

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association des Secrétaires généraux de Parlements

COMMUNICATION

de

M. Philippe SCHWAB
Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse

sur

LA FONCTION ÉLECTIVE ET LE CONTROLE DES NOMINATIONS DU PARLEMENT

Session de Lusaka
Mars 2016

« La première tâche du Parlement est de choisir le cabinet qui a pour mission de gérer les affaires du pays. C'est sur le cabinet, comme nous le savons tous, que repose et doit reposer tout ce qui est important pour notre vie publique. »

Walter Bagehot, *The Economist*, 9 février 1861

1. La fonction élective du Parlement et l'architecture d'ensemble des institutions

On associe le plus souvent le Parlement à son rôle législatif, parfois à sa fonction budgétaire ou de contrôle. Cependant, une autre de ses fonctions, mise à jour et popularisée dans la deuxième partie du XIX^e siècle par le journaliste Walter Bagehot (1826-1877), pèse peut-être d'un plus grand poids encore : sa fonction élective.

La première fois que Bagehot en parle, il relève qu'il s'agit d'un « acte ponctuel » (*occasional act*), si bien que les observateurs omettent de mentionner la fonction élective du Parlement. C'est pour cela qu'il intitule son article le « travail invisible du Parlement » (*the unseen Work of Parliament*).

Depuis, cette fonction a gagné une grande visibilité et il semble aujourd'hui évident que la manière dont nos parlements l'exercent a un impact fondamental sur l'architecture d'ensemble et le fonctionnement de nos systèmes politiques. Le mouvement va d'ailleurs dans les deux sens : en effet, si cette pratique a une grande influence sur le fonctionnement de nos institutions, celles-ci ont eu, et continuent d'avoir, une grande influence sur elle.

C'est particulièrement vrai en Suisse où la fonction élective du Parlement est très développée. Cela s'explique par l'ordonnement respectif des trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. En effet, la Constitution fédérale¹ donne au Parlement – appelé Assemblée fédérale – le premier rang dans la hiérarchie des autorités de la Confédération, après le peuple et les cantons². Cette suprématie trouve son expression la plus forte dans le fait que le Parlement élit les membres des deux autres pouvoirs, soit les membres du Gouvernement (Conseil fédéral) et ceux des tribunaux fédéraux. Ainsi, le Parlement dispose d'une légitimité démocratique plus importante que les autres autorités fédérales car il est le seul qui tient ses pouvoirs du suffrage universel.

Ce dispositif a été choisi pour permettre au Parlement de « façonner » un pouvoir exécutif et un pouvoir judiciaire à son image, qui soient représentatifs de la diversité du pays, qu'elle soit politique, mais aussi institutionnelle, culturelle et religieuse.

En effet, la Suisse n'est pas un pays homogène. Quatre langues nationales, vingt-six cantons jaloux de leurs spécificités, avec deux religions dominantes, associés en un groupement qui ne préconise ni unité ethnique, ni unité linguistique, ni unité de culture ou de religion. Cette particularité a bien évidemment marqué les institutions nationales, concourant à créer un vaste système de représentativité fondé sur une conception commune de l'association politique : le principe de la concordance³.

¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18.4.1999 (Cst.).

² Art. 148, al. 1, Cst.

³ Selon Arend Lijphart, un des pères de cette notion, la démocratie de concordance permet de comprendre comment les petits pays européens caractérisés par des clivages culturels profonds ont pu maintenir la paix entre leurs différentes communautés culturelles. Dans les démocraties de concordance, la prise de décision se fonde sur la recherche d'accords à l'amiable et de compromis largement acceptés. Tous les partis importants sont impliqués dans le processus et se voient attribuer

2. Élections par le Parlement

2.1. Election des membres du Gouvernement et de son président

Selon la Constitution suisse⁴, le Conseil fédéral est composé de sept membres élus tous les quatre ans après chaque renouvellement intégral du Conseil national. Le Gouvernement suisse est un collège d'égaux ; il n'y a pas de premier ministre. Le nombre de membres est fixé dans la Constitution et n'a pas connu de modifications depuis 1848. A la différence d'autres régimes parlementaires, l'élection par le Parlement concerne tous les membres du Gouvernement et pas seulement, comme en Allemagne p.ex., le seul chef du gouvernement⁵. Le mandat du gouvernement porte sur une période de quatre ans qui coïncide avec la durée du mandat des députés⁶. Cette concomitance permet de disposer d'un gouvernement qui soit en harmonie avec la majorité du Parlement et de la population. Le Conseil fédéral représente donc un compromis entre un régime directorial et un régime d'assemblée.

La durée du mandat ne peut pas être écourtée, à moins que le ministre démissionne de manière anticipée ou qu'il se trouve dans l'incapacité d'exercer sa tâche, p.ex. pour des graves motifs de santé⁷.

Le Conseil fédéral ne peut pas être dissous pendant la législature. Cette particularité assure au Gouvernement une grande indépendance : une fois élus, les sept ministres ne dépendent plus du Parlement. Il n'y a ni question de confiance, ni motion de censure, ni possibilité de révocation. A l'inverse, le Gouvernement n'a pas la faculté de dissoudre le Parlement. En revanche, le Parlement exerce une surveillance étroite sur le travail des membres du Gouvernement en cours de mandat. Par sa permanence, le contrôle parlementaire permet de compenser le caractère intermittent des élections et de garder une certaine prise sur le Conseil fédéral.

Chaque année, le Parlement élit également le Président de la Confédération et le vice-président parmi les membres du Conseil fédéral. Le président change donc chaque année selon une règle de succession établie par l'usage. Le président de la Confédération n'est ni chef d'Etat, ni chef de Gouvernement et il ne dispose d'aucune autorité sur ses collègues du Conseil fédéral qu'il ne choisit pas et auxquels il ne peut pas donner d'ordres ou d'instructions. Le président de la Confédération est ainsi le « primus inter pares » et il exerce des fonctions essentiellement représentatives, de même qu'il dirige les séances du Gouvernement. Il ressort de ce qui précède que le Conseil fédéral exerce en corps l'autorité gouvernementale et la fonction de chef d'Etat. Cette absence de hiérarchie fait certainement de la Suisse le seul pays au monde où le gouvernement n'a pas de chef⁸.

Le Parlement élit également, pour une durée de quatre ans, le chef d'état-major du Conseil fédéral qui porte le titre de Chancelier de la Confédération.

des fonctions politiques et des postes à responsabilité dans l'administration, l'armée et la justice, proportionnellement à leur force électorale. Ainsi, la concordance permet de maintenir la paix entre les différentes communautés de Suisse (voir AREND LIJPHART, « Consociational Democracy », in : *World Politics*, volume 21, n° 2, janvier 1969, pp. 207-225).

⁴ Art. 175, al. 2, Cst.

⁵ Art. 63 de la loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, du 23.5.1949.

⁶ Art. 175, al. 3, Cst.

⁷ Art. 140a de la loi sur le Parlement, du 13.12.2002.

⁸ Aussi curieux que cela puisse paraître, la Suisse doit son système collégial à la France qui l'imposa à la République helvétique en 1798. Voir JEAN-LUC PORTMANN, *Histoire du gouvernement fédéral suisse. Le Conseil fédéral des prémices de l'Ancien régime à 2009*, Edition Artesia, Lausanne/Zurich/Lugano, 2009.

Depuis 1959, le Conseil fédéral est un gouvernement de grande coalition dans lequel sont représentées les quatre formations politiques les plus importantes qui siègent au Parlement. La coalition est très large et couvre un éventail qui s'étend de la gauche socialiste à la droite nationaliste en passant par le centre. Contrairement à d'autres gouvernements de coalition, aucun parti politique n'a d'ascendant sur les autres et chaque formation dispose au maximum de deux conseillers fédéraux. Ces derniers sont élus individuellement, l'un après l'autre : il n'y a donc pas d'élection, en bloc, de sept membres, mais sept élections d'une personne. Le vote a lieu à bulletin secret sur plusieurs tours. Est élu le candidat qui recueille plus de la moitié des voix (majorité absolue). Pour éviter que le processus d'élection ne prenne trop de temps, dès le troisième tour le candidat le moins bien placé est éliminé, et il ne peut plus se représenter à nouveau. Les conseillers fédéraux qui se représentent après quatre ans – c'est la règle – sont soumis à réélection par ordre d'ancienneté.

La Constitution exige que les diverses régions et les communautés linguistiques soient équitablement représentées au Conseil fédéral⁹. Cela implique que les partis disposent dans leurs rangs de candidats reflétant toute la diversité du pays. Actuellement, le Conseil fédéral est constitué de trois francophones et de quatre germanophones. Jusqu'en 1999, la Constitution interdisait que deux conseillers fédéraux proviennent du même canton. Encore aujourd'hui, l'Assemblée fédérale s'applique à rester au plus près de cette exigence.

L'obligation que soient représentés aussi bien les partis que les différentes régions et langues du pays répond à cette notion de concordance, si fondamentale pour maintenir la paix entre les communautés culturelles du pays.

Pendant la durée de leur mandat, les conseillers fédéraux doivent travailler de manière collégiale¹⁰, ce qui signifie qu'ils doivent traiter en commun les affaires du gouvernement et fixer ensemble les grandes orientations. Ainsi, si le Conseil fédéral est bien composé de sept personnes, il est considéré comme un seul corps une fois constitué. Ses membres sont responsables de manière solidaire vis-à-vis de l'extérieur. Chaque membre est tenu de soutenir les décisions prises, de les respecter et de les appliquer loyalement, même s'il se trouvait être initialement d'un autre avis.

L'exigence de collégialité a des implications très concrètes : en 2007, un membre du Gouvernement n'a pas été réélu à l'issue de son mandat – fait exceptionnel – au motif qu'il éprouvait des difficultés à travailler de manière collégiale. Ainsi, pour être réélu, un conseiller fédéral devra pratiquer une politique relativement indépendante de son propre parti, et être apte au consensus. Cela vaut d'autant plus que les membres du collège sont élus individuellement : ainsi, dans un parlement où aucun parti n'a de majorité absolue, chaque candidat doit trouver parmi les groupes parlementaires une majorité qui le soutienne. Le principe de collégialité demande donc des partis majoritaires qu'ils renoncent à la maximisation de leur position dominante.

Le principe de collégialité et la durée du mandat ont des conséquences sur la manière de travailler des conseillers fédéraux : plutôt que de se positionner face à l'extérieur, ils doivent trouver une voix commune avec leurs collègues ; plutôt que de mettre en avant leurs idées et celles de leur parti, ils doivent apprendre à défendre celles du Conseil fédéral. Ce système invite à la modération et à la tempérance ce qui donne une grande cohésion du corps gouvernemental.

Dans sa composition puis dans son fonctionnement, le gouvernement suisse est ainsi confronté à deux exigences : celle de représenter la variété du pays, tout en agissant de

⁹ Art. 175, al. 4, Cst.

¹⁰ Art. 177, al. 1, Cst.

manière unie. Le Conseil fédéral est ainsi l'exact reflet de ce que la Constitution suisse appelle de ses vœux pour le pays : uni, tout en étant divers¹¹.

2.2. Élection des juges fédéraux

L'Assemblée fédérale est également chargée d'élire les juges fédéraux¹². A une exception près, cette élection a lieu tous les six ans¹³. Chaque juge est élu séparément, à la majorité absolue des députés.

Depuis 2003, la Commission judiciaire, composée de députés des deux chambres, est responsable de mettre les postes vacants au concours, et de préparer les élections. Cette commission est composée de douze membres du Conseil national et de cinq membres du Conseil des Etats. Elle veille à une représentation équilibrée des différentes forces politiques au sein des tribunaux fédéraux. En général, elle ne soumet au vote que les candidatures qui ont l'entier soutien d'un groupe politique. Ce mode de recrutement a pour effet qu'il existe une corrélation étroite entre la force respective des partis représentés au Parlement et la composition des tribunaux fédéraux – avec un certain décalage, lié à la durée plus longue des mandats des juges.

Selon la Constitution, tout citoyen ou citoyenne ayant le droit de vote est éligible au Tribunal fédéral¹⁴. Dans la pratique sont cependant élus des candidats disposant d'une formation juridique complète et, souvent, d'une grande d'expérience. Les critères linguistiques et régionaux sont également pris en considération.

Pour l'élection des juges, l'exigence de concordance domine également le processus, et il est exceptionnel qu'un juge élu ne soit pas reconduit dans sa fonction. On ne compte que trois cas de non-réélection, dont deux liés à l'âge des candidats. Dans le troisième cas, le juge n'a pas été réélu à la suite d'une erreur qui a été corrigée la semaine suivante.

Dans la pratique, les choix du Parlement visent à garantir la continuité. Si la volonté de représentation partisane exerce un grand rôle sur l'élection, une fois élus, les juges restent en place. Pour l'Assemblée fédérale, c'est là un moyen de maintenir l'équilibre d'ensemble de l'édifice. Ne pas réélire un juge ou un conseiller fédéral, ce serait porter préjudice à cet équilibre. Dans les tribunaux comme au gouvernement, on constate donc une grande stabilité et des mandats qui – en général – se prolongent aussi longtemps que les élus le souhaitent.

2.3. Autres élections : le procureur général et le commandant en chef de l'armée

Depuis 2011, le procureur général de la Confédération et ses deux suppléants sont élus par l'Assemblée fédérale. C'est également le cas de son instance de tutelle. L'Assemblée fédérale a estimé que ce mécanisme serait le meilleur moyen de prévenir toute forme d'influence politique ou gouvernementale sur la poursuite pénale. Ici encore, c'est la Commission judiciaire qui prépare les élections.

Le Parlement est également organe d'élection du général qui exerce le haut commandement militaire. Il ne s'agit pas d'une fonction permanente et une élection est prévue uniquement

¹¹ Art. 2, al. 2, Cst.

¹² Les juges fédéraux comprennent les juges au Tribunal fédéral, au Tribunal administratif fédéral, au Tribunal pénal fédéral, au Tribunal fédéral des brevets ainsi qu'au Tribunal militaire de cassation.

¹³ Art. 145 Cst.

¹⁴ Art. 143 Cst.

lorsqu'une levée de troupes importantes est ordonnée. Depuis 1848, le Parlement a procédé à cinq reprises à l'élection d'un général, la dernière fois en 1939.

3. Confirmation des nominations

L'Assemblée fédérale n'est pas seulement responsable de l'élection des membres du Gouvernement et des tribunaux fédéraux. Dans certains cas, elle a aussi pour fonction de confirmer des nominations proposées par le Gouvernement¹⁵. C'est le cas pour le Préposé à la protection des données et à la transparence et pour le Directeur du Contrôle fédéral des finances. Le premier a pour mandat de veiller sur la mise en œuvre de la législation sur la protection des données et de garantir l'accès des citoyens aux documents publics. Quant au Contrôle fédéral des finances, il est l'organe supérieur de surveillance financière de la Confédération et exerce une fonction analogue à celle d'une cour des comptes.

Les responsables de ces deux entités sont choisis par le Conseil fédéral, mais ils ne peuvent entrer en fonctions que si le Parlement a confirmé leur nomination. Le Parlement peut accepter ou refuser la proposition du Gouvernement, mais il ne peut pas proposer des candidats. Cette dérogation au principe de séparation des pouvoirs mérite une explication : la désignation de ces hauts fonctionnaires par le Parlement leur confère une légitimité importante et les dote d'une large indépendance, qui se caractérise aussi par leur soustraction au pouvoir hiérarchique ; ils ne reçoivent pas d'instructions du Gouvernement et ils ne peuvent être relevés de leurs fonctions qu'en cas d'empêchement dûment constaté.

C'est aussi la Commission judiciaire qui entend les candidats proposés, prend les renseignements utiles et donne une recommandation à l'Assemblée fédérale avant les votes de confirmation.

Un dispositif analogue existe également pour le Secrétaire général du Parlement. A la différence du Préposé à la protection des données et du Directeur du Contrôle fédéral des finances, le Secrétaire général est nommé par la Conférence de coordination qui est composée des deux bureaux des Chambres et dans laquelle siègent notamment les présidents et vice-présidents de celles-ci ainsi que les responsables de tous les groupes parlementaires représentés au Parlement. La nomination du secrétaire général est confirmée par une décision des deux Chambres réunies en Assemblée fédérale. Le secrétaire général est le seul agent parlementaire dont le choix fait l'objet d'une décision du Parlement par un vote à bulletin secret. Ce mode de désignation se justifie par le fait qu'il exerce la plus haute fonction de l'administration parlementaire. Cela lui donne une grande légitimité à l'égard des organes parlementaires et des députés et lui confère une latitude d'action au sein de son administration. Le Secrétaire général est inamovible pendant la durée de la législature qui est de quatre ans. S'il n'est pas mis fin à son mandat, le Secrétaire général est reconduit automatiquement dans ses fonctions¹⁶. Cela a toujours été le cas jusqu'à présent.

4. En guise de conclusion

Les compétences électives de l'Assemblée fédérale sont très importantes. C'est elle qui choisit les membres des pouvoirs exécutif et judiciaire ; depuis 2011, c'est également elle qui choisit le procureur de la Confédération et son organe de surveillance. C'est elle encore qui élit le commandant en chef de l'armée en cas de guerre. Enfin, elle confirme certaines nominations.

La présence des principales forces politiques au Parlement, au Gouvernement et dans les tribunaux fédéraux et le souci de la représentativité régionale et linguistique répondent à l'idée de la proportionnalité et de la représentativité contenues dans nos principes démocratiques.

¹⁵ Art. 168, al. 2, Cst.

¹⁶ Art. 26 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement, du 3.10.2003.

C'est pourquoi la fonction électorale du Parlement joue un rôle essentiel d'équilibrage qui permet d'appuyer ou de contrarier certaines tendances.

Ainsi, la concordance n'est pas seulement une obligation. Elle est aussi un outil et un moyen d'expression pour l'Assemblée fédérale. Si elle permet de donner une voix à toutes les forces du pays, bien utilisée, elle est surtout une clé pour maintenir son unité.

	FONCTIONS	Rôle du Parlement	Durée du mandat	Examen préalable / proposition
LEGISLATIF	Président du Conseil national et président du Conseil des Etats	Election	1 an	Groupes parlementaires
	Vice-présidents du Conseil national et vice-présidents du Conseil des Etats	Election	1 an	Groupes parlementaires
	Scrutateurs/scrutateurs suppléants du Conseil national et du Conseil des Etats	Election	4 ans (Conseil national) 1 an (Conseil des Etats)	Groupes parlementaires
	Secrétaire général de l'Assemblée fédérale	Confirmation	4 ans	Conférence de coordination (Bureaux des deux Chambres)
EXECUTIF	Sept membres du Conseil fédéral	Election	4 ans	Groupes parlementaires
	- Président de la Confédération	Election	1 an	Groupes parlementaires
	- Vice-président du Conseil fédéral	Election	1 an	Groupes parlementaires
	Chancelier de la Confédération	Election	4 ans	Groupes parlementaires
JUDICIAIRE	Tribunal fédéral - Juges - Président/vice-président (renouvelable 1x)	Election Election	6 ans 2 ans	Commission judiciaire Commission judiciaire
	Tribunal administratif fédéral - Juges - Président/vice-président (renouvelable 1x)	Election Election	6 ans 2 ans	Commission judiciaire Commission judiciaire
	Tribunal pénal fédéral - Juges - Président/vice-président (renouvelable 1x)	Election Election	6 ans 2 ans	Commission judiciaire Commission judiciaire
	Tribunal fédéral des brevets - Juges - Président (renouvelable)	Election Election	6 ans 6 ans	Commission judiciaire Commission judiciaire
	Tribunal militaire de cassation - Juges - Président (renouvelable)	Election Election	4 ans 4 ans	Commission judiciaire Commission judiciaire
	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération	Election	4 ans	Commission judiciaire
	Procureur général de la Confédération/procureurs généraux suppléants	Election	4 ans	Commission judiciaire
AUTRES	Général	Election	Ouvert	Ouvert
	Préposé à la protection des données et à la transparence	Confirmation	4 ans	Commission judiciaire (en règle générale)
	Directeur du Contrôle fédéral des finances	Confirmation	6 ans	Commission judiciaire (en règle générale)