

13.443

Initiative parlementaire
Représentation équitable des communautés linguistiques au
Conseil fédéral avec neuf membres

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national

du 4 février 2016

Madame la Présidente
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la Constitution fédérale, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

4 février 2016

Pour la commission :

Le président, Heinz Brand

Condensé

Depuis la création de l'Etat fédéral en 1848, le Gouvernement suisse est composé de sept membres. La Commission des institutions politiques du Conseil national propose de faire passer ce nombre à neuf : cela permettrait, d'une part, d'assurer une meilleure représentation des différentes régions du pays et des régions linguistiques et, d'autre part, de répartir la charge de travail du gouvernement – laquelle a considérablement augmenté depuis 1848 – entre davantage de personnes.

Au XIXe siècle déjà, le gouvernement était formé de manière à ce que les différentes régions du pays et les régions linguistiques y soient représentées. Progressivement, d'autres exigences sont apparues : les changements sur les plans politique et sociétal devaient être pris en considération, tout comme l'augmentation du nombre de partis et la représentation adéquate des deux sexes. Dans ce contexte, la question de la représentation des différentes régions du pays et des régions linguistiques a toujours gardé son importance et a été ancrée dans la Constitution en 1999 ; parallèlement, la disposition selon laquelle il n'était pas possible de choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton a été abrogée.

Eu égard aux exigences croissantes concernant la composition du Conseil fédéral, il est toutefois toujours plus difficile de prendre en considération les différentes régions du pays et les régions linguistiques de manière optimale. Une augmentation du nombre des conseillers fédéraux, qui passerait à neuf, permettrait une meilleure représentation des divers groupes de la population. Dans notre pays multilingue dont les régions sont très différentes, cet aspect revêt une importance certaine. A noter que même si l'Assemblée fédérale devait désormais élire un Conseil fédéral à neuf membres au lieu de sept, elle devrait continuer de garantir une représentation équitable des différentes régions du pays et des régions linguistiques : par conséquent, cette condition doit être conservée dans la Constitution.

Une augmentation du nombre des membres de l'exécutif est également nécessaire pour que le gouvernement puisse mener ses activités le plus efficacement possible : depuis 1848, les tâches qui incombent à la Confédération se sont multipliées. La taille des départements a ainsi considérablement augmenté et, par là même, la charge de travail de chacun des membres du gouvernement aussi. Ceux-ci sont également beaucoup plus sollicités qu'auparavant en raison de l'internationalisation croissante de la politique observée, notamment, ces dernières décennies. Il est de plus en plus fréquent que les conseillers fédéraux doivent défendre les intérêts de la Suisse à l'échelle internationale.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Initiative parlementaire 13.443

Le 30 août 2013, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a décidé, par 13 voix contre 6 et 3 abstentions, de déposer l'initiative parlementaire 13.443 « Représentation équitable des communautés linguistiques au Conseil fédéral avec neuf membres ». Cette initiative vise à modifier l'art. 175 de la Constitution (Cst.): l'al. 1 prévoira que le Conseil fédéral est composé de neuf membres et l'al. 4 sera reformulé de façon à ce que les différentes versions linguistiques concordent.

Le 27 janvier 2014, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) s'est ralliée à la décision de la CIP-N par 6 voix contre 3 et 1 abstention, permettant ainsi à la CIP-N d'élaborer le projet d'acte ci-joint et le présent rapport explicatif. Le 26 mars 2015, la CIP-N est entrée en matière sur le projet par 15 voix contre 8 et deux abstentions et a mis celui-ci en consultation. A sa séance du 4 février 2016, elle a pris acte des résultats de la consultation (cf. ch. 2.4) et a décidé, par 11 voix contre 10 et 3 abstentions, de soumettre au conseil le projet ci-joint.

La commission a également traité, dans le cadre de l'élaboration de ce projet, la pétition 14.2005, déposée par M. Yves Merminod et intitulée « Réforme du gouvernement. Augmentation du nombre de conseillers fédéraux ». La pétition en question vise à faire passer à huit le nombre des conseillers fédéraux. Aucune proposition allant dans ce sens n'a été déposée au sein de la commission.

1.2 Discussions antérieures concernant le nombre des membres du Conseil fédéral

1.2.1 Décision de 1848 en faveur de sept membres

Depuis la création de l'Etat fédéral, le Conseil fédéral se compose de sept membres. A l'instar de la Constitution helvétique, le projet de Constitution de la commission ad hoc instituée par la Diète fédérale prévoyait toutefois un gouvernement à cinq membres ; la Diète fédérale a longuement débattu de ce nombre, se prononçant finalement pour sept membres. Selon les partisans de cette solution, l'autorité devait comporter suffisamment de membres pour être à même de gérer les affaires avec la plus grande précision, ce qui était d'autant plus important que, en Suisse, les institutions et les relations entre les régions étaient plus hétéroclites que partout ailleurs¹. La charge de travail a également été avancée pour justifier un nombre plus élevé de conseillers fédéraux. Ainsi, il a été dit que les sept membres du gouvernement ne manqueraient jamais de travail et qu'il valait mieux que trop de travail n'incombe pas à trop peu de personnes. Les partisans d'un nombre plus restreint ont fait valoir

¹ Kölz, Alfred: Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848. Berne 1992, p. 570.

les coûts plus élevés d'un gouvernement à sept membres et craignaient d'éventuelles tensions au sein du Conseil fédéral.

Au cours de l'histoire de l'Etat fédéral, le nombre des conseillers fédéraux a régulièrement été débattu (cf. à ce propos les explications détaillées contenues dans le message du Conseil fédéral du 19.12.2001, ch. 1.5, FF 2002 1999 ss) : en 1913 et 1914, lors de l'élaboration de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale, l'idée de créer un Conseil fédéral à neuf membres ainsi qu'un département présidentiel a été évoquée, mais n'a pas été retenue. En 1942, le peuple et les cantons ont rejeté une initiative populaire visant l'élection par le peuple d'un Conseil fédéral à neuf membres. Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, le Parlement a chargé à plusieurs reprises le Conseil fédéral de se pencher sur une éventuelle réforme du gouvernement ; c'est notamment dans ce cadre que le Conseil fédéral a commandé diverses études dans lesquelles la question de l'augmentation du nombre des membres de l'exécutif a été abordée. Toutefois, jamais aucune modification constitutionnelle n'a fait l'objet d'un projet concret allant dans ce sens.

1.2.2 Réforme du gouvernement : décision du Conseil des Etats en faveur de neuf membres

Au cours des dernières décennies, le nombre des membres du Conseil fédéral a été discuté dans le cadre de différents projets de réforme du gouvernement. Ce n'est toutefois jamais le Conseil fédéral lui-même qui a suggéré d'augmenter ce nombre : dans ses propositions, il préconisait plutôt la création d'autres niveaux de gouvernement ou l'engagement de secrétaires d'Etat afin de réduire sa charge de travail. Le 9 juin 1996, la proposition visant à doter chaque département de trois secrétaires d'Etat au maximum pour seconder les conseillers fédéraux dans la gestion de leur département (FF 1993 III 949) a échoué en votation populaire.

Institué par le Conseil fédéral dans les années 1990, le groupe de travail « Structures de direction de la Confédération » (GSDC) a examiné des possibilités de réforme fondamentale du gouvernement, proposant notamment un modèle de Conseil fédéral à huit membres, avec un département présidentiel. Dans son message du 19 décembre 2001, le Conseil fédéral a toutefois décidé de soumettre à l'Assemblée fédérale un projet visant à créer un gouvernement à deux niveaux : il s'agissait d'adjoindre au Conseil fédéral – toujours composé de sept membres – des ministres délégués qui exerceraient une coresponsabilité politique pour des secteurs d'activité bien délimités (projet 01.080, FF 2002 1979).

Ne souhaitant pas se concentrer sur ce seul modèle, la CIP-E a élaboré d'autres propositions. Le 4 mars 2003, le Conseil des Etats s'est prononcé, par 26 voix contre 8, en faveur d'un Conseil fédéral à neuf membres. Outre ce changement à l'art. 175, al. 1, Cst., il a décidé plusieurs autres modifications constitutionnelles et législatives, sans toutefois prévoir de département présidentiel (BO 2003 E 11). Cependant, le Conseil national n'a pas suivi cette proposition et a décidé, le 10 mars 2004, de renvoyer le projet au Conseil fédéral ; le Conseil des Etats s'est finalement rallié à cette décision le 3 juin 2004 (BO 2004 N 272, BO 2004 E 220).

1.2.3 Réforme limitée à une revalorisation de la fonction présidentielle au degré législatif

Le 13 octobre 2010, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un message complémentaire dans lequel il proposait, d'une part, de prolonger la durée du mandat du président de la Confédération et, d'autre part, de prendre différentes mesures législatives visant à renforcer le Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale (FF 2010 7119).

Les 10 septembre et 27 novembre 2012, les conseils ont décidé de classer les projets 1 à 3 de l'objet 01.080, rendant ainsi caduques les décisions du Conseil des Etats du 4 mars 2003. De plus, ils ne sont pas entrés en matière sur le projet visant à prolonger la durée de fonction du président (BO 2012 N 1255, BO 2012 E 964).

Par conséquent, seul subsistait le projet de modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010). Le 28 septembre 2012, l'Assemblée fédérale a décidé plusieurs modifications de la LOGA, dont certaines sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2014 et d'autres, le 1^{er} janvier 2015 (RO 2013 4549). Parmi ces changements, il convient de noter une revalorisation de la fonction présidentielle (précision des compétences, création d'un service présidentiel), sans toutefois que la durée du mandat du président de la Confédération soit prolongée.

1.2.4 Initiatives du canton du Tessin

Ces quatre dernières années, le canton du Tessin a déposé deux initiatives relatives à la composition du Conseil fédéral. La première initiative (10.321 « Pour un Conseil fédéral à neuf membres ») visait simplement à augmenter le nombre des membres du gouvernement, alors que la deuxième (12.307 « Réforme de l'organisation du Conseil fédéral. Davantage de membres pour une meilleure représentation régionale et linguistique ») demandait en outre de limiter à deux le nombre de conseillers fédéraux issus d'une même région.

Le Conseil national a examiné ces deux initiatives le 10 septembre 2012, parallèlement au projet 01.080 (cf. ch. 1.2.3). Dans la foulée de ses décisions relatives à la réforme du gouvernement, il a également rejeté les deux initiatives, respectivement par 92 voix contre 85 (10.321) et par 97 voix contre 77 (12.307) [BO 2012 N 1263]. Dans son rapport du 17 août 2012, la CIP-N a estimé qu'une augmentation du nombre des conseillers fédéraux ne permettrait pas de renforcer le principe de la collégialité et la direction politique, deux critères auxquels une réforme du gouvernement doit répondre.

L'idée d'un Conseil fédéral à neuf membres a par contre été bien accueillie par la majorité de la CIP-E : par 9 voix contre 3, celle-ci a proposé de donner suite à l'initiative 10.321 ; elle s'est toutefois prononcée contre un système de quotas, donc contre l'initiative 12.307. Dans son rapport du 1^{er} février 2013, la CIP-E s'est dite convaincue qu'il serait judicieux de réformer le gouvernement en fixant à neuf le nombre des conseillers fédéraux : cela permettrait de garantir une représentation équitable des différentes régions linguistiques et de rééquilibrer les attributions des différents départements (étant donné qu'il y en aurait désormais neuf). Cependant, alors qu'il avait soutenu cette idée dix ans auparavant, le Conseil des Etats a rejeté

de justesse la solution d'un Conseil fédéral à neuf membres, par 21 voix contre 20 et 2 abstentions (BO 2013 E 173).

1.3 Formulation de l'art. 175, al. 4, Cst.

1.3.1 Genèse de l'alinéa

S'agissant de la région d'origine des membres du Conseil fédéral, la Constitution de 1848 ne prévoyait que la disposition selon laquelle il n'était pas possible de choisir plus d'un membre du Conseil fédéral « dans le même canton ». Il s'agissait d'une disposition sur l'inéligibilité : les voix attribuées à un candidat dont le canton d'origine était déjà représenté au Conseil fédéral étaient donc nulles. Cette « clause cantonale » a souvent été remise en question : des interventions parlementaires demandant son abrogation ont régulièrement été déposées, notamment dans les périodes qui suivaient des élections. Le 28 octobre 1993, la CIP-N a soumis au Parlement un projet visant à abroger cette disposition (93.452 « Modification des conditions d'éligibilité au Conseil fédéral », rapport de la CIP-N, FF 1993 IV 566).

Le projet a été adopté par le Conseil national le 30 janvier 1995 ; toutefois, le 3 octobre de la même année, le Conseil des Etats a décidé de ne pas entrer en matière (BO 1995 N 173, BO 1995 E 970). L'examen du projet a ensuite été reporté en raison de la révision totale de la Constitution. Le Conseil national ne s'est à nouveau penché sur la question que le 15 juin 1998 : étant donné que l'abrogation de la « clause cantonale » n'avait pas été possible dans le cadre de la révision totale susmentionnée, le Conseil national a décidé d'opter pour une révision partielle et a maintenu sa décision d'entrer en matière sur le projet (BO 1998 N 1194).

Si le Conseil des Etats s'est rallié à l'idée de supprimer la « clause cantonale » dans le cadre d'une révision partielle de la Constitution, il ne souhaitait pas son abrogation pure et simple. Sur la proposition de la CIP-E, il a par conséquent décidé, le 28 septembre 1998, de remplacer la « clause cantonale » par la disposition qui fait actuellement l'objet de l'art. 175, al. 4, Cst. ; parallèlement, il a rejeté une proposition visant à ce que les membres du Conseil fédéral soient issus d'au moins cinq cantons différents (BO 1998 E 953). Le 6 octobre 1998, le Conseil national s'est rallié à la décision du Conseil des Etats (BO 1998 N 2025). Le 7 février 1999, la modification constitutionnelle a été acceptée en votation populaire.

1.3.2 Considérations linguistiques

La disposition actuelle contenue à l'art. 175, al. 4, Cst. avait été intégrée au projet sur la proposition de la CIP-E. Les formulations allemande et française proposées par la commission et adoptées par les deux conseils étaient les suivantes : « Bei der Wahl ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind. » et « Lors de l'élection, on veillera à ce que les diverses régions du pays et les régions linguistiques soient équitablement représentées au Conseil fédéral. » (BO E 1998 952).

Chargée de vérifier, sur le plan formel, la teneur des actes adoptés par les Chambres fédérales et d'en établir la version définitive en vue du vote final, la Commission de

rédaction a modifié la disposition. Adoptée au vote final le 9 octobre 1998, celle-ci a la teneur suivante : « Dabei ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind. », « Les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral. » et « Le diverse regioni e le componenti linguistiche del Paese devono essere equamente rappresentate. ». La modification du texte français (« communautés linguistiques » au lieu de « régions linguistiques ») a été décidée sur la base de considérations stylistiques, en vue d'éviter que le mot « régions » n'apparaisse deux fois dans la même phrase. La même réflexion est à l'origine de la formulation du texte italien.

A priori, la formulation allemande « Rücksicht nehmen » pourrait être perçue comme moins stricte que les versions française et italienne, dont la formulation semble contraignante (« doivent être » et « devono essere »). Dans l'avis qu'il a fait parvenir le 16 avril 2013 à la CIP-N, le secrétariat de la Commission de rédaction a expliqué que le verbe « devoir » devait être replacé dans son contexte, car il s'opposait ici à l'utilisation de l'indicatif présent dans les trois premiers alinéas de l'art. 175 Cst., le présent exprimant une règle contraignante. Le verbe « devoir », lorsqu'il est utilisé en opposition avec des dispositions formulées à l'indicatif et lorsqu'il ne se réfère pas à une action précise qui doit être accomplie par le destinataire de la norme, a pour effet d'atténuer la valeur contraignante de la disposition et de lui conférer un sens optatif.

Il convient également de rappeler certaines considérations historiques : à l'époque, l'Assemblée fédérale souhaitait assouplir la « clause cantonale », jugée trop rigide. La formulation ouverte visait à garantir la latitude nécessaire lors des élections, afin que, par exemple, l'expérience des candidats puisse également être prise en compte de manière adéquate. Le Parlement dispose d'une certaine marge de manœuvre au moment de déterminer le poids qu'il compte accorder à la composante fédéraliste (critères géographiques et linguistiques) lorsqu'il élit un nouveau membre du Conseil fédéral (cf. à ce sujet la réponse du Conseil fédéral du 16.5.2012 à l'interpellation Carobbio Guscetti 12.3264 « Représentation des communautés linguistiques au Conseil fédéral. Formulation de l'article 175 de la Constitution »).

Par ailleurs, il y a lieu de préciser que la formulation ne joue aucun rôle sur l'effet juridique de la disposition puisque celle-ci, quelle que soit sa teneur, n'est juridiquement ni contraignante ni susceptible d'entraîner une sanction. Selon le commentaire saint-gallois de la Constitution, l'art. 175, al. 4, comporte plusieurs termes dont les contours sont mal définis du point de vue juridique. Ce choix viserait à laisser une grande latitude à l'Assemblée fédérale. En outre, l'utilisation du verbe « devoir » serait censée engager le Parlement, mais la disposition ne serait juridiquement ni contraignante ni susceptible d'entraîner une sanction. Les conseils auraient d'ailleurs estimé qu'il n'était pas nécessaire de préciser ces termes dans la loi². Quant aux commentateurs francophones, ils citent la version française en précisant que la règle est souple et accorde à l'Assemblée fédérale une certaine marge de manœuvre³.

² Ehrenzeller : St. Galler Kommentar zu Art. 175 BV, ch. marg. 26.

³ Aubert, Jean-François / Mahon, Pascal : Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zurich 2003, pp. 1337 s.

Enfin, Alfred Zangger relève une divergence dans les notions employées en allemand et en français : alors que le terme allemand « Sprachregionen » fait référence à des lieux, la notion de « communautés linguistiques », en français, désigne des groupes humains définis par l'usage commun d'une langue⁴. En vain, il a épluché plusieurs commentaires de la Constitution afin d'y trouver des explications relatives à ces différentes formulations. En conclusion, selon lui, les commentateurs de la Constitution ont estimé qu'il ne valait pas la peine de se pencher sur l'interprétation d'une règle qui, bien qu'elle envoie un signal politique fort, ne pouvait déployer aucun effet légal⁵.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Un Conseil fédéral à neuf membres

Les deux principaux arguments présentés en 1848 par la Diète fédérale en faveur d'une augmentation du nombre des membres du gouvernement (cf. ch. 1.2) étaient les suivants : la diversité des institutions et des relations entre les régions serait mieux représentée au sein d'une autorité plus grande et la charge de travail serait répartie entre davantage de personnes. Ces arguments sont encore valables aujourd'hui.

2.1.1 Illustration de la diversité

Il est intéressant de noter que le rapport de la Diète cite en premier lieu l'argument selon lequel un gouvernement dont le nombre de membres serait plus important tiendrait mieux compte de la diversité des relations. Cela signifie que les pères fondateurs de la Suisse étaient conscients de l'importance de prendre en considération la diversité du pays.

La CIP-N souhaite également donner son avis sur la diversité. Puisque le Conseil fédéral assume une fonction d'intégration dans un pays multilingue dont les régions sont très différentes, il faut qu'il soit composé de manière équilibrée. Une augmentation du nombre de ses membres permettrait de mieux représenter les différentes régions du pays et les régions linguistiques. Cette mesure accroîtrait nettement les chances de la Suisse italienne d'être de nouveau représentée au gouvernement sans que cela se fasse au détriment d'un représentant francophone ; elle augmenterait également les chances de la région romanche. Enfin, il faut souligner que certaines régions germanophones, par exemple la Suisse orientale, étaient plutôt peu représentées au Conseil fédéral ces dernières décennies.

⁴ Zangger, Alfred : Dasselbe mit anderen Worten? Artikel 175 Absatz 4 der Bundesverfassung im Sprachenvergleich. In LEGES 2012, 2, p. 205.

⁵ Ibid., p. 209.

2.1.2 Meilleure répartition de la charge de travail

En 1848, la Diète avait mentionné un autre argument majeur : celui de la répartition de la charge de travail. Sur la base des exigences alors modestes – en comparaison de celles d’aujourd’hui – que l’Etat devait remplir, les pères fondateurs avaient estimé que le gouvernement devait compter sept membres ; il est donc légitime de se demander si, presque 170 ans plus tard, ce même nombre reste suffisant eu égard aux exigences actuelles, qui sont beaucoup plus élevées.

Par rapport à 1848, les tâches dévolues à la Confédération sont en effet considérablement plus nombreuses. En raison de cette augmentation, la Confédération doit davantage coordonner ses activités avec celles des cantons : les membres du Conseil fédéral doivent mener des discussions soutenues avec les gouvernements cantonaux et les conférences cantonales. Eu égard à l’internationalisation croissante de la politique, le travail de coordination du Conseil fédéral est également plus important : la présence d’un membre du gouvernement est de plus en plus souvent requise lors de négociations avec des partenaires étrangers et lors de conférences internationales. Enfin, il faut rappeler que les conseillers fédéraux sont sollicités lors des sessions parlementaires et des séances de commission.

2.1.3 Renforcement de la légitimité démocratique du gouvernement

Eu égard à la diversité de ses tâches, un Conseil fédéral à sept membres est obligé de céder d’importantes compétences à des secrétaires d’Etat et à des directeurs d’office. Si le gouvernement comptait davantage de membres, chacun d’entre eux pourrait plus aisément se consacrer aux questions essentielles concernant son département et surveiller efficacement l’activité de l’administration. Il en résulterait que des tâches importantes actuellement confiées à l’administration seraient à nouveau réalisées au niveau politique, c’est-à-dire à un niveau plus légitime sur le plan démocratique. Elus par le Parlement, les conseillers fédéraux jouissent en effet d’une légitimité démocratique bien plus élevée que les hauts fonctionnaires.

2.1.4 Organisation pertinente des départements

Une augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral permettrait également de réorganiser les départements, en redistribuant les tâches de départements trop grands et trop hétérogènes. Il est en effet plus facile d’être à la tête d’un département dont les tâches s’articulent autour d’une thématique homogène ; une telle réorganisation simplifierait également les activités internationales des conseillers fédéraux, car leurs tâches concorderaient avec celles de leurs homologues étrangers. Conformément à l’art. 8 LOGA, le Conseil fédéral « établit une organisation rationnelle de l’administration fédérale » : ainsi, il lui appartiendrait de décider d’une organisation pertinente des départements, qui découlerait de l’extension du nombre des membres du gouvernement.

2.1.5 Statu quo concernant la fonction présidentielle

La commission s'est demandé si l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux irait de pair avec un renforcement du rôle du président de la Confédération ou nécessiterait d'autres réformes du gouvernement. A ce propos, il y a lieu de citer les modifications de la LOGA adoptées par les conseils le 28 septembre 2012 (RO 2013 4549), qui sont entrées en vigueur les 1^{er} janvier 2014 et 2015. Ces modifications doivent contribuer à revaloriser la fonction présidentielle, notamment en précisant les compétences du président et en créant un service présidentiel.

La commission estime qu'il n'est pas nécessaire, du moins à l'heure actuelle, de prendre des mesures supplémentaires afin de renforcer le rôle du président de la Confédération ; elles rejettent notamment l'idée de prolonger la durée de cette fonction. Même si le nombre des membres du Conseil fédéral augmentait, les arguments avancés lors de la réforme de 2012 contre une telle prolongation seraient toujours valables : le président de la Confédération doit rester le « primus inter pares », c'est-à-dire le premier parmi ses égaux. Ceci est une condition préalable importante au bon fonctionnement du principe de collégialité. Si le président assumait cette fonction pendant deux ans, les membres du Conseil fédéral n'auraient plus tous l'occasion de tenir ce rôle au moins une fois. Cette situation reviendrait à créer pour ainsi dire deux classes de conseillers fédéraux ; de plus, le Conseil fédéral risquerait de devenir le théâtre de luttes de pouvoir et des alliances pourraient s'y former. Sur-tout, les différents partis politiques et les diverses régions géographiques et linguistiques seraient moins souvent représentés, ce qui créerait l'effet inverse de celui qui est visé par le présent projet.

2.1.6 Importance du principe de collégialité au sein d'un gouvernement élargi

La commission est persuadée que le principe de collégialité aura toujours une place particulière dans le système suisse, indépendamment de la taille du gouvernement. Elle part du principe qu'il est possible d'observer cette collégialité même au sein d'un gouvernement à neuf têtes. Ce principe n'est pas lié au nombre des membres, mais plutôt à leur volonté. Il ne présuppose pas que tous les membres du Conseil fédéral soient d'accord sur tous les points – ce qui serait effectivement encore plus difficile si le gouvernement comptait davantage de membres –, mais que l'ensemble du gouvernement soutienne les décisions du collège, même si certains membres s'y sont opposés.

La diminution des tâches de chacun des départements consécutive à l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux pourrait en outre permettre à chacun de ceux-ci de se consacrer plus intensément aux affaires interdépartementales. Cela permettrait de lutter contre la départementalisation, voire de renforcer le principe de collégialité.

2.2

Concordance des versions linguistiques de l'article 175, alinéa 4, Cst.

La commission est convaincue que l'augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral améliorera la représentation des différentes régions linguistiques au sein de cet organe. A chaque élection du Conseil fédéral, les partis et l'Assemblée fédérale devront s'efforcer de proposer et d'élire des candidats issus des différentes régions. Il convient donc d'inviter l'Assemblée fédérale à tenir compte de ce critère, qui doit comme auparavant faire l'objet de l'art. 175, al. 4, Cst.

Comme exposé au ch. 1.3.2, l'art. 175, al. 4, Cst. revêt un caractère essentiellement déclaratoire étant donné que les termes utilisés sont mal définis du point de vue juridique. Toutefois, c'est justement en raison de l'effet symbolique de cette disposition qu'il y a lieu de trouver une formulation équivalente dans toutes les langues. Pour cette raison, la commission a décidé de reprendre la formulation des textes français et italien qui, dans l'usage courant, est ressentie comme plus contraignante que la formulation allemande. Ainsi, il faut s'assurer que les différentes régions du pays et les régions linguistiques « sont équitablement représentées » au Conseil fédéral.

2.3

Proposition de la minorité : ne pas entrer en matière

Une minorité de la commission se prononce contre l'augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral. Selon elle, l'élection de candidats issus des différentes régions du pays et des diverses régions linguistiques est l'expression d'une volonté politique et ne saurait être concrétisée au moyen d'une réforme structurelle. Si l'Assemblée fédérale estime qu'il est important de tenir compte de la diversité régionale et linguistique de la Suisse, elle s'attachera à ce que cette diversité se reflète dans la composition du gouvernement, indépendamment du nombre des conseillers fédéraux. C'est d'ailleurs ce qu'elle a toujours fait depuis la fondation de l'Etat fédéral, selon la minorité, qui ajoute que les statistiques sont claires : en tout temps, les minorités linguistiques ont même été surreprésentées au Conseil fédéral par rapport à la population qu'elles représentent. La minorité estime que l'absence d'un représentant du canton du Tessin ces dernières années n'est que provisoire et espère que la situation changera bientôt.

Selon la minorité, la priorité ne doit pas être de représenter le plus grand nombre de groupes de population, mais de permettre au gouvernement de mener ses activités de la façon la plus efficace qui soit. Le gouvernement n'est pas un organe représentatif, mais un organe de direction et d'exécution. Pour qu'il puisse continuer d'assumer ses tâches, il doit pouvoir agir en tant que collège. Les réformes antérieures avaient justement pour objectif de renforcer le rôle du Conseil fédéral afin de lutter contre le cloisonnement entre les différents départements. Une augmentation du nombre des conseillers fédéraux créerait l'effet inverse : chacun des membres aurait moins d'influence qu'auparavant au sein du Conseil fédéral et se concentrerait sur son propre département. Un gouvernement à neuf membres devrait alors être dirigé par une présidence forte : il faudrait étendre les compétences du président, voire prolonger la durée de sa fonction. Or, ce système remettrait en question le principe de collégialité, qui repose sur l'égalité entre tous les membres du gouvernement.

Enfin, la minorité rappelle qu'une augmentation du nombre des conseillers fédéraux, et donc des départements, créerait de nouvelles relations interdépartementales et compliquerait les processus aux niveaux factuel et temporel : le travail de coordination prendrait encore plus d'ampleur. Selon elle, cette augmentation alourdirait la charge de travail administrative tout en affaiblissant l'organe gouvernemental.

Une autre *minorité* a proposé de ne pas modifier l'art. 175, al. 1, Cst. si l'entrée en matière était décidée. En outre, elle ne s'oppose pas à ce que la formulation de l'al. 4 soit améliorée ; toutefois, elle estime qu'il est possible de mieux tenir compte des différentes régions du pays et des régions linguistiques même si le Conseil fédéral compte sept membres.

2.4 Résultats de la consultation

Par lettre du 27 mars 2015, la commission a mis en consultation auprès des milieux intéressés, jusqu'au 3 juillet 2015, un avant-projet visant à modifier l'art. 175 Cst. A la mi-juillet 2015, elle avait reçu 44 avis. Ont participé à la consultation les 26 cantons, huit partis, deux associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, deux associations faitières suisses de l'économie et six autres associations ou particuliers intéressés (cf. liste détaillée des participants dans le rapport sur les résultats de la consultation).

La commission a pris acte du fait que la majorité des participants à la consultation est opposée à une augmentation du nombre des membres du gouvernement : parmi les 44 participants, douze sont favorables à une telle augmentation, alors que 30 s'y opposent. En ce qui concerne les cantons, 19 sont opposés au passage de sept à neuf conseillers fédéraux, tandis que cinq cantons approuvent le projet et que deux autres ne prennent pas explicitement position sur la question tout en émettant des réserves sur le projet. Des huit partis politiques qui ont rendu un avis, cinq sont opposés (PDC, PLR, Jeunes libéraux-radicaux, pvl, UDC) et trois sont favorables (PBD, PES, PS) à une augmentation du nombre des conseillers fédéraux.

La commission a constaté que, si plusieurs participants étaient tout à fait favorables à une réforme du gouvernement, ils proposaient d'autres mesures ou modèles que ceux envisagés par la commission. Il convient toutefois de préciser que toutes les propositions formulées par les participants ont déjà été examinées en détail par le Parlement, le Conseil fédéral et l'administration au cours des dernières décennies ; aucun des modèles concernés n'est cependant parvenu à recueillir une majorité d'avis favorables. En outre, certaines des mesures suggérées par les participants ont déjà été mises en œuvre. La commission estime qu'il ne serait pas judicieux de reprendre le débat à zéro. C'est pourquoi elle souhaite maintenir le modèle relativement simple mais efficace de réforme consistant à augmenter le nombre des conseillers fédéraux.

Plusieurs participants sont d'avis que la représentation équitable des régions linguistiques et des régions du pays doit procéder de la seule volonté politique. Le fait d'augmenter le nombre des membres du gouvernement n'enlèverait toutefois rien à cette volonté politique ; une telle mesure permettrait simplement à l'Assemblée fédérale de disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour traduire la volonté en question dans les faits. Par ailleurs, la commission pense elle

lienne : selon le projet, le texte allemand prévoit que les différentes régions du pays et les régions linguistiques *sont* équitablement représentées au Conseil fédéral. La commission est consciente que la formulation allemande actuelle de l'al. 4 exprime peut-être mieux l'intention du législateur, à savoir inviter l'Assemblée fédérale à toujours tenir compte de la représentation des différentes régions du pays et des régions linguistiques. Cependant, une adaptation des versions française et italienne à la version allemande, qui est perçue comme moins contraignante, pourrait être mal interprétée : elle pourrait laisser penser qu'il faut accorder moins d'importance à la représentation des différentes régions du pays et des régions linguistiques, ce qui serait l'exact contraire de ce que la commission vise avec l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux.

En outre, la notion de « région linguistique » doit désormais apparaître dans les trois langues. Les expressions « communautés linguistiques » et « componenti linguistiche » des textes français et italien actuels prêtent à confusion, vu qu'elles désignent des groupes humains définis par l'usage commun d'une langue. Cela voudrait dire, par exemple, que la communauté italoophone pourrait être représentée par un citoyen suisse d'origine étrangère ayant l'italien pour langue maternelle et habitant à Berne. Or, il s'agit de représenter des zones linguistiques : l'aspect géographique est essentiel. Dans le cas d'espèce, c'est la représentation des italophones vivant dans une région où l'on parle majoritairement l'italien qui est visée. Il en va de même pour une personne originaire de la partie italoophone des Grisons, tout comme une personne issue de la partie romanchophone de ce canton peut représenter la région romanche. L'aspect géographique contenu dans la notion de « région linguistique » fait clairement référence au fait qu'il s'agit de représenter les quatre langues nationales visées à l'art. 4 Cst.

La commission est toutefois consciente que, dans un petit pays plurilingue tel que la Suisse, il est difficile de respecter ces règles à la lettre, notamment en raison de la mobilité croissante. L'Assemblée fédérale devra décider au cas par cas si un candidat est à même de représenter une région linguistique donnée. Un critère essentiel sera les liens que la personne entretient avec la région. Pour cela, le passé politique peut donner des indications précieuses : si une personne intervient régulièrement au sein de divers organes politiques dans une certaine langue, elle doit probablement être rattachée à la région linguistique correspondant à cette langue, même si celle-ci n'est pas sa langue maternelle.

La notion de « région » du pays est encore plus floue. Elle apparaît à l'art. 103 Cst., qui prévoit que la Confédération « peut soutenir les régions économiquement menacées ». Une région du pays est une zone dont on considère qu'elle forme une unité en raison de sa situation géographique⁶. En l'espèce, l'Assemblée fédérale doit tenir compte de la diversité non seulement linguistique, mais aussi régionale de la Suisse. Ainsi, la Suisse alémanique ne serait pas adéquatement représentée si cinq conseillers fédéraux étaient zurichois : la disposition vise donc à ce que les voix de la Suisse orientale ou de la Suisse centrale soient aussi entendues lors de l'élection du Conseil fédéral. L'adjectif « différent » fait référence à la grande diversité des régions de notre pays.

Ni la Constitution ni le présent rapport ne citent de chiffres précis concernant le nombre de personnes qui doivent représenter chacune des régions du pays et des ré-

⁶ Hettich : St. Galler Kommentar zu Art. 103 BV, ch. marg. 12.

gions linguistiques au sein du Conseil fédéral. L'Assemblée fédérale est simplement tenue de s'assurer que les régions seront « équitablement représentées » ; la question de savoir si une certaine région du pays ou une région linguistique est adéquatement représentée devra être examinée sous l'angle politique. En aucun cas cette disposition ne doit servir à fixer un pourcentage par région et par région linguistique, ne serait-ce que parce qu'il est impossible de déterminer précisément qu'une personne représente telle région du pays ou telle région linguistique, vu que ces notions sont floues. De plus, les minorités linguistiques seraient désavantagées en cas de répartition proportionnelle à la part de la population.

Enfin, il convient de souligner que le syntagme « équitablement représenté » existe déjà dans d'autres lois (« angemessen vertreten » et « equamente rappresentato »). Ces formulations sont donc équivalentes et elles sont courantes dans le langage juridique lorsqu'il s'agit de la représentation de certains groupes de population au sein d'organes. L'expression est présente par exemple à l'art. 117, al. 1, de la loi sur l'agriculture (RS 910.1) ou à l'art. 40, al. 2, de la loi sur la Banque nationale (RS 951.11).

Une *minorité de la commission* propose de choisir pour les trois langues une formulation qui prévoit, comme le texte allemand en vigueur, que l'Assemblée fédérale veille à ce que les différentes régions du pays et les régions linguistiques soient représentées. Selon la minorité, cette formulation traduit plus fidèlement la volonté du constituant : l'Assemblée fédérale est tenue de prendre en considération l'origine des candidats lors de l'élection du Conseil fédéral. La formulation proposée par la commission, selon laquelle les différentes régions du pays et les régions linguistiques « sont [...] représentées » pourrait donner l'impression qu'une telle représentation peut être légalement exigée, ce qui est impossible étant donné l'absence de conséquence juridique et d'instruments juridiques.

Ch. II, al. 2

Les dispositions constitutionnelles de l'art. 175, al. 1 et 4 peuvent être directement appliquées et entrent donc en vigueur immédiatement après leur acceptation par le peuple et les cantons, en vertu de l'art. 195 Cst. Par conséquent, si cette disposition est acceptée, deux sièges resteront vacants au Conseil fédéral. Par analogie avec l'art. 133, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl, RS 171.10), les sièges vacants devraient être repourvus lors de la session qui suit la votation populaire. Ce court laps de temps ne laisserait aux partis que peu de marge de manœuvre pour préparer correctement les élections au Conseil fédéral. En outre, la campagne de votation risquerait de prendre les traits d'une campagne électorale, laissant de côté la problématique réelle d'une extension du nombre des conseillers fédéraux.

C'est pourquoi il est prévu que la modification constitutionnelle entre en vigueur au début de l'année suivant le renouvellement intégral du Conseil national qui aura lieu après l'acceptation de ladite modification. La votation populaire devrait se tenir au plus tôt en 2017 et au plus tard en 2018 ; ainsi, l'Assemblée fédérale devrait, pour la première fois, élire neuf conseillers fédéraux en 2019, lors du renouvellement intégral du Conseil fédéral.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

4.1.1 Estimation des ressources supplémentaires nécessaires à la création de deux nouveaux départements

L'OFJ a tenté d'évaluer approximativement les ressources personnelles et matérielles nécessaires à la création de deux nouveaux secrétariats généraux. Pour ce faire, il s'est fondé sur les valeurs moyennes du compte d'Etat 2013 pour le DFI, le DFF, le DFJP, le DEFR et le DETEC. Le DFAE et le DDPS n'ont pas été retenus, car, en raison de la structure particulière de leurs états-majors, il ne serait pas possible d'établir de comparaisons pertinentes avec les autres départements. L'OFJ a en outre consulté l'OFPER et l'AFF. Leurs avis ont été pris en compte dans les évaluations présentées ci-dessous.

4.1.1.1 Conseil fédéral

Dans le compte d'Etat 2013, chaque conseiller fédéral génère des coûts d'environ 2,2 millions de francs. Il faudrait donc compter 4 millions de plus, synergies comprises, pour deux conseillers fédéraux supplémentaires. Les rentes supplémentaires d'anciens conseillers fédéraux, d'environ 250 000 francs par année et par conseiller, sont également comprises dans l'estimation.

4.1.1.2 Ressources en personnel et postes à créer pour les secrétariats généraux

L'évaluation des ressources personnelles nécessaires a été réalisée sur la base des valeurs figurant dans le compte d'Etat 2013 pour les tâches fondamentales des secrétariats généraux (conseiller fédéral, état-major, conseillers, collaborateurs directs, planification, communication, ressources humaines, finances, informatique, etc.). Les tâches spécifiques n'ont pas été prises en compte, car elles dépendent de l'organisation de chaque département (commissions, services linguistiques centraux, centres spécialisés finances et ressources humaines, services informatiques centraux).

Les dépenses en personnel s'élèvent en moyenne à 10,7 millions de francs par année pour chacun des cinq départements étudiés. Par secrétariat général, on compte en moyenne 65 postes à temps plein occupés par 75 personnes.

Pour deux nouveaux secrétariats généraux, il faut donc compter 130 postes à temps plein, ce qui équivaut à un coût annuel de 22 millions.

4.1.1.3 Ressources matérielles

Sur la base du compte d'Etat 2013, les dépenses matérielles annuelles pour les départements étudiés, à l'exception du DEFR, sont comprises entre 5 et 7,5 millions

de francs. Il faudrait donc compter entre 10 et 15 millions pour deux nouveaux secrétariats généraux.

4.1.1.4 Potentiel d'économies

Les deux nouveaux secrétariats généraux reprendraient une partie des ressources des départements existants, ce qui réduirait la facture totale. De nombreux postes devraient toutefois être créés de toute pièce (collaborateurs directs des chefs de département, conseillers, traducteurs, comptabilité, ressources humaines, communication, informatique, chauffeurs). L'AFF estime que les économies potentielles pourraient être comprises entre 10 et 20 % des dépenses annuelles en personnel pour les nouveaux départements, soit entre 1,1 et 2,2 millions de francs par nouveau département.

4.1.1.5 Dépenses uniques

Pour augmenter ses infrastructures et s'adapter à l'augmentation du nombre de collaborateurs, la ChF estime qu'il faudrait compter avec des dépenses uniques équivalentes à la moitié des coûts annuels de personnel (point 4). Si l'on applique ce ratio à la création de deux nouveaux secrétariats généraux, la mise en place des services informatiques, de l'administration et des nouveaux postes de travail occasionneraient des dépenses uniques de 16 à 18 millions de francs.

4.1.2 Besoins en ressources de la ChF en cas d'une extension du Conseil fédéral à neuf membres

Le 9 décembre 2014, la ChF a répondu comme suit à l'OFJ, qui lui avait demandé si, en cas d'une extension du Conseil fédéral à neuf membres, elle devrait augmenter ses ressources par rapport à aujourd'hui:

4.1.2.1 Résumé de la réponse

La ChF est parvenue à la conclusion qu'il fallait distinguer les ressources supplémentaires permanentes de celles nécessaires uniquement pendant la période de transition. Parmi les ressources supplémentaires permanentes, on distingue à nouveau deux catégories : d'une part, celles nécessaires aux échanges avec les deux nouveaux départements ; d'autre part, celles nécessaires à moyen et long termes pour gérer l'augmentation des affaires du Conseil fédéral. Les besoins supplémentaires liés à l'augmentation des dossiers sont difficilement évaluables. Par ailleurs, la ChF aura à assumer les salaires et les coûts annexes de deux nouveaux conseillers fédéraux.

4.1.2.2 Ressources supplémentaires pour la période de transition

En particulier auprès du Centre des publications officielles, des services linguistiques et des services de communication, la création de deux nouveaux départements nécessiterait des ressources supplémentaires équivalentes au maximum à 4 postes à temps plein pour une période de six mois, ce afin d'adapter le droit fédéral et les canaux d'information. On estime ces dépenses uniques à environ 360 000 francs.

4.1.2.3 Ressources supplémentaires permanentes

Les ressources supplémentaires annuelles permanentes sont dans l'immédiat difficiles à évaluer. Rien que pour les échanges supplémentaires qui toucheront la Section des affaires du Conseil fédéral, dans la Section communication, dans la Formation à la gestion des crises, dans la Section planification et stratégie et dans la Section des droits politiques, ainsi qu'auprès de l'état-major du Conseil fédéral, on estime qu'il faudrait des ressources humaines supplémentaires équivalentes à au moins 4 postes à temps plein. Les coûts supplémentaires totaux (personnel, biens et services) s'élèveraient au moins à 820 000 francs par année.

La ChF suppose en outre qu'un passage à neuf conseillers fédéraux et la création de deux départements supplémentaires entraîneraient à moyen et long termes une augmentation du nombre d'affaires du Conseil fédéral. Comme il ne s'agit que d'une supposition non vérifiable, il est difficile de fournir des chiffres fiables. Cette augmentation nécessiterait toutefois des ressources supplémentaires non seulement dans les unités touchées par l'augmentation des échanges interdépartementaux, mais également auprès des Services linguistiques centraux, de la Section du droit et du Centre des publications officielles. Les coûts totaux supplémentaires s'élèveraient ici à environ à 5 postes à temps plein, soit au moins 1 million de francs.

4.1.3 Récapitulatif des coûts estimés

4.1.3.1 Dépenses périodiques annuelles pour deux nouveaux départements

Deux conseillers fédéraux supplémentaires :	4 millions CHF
Personnel pour les secrétariats généraux :	22 millions CHF
Ressources matérielles pour les secrétariats généraux :	10 à 14 millions CHF
Ressources supplémentaires pour la ChF :	1,1 à 2,2 millions CHF
<hr/>	
Economies (10 à 20 % des ressources en personnel) :	max. 2,2 millions CHF
Total :	34 à 39 millions CHF

4.1.3.2 Dépenses uniques

Secrétariats généraux :	16 à 18 millions CHF
ChF :	0,4 million CHF
Total :	16,4 à 18,4 millions CHF

Arrêté fédéral concernant la représentation équitable des régions linguistiques au Conseil fédéral avec neuf membres

Projet

Modification du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 4 février 2016¹,

vu l'avis du Conseil fédéral du ...²,

arrête:

I

La Constitution³ est modifiée comme suit:

Art. 175, al. 1 et 4

¹ Le Conseil fédéral est composé de neuf membres.

⁴ Les différentes régions du pays et les régions linguistiques sont équitablement représentées au Conseil fédéral.

II

¹ Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

² La modification constitutionnelle proposée dans le présent arrêté entre en vigueur au début de l'année suivant le renouvellement intégral du Conseil national qui a lieu après l'acceptation de ladite modification par le peuple et les cantons.

Minorité (Steinemann, Addor, Brand, Buffat, Burgherr, Fluri, Jauslin, Nantermod, Rutz Gregor, von Siebenthal)

¹ FF 2016 ...

² Sera publié ultérieurement dans la FF.

³ RS 101

Ne pas entrer en matière

Art. 175, al. 1

Minorité (Steinemann, Addor, Brand, Buffat, Burgherr, Fluri, Jauslin, Nantermod Rutz Gregor, von Siebenthal)

¹ *Biffer (= Droit en vigueur)*

Art. 175, al. 4

Minorité (Steinemann, Addor, Brand, Buffat, Burgherr, Rutz Gregor, von Siebenthal)

⁴ Lors de l'élection, l'Assemblée fédérale veillera à ce que les différentes régions du pays et les régions linguistiques soient équitablement représentées au Conseil fédéral.