quatre partis qui incarnent la formule quadripartite sont représentés au gouvernement fédéral¹¹⁰⁹.

En 1953, Max Weber, successeur d'Ernest Nobs, démissionne suite à un désaveu populaire au sujet d'une loi sur les finances. C'est alors que le parti socialiste renonce à présenter un candidat; pourtant, ce parti désire avoir deux conseillers fédéraux. Ainsi, en 1954, quatre

¹¹⁰⁵ Ruffieux, 1974 p. 74.

¹¹⁰⁶ Altermatt, 1993 p. 49.

¹¹⁰⁷ 2002 p. 59. Voici un autre extrait de ce rapport au sujet de la composition du Conseil fédéral pendant ces années si difficiles et si dramatiques : "La culture politique des années de crise et de guerre fut marquée, dans son ensemble, par une tendance à l'autoritarisme. Cela se reflète, au niveau des partis, dans la composition du Conseil fédéral : (...) les catholiques conservateurs s'étaient vu offrir une double représentation en 1919 (...) avec l'élection de magistrats de la droite nationaliste, Giuseppe Motta et Jean-Marie Musy (remplacé dès 1934 par Philipp Etter). Le siège attribué au nouveau parti agrarien (PAB) fut occupé dès 1929 par Rudolf Minger, puis dès 1941 par le juriste bernois Eduard von Steiger qui renforça l'aile droite du Conseil fédéral. Le successeur de Minger au Département militaire fédéral, le radical Karl Kobelt, en fonction depuis 1941, est plus difficile à classer sur l'échiquier politique, de même que le catholique conservateur Enrico Celio, qui succéda en 1940 à Motta. Ils peuvent être situés au centre. Le Conseil fédéral des années de guerre, et en particulier celui de 1940, n'était pas divisé sur les questions importantes : il prit ses décisions à l'unanimité. Le Zurichois Ernst Wetter et le Vaudois Pilet-Golaz appartenaient à l'aile droite du parti radical ; Hermann Obrecht et Walther Stampfli, deux radicaux soleurois qui se succédèrent à la tête du Département de l'économie publique, appartenaient à l'aile réformatrice de la bourgeoisie" (Rapport final de la Commission indépendante d'experts Suisse - Seconde Guerre Mondiale, 2002 p. 72).

¹¹⁰⁸ Aubert, 1967a p. 534 no 1495.

¹¹⁰⁹ Aubert, 1967a p. 534 no 1495, Altermatt, 1993 p. 49.

radicaux, deux démocrates-chrétiens et un agrarien¹¹¹⁰, c'est-à-dire la même situation qu'entre 1930 et 1943, composent le gouvernement fédéral. En conséquence, les radicaux possèdent, pendant l'année 1954, de nouveau la majorité absolue au Conseil fédéral.

Mais cette configuration ne dure qu'une année. Lors de la triple élection partielle de décembre 1954, les socialistes soutiennent, habilement, un troisième candidat membre du parti conservateur de Suisse¹¹¹¹.

Dès lors, on a, de 1955 à 1959, trois radicaux, trois démocrates-chrétiens et un agrarien. Dès 1955, les radicaux perdent ainsi la majorité absolue au sein des sept magistrats.

197. *La formule magique*. En 1959, il faut élire quatre nouveaux conseillers fédéraux. Les socialistes se déclarent prêts à revenir au gouvernement.

C'est ainsi qu'on en vient à une représentation proportionnelle des quatre plus grands partis de Suisse, qu'on appelle "formule quadripartite" ou "formule magique"¹¹¹². Celle-ci implique qu'il y ait au sein du Conseil fédéral deux radicaux, deux démocrates-chrétiens, deux socialistes et un agrarien.

Ce nouveau système représente une "petite révolution" puisque le parti socialiste passe ainsi du statut de parti d'opposition à celui de parti gouvernemental. Dès ses débuts, il place ce parti devant un choix délicat.

Après avoir incarné pendant plus d'un demi-siècle l'opposition, une certaine duplicité pourrait lui être reprochée¹¹¹³.

Dès les débuts de la formule magique, d'aucuns considèrent notre système de gouvernement comme figé, bloqué. Dès lors, l'opposition se fait plutôt par l'initiative populaire et le référendum législatif.

Aux élections au Conseil fédéral survenues pendant la fin de la guerre froide, c'est surtout l'Alliance des indépendants, petite formation politique de centre-gauche qui cherche à remettre en cause la "formule magique", notamment, en 1989, lorsqu'une représentante de ce parti, la Zurichoise Monika Weber, pose sa candidature¹¹¹⁴.

Dans les années quatre-vingt, la jeune génération du parti socialiste tente de quitter le gouvernement¹¹¹⁵, mais les coups de boutoir les plus forts contre la "formule quadripartite" datent des années nonante et de la décennie en cours.

En octobre 1999, lors du renouvellement du Conseil national et de celui d'une partie des conseillers aux Etats, l'Union démocratique du centre reçoit plus de suffrages et un siège de plus que les démocrates-chrétiens (52 contre 51 dans les deux chambres).

C'est alors qu'elle exige un second siège au Conseil fédéral. Christoph Blocher, homme politique zurichois bien connu pour ses positions contre l'ouverture de la Suisse à l'Europe et au monde et pour sa xénophobie, pose sa candidature.

Remarquons que ce parti est divisé entre une aile modérée – à laquelle appartient le Conseiller fédéral Adolf Ogi –, représentée par les sections de Suisse romande, du canton de Berne et des Grisons, et une aile dure formée des sections des autres cantons et emmenée par Christoph Blocher.

¹¹¹⁰ Aubert, 1967a p. 535 no 1497, Altermatt, 1993 p. 49-50.

¹¹¹¹ Aubert, 1967a p. 534 no 1495.

¹¹¹² Aubert, 1967a p. 534-535 no 1496, Altermatt, 1993 p. 50.

¹¹¹³ Aubert, 1967a p. 535 no 1498.

¹¹¹⁴ Altermatt, 1993 p. 51.

¹¹¹⁵ Altermatt, 1993 p. 51.

Cette perspective effarouche les autres partis gouvernementaux, dont notamment les socialistes que le politicien zurichois prend pour cible en déclarant vouloir occuper un des deux fauteuils. En fin de compte, les sept conseillers fédéraux en charge sont réélus. C'est uniquement contre les deux candidats socialistes, Ruth Dreifuss et Moritz Leuenberger, membres du gouvernement depuis respectivement 1993 et 1995, que Christoph Blocher obtient un nombre substantiel de voix.

Au premier tour de scrutin, sur 235 bulletins valables, Ruth Dreifuss en obtient 148 contre 58 à Christoph Blocher¹¹¹⁶ et, également lors du premier tour de scrutin, Moritz Leuenberger compte 154 contre 58 à Christoph Blocher¹¹¹⁷.

198. *La fin de la formule magique.* Lors du dernier renouvellement intégral du Conseil national et d'une partie des membres de la chambre des cantons, le 19 octobre 2003, un véritable séisme politique se produit en ce sens que l'Union démocratique du centre devient le parti le plus représenté à la chambre du peuple et à l'Assemblée fédérale, chambres réunies, et que les partis radicaux et démocrates-chrétiens y perdent respectivement 11 et 7 députés, le parti socialiste totalisant 4 sièges de plus qu'en 1999 dans les deux conseils. Après cette défaite cuisante du centre et cette victoire des extrêmes, l'Union démocratique du centre revendique un second conseiller fédéral, revendication qui débouche, le 10 décembre 2003, sur l'éviction de la conseillère fédérale sortante Ruth Metzler (nos 148 et 155) et sur l'élection de son chef, Christoph Blocher.

Commentons ces événements. S'agit-il de la continuation de la formule magique selon un autre paradigme ou doit-on considérer que la formule magique est enterrée ?

Pour nous, la formule magique n'existe plus. Cela, d'abord parce que les fondements de cette formule, les ingrédients, ont changé. Il n'est pas indifférent pour n'importe quel gouvernement qui subit un remaniement de voir succéder à un centriste un membre d'un parti nationaliste, xénophobe et ultra-libéral ! Cela vaut bien sûr *a fortiori* pour nos conseillers fédéraux qui partagent chacun une parcelle du pouvoir exécutif suprême de notre Etat fédéral. Notre second argument est que les commettants et partenaires du gouvernement, les parlementaires, sont plus polarisés.

PRD : Parti radical-démocratique

L : Parti libéral-démocratique

PDC : Parti démocrate-chrétien

UDC : Union démocratique du Centre

PSS : Parti socialiste suisse

	PRD	PDC	L	UDC	PSS
1848-1891	7 ¹¹¹⁸				
1892-1916	6	1			
1917-1919	5	1	1		
1920-1929	5	2			
1930-1943	4	2		1	
1944-1953	3	2		1	1
1954	4	2		1	
1955-1959	3	3		1	
1960-2003	2	2		1	2
2004	2	1		2	2

¹¹¹⁶BO CN 1999 2687.

¹¹¹⁷BO CN 1999 2688.

¹¹¹⁸En fait, il peut aussi s'agir de libéraux appartenant à la famille radicale-libérale.

Examinons maintenant la trop faible participation des femmes à notre gouvernement fédéral.

IV. Equilibre entre les hommes et les femmes

199. *Le début des femmes au Conseil fédéral.* Pour commencer, voyons ce que dit Urs Altermatt dans le "Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux", édité en 1993¹¹¹⁹: "En 1971, douze femmes faisaient pour la première fois leur entrée aux Chambres fédérales. En 1979, le nombre des conseillères aux Etats et des conseillères nationales avait doublé. En 1976, Elisabeth Blunschy-Steiner, démocrate-chrétienne de Schwyz, fut élue à la présidence du Conseil national. Même si, à la fin des années 1970, la progression politique des femmes subit un coup d'arrêt, la question d'une représentation féminine équitable ne cessa pas d'être à l'ordre du jour. En 1991 les femmes fournirent 32,6% des candidatures au Conseil national, mais elles ne conquièrent que 17,5% des sièges, soit 35 sur 200. Sur le plan cantonal, les femmes parvinrent à remporter d'importants succès. En 1983, la Zurichoise Hedi Lang fut la première femme élue dans un Conseil d'Etat. Il semblait donc que, pour le Conseil fédéral également, la brèche était ouverte.

En décembre 1983, il s'agit de remplacer le conseiller fédéral socialiste Willi Ritschard et le radical Georges-André Chevallaz. Les socialistes proposèrent la conseillère nationale zurichoise Lilian Uchtenhagen, première candidate officielle au Conseil fédéral. Dans les groupes parlementaires bourgeois, Mme Uchtenhagen ne plaisait pas à grand monde. Le débat tournait, à mots couverts, autour des aptitudes personnelles de la candidate. Le 7 décembre, l'Assemblée fédérale, par 124 voix, élisait le socialiste soleurois Otto Stich. Lilian Uchtenhagen, dont la candidature avait été soutenue par le groupe parlementaire de l'Alliance des indépendants et du parti évangélique de la Suisse, obtint 96 voix. Dans de nombreux milieux, les femmes ressentirent cette nomination manquée comme une marque de discrimination. L'Association suisse pour les droits de la femme regretta que les parlementaires "n'aient malheureusement pas su comprendre les signes des temps".

Pour remplacer le radical Georges-André Chevallaz, son parti présenta, comme candidat officiel, le Vaudois Jean-Pascal Delamuraz. Le groupe parlementaire de l'Alliance des indépendants, qui s'était prononcé pour une représentation féminine au Conseil fédéral, proposa la Genevoise Monique Bauer-Lagier, conseillère aux Etats libérale, qui cependant déclina l'offre immédiatement. Jean-Pascal Delamuraz obtint 130 voix au premier tour ; Monique Bauer-Lagier en recueillit tout de même 34 ; un peu moins, certes, que le candidat "sauvage" de Genève, le radical Robert Ducret.

Un an plus tard, le 2 octobre 1984, intervint une nouvelle élection au Conseil fédéral, à la suite de la démission surprise du radical zurichois Rudolf Friedrich. Toute l'affaire de l'élection manquée de Lilian Uchtenhagen pressait moralement les radicaux de présenter une femme. Finalement leur parti s'entendit sur une double candidature, celle de la conseillère nationale Elisabeth Kopp (Zurich) et celle du conseiller national et président du parti Bruno Hunziker (Argovie). Tandis que les socialistes soutenaient officiellement la candidature d'Elisabeth Kopp, les autres groupes parlementaires laissèrent à leurs membres la liberté de vote. Quand bien même Elisabeth Kopp, à cause de son mari, était prise sous le feu de la critique publique, elle triompha dès le premier tour en recueillant 124 voix. Bruno Hunziker, lui obtint 95 suffrages. Les femmes avaient enfin leur représentante au Conseil fédéral. La Commission fédérale pour les questions féminines exprima sa joie dans un communiqué : "Avec l'élection d'Elisabeth Kopp, la représentation des femmes de notre pays au plus haut

¹¹¹⁹Voir aussi l'annexe XIX.

niveau des autorités fédérales, représentation qu'on réclamait depuis longtemps, est devenue réalité". De très nombreux commentateurs saluèrent dans cette élection une véritable "percée" : "Il est tout à fait clair que le parlement a voulu se délivrer lui-même de cette "pression" si souvent évoquée".

Une seule femme au Conseil fédéral, cela ne correspondait guère, cependant, à une représentation proportionnelle des sexes dans notre pays. Le 10 décembre 1986, lorsqu'il s'agit d'élire les successeurs des conseillers fédéraux radicaux Kurt Furgler (sic !) et Alphonse Egli, l'Alliance des indépendants, les Verts, ainsi que les POCH, le Parti du travail et le Parti socialiste autonome s'employèrent vigoureusement à proposer une nouvelle candidature féminine.

La candidate était cette fois la conseillère nationale lucernoise Judith Stamm, qui se dit intéressée par le poste, mais n'avait aucune chance à l'intérieur de son groupe parlementaire. Avec l'élection d'Arnold Koller et de Flavio Cotti, on en resta donc à une représentation féminine unique au Conseil fédéral. Judith Stamm obtint 49 voix, puis 33, ce qui représente tout de même un honnête succès d'estime.

Lorsqu'on élut le successeur du socialiste Pierre Aubert, le 9 décembre 1987, son parti proposa René Felber. Cette fois, les constellations n'étaient pas favorables à l'élection d'une deuxième femme au Conseil fédéral. La candidate qui pouvait entrer en ligne de compte, la conseillère aux Etats vaudoise Yvette Jaggi, venait du même canton que le conseiller fédéral Delamuraz. Le même jour, on élisait le successeur de Leon Schlumpf (Union démocratique du centre). A nouveau le candidat officiel fut un homme : Adolf Ogi, élu au second tour. Au premier tour, la conseillère d'Etat bernoise Leni Robert, représentante des Verts, obtint dix-sept voix.

La question féminine devint aiguë dans les années 1988-1989, avec l'affaire Kopp. Le 12 janvier 1989, la conseillère fédérale Elisabeth Kopp démissionna de son poste, avec effet immédiat. De nombreux commentateurs estimèrent que sa chute serait néfaste à la cause des femmes. Beaucoup redoutèrent que cette affaire ne gâche les chances féminines lors de futures élections au Conseil fédéral.

Les premières conséquences se firent déjà sentir au moment de l'élection du successeur d'Elisabeth Kopp, le 1^{er} février 1989. Au premier rang des ministrables, les deux conseillères nationales zurichoises Vreni Spoerri et Lili Nabholz renoncèrent à se porter candidates. L'Alliance des indépendants, en revanche, proposa la conseillère aux Etats zurichoise Monika Weber. Cette candidature fut soutenue par les Verts et par les conseillers nationaux du parti évangélique. Finalement ce ne fut pas Monika Weber qui l'emporta, mais le candidat radical officiel, Kaspar Villiger. La conseillère aux Etats zurichoise obtint tout juste 33 voix, 19 suffrages se portant sur Lilian Uchtenhagen.

Après la démission de René Felber (Parti socialiste), début 1993, la question d'une candidature féminine se posa aux socialistes avec une nouvelle acuité. Le 13 février 1993, le comité du parti désigna la conseillère nationale et syndicaliste genevoise Christiane Brunner. Six jours plus tard, le groupe parlementaire socialiste soutint également Mme Brunner, plaçant le conseiller d'Etat et conseiller national neuchâtelois Francis Matthey au second rang. Des lettres anonymes qui s'en prenaient à la sphère privée de Mme Brunner déclenchèrent de vifs débats qui lui valurent le soutien de la grande majorité des médias. Sa situation fut plus difficile au parlement : de nombreux députés bourgeois lui reprochaient aussi bien le contenu que le style de politique. Le 3 mars 1993, Christiane Brunner fut surclassée par le neuchâtelois Matthey qui l'emporta au second tour. L'élection resta cependant en suspens, Matthey, poussé par son groupe parlementaire, ayant demandé un délai de réflexion de sept jours.

Le mouvement des femmes se mobilisa pour Christiane Brunner. Après des journées chargées de tension, le groupe socialiste se décida pour une double candidature féminine, Christiane

Brunner et Ruth Dreifuss. Quant Matthey eut officiellement renoncé à son élection le lendemain 10 mars, la voie fut libre pour une conseillère fédérale. Les bourgeois, qui avaient sous-estimé le poids politique de la volonté des femmes au cours de la première journée d'élections, firent des concessions qui permirent à la nouvelle candidate Ruth Dreifuss de l'emporter au troisième tour. Cette élection eut un tel retentissement populaire qu'au cours des élections cantonales du printemps 1993 la proportion de femmes s'accrut massivement. Dès lors, la question de la représentation féminine au Conseil fédéral n'est de loin pas close"¹¹²⁰.

Voilà où en est la question du nombre de femmes au sein de notre gouvernement fédéral en 1993.

200. *La problématique des femmes au Conseil fédéral depuis 1993*. Le 27 septembre 1995, lors du remplacement du second conseiller fédéral socialiste Otto Stich, son parti propose le zurichois Moritz Leuenberger qui est élu. Cependant, la zurichoise Vreni Spoerry, conseillère aux Etats radicale, obtient 65 suffrages lors du premier tour, 45 voix au deuxième tour et 21 voix lors du troisième tour alors qu'une autre femme, la bernoise Gret Haller, candidate "sauvage" du Parti socialiste ne comptabilise que 15 voix au premier tour¹¹²¹.

En 1998, après la démission du conseiller fédéral radical Jean-Pascal Delamuraz, le parti radical, le parti socialiste et le parti démocrate-chrétien soutiennent officiellement la double candidature Christiane Langenberger et Pascal Couchepin. Finalement, Christiane Langenberger, plus à gauche, se voit éliminée au cinquième tour par 92 voix contre 146 au Valaisan¹¹²².

En 1999, suite aux démissions des deux conseillers fédéraux démocrates-chrétiens Arnold Koller et Flavio Cotti, l'occasion est toute trouvée pour faire élire une deuxième femme au Conseil fédéral. Le parti démocrate-chrétien, le parti radical, le parti socialiste et les Verts soutiennent les conseillères d'Etat Ruth Metzler et Rita Roos. Le 11 mars 1999, l'Appenzelloise des Rhodes-Intérieures et démocrate-chrétienne Ruth Metzler est élue conseillère fédérale au quatrième tour¹¹²³. Pour la première fois dans l'histoire de l'Etat fédéral, deux femmes siègent en même temps au Conseil fédéral, l'autre magistrate étant la conseillère fédérale Ruth Dreifuss, élue en 1993. Le même jour, l'Assemblée fédérale, chambres réunies, élit le démocrate-chrétien fribourgeois Joseph Deiss comme 104^{ème} conseiller fédéral ; aucune femme n'a prétendu concurrencer le candidat de ce canton.

Le 6 décembre 2000, lorsqu'il s'agit de désigner un remplaçant au conseiller fédéral Adolf Ogi, membre de l'Union démocratique du centre, démissionnaire, ce dernier parti propose la candidature de la conseillère d'Etat Rita Fuhrer et du conseiller d'Etat Roland Eberle¹¹²⁴. Il faut six tours de scrutin pour faire élire le bernois Samuel Schmid au Conseil fédéral, ce dernier, membre de l'Union démocratique du centre, ayant été préféré aux candidats officiels¹¹²⁵.

Le 4 décembre 2002, après la démission de la première femme socialiste ayant accédé à notre gouvernement fédéral, Ruth Dreifuss, le parti socialiste propose deux femmes, à savoir la conseillère d'Etat fribourgeoise Ruth Luthi et la conseillère d'Etat genevoise Micheline Calmy-Rey qui sera élue au cinquième tour en totalisant 131 voix contre 68 à la

¹¹²⁰ Altermatt, 1993 p. 65-68.

¹¹²¹ BO CN 1995 2761.

¹¹²² BO CN 1998 842.

¹¹²³ BO CN 1999 619.

¹¹²⁴ Le groupe des Verts propose la conseillère nationale Cécile Bühlmann.

¹¹²⁵ BO CN 2000 1621.

Fribourgeoise. Micheline Calmy-Rey et Ruth Metzler seront les deux femmes à siéger au gouvernement en 2003¹¹²⁶.

Nous avons déjà mentionné qu'avec la nouvelle physionomie des chambres depuis le renouvellement du Conseil national et d'une partie du Conseil des Etats, en octobre 2003, la conseillère fédérale démocrate-chrétienne Ruth Metzler s'est vu évincée, dès le 1^{er} janvier 2004, du gouvernement au profit de Christoph Blocher alors que tous les autres conseillers fédéraux en place sont réélus (nos 148, 155 et 198). Nous avons également relevé que le siège vacant laissé à la fin 2003 par Kaspar Villiger n'a pas été repourvu par une femme. Ainsi, du début de l'année 2004 jusqu'en 2006, l'unique ministre féminine à siéger au Conseil fédéral est la socialiste genevoise Micheline Calmy-Rey, cheffe du Département des affaires étrangères.

Suite à la démission du seul conseiller fédéral démocrate-chrétien depuis la non-reconduction de Ruth Metzler, Joseph Deiss, un siège de notre gouvernement est à repourvoir à la fin du mois de juillet 2006.

Pour la majorité des parlementaires, il est clair que ce poste doit revenir à une femme. Le 14 juin 2006, Doris Leuthard, membre du Parti démocrate-chrétien argovien est élue, au premier tour, avec 133 bulletins portant son nom sur 234 bulletins valables¹¹²⁷.

A l'automne 2007, Micheline Calmy-Rey et Doris Leuthard sont donc les seules femmes à siéger au sein de notre exécutif fédéral.

Concluons brièvement.

V. Conclusions

201. Les femmes, sous-représentées dans les conseils législatifs, le sont encore plus au gouvernement fédéral. C'est ce phénomène qui est à la base du lancement de l'initiative des quotas que nous étudierons dans la troisième partie. Avant de passer à cette dernière, répétons que les équilibres géographiques et linguistiques sont bien respectés jusqu'à aujourd'hui et que l'équilibre politique constitue une particularité de notre régime politique.

¹¹²⁶BO CN 2002 2192. Lors de cette élection, l'Union démocratique du centre propose à l'Assemblée fédérale, chambres réunies, de choisir son conseiller national Toni Bortoluzzi qui ne sera éliminé qu'après quatre tours, obtenant tout de même 59 voix.

¹¹²⁷BO CN 2006 1165.

TROISIEME PARTIE :

**LES TENTATIVES DE REFORMER LA COMPOSITION DU CONSEIL
FEDERAL**

202. *Introduction à la troisième partie.* Dans les pages qui suivent, nous exposerons les essais de réformer la composition du Conseil fédéral dès le début de l'Etat fédéral.

Nous présenterons ces tentatives de modifications dans un ordre inspiré par celui du deuxième chapitre de la deuxième partie [l'élection des magistrats par le peuple (chapitre I), la réélection et la révocation des conseillers fédéraux (chapitre II), l'augmentation du nombre des ministres (chapitre III), l'instauration des quotas de femmes (chapitre IV), l'instauration de secrétaires délégués (chapitre V), le renforcement de la présidence de la Confédération et/ou la création d'un département présidentiel (chapitre VI)].

Avant les conclusions, nous traiterons de deux types de modifications de la composition du Conseil fédéral sans équivalent : le passage à un système présidentiel (chapitre VII) et le remplacement du régime actuel par le régime parlementaire (chapitre VIII).

En principe, dans chacun de ces chapitres, nous établirons dans la première subdivision un historique de telle ou telle tentative de réforme et, dans une autre subdivision, un inventaire des avantages et des inconvénients de vouloir transformer nos institutions de telle ou telle façon.

CHAPITRE I : L'ELECTION DU CONSEIL FEDERAL PAR LE CORPS ELECTORAL

Dans ce chapitre, nous étudierons la tentative de réformer notre système politique en faisant élire les sept sages par le peuple.

Nous présenterons d'abord un historique de cette thématique [la période constituante (I.1) ; la fin du dix-neuvième siècle (I.2) ; la première initiative socialiste visant à l'élection populaire du Conseil fédéral par le peuple et les événements de l'entre-deux-guerres (I.3) ; la seconde initiative populaire socialiste tendant à l'élection du Conseil fédéral par le corps électoral (I.4) ; la thèse de doctorat d'Ernst Krebs publiée en 1968 (I.5) ; le modèle préconisé par le professeur Andreas Auer (I.6) et les tentatives de l'Union démocratique du centre pendant la législature 1999-2003 (I.7)].

Après quoi, nous tenterons de dresser un inventaire des avantages et des inconvénients d'une élection du Conseil fédéral par le corps électoral (II).

En guise de conclusion, nous relaterons les idées d'un célèbre professeur (III).

I. Historique

1. La période constituante

203. *Les travaux de la Commission de révision du Pacte et de la Diète.* Pour commencer, examinons la position de la Commission de révision du Pacte et de la Diète au sujet de l'élection des ministres par le corps électoral¹¹²⁸.

Le 24 mars 1848, alors qu'il est encore question d'un Conseil fédéral de cinq membres, quelques commissaires proposent de faire élire le président de la Confédération par le peuple et deux conseillers fédéraux par chacune des deux chambres¹¹²⁹, mais la Commission décide finalement de faire élire les magistrats par les deux chambres du parlement réunies¹¹³⁰.

Cependant, lors de la séance du 5 avril 1848, Ulrich Ochsenbein veut revenir sur cette décision. Constatant que, pour les élections au Conseil national, le canton joue un grand rôle, le futur conseiller fédéral veut créer par l'élection populaire du gouvernement fédéral un élément national¹¹³¹. Il est soutenu par deux de ses futurs collègues, Henri Druet et Josef Munzinger. Mais la commission les désapprouve par dix voix contre neuf¹¹³². Par la suite, jamais une tentative de faire élire le Conseil fédéral par le corps électoral n'échouera de si peu.

¹¹²⁸ Pour l'histoire des tentatives de faire élire le Conseil fédéral par le peuple, nous nous sommes inspiré de Gschwend, 1973, et du message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'augmentation du nombre de membres du Conseil fédéral et sur son élection par le peuple du 3 mai 1940 (FF 1940 611-642, notamment 634ss).

¹¹²⁹ Protocole des délibérations de la Commission, p. 131.

¹¹³⁰ Protocole des délibérations de la Commission, p. 131.

¹¹³¹ Protocole des délibérations de la Commission, p. 188-189.

¹¹³² Protocole des délibérations de la Commission, p. 189.

Les 3 et 6 juin 1848, lors des sessions du plénum de la Diète, il n'est pas question de l'élection populaire des conseillers fédéraux ; toutefois, on y discute de leur nombre¹¹³³.

Le fait qu'Ochsenbein, Druey et Munzinger, connus pour leur centralisme, sont favorables à l'élection populaire du Conseil fédéral et l'absence de discussion sur ce sujet à la Diète constituent des indices permettant à Gschwend d'affirmer que l'enjeu des délibérations en 1848 est le degré de centralisation du futur Etat et non pas l'étendue de la démocratie directe¹¹³⁴.

2. La fin du dix-neuvième siècle

204. *Les interventions de l'époque du mouvement démocratique.* Les premières requêtes pour faire élire le Conseil fédéral par le corps électoral sont contemporaines du mouvement démocratique. Dans les années 1860 et 1870, après avoir obtenu l'élection directe par le peuple de plusieurs gouvernements cantonaux¹¹³⁵, certains représentants du mouvement démocratique veulent introduire l'élection du Conseil fédéral par le corps électoral. Leur credo est de renforcer la démocratie et de parfaire la séparation des pouvoirs. Dès 1860, l'association *Grütli* formule cette revendication¹¹³⁶.

Lors des révisions partielles de la Constitution, en 1866, plusieurs députés désirent y inclure l'élection populaire des magistrats, notamment, au Conseil national, les radicaux Friedrich Bernet et Moïse Vautier, et au Conseil des Etats, Joseph Vigier, également radical¹¹³⁷.

L'élection populaire du Conseil fédéral est aussi demandée par Jakob Dubs, conseiller fédéral depuis 1861 - donc, élu par l'Assemblée fédérale! -, qui publie en 1868 "*La démocratie suisse dans son développement*". Dans ce livre, Dubs¹¹³⁸ écrit que les Grands Conseils et le parlement fédéral représentent "un substitut du souverain"¹¹³⁹ et que l'élection des gouvernements par ces législatifs constitue "une monstruosité politique"¹¹⁴⁰. Il faut que l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral émanent tous deux du souverain, et non pas que l'un soit "une ramification de l'autre"¹¹⁴¹.

Parfaire la démocratie et assurer l'indépendance complète du pouvoir exécutif passe nécessairement pour Dubs par la voie de l'élection par le corps électoral, personne ne pouvant douter, selon lui, que nous obtenions ainsi des gouvernements populaires!

Le politicien genevois James Fazy estime dans son livre publié en 1871 et intitulé "*De la révision de la Constitution fédérale*" que l'élection par le législatif aboutit à des petites "combinaisons de coterie"¹¹⁴² qui ne produisent "rien de bien homogène, de bien caractérisé et surtout de bien indépendant"¹¹⁴³. Fazy propose aussi qu'on s'inspire de la façon dont les

¹¹³³Gschwend, 1973 p. 2.

¹¹³⁴Gschwend, 1973 p. 1-2.

¹¹³⁵En 1847, le canton de Genève introduit l'élection de l'exécutif cantonal par le peuple. Il est le premier à le faire. Depuis 1921, pratiquement tous les cantons connaissent l'élection populaire de leur Conseil d'Etat.

¹¹³⁶FF 1940 634ss.

¹¹³⁷Gschwend, 1973 p. 3.

¹¹³⁸Cependant, Jakob Dubs, en tant qu'homme politique du XIXème siècle, est surtout connu comme le chantre d'un gouvernement à deux niveaux, dont nous résumerons les conceptions ci-dessous.

¹¹³⁹Dubs, 1868 p. 40. Cette citation est écrite en italique dans l'original.

¹¹⁴⁰Dubs, 1868 p. 41.

¹¹⁴¹Dubs, 1868 p. 41.

¹¹⁴²Fazy, 1871 p. 16.

¹¹⁴³Fazy, 1871 p. 16.

citoyens des Etats-Unis d'Amérique élisent leur Président. Enfin, le politicien genevois affirme qu'il est plus aisé pour les citoyens de désigner sept hommes capables de diriger la Confédération que de voter sur des codes élaborés par des juristes.

205. *Les révisions totales de 1872 et de 1874.* Lors de la tentative de révision totale de la Constitution, en 1872, il semble qu'aucun député n'ait repris l'idée de l'élection populaire du Conseil fédéral¹¹⁴⁴.

A l'occasion du débat au sujet de la révision totale de 1874, le parlementaire Antoine Carteret, radical genevois proche de James Fazy, propose de faire élire le Conseil fédéral par les citoyens. La commission du Conseil national rejette cette idée et celle de la chambre des cantons n'en discute même pas.

Cependant, Carteret persiste avec sa motion devant le plénum.

Un autre député propose un système avec des grands électeurs tandis le conseiller fédéral Paul Cérésole propose une solution combinant la légitimité populaire et cantonale.

Mais, en fin de compte, l'organe élisant les sept sages reste l'Assemblée fédérale, chambres réunies¹¹⁴⁵.

La revendication de l'élection des magistrats par le peuple ne joue donc qu'un rôle marginal dans les travaux de révision totale de 1872 et 1874.

Dans la population, ce thème n'est que rarement évoqué¹¹⁴⁶.

La période 1860-1874 est la seule où les motifs invoqués par les partisans de l'élection par les citoyens du gouvernement suisse sont une amélioration de la démocratie directe et une plus nette séparation des pouvoirs¹¹⁴⁷. La question n'est ensuite plus soulevée jusqu'à la fin du siècle.

3. La première initiative socialiste et les événements de l'entre-deux-guerres

206. *Le contexte du lancement de la première initiative socialiste.* Depuis cinquante ans, le parti radical a une position d'hégémonie non seulement aux chambres, mais aussi au sein du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, et le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas suffisamment respecté; ainsi naît une bureaucratie radicale de plus en plus puissante qui n'a pas de succès ni dans le domaine des finances fédérales ni dans celui de l'étatisation des chemins de fer. Beaucoup de politiciens veulent une meilleure prise en compte de la séparation des pouvoirs et un exécutif plus responsable.

Dans ces circonstances, une élection partielle au Conseil fédéral a lieu, en 1897, suite à la démission d'Emil Frey.

Trois candidats radicaux se présentent : un représentant de l'aile conservatrice, Paul Speiser, un candidat de l'aile progressiste, Theodor Curti, et Ernst Brenner du centre.

Le groupe parlementaire radical désigne Ernst Brenner comme candidat, mais à l'Assemblée fédérale, c'est Paul Speiser qui semble être le favori parce qu'il est soutenu par le centre libéral et la droite. Ainsi, il faut quatre tours de scrutin à Brenner pour s'imposer face à Speiser par 96 voix contre 81¹¹⁴⁸. Mais cette élection provoque un grand malaise chez les conservateurs et les socialistes.

¹¹⁴⁴Gschwend, 1973 p. 4.

¹¹⁴⁵Gschwend, 1973 p. 4-5.

¹¹⁴⁶Gschwend, 1973 p. 6.

¹¹⁴⁷Gschwend, 1973 p. 24.

¹¹⁴⁸Kreis Georg ("Ernst Brenner 1856-1911") in Altermatt, 1993 p. 276.

207. *Le lancement de l'initiative.* Au vu de ces événements, le parti socialiste¹¹⁴⁹ décide de lancer deux initiatives populaires, l'une demandant que les élections au Conseil national ait lieu selon le mode de la proportionnelle¹¹⁵⁰, l'autre demandant simultanément l'élection du Conseil fédéral par le peuple et l'augmentation à neuf du nombre des ministres¹¹⁵¹.

Les deux initiatives ont abouti en 1899, la première avec 64 478 signatures valables et la seconde avec 56 031 signatures valables.

Les conseillers fédéraux seraient élus par les citoyens lors du renouvellement du Conseil national, c'est à dire tous les trois ans.

"Les vacances qui se produisent dans l'intervalle des trois ans sont immédiatement repourvues pour le reste de la période, à moins que le renouvellement intégral ne doive intervenir dans les six mois"¹¹⁵².

Les élections s'opèrent en une seule circonscription comprenant toute la Suisse. Deux conseillers fédéraux (sur neuf!) doivent provenir de Suisse romande. Le scrutin a lieu au système majoritaire à deux tours (sont élus, au premier tour, le ou les candidats qui obtiennent la majorité absolue; le second tour est libre et se déroule, bien sûr, à la majorité relative)¹¹⁵³.

Le système départemental est maintenu jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur l'organisation de l'administration et le Conseil fédéral ne peut délibérer qu'en présence d'au moins cinq membres.

208. *Les débats parlementaires et le résultat du scrutin.* Par 79 voix contre 33, le Conseil national préconise aux citoyens de repousser l'initiative¹¹⁵⁴. Dans l'autre chambre, celle-ci ne trouve que 7 partisans contre 28¹¹⁵⁵.

Remarquons que poursuivant deux buts distincts, cette initiative concernant le Conseil fédéral viole le principe de l'unité de la matière (art. 121 al. 3 de la Constitution de 1874)¹¹⁵⁶.

Elle est rejetée le 4 novembre 1900 par 270 522 voix contre 145 926 et par 14 cantons contre 8 (ces huit cantons acceptant sont les sept cantons du Sonderbund, moins Lucerne, ainsi que Glaris et le Tessin; en résumé, des cantons qui n'ont pas encore eu beaucoup de conseillers fédéraux)¹¹⁵⁷.

A titre de comparaison, l'initiative demandant l'élection proportionnelle du Conseil national est repoussée par 73 voix contre 45¹¹⁵⁸ à la chambre du peuple et par 24 voix contre 15 dans celle des cantons¹¹⁵⁹; elle est refusée par 244 666 voix contre 169 008 et par dix cantons et demi contre onze cantons et demi (ces onze cantons et demi acceptant regroupent tous les cantons du Sonderbund plus Glaris, le Tessin, Genève et Appenzell Rhodes-Intérieures)¹¹⁶⁰.

209. *Conclusions et suite des événements.* Entre 1898 et 1900, la volonté de faire élire les conseillers fédéraux par le peuple relève plus d'une lutte entre partis que d'une exigence démocratique¹¹⁶¹.

¹¹⁴⁹Voir Aubert, 1967a p. 73 no 183.

¹¹⁵⁰Cette initiative veut en outre que chaque canton et chaque demi-canton forme un collège électoral.

¹¹⁵¹FF 1899 IV 906-909.

¹¹⁵²FF 1899 IV 907.

¹¹⁵³FF 1899 IV 907.

¹¹⁵⁴BO CN 1900 334.

¹¹⁵⁵BO CE 1900 496.

¹¹⁵⁶Aubert, 1967a p. 153 no 391.

¹¹⁵⁷FF 1900 IV 923.

¹¹⁵⁸BO CN 1900 286.

¹¹⁵⁹BO CE 1900 490.

¹¹⁶⁰FF 1900 IV 922.

¹¹⁶¹Gschwend, 1973 p. 24.

Les initiants hésitent à inclure l'élection populaire dans leurs doubles initiatives et, en lançant ces deux initiatives, le parti socialiste fait preuve d'opportunisme; pour lui, l'élection du Conseil fédéral par le corps électoral n'est au fond pas fondamentale.

La récolte des signatures est relativement laborieuse.

De plus, la majorité de la population n'est pas disposée à remettre en cause l'hégémonie radicale; il s'agit plutôt de l'action de quelques politiciens très actifs¹¹⁶².

L'initiative demandant l'élection du Conseil national à la proportionnelle fait un meilleur score que celle exigeant à la fois l'augmentation du nombre de Conseillers fédéraux et l'élection de ces derniers par le peuple¹¹⁶³; l'élection du gouvernement fédéral par le corps électoral n'a donc pas été au centre des débats - non plus dans la population.

On peut ainsi sérieusement douter que l'élection des magistrats par les citoyens aurait été requise en l'absence des autres questions posées au constituant¹¹⁶⁴.

En 1913, dans son message au sujet de la loi sur l'organisation de l'administration, le Conseil fédéral se prononce à nouveau contre sa désignation par le corps électoral¹¹⁶⁵.

En 1917, dans son message au sujet de l'augmentation du nombre de ses effectifs, le Conseil fédéral n'y fait pratiquement pas allusion¹¹⁶⁶.

La question n'est plus soulevée pendant une vingtaine d'années - du moins à notre connaissance.

4. La seconde initiative populaire socialiste tendant à l'élection du Conseil fédéral par le corps électoral

210. *Introduction.* Nous allons voir que l'initiative populaire demandant neuf Conseillers fédéraux élus par le peuple et refusée le 25 janvier 1942 par le constituant présente des similitudes avec celle lancée en 1898¹¹⁶⁷.

D'abord, son origine, un revers lors d'une élection partielle au Conseil fédéral; ensuite, son objet, l'élection de neuf conseillers fédéraux par le peuple; puis, son refus, encore plus net, par le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale, le peuple et tous les cantons; enfin, les arguments avancés lors de la campagne référendaire.

Dès 1929 et à plusieurs reprises, le groupe socialiste a tenté d'obtenir un fauteuil au Conseil fédéral. En 1938, après avoir accepté, face à la montée des périls fascistes et stalinien, une ligne sociale-démocrate avec l'adhésion à la défense nationale (1935) et à la "paix du travail" (1937), le parti socialiste essuie néanmoins un nouveau revers lors de l'élection partielle au Conseil fédéral de décembre 1938. Face à Ernst Wetter, radical de Zurich, le groupe socialiste désigne Emil Klöti - zurichois aussi - comme autre candidat au Conseil fédéral.

Plusieurs sections centrales du Parti radical, celle de Berne, de Bâle et de Saint-Gall¹¹⁶⁸, notamment, sont favorables à Klöti. Ainsi, n'ayant pas obtenu le soutien de tout le bloc bourgeois, Wetter retire sa candidature, mais son parti le fait revenir sur sa décision. Klöti n'obtient que 98 voix face à Wetter qui est élu au premier tour avec 117 voix grâce, entre

¹¹⁶²Gschwend, 1973 p. 14. Parmi les politiciens très actifs, signalons la présence du candidat malheureux au gouvernement, Theodor Curti.

¹¹⁶³Gschwend, 1973 p. 14.

¹¹⁶⁴Gschwend, 1973 p. 15.

¹¹⁶⁵FF 1913 II 13.

¹¹⁶⁶FF 1917 III 649ss.

¹¹⁶⁷Gschwend, 1973 p. 16ss.

¹¹⁶⁸Gschwend, 1973 p.19.

autres, à l'apport massif des voix des conservateurs-catholiques¹¹⁶⁹. L'échec du socialiste Emil Klöti constitue la cause directe du lancement de l'initiative tout comme la non-élection du radical progressiste Theodor Curti, en 1897, avait été le point de départ des deux initiatives précédentes.

211. *Le dépôt et le contenu de la seconde initiative socialiste*. Déposée en 1939 par le parti socialiste et munie de 157 081 signatures valables, cette initiative demande l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux à neuf et leur élection par le peuple.

Les neuf conseillers fédéraux seraient désignés par tous les citoyens en âge de voter le même jour qu'aurait lieu les élections au Conseil national; ils entreraient en fonction le 1er janvier suivant; la législature de la chambre du peuple ayant passé de trois à quatre ans en 1931, les conseillers fédéraux siègeraient normalement pendant quatre ans.

En cas de vacance, on procéderait sans retard à une élection complémentaire, sauf si le renouvellement de l'ensemble des conseillers fédéraux intervient dans un délai de six mois.

"L'ensemble de la Suisse forme un seul arrondissement électoral"¹¹⁷⁰. Tous les candidats doivent préalablement être parrainés par 30'000 citoyens. "En élisant le Conseil fédéral on doit tenir compte équitablement des tendances politiques et des régions linguistiques"¹¹⁷¹.

Trois membres du Conseil fédéral doivent provenir de la Suisse latine et cinq au moins appartenir à la Suisse allemande.

212. *L'avis des trois conseils*. Dans son Message du 3 mai 1940¹¹⁷², le Conseil fédéral donne son opinion sur son éventuelle désignation par le peuple. Il admet qu'il s'agit d'un "principe de la démocratie pure"¹¹⁷³ et qu'ainsi, idéalement, les citoyens pourraient manifester leur volonté dans une question capitale. Cependant, il constate que "si belle que soit cette conception et si bienfaisante que puisse être sa réalisation pour des petites collectivités, tout aussi difficile est son application dans des collectivités plus grandes et plus compliquées"¹¹⁷⁴. Selon lui, le corps électoral fédéral ne connaît pas suffisamment bien les candidats et, de ce point de vue-là, l'Assemblée fédérale est mieux placée¹¹⁷⁵. De plus, il estime que la campagne électorale prendrait une ampleur démesurée et que chaque réélection risquerait de compromettre la stabilité du collège¹¹⁷⁶. D'autre part, le Conseil fédéral arrive à la conclusion qu'élus par le peuple, il serait encore plus fort face à l'Assemblée fédérale qui aurait, dès lors, de grandes difficultés à exercer sa haute surveillance sur lui¹¹⁷⁷. Cette désignation par le peuple augmenterait inévitablement la centralisation¹¹⁷⁸. Le Conseil fédéral relève aussi le problème que poserait le respect de la minorité latine (trois Conseillers fédéraux au moins) : le candidat romand, italophone ou romanche ayant récolté le plus de voix serait élu alors qu'il se pourrait qu'un ou plusieurs candidats alémaniques malheureux aient récolté plus de suffrages. Le même problème se poserait pour les garanties des minorités politiques qui, de plus, varient sans cesse¹¹⁷⁹. Le Message adressé aux Chambres arrive à la conclusion que le *statu quo* est préférable.

¹¹⁶⁹ Au sujet de la non-élection de Klöti, voir Wehrli Christoph ("Ernst Wetter 1877-1963") in Altermatt, 1993 p. 400-401.

¹¹⁷⁰ FF 1939 II 373.

¹¹⁷¹ FF 1939 II 373.

¹¹⁷² FF 1940 611-642.

¹¹⁷³ FF 1940 636.

¹¹⁷⁴ FF 1940 636.

¹¹⁷⁵ FF 1940 636-637.

¹¹⁷⁶ FF 1940 637-638.

¹¹⁷⁷ FF 1940 638.

¹¹⁷⁸ FF 1940 638-639.

¹¹⁷⁹ FF 1940 639-640.

Le 25 mars 1941, le Conseil national tente d'opposer un contre-projet qui prévoit uniquement l'augmentation du nombre des Conseillers fédéraux à neuf¹¹⁸⁰. Mais le 10 juin 1941, le Conseil des Etats¹¹⁸¹ renonce à cette idée et, en fin de compte, seule l'initiative populaire socialiste est mise en votation¹¹⁸².

Remarquons que poursuivant deux buts distincts, elle viole le principe de l'unité de la matière (article 121 alinéa 3 de la Constitution de 1874)¹¹⁸³.

213. *Résultats du référendum populaire et conclusions.* Le 25 janvier 1942, lors d'un référendum constitutionnel, la proposition socialiste est refusée par 524 127 voix contre 251 605 et par tous les cantons¹¹⁸⁴.

Concluons en affirmant qu'une lutte entre partis imprègne le lancement, les débats et la campagne au sujet de cette initiative. L'enjeu de cette tentative de faire élire le Conseil fédéral par le peuple est moins une extension des droits populaires ou une amélioration du principe de la séparation des pouvoirs que la participation des socialistes au Conseil fédéral¹¹⁸⁵. S'étant séparé des éléments communistes et ayant accepté notre système démocratique, le parti socialiste considère sa participation au Conseil fédéral comme une "contre-prestation légitime"¹¹⁸⁶. D'ailleurs, autant aux chambres que dans la presse, le débat porte presque exclusivement sur la participation des socialistes au gouvernement. Du reste, l'augmentation à neuf des conseillers fédéraux soulève plus de discussion que l'élection par le peuple. Les arguments pour ou contre l'initiative sont les mêmes qu'en 1900 avec, néanmoins, quelques variations; les partisans prétendent que l'élection par le peuple est indispensable pour parfaire la démocratie directe et les opposants considèrent que l'élection directe des conseillers fédéraux par les citoyens représente la voie ouverte à la démagogie et à la corruption de notre gouvernement¹¹⁸⁷.

Toutefois, plusieurs politiciens bourgeois se déclarent favorables à l'augmentation du nombre des ministres et à une participation des socialistes au gouvernement comme l'atteste le contre-projet du Conseil national.

Le contexte du début de la deuxième guerre mondiale a pour conséquence que plusieurs hommes politiques craignent que la campagne référendaire crée trop d'agitations; ainsi, d'aucuns veulent le report de la votation, mais la majorité d'entre eux se rend compte qu'attendre peut aussi receler des dangers tout en admettant qu'il faut agir¹¹⁸⁸: le résultat est l'élection le 15 décembre 1943 du premier conseiller fédéral socialiste Ernst Nobs.

Nous pouvons affirmer qu'ainsi les partis bourgeois ont fait preuve de raison tout comme les socialistes qui ne dramatisent pas le résultat des urnes.

5. La thèse de doctorat d'Ernst Krebs publiée en 1968

214. *Thèse de doctorat favorable à l'élection des conseillers fédéraux par le peuple.* Dans sa thèse de doctorat intitulée "L'élection du Conseil fédéral par le peuple avec une attention particulière au développement de l'élection populaire des exécutifs de la ville et du canton de Zurich", publiée en 1968, Ernst Krebs a préconisé l'élection par le peuple des conseillers

¹¹⁸⁰BO CN 1941 75.

¹¹⁸¹BO CE 1941 110.

¹¹⁸²BO CN 1941 231.

¹¹⁸³Aubert, 1967a p. 153 no 391.

¹¹⁸⁴FF 1942 89.

¹¹⁸⁵Gschwend, 1973 p. 24.

¹¹⁸⁶Gschwend, 1973 p. 18.

¹¹⁸⁷Gschwend, 1973 p. 16 et 24.

¹¹⁸⁸Gschwend, 1973 p. 21.

fédéraux dans sept circonscriptions, ce qu'il nomme "système fédéraliste-modifié de l'élection populaire des conseillers fédéraux"¹¹⁸⁹.

Il estime en effet que les deux initiatives populaires refusées étaient mal conçues parce qu'elles prévoyaient l'élection des sept magistrats dans un seul arrondissement, la Suisse. Krebs suggère de découper notre pays en sept circonscriptions : Zurich forme le premier arrondissement; Berne le deuxième; Vaud et Genève le troisième; Lucerne, Uri, Schwyz, Zoug, Obwald, Nidwald et les Grisons le quatrième; Schaffhouse, Thurgovie, Saint-Gall, les deux Appenzell et Glaris le cinquième; Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Soleure ainsi qu'Argovie le sixième et, en dernier lieu, le septième comprend Fribourg, Neuchâtel, le Valais et le Tessin¹¹⁹⁰. Pour être élu, un candidat devrait recueillir la majorité absolue des voix au premier ou au deuxième tour; lors de ce dernier ne s'affronteraient que les trois candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour; si aucun candidat n'obtenait la majorité absolue au deuxième tour, les deux candidats les mieux placés participeraient au troisième et dernier tour¹¹⁹¹. Le président de la Confédération, ainsi que le vice-président du Conseil fédéral, seraient élus pour une année par les sept sages en leur sein¹¹⁹².

Nous donnerons notre avis sur cette thèse de doctorat dans la section II.

Passons au point de vue d'un professeur.

6. Le modèle préconisé par le professeur Andreas Auer

215. Dans l'édition de février 1998 de *Domaine public*, Andreas Auer, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Genève, propose de faire élire le Conseil fédéral par le peuple et d'adjoindre à cette autorité un Conseil des ministres.

Voici les grandes lignes de cette proposition :

- "Le Conseil fédéral est composé de trois membres, élus directement par le peuple, en une seule circonscription, selon le système de la majoritaire à deux tours, pour une durée de quatre ans, renouvelable une seule fois.
- La constitution précise que parmi les trois membres, il doit y avoir au moins un latin et un alémanique, un représentant de chaque sexe et pas plus d'un représentant par canton.
- Au premier tour, chaque électeur dispose de trois suffrages. Sont élus les candidats ayant récolté la majorité absolue des suffrages valablement exprimés, dans le respect des quotas pour les latins et les sexes. Au second tour, qui aura lieu un mois plus tard, la majorité relative des suffrages suffit pour être élu, toujours dans le respect des quotas. Y participent les six candidats les mieux placés du premier tour au cas où aucun d'eux n'a atteint la majorité absolue, les cinq candidats les mieux placés si un candidat a été élu au premier tour et les trois candidats les mieux placés si deux candidats ont été élus au premier tour.
- Organe collégial, le Conseil fédéral est l'organe dirigeant et exécutif de la Confédération. Il définit les grandes lignes de la politique intérieure et extérieure. Il prend ses décisions à la majorité.

¹¹⁸⁹Krebs, 1968 p. 173.

¹¹⁹⁰Krebs, 1968 p. 166-172.

¹¹⁹¹Krebs, 1968 p. 175.

¹¹⁹²Krebs, 1968 p. 179.

- Le Conseil fédéral choisit en son sein le président de la Confédération, qui exerce, pour deux ans, les tâches représentatives qui y sont liées et qui préside le Conseil des ministres. Il choisit aussi celui qui dirige, pour deux ans également, le département des affaires étrangères. Il désigne enfin le département que dirige le troisième de ses membres.

- Le Conseil fédéral nomme neuf ministres en veillant à ce que les régions linguistiques, les principaux partis politiques et les deux sexes soient équitablement représentés. Leur nomination initiale doit être confirmée en bloc par l'Assemblée fédérale. Ils peuvent rester en fonction pendant dix ans au plus. Chacun d'eux dirige un département. Le Conseil fédéral peut les révoquer.

- Le Conseil des ministres exerce, avec la participation et sous la direction du Conseil fédéral, toutes les compétences réglementaires, exécutives et administratives du gouvernement, sauf celles qui concernent les départements dirigés par les membres du Conseil fédéral. Il est présidé par le président de la Confédération. Il prend ses décisions à la majorité, le Conseil fédéral pouvant lui imposer sa volonté"¹¹⁹³.

Selon le juriste genevois, notre formule gouvernementale a vécu. La figure du Conseil fédéral est même devenue l'élément le plus anachronique de notre système politique. Les conseillers fédéraux n'ont plus le temps d'effectuer leurs tâches de membres de l'exécutif suprême et de direction d'un de leur département.

"La proposition reproduite ci-dessus veut sortir la discussion des ornières traditionnelles. Au lieu d'augmenter le nombre des conseillers fédéraux, elle le diminue. Elle confère au gouvernement fédéral une légitimité populaire directe et donc des compétences et une responsabilité accrues. Elle institue un pouvoir exécutif à deux étages. Elle augmente le nombre des ministres et donc des départements. Elle confère une stabilité accrue à la charge du président de la Confédération, ainsi qu'à celle du ministre des affaires étrangères. Elle introduit, tant pour les conseillers fédéraux que pour les ministres, une limitation des mandats. Elle enlève à l'Assemblée fédérale une compétence – celle d'élire le Conseil fédéral –, tout en lui en conférant une nouvelle – celle de confirmer la nomination des neuf ministres. Elle maintient et renforce les principales caractéristiques du système gouvernemental helvétique que sont la collégialité du gouvernement, le système départemental, le caractère fortuit de sa composition personnelle, son indépendance institutionnelle de l'Assemblée fédérale et sa représentativité partisane et fédéraliste"¹¹⁹⁴.

Nous commenterons le projet de M. Andreas Auer dans la section II.

7. Les velléités de l'Union démocratique du centre

216. *La tentative la plus récente.* En juillet 1998, l'assemblée extraordinaire des délégués de l'Union démocratique du centre donne à son comité directeur le mandat de présenter un rapport sur la possibilité de lancer une initiative populaire pour la désignation du Conseil fédéral directement par les citoyens.

Dans son rapport, le comité directeur propose d'amender l'art. 175 de la Constitution du 18 avril 1999 traitant de la composition et de l'élection du Conseil fédéral comme suit :

¹¹⁹³ Auer Andreas *in* Domaine public, février 1998.

¹¹⁹⁴ Auer Andreas *in* Domaine public, février 1998.

"al. 1 Le Conseil fédéral est composé de sept membres.

al. 2 Les membres du Conseil fédéral sont élus directement par le peuple selon le système majoritaire. Le Conseil fédéral est réélu globalement tous les quatre ans en même temps que les élections au Conseil national.

al. 3 Pour l'élection du Conseil fédéral, la Suisse forme une seule circonscription électorale.

al. 4 Au moins deux membres du Conseil fédéral sont élus parmi les électeurs des cantons de Fribourg, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura. Les voix de ces cantons ainsi que ceux de l'ensemble de la Suisse sont comptées séparément. Sont élus les candidats qui obtiennent les plus fortes moyennes géométriques des deux résultats.

al. 5 Le Conseil fédéral élit sa présidente ou son président ainsi que sa vice-présidente ou son vice-président pour une durée d'un an."

Le comité directeur précise que la moyenne géométrique se calcule ainsi : la totalité des suffrages des cantons minoritaires et l'ensemble des voix de toute la Suisse doivent être déterminés séparément et multipliés l'un par l'autre. La racine sera tirée du résultat de cette multiplication.

Les modalités complétant cette proposition d'amendement constitutionnel devraient être l'œuvre du législateur¹¹⁹⁵.

Parions que si l'Union démocratique du centre n'a finalement pas lancé cette initiative pendant la législature 1999-2003, c'est parce ce parti s'est rendu compte qu'il avait de bonnes chances d'obtenir un second siège au Conseil fédéral en 2003 avec le *statu quo*.

Nous donnerons notre opinion sur ce projet d'initiative populaire dans la section suivante.

II . Avantages et inconvénients d'une élection par le corps électoral

217. *Avantages.* Le premier avantage réside dans l'introduction d'un élément national - pour autant qu'il n'y ait qu'une circonscription - puisque, pour les élections dans nos deux chambres, l'arrondissement est le canton.

Un deuxième argument consiste dans la perfection de la démocratie pure : le pouvoir suprême étant la volonté du peuple (et des cantons), il serait logique, qu'outre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif soit élu par le souverain, cela d'autant plus que le Conseil fédéral a vu son poids s'accroître depuis le début de l'Etat fédéral. Ainsi, peut-être, le Conseil fédéral serait plus près du peuple qui pourrait lui faire davantage confiance.

En outre, l'élection populaire correspondrait mieux au principe de la séparation des pouvoirs : les trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire), séparés et indépendants dans l'idéal, ne sauraient dépendre l'un de l'autre. Mais, il faut remarquer que certains Etats à régime parlementaire (Royaume-Uni, République fédérale d'Allemagne etc.) connaissent presque la confusion des pouvoirs sans qu'on puisse nier leur caractère démocratique.

¹¹⁹⁵Nous avons rédigé ce chiffre 6 en nous basant sur un document non signé, non daté et publié par un groupe de travail de l'Union démocratique du centre.

Enfin, l'élection des conseillers fédéraux par le peuple pourrait ranimer la vie politique suisse.

218. *Inconvénients.* Introduire l'élection de notre exécutif fédéral par le peuple reviendrait à introduire un élément étranger dans notre régime politique qui fonctionne relativement bien. Or, dans un système politique donné, tous les éléments sont dans une relation d'interdépendance et, en y greffant l'élection populaire, on court grandement le risque de briser l'harmonie qui caractérise somme toute nos institutions.

Un obstacle majeur à la désignation par le peuple réside dans la structure fédérative de notre Etat et dans la difficulté à trouver un système électoral adéquat. Les minorités linguistiques doivent dans tous les cas être représentées à l'exécutif fédéral.

Or, quel que soit le système électoral choisi, il pourrait arriver qu'un candidat latin obtienne moins de voix qu'un concurrent alémanique et soit néanmoins élu.

De surcroît, il serait très difficile de choisir le système électoral : avec un système majoritaire en une seule circonscription, la difficulté consiste dans le respect des minorités. La complexité du système électoral proposé par l'Union démocratique du centre prouve qu'il est très difficile de trouver un système électoral satisfaisant, pas trop sophistiqué et compréhensible par le commun des mortels.

Avec un système majoritaire uninominal se pose le délicat découpage des circonscriptions. A ce sujet, la thèse d'Ernst Krebs démontre qu'il est très difficile de fractionner le territoire suisse en sept arrondissements : la septième circonscription comprenant les cantons de Fribourg, de Neuchâtel, du Valais et du Tessin est fantaisiste parce que hétérogène et artificielle.

Dans les modèles de MM. Krebs et Auer et dans celui de l'Union démocratique, il se pourrait très bien que le Conseil fédéral soit d'une autre couleur politique que l'Assemblée fédérale (ou une de ses chambres) et, ainsi, les fondements mêmes de notre régime politique seraient compromis. Il ne serait peut-être pas même utile d'en appeler au peuple qui pourrait persister dans son choix divergent. Cela modifierait aussi le rapport de force entre le gouvernement et les chambres qui auraient dès lors de la difficulté à exercer leur haute surveillance sur le Conseil fédéral. L'Assemblée fédérale, chambres réunies, n'est-elle finalement pas mieux placée que les citoyens pour désigner le magistrat le plus capable mais pas forcément le plus populaire?

Dans le modèle prévu par M. Auer, il se pourrait qu'un membre d'une communauté minoritaire obtienne moins de voix qu'un concurrent de l'autre famille linguistique ou de l'autre sexe et soit quand même élu.

Une telle modification accroîtrait inévitablement la centralisation, alors que les cantons ont perdu beaucoup de compétences et de poids politique depuis 1848.

L'élection du gouvernement fédéral par le peuple entraînerait une rupture probable de la collégialité à laquelle les membres du Conseil fédéral seraient moins attachés, étant préoccupés davantage par leur réélection.

Les magistrats auraient encore moins de temps et de disponibilités pour s'occuper des affaires collégiales, privilégiant leur département, sur la politique duquel ils auraient l'impression d'être jugés en priorité.

Les conseillers fédéraux pourraient ne pas agir dans l'intérêt du pays, mais seulement en vue de leur réélection. Cela risquerait de paralyser notre régime politique en tout cas un an avant les élections.

Les campagnes électorales prendraient une ampleur démesurée et certains candidats disposeraient de beaucoup plus de moyens financiers que d'autres.

Le populisme risquerait de prédominer et le rôle de la presse, de la radio et de la télévision serait encore plus important; ces moyens de communication sont certes indispensables de nos jours mais ne peuvent se prévaloir d'une légitimité populaire.

Pour ne pas risquer d'entamer la collégialité, une solution consisterait à faire rivaliser deux ou plusieurs groupes de sept candidats qui proviendraient en principe du même parti. Examinons une telle solution de plus près.

219. *Combat électoral de plusieurs équipes de sept candidats.* Il serait dès lors aussi possible de garantir par une clause trois sièges latins sans exposer un candidat romand, italophone ou rhéto-romanche à être élu tout en n'ayant obtenu moins de voix qu'un ou plusieurs alémaniques non élus.

Pour essayer d'éviter qu'il n'y ait en fin de compte que deux partis en Suisse, il faudrait prévoir deux tours dont le second verrait s'affronter les deux équipes les mieux placées au premier tour.

Un avantage propre à cette formule consiste en la possibilité laissée à chaque parti de composer sa liste en tenant compte des qualifications nécessaires à la conduite de chacun des sept départements. Il ne serait toutefois pas du tout impossible que le Conseil fédéral soit d'une autre tendance politique que l'une et/ou l'autre chambre, ce qui pourrait remettre en cause les fondements mêmes de notre régime politique.

Cependant, cette solution contient un désavantage rédhibitoire dû à l'existence des droits politiques : le ou les partis battu(s) auraient tendance à demander souvent des référendums législatifs ou constitutionnels et cela gripperait notre régime politique.

Ce désavantage décisif se retrouvera lorsque nous envisagerons le régime parlementaire.

Les autres avantages et inconvénients relatifs à l'élection populaire valent *mutatis mutandis* pour cette formule où les équipes candidates sont formées à l'avance.

Il est temps que nous passions aux conclusions.

III. En guise de conclusions : les conceptions d'un célèbre professeur

220. *L'avis de feu Alfred Kölz.* En 2004, dans son livre posthume d'histoire constitutionnelle, Alfred Kölz compare les propositions de faire élire le Conseil fédéral par le souverain à des braises ardentes périodiquement réanimées par le vent !

Pour ce juriste, notre parlement fédéral a déjà une position trop faible avec son caractère de milice, son manque de personnel et de moyens financiers. Même la législation lui échappe en

partie au profit du Conseil fédéral et de l'administration et il ne peut effectuer qu'avec peine son devoir de surveillance sur ces deux derniers.

Il ne s'agit plus de limiter le pouvoir d'un parlement radical et hégémonique comme au XIX^{ème} siècle. Il n'est donc pas sensé de faire choisir les conseillers fédéraux par le souverain, car cela affaiblirait encore plus la position de l'Assemblée fédérale¹¹⁹⁶.

Avec une élection du Conseil fédéral par le peuple, la séparation des pouvoirs serait plus effective, mais cet organe aurait tendance à l'autoritarisme en temps de crises – cela d'autant plus que, contrairement aux lois et aux arrêtés de portée générale légiférés par l'Assemblée fédérale, les ordonnances du Conseil fédéral ne sont pas soumises à référendum¹¹⁹⁷.

L'élection des conseillers d'Etat par les citoyens fonctionne bien, mais il s'agit de magistrats d'Etats unitaires et homogènes¹¹⁹⁸.

Enfin l'élection de nos sept sages par le peuple nous vaudrait une centralisation accrue, notamment des partis politiques et les campagnes électorales prendraient une ampleur démesurée et un caractère populiste¹¹⁹⁹.

Il est temps d'aborder une autre tentative de réformer la composition du gouvernement suisse.

¹¹⁹⁶Kölz, 2004 p. 748.

¹¹⁹⁷Kölz, 2004 p. 748.

¹¹⁹⁸Kölz, 2004 p. 748-749.

¹¹⁹⁹Kölz, 2004 p. 749.

CHAPITRE II : LA REELECTION ET LA REVOCATION DES CONSEILLERS FEDERAUX PAR LE CORPS ELECTORAL

Dans ce chapitre, nous aborderons brièvement la réélection des conseillers fédéraux par le peuple (I) et la révocation du Conseil fédéral par le corps électoral (II).

Remarquons d'emblée que la révocation du Conseil fédéral par une fraction du corps électoral représente une procédure de droit positif et qu'il ne s'agit pas d'une tentative de réformer le Conseil fédéral.

I. La réélection des conseillers fédéraux par le peuple

221. *Introduction.* Par une telle réélection, nos conseillers fédéraux continueraient à être élus par le parlement, mais se verraient réélus par les citoyens.

Cette idée étant presque fantaisiste et n'ayant eu que peu de succès, nous allons l'aborder uniquement au travers de l'initiative parlementaire de James Schwarzenbach.

222. *L'initiative de James Schwarzenbach.* Ce conseiller national, membre du groupe parlementaire des républicains, dépose le 13 décembre 1971 une initiative parlementaire¹²⁰⁰ demandant que chaque conseiller fédéral en charge soit soumis à une confirmation par le corps électoral.

La réélection par le peuple aurait lieu en même temps que le renouvellement du Conseil national et le magistrat qui n'obtiendrait pas la majorité absolue devrait quitter ses fonctions à la fin de l'année. Il ne serait plus rééligible pendant deux législatures. Les sièges vacants à la suite de non-confirmation seraient repourvus par l'Assemblée fédérale lors du renouvellement intégral du Conseil fédéral.

Selon James Schwarzenbach, la population suisse est déçue du Conseil fédéral qui "a pris un caractère nettement autoritaire"¹²⁰¹ depuis le régime des pleins pouvoirs en vigueur durant la seconde guerre mondiale.

"L'exécutif tend à exercer seul le pouvoir"¹²⁰², notamment dans le domaine de la politique étrangère.

"Il s'agit de surmonter l'actuelle crise de confiance en renforçant, d'une part, les liens qui existent entre le peuple et le gouvernement et, d'autre part, le contrôle exercé par le peuple et par le parlement sur le gouvernement"¹²⁰³.

James Schwarzenbach voit comme autre avantage un renforcement de la séparation des pouvoirs et de la souveraineté populaire.

Il admet que le principe de la collégialité en serait affecté, mais constate que le système départemental y porte déjà atteinte.

Pour lui, il ne doit plus exister de "conseillers fédéraux à vie"¹²⁰⁴.

¹²⁰⁰ Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, initiative Schwarzenbach du 13 décembre 1971, Conseil national, p. 11, session d'hiver 1971. Le 22 mars 1972, James Schwarzenbach procède à un remaniement du texte sans conséquence pour nous (FF 1974 II 1303).

¹²⁰¹ FF 1974 II 1303.

¹²⁰² FF 1974 II 1303.

¹²⁰³ FF 1974 II 1304.

¹²⁰⁴ FF 1974 II 1305.

La commission du Conseil national chargée de l'examen préliminaire de l'initiative parlementaire Schwarzenbach a commandé deux expertises. La première traite de l'histoire des tentatives d'introduire l'élection populaire du Conseil fédéral; nous nous en sommes largement inspiré dans le chapitre précédent. La seconde, rédigée par les professeurs Hans Huber, Christian Dominicé et Otto K. Kaufmann ainsi que par Eduard Zellweger, docteur en droit et ancien conseiller aux Etats, approfondit cette question sous l'angle juridique et politique. Relatons ici l'essentiel de son contenu qui foisonne d'arguments militant contre la réélection des conseillers fédéraux par le peuple.

223. Les inconvénients de la réélection des conseillers fédéraux selon ces experts. Le collège gouvernemental fédéral ne manque pas de légitimité, même s'il est élu par les deux conseils législatifs réunis et non pas par les citoyens. La démocratie représentative génère aussi une certaine légitimité, en l'occurrence une combinaison des principes démocratique et fédéraliste¹²⁰⁵. Les magistrats ayant de l'humour, de la répartie ou une apparence télégénique risqueraient bien d'être plus populaires que d'autres qui ne posséderaient pas ces qualités, mais qui, peut-être, se révéleraient être des magistrats de valeur¹²⁰⁶; les chambres connaissent mieux les conseillers fédéraux que le peuple.

Effectivement, constatent ces quatre éminents juristes, tous les conseillers d'Etat sont élus par les citoyens, mais avec le système proposé, les électeurs se borneraient à éventuellement démettre un conseiller fédéral sans avoir le choix de son successeur. Il serait aussi superflu d'introduire un nouveau droit populaire alors que les citoyens suisses sont déjà assez souvent sollicités¹²⁰⁷. Cela ne ferait pas non plus baisser l'abstentionnisme, car pour les experts les causes du taux faible de participation sont plus profondes. Ceux-ci ne croient pas non plus en un éventuel renforcement de la confiance des citoyens dans leur gouvernement. Le fédéralisme en pâtirait aussi puisque l'élection de confirmation dépendrait seulement du peuple et pas du tout des cantons; le poids des grands cantons risquerait de se renforcer¹²⁰⁸. Lors des élections de confirmation, les conseillers fédéraux joueraient le rôle de leader ou d'hypothèque, par rapport aux candidats aux conseils législatifs, de leur parti. Les partis politiques n'ayant pas de conseillers fédéraux seraient préterités.

La réélection des conseillers fédéraux par le peuple toucherait l'ensemble du système politique suisse dont les éléments sont dans un rapport d'interdépendance¹²⁰⁹. L'élection et la réélection des magistrats dépendant de deux autorités séparées, les tensions entre le peuple et les chambres s'accroîtraient, cela surtout lorsque l'Assemblée fédérale chambres réunies désignerait un conseiller fédéral impopulaire à la place d'un ministre révoqué¹²¹⁰.

Quand l'Assemblée fédérale choisit ou confirme des conseillers fédéraux, elle prend largement en compte les besoins d'équilibre; cela ne serait plus toujours le cas avec le système préconisé¹²¹¹.

La relation de confiance entre l'exécutif et le parlement serait donc rompue sans donner plus de droit à l'opposition; la formule magique serait compromise¹²¹². Les ministères ingrats se verraient délaissés¹²¹³.

Cela bloquerait aussi la prise de décision pendant la campagne électorale. Cette dernière prendrait une dimension démesurée et serait très onéreuse pour les partis et le pays¹²¹⁴.

¹²⁰⁵ Huber Hans, Dominicé Christian et al., 1973 p. 13.

¹²⁰⁶ Ibidem p. 16.

¹²⁰⁷ Ibidem p. 17.

¹²⁰⁸ Ibidem p. 22.

¹²⁰⁹ Ibidem p. 23.

¹²¹⁰ Ibidem p. 25.

¹²¹¹ Ibidem p. 27.

¹²¹² Ibidem p. 29.

¹²¹³ Ibidem p. 36.

La politique étrangère étant définie par l'ensemble du Conseil fédéral et aussi par le parlement, les élections de confirmation pourraient être favorables à un certain isolationnisme¹²¹⁵ qui est contraire à l'interdépendance des Etats, à la solidarité internationale et à la sécurité du pays. Pour finir, les auteurs doutent que les secrets d'Etat puissent être sauvegardés.

224. *Conclusions.* Nous ne percevons dans une telle réforme que deux avantages, d'ailleurs utopiques : celui de la démocratie pure et celui du regain d'intérêt éventuel de la population pour la politique.

Les arguments développés par les experts nous paraissant dirimants et ceux de James Schwarzenbach se révélant illusoires, nous repoussons catégoriquement cette idée de réforme.

Remarquons pour finir que notre droit positif connaît un moyen indirect à disposition de la population qui permet à une fraction du corps électoral de révoquer l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral.

Examinons ce moyen de plus près.

II . La révocation du Conseil fédéral par le corps électoral

225. *Mise au point.* Ici, il ne s'agit pas d'une tentative de réforme du Conseil fédéral – comme dans le reste de cette troisième partie de notre exposé - mais d'une procédure existante permettant à une fraction du corps électoral de dissoudre l'Assemblée fédérale et de mettre fin à la période administrative du Conseil fédéral.

226. *Concept.* Le droit de révocation consiste dans la faculté laissée à une fraction du corps électoral de proposer à ce dernier la dissolution du parlement ou la révocation du gouvernement (ou, encore, d'une autre autorité) avec, comme conséquence, l'organisation de nouvelles élections¹²¹⁶. Il constitue un droit politique et "s'inscrit dans les fondements même de la logique de la démocratie"¹²¹⁷. Ce droit est revendiqué en premier lieu par Jean-Jacques Rousseau¹²¹⁸ et est consacré pendant la révolution française, notamment dans la Constitution girondine¹²¹⁹.

227. *Présence du droit de révocation aux Etats-Unis, en Allemagne et en Suisse.*

Actuellement, il existe, notamment, dans plusieurs Etats des Etats-Unis d'Amérique (où on l'appelle "*recall*"), dans quelques *Länder* de la République fédérale d'Allemagne et, aussi, dans au moins six cantons suisses, à savoir Berne¹²²⁰, Lucerne¹²²¹, Soleure¹²²², Schaffhouse¹²²³, Thurgovie¹²²⁴ et le Tessin¹²²⁵. Excepté Lucerne, le droit de révocation

¹²¹⁴Ibidem p. 38.

¹²¹⁵Ibidem p. 39. Cette affirmation date de 1973!

¹²¹⁶Corti, 1992 p. 17.

¹²¹⁷Corti, 1992 p. 17.

¹²¹⁸Kölz, 1998 p. 190.

¹²¹⁹Kölz, 1998 p. 190.

¹²²⁰Art. 57.

¹²²¹Art. 44.

¹²²²Art. 28.

¹²²³Art. 26.

¹²²⁴Art. 25.

¹²²⁵Art. 44.

prévaut dans tous ces cantons à l'encontre de l'exécutif; au Tessin, uniquement par rapport à ce dernier.

A notre connaissance, une procédure de révocation n'a abouti ni au XX^{ème} ni au XXI^{ème} siècle dans aucun de ces cantons¹²²⁶.

228. *La révocation de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral par le corps électoral.* Au plan fédéral, il existe un droit "indirect" de révocation à l'encontre des chambres et du Conseil fédéral, cela pour autant que le peuple, lors d'un référendum préalable, approuve une initiative tendant à la révision totale de notre constitution. Dans ce cas, le souverain procède obligatoirement à la réélection du Conseil national et du Conseil des Etats, qui, eux, ensemble, devront renouveler le Conseil fédéral¹²²⁷.

En 1866, après l'échec des révisions de la constitution du 12 septembre 1848, des membres de l'association radicale "Helvetia" essaient de réunir 50 000 signatures pour déclencher une révision de la constitution et pour révoquer l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, mais ne réunissent que 26 000 signatures¹²²⁸.

En 1935, le peuple refuse une initiative populaire tendant à la révision totale de la constitution d'inspiration frontiste - fasciste - lors d'un référendum préalable. L'acceptation par le peuple d'une telle proposition aurait entraîné la révocation de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral (voir nos 288-292 où nous relaterons cette initiative plus dans les détails).

S'il est indéniable qu'il accroît les droits du corps électoral, le droit de révocation à l'encontre des autorités risquerait de paralyser le système politique s'il était utilisé trop souvent : les ministres auraient peur de prendre des décisions impopulaires et agiraient dans le seul but de n'être pas révoqués.

Si le peuple n'a jamais désiré révoquer le Conseil fédéral, c'est qu'il considérerait ce moyen comme une *ultima ratio* et qu'il avait assez d'autres moyens à disposition pour influencer sur la politique fédérale (les autres droits populaires).

Passons à une autre tentative de réformer la composition de notre gouvernement qui consisterait à augmenter le nombre des ministres.

¹²²⁶Kölz, 1998.

¹²²⁷Voir l'article 193 alinéa 1, 2 et 3 de la constitution du 18 avril 1999, l'article 120 de la constitution du 29 mai 1874 et l'article 113 de la constitution du 12 septembre 1848.

¹²²⁸Délibérations du Conseil national du 9 décembre 1873 in Kölz, 2004 p. 508-509.

CHAPITRE III : L'AUGMENTATION DU NOMBRE DES MEMBRES DU CONSEIL FEDERAL

Ce chapitre débutera par un historique : d'abord, la période constituante (I.1), puis la fin du dix-neuvième siècle (I.2), la première initiative socialiste de 1899 (I.3), la seconde lancée en 1939 (I.4) et, ensuite, les événements des années 1960 et 1970 (I.5), ainsi que ceux des années 1990 (I.6). En fin de chapitre viendra un inventaire des avantages et des inconvénients d'une augmentation du nombre de conseillers fédéraux (II).

I. Historique

1. La période constituante

229. *Nombre de membres du Conseil fédéral.* On le sait, la Commission de révision du Pacte fédéral de 1815 voulait un Conseil fédéral de cinq membres.

Elle s'inspirait vraisemblablement du Projet Rossi du 15 décembre 1832 (voir no 108) et du Projet de la Diète du 15 mai 1833 (voir no 109)¹²²⁹.

Unanime sur ce point, la commission est désavouée par la Diète du 15 mai 1848 qui décide, sur la proposition du canton d'Argovie, soutenu par le canton de Thurgovie, de porter le nombre de conseillers fédéraux à sept¹²³⁰. La motivation de la Diète consiste notamment à permettre aux petits et moyens cantons d'être représentés à tour de rôle au Conseil fédéral¹²³¹. Le canton de Schwyz fait un pas de plus et propose un Conseil fédéral de neuf membres mais la Diète rejette cette idée¹²³². Avant de passer aux deux initiatives socialistes demandant un Conseil fédéral de neuf membres, examinons très brièvement la période intermédiaire.

2. La fin du dix-neuvième siècle

230. *Les révisions totales de 1872 et de 1874 et le message de 1894.* Lors des travaux constitutionnels de 1870/1872 et de 1873/1874, la question de savoir s'il faut modifier le nombre de ministres n'est même pas soulevée. L'article 83 de la constitution de 1848 devient donc sans changement matériel l'article 95 de la constitution de 1874.

Dans son Message de 1894 concernant son organisation et son mode de procéder, le Conseil fédéral voit trois inconvénients majeurs à une éventuelle augmentation du nombre de ses membres. D'abord, il faudrait réviser la Constitution; ensuite, cette augmentation risquerait de porter atteinte au "lien intime et ferme"¹²³³ qui unit le Conseil fédéral et, enfin, une "augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral deviendrait une pomme de discorde entre les races qui composent notre peuple"¹²³⁴.

¹²²⁹ Au sujet de cette supposition, voir FF 1940 613 (il s'agit du Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'augmentation du nombre de membres du Conseil fédéral et sur son élection par le peuple du 3 mai 1940).

¹²³⁰ Dürsteler, 1911 p. 245.

¹²³¹ FF 1940 613.

¹²³² FF 1940 613.

¹²³³ FF 1894 II 917.

¹²³⁴ FF 1894 II 917.

3. La première initiative socialiste et les événements contemporains de la première guerre mondiale

231. *L'initiative socialiste de 1899*. En 1899, 56 031 citoyens déposent une initiative populaire demandant simultanément l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux de sept à neuf et l'élection des magistrats par le peuple¹²³⁵. Nous avons déjà présenté la genèse, le contenu et le sort de cette initiative lorsque nous traitons de l'élection des magistrats par le peuple et nous n'y reviendrons donc pas, sauf à rappeler qu'elle a été balayée (nos 206-209). Relevons cependant que l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux est dictée par la volonté des minorités politiques d'être représentées au sein du gouvernement fédéral. Ces minorités sont constituées surtout par les socialistes et les catholiques-conservateurs; ces derniers sont réconciliés depuis longtemps avec l'Etat fédéral. Ils désirent lutter contre l'hégémonie radicale. Par ailleurs, il est étonnant que l'initiative réserve deux sièges sur neuf pour la minorité romande et n'évoque pas la minorité italophone.

Par la suite, en 1909, en 1912 et en 1913, le Conseil fédéral juge toujours inutile d'augmenter le nombre de ses membres¹²³⁶; en 1913, les Chambres suivent l'avis du Conseil fédéral parce qu'elles ne veulent pas lier la question de l'organisation de l'administration avec celle du nombre de magistrats.

Après le décès, en 1913, du conseiller fédéral Louis Perrier, la Suisse romande n'a plus qu'un représentant au gouvernement fédéral, Camille Decoppet. Une motion est alors déposée visant à passer de sept à neuf ministres, mais la guerre faisant rage, le Conseil fédéral ne peut publier son message que le 6 août 1917. Dans ce dernier, il se montre favorable, cette fois, à une augmentation du nombre de ses membres. Le Conseil des Etats est saisi, en 1917 encore, d'une proposition de la majorité de sa commission, qui suggère d'accepter le passage à neuf conseillers fédéraux¹²³⁷. En fin de compte, le Conseil des Etats décide d'entrer en matière par 23 voix contre 15¹²³⁸. Lorsque le Conseil national s'en occupe, les 18 et 19 mars 1918¹²³⁹, la situation a changé : il y a deux conseillers fédéraux romands (Camille Decoppet et Gustave Ador).

Ainsi, bien que la majorité de la commission du Conseil national veuille entrer en matière, le plénum rejette cette idée par 72 voix contre 53¹²⁴⁰. Le 3 avril 1919, le Conseil des Etats revient sur sa décision par 22 contre 14 et décide la non-entrée en matière¹²⁴¹.

Passons à la seconde initiative socialiste.

4. La seconde initiative socialiste

232. *Le lancement de l'initiative socialiste de 1939*. En 1939, 157 081 citoyens déposent une initiative populaire dont l'objectif consiste à augmenter à neuf le nombre de magistrats et à faire élire le Conseil fédéral par le peuple¹²⁴². Nous avons analysé les causes du lancement et le texte de cette initiative lorsque nous avons traité de l'élection du Conseil fédéral par le peuple (nos 210-213).

¹²³⁵Ce faisant, l'initiative violait le principe de l'unité de la matière.

¹²³⁶FF 1909 IV 347, FF 1912 IV 63 et FF 1913 II 1.

¹²³⁷BO CE 1917 267.

¹²³⁸BO CE 1917 335.

¹²³⁹BO CN 1918 1.

¹²⁴⁰BO CN 1918 40.

¹²⁴¹BO CE 1919 199.

¹²⁴²Ce faisant, l'initiative violait le principe de l'unité de la matière.

233. *Généralités du Message du Conseil fédéral.* Dans son Message du 3 mai 1940 au sujet de l'initiative¹²⁴³, le Conseil fédéral estime que du point de vue de la protection des minorités linguistiques, l'idée de passer de sept à neuf conseillers fédéraux se justifie. Rappelons que l'initiative veut qu'au moins trois membres du gouvernement sur neuf proviennent des régions de langue française, italienne ou rhéto-romane et qu'au minimum cinq magistrats soient Suisses alémaniques. Le Conseil fédéral constate qu'à s'en tenir purement aux chiffres, cinq sièges sur sept devraient revenir à la Suisse allemande - la minorité latine comptabilisant en 1940 vingt-huit pour cent de la population suisse. Mais, continue le Conseil fédéral, l'expérience montre qu'il ne faut pas se livrer à un calcul purement arithmétique et que la présence de trois latins est judicieuse. "Cela permet d'assurer aussi un siège à la population de langue italienne, deux étant réservés à la Suisse romande. Et l'on met ainsi fin aux nombreuses oscillations du passé. Cependant, si les conseillers fédéraux restent au nombre de sept, cela n'est pas toujours possible sans que la représentation de quatre membres laissée à la population de langue allemande puisse être parfois ressentie comme une injustice. (...) Si, en revanche, il y a neuf sièges à répartir, il est possible de prendre en considération les désirs des minorités de langue sans demander à la population de langue allemande un trop grand sacrifice. Lorsqu'on a égard aux minorités de langue, l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux apparaîtrait désirable"¹²⁴⁴.

Le Conseil fédéral admet aussi que l'exigence de l'initiative d'assurer une équitable représentation des minorités politiques est légitime et qu'il serait plus facile avec un Conseil fédéral de neuf membres d'octroyer un siège au parti socialiste¹²⁴⁵.

Par contre, le Conseil fédéral estime qu'augmenter ses effectifs à neuf "menace son unité et sa cohésion et affaiblit sa force de décision"¹²⁴⁶. "Plus le nombre des membres est élevé, plus est grand le danger de voir se constituer des groupes au sein du Conseil fédéral lui-même et se former une majorité et une minorité, voire plusieurs petites fractions"¹²⁴⁷.

Le message relève aussi que dans les cantons, le nombre de magistrats a eu tendance à diminuer, passant de neuf, onze, douze, treize et quinze membres en 1840 à cinq ou sept en 1940 - sauf à Berne et Appenzell Rhodes-Intérieures où ils sont neuf et à Nidwald où ils sont onze.

Le Conseil fédéral trouve que la cohésion est beaucoup plus importante pour lui que pour les Conseils d'Etat, du fait qu'il représente non seulement "un gouvernement au sens étroit, mais exerce encore les fonctions de chef de l'Etat"¹²⁴⁸.

De plus, neuf magistrats occasionneraient plus de frais administratifs et il faudrait engager des fonctionnaires supplémentaires. Enfin, les luttes politiques au sein du Conseil fédéral ralentiraient le processus législatif, la mise au point des ordonnances et la prise de décision.

Le Conseil fédéral estime dans ses conclusions que le passage à neuf conseillers fédéraux entraînerait un affaiblissement de la cohésion du gouvernement, un accroissement du nombre des fonctionnaires et une augmentation des coûts.

234. *L'opinion du Conseil fédéral quant à l'inscription dans notre charte fondamentale d'une disposition relative à la représentation des minorités.* Considérant le passage à neuf membres comme bénéfique pour les minorités linguistiques et politiques, le Conseil fédéral s'oppose

¹²⁴³FF 1940 611-642.

¹²⁴⁴FF 1940 617-618.

¹²⁴⁵FF 1940 618.

¹²⁴⁶FF 1940 624.

¹²⁴⁷FF 1940 625.

¹²⁴⁸FF 1940 625.

néanmoins à l'inscription dans la Constitution d'une disposition relative à la représentation des minorités.

Selon lui, l'expérience prouve qu'il n'est pas nécessaire d'introduire dans notre charte fondamentale une clause garantissant un minimum de magistrats alémaniques et latins. Cela créerait "des situations embarrassantes et des dilemmes dont les conséquences seraient très nuisibles pour l'ensemble de l'institution"¹²⁴⁹. Cette nécessité "pourrait, par exemple, avoir pour effet d'exclure indéfiniment des forces éminentes du Conseil fédéral"¹²⁵⁰.

Si le Conseil fédéral a une opinion défavorable à la présence d'une clause expresse dans notre constitution garantissant aux minorités linguistiques un quorum en son sein, il s'oppose avec encore beaucoup plus de véhémence à une disposition semblable pour les partis politiques (ou les tendances politiques pour reprendre la lettre de l'initiative populaire).

Cette intransigeance est due à plusieurs raisons.

Bien que favorable à l'intégration de tous les grands partis "prêts à collaborer loyalement à la direction de l'Etat"¹²⁵¹, le Conseil fédéral estime que le saut serait trop grand d'en ancrer le principe dans la constitution, saut qui reviendrait à donner à des partis et à des coalitions "dont on ignore le programme une traite en blanc"¹²⁵².

Le Conseil fédéral constate aussi que "l'application de la disposition envisagée serait du reste extrêmement difficile. Qu'est-ce qu'une tendance politique? (...). Qu'arrivera-t-il si un parti retire sa confiance à son représentant? Et si un grand parti ne veut pas en avoir? Faut-il néanmoins lui en donner un? Quelle garantie y a-t-il contre une violation du principe?"¹²⁵³

Le Conseil fédéral juge encore plus critiquable "la conséquence nécessaire de la proportionnelle, qui ferait de chaque conseiller fédéral le représentant d'un parti"¹²⁵⁴, ce qui pourrait miner la cohésion de notre exécutif.

Par ailleurs, le Conseil fédéral estime qu'une augmentation du nombre de ses membres est préférable à une délégation de pouvoir à des secrétaires d'Etat, par exemple.

235. *Conclusions au sujet de la seconde initiative socialiste.* Le Conseil fédéral se prononce donc contre l'initiative, mais MM. Baumann et Obrecht sont favorables à une augmentation du nombre de conseillers fédéraux.

Pour la réaction des chambres et le résultat du référendum du peuple et des cantons, voir nos 212-213.

Comme nous l'avons relaté, l'enjeu de cette initiative est moins une extension des droits populaires ou une amélioration du principe de la séparation des pouvoirs que la participation des socialistes au Conseil fédéral¹²⁵⁵.

L'augmentation à neuf conseillers fédéraux soulève plus de discussion que l'élection par le peuple (voir au no 213 d'autres éléments de conclusion).

¹²⁴⁹FF 1940 630.

¹²⁵⁰FF 1940 630.

¹²⁵¹FF 1940 631.

¹²⁵²FF 1940 631.

¹²⁵³FF 1940 632.

¹²⁵⁴FF 1940 632.

¹²⁵⁵Gschwend, 1973 p. 24.

5. Les événements des années 1960 et 1970

236. *Avis de six anciens conseillers fédéraux.* En 1961, l'ancien conseiller fédéral vaudois et radical Rodolphe Rubattel remet au gouvernement fédéral une étude approfondie dans laquelle il préconise de passer à neuf ministres et de réorganiser l'activité gouvernementale¹²⁵⁶.

Appelés à donner leur avis sur les propositions que contiennent cette étude, quatre des cinq anciens conseillers fédéraux consultés (Eduard von Steiger, membre de la section bernoise du parti de l'Union démocratique du centre; Karl Kobelt, radical saint-gallois; Hans Streuli, radical zurichois, et Max Weber, aussi zurichois, mais socialiste) s'opposent à une augmentation du nombre des membres de notre exécutif fédéral. Seul, l'ancien conseiller fédéral tessinois et démocrate-chrétien Giuseppe Lepori se prononce pour onze ministres¹²⁵⁷.

237. *L'intervention parlementaire Schmitt.* En 1965, le conseiller national Henri Schmitt, de Genève, dépose une motion visant à passer à onze conseillers fédéraux. Le 16 juin de la même année, cette intervention parlementaire est acceptée sous la forme d'un postulat¹²⁵⁸.

238. *Le rapport Hongler.* En 1967, le "rapport d'experts sur les améliorations à apporter à la conduite des affaires gouvernementales et de l'administration" – dit rapport Hongler – est présenté. Au sujet de l'augmentation du nombre de magistrats, ce document reconnaît qu'un tel changement déchargerait les membres du Conseil fédéral. Cependant, Hongler et ses collègues constatent que "le besoin d'une coordination entre départements deviendrait encore plus grand"¹²⁵⁹; que s'il y a plus de conseillers fédéraux, les travaux de cet organe en seront alourdis; que ce conseil élargi risque de manquer de cohésion et qu'il faudrait envisager de donner plus d'importance à la présidence; et qu'enfin la constitution devrait être modifiée, ce qui prendrait beaucoup de temps¹²⁶⁰.

Donc, en guise de conclusion au sujet du rapport Hongler, nous prenons acte de la suggestion des experts de maintenir un Conseil fédéral de sept personnes.

239. *Le rapport Huber.* En 1971, le rapport Huber, chargé de réviser la loi sur l'organisation de l'administration fédérale, examine de nouveau l'opportunité d'accroître les effectifs du Conseil fédéral.

Il conclut à ce sujet qu'à onze conseillers fédéraux une direction présidentielle est indispensable¹²⁶¹ et qu'avec neuf magistrats, il faudrait plus de coordination¹²⁶². Le rapport Huber n'entrevoit pas d'avantages substantiels à augmenter à neuf le nombre de magistrats¹²⁶³ et considère une telle augmentation un peu comme une demi-mesure.

Pourquoi neuf conseillers fédéraux ne conviendraient pas ? Probablement parce qu'avec neuf membres, il serait plus difficile de satisfaire les envies des quatre partis qui forment la formule magique ! Nous nous permettons cette affirmation malgré les dénégations de Huber et de ses collègues¹²⁶⁴. Par contre, nous partageons l'avis des commissaires estimant long le

¹²⁵⁶FF 1975 II 1064.

¹²⁵⁷FF 1975 II 1064.

¹²⁵⁸BO CN 297-311.

¹²⁵⁹Rapport Hongler, 1967 p. 38.

¹²⁶⁰Rapport Hongler, 1967 p. 38.

¹²⁶¹Rapport Huber, 1971 p. 99.

¹²⁶²Rapport Huber, 1971 p. 100.

¹²⁶³Rapport Huber, 1971 p. 99.

¹²⁶⁴Rapport Huber, 1971 p. 100.

processus nécessaire pour aboutir à un Conseil fédéral de neuf membres puisqu'une révision constitutionnelle serait indispensable.

Autant le rapport Hongler que le rapport Huber arrivent à la conclusion que sept magistrats constituent un gouvernement optimal et qu'il vaut mieux décharger les chefs de département en réorganisant l'administration et la Chancellerie fédérales.

240. *L'initiative parlementaire Breitenmoser*. Le 28 janvier 1974, le conseiller national Albin Breitenmoser préconise par le biais d'une initiative parlementaire que le nombre des ministres soit porté de sept à onze, mais cette proposition est repoussée par la chambre du peuple, le 24 septembre 1975, par 97 voix contre 37¹²⁶⁵.

6. Les événements des années 1990

241. *Le Message du 20 octobre 1993*. Ce message prévoit, notamment, un transfert des attributions des chefs de département à des secrétaires d'Etat (voir le chapitre V consacré à ce sujet). Par ailleurs, le Conseil fédéral envisage comme phase ultérieure à ce transfert une augmentation du nombre de magistrats tout en renforçant la présidence. "Le nombre des membres du Conseil fédéral est porté à onze (variantes : neuf ou treize). Chacun d'eux dirige un département . (...) En répartissant les domaines entre un plus grand nombre de personnes, on cherche à réduire la taille des départements actuels et donc à diminuer les tâches de chacun des membres du Conseil fédéral. Grâce à cette mesure, il devrait être plus facile de diriger les départements et d'assumer les tâches collégiales. En même temps, afin d'assurer la cohérence du gouvernement et la capacité d'action du collège élargi, on renforce les compétences et le rôle institutionnel du président de la Confédération"¹²⁶⁶.

Le Conseil fédéral exclut néanmoins une augmentation du nombre de ses membres pour les années qui suivent - car cela rendrait nécessaire une révision de la constitution - mais l'accepte éventuellement pour une phase ultérieure, car cela permettrait de réduire la charge de chaque magistrat, de diminuer la taille des départements, d'augmenter la disponibilité des chefs de département et de rapprocher ces derniers de leurs homologues étrangers.

242. *L'article du politologue Ulrich Klöti*. En 1993 également, dans un article publié au sujet de la réforme du gouvernement, Ulrich Klöti¹²⁶⁷ défend l'idée d'un Conseil fédéral de onze membres avec un renforcement de la présidence.

Son argument principal réside dans la compatibilité de cette modification avec le reste de nos institutions : la démocratie directe n'est pas touchée, le fédéralisme est amélioré par une représentation plus large des divers composantes de la société suisse et les rapports entre les deux conseils législatifs et le Conseil fédéral ne sont presque pas modifiés. Une autre clé de répartition des sièges du gouvernement fédéral que la formule magique se révélerait aussi possible¹²⁶⁸.

Ulrich Klöti est bien conscient qu'un collège de onze conseillers fédéraux ne peut se passer d'un chef, d'une tête, donc qu'il faut - au moins - renforcer le rôle du président de la Confédération et créer un département présidentiel. Avec lucidité, il affirme que la présidence

¹²⁶⁵ Initiative Breitenmoser du 28 janvier 1974, Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Conseil national, sessions de janvier et de printemps 1975 p. 9. BO CN 1975 1220-1240.

¹²⁶⁶ FF 1993 III 974-975.

¹²⁶⁷ Klöti, 1993.

¹²⁶⁸ Klöti préconise, en 1993, trois radicaux, trois socialistes, trois démocrates-chrétiens, un membre de l'Union démocratique du centre et un libéral.

ne peut se diviser proportionnellement aux diverses composantes de notre pays, et que notre peuple a dès 1848 rechigné à s'identifier à un magistrat unique. Or, pour lui, une figure d'intégration manque dans notre culture politique et, sans elle, il est inutile d'entreprendre une réforme de l'exécutif. D'ailleurs, il ajoute que la charge de président pourrait par exemple durer deux ans, ce qui permettrait une rotation. Le président pourrait être élu par le corps électoral parmi les onze personnes désignées par l'Assemblée fédérale, chambres réunies, mais Ulrich Klöti précise que cela n'est pas une condition nécessaire de la réforme qu'il suggère.

Le 7 octobre 1994, le conseiller national Peter Schmid dépose une motion demandant une augmentation du nombre des conseillers fédéraux à neuf ou onze membres et une étude des nouvelles répartitions possibles des offices fédéraux avec deux ou quatre départements supplémentaires¹²⁶⁹. L'année suivante, cette motion est transformée en postulat par le Conseil national¹²⁷⁰.

Passons à l'inventaire des avantages et des inconvénients d'un agrandissement du Conseil fédéral.

II. Avantages et inconvénients d'une augmentation du nombre de conseillers fédéraux

243. *Avantages.* Une augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral permettrait de mieux tenir compte encore des minorités linguistiques et des petits cantons. Cela déchargerait les conseillers fédéraux d'une partie de leurs tâches qui n'ont cessé d'augmenter depuis le début de l'Etat fédéral.

244. *Inconvénients.* Une augmentation du nombre des conseillers fédéraux affaiblirait l'unité et la cohésion du gouvernement et accroîtrait le nombre des fonctionnaires et les frais administratifs.

245. *L'opinion du professeur Aubert en 1967.* "Ces raisons ne nous paraissent pas convaincantes. L'élargissement des tâches gouvernementales, ou tout au moins administratives, n'est évidemment pas niable. Mais il devrait conduire à perfectionner les méthodes de travail, plutôt qu'à élever le nombre de conseillers fédéraux. L'élévation du nombre des conseillers n'attaque pas le mal dans sa cause. Au lieu de sept hommes fatigués, nous en aurions simplement neuf ou onze. En ce qui concerne l'amélioration des possibilités de choix, qui est un but infiniment louable, nous croyons qu'il faut se garder de toute illusion. On n'enlèvera jamais à l'élection son caractère de marchandage, qui est dans la nature des choses, et les pratiques renaîtraient"¹²⁷¹ pour un Conseil fédéral plus fort numériquement.

246. *Notre opinion.* Nous sommes favorable à une augmentation du nombre des conseillers à huit avec la création d'un département présidentiel disposant de plus de pouvoir que l'actuel président de la Confédération et, d'autre part, chaque conseiller fédéral se verrait assisté de plusieurs secrétaires d'Etat.

Nous développerons notre opinion sur ces sujets dans nos conclusions générales.

¹²⁶⁹Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Conseil national, session d'automne 1995 p. 109.

¹²⁷⁰BO CN 1995 2127.

¹²⁷¹Aubert, 1967a p. 529 no 1478.

Le prochain chapitre traitera des quotas pour améliorer la représentativité du gouvernement fédéral.

CHAPITRE IV : L'INTRODUCTION DE QUOTAS DE FEMMES POUR AMELIORER LA REPRESENTATIVITE DU CONSEIL FEDERAL

Les quotas de représentants d'un groupe minoritaire d'un Etat-nation peuvent constituer un moyen d'améliorer la représentativité de ce groupe. Dans les deux initiatives populaires socialistes demandant l'élection de neuf conseillers fédéraux par le peuple, des quotas sont fixés pour la minorité latine.

Dans la première, il est prévu que deux conseillers fédéraux proviennent de la Suisse romande, et, dans la seconde, trois membres du Conseil fédéral doivent être originaires de la Suisse latine et cinq au moins de la Suisse allemande.

Plus près de nous, des quotas de femmes sont revendiqués ; les citoyennes sont majoritaires au sein de la population, mais encore minoritaires au sein des autorités et de l'administration. Ce chapitre commencera par un historique des tentatives d'introduire des quotas de femmes au sein de la Confédération [les premiers essais d'instaurer des quotas de femmes au sein des autorités fédérales (I.1) et l'initiative populaire demandant des quotas de femmes dans les autorités fédérales lancée en 1993 (I.2)].

Puis, en guise de conclusions, viendra un inventaire des avantages et des inconvénients de l'introduction de quotas de femmes pour améliorer la représentativité du Conseil fédéral (II.).

I. Historique

1. Les premières tentatives d'instaurer des quotas de femmes au sein des autorités fédérales

247. *Les causes favorisant l'introduction de quotas de femmes.* Après le remplacement d'Elisabeth Kopp par Kaspar Villiger, le 1^{er} février 1989, plus aucune femme ne siège au gouvernement fédéral et les hommes restent majoritaires au Conseil national, au Conseil des Etats, au Tribunal fédéral et, aussi, dans l'administration fédérale – cela dix-huit ans après l'introduction du suffrage féminin sur le plan suisse. Face à ce phénomène, certaines démarches préconisent des quotas de femmes au sein de nos autorités. Examinons les initiatives populaires et les interventions parlementaires à ce sujet¹²⁷².

248. *Le non-aboutissement de deux initiatives populaires.* Le 4 septembre 1990, le parti du travail lance une initiative populaire fédérale selon laquelle "les autorités fédérales, cantonales et communales qui se composent de cinq personnes ou plus ne peuvent comprendre plus de 60 pour cent de membres du même sexe"¹²⁷³. Un délai transitoire de 10 ans après l'entrée en vigueur de ce texte est prévu et "la loi peut prévoir des dérogations objectivement justifiées pour certaines autorités"¹²⁷⁴.

¹²⁷²Nous nous bornerons à relater les tentatives d'introduire des quotas au plan fédéral, laissant de côté celles entreprises dans les communes et dans les cantons suisses et, aussi, celles effectuées à l'étranger.

¹²⁷³FF 1990 III 166.

¹²⁷⁴FF 1990 III 166.

Malheureusement pour ses partisans, ce texte ne récoltera pas les 100 000 signatures nécessaires dans un délai de 18 mois¹²⁷⁵.

Le 15 janvier 1991, l'initiative populaire 'Conseil national 2000'¹²⁷⁶ est lancée et tend à ce que la Constitution fédérale garantisse la parité entre les représentants des deux sexes à la chambre du peuple. Elle n'aboutira pas non plus et sera transmise sous forme de pétition aux Chambres fédérales qui décident de ne pas lui donner suite¹²⁷⁷.

249. *L'attitude du Conseil national en 1992.* Le 30 janvier 1992, le Conseil national décide de ne pas donner suite à trois initiatives parlementaires : l'initiative Leutenegger Oberholzer, celle du groupe socialiste et celle d'une minorité de la commission du Conseil national.

La deux premières sont conçues en termes généraux et datent du 20 juin 1990.

L'initiative Leutenegger Oberholzer charge le Conseil fédéral "d'apporter les modifications nécessaires dans la constitution et la législation, de manière à ce que, d'ici l'an 2001, la proportion de personnes d'un sexe donné ne soit pas inférieure à 40 cent dans les chambres fédérales, au Conseil fédéral, au Tribunal fédéral et dans les commissions extra-parlementaires"¹²⁷⁸. L'initiative du groupe socialiste veut que la proportion de femmes ou d'hommes au Conseil national ne puisse excéder 60 pour cent". Par ailleurs, cette initiative parlementaire stipule que ce principe devra être intégralement respecté en 2003 et que des dispositions transitoires devront s'appliquer aux élections de 1995 et 1999¹²⁷⁹.

Le 30 janvier 1992 également¹²⁸⁰, le Conseil national décide de ne pas entrer en matière sur une initiative parlementaire d'une minorité de la Commission du Conseil national, qui veut garantir la représentation des deux genres dans la députation au Conseil des Etats des cantons non partagés¹²⁸¹.

2. L'initiative populaire "Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales"

250. *Le lancement de l'initiative populaire.* Le 21 mars 1995, l'initiative populaire "Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales" est déposée à la Chancellerie fédérale avec 109 713 signatures valables¹²⁸². Cette initiative avait été lancée le 10 septembre 1993 dans le sillage des événements du 3 mars 1993 (no 136).

251. *Le texte de l'initiative populaire.* Examinons le texte de cette initiative populaire. L'article 4 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 – qui traite du principe d'égalité – aurait dû être complété comme suit : "Les femmes sont représentées de manière équitable au sein de toutes les autorités fédérales, notamment au Conseil national, au Conseil des Etats, au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral, compte tenu des particularités de chacune de ces institutions. La loi pourvoit à une représentation équilibrée des femmes dans les administrations, notamment dans l'administration générale de la Confédération, les régies et les hautes écoles"¹²⁸³.

¹²⁷⁵FF 1992 II 714.

¹²⁷⁶FF 1991 I 101.

¹²⁷⁷BO CN 1992 1329 et BO CE 1993 788.

¹²⁷⁸BO CN 1992 158.

¹²⁷⁹BO CN 1992 161.

¹²⁸⁰Encore ce jour-là, le Conseil national rejette un postulat visant à accroître le nombre de femmes au sein des autorités fédérales (BO CN 1992 163).

¹²⁸¹Cette initiative est rédigée de toute pièce. BO CN 1992 151.

¹²⁸²FF 1995 III 115 et 1993 III 386.

¹²⁸³FF 1997 III 491.

L'article 73 de cette même constitution – qui traite de la composition du Conseil national – se verrait complété : "La différence entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes représentant un canton ne peut être supérieure à un" et "La législation fédérale édicte les dispositions de détail pour l'application du présent article"¹²⁸⁴. Une disposition transitoire obligerait le législateur fédéral à édicter des normes au plus tard cinq ans après l'acceptation de l'initiative populaire.

L'article 80 de la Constitution du 29 mai 1874 – qui règle la composition du Conseil des Etats – préciserait que "chaque canton élit deux députés, une femme et un homme" et que "dans les cantons partagés, chaque demi-Etat élit une députée ou un député". Ici aussi, une disposition transitoire obligerait les législateurs cantonaux à adapter leur lois dans les cinq ans qui suivent l'adoption de l'initiative populaire.

L'article 95 de la Constitution de 1874 consacré à la composition du Conseil fédéral aurait quant à lui la teneur suivante : "L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral composé de sept membres dont au moins trois sont des femmes". Une disposition transitoire permet à l'Assemblée fédérale, chambres réunies, de réélire des membres du Conseil fédéral même si moins de trois femmes siègent au gouvernement fédéral. Par contre, lors des élections de remplacement, seules une ou plusieurs femmes sont éligibles tant que le seuil minimal de trois membres n'est pas atteint.

Puis suit la réglementation au sujet du Tribunal fédéral, qui ne nous intéresse pas directement ici.

252. *L'opinion du Conseil fédéral.* D'abord, le Conseil fédéral reconnaît que cette initiative poursuit un but légitime puisqu'elle propose d'améliorer les chances des femmes d'être élues. Mais, selon notre gouvernement fédéral, une femme pourrait ne pas être élue au parlement fédéral "alors qu'elle aurait obtenu davantage de suffrages qu'un candidat de sexe masculin élu du même parti. La situation paraît peut-être théorique, dans les circonstances actuelles, en ce qui concerne le Conseil national, mais elle pose un problème bien réel en ce qui concerne le Conseil des Etats, puisque deux cantons, Genève et Zurich, ont actuellement une députation exclusivement féminine"¹²⁸⁵.

Cette initiative populaire fédérale prévoit qu'il y ait au moins trois femmes parmi les sept conseillers fédéraux. Il s'ensuit qu'en cas d'acceptation de l'initiative "Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales", le Conseil fédéral pourrait théoriquement être composé de sept femmes, mais au maximum de quatre hommes.

Par ailleurs, elle restreint le droit individuel à l'égalité de traitement garanti par la Constitution en tout cas lorsqu'il y a moins de trois femmes au Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral admet que la proportion des femmes au sein des autorités politiques est loin d'être satisfaisante, mais constate que la progression est régulière et constante. Il avance aussi que l'introduction de quotas masquerait l'augmentation effective de la présence féminine.

D'après le Conseil fédéral aussi, la parité numérique ne garantit pas l'égalité ; il veut dire que la véritable difficulté est que les femmes n'arrivent souvent pas à concilier leur vie familiale avec leur vie politique. Plutôt qu'introduire des quotas, le Conseil fédéral estime qu'il faut compter sur les partis politiques pour améliorer la situation des femmes en politique. Ces

¹²⁸⁴FF 1997 III 491.

¹²⁸⁵FF 1997 III 527.

derniers peuvent jouer un rôle important et positif en plaçant plus de femmes sur leur liste ou, carrément, en créant des listes apparentées réservées aux femmes.

Les chambres recommandent au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative¹²⁸⁶, le Conseil national la repoussant par 98 contre 56¹²⁸⁷ et la chambre des cantons faisant de même par 36 voix contre 4¹²⁸⁸.

Le peuple et tous les cantons rejettent l'initiative le 12 mars 2000 (par 1'580'859 voix contre 346'314).

II. Avantages et inconvénients de l'introduction de quotas

253. *Avantages.* Le premier avantage qui nous vient à l'esprit est quelque peu tautologique : l'introduction de quotas assure un pourcentage plus élevé de femmes au sein du Conseil fédéral. Les quotas représentent un outil juridique favorable à une meilleure représentativité des femmes et, à ce titre-là, crée une dynamique qui, peut-être, ne verrait pas le jour autrement.

254. *Inconvénients.* (Lors d'élections directes, les quotas peuvent amener des distorsions : un candidat qui a obtenu plus de voix n'est pas élu au profit d'une candidate qui en a récolté moins, mais, ici, c'est le parlement qui élit les membres du Conseil fédéral et le problème ne se pose pas).

Ce moyen constitue un artifice qui masque la réalité et est trop rigide.

255. *Notre avis.* Espérons que la proportion des femmes au sein de nos autorités va croître et même s'accroître jusqu'à ce que l'on obtienne la parité entre les deux sexes et incitons les partis à favoriser plus clairement les candidatures féminines ou à instaurer des listes apparentées.

Selon nous, une solution plus contraignante pourrait se justifier sans amener les désavantages que l'on attribue d'habitude au quotas. Il s'agirait d'amender l'art. 175 al. 4 en ajoutant les trois mots qui suivent : "Les deux sexes, les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentés au Conseil fédéral". Cette solution est moins rigide que celles des quotas et devrait permettre une amélioration dans la composition du Conseil fédéral.

Passons au chapitre suivant qui traite des tentatives de décharger le Conseil fédéral en lui attribuant des secrétaires délégués.

¹²⁸⁶FF 1999 4656.

¹²⁸⁷BO CN 1999 733.

¹²⁸⁸BO CE 1999 597.

CHAPITRE V : L'INSTAURATION DE SECRETAIRES DELEGUES

Comme le lecteur pourra s'en rendre compte ci-dessous, nous partons de l'idée que les termes de secrétaires ou ministres délégués, de secrétaires d'Etat, de directeurs administratifs ou encore de fonctionnaires supérieurs incarnent la même idée, à savoir un échelon intermédiaire entre les sept sages et l'administration.

Comme dans les chapitres précédents, nous commencerons par un historique : d'abord, nous traiterons de la période du début de l'Etat fédéral et des idées de Jakob Dubs (I.1), puis nous mentionnerons l'avis du Conseil fédéral dans son Message de 1894 (I.2), l'opinion des constitutionnalistes Johann Jacob Schollenberger (I.3) et Max Imboden (I.4), diverses interventions parlementaires successives (I.5), la tentative d'introduire des secrétaires d'Etat repoussée par le peuple en 1996 (I.6) et celle d'instaurer des ministres délégués qui échouera au parlement en 2004 (I.7).

Les dernières lignes de ce chapitre seront consacrées à un inventaire des avantages et des inconvénients de l'instauration de secrétaires délégués (II.1). Nous y ajouterons un résumé du plaidoyer qu'a rédigé sous la forme de thèse de doctorat, en 1993, le juriste bâlois Martin Breitenstein (II.2) ; ce dernier prône un Conseil fédéral assisté par des secrétaires d'Etat.

I. Historique

1. La période du début de l'Etat fédéral et les idées de Jakob Dubs

256. *Préalable à l'histoire de l'instauration de secrétaires délégués.* Ni la Commission de révision du Pacte fédéral de 1815, ni la Diète n'ont songé à introduire un gouvernement à deux niveaux analogue à celui de la première Constitution helvétique (41ss)¹²⁸⁹.

Lors des révisions constitutionnelles de 1866 et 1874, la position du Conseil fédéral n'a pratiquement pas été modifiée.

257. *Les conceptions de Jakob Dubs, magistrat et écrivain.* A la même époque, Jakob Dubs, après avoir été conseiller national, conseiller aux Etats, conseiller fédéral et juge fédéral, préconise pourtant le passage à un gouvernement à deux niveaux dans plusieurs de ses écrits. D'abord, en 1865, dans un pamphlet anonyme¹²⁹⁰, puis, en 1868, dans "*La démocratie suisse dans son développement*"¹²⁹¹. Avant sa mort, survenue en 1879, il a le temps de publier deux des trois tomes d'un traité intitulé "*Le droit public de la Confédération suisse*"¹²⁹² qui peut être considéré comme son testament politique.

Dans son pamphlet de 1865, Jakob Dubs regrette qu'en Suisse, là-même où est apparu en 1798 un gouvernement à deux niveaux, on n'ait pas adopté un exécutif composé et organisé de

¹²⁸⁹Breitenstein, 1993 p. 57.

¹²⁹⁰Intitulé "*Zur Bundesrevision*" à savoir "De la révision de la Constitution fédérale".

¹²⁹¹Dubs, 1868.

¹²⁹²Jakob Dubs a en fait publié les deux premières parties de son traité respectivement en 1877 et 1878 ("*Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft*"). La traduction française du tome II, à laquelle nous nous référons, n'a paru qu'en 1879.

cette manière¹²⁹³. Il écrit aussi qu'il est inopportun "de mettre dans les mêmes mains le gouvernement et l'administration. Différentes, les deux fonctions devraient être confiées à des organes étatiques différents. L'administration est mieux dans les mains des chefs de département, mais, au-dessus de ces derniers, un prince, dans les Etats monarchiques, un conseil collégial, dans les Etats démocratiques, doit incarner l'unité de l'Etat"¹²⁹⁴.

Ce conseil ne serait pas fractionné en départements, mais chaque membre serait tenu de s'occuper du tout - ce qui n'empêcherait naturellement pas de prévoir, pour les affaires importantes, un examen préliminaire ou de diviser la surveillance.

Selon le magistrat, un autre avantage d'un exécutif à deux niveaux réside dans une plus grande rotation du personnel politique.

Dans son opuscule de 1868, Dubs écrit, dans le même sens, que "le gouvernement et l'administration (...) sont des choses différentes. Tandis que l'administration est naturellement appelée à s'attacher aux détails, le gouvernement a une tâche tout à fait contraire à remplir : il doit cimenter les détails pour en former un ensemble et l'animer de l'esprit de suite. Les rapports entre l'administration et le gouvernement sont les mêmes que ceux qui existent chez chaque homme entre l'intelligence et la raison. Le gouvernement doit, en premier lieu, indiquer à chaque branche de l'administration la route qu'elle doit suivre, et surveiller la marche ainsi tracée, en second lieu, il doit coordonner entre elles les diverses branches administratives, et leur assigner leurs positions respectives"¹²⁹⁵.

Dubs estime aussi que le peuple devrait élire le gouvernement qui, à son tour, nommerait des directeurs pour les branches d'administration.

En 1879, enfin, Dubs écrit que "lorsque la constitution fédérale posa le principe que la division du Conseil fédéral en départements avait uniquement pour but de faciliter l'expédition des affaires, mais que les décisions devaient émaner du Conseil fédéral comme autorité, elle n'avait en vue que des relations encore tout à fait simples. Par suite de l'augmentation croissante des affaires dans chaque département, cette disposition est devenue depuis longtemps déjà, pour tous les grands départements, une fleur de rhétorique, une illusion"¹²⁹⁶. Plus loin, il affirme qu'on "sentira toujours davantage en Suisse la nécessité de diviser le gouvernement en deux parties : un petit collège de trois ou cinq membres, qui ne s'occupe que de la direction de l'ensemble, développe la constitution, surveille l'administration et donne le ton pour la direction politique à l'extérieur et à l'intérieur; et un certain nombre de directeurs distincts pour les branches d'administration les plus essentielles, contre les décisions desquels l'on puisse trouver un recours auprès de ce collège, qui aurait une position tout à fait indépendante"¹²⁹⁷.

2. Le Message du Conseil fédéral de 1894

258. *Un Conseil fédéral de cinq membres et neuf à onze directeurs administratifs.* Dans son message du 4 juin 1894¹²⁹⁸, le Conseil fédéral pose notamment la question de savoir si l'introduction d'un gouvernement à deux niveaux est opportune¹²⁹⁹.

Il y envisage un Conseil fédéral de cinq membres, élu par le corps électoral, et auquel sont subordonnés neuf à onze directeurs administratifs, choisis, eux, par l'Assemblée fédérale sur proposition du Conseil fédéral. Celui-ci agit au niveau politique : adoption des ordonnances,

¹²⁹³Dubs, 1865 p. 63.

¹²⁹⁴Dubs, 1865 p. 65.

¹²⁹⁵Dubs, 1868 p. 41.

¹²⁹⁶Dubs, 1879 p. 99.

¹²⁹⁷Dubs, 1879 p. 100.

¹²⁹⁸FF 1894 II 893.

¹²⁹⁹FF 1894 II 914.

des règlements et des messages, décisions budgétaires, nomination des fonctionnaires supérieurs, surveillance de l'administration, décisions sur recours en matière administrative etc. Les directeurs administratifs sont à la tête de l'administration; ils dirigeraient chacun un département, soumettraient au Conseil fédéral les projets d'ordonnances, de règlements, de messages ainsi que ceux concernant le budget et pourraient assister aux séances du parlement pour défendre les affaires touchant leur département¹³⁰⁰.

Cependant, le Conseil fédéral trouve à ce système deux défauts majeurs. D'abord, cette formule nécessiterait beaucoup plus d'infrastructure et de fonctionnaires, ce qui ne manquerait pas d'augmenter sensiblement les coûts. Ensuite, les conseillers fédéraux, n'ayant plus de contact avec les autorités cantonales et les citoyens, risqueraient de moins bien connaître les affaires que les directeurs administratifs. Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral, dans son Message de 1894, propose aux chambres le maintien intégral du système en vigueur depuis 1848¹³⁰¹.

3. Les conceptions de Johann Jacob Schollenberger

259. *Le Conseil fédéral supervisé par le Landammann de la Suisse*. En 1910, le constitutionnaliste Johann Jacob Schollenberger suggère lui aussi d'instaurer un gouvernement à deux niveaux¹³⁰². Il constate que le Conseil fédéral fonctionne très bien comme instance administrative, mais il veut créer un organe supérieur, garant de l'intérêt de toute la Suisse et se trouvant à la tête de l'administration¹³⁰³. Cet organe est élu par le peuple, le Conseil fédéral continuant à être désigné par les chambres. Il pourrait prendre la forme d'un collège comme le Directoire de l'Helvétique mais, en fait, Schollenberger est plutôt favorable à un monarque ou à un président, comme aux Etats-Unis d'Amérique, ou à un Landammann de la Suisse, comme pendant la Médiation¹³⁰⁴. Le livre de 1910 "*La Confédération suisse de 1874 à aujourd'hui*", publié par Schollenberger, ouvrage dans lequel nous avons trouvé ces informations, est, d'ailleurs, dédié "au futur Landammann de la Suisse"¹³⁰⁵!

4. Les propositions de Max Imboden

260. *L'évolution des conceptions de Max Imboden*. En 1955, le professeur Max Imboden, dans un article consacré à la problématique du fédéralisme¹³⁰⁶, critique le cumul des fonctions de nos conseillers fédéraux qui sont à la fois membre d'un gouvernement collégial et chef d'un département. Selon lui, les tâches croissantes des chefs de département empêchent le collège gouvernemental de bien fonctionner. Et, de plus, ce dernier n'a pas le recul nécessaire par rapport aux activités administratives. C'est pourquoi Imboden se déclare favorable à l'extension de la juridiction administrative ainsi qu'à l'introduction de secrétaires d'Etat.

En 1959, Imboden publie un projet de constitution fédérale¹³⁰⁷ dans lequel il apporte quelques solutions nouvelles. Nous y retrouvons sept conseillers fédéraux, chacun chef d'un département - à l'exception du président de la Confédération -, et qui ne peuvent siéger durant

¹³⁰⁰FF 1894 II 914-915.

¹³⁰¹FF 1894 II 915-916.

¹³⁰²Schollenberger, 1910 p. 126.

¹³⁰³Schollenberger, 1910 p. 127.

¹³⁰⁴Schollenberger, 1910 p. 127-128.

¹³⁰⁵Schollenberger, 1910 p. 128.

¹³⁰⁶Imboden, 1971a p. 189.

¹³⁰⁷Imboden, 1971b p. 219ss.

plus de douze ans¹³⁰⁸. Le président et le vice-président de la Confédération sont nommés pour deux ans parmi les membres du Conseil fédéral et ne peuvent être réélus immédiatement¹³⁰⁹. Ce projet de constitution prévoit en outre des représentants du Conseil fédéral, à savoir un ministre de la justice, un chancelier et un certain nombre de chefs administratifs qui tous sont choisis, pour quatre ans, par le Conseil fédéral et confirmés par la suite par l'Assemblée fédérale, chambres réunies¹³¹⁰. Ces personnes ont accès aux conseils législatifs. Le ministre de la justice contrôle l'administration, participe aux séances du Conseil fédéral et y a voix consultative. Le chancelier est au service du gouvernement *et* du parlement. Le statut des chefs administratifs sera réglé par une loi fédérale¹³¹¹.

En 1964, le même auteur, dans un article intitulé "Malaise Helvétique"¹³¹², propose une fois encore de réformer les organes de la Confédération. Il constate que les conseillers fédéraux ont une tâche double en tant que membres du gouvernement et chefs de département et il considère que "cette combinaison était un bienfait à l'époque où chaque chef de département avait la vue d'ensemble dans une certaine mesure sur toute l'administration et pouvait faire indépendamment une appréciation sur toutes les questions au sein du collège gouvernemental. Aujourd'hui, une autre tendance prévaut. Les membres du gouvernement sont avant tout des chefs de département"¹³¹³.

Imboden suggère de ne pas augmenter le nombre des conseillers fédéraux, mais de séparer la fonction de gouverner et celle d'administrer. "Les conseillers fédéraux ne devraient plus s'occuper ou s'occuper seulement dans des cas particuliers des affaires administratives"¹³¹⁴. Des fonctions supérieures de secrétaires d'Etat devraient voir le jour pour ne s'occuper que de l'administration pure. D'autre part, cet éminent constitutionnaliste voudrait que chaque conseiller fédéral change de département après six ou huit ans d'activités. Ainsi, ils pourraient mieux gouverner.

5. Les interventions parlementaires successives d'Alfred Borel, de Georges-André Chevallaz, du groupe radical, de Franco Masoni et de René Rhinow

261. *De l'affaire des mirages à l'affaire Kopp*. En 1964, suite à l'affaire des mirages, le conseiller aux Etats Alfred Borel dépose un postulat demandant d'étudier l'opportunité d'un renforcement de la présidence du Conseil fédéral et de la création, "dans chaque département et en dehors de l'administration d'un état-major restreint mais particulièrement qualifié (cabinet, secrétaires d'Etat) pouvant assister le chef de département dans l'accomplissement de sa tâche politique et administrative"¹³¹⁵. Le conseiller national Georges-André Chevallaz dépose le jour précédent un postulat similaire au Conseil national¹³¹⁶.

En 1967, le rapport Hongler arrive à la conclusion que, "pour le moment, on pourra se tirer d'affaire sans faire appel à des secrétaires d'Etat (fonctionnaires ou parlementaires) selon les modèles étrangers. Il est toutefois hautement recommandable de faire des secrétariats

¹³⁰⁸ Art. 45 in Imboden, 1971b p. 219.

¹³⁰⁹ Art. 45 in Imboden, 1971b p. 231.

¹³¹⁰ Art. 47 in Imboden, 1971b p. 232.

¹³¹¹ Art. 47 in Imboden, 1971b p. 232.

¹³¹² Imboden, 1971c p. 279ss.

¹³¹³ Imboden, 1971c p. 295.

¹³¹⁴ Imboden, 1971c p. 305.

¹³¹⁵ Postulat Alfred Borel du 9 octobre 1964, Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Conseil des Etats, Session d'automne 1964 p. 33.

¹³¹⁶ Postulat Georges-André Chevallaz du 8 octobre 1964, Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Conseil national, Session d'automne 1964 p. 17.

généraux des départements des organes centraux destinés à aider les chefs de départements¹³¹⁷".

Le décès subit du conseiller fédéral Willi Ritschard, en 1983, et la démission très rapide du conseiller fédéral Rudolf Friedrich en 1984, provoquent une reprise des travaux sur la réforme du gouvernement fédéral.

En automne 1984, le groupe radical et le conseiller aux Etats Franco Masoni déposent deux motions¹³¹⁸ identiques exigeant du Conseil fédéral un projet de réforme du gouvernement. Ils demandent notamment que les conseillers fédéraux puissent se faire représenter dans les commissions parlementaires et dans les deux conseils législatifs. Ces deux motions sont acceptées.

Ne constatant aucun résultat juridique suite à ces motions et suite à l'affaire Kopp (no 165), le conseiller aux Etats René Rhinow dépose, le 20 mars 1990, une initiative parlementaire¹³¹⁹ au sujet de la réforme de notre exécutif. Le même jour, le groupe radical émet une motion¹³²⁰ ayant presque le même contenu que l'initiative Rhinow.

Ces deux requêtes partent de la constatation que les conseillers fédéraux sont de plus en plus surchargés, et cela notamment depuis qu'ils doivent participer à de nombreuses conférences internationales où ils ne peuvent pas être remplacés par de hauts fonctionnaires parce que ceux-ci n'ont pas le rang de ministres. Cette surcharge est aussi liée à la nécessité croissante d'informer. Ainsi, les conseillers fédéraux administrent leur département sans avoir assez de temps pour se consacrer aux affaires de caractère collégial.

René Rhinow ainsi que le groupe radical veulent des réformes immédiates et demandent au Conseil fédéral d'étudier si une augmentation du nombre de conseillers fédéraux avec une présidence renforcée et/ou l'introduction d'un gouvernement à deux niveaux ne sont pas souhaitables. Ces deux interventions parlementaires trouvent l'accord des deux chambres¹³²¹.

6. La tentative d'introduire des secrétaires d'Etat

262. *Le groupe de travail et les cinq paradigmes du message.* Pour donner suite à ces interventions parlementaires, le Conseil fédéral crée, en 1990, un "Groupe de travail Structures de direction de la Confédération", présidé par Kurt Eichenberger, professeur à l'Université de Bâle. Le rapport de ce groupe de travail est à la base du Message du 20 octobre 1993 au sujet de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹³²².

Pour ce texte, le Conseil fédéral utilise cinq paradigmes comme sources d'inspiration : "les trois premiers dotent le système collégial, spécifiquement helvétique, d'améliorations de différents types :

(A) transfert des tâches de direction départementale des membres du Conseil fédéral à des directeurs de département;

(B) augmentation du nombre des conseillers fédéraux et renforcement du rôle dirigeant du président;

¹³¹⁷Rapport Hongler, 1967 p. 101.

¹³¹⁸Motion du Groupe radical-démocratique du 26 septembre 1984 (BO CN 1986 1476) et motion Masoni du 3 octobre 1984 (BO CE 1985 726).

¹³¹⁹Initiative parlementaire Rhinow du 20 mars 1990 (BO CE 1990 657).

¹³²⁰Motion du groupe radical-démocratique du 20 mars 1990 (BO CN 1991 169).

¹³²¹BO CE 1990 657 et BO CN 1991 169.

¹³²²FF 1993 III 949-1151.

(C) subdivision de l'exécutif en deux catégories : un cabinet gouvernemental et des ministères techniques.

Les deux autres modèles s'inspirent des formes de gouvernement les plus répandues dans les Etats démocratiques :

(D) le système gouvernemental parlementaire;

(E) le système gouvernemental présidentiel"¹³²³.

Ne voulant pas réviser la constitution dans l'immédiat, le Conseil fédéral a retenu les modèles A ainsi que C et nomme les réformes qui en découlent "réforme 1993, phase 1". Cependant, dans son Message, le Conseil fédéral annonce aussi une réforme de la Constitution, qu'il appelle "phase 2" et qui s'inspire du prototype B.

Examinons les grands traits de la phase 1. Le modèle A partage les tâches "du chef de département entre deux personnes : un chef de département et un directeur de département. Le premier assume la direction politique du département. Il est membre du Conseil fédéral et se concentre sur des questions stratégiques et politiques (...). Le directeur de département, lui, assure la direction administrative et la fonction de chef d'état-major"¹³²⁴. Il est choisi par le Conseil fédéral et, éventuellement, les chambres doivent le confirmer"¹³²⁵. Ici, chaque conseiller fédéral dirige un département.

Le modèle C repose sur un exécutif à deux strates. Au niveau supérieur, un cabinet gouvernemental, composé de cinq ou sept membres élus pour une période de quatre ans par l'Assemblée fédérale et présidé par un de ses membres qui change chaque année, "assume les tâches gouvernementales majeures (niveau stratégique)"¹³²⁶. Subordonnés à ce cabinet, entre 11 à 18 ministres, nommés par ce cabinet et ratifiés par le parlement, dirigent l'administration (niveau opérationnel)"¹³²⁷.

263. *Les propositions du Conseil fédéral en 1993.* S'inspirant des modèles A et C, le Conseil fédéral a choisi "une solution où le principe de la collégialité est maintenu, où les membres du Conseil fédéral demeurent chefs de département, où des secrétaires d'Etat sont engagés pour renforcer les fonctions de direction, où enfin les structures administratives sont adaptées aux conditions changeantes"¹³²⁸. Cette adaptation est possible grâce à une plus grande latitude laissée aux conseillers fédéraux dans l'organisation de leur propre département. Chaque conseiller fédéral peut nommer (et révoquer) de un à trois secrétaires d'Etat et déterminer plus exactement les fonctions de ceux-ci - ces nominations et ces décisions devant encore être ratifiées par le Conseil fédéral. "Dans chaque département, trois secrétaires d'Etat au plus peuvent être désignés. Le chef de département les intègre à la structure de direction de son département et, selon ses besoins, leur confie des fonctions de direction et de représentation.

¹³²³FF 1993 III 973.

¹³²⁴FF 1993 III 974.

¹³²⁵FF 1993 III 974.

¹³²⁶FF 1993 III 975.

¹³²⁷FF 1993 III 975.

¹³²⁸FF 1993 III 981.

Le Conseil fédéral en tant que collège gouvernemental tranche toutes les affaires importantes : il fixe les principes régissant le statut et les tâches des secrétaires d'Etat et il les nomme en délimitant leurs attributions. On assure ainsi une intégration - contrôlée par la plus haute autorité - de l'activité des secrétaires d'Etat dans les activités gouvernementales tout comme on garantit la compatibilité et la coordination de leur engagement dans les départements¹³²⁹.

"Les conseillers fédéraux doivent en premier lieu être déchargés : les secrétaires d'Etat assumeront donc une partie des tâches de direction internes au département ainsi que des tâches de représentation à l'extérieur afin que les conseillers fédéraux puissent se concentrer sur les tâches les plus importantes aux niveaux aussi bien gouvernemental que départemental. Ainsi, ces derniers confieront aux secrétaires d'Etat certaines tâches de direction, tout en gardant la haute main sur leur département"¹³³⁰. "Les secrétaires d'Etat peuvent notamment représenter leur chef de département devant l'Assemblée fédérale et dans les commissions parlementaires, auprès d'Etats étrangers ou d'organisations internationales, et à l'occasion de manifestations diverses. On entend par là, outre les conférences de presse, la représentation auprès d'organisations à caractère politique, économique ou culturel. Les secrétaires d'Etat sont des représentants des conseillers fédéraux, ils traitent en quelque sorte au nom et sur mandat de ces derniers. Bien entendu, ils ne peuvent les représenter au sein du collège gouvernemental¹³³¹.

Soulignons que, dans son message, le Conseil fédéral se déclare contre la confirmation des secrétaires d'Etat par le parlement.

Les secrétaires d'Etat "assistent, représentent et déchargent les chefs de département dans la mesure de leur situation concrète, professionnelle et personnelle; le membre du Conseil fédéral peut et doit consacrer la disponibilité ainsi gagnée aux affaires du collège gouvernemental. De plus, entre en jeu une concentration délibérée de l'activité collégiale, qui fera appel, pour les affaires mineures et accessoires, à des procédures simplifiées et à de nouvelles possibilités de délégation"¹³³².

Les membres du Conseil fédéral doivent demeurer des chefs de département. Il ne faut pas renoncer à la dualité du principe de la structure départementale. Mais pour que le collège gouvernemental parvienne à fournir les prestations définies, et que ses membres ne sombrent pas dans une surcharge due à leur double fonction, il faut une transformation radicale et efficace de la direction des départements. Jusqu'à maintenant, il a certes toujours été question que les membres du Conseil fédéral soient déchargés des tâches départementales. Et en pratique, un pas a été franchi dans cette direction, par exemple après les réformes de 1914 et de celles de 1968/78. En dernier lieu, on s'est encore rapproché du but grâce à la constitution d'états-majors efficaces, à l'institution des collaborateurs personnels et à la délégation de tâches aux offices et aux groupements. Mais le gain réalisé a été assez rapidement compensé par l'accroissement des obligations imparties tant au département qu'au gouvernement¹³³³.

Enfin, précisons que "les chefs de département seront responsables de l'organisation de leur département et de la direction du personnel, plus clairement et plus complètement que par le passé"¹³³⁴.

Cette réforme est modérée, ce qui s'explique par la peur d'une demande de référendum.

¹³²⁹FF 1993 III 1036.

¹³³⁰FF 1993 III 1037.

¹³³¹FF 1993 III 1039-1040.

¹³³²FF 1993 III 985.

¹³³³FF 1993 III 986-987.

¹³³⁴FF 1993 III 989.

264. *Les débats parlementaires.* Du 9 mars 1994¹³³⁵ au 6 octobre 1995¹³³⁶, le Conseil des Etats et le Conseil national débattent du projet de loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, contenu dans le message du 20 octobre 1993.

Les articles les plus débattus par les députés sont les articles 40 à 45 du projet de loi, c'est-à-dire ceux concernant les secrétaires d'Etat.

La crainte ou l'espoir d'une demande de référendum est omniprésent.

Les arguments des partisans de dix secrétaires d'Etat résident bien entendu dans des motifs financiers et dans le fait qu'il est plus judicieux de commencer l'expérience avec relativement peu de secrétaires d'Etat.

L'autre sujet longuement discuté dans les deux chambres est la question de savoir si la nomination des secrétaires d'Etat par le Conseil fédéral doit être confirmée par les chambres.

Les arguments avancés en faveur de la confirmation sont que de cette façon les secrétaires d'Etat auraient une plus grande légitimité démocratique, ce qui est d'autant plus important qu'ils seraient amenés à représenter le Conseil fédéral devant les deux conseils législatifs.

Autre argument militant en faveur de la confirmation par le parlement : étant donné que l'introduction de secrétaires d'Etat risque d'augmenter le poids du Conseil fédéral, une telle confirmation réajusterait un certain équilibre des pouvoirs.

Après avoir comparé le projet de loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration publié par le Conseil fédéral à la fin de son message du 20 octobre 1993¹³³⁷ avec la version de la même loi voulue par le Conseil national et le Conseil des Etats¹³³⁸, nous arrivons à la conclusion que les chambres ont modifié le projet du gouvernement sur beaucoup de points secondaires, sauf en ce qui concerne les secrétaires d'Etat.

Voici les trois principaux changements :

- Le Conseil fédéral peut nommer au plus dix secrétaires d'Etat.
- Il procède à une nouvelle nomination des secrétaires d'Etat après le renouvellement complet du Conseil fédéral.
- Les sept sages peuvent demander la confirmation de la nomination des secrétaires d'Etat par l'Assemblée fédérale, Chambres réunies¹³³⁹.

Examinons maintenant la suite du processus législatif.

265. *Publication de la loi et demande de référendum.* La loi amendée est publiée le 6 octobre 1995 dans la Feuille fédérale¹³⁴⁰ puis frappée d'une demande de référendum (70'698 signatures valables). La votation a lieu le 9 juin 1996 et le peuple rejette cette loi.

266. *Analyse de la votation du 9 juin 1996.* Le leitmotiv du comité référendaire est d'éviter les coûts engendrés par dix secrétaires d'Etat¹³⁴¹. Ce comité est formé principalement de membres

¹³³⁵BO CE 1994 143.

¹³³⁶BO CN 1995 2300 (91 votes positifs et 62 contre) et BO CE 1995 1066 (40 contre 2).

¹³³⁷FF 1993 III 949-1151.

¹³³⁸FF 1995 IV 454.

¹³³⁹FF 1995 IV 460-461.

¹³⁴⁰FF 1995 IV 454.

¹³⁴¹Pour ce numéro, nous nous sommes référé aux analyses Vox, 1996 (Hug Simon, Maquis Lionel et alt. in Analyse der eidg. Abstimmung vom 9 Juni 1996, Vox no 59, p. 11-19, Zurich.

de l'Union suisse des arts et métiers et de députés des partis bourgeois, dont une majorité de l'Union démocratique du centre. La participation à cette votation se monte à 30.8% du corps électoral. 837 390 électrices et électeurs repoussent cette modification tandis que 544 324 l'acceptent, soit 39,4% de oui et 60,6% de non. Seuls les cantons de Genève, Vaud et Neuchâtel se prononcent favorablement. Six cantons et trois demi-cantons comptabilisent moins de 30% d'acceptation (Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Soleure, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Intérieures, Argovie et Thurgovie).

Tous les partis gouvernementaux se déclarent partisans du projet, à l'exception de l'Union démocratique du centre. Ainsi, seulement 12% des personnes se sentant proches de ce parti avalisent cette réforme. Il est aussi frappant de constater que ce sont les sympathisants du parti socialiste et, plus généralement, les personnes se situant à gauche qui fournissent le plus haut taux d'acceptation. Les sympathisants du parti radical et encore plus les citoyennes et citoyens se situant dans le sillage du parti démocrate-chrétien votent majoritairement non, sans doute aussi parce que plusieurs sections cantonales de ces partis ont donné une consigne de vote opposée à celles des partis nationaux.

Le comportement électoral des femmes et des hommes semblent avoir été analogue. De même, il n'y a pas de variations sensibles selon l'âge ni selon l'intérêt plus ou moins grand pour la politique. Par contre, il semble que les personnes disposant d'une formation supérieure, notamment les universitaires, acceptent sensiblement plus facilement les secrétaires d'Etat. Les agriculteurs, les ouvriers et les indépendants se déclarent les plus nettement opposés à cette innovation. Les arguments avancés le plus souvent par les détracteurs de la nouvelle loi sont de nature financière et relèvent de la crainte de la bureaucratie tandis que les partisans sont tous convaincus qu'il faut décharger le Conseil fédéral.

En fin de compte, constatant que l'échec référendaire était dû à la présence des secrétaires d'Etat - et aux coûts inhérents à ces derniers - le parlement élabore une nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, datant du 21 mars 1997¹³⁴², sans les secrétaires d'Etat et contre laquelle le référendum ne sera pas demandé.

7. La tentative d'instaurer des ministres délégués

267. *Les interventions parlementaires.* Dès après l'échec de l'introduction des secrétaires d'Etat, des interventions parlementaires requièrent des réformes de la composition du Conseil fédéral.

Le 10 juin 1996, la motion du conseiller national Josef Kühne¹³⁴³ demande au Conseil fédéral d'étudier la possibilité de passer à neuf ou à onze conseillers fédéraux et de renforcer la présidence de la Confédération. Le 13 juin 1996, la conseillère nationale Verena Grendelmeier¹³⁴⁴ dépose une motion voulant relancer l'étude des cinq modèles envisagés par le groupe de travail présidé par le professeur Kurt Eichenberger - avec l'accord de sa rédactrice, cette motion est transformée en postulat le même jour. Le 3 mars 1997, la motion du conseiller national Jean-Pierre Bonny¹³⁴⁵ demande un renforcement du rôle et des compétences du président de la Confédération. Le 19 mars 1997, l'initiative parlementaire du

¹³⁴²RS 172.010.

¹³⁴³BO CN 1996 1448.

¹³⁴⁴BO CN 1996 1450-1451.

¹³⁴⁵BO CN 1997 1475.

conseillers aux Etats René Rhinow¹³⁴⁶ demande que les institutions de direction de l'Etat fassent l'objet d'une réforme dans le cadre de la révision totale de la constitution du 29 mai 1874. Enfin, le 20 juin 1997, le Conseil national¹³⁴⁷ accepte une motion chargeant le Conseil fédéral de soumettre aux chambres fédérales jusqu'à fin 1998 un projet de réforme du gouvernement de niveau constitutionnel (à cause des délais, cette motion sera transformée en postulat).

268. *La procédure de consultation et le groupe de travail présidé par Ruth Metzler.* En novembre 1998, suite à ces différentes interventions parlementaires, le Conseil fédéral entame une procédure de consultation.

Voulant donner suite aux résultats obtenus lors de cette consultation, en octobre 1999, le Conseil fédéral institue un groupe de travail constitué par les conseillères fédérales Ruth Metzler (présidence) et Ruth Dreifuss, le conseiller fédéral Pascal Couchepin et la chancelière de la Confédération Annemarie Huber-Hotz. A partir de mai 2000, les grands principes sont posés par ce groupe de travail : les ministres délégués dépendront du chef de département et seront légitimés par l'Assemblée fédérale, chambres réunies. Au cours d'une seconde étape, le terme de gouvernement à deux cercles est retenu de préférence à gouvernement à deux niveaux, "car il cerne mieux les interactions entre le Conseil fédéral, qui a une responsabilité d'ensemble et les ministres délégués, qui ont une coresponsabilité. On exprime ainsi clairement que les ministres délégués ont un véritable statut politique, contrairement aux secrétaires d'Etat d'un type nouveau qui avaient été rejetés lors de la votation populaire du 9 juin 1996. De plus, le Conseil fédéral a décidé que les ministres délégués se verraient confier un domaine d'activité déterminé, en règle générale pour la durée d'une législature"¹³⁴⁸, ce qui constitue une deuxième différence par rapport aux secrétaires d'Etat.

269. *Le Message relatif à la réforme de la direction de l'Etat du 19 décembre 2001.* Dans ce texte, le Conseil fédéral constate que "l'institution du gouvernement n'a pas changé, bien que ce dernier soit de plus en plus sollicité par le parlement, par le public et par les médias. Aujourd'hui, comme il y a 150 ans, le gouvernement est composé de sept personnes, qui constituent l'interface entre l'administration, d'une part, et le parlement, les cantons, les partis, les associations, l'opinion publique et les médias, d'autre part. C'est la raison pour laquelle le projet de réforme vise à renforcer le gouvernement, et non l'appareil administratif. Les membres du Conseil fédéral doivent se concentrer sur des décisions de fond importantes, et assumer ainsi plus fortement la dimension politique de leur rôle. A cette fin, le Conseil fédéral propose au parlement la création d'un gouvernement à deux cercles, grâce à l'instauration de ministres délégués. Les membres de ce deuxième cercle du gouvernement seront subordonnés au Conseil fédéral et aux chefs de département. En tant que membres du gouvernement, ils devront diriger des domaines d'activité précis et clairement définis, endosser une responsabilité politique supérieure globale de la direction de l'Etat. Le soutien apporté par les ministres délégués déchargera dans une certaine mesure les conseillers fédéraux, ce qui leur permettra d'aborder les affaires importantes dans une optique plus globale"¹³⁴⁹.

¹³⁴⁶FF 2002 2004

¹³⁴⁷BO CN 1997 1476.

¹³⁴⁸FF 2002 2008.

¹³⁴⁹FF 2002 1984.

Cette réforme est rendue particulièrement nécessaire à cause de la difficulté croissante d'aboutir à un consensus politique et étant donné que les rapports internationaux se sont singulièrement intensifiés ces dernières années.

270. *Les propositions du Conseil fédéral en 2001.* "Le projet¹³⁵⁰ prévoit un modèle de gouvernement à deux cercles. Le premier cercle ("petit cercle") du gouvernement sera constitué par le Conseil fédéral, qui comptera toujours sept membres. Le deuxième cercle ("grand cercle") sera formé par les conseillers fédéraux et les ministres délégués. Ces ministres seront nommés par le Conseil fédéral sur proposition du chef de département concerné. Le parlement est ensuite appelé à confirmer la nomination (en bloc lors du renouvellement intégral du Conseil fédéral en début de législature, ou isolément s'il y a vacance en cours de législature). Les membres du deuxième cercle du gouvernement se verront attribuer un domaine d'activité clairement défini, en règle générale pour une législature au moins.

C'est le Conseil fédéral qui procédera à l'attribution des domaines d'activité, sur proposition du chef du département concerné. Les domaines suivants pourraient par exemple être gérés par des ministres délégués¹³⁵¹: domaine de la justice ou questions ayant trait aux migrations, coordination des relations de la Suisse avec l'Union européenne, science et recherche, politique de sécurité, questions financières internationales, agriculture, entreprises publiques. "Le gouvernement se réunira chaque semaine, d'abord en cercle élargi, puis en cercle restreint. Tous les membres du gouvernement, c'est-à-dire le Conseil fédéral et tous les ministres délégués, participeront à la première partie de la séance. La séance en cercle restreint ne comprendra que les membres du premier cercle du gouvernement (les conseillers fédéraux) et, avec l'accord de tous les conseillers fédéraux, les ministres délégués lorsqu'un objet est traité qui ressort à leur domaine d'activité. Chaque conseiller fédéral pourra en tout temps exiger que la discussion d'un objet traité en cercle élargi se poursuive lors de la séance en cercle restreint. Seuls les conseillers fédéraux disposeront du droit de vote, les ministres délégués n'auront qu'une voix consultative"¹³⁵².

Examinons maintenant les révisions constitutionnelles rendues nécessaires, selon le Conseil fédéral, pour permettre aux ministres délégués d'exister. Le chapitre 3 du Titre 5 (autorités fédérales) consacré dans l'actuelle constitution au "Conseil fédéral et administration fédérale" serait dorénavant intitulé "Conseil fédéral, Gouvernement fédéral et administration fédérale"¹³⁵³.

Le projet d'arrêté fédéral révisant la Constitution stipule aussi que "les membres du Conseil fédéral et les ministres délégués constituent le gouvernement fédéral" et que le Conseil fédéral "peut confier certaines tâches gouvernementales à des ministres délégués"¹³⁵⁴.

"Les ministres délégués sont nommés par le Conseil fédéral. Leur nomination doit être confirmée par l'Assemblée fédérale"¹³⁵⁵ continue le projet.

Les ministres délégués "sont élus pour quatre ans et choisis parmi les citoyens et citoyennes suisses éligibles au Conseil national"¹³⁵⁶ et "lors de l'élection des membres du Conseil fédéral et de la nomination des ministres délégués, il y a lieu d'assurer une représentation équitable des diverses régions et communautés linguistiques du pays"¹³⁵⁷.

¹³⁵⁰ FF 2002 1979-2046.

¹³⁵¹ FF 2002 1984.

¹³⁵² FF 2002 1984-1985.

¹³⁵³ FF 2002 2035.

¹³⁵⁴ Art. 174 al. 3 et al. 2 in FF 2002 2035.

¹³⁵⁵ Art. 175 al. 4 in FF 2002 2036.

¹³⁵⁶ Art. 175 al. 3 in FF 2002 2035.

¹³⁵⁷ Art. 175 al. 5 in FF 2002 2036.

271. *Les débats aux chambres.* Le 4 mars 2003, le Conseil des Etats, chambre prioritaire entre en matière sans opposition¹³⁵⁸. Il fait la proposition de passer à neuf conseillers fédéraux¹³⁵⁹ – plutôt que d'introduire un gouvernement hybride.

Cependant, notre chambre des représentants renvoie le projet au Conseil fédéral par un vote sans ambiguïté : 140 voix contre 23¹³⁶⁰, ce qui incite notre sénat à faire de même par 29 voix contre 8¹³⁶¹. La motivation principale de nos conseils législatifs résidait dans la conviction que la polarisation au sein du gouvernement s'était beaucoup accentuée et que, donc, il valait mieux attendre.

Passons au catalogue des avantages et des désavantages d'instituer des fonctionnaires supérieurs et à une thèse de doctorat favorable à un tel changement de nos institutions.

II. Avantages et inconvénients de l'instauration de ministres délégués

272. *Avantages.* D'abord, et ceci est plus actuel que jamais, l'instauration de ministres délégués permettrait de décharger le Conseil fédéral et les chefs de département de certaines tâches.

Les ministres délégués pourraient représenter le Conseil fédéral ou leur chef de département à diverses occasions : en premier lieu, au sein de l'Assemblée fédérale et dans les commissions parlementaires ; dans les relations avec les cantons ; dans les conférences de presse et diverses manifestations et, surtout, dans les rencontres et organisations internationales. Effectivement, ils seraient très utiles pour représenter le Conseil fédéral ou leur chef de département auprès d'Etats ou d'autres sujets du droit des gens et cela encore plus au niveau européen – les déjà nombreuses réunions avec les organes de l'Union européenne et autres organisations de notre continent ne pouvant que s'accroître selon nous.

Ensuite, les conseillers fédéraux, étant allégés de leur attribution de chefs de département, auraient plus de temps pour se consacrer aux affaires collégiales, prosaïquement dit seraient de meilleurs généralistes, ce qui ne manquerait pas d'améliorer la cohérence de la politique du Conseil fédéral ["Tandis que l'administration est naturellement appelée à s'attacher aux détails, le gouvernement a une tâche tout à fait contraire à remplir : il doit cimenter les détails pour en former un ensemble (...)"]¹³⁶². Cela réactiverait le rôle gouvernemental de notre exécutif fédéral.

Et puisque les conseillers fédéraux connaîtraient mieux les affaires collégiales, les changements de département perturberaient moins l'activité du gouvernement.

L'instauration de ministres délégués favoriserait une meilleure rotation du personnel politique et les divers bassins géographiques, régionaux et linguistiques pourraient être encore mieux représentés au sein du gouvernement élargi.

273. *Inconvénients.* La création de postes de ministres délégués entraînerait des coûts et ne pourrait se faire qu'avec plus d'infrastructures, donc plus d'Etat.

De plus, cela accroîtrait la distance entre la population et la tête de l'exécutif fédéral, ce qui irait à l'encontre de ce qu'on pourrait dénommer la vulgarisation du pouvoir.

¹³⁵⁸BO CE 2003 25.

¹³⁵⁹BO CE 2003 27.

¹³⁶⁰BO CN 2004 280.

¹³⁶¹BO CE 2004 228.

¹³⁶²Dubs, 1868 p. 41.

274. *Notre opinion.* Nous sommes favorables à ce que huit conseillers fédéraux soient assistés de ministres délégués, nommés par le Conseil fédéral et confirmés, en principe, en bloc par l'Assemblée fédérale, chambres réunies (voir conclusions générales, nos 306-309).

Examinons en guise de conclusion(s) le plaidoyer d'un juriste bâlois.

III. La thèse de Martin Breitenstein

275. *Le constat de Breitenstein.* En 1993, celui-ci publie une thèse de doctorat dans laquelle il préconise lui aussi le passage à un gouvernement à deux niveaux¹³⁶³ (Breitenstein a été beaucoup influencé par MM. Rhinow et Eichenberger).

Il est parti du constat que le Conseil fédéral est chroniquement surchargé et qu'il n'est plus à même de répondre aux défis de la fin du vingtième siècle. L'évolution des médias, l'intensification des rapports internationaux et l'augmentation du nombre des fonctionnaires font que "gouverner" est devenu beaucoup plus difficile, beaucoup plus complexe. Selon cet auteur, l'autorité supérieure du collège disparaît devant celle des départements; cela s'appelle la départementalisation¹³⁶⁴. Les départements jouent un rôle de plus en plus hégémonique dans la préparation des messages, des ordonnances et des décisions du Conseil fédéral¹³⁶⁵; les conseillers fédéraux mettent de plus en plus la priorité sur les affaires touchant leur département par rapport à leurs obligations gouvernementales et, vus de l'extérieur, ils sont considérés comme davantage responsables de leurs actions en tant que chefs de département¹³⁶⁶; enfin, les décisions prises entre deux ou trois départements mettent parfois le Conseil fédéral devant le "fait accompli"¹³⁶⁷ et cela d'autant plus si ce sont les médias qui ont donné l'information. Ainsi, Breitenstein considère que le double rôle des conseillers fédéraux en tant que membres du conseil et chefs d'un département est dépassé et que la création de places de secrétaires d'Etat comme chefs de l'administration réactiverait le rôle gouvernemental de l'exécutif.

276. *Les propositions de Breitenstein.* L'auteur suggère que le Conseil fédéral continue d'être élu par l'Assemblée fédérale, chambres réunies, et qu'à chaque début de législature du Conseil national, les députés procèdent à un renouvellement complet du Conseil fédéral¹³⁶⁸.

En outre, il préférerait une élection collective du Conseil fédéral, par exemple avec un combat de plusieurs listes de politiciens où les candidats de celle qui obtiendrait le plus de voix deviendraient conseillers fédéraux; cela permettrait d'accroître la cohésion du gouvernement collégial¹³⁶⁹.

Le nombre de conseillers fédéraux pourrait soit passer à cinq, soit être revu à la hausse, mais sept conseillers fédéraux conviendraient bien aussi¹³⁷⁰; le nombre de magistrats continuerait d'être ancré dans la Constitution¹³⁷¹.

Le président de la Confédération serait toujours un *primus inter pares*¹³⁷² et aurait plus de disponibilité puisqu'il ne dirigerait plus aucun département¹³⁷³.

¹³⁶³ Voir dans bibliographie sous Breitenstein, 1993.

¹³⁶⁴ Breitenstein, 1993 p. 25ss.

¹³⁶⁵ Breitenstein, 1993 p. 25.

¹³⁶⁶ Breitenstein, 1993 pp. 25-29.

¹³⁶⁷ Breitenstein, 1993 p. 30 (en français dans l'original!).

¹³⁶⁸ Breitenstein, 1993 p. 106ss.

¹³⁶⁹ Breitenstein, 1993 p. 109.

¹³⁷⁰ Breitenstein, 1993 p. 113.

¹³⁷¹ Breitenstein, 1993 p. 100.

¹³⁷² Breitenstein, 1993 p. 119.

¹³⁷³ Breitenstein, 1993 p. 120.

On pourrait renoncer à la rotation des conseillers fédéraux qui accèdent à la présidence comme c'était le cas au dix-neuvième siècle pour permettre seulement aux magistrats les plus capables de présider¹³⁷⁴.

Les compétences et les pouvoirs du président de la Confédération pourraient s'accroître et nous passerions d'un collège pur à un collège dirigé - sans, toutefois, aboutir à un régime semi-présidentiel, présidentiel ou parlementaire¹³⁷⁵.

Breitenstein propose aussi, indépendamment de la position plus ou moins forte du président, de prolonger ses fonctions à deux ou quatre ans; une réélection étant même possible après une présidence de deux ans¹³⁷⁶, ce qui nous semble inopportun et incompatible avec une autorité collégiale *même* dirigée, car si un président plus fort conduisait la politique pendant toute une législature, la collégialité serait gravement menacée.

Les secrétaires d'Etat seraient choisis par le Conseil fédéral avec l'aval des chambres réunies. En effet, pour le juriste bâlois, une co-désignation par ces organes est logique puisque les secrétaires d'Etat doivent, d'une part, respecter les grandes lignes de la politique gouvernementale et, d'autre part, jouer un rôle politique¹³⁷⁷. Cette co-désignation met les secrétaires d'Etat au dessus des fonctionnaires. Les secrétaires d'Etat pourraient être révoqués par le Conseil fédéral seul, une confirmation parlementaire de cet acte ne se révélant pas nécessaire, notamment s'ils ne respectent pas les grandes lignes de la politique gouvernementale¹³⁷⁸. Ils seraient soumis à une réélection au début de chaque législature¹³⁷⁹. Quant à leur nombre, Breitenstein ne voudrait pas un nombre rigide qui attribuerait deux ou trois secrétaires d'Etat par conseiller fédéral, mais un système plus souple¹³⁸⁰. Le Conseil fédéral prendrait les décisions au niveau *stratégique* et fixerait les grandes lignes de la politique gouvernementale. Les secrétaires d'Etat prendraient les décisions au niveau *opérationnel*, c'est-à-dire qu'ils concrétiseraient les grandes lignes de la politique gouvernementale et dirigeraient l'administration¹³⁸¹.

Le Conseil fédéral devrait être habilité par une délégation législative à définir le statut et les compétences des secrétaires d'Etat. Ceux-ci pourraient dans certains cas participer aux séances du Conseil fédéral, sans droit de vote toutefois¹³⁸². Pour certaines affaires, un ou plusieurs conseillers fédéraux pourraient créer un comité *ad hoc* avec la participation d'un ou plusieurs secrétaires d'Etat. Le Conseil fédéral, représenté par un ou plusieurs de ses membres, continuerait à avoir accès aux chambres; il serait accompagné par un ou plusieurs secrétaires d'Etat spécialistes du domaine sur lequel les députés délibèrent; les secrétaires d'Etat auraient le droit de s'y exprimer; exceptionnellement, ils pourraient remplacer le Conseil fédéral au moment où les députés discuteraient sur les détails d'un projet de loi, mais ils agiraient au nom du Conseil fédéral et selon ses directives¹³⁸³. Dans les commissions parlementaires, les conseillers fédéraux seraient présents lorsqu'il s'agirait de questions politiques centrales, sinon ils seraient représentés par un ou plusieurs secrétaires d'Etat¹³⁸⁴.

¹³⁷⁴Breitenstein, 1993 p. 120.

¹³⁷⁵Breitenstein, 1993 p. 120.

¹³⁷⁶Breitenstein, 1993 p. 120.

¹³⁷⁷Breitenstein, 1993 p. 110.

¹³⁷⁸Breitenstein, 1993 p. 112.

¹³⁷⁹Breitenstein, 1993 p. 113.

¹³⁸⁰Breitenstein publie un organigramme de l'administration fédérale dans lequel il place au-dessous des sept Conseillers fédéraux dix-neuf secrétaires d'Etat.

¹³⁸¹Breitenstein, 1993 p.131ss.

¹³⁸²Breitenstein, 1993 p. 134.

¹³⁸³Breitenstein, 1993 p. 156.

¹³⁸⁴Breitenstein, 1993 p. 156.

Du point de vue du droit international public, le gouvernement représente l'Etat. Ainsi, le Conseil fédéral *in corpore* est le représentant de la Confédération suisse. Cependant, il pourrait se faire remplacer par un ou plusieurs secrétaires d'Etat dans la mesure où la législation fédérale l'autoriserait¹³⁸⁵.

Selon Breitenstein, l'intensification des relations internationales obligera le Conseil fédéral à déléguer des secrétaires d'Etat à des conférences internationales, mais c'est le collège gouvernemental qui doit déterminer les grandes orientations politiques et baliser la voie à suivre¹³⁸⁶. Rien n'empêcherait non plus le Conseil fédéral de se faire représenter par un ou plusieurs secrétaires d'Etat au Conseil des ministres de l'Union européenne¹³⁸⁷. Au Conseil européen, le gouvernement devrait se faire représenter par le président de la Confédération qui serait préalablement instruit par ses collègues¹³⁸⁸.

Pour Breitenstein, il faudrait abandonner le système Droz et augmenter la durée de la présidence de la Confédération¹³⁸⁹.

Enfin, les secrétaires d'Etat pourraient décharger le Conseil fédéral dans le domaine de l'information du public¹³⁹⁰.

Nous reviendrons sur l'objet de cette thèse dans nos conclusions générales et nous passons maintenant aux tentatives depuis 1848 de renforcer les pouvoirs du président de la Confédération et/ou de créer un département présidentiel, domaine dans lequel nous proposons des réformes tout comme nous nous sommes permis de le faire dans le chapitre consacré au nombre de conseillers fédéraux et dans celui que nous terminons.

¹³⁸⁵Breitenstein, 1993 p. 157.

¹³⁸⁶Breitenstein, 1993 p. 158.

¹³⁸⁷Breitenstein, 1993 p. 159.

¹³⁸⁸Breitenstein, 1993 p. 160.

¹³⁸⁹Breitenstein, 1993 p. 160.

¹³⁹⁰Breitenstein, 1993 p. 161.

CHAPITRE VI : LE RENFORCEMENT DE LA PRESIDENCE DE LA CONFEDERATION ET/OU LA CREATION D'UN DEPARTEMENT PRESIDENTIEL

Dans ce chapitre, consacré aux tentatives de renforcer la présidence de notre gouvernement et/ou d'instaurer un département présidentiel, nous présenterons l'historique en trois étapes : les conceptions de deux auteurs du XIXème siècle (I.1), les essais des années 1960 (I.2) et les tentatives contemporaines (I.3).

Puis, nous donnerons notre opinion (II).

I. Historique

1. Les conceptions de Numa Droz et de Theodor Curti

277. *Le département présidentiel imaginé par Numa Droz.* Cet homme est membre du Conseil fédéral de 1876 à 1892. En 1881 et de 1887 à 1892, il dirige le Département des affaires étrangères et instaure, dès 1888, le système portant son nom, c'est-à-dire le découplage de la présidence de la Confédération du Département des affaires étrangères (no 168).

En 1895, dans son livre intitulé "Etudes et portraits politiques", Numa Droz est le premier à préconiser la création d'un département présidentiel. Il constate qu'avant 1887, "deux départements sont (...) sacrifiés : l'un d'une manière permanente, le département des affaires étrangères, qui, n'ayant toujours qu'un chef passager, ne peut traiter aucune affaire de longue haleine avec esprit de continuité"¹³⁹¹. L'autre département préterité, celui que quitte le président de la Confédération pour une année et qui est, dans l'intervalle, dirigé par le dernier élu des conseillers fédéraux. Ainsi, cette rocade annuelle entrave la bonne marche du gouvernement. Cependant, Numa Droz ne veut pas seulement donner un chef permanent aux affaires étrangères, mais aussi créer un département présidentiel ayant pour tâche, notamment, de veiller à la bonne marche et à la coordination de l'administration ainsi qu'au maintien de l'ordre intérieur.

278. *L'avis de Theodor Curti.* En 1894, après s'être déclaré favorable à l'élection à la proportionnelle des conseillers fédéraux par le peuple, Theodor Curti se prononce pour un président plus fort¹³⁹². En outre, ce dernier devrait faire un rapport annuel au sujet de la politique de l'année précédente et sur les perspectives en cours¹³⁹³. Selon Curti, si l'on optait pour la désignation des magistrats par le peuple, il faudrait prévoir l'élection du président de la Confédération par le Conseil fédéral¹³⁹⁴.

Après Numa Droz et Theodor Curti, nous ne trouvons plus d'auteurs préconisant un renforcement de la présidence de la Confédération et/ou la création d'un département présidentiel pendant plus d'un demi-siècle.

¹³⁹¹Droz, 1895 p. 400.

¹³⁹²Curti, 1894 p. 107-108.

¹³⁹³Curti, 1894 p. 107.

¹³⁹⁴Curti, 1894 p. 108.

2. Les tentatives dans les années 1960

279. *Les postulats Borel et Chevallaz*. En 1964, suite à l'affaire des mirages (no 164), le conseiller aux Etats Alfred Borel invite par un postulat le Conseil fédéral à étudier s'il ne serait pas judicieux de créer "un département ou un service spécial rattaché à la présidence, chargé de coordonner l'étude et la réalisation des tâches générales"¹³⁹⁵. Au même moment, le conseiller national Georges-André Chevallaz dépose un postulat similaire à la chambre du peuple¹³⁹⁶.

280. *Les rapports Hongler et Huber*. En 1967, le rapport Hongler préconise que la charge de président de la Confédération continue à être liée à la direction d'un des départements ordinaires et qu'il faut renoncer à l'idée d'un département spécial de la présidence¹³⁹⁷. De même, selon Hongler et ses collègues, le président de la Confédération doit rester un *primus inter pares* – et non pas devenir un chef de gouvernement – et son mandat doit toujours durer un an¹³⁹⁸.

Autant le rapport Hongler que le rapport Huber arrivent à la conclusion qu'un Conseil fédéral de 11 membres a pour corollaire un renforcement de la présidence¹³⁹⁹. Selon Huber et ses collègues, une possibilité serait de désigner une présidence collégiale formée de trois conseillers fédéraux¹⁴⁰⁰.

281. *L'avis du professeur Eichenberger*. En 1968, le professeur à l'Université de Bâle Kurt Eichenberger publie un article dans lequel il se déclare en faveur du renforcement de la présidence. Il constate qu'un régime politique avec un président plus fort peut répondre à deux exigences : celle de renforcer l'état-major du Conseil fédéral et celle de rendre le gouvernement mieux à même de diriger le pays. Cet état-major "planifie, prépare, coordonne, informe et contrôle"¹⁴⁰¹. Le président de la Confédération serait à la tête du département présidentiel sans autre attribution et cela serait possible avec onze, neuf ou même sept conseillers fédéraux¹⁴⁰². Le président de la Confédération devrait être élu pour au moins quatre ans et devrait devenir un véritable chef sans autres attributions que la direction et la représentation du gouvernement¹⁴⁰³. Selon Eichenberger, un tel président n'aurait cependant pas les pouvoirs qu'a le Président des Etats-Unis d'Amérique ou de France. Il serait peut-être plus judicieux de s'inspirer des *Landammänner* des cantons suisses au dix-neuvième¹⁴⁰⁴.

Passons aux essais contemporains.

¹³⁹⁵Postulat Alfred Borel du 9 octobre 1964, Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Conseil des Etats session d'automne 1964 p. 33.

¹³⁹⁶Postulat Georges-André Chevallaz du 8 octobre 1964, Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Conseil national, session d'automne 1964 p. 17.

¹³⁹⁷Rapport Hongler, 1967 p. 51.

¹³⁹⁸Rapport Hongler, 1967 p. 51.

¹³⁹⁹Rapport Huber, 1967 p. 95.

¹⁴⁰⁰Rapport Huber, 1967 p. 95.

¹⁴⁰¹Eichenberger, 1968 p. 139.

¹⁴⁰²Eichenberger, 1968 p. 142.

¹⁴⁰³Eichenberger, 1968 p. 143.

¹⁴⁰⁴Eichenberger, 1968 p. 144.

3. Les propositions contemporaines

282. *L'opinion de De Pretto*. En 1988, dans sa thèse de doctorat, De Pretto constate que le président de la Confédération tel que le voulaient les constituants de 1848 aurait dû être plus puissant qu'un simple *primus inter pares*. En effet, le texte constitutionnel le nomme "président de la Confédération" ("*Bundespräsident*", "*presidente della Confederazione*") et non pas "président du Conseil fédéral". De plus, rappelons qu'avant l'instauration du "système Droz", le maintien de l'ordre intérieur revenait au président de la Confédération¹⁴⁰⁵. Selon De Pretto, jusqu'au début du vingtième siècle, le Conseil fédéral lui-même entend réserver une position forte au président de la Confédération. Ce n'est que depuis le recul du nombre des parlementaires radicaux suite à l'introduction de la proportionnelle que le président est relativement faible. En effet, la fin prévisible du monopole radical au Conseil fédéral a rendu possible qu'un non-radical devienne, l'heure venue, président de la Confédération.

De Pretto considère que ce magistrat doit piloter et coordonner les activités du Conseil fédéral. Il doit garantir la qualité des décisions qui doivent être prises à temps et coordonner les affaires¹⁴⁰⁶. Toujours selon cet auteur, dans les faits, il a tendance à déléguer ces tâches essentielles au chancelier de la Confédération et à se consacrer principalement à son département¹⁴⁰⁷.

De Pretto conseille de décharger le président de la Confédération en transférant des tâches au vice-président du Conseil fédéral et à des fonctionnaires supérieurs et en renforçant l'état-major présidentiel¹⁴⁰⁸.

Examinons maintenant le point de vue du Conseil fédéral dans son message au sujet de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 20 octobre 1993.

283. *Message du 20 octobre 1993*. Voici un extrait de ce texte: "Le nombre des membres du Conseil fédéral est porté à onze (variantes : neuf ou treize). Chacun d'eux dirige un département. Le président de la Confédération reçoit de plus grands pouvoirs. Le Conseil fédéral reste un gouvernement collégial, mais, alors qu'il était ce que l'on appelle une autorité collégiale non dirigée, il devient une autorité collégiale dirigée.

En répartissant les domaines entre un plus grand nombre de personnes, on cherche à réduire la taille des départements actuels et donc à diminuer les tâches de chacun des membres du Conseil fédéral. Grâce à cette mesure, il devrait être plus facile de diriger les départements et d'assumer les tâches collégiales. En même temps, afin d'assurer la cohérence du gouvernement et la capacité d'action du collège élargi, on renforce les compétences du président de la Confédération : premièrement, en élargissant ses pouvoirs de direction (...); deuxièmement, en allongeant la durée de son mandat; troisièmement, en créant un département présidentiel et en déchargeant le président de la responsabilité d'un département spécialisé. Le département présidentiel assiste le président et le Conseil fédéral en assumant des fonctions d'état-major global (...). En variante, la Chancellerie fédérale pourrait demeurer l'état-major du gouvernement, notamment si le nombre de conseillers fédéraux n'est pas fortement accru; dans ce cas, nul besoin de créer un département présidentiel.

¹⁴⁰⁵De Pretto, 1988 p. 151ss.

¹⁴⁰⁶De Pretto, 1988 p. 232.

¹⁴⁰⁷De Pretto, 1988 p. 232.

¹⁴⁰⁸De Pretto, 1988 p. 234.

Les membres du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale pour une période fixe de quatre ans. On peut envisager, en variante, de permettre au président de la Confédération de proposer les autres membres du gouvernement à l'élection. Le président est élu tous les deux ans (avec la possibilité d'être réélu) ou tous les quatre ans (éventuellement avec la possibilité d'être réélu une fois). Son successeur doit venir d'une autre région linguistique ; il en va de même pour le vice-président"¹⁴⁰⁹.

Etudions maintenant le point de vue d'Urs Altermatt, auteur du "Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux".

284. *Les recommandations d'Urs Altermatt et le postulat de Didier Burkhalter*. Toujours en 1993, l'historien Urs Altermatt rédige un "plaidoyer pour le renforcement de la présidence au sein du Conseil fédéral"¹⁴¹⁰.

En fait, Altermatt est favorable à l'augmentation du nombre de nos ministres, à un gouvernement à deux niveaux, à l'abandon de la collégialité et au renforcement de la présidence¹⁴¹¹.

Il estime qu'entre onze et dix-huit secrétaires d'Etat devraient seconder les conseillers fédéraux ; ces derniers gouverneraient, alors que les premiers dirigeraient l'administration. Altermatt suggère aussi que le président de la Confédération soit nommé pour deux, voire quatre ans et que la Chancellerie fédérale soit transformée en un département présidentiel¹⁴¹². Altermatt arrive à la conclusion que "la Suisse a besoin d'un président fort, compétent pour déterminer les grandes options politiques et fonctionnant comme arbitre. Sinon, la réforme du Conseil fédéral reste une réforme de l'administration et n'apporte pas, ce dont le pays a besoin autant à l'intérieur qu'à l'extérieur : un nouveau *leadership* politique"¹⁴¹³.

Citons également la motion du conseiller national radical bernois Jean-Pierre Bonny, du 20 juin 1997, qui veut charger le Conseil fédéral "de soumettre au parlement un projet visant à renforcer le rôle et les compétences du président de la Confédération"¹⁴¹⁴.

Enfin, le 7 décembre 2006, le conseiller national radical neuchâtelois Didier Burkhalter dépose un postulat invitant le Conseil fédéral à "étudier simultanément une révision de la constitution, de la loi sur le parlement ainsi que de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration qui permette de développer et de renforcer le rôle de la présidence de la Confédération.

Dans cette perspective, il donnera la priorité à un modèle prévoyant le passage à une présidence d'une durée plus longue, de deux ou quatre ans. En outre, cette nouvelle présidence du gouvernement se verrait attribuer des tâches principales renforcées dans la conduite, la coordination et la communication vers l'extérieur"¹⁴¹⁵.

¹⁴⁰⁹ FF 1993 III 974-975.

¹⁴¹⁰ Altermatt, 1993b p. 211-222.

¹⁴¹¹ Altermatt, 1993b p. 216.

¹⁴¹² Altermatt, 1993b p. 221.

¹⁴¹³ Altermatt, 1993b p. 222.

¹⁴¹⁴ BO CN 1997 1475 et BO CE 1998 349.

¹⁴¹⁵ http://search.parlament.ch/f/cv-geschaefte?gesch_id=20063653

II. Notre opinion au sujet du renforcement de la présidence et/ou de la création d'un département présidentiel

285. *Notre opinion.* Nous sommes favorable à un huitième conseiller fédéral qui dirigerait le département présidentiel pendant deux ans et qui serait assisté d'un vice-président – ce dernier se trouvant à la tête d'un des sept autres départements.

Le président de la Confédération proviendrait de la Suisse latine ou de la Suisse alémanique tandis que le vice-président émanerait obligatoirement de l'autre entité.

Il disposerait d'une voix prépondérante en cas d'égalité au sein du collège.

Cela permettrait de disposer d'un meilleur *leadership* au sein du gouvernement fédéral et d'améliorer la cohérence du collège.

Nous développerons dans nos conclusions générales ces idées de renforcer la présidence de la Confédération, de créer un département présidentiel et de passer à huit conseillers fédéraux.

Etudions successivement, avant de conclure, les tentatives que nous avons connues en Suisse, de passer à un régime présidentiel ou à un régime parlementaire.

CHAPITRE VII : LE PASSAGE A UN REGIME PRESIDENTIEL

Ci-après, nous relaterons les tentatives de réforme certainement les plus extrêmes - avec celles que nous présenterons dans le chapitre suivant - depuis la création de l'Etat fédéral et qui veulent remplacer notre gouvernement collégial par un chef unique, le plus souvent élu par le peuple et ne pouvant être révoqué par le parlement.

Nous aborderons aussi les propositions d'introduire un régime fasciste en Suisse bien qu'un Duce ou un Führer ne puisse être comparé à un président tel que celui de l'Union des Etats-Unis d'Amérique et alors même que de telles propositions ne visaient pas principalement à modifier notre exécutif fédéral mais à anéantir notre démocratie libérale basée sur le respect des droits de l'homme.

La première section sera consacrée à un historique [après les prolégomènes (I.1), nous traiterons des tentatives visant à introduire un régime présidentiel jusqu'à la fin de la première guerre mondiale (I.2), puis viendra une subdivision consacrée à l'initiative frontiste - fasciste (I.3) et nous présenterons brièvement l'avis du Conseil fédéral en 1993 (I.4)].

La fin de ce chapitre sera consacrée à un inventaire des avantages et des inconvénients d'introduire un système présidentiel (II) .

I. Historique

1. Prolégomènes

286. *De 1798 à 1848.* Sous l'ancien régime, les cantons à *Landsgemeinde* possèdent un gouvernement dirigé par une seule personne, le *Landammann* et, à la tête des Petits Conseils des autres cantons, nous trouvons un (parfois deux) *Bürgermeister*.

La seconde Constitution helvétique, qui est promulguée le 2 juillet 1802, instaure un exécutif avec une seule personne à sa tête, au niveau national, en Suisse. Les rédacteurs de cette constitution se sont inspirés des constitutions de la Malmaison, qui avaient subi antérieurement l'influence des Etats-Unis d'Amérique.

Pendant la Médiation, le bourgmestre du canton directeur est simultanément *Landammann* de la Suisse ; il change chaque année; il n'a que peu de compétences, notre pays étant redevenu une Confédération d'Etats et le pouvoir réel étant dans les mains de Napoléon Bonaparte.

Durant la Restauration, on doit renoncer à appeler le bourgmestre du canton directeur *Landammann*. Cela montre bien la faiblesse du chef de l'"exécutif" qui passe tous les deux ans de Zurich à Berne puis à Lucerne et qui n'a pratiquement aucune attribution puisque les cantons sont de nouveau souverains.

Le projet de la Commission de la Diète du 15 décembre 1832, appelé projet Rossi, et celui de la Diète, du 15 mai 1833, octroient également le pouvoir exécutif suprême à un seul homme. Cependant, en 1848, la Commission de révision du Pacte propose un gouvernement de cinq membres égaux et la Diète élève à sept le nombre des futurs conseillers fédéraux. Ce revirement s'explique aisément par le fait qu'entre 1833 et 1848 des gouvernements composés de plusieurs membres égaux en droit voient le jour dans les cantons régénérés et y font leurs preuves.

2. Les tentatives d'introduire un régime présidentiel jusqu'à la fin de la première guerre mondiale

287. *Le XIX^{ème} siècle*. Malgré l'existence, avant 1848, de plusieurs projets de constitutions régénérés prévoyant un Landammann ou un président fort à la tête de notre gouvernement, moins nombreux sont les citoyens et les publicistes qui, après 1848, préconisent un exécutif unipersonnel et élu par le peuple. Cela certainement parce que la population est effarouchée par l'échec de la Deuxième République française et par la dictature de Napoléon III.

Voici un extrait du Rapport de la commission du Conseil des Etats concernant la révision de la constitution fédérale du 30 septembre 1865¹⁴¹⁶ : "La majorité de la commission estime que si l'on voulait, dans le but de rendre l'autorité exécutive de la Confédération plus indépendante des conseils législatifs, abandonner son élection au peuple, il vaudrait mieux conférer le pouvoir exécutif et administratif à un seul homme, à un président de la Confédération, qui choisirait lui-même ses ministres (aides) pour gérer les diverses branches de l'administration, au lieu d'en nantir un collège de sept membres. Le peuple saurait assurément mieux trouver parmi les hommes d'Etat suisse un seul homme éminent et digne de sa confiance que sept membres qui peut-être ne jouissent pas tous de la même confiance. Par là toutes les combinaisons tendant à ménager la rivalité des cantons tomberaient d'elles-mêmes, outre que dans des moments d'agitation politique il ne s'agirait que de grands principes qui seraient personnifiés par des noms connus. Un seul magistrat placé à la tête de notre Etat confédéré jouirait outre cela de grands avantages. Il assumerait toute responsabilité, tandis que dans une autorité, chaque membre peut se retrancher l'un derrière l'autre; la volonté d'un seul offrirait la garantie d'une administration dirigée d'après les mêmes principes par un seul homme conséquent, tandis qu'au sein des collèges les situations les plus difficiles présentent souvent des majorités très indécises; enfin le premier fonctionnaire de l'autorité exécutive aurait l'avantage de pouvoir abandonner tous les détails de l'administration à ses aides et d'embrasser d'un seul coup d'oeil toute la sphère du pouvoir fédéral. L'idée de créer une telle fonction est encore trop nouvelle et trop peu populaire en Suisse pour que la majorité de la commission vous soumette une proposition y relative; elle estime aussi qu'il n'existe aucune raison suffisante au point de vue de la pratique pour renverser, pour ainsi dire, l'organisation du gouvernement fédéral, vu qu'on ne saurait guère signaler de vices notables dont serait entaché le système actuel"¹⁴¹⁷.

Nous estimons contre l'avis de cette commission qu'avec un magistrat unique la rivalité des cantons ne s'estomperait pas, mais au contraire s'accentuerait. Nous allons voir que l'idée d'introduire un régime présidentiel, idée jugée trop nouvelle selon la commission du Conseil des Etats, sera reprise assez souvent par la doctrine jusqu'à la fin de la grande guerre.

Fazy, en 1871, préconise l'élection du gouvernement fédéral par le peuple et que les citoyens suisses s'inspirent du mode d'élection valable aux Etats-Unis d'Amérique quant au choix du président pour désigner notre exécutif. Nous pouvons penser que cet auteur genevois aurait volontiers vu un système présidentiel dans notre pays¹⁴¹⁸.

En 1885, Bluntschli se déclare favorable à la présence d'un homme fort à la tête de notre Etat¹⁴¹⁹. Selon lui, un collège de magistrats est plus faible, moins performant et moins

¹⁴¹⁶FF 1865 III. Le rapporteur est le docteur J. J. Blumer.

¹⁴¹⁷FF 1865 III 667.

¹⁴¹⁸Voir Curti, 1864 p. 103, et Aubert, 1967a p. 528 no 1477.

¹⁴¹⁹Voir De Pretto, 1988 p. 149-150.

respecté au sein de la population qu'un seul homme ; cela aussi parce que la responsabilité est répartie sur plusieurs personnes et est plus diffuse¹⁴²⁰. Bluntschli considère aussi que seul un magistrat unique peut assurer la cohérence attendue d'un exécutif¹⁴²¹.

288. *Le début du XXème siècle*. En 1910, Schollenberger écrit que le Conseil fédéral est tout à fait à sa place comme autorité administrative, mais selon lui, il faudrait placer au-dessus de cet organe un *Landammann* de la Suisse¹⁴²². Ce magistrat représenterait la Suisse à l'étranger et à l'intérieur tout en étant le chef de l'administration fédérale. Il serait élu par le peuple tandis que le Conseil fédéral continuerait à être désigné par l'Assemblée fédérale, chambres réunies. Schollenberger prend pour exemple le président des Etats-Unis d'Amérique ou le *Landammann* de la Suisse pendant la Médiation¹⁴²³.

En 1911, Dürsteler prône l'instauration - lui aussi - d'un *Landammann* de la Suisse qui représenterait les intérêts de l'Etat indépendamment du Conseil fédéral¹⁴²⁴.

En 1914, Beeler étudie la position du *Landammann* dans le canton de Glaris et considère cette figure juridique comme une source d'inspiration pour la Suisse¹⁴²⁵. Le *Landammann* de la Suisse serait le supérieur du Conseil fédéral dont le rôle serait d'administrer. Il dirigerait en même temps le département des affaires étrangères tout comme le *Landammann* glaronnais se voyait confier le département des finances; en effet, selon Beeler, ce cumul des tâches s'était avéré rationnel et productif dans ce petit canton.

En 1916, William E. Rappard, considérant que, pour la Suisse, les Etats-Unis d'Amérique représentaient une grande république soeur¹⁴²⁶ du point de vue politique, économique et social, préconisa le passage à un gouvernement dirigé par un *Landammann*. Selon lui, cela conduirait à "une union plus cordiale entre citoyens des diverses parties du pays, à une indépendance mieux définie des pouvoirs publics entre eux, à une solidarité plus intime entre les autorités et ceux dont ils sont les mandataires"¹⁴²⁷. Un tel système serait "moins anonyme, moins insaisissable, moins bureaucratique"¹⁴²⁸ et permettrait d'être gouverné "avec dignité, avec clairvoyance et avec fermeté selon le sentiment de la majorité de la nation.

Qui sait si nous ne trouverions pas dans l'institution américaine du président unique, élu par le peuple tout entier et seul responsable devant lui, une satisfaction à ces vœux et un remède à l'anémie fébrile dont souffre aujourd'hui notre pays"¹⁴²⁹? Ainsi, en 1916, Rappard suggère un "*Landammann* fédéral".

3. L'initiative frontiste

289. *Généralités sur le fascisme*. Nous devons relater ici un phénomène politique de l'entre-deux-guerres, le fascisme (*latu senso*¹⁴³⁰) - qui a aussi une certaine influence en Suisse.

¹⁴²⁰De Pretto, 1988 p. 149.

¹⁴²¹De Pretto, 1988 p. 150.

¹⁴²²Schollenberger, 1910 p. 128.

¹⁴²³Schollenberger, 1910 p. 128.

¹⁴²⁴Dürsteler, 1911 p. 306.

¹⁴²⁵Beeler, 1914 p. 77. Le *Landammann* de la Suisse durant la période de la Médiation est aussi pris comme exemple par cet auteur.

¹⁴²⁶Rappard, 1916.

¹⁴²⁷Rappard, 1916 p. 38.

¹⁴²⁸Ibidem.

¹⁴²⁹Rappard, 1916 p. 38-39.

¹⁴³⁰Nous nous sommes référés à Milza, 1991.

Comme nous allons le voir, ce courant de pensées - révolutionnaire - ne songe pas seulement à placer un chef d'Etat "tout-puissant" à la place de nos sept sages, mais veut anéantir notre démocratie libérale basée sur le respect des droits de l'homme.

Ainsi, cette doctrine et les faits historiques dramatiques qui s'y rattachent peut apparaître un peu comme un "corps étranger" dans notre exposé sur le passage à un système présidentiel. En tout cas, les autres auteurs traités dans ce chapitre ne sont pas en faveur du fascisme, mais veulent plutôt imiter le modèle américain.

En Italie et en Allemagne, les fascistes, respectivement les nationaux-socialistes réussissent à établir un régime totalitaire, c'est-à-dire un système politique ne tolérant pas la moindre opposition individuelle ou collective¹⁴³¹ dans leur pays. L'Italie est fasciste de 1922 à 1943 et l'Allemagne subit la dictature nazie de 1933 jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale en Europe. Dès 1938, l'Autriche est nazifiée et à partir de l'été 1940, la France du maréchal Pétain collabore avec Hitler et Mussolini. Cela ne peut pas être sans influence sur notre pays et sur nos autorités, même si la population de notre pays est majoritairement hostile aux fascismes.

290. *Les associations favorables au frontisme en Suisse.* Avant cela, un groupement d'associations favorables à une révolution fasciste dans notre pays lance une initiative populaire fédérale tendant à une révision totale de la Constitution fédérale de 1874. Aubert donne le nom de plusieurs de ces associations : le Front confédéral, le Nouveau Front, le Front national, les Confédérés nationaux-socialistes, la Ligue du peuple, la Ligue pour le peuple et la patrie, la Défense suisse de la Patrie, la Nouvelle Suisse, les Jeunes paysans, les Jeunes catholiques, l'*Aufgebot*, les Fascistes suisses, Ordre et Tradition, la Ligue vaudoise, l'Union nationale et les Jeunes libéraux¹⁴³².

291. *Le fond d'idées communes de ces associations.* "Tous ces groupements partageaient un fond d'idées communes : le rejet du libéralisme, du socialisme et de la lutte des classes, le mépris des partis et du parlement, l'appel à un gouvernement fort. Mais, au-delà de ces idées communes, les programmes divergeaient – parfois même de façon très sensible. Voici un petit inventaire des propositions qui circulaient alors sous l'enseigne de l'un ou l'autre des milieux révisionnistes :

Sur la structure territoriale de la Suisse : la plupart de ces milieux professaient le fédéralisme, mais l'apologie d'un *Führer* chez certains, d'un corporatisme d'Etat chez d'autres, contenait en germe, malgré toutes les dénégations, une tendance évidente à la centralisation.

Sur l'organisation politique : tous ou presque jugeaient indispensable le rétrécissement de la démocratie directe par la réduction à l'essentiel des matières référendables et l'élévation du nombre de signatures nécessaire à l'aboutissement des demandes populaires. Quelques-uns voulaient épurer le suffrage universel et en exclure les Juifs.

Conseil national : certains pensaient carrément l'abolir et lui substituer une chambre des corporations; d'autres le limitaient à une centaine de personnes; d'autres encore l'exposaient à une révocation populaire; la proportionnelle, unanimement décriée, était remplacée par la majoritaire uninominale; les compétences parlementaires étaient généralement diminuées, le Conseil n'ayant plus qu'un pouvoir consultatif, ou perdant le pouvoir d'amendement, ou en tout cas celui d'augmenter les dépenses.

Conseil des Etats : celui-ci s'en tirait mieux; on voulait bien le maintenir, mais il serait désormais composé des chefs des gouvernements des cantons.

¹⁴³¹Le régime soviétique a représenté un autre type d'Etat totalitaire.

¹⁴³²Aubert, 2002 p. 50-51.

Concernant le Conseil fédéral : tous, on l'a dit, s'accordaient à le renforcer. Il fallait le faire élire directement par le peuple, ou tout au moins son président, appelé parfois *Landammann*, qui choisirait librement ses collègues. Son pouvoir législatif serait accru, le Conseil pourrait même en appeler au peuple des lois que le parlement n'acceptait pas. On rencontre aussi l'idée d'un gouvernement à deux niveaux, le supérieur pour la politique, l'inférieur pour l'administration.

Sur le régime économique : la garantie constitutionnelle de la liberté du commerce et de l'industrie devait être abrogée, les petites et moyennes entreprises protégées contre les grandes, notamment les grands magasins (trop souvent en mains israélites), les conventions collectives de travail étendues aux dissidents – quand la réception du corporatisme d'Etat n'abolissait pas totalement les formes contractuelles.

Sur les autres libertés : la liberté de la presse était refusée aux marxistes, la liberté de conscience réservée aux chrétiens et les catholiques réclamaient la suppression des articles confessionnels¹⁴³³.

292. *Le lancement de l'initiative frontiste*. Les Jeunes libéraux ont les premiers l'idée de demander la révision totale de la Constitution. La résolution de principe est prise au Congrès de Flüelen au mois de mai 1933. Mais il ne s'agit que d'une décision de principe : la récolte de signatures ne commence que plus tard¹⁴³⁴.

Le déclenchement proprement dit est le fait du Front national, en mars 1934, accompagné de l'*Aufgebot*, de la Nouvelle Suisse et des Jeunes catholiques¹⁴³⁵.

Le Front national recueille 33 000 signatures, les Jeunes catholiques 28 000, l'*Aufgebot* 9 000 et la Nouvelle Suisse 6 000. Les Jeunes libéraux en réunissent 28 000 aussi, qu'ils décident néanmoins de pas déposer à cause des divergences profondes qui les séparent des frontistes¹⁴³⁶.

Ruffieux affirme que "la distribution géographique est significative de la nature du mouvement. En tête, on retrouve les zones les plus touchées par le frontisme (Zurich, Thurgovie, Schaffhouse) et quelques cantons catholiques où le corporatisme a fait tache d'huile (Fribourg, Zoug et Obwald), plus Saint-Gall. A l'inverse, les régions à forte tradition radicale ont boudé le mouvement, la surprise étant constituée par les cantons romands protestants (Vaud, Genève et Neuchâtel) où les idées rénovatrices n'ont pas réussi à mobiliser l'électeur"¹⁴³⁷.

293. *La réaction des corps constitués*. L'initiative est déposée en septembre 1934. D'après la législation de l'époque, le Conseil fédéral et les chambres ne doivent pas prendre position sur le fond. Le Conseil fédéral se borne donc à présenter, le 8 novembre suivant, un court rapport sur la validité de la demande¹⁴³⁸. L'Assemblée fédérale l'entérine par un arrêté du 20 décembre¹⁴³⁹.

Le 8 septembre 1935 a lieu le référendum préalable du peuple suisse sur le principe de la révision totale.

¹⁴³³ Aubert, 2002 p. 51-53.

¹⁴³⁴ Aubert, 2002 p. 53.

¹⁴³⁵ Aubert, 2002 p. 53.

¹⁴³⁶ Aubert, 2002 p. 53.

¹⁴³⁷ Ruffieux, 1974 p. 243.

¹⁴³⁸ FF 1934 III 625-627.

¹⁴³⁹ FF 1934 III 921.

Le parti radical, le parti socialiste, le parti des paysans, artisans et bourgeois et le parti libéral recommandent le non; seul le parti catholique conservateur se prononce pour le oui¹⁴⁴⁰.

L'initiative est rejetée par 511 578 non (72,29%) contre 196 135 oui¹⁴⁴¹.

Les voix des cantons ne comptent pas dans ce genre de référendum préalable¹⁴⁴²; néanmoins relevons qu'Obwald, Fribourg, Appenzell Rhodes-Intérieures et le Valais acceptent.

Voici ce que Ruffieux retient de la campagne de votation : "Après l'ultime engagement des partis, la lutte ne s'anima guère, exception faite d'un relent de Kulturkampf et de quelques flèches lancées en direction des fronts. Il ne semble pas que l'électorat ait donné à l'enjeu le caractère grave qu'il aurait pu revêtir en d'autres circonstances, ce qui signifiait un échec pour les rénovateurs et surtout pour les fronts"¹⁴⁴³.

La participation se monte à 60,9% des électeurs seulement. "Gênés visiblement par leur rapprochement avec les fronts, les milieux fédéralistes n'avaient pas réussi à faire le plein de leurs voix. Si leur aile corporatiste avait suivi le mot d'ordre du oui, il n'en avaient pas été de même pour les vieux-conservateurs attachés aux valeurs traditionnelles. De même, l'ampleur des non montrait que les protestants avaient entraîné les catholiques dans le rejet. Enfin, malgré la crise économique, les zones industrielles, bien que sévèrement touchées par le chômage, avaient conservé leur confiance au pouvoir en place et refusé les mirages du frontisme.

Si l'on ne pouvait entièrement souscrire au jugement de la *Neue Zürcher Zeitung* parlant de fiasco, il apparaissait que le pays continuait, dans sa grande majorité, à préférer les retouches successives de la révision partielle à un grand *aggiornamento*, d'autant plus inopportun que les nuées s'amassaient à l'horizon européen. Le verdict fut confirmé aux élections d'octobre 1935 pour le Conseil national : les partis gouvernementaux comme les socialistes conservaient l'essentiel de leurs positions, la percée s'opérant au profit des néo-libéraux de Duttweiler, non en faveur des fidèles de Henne ou d'Oltramare"¹⁴⁴⁴.

4. L'avis du Conseil fédéral en 1993

294. *Le message du Conseil fédéral*. Dans son message concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 20 octobre 1993, le Conseil fédéral envisage l'introduction d'un système présidentiel en Suisse (Modèle E). Stricte séparation des pouvoirs, choix et révocation des ministres par le président élu par le peuple, *veto* possible du président aux lois du parlement bicaméral en constituent la formule de base. Considérant qu'un système politique tel que celui de la Suisse "ne se réduit pas à une combinaison d'éléments interchangeables à volonté"¹⁴⁴⁵ et qu'il s'inscrit dans des réalités sociales spécifiques, le Conseil fédéral écarte cependant ce modèle. Il admet qu'un régime présidentiel offrirait des avantages, mais il considère qu'un tel système représente une monocratie incompatible avec les conceptions suisses du pouvoir et du fédéralisme.

¹⁴⁴⁰ Aubert, 2002 p. 63.

¹⁴⁴¹ FF 1935 II 445.

¹⁴⁴² Art. 120 al. 1 de la constitution fédérale du 29 mai 1874.

¹⁴⁴³ Ruffieux, 1974 p. 246.

¹⁴⁴⁴ Ruffieux, 1974 p. 246-247.

¹⁴⁴⁵ FF 1993 III 979.

II. Avantages et inconvénients de l'introduction d'un régime présidentiel

295. *Avantages.* Le principal argument militant en faveur d'un passage à un régime présidentiel réside dans une cohérence grandement accrue de la politique gouvernementale et dans un meilleur *leadership*. Un autre avantage important consisterait à compléter les droits politiques en permettant au peuple de désigner le chef de l'exécutif. Cela permettrait aussi d'assurer une plus stricte séparation des pouvoirs. Il y aurait très probablement moins d'inertie et plus de transparence et de capacité d'innovation si une personne seule prenait les décisions que si la marche des affaires relève d'un collège.

296. *Inconvénients.* Si le président est alémanique, les latins se sentiraient préterités et vice-versa.

Le fédéralisme risquerait d'en pâtir et il deviendrait plus rare pour chaque canton de compter un des siens à la tête de l'exécutif ; cela diminuerait une certaine vulgarisation du pouvoir.

Il pourrait aussi survenir que le président de la Confédération ne soit pas de la même couleur politique qu'une ou deux chambres formant l'Assemblée fédérale et que cette "cohabitation" entraîne des dysfonctionnements.

Si le président est rééligible, le régime politique serait paralysé dès le début de la campagne électorale.

Si le président de la Confédération est chef de l'Etat, chef du gouvernement et chef de l'armée, cela pourrait le tenter d'abuser du pouvoir et qui sait de commettre un coup d'Etat. Les candidats ayant de l'humour, de la répartie, une apparence télégénique ou des propos démagogiques seraient peut-être favorisés tandis que d'autres prétendants n'auraient pas ces qualités, mais se révéleraient être des magistrats de valeur ; les chambres connaissent mieux les qualités et les défauts des magistrats.

297. *Conclusions.* Nous admettons que nous pourrions étendre la démocratie pure en faisant élire le président de la Confédération par le peuple - ce qui est plus aisé que lors de l'élection d'un collège de ministres par le corps électoral - mais notre régime politique confère aux citoyens plus d'instruments de démocratie directe qu'aucun autre Etat démocratique et souverain au sens du droit des gens.

Si le président pouvait opposer un veto aux lois fédérales et aux arrêtés de portée générale, la possibilité laissée à une fraction du corps électoral de demander le référendum pour ces normes nous paraîtrait superflu. De plus, il ne faudrait pas que l'administration fédérale doive préparer les projets de lois; cette tâche incomberait au parlement doté de plus de moyens.

Cependant, nous estimons nous aussi que nos concitoyens ne sont pas prêts à accepter un magistrat unique à la tête de l'exécutif fédéral, de surcroît s'il parle une autre langue.

CHAPITRE VIII : LE PASSAGE A UN REGIME PARLEMENTAIRE BASE SUR LA CONCURRENCE

Le passage à un régime parlementaire, tout comme le passage à un régime présidentiel – sans parler du fascisme – constituerait une tentative de réforme parmi les plus extrêmes que l'on puisse imaginer pour notre pays.

Nous expliquerons dans la partie introductive de l'historique (I.1) pourquoi les premières tentatives d'introduire un régime parlementaire en Suisse ne date que des années 1970 ; après quoi, nous relaterons les conceptions développées en 1975 par Raimund E. Germann (I.2) et la position du Conseil fédéral en 1993 (I.3).

Puis viendra le résumé de la synthèse opérée par le Conseil fédéral sur les avantages et les inconvénients d'un passage à un régime parlementaire (II.1) suivi de notre opinion sur ce sujet (II.2).

Enfin viendra la question spéciale d'un régime de coalition (III).

I. Historique

1. Introduction

298. *Considérations générales.* Les tentatives d'introduire en Suisse un régime parlementaire basé sur la concurrence sont presque inexistantes jusqu'au début des années 1970. Cela est tout à fait compréhensible si nous nous remémorons qu'aucun canton régénéré n'adopte un tel système et que ni la commission de révision du Pacte fédéral de 1815 ni la Diète ne veulent introduire un régime concurrentiel qui n'existe à cette époque qu'au Royaume-Uni. La formule quadripartite (no 197-198) est l'aboutissement d'un processus qui a développé, en Suisse, un régime de concordance. Un tel régime est à l'opposé d'un système parlementaire basé sur la concurrence. Mais une coalition temporaire - comme les grandes coalitions, en République fédérale d'Allemagne de 1966 à 1969 et dès la fin 2005 - peut rendre un régime parlementaire temporairement "concordant".

2. L'avis de Raimund E. Germann

299. *Considérations de Germann.* Après avoir constaté que le régime constitutionnel suisse est en crise, Germann démontre que l'activité gouvernementale est paralysée ou, du moins, considérablement entravée par l'hétérogénéité des membres du Conseil fédéral et par l'impossibilité pour celui-ci de planifier ses activités.

Dans son essai, publié en 1975¹⁴⁴⁶, Germann préconise le passage à un régime parlementaire. Son but est d'améliorer la situation et de permettre aux citoyens d'avoir une influence directe sur le gouvernement. Pour y parvenir, il faudrait, toujours selon cet auteur, apporter notamment les modifications suivantes à notre système politique :

(a) introduction du système électoral de la majoritaire uninominale à un tour;

¹⁴⁴⁶Germann, 1975.

- (b) transformation du Conseil des Etats en une chambre analogue au *Bundesrat* allemand;
- (c) ne faire élire le Conseil fédéral que par le Conseil national;
- (d) professionnaliser les membres du Conseil national;
- (e) renoncer à une stricte séparation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif au profit d'une séparation majorité-opposition;
- (f) abolir le principe qui veut que pour légiférer et sous réserve des pouvoirs implicites, la Confédération doive se fonder sur une disposition expresse de la constitution fédérale;
- (g) augmenter le nombre de signatures requises pour une initiative populaire;
- (h) laisser à une minorité de parlementaires la possibilité d'exiger un référendum législatif.

Germann préconise aussi un rehaussement de la fonction du président de la Confédération qui ne serait plus simplement un *primus inter pares*. Celui-ci serait élu pour quatre ans, nommerait les autres membres du Conseil fédéral - qu'il pourrait aussi révoquer - et fixerait les grandes lignes de la politique gouvernementale.

Cependant, Germann est conscient de la nécessité de sauvegarder les minorités linguistiques; il faudrait prévoir un nombre minimal de sièges revenant aux Latins et préciser que le président et le vice-président de la Confédération ne soient pas tous deux de la même langue.

Passons aux conceptions du Conseil fédéral en 1993.

3. La position du Conseil fédéral

300. *Le supplément au Message*. En annexe de son Message concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 20 octobre 1993¹⁴⁴⁷, le Conseil fédéral publie une étude approfondie sur "La question de l'opportunité du passage à un régime parlementaire"¹⁴⁴⁸.

301. *Synthèse des considérations du Conseil fédéral*. Le Conseil fédéral relève qu'il est impossible de greffer abstraitement une institution, en l'occurrence le parlementarisme, dans un régime politique existant, car celui-ci n'est pas uniquement déterminé par le cadre légal, mais dépend aussi de facteurs historiques, socio-politiques et culturels.

Nous allons maintenant présenter les principaux changements nécessaires, selon l'annexe au message du Conseil fédéral, pour aboutir à un système parlementaire basé sur la concurrence.

Tout d'abord, il faudrait préciser dans la constitution le statut prépondérant du président de la Confédération, qui jouerait, en Suisse, le rôle d'un Premier ministre. Par contre, il ne serait plus nécessaire de spécifier, dans notre charte fondamentale, le nombre des conseillers fédéraux.

Parmi les différentes possibilités pour former le gouvernement, le Conseil fédéral retient

¹⁴⁴⁷FF 1993 III 949-1060.

¹⁴⁴⁸FF 1993 III 1061-1151.

une solution en deux étapes : d'abord, l'Assemblée fédérale élit le président de la Confédération, puis, sur la proposition de ce dernier, elle nomme globalement les autres membres du Conseil fédéral. Le système actuel, qui veut que chaque conseiller fédéral soit élu séparément, fauteuil par fauteuil, serait abandonné. Sous réserve de l'acceptation d'une motion de censure ou d'un vote négatif lors d'une question de confiance, la durée du mandat de l'exécutif correspondrait à la législature du parlement. La démission du président de la Confédération entraînerait automatiquement celle des autres membres du gouvernement.

Pour ce qui touche le partage des compétences entre le collège gouvernemental, le président de la Confédération et les conseillers fédéraux en tant que chefs d'un département, la meilleure solution selon le message serait de conserver la réglementation actuelle¹⁴⁴⁹. Les décisions fondamentales, comme l'adoption des projets de lois, resteraient du ressort du collège. Les conseillers fédéraux continueraient à être individuellement chef d'un département et pourraient être secondés par des secrétaires d'Etat. Le recours à la question de confiance et à la dissolution du parlement reviendrait soit au président de la Confédération, soit au collège sur demande du président.

Le projet de loi ou de budget, à l'occasion duquel la question de confiance serait posée, serait réputé accepté si la majorité relative des bulletins rendus l'avalisait. Afin qu'une motion de censure soit adoptée valablement, la majorité absolue des députés serait requise. Pour limiter le nombre de ces votes de défiance, on mettrait des barrières procédurales telles un nombre minimum de députés ou un délai d'attente après chaque tentative.

Le système électoral actuellement en vigueur pour le Conseil national, à savoir la proportionnelle à la plus forte moyenne, favorise l'émiettement des partis. Pour le Conseil des Etats, le mode électoral diffère d'un canton à l'autre, mais le système majoritaire est, de loin, le plus répandu; ainsi, le spectre des partis politiques y est moins étendu. Or, nous savons qu'un régime parlementaire basé sur la concurrence ne peut fonctionner que si les élections au parlement dégagent des majorités claires et polarisées. Ainsi, pour aboutir à un système basé sur la concurrence, le Conseil fédéral estime nécessaire de passer à un système majoritaire pour l'élection au Conseil national, ou d'instaurer un quorum national - analogue à la clause des 5% pour les élections au Bundestag en République fédérale d'Allemagne - ou, encore, de diviser les grands cantons en des arrondissements où le quorum de fait est plus élevé¹⁴⁵⁰.

Pour le Conseil fédéral, les droits populaires et, notamment, le référendum facultatif en matière législative sont incompatibles avec un régime parlementaire basé sur la concurrence. Cela même si nous trouvons parfois, à l'étranger, des régimes parlementaires où le peuple peut avoir une influence sur la législation (par exemple : le référendum abrogatoire en Italie). En effet, l'opposition, minoritaire à l'Assemblée fédérale, pourrait bloquer la politique gouvernementale en demandant systématiquement un vote populaire. C'est la première incompatibilité entre notre régime des droits politiques et un régime basé sur la concurrence. La seconde réside dans l'"incitation à la concordance" qu'entraînerait inévitablement la possibilité de demander le référendum : en effet, le gouvernement aurait tout intérêt à diminuer le risque de référendum et formerait à cette fin de larges coalitions - ce qui est à l'opposé de l'objectif d'un système parlementaire concurrentiel. Ainsi, le Conseil fédéral affirme que les droits du corps électoral, tels que nous les pratiquons, pourraient être qualifiés de "corps étrangers" dans un régime concurrentiel. Il conclut aussi qu'il ne serait pas opportun

¹⁴⁴⁹FF 1993 III 1114.

¹⁴⁵⁰FF 1993 III 1123.

de modifier les droits politiques (par exemple en raccourcissant les délais pour la récolte des signatures) pour les rendre compatibles avec un régime de concurrence¹⁴⁵¹.

Finalement, le bicamérisme parfait que nous connaissons devrait également être modifié, car il risquerait de nuire à la rapidité et à l'efficacité des processus de décision. Il faudrait déroger à l'égalité des deux chambres : le Conseil des Etats aurait des prérogatives dans les domaines du personnel de la Confédération, de la politique étrangère et, évidemment, dans tout ce qui touche aux relations entre l'Etat fédéral et les cantons; le Conseil national voterait les lois et le budget contre lesquels la chambre des cantons ne disposerait que d'un veto suspensif¹⁴⁵².

II. Avantages et inconvénients de l'introduction d'un régime politique concurrentiel en Suisse

1. Synthèse effectuée par le Conseil fédéral

302. Les avantages :

- (a) un régime parlementaire suisse favoriserait des processus de décision plus rapides. L'Etat agirait plus vite et de façon plus tranchée tant sur le plan national qu'international¹⁴⁵³;
- (b) le gouvernement étant issu de la majorité parlementaire voulue par le corps électoral, ce dernier aurait plus d'influence sur la composition de l'exécutif et sur le programme gouvernemental¹⁴⁵⁴;
- (c) si nous passions à un régime de concurrence, le système politique suisse ferait, sans aucun doute, preuve d'une plus grande capacité d'innovation et de plus de transparence¹⁴⁵⁵;
- (d) un système concurrentiel accentuerait davantage la motivation des politiciens et stimulerait une certaine personnalisation du pouvoir¹⁴⁵⁶;
- (e) enfin, grâce à un nombre plus élevé de ministres, à une plus forte cohésion de l'exécutif et à un processus décisionnel plus rapide, la coordination avec les institutions européennes et avec la législation de celles-ci serait grandement facilitée¹⁴⁵⁷.

303. Les inconvénients :

(Précisons, d'emblée, qu'en fait, les arguments les plus péremptaires présentés par le Conseil fédéral sont ceux qui découleraient de l'abandon d'un régime de concordance. Les inconvénients majeurs d'un passage à un régime concurrentiel ne résident donc pas dans ceux qui sont inhérents à un tel régime, mais dans l'abandon des avantages du système actuel.¹⁴⁵⁸)

Seraient compromis ou, du moins, devraient être radicalement réaménagés :

¹⁴⁵¹ FF 1993 III 1125.

¹⁴⁵² FF 1993 III 1133.

¹⁴⁵³ FF 1993 III 1141.

¹⁴⁵⁴ FF 1993 III 1142.

¹⁴⁵⁵ FF 1993 III 1142.

¹⁴⁵⁶ FF 1993 III 1142.

¹⁴⁵⁷ FF 1993 III 1142.

¹⁴⁵⁸ FF 1993 III 1144.

- (a) les droits politiques dont notamment le référendum facultatif¹⁴⁵⁹;
- (b) la séparation des pouvoirs entre législatif et exécutif;
- (c) la relative indépendance des députés¹⁴⁶⁰;
- (d) le bicamérisme parfait¹⁴⁶¹;
- (e) le principe de collégialité¹⁴⁶²;
- (f) le système électoral actuel¹⁴⁶³;
- (g) la structure fédéraliste des partis.

De plus, l'abandon de la concordance aurait pour conséquences :

- (a) de renoncer à des décisions de haute qualité et mûries grâce à la recherche du consensus;
- (b) d'aboutir à un régime politique dont la capacité d'intégration des minorités serait moindre¹⁴⁶⁴;
- (c) de créer des situations d'instabilité gouvernementale;
- (d) de donner beaucoup de compétences au président de la Confédération - qui serait l'équivalent d'un Premier ministre à l'étranger - et donc de concentrer le pouvoir en une seule personne;
- (e) de compromettre la continuité de la politique¹⁴⁶⁵.

Le Conseil fédéral est aussi d'avis que, face aux grands problèmes actuels, tels ceux de la protection de l'environnement ou des relations nord-sud, un gouvernement de concordance est meilleur qu'un régime parlementaire basé sur la concurrence, plus susceptible de résoudre les conflits sociaux et politiques classiques.

2. Notre opinion

304. *Conclusions personnelles.* Nous considérons que notre régime de concordance permet à l'opposition d'exister par le biais des droits politiques. Ces moyens sont dans les faits accessibles aux petits partis ou, même, à des groupes de pression relativement faibles. De plus, pour l'élection au Conseil national, les citoyennes et citoyens peuvent biffer, cumuler et panacher, le choix des candidats n'étant donc pas uniquement le fait des organes dirigeants des partis.

¹⁴⁵⁹FF 1993 III 1125.

¹⁴⁶⁰FF 1993 III 1138.

¹⁴⁶¹FF 1993 III 1133.

¹⁴⁶²FF 1993 III 1136.

¹⁴⁶³FF 1993 III 1123.

¹⁴⁶⁴FF 1993 III 1139 et FF 1993 III 1144.

¹⁴⁶⁵FF 1993 III 1143.

L'opposition se fait donc en Suisse à travers les droits politiques auxquels les Suissesses et les Suisses sont très attachés. Le droit d'initiative constitutionnelle et celui de référendum facultatif en matière de lois ainsi que d'arrêtés de portée générale sont l'essence même de notre démocratie directe. Un régime parlementaire basé sur la concurrence ne pourrait s'insérer dans notre système politique sans que les droits civiques soient considérablement modifiés, voire abolis.

Cet obstacle de taille nous empêche d'envisager l'introduction, en Suisse, d'un système basé sur la concurrence.

III. Question spéciale : Le passage à un régime de coalition

305. *Constatations effectuées par Meier et Riklin.* En 1974, Alfred Meier et Aloïs Riklin publient un article sur le système politique suisse et son manque de capacité d'innovation, c'est-à-dire l'impossibilité de trouver des solutions efficaces et rapides à des problèmes complexes¹⁴⁶⁶. Ils y font une typologie des régimes démocratiques : d'abord, ils nous présentent le système de concordance où tous les grands partis sont représentés au gouvernement et où il n'y a donc pas de véritable opposition parlementaire. Le système électoral y est habituellement la proportionnelle¹⁴⁶⁷. Ensuite, ils traitent de la démocratie concurrentielle que l'on peut rapprocher du système parlementaire classique (celui du Royaume-Uni, de la IIIème et de la IVème République française et de la République fédérale d'Allemagne). Le système électoral y est traditionnellement la majoritaire¹⁴⁶⁸. Enfin ils exposent le régime politique nommé "démocratie de coalition", qui se situe entre la démocratie concurrentielle et celle de concordance. Son système électoral est alors, habituellement, un mélange de proportionnelle et de majoritaire¹⁴⁶⁹. Dans le régime de coalition, il y a au moins trois grands partis qui sont obligés de s'allier pour gouverner¹⁴⁷⁰. L'exécutif est "plus homogène que dans le régime de concordance, mais plus hétérogène que dans un régime concurrentiel"¹⁴⁷¹. La capacité d'innovation étant plus grande dans un régime de coalition que dans un régime de concordance, les auteurs suggèrent de passer à un système de coalition en Suisse¹⁴⁷².

Toujours selon ces auteurs, la Suisse aurait été de 1848 à 1891 (date de l'entrée d'un conservateur-catholique au gouvernement) une démocratie concurrentielle - sans changement de majorité, toutefois¹⁴⁷³. De 1892 à nos jours, elle aurait insensiblement évolué d'un régime de coalition à un régime de concordance¹⁴⁷⁴. Dans tous les cas, depuis l'introduction de la formule quadripartite en 1960, nous nous trouvons en face d'une démocratie de concordance¹⁴⁷⁵.

306. *Suggestions avancées par ces deux auteurs pour aboutir à un régime de coalition.* Pour passer à un régime de coalition qui faciliterait la capacité d'innovation, Meier et Riklin préconisent des réformes touchant le droit électoral, le droit de demander un référendum

¹⁴⁶⁶Meier et Riklin, 1974 p. 517.

¹⁴⁶⁷Meier et Riklin, 1974 p. 508.

¹⁴⁶⁸Meier et Riklin, 1974 p. 508.

¹⁴⁶⁹Meier et Riklin, 1974 p. 508-509.

¹⁴⁷⁰Meier et Riklin, 1974 p. 508-509.

¹⁴⁷¹Meier et Riklin, 1974 p. 508.

¹⁴⁷²Meier et Riklin, 1974 p. 507.

¹⁴⁷³Meier et Riklin, 1974 p. 509.

¹⁴⁷⁴Meier et Riklin, 1974 p. 509.

¹⁴⁷⁵Meier et Riklin, 1974 p. 509.

législatif ou de lancer une initiative populaire tendant à une révision de la constitution fédérale, et concernant le bicamérisme et le gouvernement fédéral.

D'abord, ces auteurs veulent diviser les plus grandes circonscriptions électorales pour le Conseil national et introduire un quorum de 5% des voix par parti pour pouvoir avoir une députation dans ce conseil¹⁴⁷⁶. Le but est de restreindre le nombre de partis présents à la chambre basse. Ensuite, le référendum facultatif en matière législative et de traités internationaux pourrait être exclusivement demandé par cinq cantons ou une minorité de 2/5 des membres du Conseil national¹⁴⁷⁷. Le référendum constitutionnel et l'initiative populaire restent inchangés¹⁴⁷⁸. Le Tribunal fédéral examine sur demande du Conseil fédéral ou du parlement la validité de l'initiative sur le plan constitutionnel. Si notre tribunal suprême invalide l'initiative populaire, elle est traitée comme une initiative populaire de type nouveau¹⁴⁷⁹. Une telle initiative peut être requise par 5000 citoyens soit sous la forme d'un projet rédigé soit sous la forme d'un vœu; elle peut avoir trait soit au domaine constitutionnel soit au domaine législatif. Le projet est ensuite débattu et voté au Conseil national. Une commission permanente du Conseil national prépare les débats et auditionne les initiants; si elle le juge opportun, le Conseil national les entend aussi. Si le projet - éventuellement amendé - est accepté, il est traité par la suite comme une motion ou une initiative parlementaire¹⁴⁸⁰.

Examinons maintenant les suggestions de ces deux auteurs quant au rôle du parlement et du gouvernement.

Meier et Riklin préconisent une réforme du bicamérisme qu'ils considèrent comme la barrière psychologique la plus redoutable¹⁴⁸¹. Ils l'estiment néanmoins nécessaire, car la composition différente des deux chambres pourrait prêter à la coalition gouvernementale. A ce sujet, les deux auteurs proposent des variantes¹⁴⁸². Parmi celles-ci, nous trouvons un droit de renvoi limité d'une chambre à l'autre, la prééminence du Conseil national avec un veto suspensif de la chambre des cantons - et, donc, l'obligation, le cas échéant, d'une seconde lecture à la chambre du peuple - ou même l'abolition du bicamérisme avec la fusion des deux conseils législatifs¹⁴⁸³.

Enfin, ces deux auteurs proposent de réformer le gouvernement fédéral. Le collège est réduit à cinq membres et n'exerce que ses tâches propres¹⁴⁸⁴. Lui sont subordonnés des chefs de département qu'il propose et qui sont élus par l'Assemblée fédérale chambres réunies. Le Conseil fédéral dispose d'un "état-major" politique¹⁴⁸⁵.

Au début de chaque législature, le Conseil fédéral élabore un programme de gouvernement sur lequel vote le Conseil national; les votes de chaque député sont enregistrés et peuvent être connus du public¹⁴⁸⁶.

¹⁴⁷⁶Meier et Riklin, 1974 p. 523.

¹⁴⁷⁷Meier et Riklin, 1974 p. 524.

¹⁴⁷⁸Meier et Riklin, 1974 p. 524.

¹⁴⁷⁹Meier et Riklin, 1974 p. 524.

¹⁴⁸⁰Meier et Riklin, 1974 p. 524.

¹⁴⁸¹Meier et Riklin, 1974 p. 525.

¹⁴⁸²Meier et Riklin, 1974 p. 525.

¹⁴⁸³Meier et Riklin, 1974 p. 525.

¹⁴⁸⁴Meier et Riklin, 1974 p. 524.

¹⁴⁸⁵Meier et Riklin, 1974 p. 525.

¹⁴⁸⁶Meier et Riklin, 1974 p. 525.S

A notre avis, mais dans une mesure moindre qu'un régime concurrentiel il est vrai, une démocratie de coalition serait incompatible avec les droits populaires.

CONCLUSIONS GENERALES

307. *Nos propositions.* Comme nous l'avons écrit, nous consacrons les conclusions générales à nos propres suggestions au sujet de la réforme du gouvernement. Nous y traiterons surtout des réformes envisageables de la composition du Conseil fédéral, en laissant totalement de côté les compétences et en ne faisant qu'effleurer les possibilités de changer son fonctionnement.

Annonçons, lapidairement, que nous proposons un Conseil fédéral de huit membres, la création d'un département présidentiel et le renforcement du rôle du président de la Confédération ainsi que l'instauration de ministres délégués.

Il s'agit de propositions relativement peu ambitieuses, qui ne remettent pas en cause les fondements de notre système politique. Nous avons vu que l'instauration d'un régime présidentiel ou d'un régime parlementaire constituerait une "petite révolution" par rapport à nos traditions constitutionnelles. L'élection du gouvernement par le corps électoral ou le passage à un régime de coalition sont incompatibles avec l'existence des droits populaires et l'augmentation incessante du nombre de conseillers fédéraux dénaturerait, pervertirait la collégialité telle qu'on la connaît chez nous.

Nous préférons donc nous limiter à des réformes ponctuelles et aisément réalisables. Examinons nos suggestions de plus près.

308. *Le passage à huit conseillers fédéraux.* Nous suggérons de passer à huit conseillers fédéraux pour disposer d'un département supplémentaire pour la présidence renforcée de la Confédération ; cela dans l'idée que nos sept ministres fédéraux sont déjà surchargés par leur participation au Conseil fédéral et la direction simultanée de départements importants et complexes.

La création d'un département présidentiel renforcé impliquerait selon nous un huitième conseiller fédéral.

Une telle solution permettrait de mieux tenir compte des minorités linguistiques et politiques, et, accessoirement, favoriserait le tournus des cantons représentés au sein du gouvernement. De plus, et cela constitue le principal avantage, les conseillers fédéraux seraient déchargés d'une partie de leurs tâches qui n'ont cessé d'augmenter depuis le début de l'Etat fédéral. En effet, ainsi, les conseillers fédéraux disposeraient de plus de temps pour se consacrer à leur département, et, surtout, aux affaires collégiales.

A notre avis, une augmentation du nombre de ministres d'une unité ne compromettrait pas la collégialité dans son intégralité. Certes, notre gouvernement fédéral passerait d'une autorité collégiale presque pure à une autorité collégiale dirigée. Mais la cohésion du Conseil fédéral perdurerait et, si tel n'était pas le cas, son relâchement serait compensé par la présence d'un président plus puissant.

309. *La création d'un département présidentiel renforcé.* Le huitième conseiller fédéral dirigerait le département présidentiel pendant deux ans et serait assisté d'un vice-président – ce dernier se trouvant à la tête d'un des sept autres départements.

A chaque début de législature du Conseil national, l'Assemblée fédérale chambres réunies élirait parmi les conseillers fédéraux précédemment élus ou réélus le président de la Confédération et le vice-président du Conseil fédéral.

Le président proviendrait de la Suisse latine ou de la Suisse alémanique tandis que le vice-président émanerait obligatoirement de l'autre entité.

Deux ans plus tard, le même organe, élirait le président et le vice-président en prenant soin que ces deux personnes parlent un idiome différent de leur prédécesseur immédiat.

Nous n'estimons pas utile d'éviter qu'un président sortant devienne immédiatement vice-président et, même, se représente à la présidence au milieu de la législature suivante. Cela permettrait aux personnes les plus aptes de donner le plein de leur capacité, irait dans le sens d'un renforcement de la présidence et, dans notre pays aux longues traditions démocratiques, ne risquerait pas de déboucher sur un coup d'Etat. Cette conception se base sur l'habitude qui prévalait au début de l'Etat fédéral de permettre aux conseillers fédéraux les plus en vue de se voir réélus président de la Confédération ou vice-président du Conseil fédéral. Cependant, l'exercice d'une de ces charges pendant six ans devrait constituer la durée maximale possible.

Le président de la Confédération dirigerait les séances du Conseil fédéral et voterait; en cas d'égalité des voix, son vote compterait double aussi lorsqu'il s'agirait de nominations.

Le président de la Confédération dirigerait le Conseil fédéral, mais n'aurait pas le pouvoir d'instruire ses collègues; cela reviendrait au Conseil fédéral *in corpore*.

En cas d'urgence et s'il n'était pas possible de réunir le Conseil fédéral en séance ordinaire ou extraordinaire, le président de la Confédération déciderait à la place de celui-ci. Dans cette hypothèse, ses décisions devraient être ratifiées après coup par le Conseil fédéral.

Par ailleurs, le président de la Confédération serait autorisé à régler seul des affaires de nature essentiellement formelle comme l'entrée en vigueur d'ordonnances.

Le président de la Confédération serait donc à la tête du département présidentiel pendant deux ans. Il serait assisté par le vice-président, les autres conseillers fédéraux et les ministres délégués. Le président, le vice-président, l'un ou l'autre des conseillers fédéraux ou ministres délégués représentent le Conseil fédéral.

Le vice-président du Conseil fédéral assumerait toutes les obligations du président de la Confédération si ce dernier était empêché. Le Conseil fédéral pourrait déléguer au vice-président certaines attributions du président de la Confédération.

La création d'un département présidentiel renforcé permettrait de disposer d'un meilleur *leadership* au sein du gouvernement fédéral et d'améliorer la cohérence du collège.

Nous pouvons craindre – et cela malgré la présence du vice-président – que l'entité soit alémanique soit latine non-représentée à la présidence de la Confédération se sente prétéritée ; mais cela se produit déjà de nos jours et nous considérons qu'il est néanmoins pertinent de créer cette présidence renforcée.

310. *L'instauration de ministres délégués.* Nous pensons qu'il serait nécessaire d'instaurer un ou deux ministres délégués par département ; trois pour le département présidentiel.

Chaque ministre délégué serait nommé par le Conseil fédéral sur proposition du chef de département avec lequel il va collaborer.

Les ministres délégués seraient confirmés en bloc par l'Assemblée fédérale, chambres réunies, tous les quatre ans après l'élection des conseillers fédéraux, du président de la Confédération et du vice-président du Conseil fédéral.

Ils pourraient être révoqués par le Conseil fédéral en tout temps.

La création de charges de ministres délégués permettrait de décharger le Conseil fédéral et les chefs de département de certaines tâches.

Les ministres délégués pourraient représenter le Conseil fédéral ou leur chef de département à diverses occasions : en premier lieu, au sein de l'Assemblée fédérale et dans les commissions parlementaires ; dans les relations avec les cantons ; dans les conférences de presse et diverses manifestations et, surtout, dans les rencontres et organisations internationales. En effet, ils seraient très utiles pour représenter le Conseil fédéral ou le chef de département auprès d'Etats ou d'autres sujets du droit des gens et cela encore plus au niveau européen – les déjà nombreuses réunions avec les organes de l'Union européenne et autres organisations de notre continent ne pouvant que s'accroître à l'avenir.

Annexe I. Tableaux établis à partir des projets de constitutions cantonales d'août 1801 contenus dans les Actes de l'Helvétique, VII p. 1429ss.

	Argovie-Baden	Appenzell	Bâle	Berne
Dénomination du législatif	Conseil du peuple	Conseil cantonal	Conseil cantonal	Conseil cantonal
Nombre de membres du législatif	25	29	En fonction de la population	25
Durée de la législature	5 ans	3 ans	6 ans	Tous les ans, cinq membres doivent se retirer
Dénomination de l'exécutif	Conseil d'administration	Conseil d'administration	Petit conseil cantonal	Conseil d'administration
Organe élisant l'exécutif	Election indirecte	Conseil cantonal	Elu par les districts	Election indirecte lors de laquelle le Conseil cantonal intervient aussi
Nombre de membres de l'exécutif	9	7	11	9
Durée du mandat de l'exécutif	9 ans	3 ans	6 ans	5 ans
Organisation de l'exécutif	Départemental	Collégial au sens ancien	Collégial au sens ancien	Collégial au sens ancien

Annexe I. Tableaux établis à partir des projets de constitutions cantonales d'août 1801 contenus dans les Actes de l'Helvétique, VII p. 1429ss.

	Fribourg	Glaris	Grisons	Lucerne
Dénomination du législatif	Diète cantonale	Conseil cantonal	Conseil cantonal	Conseil cantonal
Nombre de membres du législatif	30	13	En fonction de la population	27
Durée de la législature	1 an	3 ans	2 ans	2 ans
Dénomination de l'exécutif	Conseil cantonal	Petit conseil	Conseil d'administration	Conseil d'administration
Organe élisant l'exécutif	Diète cantonale	Conseil cantonal	Conseil cantonal	Conseil cantonal
Nombre de membres de l'exécutif	7	5	5	7
Durée du mandat de l'exécutif	2 ans	3 ans	3 ans	2 ans
Organisation des exécutifs collégiaux	Départemental	Fonctionnement pas spécifié	Fonctionnement pas spécifié	Fonctionnement pas spécifié

Annexe I. Tableaux établis à partir des projets de constitutions cantonales d'août 1801
contenus dans les Actes de l'Helvétique, VII p. 1429ss.

	Schaffhouse- Thurgovie	Schwyz	Soleure (majoritaire)	Soleure (minoritaire)
Dénomination du législatif	Diète cantonale	Conseil cantonal	Conseil cantonal	Conseil du pays (<i>Landrat</i>)
Nombre de membres du législatif	38	39	21	21
Durée de la législature	5 ans	15 ans	1 an	5 ans
Dénomination de l'exécutif	Conseil cantonal	<i>Landeskantonammann</i>	Conseil d'administration	Un <i>Statthalter</i> et 5 conseillers d'administration
Organe élisant l'exécutif	Combinaison d'élections indirectes et d'intervention de la Diète cantonale	Landsgemeinde	Combinaison d'élections indirectes et d'intervention du Conseil cantonal	<i>Statthalter</i> désigné par le Conseil d'administration. Ce dernier est choisi lors d'élections indirectes
Nombre de membres de l'exécutif	9	-	7	6
Durée du mandat de l'exécutif	9 ans	2 ans	1 an	5 ans
Organisation des exécutifs collégiaux	Fonctionnement non spécifié	-	Fonctionnement non spécifié	-

D

Annexe I. Tableaux établis à partir des projets de constitutions cantonales d'août 1801
contenus dans les Actes de l'Helvétique, VII p. 1429ss.

	Tessin	Unterwald	Vaud	Valais
Dénomination du législatif	Diète cantonale	Triple conseil	Grand conseil cantonal (=Grand conseil + Petit conseil)	Conseil du pays (<i>Landrat</i>)
Nombre de membres du législatif	En fonction de la population	114 à Nidwald 114 à Obwald	34	40
Durée de la législature	1 an	16 ans	6 ans	2 ans
Dénomination de l'exécutif	Conseil d'administration	1 <i>Landammann</i> et 9 autres membres à Nidwald et à Obwald	Petit conseil	Petit conseil
Organe choisissant l'exécutif	Diète cantonale	Triple conseil	Grand conseil	Conseil du pays (<i>Landrat</i>)
Nombre de membres de l'exécutif	5	1 <i>Landammann</i> et 9 autres membres à Nidwald et à Obwald	10	3 (un Président, un vice-Président et un Conseiller financier)
Durée du mandat de l'exécutif	1 an	<i>Landammänner</i> et <i>Statthalter</i> 2 ans Les autres 6 ans	9 ans	3 ans
Organisation des exécutifs composés d'une façon collégial	Fonctionnement non spécifié	-	Départemental	-

Annexe I. Tableaux établis à partir des projets de constitutions cantonales d'août 1801
contenus dans les Actes de l'Helvétique, VII p. 1429ss.

	Zoug	Zurich
Dénomination du législatif	Conseil cantonal	Conseil cantonal
Nombre de membres du législatif	5	27
Durée de la législature	4 ans	3 ans
Dénomination de l'exécutif	1 <i>Landammann</i> et sept conseillers d'administration	Conseil d'administration
Organe élisant l'exécutif	Conseil électoral	Conseil cantonal
Nombre de membres de l'exécutif	1 <i>Landammann</i> et sept conseillers d'administration	17
Durée du mandat de l'exécutif	4 ans	1 an
Fonctionnement des exécutifs composés d'une façon collégiale	-	Collégial au sens ancien

Annexe II. Tableaux établis à partir des projets de constitutions cantonales d'août et de septembre 1802 contenus dans les Actes de l'Helvétique VIII, p. 1459ss.

	Argovie	Bâle	Berne
Dénomination du législatif	Conseil cantonal	Conseil cantonal	Conseil cantonal
Nombre de membres du législatif	25	En fonction de la population	En fonction de la population
Durée de la législature	6 ans	6 ans	5 ans
Dénomination de l'exécutif	Conseil d'administration	Conseil d'administration	Conseil d'administration
Organe élisant l'exécutif	Election indirecte par le peuple selon un système compliqué	Conseil cantonal	Election indirecte par le peuple selon un système compliqué
Nombre de membres de l'exécutif	9	5	11
Durée du mandat de l'exécutif	9 ans	5 ans	11 ans
Organisation de l'exécutif	Fonctionnement non spécifié	Départemental	Départemental

Annexe II. Tableaux établis à partir des projets de constitutions cantonales d'août et de septembre 1802 contenus dans les Actes de l'Helvétique VIII, p. 1459ss.

	Fribourg	Lucerne	Soleure
Dénomination du législatif	Conseil cantonal	Conseil cantonal	Conseil cantonal
Nombre de membres du législatif	24	22	En fonction de la population
Durée de la législature	9 ans	?	5 ans
Dénomination de l'exécutif	Conseil d'administration	Conseil d'administration	Conseil d'administration
Organe élisant l'exécutif	Conseil cantonal	Système compliqué dans lequel le Conseil cantonal joue un rôle	Cooptation
Nombre de membres de l'exécutif	7	5	9
Durée du mandat de l'exécutif	9 ans	?	9 ans
Organisation de l'exécutif	Fonctionnement non spécifié	Fonctionnement non spécifié	Fonctionnement collégial au sens ancien

Annexe II. Tableaux établis à partir des projets de constitutions cantonales d'août et de septembre 1802 contenus dans les Actes de l'Helvétique VIII, p. 1459ss.

	Vaud	Zoug	Zurich
Dénomination du législatif	Conseil cantonal	Diète	Conseil cantonal
Nombre de membres du législatif	En fonction de la population	En fonction de la population	En fonction de la population
Durée de la législature	6 ans	3 ans	2 ans
Dénomination de l'exécutif	Conseil d'administration	Conseil d'administration	Conseil d'administration
Organe élisant l'exécutif	Conseil cantonal	La Diète choisit sur proposition du peuple	Conseil cantonal
Nombre de membres de l'exécutif	9	5	11
Durée du mandat de l'exécutif	9 ans	5 ans	5 ans
Organisation de l'exécutif	Fonctionnement non spécifié	Fonctionnement non spécifié	Fonctionnement non spécifié

Annexe III. Les autorités dans les cantons anciennement à *Landsgemeinde* pendant la Médiation.

	Appenzell	Glaris	Schwyz
La <i>Landsgemeinde</i>	Une <i>Landsgemeinde</i> pour les Rhodes-Extérieures et une <i>Landsgemeinde</i> pour les Rhodes-Intérieures	Une <i>Landsgemeinde</i> pour les catholiques et une <i>Landsgemeinde</i> pour les protestants	Une <i>Landsgemeinde</i>
Les conditions pour faire partie de la <i>Landsgemeinde</i>	-Etre citoyen du canton -Avoir 20 ans révolus	-Etre citoyen du canton -Avoir 20 ans révolus	-Etre citoyen d'un canton -Avoir 20 ans révolus
Les compétences de la <i>Landsgemeinde</i>	Les <i>Landsgemeinden</i> acceptent ou rejettent les projets de lois présentés par le Grand conseil	La <i>Landsgemeinde</i> accepte ou rejette les projets présentés par le Conseil général	La <i>Landsgemeinde</i> accepte ou rejette les projets de lois présentés par le Petit conseil
L'exécutif	Les deux <i>Landammänner</i> , les <i>Statthalter</i> , les trésoriers, les bannerets et les autres chefs sont élus dans les mêmes formes que sous l'ancien régime et ont les mêmes droits et mêmes obligations que jadis	Les <i>Landammann</i> , le <i>Statthalter</i> , le trésorier, le banneret et les autres chefs sont élus dans les mêmes formes que sous l'ancien régime et ont les mêmes droits et mêmes obligations que jadis	Le <i>Landammann</i> , les <i>Statthalter</i> , le trésorier, le banneret et les autres chefs sont élus dans les mêmes formes que sous l'ancien régime et ont les mêmes droits et mêmes obligations que jadis

Annexe III. Les autorités dans les cantons anciennement à *Landsgemeinde* pendant la Médiation.

	Unterwald	Uri	Zoug
La <i>Landsgemeinde</i>	Une <i>Landsgemeinde</i> pour Obwald et une <i>Landsgemeinde</i> pour Nidwald	Une <i>Landsgemeinde</i> pour la partie du canton qui existait sous l'ancien régime et une <i>Landsgemeinde</i> pour la vallée d'Urseren	Une <i>Landsgemeinde</i>
Les conditions pour faire partie de la <i>Landsgemeinde</i>	-Etre citoyen du canton -Avoir 20 ans révolus	-Etre citoyen du canton -Avoir 20 ans révolus	-Etre citoyen du canton -Avoir 20 ans révolus
Les compétences de la <i>Landsgemeinde</i>	Les <i>Landsgemeinden</i> acceptent ou rejettent les projets de lois présentés par le <i>Landrat</i> du demi-canton	Les <i>Landsgemeinden</i> acceptent ou rejettent les projets présentés par le conseil général	La <i>Landsgemeinde</i> accepte ou rejette les projets de lois présentés par le conseil du canton
L'exécutif	Les quatre <i>Landammänner</i> , les <i>Statthalter</i> , les trésoriers, les bannerets et les autres chefs sont élus dans les mêmes formes que sous l'ancien régime et ont les mêmes droits et les mêmes obligations que jadis	Les deux <i>Landammänner</i> , les <i>Statthalter</i> , les trésoriers, les bannerets et les autres chefs sont élus dans les mêmes formes que sous l'ancien régime et ont les mêmes droits et les mêmes obligations que jadis	Le <i>Landammann</i> , le <i>Statthalter</i> , le trésorier, le banneret et les autres chefs sont élus dans les mêmes formes que sous l'ancien régime et ont les mêmes droits et les mêmes obligations que jadis

Annexe IV. Les autorités dans les anciens cantons sans *Landsgemeinde* pendant la Médiation.

	Bâle	Berne	Fribourg	Lucerne
Dénomination du législatif	Grand conseil	Grand conseil	Grand conseil	Grand conseil
Nombre de membres du Grand Conseil	135	195	60	60
Durée de la législature	A vie	A vie	A vie	A vie
Grabeau	Grabeau (commission de 15 membres exerce le grabeau tous les deux ans à l'encontre des membres du Grand conseil – les membres qui font aussi partie du Petit conseil sont immunisés)	Grabeau (commission de 15 membres exerce le grabeau tous les deux ans à l'encontre des membres du Grand conseil – les membres qui font aussi partie du Petit conseil sont immunisés)	Grabeau (commission de 15 membres exerce le grabeau tous les deux ans à l'encontre des membres du Grand conseil – les membres qui font aussi partie du Petit conseil sont immunisés)	Grabeau (commission de 15 membres exerce le grabeau tous les deux ans à l'encontre des membres du Grand conseil – les membres qui font aussi partie du Petit conseil sont immunisés)
Initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois
Dénomination de l'exécutif	Petit conseil	Petit conseil	Petit conseil	Petit conseil
Organe élisant l'exécutif	Grand conseil (parmi ses membres)	Grand conseil (parmi ses membres)	Grand conseil (parmi ses membres)	Grand conseil (parmi ses membres)
Nombre de membres de l'exécutif	25	27	15	15
Durée de fonction des membres de l'exécutif	6 ans (renouvellement par tiers)	6 ans (renouvellement par tiers)	6 ans (renouvellement par tiers)	6 ans (renouvellement par tiers)
Réélection possible des membres de l'exécutif	Réélection toujours possible	Réélection toujours possible	Réélection toujours possible	Réélection toujours possible
Incompatibilité entre la charge de membre de l'exécutif et celle de membre du législatif	Absence d'incompatibilité	Absence d'incompatibilité	Les petits conseillers restent membres du Grand conseil	Les petits conseillers restent membres du Grand conseil
Présidence du Petit Conseil	Deux Bourgmestres – élus par le Grand conseil au sein du Petit conseil – président les deux conseils à la fois pendant une année à tour de rôle	Deux avoyers – élus par le Grand conseil au sein du Petit conseil – président les deux conseils à la fois pendant une année à tour de rôle	Deux avoyers – élus par le Grand conseil au sein du Petit conseil – président les deux conseils à la fois pendant une année à tour de rôle	Deux avoyers – élus par le Grand conseil au sein du Petit conseil – président les deux conseils à la fois pendant une année à tour de rôle
Organisation des gouvernements composés d'une façon collégiale	Composition collégiale mais fonctionnement pas spécifié dans l'Acte de Médiation	Composition collégiale mais fonctionnement pas spécifié dans l'Acte de Médiation	Composition collégiale mais fonctionnement pas spécifié dans l'Acte de Médiation	Composition collégiale mais fonctionnement pas spécifié dans l'Acte de Médiation
Autre organe agissant dans le domaine législatif ou exécutif		Conseil d'Etat de 6 membres (l'avoyer en charge qui préside, un trésorier et quatre petits conseillers) prépare les débats des deux autres Conseils dans le domaine de la sécurité		

Annexe IV. Les autorités dans les anciens cantons sans *Landsgemeinde* pendant la Médiation.

	Schaffhouse	Soleure	Zurich
Dénomination du législatif	Grand conseil	Grand conseil	Grand conseil
Nombre de membres du Grand Conseil	54	60	195
Durée de la législature	A vie	A vie	A vie
Grabeau	Grabeau (commission de 15 membres exerce le grabeau tous les deux ans à l'encontre des membres du Grand conseil – les membres qui font aussi partie du Petit conseil sont immunisés)	Grabeau (commission de 15 membres exerce le grabeau tous les deux ans à l'encontre des membres du Grand conseil – les membres qui font aussi partie du Petit conseil sont immunisés)	Grabeau (commission de 15 membres exerce le grabeau tous les deux ans à l'encontre des membres du Grand conseil – les membres qui font aussi partie du Petit conseil sont immunisés)
Initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois
Dénomination de l'exécutif	Petit conseil	Petit conseil	Petit conseil
Organe élisant l'exécutif	Grand conseil (parmi ses membres)	Grand conseil (parmi ses membres)	Grand conseil (parmi ses membres)
Nombre de membres de l'exécutif	15	21	25
Durée de fonction des membres de l'exécutif	6 ans (renouvellement par tiers)	6 ans (renouvellement par tiers)	6 ans (renouvellement par tiers)
Réélection possible des membres de l'exécutif	Réélection toujours possible	Réélection toujours possible	Réélection toujours possible
Incompatibilité entre la charge de membre de l'exécutif et celle de membre du législatif	Les petits conseillers restent membres du Grand conseil	Les petits conseillers restent membres du Grand conseil	Les petits conseillers restent membres du Grand conseil
Présidence du Petit Conseil	Deux Bourgmestres – élus par le Grand conseil au sein du Petit conseil – président les deux conseils à la fois pendant une année à tour de rôle	Deux avoyers – élus par le Grand conseil au sein du Petit conseil – président les deux conseils à la fois pendant une année à tour de rôle	Deux Bourgmestres – élus par le Grand conseil au sein du petit conseil – président les deux conseils à la fois pendant une année à tour de rôle
Organisation des gouvernements composés d'une façon collégiale	Composition collégiale mais fonctionnement pas spécifié dans l'Acte de Médiation	Composition collégiale mais fonctionnement pas spécifié dans l'Acte de Médiation	Composition collégiale mais fonctionnement pas spécifié dans l'Acte de Médiation
Autre organe agissant dans le domaine législatif ou exécutif			

Annexe V. Les autorités dans les nouveaux cantons pendant la Médiation.

	Argovie	Saint-Gall	Thurgovie
Dénomination du législatif	Grand conseil	Grand conseil	Grand conseil
Nombre de membres Grand Conseil	150	150	100
Durée de la législature	En partie à vie	En partie à vie	En partie à vie
Grabeau	Absence de grabeau	Absence de grabeau	Absence de grabeau
Initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois
Dénomination de l'exécutif	Petit conseil	Petit conseil	Petit conseil
Organe élitant l'exécutif	Grand conseil (parmi ses membres)	Grand conseil (parmi ses membres)	Grand conseil (parmi ses membres)
Nombre de membres de l'exécutif	9	9	9
Durée du mandat des membres de l'exécutif	6 ans (renouvellement par tiers)	6 ans (renouvellement par tiers)	6 ans (renouvellement par tiers)
Réélection possible des membres de l'exécutif	Réélection toujours possible	Réélection toujours possible	Réélection toujours possible
Incompatibilité entre la charge de membre de l'exécutif et celle de membre du législatif	Les membres du Petit conseil restent membres du Grand conseil	Les membres du Petit conseil restent membres du Grand conseil (les membres du Petit conseil se retirent lorsque le parlement délibère sur sa gestion et sur ses comptes)	Les membres du Petit conseil restent membres du Grand conseil (les membres du Petit conseil se retirent lorsque le parlement délibère sur sa gestion et sur ses comptes)
Présidence du Petit Conseil	Le Petit conseil élit son président en son sein tous les mois	Le Petit conseil élit son président en son sein tous les mois	Le Petit conseil élit son président en son sein tous les mois
Organisation des Gouvernements composés d'une façon collégiale	Composition collégiale mais fonctionnement pas spécifié dans l'Acte de Médiation	Composition collégiale mais fonctionnement pas spécifié dans l'Acte de Médiation	Composition collégiale mais fonctionnement pas spécifié dans l'Acte de Médiation

Annexe V. Les autorités dans les nouveaux cantons pendant la Médiation.

	Vaud	Tessin
Dénomination du législatif	Grand conseil	Grand conseil
Nombre de membres Grand Conseil	180	110
Durée de la législature	En partie à vie	En partie à vie
Grabeau	Absence de grabeau	Absence de grabeau
Initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois
Dénomination de l'exécutif	Petit conseil	Petit conseil
Organe élitant l'exécutif	Grand conseil (parmi ses membres)	Grand conseil (parmi ses membres)
Nombre de membres de l'exécutif	9	9
Durée du mandat des membres de l'exécutif	6 ans (renouvellement par tiers)	6 ans (renouvellement par tiers)
Réélection possible des membres de l'exécutif	Réélection toujours possible	Réélection toujours possible
Incompatibilité entre la charge de membre de l'exécutif et celle de membre du législatif	Les membres du Petit conseil restent membres du Grand conseil	Les membres du Petit conseil restent membres du Grand conseil (les membres du Petit conseil se retirent lorsque le parlement délibère sur sa gestion et sur ses comptes)
Présidence du Petit Conseil	Le Petit conseil élit son président en son sein tous les mois	Le Petit conseil élit son président en son sein tous les mois
Organisation des Gouvernements composés d'une façon collégiale	Composition collégiale mais fonctionnement pas spécifié dans l'Acte de Médiation	Composition collégiale mais fonctionnement pas spécifié dans l'Acte de Médiation

Annexe VI. Les autorités politiques dans les cantons anciennement à *Landsgemeinde* pendant la Restauration

	Uri	Schwyz	Obwald	Nidwald
	Constitution non-datée du canton d'Uri <i>in</i> Usteri,, 1815 p. 103	Constitution non-datée du canton de Schwyz <i>in</i> Usteri, 1815 p. 109	Constitution du demi-canton d'Obwald du 28 avril 1816 <i>in</i> Usteri, 1816 p. 335	Constitution du demi-canton de Nidwald du 12 août 1816 <i>in</i> Usteri, 1816 p. 343
<i>Landsgemeinde</i>	Une <i>Landsgemeinde</i>	Une <i>Landsgemeinde</i>	Une <i>Landsgemeinde</i>	Une <i>Landsgemeinde</i>
Dénomination du législatif	<i>Landrat</i>	<i>Landrat</i>	Conseil	Assemblée secondaire
Nombre de membres du législatif	44 membres en plus des membres de l'exécutif	90	65 membres en plus des membres de l'exécutif	58 membres en plus des membres de l'exécutif
Initiative des lois	Le <i>Landrat</i> a l'initiative des lois	Le <i>Landrat</i> a l'initiative des lois	Le Conseil a l'initiative des lois	L'assemblée secondaire a l'initiative des lois
Dénomination de l'exécutif	Un <i>Landammann</i> à la tête de l'exécutif	Un <i>Landammann</i> à la tête de l'exécutif	Deux <i>Landammänner</i> à la tête de l'exécutif	Deux <i>Landammänner</i> à la tête de l'exécutif
Organe élisant l'exécutif	<i>Landsgemeinde</i>	<i>Landsgemeinde</i>	<i>Landsgemeinde</i>	<i>Landsgemeinde</i>
Durée de fonction de l'exécutif	1 année	2 ans	1 année	(Pas spécifié)

Annexe VI. Les autorités politiques dans les cantons anciennement à *Landsgemeinde* pendant la Restauration.

	Glaris	Zoug	Appenzell (Rhodes- Intérieures)	Appenzell (Rhodes- Extérieures)
	Constitution du canton de Glaris du 21 juin 1814 <i>in</i> Usteri, 1815 p.115	Constitution du canton de Zoug du 5 octobre 1814 <i>in</i> Usteri, 1815 p.128	Constitution du demi-canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures du 30 juin 1814 <i>in</i> Usteri, 1815 p. 210	Constitution du demi-canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures du 25 juin 1814 <i>in</i> Usteri, 1815 p. 204
<i>Landsgemeinde</i>	Deux <i>Landsgemeinden</i> (une pour les catholiques et une pour les protestants)	<i>Une Landsgemeinde</i>	<i>Une Landsgemeinde</i>	<i>Une Landsgemeinde</i>
Dénomination du législatif	(Pas spécifié)	Conseil cantonal	Grand conseil	Grand conseil
Nombre de membres du législatif	(Pas spécifié)	54 et le <i>Landammann</i>	124	(Pas spécifié)
Initiative des lois	(Pas spécifié)	Le Conseil cantonal a l'initiative des lois	Le Grand conseil a l'initiative des lois	Le Grand conseil a l'initiative des lois
Dénomination de l'exécutif	Un <i>Landammann</i> à la tête de l'exécutif	Un <i>Landammann</i> à la tête de l'exécutif	Un <i>Landammann</i> et un Petit conseil	Un <i>Landammann</i> et un Petit conseil
Organe élisant l'exécutif	(Pas spécifié)	<i>Landsgemeinde</i>	<i>Landsgemeinde</i>	<i>Landsgemeinde</i>
Durée de fonction de l'exécutif	(Pas spécifié)	2 ans	1 année (<i>Landammann</i>)	1 année (<i>Landammann</i>)

Annexe VII. Les autorités politiques dans les cantons anciennement dominés par de vieilles familles patriciennes pendant la Restauration.

	Berne	Lucerne	Fribourg	Soleure
	Constitution du canton de Berne du 26 août 1816 <i>in</i> Usteri, 1816 p. 294	Constitution du canton de Lucerne du 29 mars 1814 <i>in</i> Usteri, 1816 p. 315	Constitution du canton de Fribourg du 10 mai 1814 <i>in</i> Usteri, 1815 p. 146	Constitution du canton de Soleure du 17 août 1814 <i>in</i> Usteri, 1816 p.378
Dénomination du législatif	Grand conseil	Grand conseil	Grand conseil	Grand conseil
Nombre de membres du législatif	299	64	116	101
Durée de la législature	A vie Grabeau	A vie Pas de grabeau	A vie Grabeau	A vie Pas de grabeau
Initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois
Dénomination de l'exécutif	Petit conseil	Conseil quotidien	Petit conseil	Petit conseil
Organe élisant l'exécutif	Grand conseil (en son sein)	Le Conseil quotidien choisit des candidats au sein du Grand conseil qui approuve ou désapprouve	Le Petit conseil choisit des candidats au sein du Grand conseil qui approuve ou désapprouve	Grand conseil (en son sein)
Nombre de membres de l'exécutif	27	36	28 dont 13 s'occupent de l'exécutif et 15 forment un tribunal	21
Durée des fonctions du Petit Conseil	Un an	A vie	A vie	Eventuellement soumis à réélection tous les huit ans
Présidences des deux Conseils	Le Grand conseil élit deux avoyers, au sein du Petit conseil, qui président à tour de rôle les deux conseils à la fois	Le Grand conseil élit deux avoyers, au sein du Conseil quotidien, qui président à tour de rôle les deux conseils à la fois	Le Grand conseil élit deux avoyers, au sein du Petit conseil, qui président à tour de rôle les deux conseils à la fois	Le Grand conseil élit deux avoyers, au sein du Petit conseil, qui président à tour de rôle les deux conseils à la fois
Organisation de l'exécutif	Organisation collégiale au sens ancien	Organisation collégiale au sens ancien	Organisation collégiale au sens ancien	Organisation collégiale au sens ancien

Annexe VIII. Les autorités politiques dans les cantons anciennement dominés par des corporations pendant la Restauration.

	Zurich	Bâle	Schaffhouse
	Constitution du canton de Zurich du 11 juin 1814 <i>in</i> Usteri, 1816 p. 283	Constitution du canton de Bâle du 4 mars 1814 <i>in</i> Usteri, 1816 p. 387	Constitution du canton de Schaffhouse du 12 juin 1814 <i>in</i> Usteri, 1816 p. 394
Dénomination du législatif	Grand conseil	Grand conseil	Grand conseil
Nombre de membres du législatif	212	150	50
Durée de la législature	Certains grands conseillers sont élus à vie, d'autres pour six ans Pas de grabeau	A vie	4 ans
Initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois
Dénomination de l'exécutif	Petit conseil	Petit conseil	Petit conseil
Organe élisant l'exécutif	Grand conseil (en son sein)	Grand conseil (en son sein)	Grand conseil (en son sein)
Nombre de membres de l'exécutif	25	25	24
Durée du mandat des membres du Petit Conseil	6 ans et toujours rééligibles	A vie	4 ans
Présidence des deux Conseils	Deux Bourgmestres, élus par le Grand conseil au sein du Petit conseil, président les deux conseils à tour de rôle pendant une année	Deux Bourgmestres, élus par le Grand conseil au sein du Petit conseil, président les deux conseils à tour de rôle pendant une année	Deux Bourgmestres, élus par le Grand conseil au sein du Petit conseil, président les deux conseils à tour de rôle pendant une année
Organisation de l'exécutif	Organisation collégiale au sens ancien	Organisation collégiale au sens ancien	Organisation collégiale au sens ancien

Annexe IX. Les autorités politiques dans les nouveaux cantons pendant la Restauration.

	Argovie	Thurgovie	Saint-Gall
	Constitution du canton d'Argovie du 4 juillet 1814 <i>in</i> Usteri, 1816 p. 446	Constitution du canton de Thurgovie du 28 juillet 1814 <i>in</i> Usteri, 1816 p. 457	Constitution du canton de Saint-Gall du 31 août 1814 <i>in</i> Usteri, 1816 p. 420
Dénomination du législatif	Grand conseil	Grand conseil	Grand conseil
Nombre de membres du législatif	150	100	150
Durée de la législature	12 ans Renouvellement tous les 4 ans du tiers des grands conseillers	8 ans Renouvellement tous les 4 ans de la moitié des grands conseillers	9 ans Renouvellement tous les 3 ans du tiers des grands conseillers
Initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois
Dénomination de l'exécutif	Petit conseil	Petit conseil	Petit conseil
Organe élisant l'exécutif	Grand conseil (en son sein)	Grand conseil (en son sein)	Grand conseil (en son sein)
Nombre de membres de l'exécutif	13	9	Au moins 9
Durée du mandat de l'exécutif	12 ans Renouvellement tous les 4 ans du tiers des petits conseillers	9 ans Renouvellement tous les 3 ans du tiers des petits conseillers	9 ans Renouvellement tous les 3 ans du tiers des petits conseillers
Présidences des Conseils	Le Grand conseil élit deux Bourgmestres qui président à tour de rôle pendant un an les deux conseils	Le Grand conseil élit deux <i>Landammänner</i> qui président à tour de rôle pendant six mois les deux conseils	Le Grand conseil élit deux <i>Landammänner</i> qui président à tour de rôle pendant un an les deux conseils
Organisation de l'exécutif	Organisation collégiale au sens ancien	Organisation collégiale au sens ancien	Organisation collégiale au sens ancien

Annexe IX. Les autorités politiques dans les nouveaux cantons pendant la Restauration.

	Vaud	Tessin
	Constitution du canton de Vaud du 4 août 1814 <i>in</i> Usteri, 1815 p. 300	Constitution du canton du Tessin du 17 décembre 1814 <i>in</i> Usteri, 1815 p. 274
Dénomination du législatif	Grand conseil	Grand conseil
Nombre de membres du législatif	180	76
Durée de la législature	12 ans Renouvellement tous les 3 ans d'un quart des grands conseillers	6 ans
Initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois	Le Grand conseil n'a pas l'initiative des lois
Dénomination de l'exécutif	Conseil d'Etat	Conseil d'Etat et deux <i>Landammänner</i>
Organe élisant l'exécutif	Grand conseil (en son sein)	Grand conseil (en son sein)
Nombre de membres de l'exécutif	13	11
Durée du mandat de l'exécutif	12 ans Renouvellement tous les 3 ans d'un quart des grands conseillers	6 ans
Présidences des Conseils	Le Grand conseil élit deux <i>Landammänner</i> qui président à tour de rôle pendant une année le Grand conseil	Les <i>Landammänner</i> président à tour de rôle pendant un an les deux conseils
Organisation de l'exécutif	Organisation collégiale au sens ancien	(Pas spécifié)

Annexe X. Les conseillers fédéraux depuis 1848

No ¹	Nom	Né le	Commune d'origine	Canton	Parti	Election	Retrait ²	Décès	Prédécesseur	No	Successeur	No
1	Furrer Jonas	3.3.1805	Winterthour	ZH	PRD	16.11.1848	-	25.7.1861			Dubs	12
2	Ochsenbein Ulrich	24.11.1811	Nidau	BE	PRD	16.11.1848	**6.12.1854	3.11.1890			Stämpfli	8
3	Druey Henri	12.4.1799	Faoug	VD	PRD	16.11.1848	-	29.3.1855			Fornierod	9
4	Munzinger Josef	11.11.1791	Oltén	SO	PRD	16.11.1848	-	6.2.1855			Knüsel	10
5	Francini Stefano	23.10.1796	Bodio	TI	PRD	16.11.1848	-	19.7.1857			Pioda	11
6	Frey-Herosé Friedrich	12.10.1801	Aarau	AG	PRD	16.11.1848	31.12.1866	22.9.1873			Welti	15
7	Näff Wilhelm Matthias	19.2.1802	Alstättén	SG	PRD	16.11.1848	31.12.1875	21.1.1881			Anderwert	21
8	Stämpfli Jakob	23.2.1820	Schwanden	BE	PRD	6.12.1854	31.12.1863	15.5.1879	Ochsenbein	2	Schenk	13
9	Fornierod Constant	30.5.1819	Avenches	VD	PRD	11.7.1855	31.10.1867	27.11.1899	Druey	3	Ruffly V.	16
10	Knüsel Josef Martin	16.11.1813	Lucerne	LU	PRD	14.7.1855	31.12.1875	14.1.1889	Munzinger	4	Heer	20
11	Pioda Giovanni Battista	4.10.1808	Locarno	TI	PRD	30.7.1857	*26.1.1864	3.11.1882	Francini	5	Challet-Venel	14
12	Dubs Jakob	26.7.1822	Affoltern a. A.	ZH	PRD	30.7.1861	28.5.1872	13.1.1879	Furrer	1	Scherer	18
13	Schenk Carl	1.12.1823	Signau	BE	PRD	12.12.1863	-	18.7.1895	Stämpfli	8	Müller	33
14	Challet-Venel Jean-Jacques	11.5.1811	Genève	GE	PRD	12.7.1864	**7.12.1872	6.8.1893	Pioda	11	Borel	19
15	Welti Emil	23.4.1825	Zürzach	AG	PRD	8.12.1866	31.12.1891	24.2.1899	Frey-Herosé	6	Zemp	30
16	Ruffly Victor	18.1.1823	Lutry	VD	PRD	6.12.1867	-	29.12.1869	Fornierod	9	Ceresole	17
17	Ceresole Paul	16.11.1832	Vevey	VD	PRD	12.1.1870	31.12.1875	7.1.1905	Ruffly V.	16	Droz	23
18	Scherer Johann Jakob	10.11.1825	Winterthour	ZH	PRD	12.7.1872	-	23.12.1878	Dubs	12	Hertenstein	25
19	Borel Eugène	17.6.1835	Neuchâtel	NE	PRD	7.12.1872	31.12.1875	14.6.1892	Challet-Venel	14	Hammer	22
20	Heer Joachim	25.9.1825	Glaris	GL	PRD	10.12.1875	31.12.1878	1.3.1879	Knüsel	10	Bavier	24
21	Anderwert Fridolin	19.9.1828	Emmishofen	TG	PRD	10.12.1875	-	25.12.1880	Näff	7	Ruchonnet	26
22	Hammer Bernhard	3.3.1822	Oltén	SO	PRD	10.12.1875	31.12.1890	6.4.1907	Borel	19	Frey	29
23	Droz Numa	27.1.1844	La Chaux-de-Fonds	NE	PRD	18.12.1875	31.12.1892	15.12.1899	Ceresole	17	Lachenal	31
24	Bavier Simeon	16.9.1825	Coire	GR	PRD	10.12.1878	*5.1.1883	27.1.1896	Heer	20	Deucher	27
25	Hertenstein Wilhelm Friedrich	5.5.1825	Kyburg	ZH	PRD	21.3.1879	-	27.11.1888	Scherer	18	Hauser	28
26	Ruchonnet Louis	28.4.1834	St-Saphorin	VD	PRD	3.3.1881	-	14.9.1893	Anderwert	21	Ruffly E.	32
27	Deucher Adolf	15.2.1831	Steckborn	TG	PRD	10.4.1883	-	10.7.1912	Bavier	24	Schulthess	43
28	Hauser Walter	1.5.1837	Wädenswil/St-Gall	ZH	PRD	13.12.1888	-	22.10.1902	Hertenstein	25	Forrer	37
29	Frey Emil	24.10.1838	Münchenstein	BL	PRD	11.12.1890	31.3.1897	24.12.1922	Hammer	22	Brenner	34
30	Zemp Josef	2.9.1834	Entlebuch	LU	PDC	17.12.1891	17.6.1908	8.12.1908	Welti	15	Schobinger	38
31	Lachenal Adrien	19.5.1849	Genève	GE	PRD	15.12.1892	31.12.1899	29.6.1918	Droz	23	Comtesse	35
32	Ruffly Eugène	2.8.1854	Lutry	VD	PRD	14.12.1893	*31.10.1899	25.10.1919	Ruchonnet	26	Ruchet	36
33	Müller Eduard	12.11.1848	Nidau	BE	PRD	16.8.1895	-	9.11.1919	Schenk	13	Scheurer	47
34	Brenner Ernst	9.12.1856	Bâle	BS	PRD	25.3.1897	-	11.3.1911	Frey	29	Hoffmann	39
35	Comtesse Robert	14.8.1847	La Sagne/Cernier	NE	PRD	14.12.1899	*4.3.1912	17.11.1922	Lachenal	31	Perrier	41
36	Ruchet Marc	14.9.1853	Bex	VD	PRD	14.12.1899	*9.7.1912	13.7.1912	Ruffly E.	32	Decoppet	42
37	Forrer Ludwig	9.2.1845	Bâretswil/Winterthour	ZH	PRD	11.12.1902	31.12.1917	28.9.1921	Hauser	28	Haab	46
38	Schobinger Josef Anton	30.1.1849	Lucerne	LU	PDC	17.6.1908	-	27.11.1911	Zemp	30	Motta	40

¹ Numérotation officielle de la Chancellerie fédérale² Date où le conseiller quitte sa fonction

* Annonce la démission

** Non-réélection

No ¹	Nom	Né le	Commune d'origine	Canton	Parti	Election	Retrait ²	Décès	Prédécesseur	No	Successeur	No
39	Hoffmann Arthur	18.6.1857	St-Gall	SG	PRD	4.4.1911	*19.6.1917	23.7.1927	Brenner	34	Ador	45
40	Motta Giuseppe	29.12.1871	Airolo	TI	PDC	14.12.1911	-	23.1.1940	Schobinger	38	Celio E.	58
41	Perrier Louis	22.5.1849	Neuchâtel/Ste-Croix	NE	PRD	12.3.1912	-	16.5.1913	Comtesse	35	Calander	44
42	Decoppet Camille	4.6.1862	Suscévoz/Yverdon	VD	PRD	17.7.1912	31.12.1919	14.1.1925	Ruchet	36	Chuard	48
43	Schulthess Edmund	2.3.1868	Brugg	AG	PRD	17.7.1912	15.4.1935	22.4.1944	Deucher	27	Obrecht	56
44	Calander Felix	7.12.1863	Trin	GR	PRD	12.6.1913	12.2.1920	14.6.1952	Perrier	41	Häberlin	50
45	Ador Gustave	23.12.1845	Genève	GE	Lib.	26.6.1917	31.12.1919	31.3.1928	Hoffmann	39	Musy	49
46	Haab Robert	8.8.1865	Wädenswil	ZH	PRD	13.12.1917	31.12.1929	15.10.1939	Forrer	37	Meyer	53
47	Scheurer Karl	27.9.1872	Erlach	BE	PRD	11.12.1919	-	14.11.1929	Müller	33	Minger	52
48	Chuard Ernest	31.7.1857	Corcelles-près-Payerne	VD	PRD	11.12.1919	31.12.1928	9.11.1942	Decoppet	42	Pilet-Golaz	51
49	Musy Jean-Marie	10.4.1876	Albeuve	FR	PDC	11.12.1919	30.4.1934	19.4.1952	Ador	45	Etter	55
50	Häberlin Heinrich	6.9.1868	Bissegg/Frauenfeld	TG	PRD	12.2.1920	*12.3.1934	26.2.1947	Calander	44	Baumann	54
51	Pilet-Golaz Marcel	31.12.1889	Château-d'Oex	VD	PRD	13.12.1928	31.12.1944	11.4.1958	Chuard	48	Pettpierre	63
52	Minger Rudolf	13.11.1881	Mülchi/Schüpfen	BE	UDC	12.12.1929	31.12.1940	23.8.1955	Scheurer	47	von Steiger	60
53	Meyer Albert	13.3.1870	Fällanden/Zürich	ZH	PRD	12.12.1929	31.12.1938	22.10.1953	Haab	46	Wetter	57
54	Baumann Johannes	27.11.1874	Herisau	AR	PRD	22.3.1934	31.12.1940	8.9.1953	Häberlin	50	Kobelt	61
55	Etter Philipp	21.12.1891	Menzingen	ZG	PDC	28.3.1934	31.12.1959	23.12.1977	Musy	49	Bourgnerecht	73
56	Obrecht Hermann	26.3.1882	Granges	SO	PRD	4.4.1935	31.7.1940	21.8.1940	Schulthess	43	Stampfli	59
57	Wetter Ernst	27.8.1877	Winterthur	ZH	PRD	15.12.1938	31.12.1943	10.8.1963	Meyer	53	Nobs	62
58	Celio Enrico	19.6.1889	Ambri	TI	PDC	22.2.1940	5.10.1950	22.2.1980	Motta	40	Escher	65
59	Stampfli Walther	3.12.1884	Aeschi	SO	PRD	18.7.1940	31.12.1947	11.10.1965	Obrecht	56	Rubattel	64
60	von Steiger Eduard	2.7.1881	Berne/Langnau i. E.	BE	UDC	10.12.1940	31.12.1951	10.2.1962	Minger	52	Feldmann	66
61	Kobelt Karl	1.8.1891	Marbach	SG	PRD	10.12.1940	31.12.1954	5.1.1968	Baumann	54	Lepori	71
62	Nobs Ernst	14.7.1886	Zürich/Seedorf (BE)/Grindelwald	ZH	PSS	15.12.1943	31.12.1951	15.3.1957	Wetter	57	Weber	67
63	Pettpierre Max	26.2.1899	Neuchâtel/Couvret	NE	PRD	14.12.1944	30.6.1961	25.3.1994	Pilet-Golaz	51	Schaffner	77
64	Rubattel Rodolphe	4.9.1896	Villarzel	VD	PRD	11.12.1947	31.12.1954	18.10.1961	Stampfli	59	Chaudet	70
65	Escher Josef	17.9.1885	Simpon-Village	VS	PDC	14.9.1950	*26.11.1954	9.12.1954	Celio E.	58	Holenstein	69
66	Feldmann Markus	21.5.1897	Berne/Glaris	BE	UDC	13.12.1951	-	3.11.1958	von Steiger	60	Wahlen	72
67	Weber Max	2.8.1897	Zürich	ZH	PSS	13.12.1951	*8.12.1953	2.12.1974	Nobs	62	Streuli	68
68	Streuli Hans	13.7.1892	Wädenswil/Richterswil	ZH	PRD	22.12.1953	31.12.1959	23.5.1970	Weber	67	Spühler	74
69	Holenstein Thomas	7.2.1896	Bütschwil	SG	PDC	16.12.1954	31.12.1959	31.10.1962	Escher	65	von Moos	75
70	Chaudet Paul	17.11.1904	Corsier-sur-Vevey	VD	PRD	16.12.1954	*28.11.1966	7.8.1977	Rubattel	64	Celio N.	80
71	Lepori Giuseppe	2.6.1902	Lopagno	TI	PDC	16.12.1954	31.12.1959	6.9.1968	Kobelt	61	Tschudi	76
72	Wahlen Friedrich Traugott	10.4.1899	Trimstein/Berne	BE	UDC	11.12.1958	31.12.1965	7.11.1985	Feldmann	66	Gnägi	79
73	Bourgnerecht Jean	16.9.1902	Fribourg	FR	PDC	17.12.1959	*3.9.1962	23.12.1964	Etter	55	Bonvin	78
74	Spühler Willy	31.1.1902	Zürich	ZH	PSS	17.12.1959	31.1.1970	31.5.1990	Streuli	68	Graber	81
75	Von Moos Ludwig	31.1.1910	Sachselt	OW	PDC	17.12.1959	31.12.1971	26.11.1990	Holenstein	69	Furgler	83
76	Tschudi Hans Peter	22.10.1913	Bâle/Schwanden (GL)	BS	PSS	17.12.1959	31.12.1973	30.9.2002	Lepori	71	Ritschard	84
77	Schaffner Hans	16.12.1908	Gränichen	AG	PRD	15.6.1961	31.12.1969	26.11.2004	Pettpierre	63	Brugger	82
78	Bonvin Roger	12.9.1907	Icogne-Lens/Chermignon/Nendaz	VS	PDC	27.9.1962	31.12.1973	5.6.1982	Bourgnerecht	73	Hürlimann	85

¹ Numérotation officielle de la Chancellerie fédérale² Date où le conseiller quitte sa fonction

* Annonce la démission

** Non-réélection

No ¹	Nom	Né le	Commune d'origine	Canton	Parti	Election	Retrait ²	Décès	Prédécesseur	No	Successeur	No
79	Gnägi Rudolf	3.8.1917	Schwadernau	BE	UDC	8.12.1965	31.12.1979	20.4.1985	Wahlen	72	Schlumpf	89
80	Celio Nello	12.2.1914	Quinto	TI	PRD	14.12.1966	31.12.1973	29.12.1995	Chaudet	70	Chevallaz	86
81	Graber Pierre	6.12.1908	La Chaux-de-Fonds/Langenbruck	NE	PSS	10.12.1969	31.1.1978	19.7.2003	Spühler	70	Aubert	88
82	Brugger Ernst	10.3.1914	Gossau (ZH)/Möriken	ZH	PRD	10.12.1969	31.1.1978	20.6.1998	Schaffner	77	Honegger	87
83	Furgler Kurt	24.6.1924	Valens/Pfäfers	SG	PDC	8.12.1971	31.12.1986		von Moos	75	Koller	95
84	Ritschard Willi	28.9.1918	Luterbach/Oberhofen (BE)	SO	PSS	5.12.1973	*3.10.1983	16.10.1983	Tschudi	76	Stich	92
85	Hürlimann Hans	6.4.1918	Walchwil	ZG	PDC	5.12.1973	31.12.1982	22.2.1994	Bonvin	78	Egli	90
86	Chevallaz Georges-André	7.2.1915	Montherod	VD	PRD	5.12.1973	31.12.1983	8.9.2002	Celio N.	80	Delamuraz	93
87	Honegger Fritz	25.7.1917	Fiscenthal/Rüschlikon	ZH	PRD	7.12.1977	31.12.1982	4.3.1999	Brugger	82	Friedrich	91
88	Aubert Pierre	3.3.1927	Savagnier	NE	PSS	7.12.1977	31.12.1987		Graber	81	Felber	97
89	Schlumpf Léon	3.2.1925	Felsberg/Mönchaltorf	GR	UDC	5.12.1979	31.12.1987		Gnägi	79	Ogi	98
90	Egli Alphons	8.10.1924	Entlebuch/Lucerne	LU	PDC	8.12.1982	31.12.1986		Hürlimann	85	Cotti	96
91	Friedrich Rudolf	4.7.1923	Winterthour	ZH	PRD	8.12.1982	20.10.1984		Honegger	87	Kopp	94
92	Stich Otto	10.1.1987	Kleinfölz	SO	PSS	7.12.1983	31.10.1995		Ritschard	84	Leuenberger	101
93	Delamuraz Jean-Pascal	1.4.1936	Longirod	VD	PRD	7.12.1983	31.3.1998	4.10.1998	Chevallaz	86	Couchepin	102
94	Kopp Elisabeth	16.12.1936	Zumikon/Niederörsch/Lucerne	ZH	PRD	2.10.1984	12.1.1989		Friedrich	91	Villiger	99
95	Koller Arnold	29.8.1933	Gossau (SG)/Oberbüren	AI	PDC	10.12.1986	30.4.1999		Furgler	83	Metzler	103
96	Cotti Flavio	18.10.1939	Prato Sornico	TI	PDC	10.12.1986	30.4.1999		Egli	90	Deiss	104
97	Felber René	14.3.1933	Le Locle/Kottwil	NE	PSS	9.12.1987			Aubert	88	Dreifuss	100
98	Ogi Adolf	18.7.1942	Kandersteg	BE	UDC	9.12.1987	31.12.2000		Schlumpf	89	Schmid	105
99	Villiger Kaspar	5.2.1941	Pfeffikon	LU	PRD	1.2.1989	31.12.2003		Kopp	94	Merz	108
100	Dreifuss Ruth	9.1.1940	Endingen	GE	PSS	10.3.1993	31.12.2002		Felber	97	Calmy-Rey	106
101	Leuenberger Moritz	21.9.1946	Rohrbach	ZH	PSS	27.9.1995			Stich	92		
102	Couchepin Pascal	5.4.1942	Martigny	VS	PRD	11.3.1998			Delamuraz	93		
103	Metzler-Arnold Ruth	23.05.1964	Willisau-Stadt, Balgach	AI	PDC	11.3.1999	**10.12.2003		Koller	95	Blocher	107
104	Deiss Joseph	18.1.1946	Zeihen, Richenthal	FR	PDC	11.3.1999	31.06.2006		Cotti	96	Leuthard	109
105	Schmid Samuel	8.1.1947	Attiswil	BE	UDC	6.12.2000			Ogi	98		
106	Calmy-Rey Micheline	8.7.1945	Chermignon	GE	PSS	4.12.2002			Dreifuss	100		
107	Blocher Christophe	11.10.1940	Meilen/Zürich/Schattenhalb	ZU	PRD	10.12.2003			Metzler-Arnold	103		
108	Merz Hans-Rudolf	10.11.1942	Bönwil am See	AR	PRD	10.12.2003			Villiger	99		
109	Leuthard Doris	10.4.1963	Merenschwand/Samen	AG	PDC	14.06.06			Deiss	104		

Tableau repris d'Altermatt, 1993a p. 615-621 et complété par l'auteur. Dans les avertissements concernant l'appartenance cantonale, Urs Altermatt écrit ceci : "Pour les conseillers fédéraux élus après 1987, le canton qui fait foi est celui dans lequel ils exercent leur activité politique. Avant 1987, le canton d'origine était déterminant pour l'élection. Dans le cas d'Arnold Koller, à la demande expresse de l'intéressé, c'est le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures qui figure comme canton de référence" (Altermatt, 1993a p. 9). Lorsque nous avons complété ce tableau, nous nous sommes également référé au canton où le conseiller fédéral a exercé son activité politique.

¹ Numérotation officielle de la Chancellerie fédérale

² Date où le conseiller quitte sa fonction

* Annonce la démission

** Non-réélection

Annexes XI. Les conseillers fédéraux depuis 1848 par ordre alphabétique

No	Nom	Durée du mandat
45	Ador Gustave	1917-1919
21	Anderwert Fridolin	1876-1880
88	Aubert Pierre	1978-1987
54	Baumann Johannes	1934-1940
24	Bavier Simeon	1879-1883
107	Blocher Christophe	2003-
78	Bonvin Roger	1962-1973
19	Borel Eugène	1873-1875
73	Bourgknecht Jean	1960-1962
34	Brenner Ernst	1897-1911
82	Brugger Ernst	1970-1978
106	Calmy-Rey	2003-
44	Calonder Felix	1913-1920
58	Celio Enrico	1940-1950
80	Celio Nello	1967-1973
17	Ceresole Paul	1870-1875
14	Challet-Venel Jean -Jacques	1864-1872
70	Chaudet Paul	1955-1966
86	Chevallaz Georges-André	1974-1983
48	Chuard Ernest	1920-1928
35	Comtesse Robert	1900-1912
96	Cotti Flavio	1987-1999
102	Couchevin Pascal	1997-
42	Decoppet Camille	1912-1919
104	Deiss Joseph	1999-2006
93	Delamuraz Jean-Pascal	1984-1998
27	Deucher Adolf	1883-1912
23	Droz Numa	1876-1892
100	Dreifuss Ruth	1993-2002
3	Druey Henri	1848/49-1855
12	Dubs Jakob	1861-1872
90	Egli Alphons	1983-1986
65	Escher Josef	1950-1954
55	Etter Philipp	1934-1959
97	Felber René	1988-1993
66	Feldmann Markus	1952-1958
9	Fornierod Constant	1855-1867
37	Forrer Ludwig	1903-1917
5	Franscini Stefano	1848/49-1857
29	Frey Emil	1891-1897
6	Frey-Herosé Friedrich	1848/49-1866
91	Friedrich Rudolf	1983-1984
83	Furgler Kurt	1972-1986
1	Furrer Jonas	1848/1849- 1861
79	Gnägi Rudolf	1966-1979
81	Graber Pierre	1970-1978
46	Haab Robert	1918-1929
50	Häberlin Heinrich	1920-1934
22	Hammer Bernhard	1876-1890
28	Hauser Walter	1889-1902
20	Heer Joachim	1876-1878
25	Hertenstein Wilhelm Friedrich	1979-1888
39	Hoffmann Arthur	1911-1917
69	Holenstein Thomas	1955-1959
87	Honegger Fritz	1978-1982
85	Hürlimann Hans	1974-1982
10	Knüsel Josef Martin	1855-1875
61	Kobelt Karl	1941-1954
95	Koller Arnold	1987-1999
94	Kopp Elisabeth	1984-1989

No	Nom	Durée du mandat
31	Lachenal Adrien	1893-1899
71	Lepori Giuseppe	1955-1959
101	Leuenberger Moritz	1995-
109	Leuthard Doris	2006-
108	Merz Hans-Rudolf	2003-
103	Metzler-Arnold Ruth	1999-2003
53	Meyer Albert	1930-1938
52	Minger Rudolf	1930-1940
75	von Moos Ludwig	1960-1971
40	Motta Giuseppe	1912-1940
33	Müller Eduard	1895-1919
4	Munzinger Josef	1848/49-1855
49	Musy Jean-Marie	1920-1934
7	Näff Wilhelm Matthias	1848/49-1875
62	Nobs Ernst	1944-1951
56	Obrecht Hermann	1935-1940
2	Ochsenbein Ulrich	1848/1849-1854
98	Ogi Adolf	1988-2000
41	Perrier Louis	1912-1913
63	Petitpierre Max	1945-1961
51	Pilet-Golaz Marcel	1929-1944
11	Pioda Giovanni Battista	1857-1864
84	Ritschard Willi	1974-1983
64	Rubattel Rodolphe	1948-1954
36	Ruchet Marc	1900-1912
26	Ruchonnet Louis	1881-1893
32	Ruffy Eugène	1894-1899
16	Ruffy Victor	1868-1869
77	Schaffner Hans	1961-1969
13	Schenk Carl	1864-1895
18	Scherer Johann Jakob	1872-1878
47	Scheurer Karl	1920-1929
89	Schlumpf Leon	1980-1987
105	Schmid Samuel	2001-
38	Schobinger Josef Anton	1908-1911
43	Schulthess Edmund	1912-1935
74	Spühler Willy	1960-1970
59	Stampfli Walther	1940-1947
8	Stämpfli Jakob	1855-1863
60	von Steiger Eduard	1941-1951
92	Stich Otto	1984-1995
68	Streuli Hans	1954-1959
76	Tschudi Hans Peter	1960-1973
99	Villiger Kaspar	1989-2003
72	Wahlen Friedrich Traugott	1959-1965
67	Weber Max	1952-1954
15	Welti Emil	1867-1891
57	Wetter Ernst	1939-1943
30	Zemp Josef	1892-1908

Tableau repris d'Altermatt, 1993a p.622-623 et complété par l'auteur.

Annexe XII. Dénomination des départements depuis 1848

Année	DFAE	DFI	DFJP	DDPS	DFF	DFE	DETEC
1848/1849	Département politique	Département de l'intérieur	Département de justice et police	Département militaire	Département des finances	Département du commerce et des douanes	Département des postes et des constructions
1860							Département des postes
1873					Département des finances et des douanes	Département des chemins de fer et du commerce	Département des postes et des télégraphes
1879						Département du commerce et de l'agriculture	Département des postes et des chemins de fer
1888	Département des affaires étrangères					Département de l'industrie et de l'agriculture	
1896	Département politique					Département du commerce, de l'agriculture et de l'industrie	
1915						Département de l'économie publique	
1963							Département des transports et de l'énergie
1979	Département fédéral des affaires étrangères	Département fédéral de l'intérieur	Département fédéral de justice et police	Département militaire fédéral	Département fédéral des finances	Département fédéral de l'économie publique	Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie
1997				Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports		Département fédéral de l'économie	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

"Les années se rapportent à l'entrée en vigueur des changements de dénomination, par le biais de lois ou de décrets". Tableau et commentaire repris d'Altermatt, 1993a p. 32 et complété par l'auteur.

Annexe XIII. Les présidents et les vice-présidents de la Confédération depuis 1848

<i>Année</i>	<i>Président*)</i>	<i>Département</i>	<i>Vice-président</i>
1848/49	Furrer (1)	DFAE	Druey
1850	Druey	DFAE	Munzinger
1851	Munzinger	DFAE	Furrer
1852	Furrer (2)	DFAE	Näff
1853	Näff	DFAE	Frey-Hérosé
1854	Frey-Hérosé (1)	DFAE	Ochsenbein
1855	Furrer (3)	DFAE	Stämpfli
1856	Stämpfli (1)	DFAE	Fornerod
1857	Fornerod (1)	DFAE	Furrer
1858	Furrer (4)	DFAE	Stämpfli
1859	Stämpfli (2)	DFAE	Frey-Hérosé
1860	Frey-Hérosé (2)	DFAE	Knüsel
1861	Knüsel	DFAE	Stämpfli
1862	Stämpfli (3)	DFAE	Fornerod
1863	Fornerod (2)	DFAE	Dubs
1864	Dubs (1)	DFAE	Schenk
1865	Schenk (1)	DFAE	Knüsel
1866	Knüsel (2)	DFAE	Fornerod
1867	Fornerod (3)	DFAE	Dubs
1868	Dubs (2)	DFAE	Wolti
1869	Wolti (1)	DFAE	Ruffy V.
1870	Dubs (3)	DFAE	Schenk
1871	Schenk (2)	DFAE	Wolti
1872	Wolti (2)	DFAE	Ceresole
1873	Ceresole	DFAE	Schenk
1874	Schenk (3)	DFAE	Wolti
1875	Scherer	DFAE	Borel
1876	Wolti (3)	DFAE	Heer
1877	Heer	DFAE	Schenk
1878	Schenk (4)	DFAE	Hammer
1879	Hammer (1)	DFAE	Wolti
1880	Wolti (4)	DFAE	Anderwert
1881	Droz (1)	DFAE	Bavier
1882	Bavier	DFAE	Ruchonnet
1883	Ruchonnet (1)	DFAE	Wolti
1884	Wolti (5)	DFAE	Schenk
1885	Schenk (5)	DFAE	Deucher
1886	Deucher (1)	DFAE	Droz
1887	Droz (2)	DFAE	Hertenstein
1888	Hertenstein	DDPS	Hammer
1889	Hammer (2)	DFF	Ruchonnet
1890	Ruchonnet (2)	DFJP	Wolti
1891	Wolti (6)	DETEC	Hauser
1892	Hauser (1)	DFF	Schenk
1893	Schenk (6)	DFI	Frey

*) Chez les conseillers fédéraux qui ont été président à plusieurs reprises, le chiffre entre parenthèses indique de quelle année présidentielle il s'agit.

<i>Année</i>	<i>Président*)</i>	<i>Département</i>	<i>Vice-président</i>
1894	Frey	DDPS	Zemp
1895	Zemp (1)	DETEC	Lachenal
1896	Lachenal	DFAE	Deucher
1897	Deucher (2)	DFAE	Ruffy E.
1898	Ruffy E.	DFAE	Müller
1899	Müller (1)	DFAE	Hauser
1900	Hauser (2)	DFAE	Brenner
1901	Brenner (1)	DFAE	Zemp
1902	Zemp (2)	DFAE	Deucher
1903	Deucher (3)	DFAE	Comtesse
1904	Comtesse (1)	DFAE	Ruchet
1905	Ruchet (1)	DFAE	Forrer
1906	Forrer (1)	DFAE	Müller
1907	Müller (2)	DFAE	Brenner
1908	Brenner (2)	DFAE	Zemp/Deucher
1909	Deucher (4)	DFAE	Comtesse
1910	Comtesse (2)	DFAE	Ruchet
1911	Ruchet (2)	DFAE	Forrer
1912	Forrer (2)	DFAE	Müller
1913	Müller (3)	DFAE	Hoffmann
1914	Hoffmann	DFAE	Motta
1915	Motta (1)	DFF	Decoppet
1916	Decoppet	DDPS	Schulthess
1917	Schulthess (1)	DFE	Calonder
1918	Calonder	DFAE	Müller
1919	Ador	DFI	Motta
1920	Motta (2)	DFAE	Schulthess
1921	Schulthess (2)	DFE	Haab
1922	Haab (1)	DETEC	Scheurer
1923	Scheurer	DDPS	Chuard
1924	Chuard	DFI	Musy
1925	Musy (1)	DFF	Häberlin
1926	Häberlin (1)	DFJP	Motta
1927	Motta (3)	DFAE	Schulthess
1928	Schulthess (3)	DFE	Haab
1929	Haab (2)	DETEC	Scheurer
1930	Musy (2)	DFF	Häberlin
1931	Häberlin (1)	DFJP	Motta
1932	Motta (4)	DFAE	Schulthess
1933	Schulthess (4)	DFE	Pilet-Golaz
1934	Pilet-Golaz (1)	DETEC	Minger
1935	Minger	DDPS	Meyer
1936	Meyer	DFF	Motta
1937	Motta (5)	DFAE	Baumann
1938	Baumann	DFJP	Etter
1939	Etter (1)	DFI	Pilet-Golaz
1940	Pilet-Golaz (2)	DETEC/DFAE	Obrecht/Minger

*) Chez les conseillers fédéraux qui ont été président à plusieurs reprises, le chiffre entre parenthèses indique de quelle année présidentielle il s'agit.

BB

<i>Année</i>	<i>Président*)</i>	<i>Département</i>	<i>Vice-président</i>
1941	Wetter	DFE	Etter
1942	Etter (2)	DFI	Celio E.
1943	Celio E. (1)	DETEC	Stampfli
1944	Stampfli	DFE	Pilet-Golaz
1945	von Steiger (1)	DFJP	Kobelt
1946	Kobelt (1)	DDPS	Etter
1947	Etter (3)	DFI	Celio E.
1948	Celio E. (2)	DETEC	Nobs
1949	Nobs	DFE	Petitpierre
1950	Petitpierre (1)	DFAE	von Steiger
1951	von Steiger (2)	DFJP	Kobelt
1952	Kobelt (2)	DDPS	Etter
1953	Etter (4)	DFI	Rubattel
1954	Rubattel	DFE	Escher
1955	Petitpierre (2)	DFAE	Feldmann
1956	Feldmann	DFJP	Streuli
1957	Streuli	DFE	Holenstein
1958	Holenstein	DFE	Chaudet
1959	Chaudet (1)	DDPS	Lepori
1960	Petitpierre (3)	DFAE	Wahlen
1961	Wahlen	DFE/DFAE	Chaudet
1962	Chaudet (2)	DDPS	Bourgknecht/Spühler
1963	Spühler (1)	DETEC	von Moos
1964	von Moos (1)	DFJP	Tschudi
1965	Tschudi (1)	DFI	Schaffner
1966	Schaffner	DFE	Bonvin
1967	Bonvin (1)	DFE	Spühler
1968	Spühler (2)	DFAE	von Moos
1969	von Moos (2)	DFJP	Tschudi
1970	Tschudi (2)	DFI	Gnägi
1971	Gnägi (1)	DDPS	Celio N.
1972	Celio N.	DFE	Bonvin
1973	Bonvin (2)	DETEC	Brugger
1974	Brugger	DFE	Graber
1975	Graber	DFAE	Gnägi
1976	Gnägi (2)	DDPS	Furgler
1977	Furgler (1)	DFJP	Ritschard
1978	Ritschard	DETEC	Hürlimann
1979	Hürlimann	DFI	Chevallaz
1980	Chevallaz	DDPS	Furgler
1981	Furgler (2)	DFJP	Honegger
1982	Honegger	DFE	Aubert
1983	Aubert (1)	DFAE	Ritschard
1984	Schlumpf	DETEC	Furgler
1985	Furgler (3)	DFE	Egli
1986	Egli	DFI	Aubert
1987	Aubert (2)	DFAE	Stich

*) Chez les conseillers fédéraux qui ont été président à plusieurs reprises, le chiffre entre parenthèses indique de quelle année présidentielle il s'agit.

<i>Année</i>	<i>Président*)</i>	<i>Département</i>	<i>Vice-président</i>
1988	Stich (1)	DFF	Delamuraz
1989	Delamuraz (1)	DFE	Kopp/Koller
1990	Koller (1)	DFJP	Cotti
1991	Cotti (1)	DFI	Felber
1992	Felber	DFAE	Ogi
1993	Ogi (1)	DETEC	Stich
1994	Stich (2)	DFF	Villiger
1995	Villiger (1)	DDPS/DFF	Delamuraz
1996	Delamuraz (1)	DFE	Koller
1997	Koller (2)	DFJP	Cotti
1998	Cotti (2)	DFAE	Dreifuss
1999	Dreifuss	DFI	Ogi
2000	Ogi (2)	DDPS	Leuenberger
2001	Leuenberger (1)	DETEC	Villiger
2002	Villiger (2)	DFF	Couchepin
2003	Couchepin	DFI	Ruth Metzler
2004	Joseph Deiss	DFE	Schmid
2005	Schmid	DDPS	Leuenberger
2006	Leuenberger (2)	DETEC	Calmy-Rey
2007	Calmy-Rey	DFAE	Couchepin

Tableau repris d'Altermatt, 1993a p. 624-628 et complété par l'auteur.

*) Chez les conseillers fédéraux qui ont été président à plusieurs reprises, le chiffre entre parenthèses indique de quelle année présidentielle il s'agit.

Annexe XIV. Les chefs de département 1848-2007

<i>Année</i>	<i>DFAE</i>	<i>DFI</i>	<i>DFJP</i>	<i>DDPS</i>	<i>DFP</i>	<i>DFE</i>	<i>DETEC</i>
1848/49	<i>Furrer</i>	Franscini	Druey	Ochsenbein	Munzinger	Frey-Herosé	Näff
1850	<i>Druey</i>	Franscini	Furrer	Ochsenbein	Munzinger	Frey-Herosé	Näff
1851	<i>Munzinger</i>	Franscini	Furrer	Ochsenbein	Druey	Frey-Herosé	Näff
1852	<i>Furrer</i>	Franscini	Druey	Ochsenbein	Munzinger	Frey-Herosé	Näff
1853	<i>Näff</i>	Franscini	Furrer	Ochsenbein	Druey	Frey-Herosé	Munzinger
1854	<i>Frey-Herosé</i>	Franscini	Furrer	Ochsenbein	Druey	Näff	Munzinger
1855	<i>Furrer</i>	Franscini	Stämpfli	Frey-Herosé	Druey/ Knüsel	Munzinger/ Fornierod	Näff
1856	<i>Stämpfli</i>	Franscini	Furrer	Frey-Herosé	Knüsel	Fornierod	Näff
1857	<i>Fornierod</i>	Franscini/ Pioda	Furrer	Frey-Herosé	Stämpfli	Knüsel	Näff
1858	<i>Furrer</i>	Pioda	Knüsel	Frey-Herosé	Stämpfli	Fornierod	Näff
1859	<i>Stämpfli</i>	Pioda	Furrer	Frey-Herosé	Fornierod	Knüsel	Näff
1860	<i>Frey-Herosé</i>	Pioda	Furrer	Stämpfli	Fornierod	Knüsel	Näff
1861	<i>Knüsel</i>	Pioda	Furrer/ Dubs	Stämpfli	Fornierod	Frey-Herosé	Näff
1862	<i>Stämpfli</i>	Pioda	Dubs	Fornierod	Knüsel	Frey-Herosé	Näff
1863	<i>Fornierod</i>	Pioda	Dubs	Stämpfli	Knüsel	Frey-Herosé	Näff
1864	<i>Dubs</i>	Schenk	Knüsel	Fornierod	Challet-Venel	Frey-Herosé	Näff
1865	<i>Schenk</i>	Dubs	Knüsel	Fornierod	Challet-Venel	Frey-	Näff



PRD



Pliib



PDC



UDC



PSS

italique = président de la confédération

<i>Année</i>	<i>DFAE</i>	<i>DFI</i>	<i>DFJP</i>	<i>DDPS</i>	<i>DFP</i>	<i>DFE</i>	<i>DETEC</i>
1866	<i>Knüsel</i>	Schenk	Dubs	Fornerod	Challet-Venel	Herosé Frey- Herosé	Näff
1867	<i>Fornerod</i>	Schenk	Knüsel	Welti	Challet-Venel	Näff	Dubs
1868	<i>Dubs</i>	Schenk	Knüsel	Welti	Ruffy V.	Näff	Challet-Venel
1869	<i>Welti</i>	Schenk	Knüsel	Ruffy V.	Challet-Venel	Näff	Dubs
1870	<i>Dubs</i>	Schenk	Knüsel	Welti	Ceresole	Näff	Challet-Venel
1871	<i>Schenk</i>	Dubs	Knüsel	Welti	Ceresole	Näff	Challet-Venel
1872	<i>Welti</i>	Dubs/ Schenk	Knüsel	Ceresole	Schenk/ Scherer	Näff	Challet-Venel
1873	<i>Ceresole</i>	Schenk	Knüsel	Welti	Scherer/ Näff	Näff/ Scherer	Borel
1874	<i>Schenk</i>	Knüsel	Ceresole	Welti	Näff	Scherer	Borel
1875	<i>Scherer</i>	Knüsel	Ceresole	Welti	Näff	Schenk	Borel
1876	<i>Welti</i>	Droz	Anderwert	Scherer	Hammer	Schenk	Heer
1877	<i>Heer</i>	Droz	Anderwert	Scherer	Hammer	Schenk	Welti
1878	<i>Schenk</i>	Droz	Anderwert	Scherer	Hammer	Heer	Welti
1879	<i>Hammer</i>	Schenk	Anderwert	Hertenstein	Bavier	Droz	Welti
1880	<i>Welti</i>	Schenk	Anderwert	Hertenstein	Hammer	Droz	Bavier
1881	<i>Droz</i>	Schenk	Welti	Hertenstein	Hammer	Ruchonnet	Bavier
1882	<i>Bavier</i>	Schenk	Ruchonnet	Hertenstein	Hammer	Droz	Welti
1883	<i>Ruchonnet</i>	Schenk	Deucher	Hertenstein	Hammer	Droz	Welti
1884	<i>Welti</i>	Schenk	Ruchonnet	Hertenstein	Hammer	Droz	Deucher
1885	<i>Schenk</i>	Deucher	Ruchonnet	Hertenstein	Hammer	Droz	Welti
1886	<i>Deucher</i>	Schenk	Ruchonnet	Hertenstein	Hammer	Droz	Welti
1887	<i>Droz</i>	Schenk	Ruchonnet	Hertenstein	Hammer	Deucher	Welti
1888	<i>Droz</i>	Schenk	Ruchonnet	<i>Hertenstein</i>	Hammer	Deucher	Welti
1889	<i>Droz</i>	Schenk	Ruchonnet	Hauser	<i>Hammer</i>	Deucher	Welti
1890	<i>Droz</i>	Schenk	<i>Ruchonnet</i>	Hauser	Hammer	Deucher	Welti
1891	<i>Droz</i>	Schenk	Ruchonnet	Frey	Hauser	Deucher	<i>Welti</i>



PRD



Pliib



PDC



UDC



PSS

italique = président de la confédération

<i>Année</i>	<i>DFAE</i>	<i>DFI</i>	<i>DFJP</i>	<i>DDPS</i>	<i>DFE</i>	<i>DETEC</i>
1892	Droz	Schenk	Ruchonnet	Frey	Hauser	Zemp
1893	Lachenal	<i>Schenk</i>	Ruchonnet	Frey	Hauser	Zemp
1894	Lachenal	Schenk	Ruffy E.	<i>Frey</i>	Hauser	Zemp
1895	Lachenal	Schenk/ Ruffy E.	Ruffy E./ Müller	Frey	Hauser	<i>Zemp</i>
1896	<i>Lachenal</i>	Ruffy E.	Müller	Frey	Hauser	Zemp
1897	<i>Deucher</i>	Ruffy E.	Müller/ Brenner	Frey/ Müller	Lachenal	Zemp
1898	<i>Ruffy E.</i>	Lachenal	Brenner	Müller	Deucher	Zemp
1899	<i>Müller</i>	Lachenal	Brenner	Ruffy E.	Deucher	Zemp
1900	<i>Hauser</i>	Ruchet	Brenner	Müller	Comtesse	Zemp
1901	<i>Brenner</i>	Ruchet	Comtesse	Müller	Deucher	Zemp
1902	<i>Zemp</i>	Ruchet	Brenner	Müller	Deucher	Comtesse
1903	<i>Deucher</i>	Ruchet	Brenner	Müller	Forrer	Zemp
1904	<i>Comtesse</i>	Forrer	Brenner	Müller	Deucher	Zemp
1905	<i>Ruchet</i>	Forrer	Brenner	Müller	Deucher	Zemp
1906	<i>Forrer</i>	Ruchet	Brenner	Müller	Deucher	Zemp
1907	<i>Müller</i>	Ruchet	Brenner	Müller	Deucher	Zemp
1908	<i>Brenner</i>	Ruchet	Forrer/ Schobinger	Müller	Deucher	Zemp/ Forrer
1909	<i>Deucher</i>	Ruchet	Brenner	Müller	Schobinger	Forrer
1910	<i>Comtesse</i>	Ruchet	Brenner	Müller	Deucher	Forrer
1911	<i>Ruchet</i>	Schobinger	Brenner/ Hoffmann	Müller	Deucher	Forrer
1912	<i>Forrer</i>	Ruchet/ Decoppet	Müller	Hoffmann	Deucher/ Schulthess	Comtesse/ Perrier
1913	<i>Müller</i>	Perrier/ Calonder	Decoppet	Hoffmann	Schulthess	Forrer
1914	<i>Hoffmann</i>	Calonder	Müller	Decoppet	Schulthess	Forrer
1915	Hoffmann	Calonder	Müller	Decoppet	Schulthess	Forrer



PRD



Piib



PDC



UDC



PSS

italique = président de la confédération

<i>Année</i>	<i>DFAE</i>	<i>DFI</i>	<i>DFJP</i>	<i>DDPS</i>	<i>DFP</i>	<i>DFE</i>	<i>DETEC</i>
1916	Hoffmann	Calonder	Müller	<i>Decoppet</i>	Motta	Schulthess	Forrer
1917	Hoffmann/ Ador	Calonder	Müller	Decoppet	Motta	<i>Schulthess</i>	Forrer
1918	<i>Calonder</i>	Ador	Müller	Decoppet	Motta	Schulthess	Haab
1919	Calonder	Ador	Müller	Decoppet	Motta	Schulthess	Haab
1920	<i>Motta</i>	Chuard	Häberlin	Scheurer	Musy	Schulthess	Haab
1921	Motta	Chuard	Häberlin	Scheurer	Musy	<i>Schulthess</i>	Haab
1922	Motta	Chuard	Häberlin	Scheurer	Musy	Schulthess	<i>Haab</i>
1923	Motta	Chuard	Häberlin	<i>Scheurer</i>	Musy	Schulthess	Haab
1924	Motta	<i>Chuard</i>	Häberlin	Scheurer	Musy	Schulthess	Haab
1925	Motta	Chuard	Häberlin	Scheurer	<i>Musy</i>	Schulthess	Haab
1926	Motta	Chuard	<i>Häberlin</i>	Scheurer	Musy	Schulthess	Haab
1927	<i>Motta</i>	Chuard	Häberlin	Scheurer	Musy	Schulthess	Haab
1928	Motta	Chuard	Häberlin	Scheurer	Musy	<i>Schulthess</i>	Haab
1929	Motta	Pilet-Golaz	Häberlin	Scheurer	Musy	Schulthess	<i>Haab</i>
1930	Motta	Meyer	Häberlin	Minger	<i>Musy</i>	Schulthess	Pilet-Golaz
1931	Motta	Meyer	<i>Häberlin</i>	Minger	Musy	Schulthess	Pilet-Golaz
1932	<i>Motta</i>	Meyer	Häberlin	Minger	Musy	Schulthess	Pilet-Golaz
1933	Motta	Meyer	Häberlin	Minger	Musy	<i>Schulthess</i>	Pilet-Golaz
1934	Motta	Meyer/ Etter	Häberlin/ Baumann	Minger	Musy/ Meyer	Schulthess	<i>Pilet-Golaz</i>
1935	Motta	Etter	Baumann	<i>Minger</i>	Meyer	Schulthess/ Obrecht	Pilet-Golaz
1936	Motta	Etter	Baumann	Minger	<i>Meyer</i>	Obrecht	Pilet-Golaz
1937	<i>Motta</i>	Etter	Baumann	Minger	Meyer	Obrecht	Pilet-Golaz
1938	Motta	Etter	<i>Baumann</i>	Minger	Meyer	Obrecht	Pilet-Golaz
1939	Motta	<i>Etter</i>	Baumann	Minger	Wetter	Obrecht	Pilet-Golaz
1940	Motta/ Pilet-Golat	Etter	Baumann	Minger	Wetter	Obrecht/ Stampfli	<i>Pilet-Golaz</i> / Celio E.



PRD



Pliib



PDC



UDC



PSS

italique = président de la confédération

<i>Année</i>	<i>DFAE</i>	<i>DFI</i>	<i>DFJP</i>	<i>DDPS</i>	<i>DFP</i>	<i>DFE</i>	<i>DETEC</i>
1941	Pilet-Golaz	Etter	von Steiger	Kobelt	<i>Wetter</i>	Stampfli	Celio E.
1942	Pilet-Golaz	<i>Etter</i>	von Steiger	Kobelt	Wetter	Stampfli	Celio E.
1943	Pilet-Golaz	Etter	von Steiger	Kobelt	Wetter	Stampfli	<i>Celio E.</i>
1944	Pilet-Golaz	Etter	von Steiger	Kobelt	Nobs	<i>Stampfli</i>	Celio E.
1945	Petitpierre	Etter	<i>von Steiger</i>	Kobelt	Nobs	Stampfli	Celio E.
1946	Petitpierre	Etter	von Steiger	<i>Kobelt</i>	Nobs	Stampfli	Celio E.
1947	Petitpierre	<i>Etter</i>	von Steiger	Kobelt	Nobs	Stampfli	Celio E.
1948	Petitpierre	Etter	von Steiger	Kobelt	Nobs	Rubattel	<i>Celio E.</i>
1949	Petitpierre	Etter	von Steiger	Kobelt	<i>Nobs</i>	Rubattel	Celio E.
1950	<i>Petitpierre</i>	Etter	von Steiger	Kobelt	Nobs	Rubattel	Celio E./ Escher
1951	Petitpierre	Etter	<i>von Steiger</i>	Kobelt	Nobs	Rubattel	Escher
1952	Petitpierre	Etter	Feldmann	<i>Kobelt</i>	Weber	Rubattel	Escher
1953	Petitpierre	<i>Etter</i>	Feldmann	Kobelt	Weber	Rubattel	Escher
1954	Petitpierre	Etter	Feldmann	Kobelt	Weber/ Streuli	<i>Rubattel</i>	Escher
1955	<i>Petitpierre</i>	Etter	Feldmann	Chaudet	Streuli	Holenstein	Lepori
1956	Petitpierre	Etter	<i>Feldmann</i>	Chaudet	Streuli	Holenstein	Lepori
1957	Petitpierre	Etter	Feldmann	Chaudet	<i>Streuli</i>	Holenstein	Lepori
1958	Petitpierre	Etter	Feldmann	Chaudet	Streuli	<i>Holenstein</i>	Lepori
1959	Petitpierre	Etter	Wahlen	<i>Chaudet</i>	Streuli	Holenstein	Lepori
1960	Petitpierre	Tschudi	von Moos	Chaudet	Bourgknecht	Wahlen	Spühler
1961	Petitpierre/ <i>Wahlen</i>	Tschudi	von Moos	Chaudet	Bourgknecht	<i>Wahlen/</i> Schaffner	Spühler
1962	Wahlen	Tschudi	von Moos	<i>Chaudet</i>	Bourgknecht/ Bonvin	Schaffner	Spühler
1963	Wahlen	Tschudi	von Moos	Chaudet	Bonvin	Schaffner	<i>Spühler</i>
1964	Wahlen	Tschudi	<i>von Moos</i>	Chaudet	Bonvin	Schaffner	Spühler
1965	Wahlen	<i>Tschudi</i>	von Moos	Chaudet	Bonvin	Schaffner	Spühler
1966	Spühler	Tschudi	von Moos	Chaudet	Bonvin	<i>Schaffner</i>	Gnägi



PRD



Pliib



PDC



UDC



PSS

italique = président de la confédération

<i>Année</i>	<i>DFAE</i>	<i>DFI</i>	<i>DFJP</i>	<i>DDPS</i>	<i>DFP</i>	<i>DFF</i>	<i>DFF</i>	<i>DFE</i>	<i>DETEC</i>
1967	Spühler	Tschudi	von Moos	Celio N.		<i>Bonvin</i>		Schaffner	Gnägi
1968	<i>Spühler</i>	Tschudi	von Moos	Celio N./		Bonvin/		Schaffner	Gnägi/
1969	Spühler	Tschudi	<i>von Moos</i>	Gnägi		Celio N.			Bonvin
1970	Spühler/ Graber	<i>Tschudi</i>	von Moos	Gnägi		Celio N.		Schaffner	Bonvin
1971	Graber	Tschudi	von Moos	<i>Gnägi</i>		Celio N.		Brugger	Bonvin
1972	Graber	Tschudi	Furgler	Gnägi		<i>Celio N.</i>		Brugger	Bonvin
1973	Graber	Tschudi	Furgler	Gnägi		Celio N.		Brugger	<i>Bonvin</i>
1974	Graber	Hürlimann	Furgler	Gnägi		Chevallaz		<i>Brugger</i>	Ritschard
1975	<i>Graber</i>	Hürlimann	Furgler	Gnägi		Chevallaz		Brugger	Ritschard
1976	Graber	Hürlimann	Furgler	<i>Gnägi</i>		Chevallaz		Brugger	Ritschard
1977	Graber	Hürlimann	<i>Furgler</i>	Gnägi		Chevallaz		Brugger	Ritschard
1978	Graber/ Aubert	Hürlimann	Furgler	Gnägi		Chevallaz		Brugger/ Honegger	<i>Ritschard</i>
1979	Aubert	<i>Hürlimann</i>	Furgler	Gnägi		Chevallaz		Honegger	Ritschard
1980	Aubert	Hürlimann	Furgler	<i>Chevallaz</i>		Ritschard		Honegger	Schlumpf
1981	Aubert	Hürlimann	<i>Furgler</i>	Chevallaz		Ritschard		Honegger	Schlumpf
1982	Aubert	Hürlimann	Furgler	Chevallaz		Ritschard		<i>Honegger</i>	Schlumpf
1983	<i>Aubert</i>	Egli	Friedrich	Chevallaz		Ritschard		Furgler	Schlumpf
1984	Aubert	Egli	Friedrich/ Kopp	Delamuraz		Stich		Furgler	<i>Schlumpf</i>
1985	Aubert	Egli	Kopp	Delamuraz		Stich		<i>Furgler</i>	Schlumpf
1986	Aubert	<i>Egli</i>	Kopp	Delamuraz		Stich		Furgler	Schlumpf
1987	<i>Aubert</i>	Cotti	Kopp	Koller		Stich		Delamuraz	Schlumpf
1988	Felber	Cotti	Kopp	Koller		<i>Stich</i>		Delamuraz	Ogi
1989	Felber	Cotti	Kopp/ Koller	Koller/ Villiger		Stich		<i>Delamuraz</i>	Ogi
1990	Felber	Cotti	<i>Koller</i>	Villiger		Stich		Delamuraz	Ogi
1991	Felber	<i>Cotti</i>	Koller	Villiger		Stich		Delamuraz	Ogi



PRD

Pliib

PDC

UDC

PSS

italique = président de la confédération

<i>Année</i>	<i>DFAE</i>	<i>DFI</i>	<i>DFJP</i>	<i>DDPS</i>	<i>DFE</i>	<i>DFE</i>	<i>DETEC</i>
1992	<i>Felber</i>	Cotti	Koller	Villiger	Stich	Delamuraz	Ogi
1993	Cotti	Dreifuss	Koller	Villiger	Stich	Delamuraz	<i>Ogi</i>
1994	Cotti	Dreifuss	Koller	Villiger	<i>Stich</i>	Delamuraz	Ogi
1995	Cotti	Dreifuss	Koller	<i>Villiger/</i>	Stich/ <i>Villiger</i>	Delamuraz	Ogi/ Leuenberger
1996	Cotti	Dreifuss	Koller	Ogi	<i>Villiger</i>	<i>Delamuraz</i>	Leueuburger
1997	Cotti	Dreifuss	<i>Koller</i>	Ogi	Villiger	Delamuraz	Leuenberger
1998	<i>Cotti</i>	Dreifuss	Koller	Ogi	Villiger	Delamuraz/ Couchepin	Leuenberger
1999	Cotti/ Deiss	<i>Dreifuss</i>	Koller/ Metzler-Arnold	Ogi	Villiger	Couchepin	Leuenberger
2000	Deiss	Dreifuss	Metzler-Arnold	<i>Ogi</i>	Villiger	Couchepin	Leuenberger
2001	Deiss	Dreifuss	Metzler-Arnold	Schmid	Villiger	Couchepin	<i>Leuenberger</i>
2002	Deiss	Dreifuss	Metzler-Arnold	Schmid	<i>Villiger</i>	Couchepin	Leuenberger
2003	Calmy-Rey	<i>Couchepin</i>	Metzler-Arnold	Schmid	Villiger	Deiss	Leuenberger
2004	Calmy-Rey	Couchepin	Blocher	Schmid	Merz	<i>Deiss</i>	Leuenberger
2005	Calmy-Rey	Couchepin	Blocher	<i>Schmid</i>	Merz	Deiss	Leuenberger
2006	Calmy-Rey	Couchepin	Blocher	Schmid	Merz	Deiss/ Leuthard	<i>Leuenberger</i>
2007	<i>Calmy-Rey</i>	Couchepin	Blocher	Schmid	Merz	Leuthard	Leuenberger

Tableau repris d'Altermatt, 1993a p. 629-637 et complété par l'auteur.



PRD



Ptiib



PDC



UDC



PSS

italique = président de la confédération

Annexe XV. Tableau chronologique de la provenance de nos conseillers fédéraux par bassins géographiques

	Zurich	Berne	Vaud	Tessin	2ème et/ou 3ème latin	Bâle-Ville, Bâle- Campagne, Soleure, Argovie	Saint-Gall, Thurgovie, Appenzell (les deux Rhodes), Glaris, Schaffhouse, Grisons	Uri, Schwytz, Obwald, Nidwald, Lucerne, Zoug
16.11.1848- 6.2.1855	X	X	X	X		XX	X	
14.7.1855- 26.1.1864	X	X	X	X		X	X	X
12.7.1864- 31.12.1875	X	X	X		X	X	X	X
12.2.1875- 25.12.1880	X	X			X	XX	XX	
3.3.1881- 31.12.1891	X	X	X		X	XX	X	
17.12.1891- 11.3.1911	X	X	X		X	X	X	X
11.3.1911- 27.11.1911	X	X	X		X		XX	X
14.12.1911- 10.7.1912	X	X	X	X	X		XX	
17.7.1912- 11.5.1913	X	X	X	X	X	X	X	
12.6.1913- 19.6.1917	X	X	X	X		X	XX ¹⁴⁸⁷	
26.6.1917- 30.4.1934	X	X	X	X	X	X	X ¹⁴⁸⁸	
30.4.1934- 31.12.1944	X	X	X	X		X	X	X
1.1.1945- 31.12.1947	X	X		X	X	X	X	X
1.1.1948- 5.10.1950	X	X	X	X	X		X	X
1950- 31.12.1954 ¹⁴⁸⁹	X	X	X		X		X	X

¹⁴⁸⁷Du 12 juin 1913 au 12 février 1920, c'est le conseiller fédéral Grison, Felix Calonder, de langue maternelle rhéto-romanche qui siège au Conseil fédéral.

¹⁴⁸⁸Du 12 juin 1913 au 12 février 1920, c'est le conseiller fédéral Grison, Felix Calonder, de langue maternelle rhéto-romanche qui siège au Conseil fédéral.

¹⁴⁸⁹Le septième conseiller fédéral est Josef Escher du Haut-Valais.

1.1.1955- 31.12.1959	X	X	X	X	X		X	X
1.1.1960- 30.6.1961	X	X	X		XX	X		X
7.6.1961- 28.11.1966	X	X	X		X	XX		X
1.1.1967- 31.12.1969	X	X		X	X	XX		X
1.1.1970- 31.12.1971	X	X		X	XX	X		X
1.1.1972- 31.12.1973	X	X		X	XX	X	X	
1.1.1974- 31.12.1979	X	X	X		X	X	X	X
1.1.1980- 31.12.1986	X		X		X	X	XX	X
1.1.1987- 31.12.1987	X		X	X	X	X	XX	
1.1.1988- 12.1.1989	X	X	X	X	X	X	X	
1.2.1989- été1995		X	X	X	X	X	X	X
Eté 1995- 31.3.1998	X	X	X	X	X		X	X
1.4.1998- 30.4.1999	X	X		X	XX		X	X
1.5.1999- 31.12.2003 ¹⁴⁹⁰	X	X			XX		X	X
1.1.2004- 31.7.2006 ¹⁴⁹¹	XX	X			XX		X	
1.8.2006	XX	X			XX	X	X	

¹⁴⁹⁰Le septième conseiller fédéral est Joseph Deiss du canton de Fribourg et parfaitement bilingue.

¹⁴⁹¹Le septième conseiller fédéral est Joseph Deiss du canton de Fribourg et parfaitement bilingue.

Annexe XVI. Physionomie politique du Conseil national limitée aux quatre partis gouvernementaux

	Parti radical	Parti démocrate-chrétien	Parti socialiste	Union démocratique du centre
1955	50	47	53	22
1959	51	47	51	23
1963	51	48	53	22
1967	49	45	51	21
1971	49	44	46	23
1975	47	46	55	21
1979	51	44	51	23
1983	54	42	47	23
1987	51	42	41	25
1991	44	37	43	25
1995	45	34	54	29
1999	43	35	51	44
2003	36	28	52	55

Annexe XVII. Physionomie politique du Conseil des Etats limitée aux quatre partis gouvernementaux

	Parti radical	Parti démocrate-chrétien	Parti socialiste	Union démocratique du centre
1955	12	17	5	3
1959	14	17	2	4
1963	13	18	3	4
1967	14	18	2	3
1971	15	17	4	5
1975	15	17	5	5
1979	11	18	9	5
1983	14	18	6	5
1987	14	19	5	4
1991	18	16	3	4
1995	17	16	5	5
1999	18	15	6	7
2003	14	15	9	8

Annexe XVIII. Physionomie politique de l'Assemblée fédérale, chambres réunies, limitée aux quatre partis gouvernements

	Parti radical	Parti démocrate-chrétien	Parti socialiste	Union démocratique du centre
1955	62	64	58	25
1959	65	64	53	27
1963	64	66	56	26
1967	63	63	53	24
1971	62	61	50	26
1975	62	63	60	26
1979	68	62	60	28
1983	68	60	53	28
1987	65	61	46	29
1991	62	53	46	29
1995	62	50	59	34
1999	61	50	57	51
2003	50	43	61	63

Commentaires au sujet des tableaux XVI, XVII et XVIII :

- Les sources de ces données se trouvent pour ce qui touche les années 1955 à 1991 chez Aubert, 1967a p. 473 no 1295 ; Aubert, 1982 p. 143 ad 1295 et Aubert, 1995 p. 1014 ad 1295. Pour les années 1995, 1999 et 2003 nous avons consulté Internet (<http://www.parlament.ch/f/print/homepage/wa-wahlenabstimmungen/wa-statistiken-diagramme/wa-statistiken-diagramme-partecipolitische-zusammensetzung-des-sr-nach-den-wahlen.htm>).

- En 1955 et en 1959, le Conseil national n'est composé que de 196 députés. De 1963 à aujourd'hui, cette chambre compte 200 membres. Jusqu'en 1975, le Conseil des Etats est composé de 44 députés, mais après l'entrée dans la Confédération du canton du Jura, le 1^{er} janvier 1979, notre sénat en comprend 46.

- Jusqu'en 1970, le parti démocrate-chrétien s'appelle parti conservateur-chrétien-social. En 1971, le parti des paysans, artisans et bourgeois (PAB) et le parti démocrate fusionnent et s'appelle dorénavant Union démocratique du centre (UDC). Jusqu'en 1967, les colonnes de ce dernier parti comprennent le nombre de députés du PAB uniquement.

Annexe XIX. Les femmes et les élections au Conseil national de 2003. Evolution depuis 1971. Avec supplément sur la représentation des femmes au Conseil des Etats et dans les parlements cantonaux.

Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2004.

	Nombre de femmes siégeant au Conseil national	Effectif du Conseil national	Nombre de femmes siégeant au Conseil des Etats	Effectif du Conseil des Etats
1971	10	200	1	44
1975	15	200	0	44
1979	21	200	3	46
1983	22	200	3	46
1987	29	200	5	46
1991	35	200	4	46
1995	43	200	8	46
1999	47	200	9	46
2003	52	200	11	46

