

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



Commission des institutions
politiques
CH-3003 Berne

13.443 n Iv. pa. CIP-CN. Représentation équitable des communautés linguistiques au Conseil fédéral avec neuf membres

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

Berne, novembre 2015



1. Participation à la procédure de consultation

1.1 Invitation

Par lettre du 27 mars 2015, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a mis en consultation auprès des milieux intéressés un avant-projet visant à modifier l'art. 175 de la Constitution fédérale (Cst.). Elle avait élaboré cet avant-projet afin de mettre en œuvre sa propre initiative parlementaire 13.443 n.

Le délai de consultation a été fixé au 3 juillet 2015. Ont été invités à prendre position :

- les cantons : ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU ;
- la Conférence des gouvernements cantonaux ;
- les douze partis représentés au sein de l'Assemblée fédérale : CSPO, csp-ow, Lega, MCG, PBD, PDC, PES, PEV, PLR. Les Libéraux-Radicaux, PSS, pvl, UDC ;
- onze associations faîtières qui œuvrent au niveau national : ACS, UVS, SAB, economiesuisse, USAM, UPS, USP, ASB, USS, SEC Suisse, Travail.Suisse.

1.2 Avis reçus

A la mi-juillet 2015, la CIP-N avait reçu **44 avis**. Ont participé à la consultation les 26 cantons, huit partis, deux associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagnes qui œuvrent au niveau national, deux associations faîtières suisses de l'économie et six autres associations ou particuliers intéressés (cf. liste détaillée des participants au ch. 6 du présent rapport).



2. Synthèse des résultats

Parmi les **44** institutions, associations et personnes ayant participé à la consultation, **douze sont favorables** au passage de sept à neuf conseillers fédéraux et **30 s'y opposent** ; deux cantons ne se prononcent pas explicitement sur la question.

Au niveau des cantons, 19 sont opposés à une augmentation du nombre des conseillers fédéraux. Cinq cantons (LU, FR, TI, VD, JU) **approuvent** l'avant-projet et sont donc favorables à un Conseil fédéral constitué de neuf membres. Quant aux cantons de BE et ZG, s'ils ne prennent pas explicitement position sur la question, ils émettent des réserves sur l'avant-projet.

Parmi les **huit partis politiques** qui ont rendu un avis, **cinq sont opposés** (PDC, PRL, Jeunes libéraux-radicaux, pvl, UDC) et **trois sont favorables** (PBD, PES, PS) à une augmentation du nombre des conseillers fédéraux.

En ce qui concerne les associations, l'Union des villes suisses (UVS), l'Union suisse des arts et métiers (USAM), le Centre patronal et la Fédération des entreprises romandes (FER) sont opposés à l'avant-projet, que soutiennent en revanche le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) et Pro Grigioni Italiano (Pgi).

Deux particuliers s'expriment en faveur de l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux et deux autres s'y opposent.

S'agissant de la reformulation de l'art. 175, al. 4, Cst., qui est censée mieux exprimer la notion de représentation des différentes régions du pays et des régions linguistiques, seuls quelques participants donnent leur avis à ce sujet : à titre d'exemple, le PDC soutient explicitement la nouvelle formulation, quand bien même il est opposé à l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux. A l'inverse, un particulier émet des doutes sur la reformulation de l'article en question, alors qu'il est favorable au passage de sept à neuf conseillers fédéraux.

3. Arguments opposés à l'avant-projet

L'idée de passer de sept à neuf conseillers fédéraux suscite l'opposition de 30 participants, dont 19 cantons.

3.1 La représentation des régions linguistiques et des régions du pays est l'expression d'une volonté politique

Les participants qui sont opposés à l'avant-projet de la commission estiment qu'une augmentation du nombre des membres du gouvernement ne saurait se justifier par le seul argument de l'amélioration de la représentation des régions. Selon eux, l'Assemblée fédérale a le devoir et la possibilité de veiller à une représentation équitable des régions du pays et des régions linguistiques, indépendamment de la taille du gouvernement. Cette représentation est une question de volonté politique et ce sont avant tout les partis qui sont tenus de présenter des candidats issus des différentes régions du pays et régions linguistiques. Les opposants à l'avant-projet estiment par conséquent qu'augmenter le



nombre des membres du gouvernement ne serait pas un bon moyen d'améliorer la représentation de ces régions (c'est par ex. l'avis de BE, SO, BL, SH, TG, GR, du PDC, du PLR, des Jeunes libéraux-radicaux, du pvl, de l'UVS, de l'USAM et du Centre patronal). Par respect pour la liberté de choix, on ne devrait pas contraindre la volonté politique dans le corset de la loi (OW). De plus, il ne faut pas oublier que la représentation équitable des différentes régions linguistiques et régions du pays au sein du Conseil fédéral n'est que l'un des nombreux critères à examiner lors de l'élection d'un membre du gouvernement. Et les membres de l'Assemblée fédérale continueraient de tenir compte de ces autres critères même si le Conseil fédéral comptait neuf membres (ZH, SZ). Par ailleurs, lorsqu'elle doit élire un membre du Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale doit avant tout prendre en considération les compétences professionnelles des candidats, de telle sorte qu'une certaine région linguistique pourrait être temporairement sous-représentée même si le gouvernement était constitué de neuf membres (NW). D'une manière générale, les opposants indiquent qu'il ne faut pas accorder trop d'importance politique aux critères de la langue ou de la région : ce ne sont d'ailleurs pas ces critères qui ont prévalu dans la formation du système et du paysage politiques suisses (ZG).

Certains participants font remarquer que, d'après les statistiques, les francophones et les italophones ont dans l'ensemble été bien représentés, voire surreprésentés au Conseil fédéral (OW, BS, AI, PLR). D'autres ajoutent que l'Assemblée fédérale a jusqu'ici assumé de manière responsable et globalement satisfaisante ses responsabilités pour intégrer comme il se doit les différentes régions linguistiques et régions du pays (GL, AG).

3.2 Le gouvernement n'est pas un organe représentatif

Les opposants à l'avant-projet considèrent que la fonction première d'un gouvernement n'est pas d'être un organe représentatif : il doit avant tout être un organe de direction et d'exécution doté d'une capacité d'action (AR, GR, TG, VS, par ex.). Plusieurs participants sont d'ailleurs d'avis qu'un gouvernement de taille restreinte est plus à même de fonctionner en tant que collège qu'un gouvernement de plus grande taille (SZ, AG, VS, Jeunes libéraux-radicaux, UDC, par ex.). Les opposants redoutent la création d'alliances au sein d'un Conseil fédéral comportant davantage de membres. Le gouvernement dans son ensemble s'en trouverait affaibli, ses capacités d'action et de réaction seraient amoindries et la direction du Conseil fédéral n'en serait que plus difficile (ZH, UR, SZ, OW, NW, GL, SH, AI, GE, par ex.). De plus, les possibilités d'influer sur le gouvernement seraient moindres pour chacun des conseillers fédéraux (ZH, TG). Ces derniers se sentiraient moins impliqués dans le fonctionnement du collège et ils tenteraient davantage de se mettre en évidence pour pouvoir se distinguer de leurs collègues (SO). Enfin, plusieurs participants craignent qu'une augmentation du nombre des conseillers fédéraux ne conduise ces derniers à se concentrer uniquement sur leur département et, partant, n'accroisse encore le cloisonnement entre les différents départements (UR, OW, GL, SO, BS, SH, GR, AG, TG, PLR, par ex.).

3.3 D'autres moyens sont possibles pour limiter la charge de travail

Le deuxième argument avancé par la commission en faveur de l'augmentation du nombre de membres au sein du gouvernement a également été contesté par plusieurs participants. Ces



derniers considèrent en effet que l'augmentation proposée ne serait pas indiquée pour lutter contre le problème que constitue l'importante charge de travail du Conseil fédéral. Selon eux, d'autres moyens permettraient de limiter la charge de travail de chacun des conseillers fédéraux (ZH, BE, UR, SZ, GL, SO, AG, VS, GE, PDC, UDC, Centre patronal, par ex.). Ils mentionnent en particulier :

- le recours à des secrétaires d'Etat ;
- l'amélioration des processus de travail ;
- l'adaptation du système de délégation et de représentation ;
- la réorganisation des départements ;
- une utilisation efficace des nouvelles technologies ;
- la lutte contre l'accroissement des activités de l'Etat ;
- la réduction de l'activité législative instantanée, dictée par des « états de choc » ponctuels.

3.4 La charge de travail, les efforts de coordination et les tâches administratives augmenteraient

Les opposants à l'avant-projet partent du principe que la création de nouveaux départements aurait plutôt tendance à accroître la charge de travail du Conseil fédéral et, partant, celle des cantons, qui doivent notamment se pencher sur les dossiers concernés dans le cadre des procédures de consultation (GL, AG, par ex.). Par ailleurs, la communication ne serait probablement pas facilitée et les cantons ne pourraient pas escompter un accès plus direct à un Conseil fédéral constitué de neuf membres (AR). Les opposants relèvent en outre le plus grand travail de coordination qui serait requis entre les départements et l'augmentation de la charge de travail administrative qui en découlerait (OW, BS, BL, SH, AR, GR, AG, PLR, UDC, par ex.). Ils indiquent que de nombreux cantons ont essayé d'être plus efficaces en réduisant la taille de leur gouvernement et qu'ils y sont parvenus (AI, SG, par ex.). Ce point de vue conduit d'ailleurs un particulier à proposer de réduire à cinq le nombre des conseillers fédéraux.

3.5 Il faut examiner d'autres modèles

Un certain nombre de participants sont d'avis qu'il faut examiner d'autres modèles de réforme du gouvernement. La seule augmentation du nombre des conseillers fédéraux ne saurait résoudre les problèmes constatés. De plus, les répercussions d'une telle mesure sur le principe de collégialité mériteraient d'être analysées plus avant (BE, un particulier, par ex.).

3.6 L'augmentation du nombre des membres du gouvernement nécessiterait de renforcer la présidence

Plusieurs participants estiment par ailleurs qu'une augmentation du nombre des conseillers fédéraux irait de pair avec une extension de la durée du mandat présidentiel ou d'autres



mesures visant à renforcer la fonction présidentielle (ZG, SO, AR, par ex.). Un gouvernement élargi ne pourrait fonctionner que s'il était doté d'une présidence forte ; or, un tel système remettrait en question le principe de collégialité (GR, AG). Un participant craint que la position de la Suisse sur la scène internationale ne soit affaiblie par l'institution d'un roulement de neuf ans entre les conseillers fédéraux appelés à présider la Confédération (pvl).

3.7 La réforme coûterait trop cher

Pour finir, différents participants pointent du doigt les coûts inacceptables, selon eux, qu'entraînerait la mise en œuvre de l'avant-projet (UR, OW, NW, GL, AG, PDC, PLR, Jeunes libéraux-radicaux, UVS, par ex.).

4. Arguments avancés en faveur de l'avant-projet

Les cantons de LU, FR, TI, VD et JU sont favorables à l'idée d'augmenter le nombre des conseillers fédéraux. Cette mesure séduit également le PBD, le PES, le PS, le SAB et trois autres participants.

4.1 Les régions linguistiques, les différentes régions du pays et les divers groupes de population seraient mieux représentés

L'augmentation du nombre des conseillers fédéraux est perçue comme une réforme réaliste du gouvernement, qui, contrairement à d'autres réformes envisagées, pourrait être mise en œuvre sans entraîner d'effets secondaires trop importants (VD). Les partisans de l'avant-projet soulignent que l'exigence relative à la représentation des différentes régions du pays et des régions linguistiques devrait également être respectée au sein d'un Conseil fédéral constitué de sept membres. Or, eu égard aux exigences croissantes concernant la composition du Conseil fédéral, il est devenu très difficile de prendre en considération ces diverses régions de manière optimale. Il est donc nécessaire d'augmenter le nombre des personnes qui composent le gouvernement (FR, LU, TI, PS). Une telle mesure améliorerait en particulier les chances des régions italophones de la Suisse de se voir à nouveau représentées au gouvernement (TI, JU, PES). Dans les faits, les régions francophones et les régions italophones de notre pays sont actuellement en concurrence pour représenter la Suisse latine (SAB). A ce propos, Pgi se félicite que le rapport de la CIP-N fasse également mention des régions italophones du canton des Grisons. Un participant relève qu'un élargissement du gouvernement permettrait aussi aux petits cantons et aux régions périphériques de la Suisse d'espérer y être mieux représentés (JU). D'une manière générale, cette mesure garantirait une meilleure représentation des différents groupes de population (LU).

4.2 La charge de travail serait mieux répartie

Les tenants de la réforme, qui insistent sur l'augmentation de la charge de travail du Conseil fédéral, pensent qu'il serait judicieux de relever le nombre des membres du gouvernement



afin que celui-ci puisse satisfaire aux exigences croissantes. De plus, les conseillers fédéraux pourraient ainsi se consacrer davantage aux dossiers majeurs de leur département, ce qui renforcerait le point de vue politique par rapport au point de vue administratif. Actuellement, les membres du Conseil fédéral sont en effet contraints de céder d'importantes compétences à des secrétaires d'Etat et à des directeurs d'office (LU). L'augmentation du nombre des conseillers fédéraux permettrait en outre de procéder à une réorganisation pertinente des départements (VD, PBD, PES, SAB, un particulier). Elle permettrait aussi de mieux satisfaire aux exigences croissantes concernant la collaboration intercantonale et internationale, ce qui serait notamment dans l'intérêt des cantons frontaliers (TI, PES). Un participant pense par ailleurs que la coopération entre la Confédération et les cantons pourrait être améliorée si la réforme prônée par la CIP-N aboutissait (VD).

4.3 La réforme proposée pourrait être combinée avec une présidence de deux ans

Certains tenants d'un Conseil fédéral composé de neuf membres recommandent d'examiner l'opportunité de porter à deux ans le mandat du président de la Confédération (VD, JU, un particulier).

4.4 La réforme ne doit pas avoir d'incidences financières

Plusieurs partisans de la réforme insistent sur le fait que celle-ci devrait être réalisée de sorte à ne pas générer de coûts (JU, SAB).

5. Remarques concernant l'art. 175, al. 4

Plusieurs participants s'expriment sur la nouvelle formulation proposée pour l'art. 175, al. 4, Cst., selon laquelle les différentes régions du pays et les régions linguistiques sont équitablement représentées au Conseil fédéral.

Le canton du TI, le PDC et le PES plébiscitent cette nouvelle formulation, considérant que, même si elle n'est juridiquement pas contraignante, elle revêt une importance symbolique. Selon un participant, la notion de « régions du pays » souligne la nécessité de mieux représenter certaines régions germanophones, telles que la Suisse orientale (PES).

Le canton de ZG se félicite pour sa part que la formulation choisie n'ait qu'un caractère programmatique et ne soit donc juridiquement pas contraignante.

A l'inverse, le canton de TG et l'UDC estiment que l'on peut renoncer à cette formulation étant donné précisément qu'elle n'a aucune force juridique. Selon eux, la disposition concernée n'apporterait rien. L'UDC indique que la formulation proposée donnerait vraisemblablement lieu à des difficultés d'interprétation. Le canton de BE se demande lui aussi si cette formulation améliorerait la situation : même si l'on modifiait la Constitution dans le sens indiqué, l'élection de candidats issus des différentes régions du pays et des diverses régions linguistiques n'en demeurerait pas moins l'expression d'une volonté politique.



Le canton d'UR et la FER considèrent que la nouvelle formulation de l'art. 175, al. 4, Cst. n'est pas plus heureuse que la formulation en vigueur. La notion de « régions du pays » n'est pas claire à leurs yeux.

Un particulier, qui soutient par ailleurs l'idée d'un Conseil fédéral constitué de neuf membres, est même d'avis que la nouvelle formulation est dommageable : elle laisse croire que la disposition est contraignante alors qu'elle ne l'est pas. Selon lui, il serait préférable de biffer l'al. 4.

6. Liste des participants (avec abréviations)

Cantons

| | |
|----|---------------------------------------|
| ZH | canton de Zurich |
| BE | canton de Berne |
| LU | canton de Lucerne |
| UR | canton d'Uri |
| SZ | canton de Schwyz |
| OW | canton d'Obwald |
| NW | canton de Nidwald |
| GL | canton de Glaris |
| ZG | canton de Zoug |
| FR | canton de Fribourg |
| SO | canton de Soleure |
| BS | canton de Bâle-Ville |
| BL | canton de Bâle-Campagne |
| SH | canton de Schaffhouse |
| AR | canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures |
| AI | canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures |
| SG | canton de Saint-Gall |
| GR | canton des Grisons |
| AG | canton d'Argovie |
| TG | canton de Thurgovie |
| TI | canton du Tessin |
| VD | canton de Vaud |
| VS | canton du Valais |



| | |
|----|---------------------|
| NE | canton de Neuchâtel |
| GE | canton de Genève |
| JU | canton du Jura |

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

| | |
|------|---|
| PBD | Parti bourgeois-démocratique suisse |
| PDC | Parti démocrate-chrétien suisse |
| PLR. | Les Libéraux-Radicaux Jeunes libéraux-radicaux suisses |
| PES | Parti écologiste suisse / Alliance verte et sociale |
| pvl | Parti vert'libéral suisse |
| UDC | Union démocratique du centre |
| PSS | Parti socialiste suisse |

Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

| | |
|-----|--|
| UVS | Union des villes suisses |
| SAB | Groupement suisse pour les régions de montagne |

Associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national

| | |
|------|----------------------------------|
| USAM | Union suisse des arts et métiers |
| | Centre patronal |

Autres

| | |
|-----|--|
| FER | Fédération des entreprises romandes |
| Pgi | Pro Grigioni Italiano Rudolf Hausheer, Berne Nenad Stojanovic, Gandria Alex Stuber, Wängi Heinrich Ueberwasser, Riehen |