

CH_VB 2001-2473 1979 vom 19. Dezember 2001

Bundesverwaltung, 2001-12-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2001-2473_1979

FR: CH_VB 2001-2473 1979 du 19 décembre 2001

IT: CH_VB 2001-2473 1979 del 19 dicembre 2001

Erwägungen

E. 19

Bericht Hongler, p. 212 ss (pas de traduction française).

E. 20

cf. FF 1975 I 1465

E. 21

FF 1993 III 949

E. 22

cf. le message dans la FF 1993 III 949 ss, en particulier p. 1035 ss

E. 23

RS 172.010

2002 1.5.3 Etapes de la réforme de la direction de l'Etat 1.5.3.1 Modèles élaborés par le groupe de travail «Structures de direction de la Confédération» Dans la perspective d'une possible adhésion à l'EEE, le Conseil fédéral s'est dans un premier temps abstenu d'engager des réformes institutionnelles radicales²⁴. Pour préparer la réforme de la direction de l'Etat, il a cependant institué dès 1990 un groupe de travail «Structures de direction de la Confédération» (GSDC), sous la direction du professeur Kurt Eichenberger; il a chargé ce groupe d'analyser le système de gouvernement et les structures de direction de la Confédération et d'élaborer des scénarios pour d'éventuels changements. Le 23 novembre 1991, le GSDC a présenté un rapport intermédiaire²⁵ que le Conseil fédéral a transmis au Parlement dans le cadre du rapport sur ses activités. Ce rapport intermédiaire présentait cinq modèles: – Le modèle A reposait sur l'idée de «départements dirigés par des directeurs de département»²⁶. Dans ce modèle, le gouvernement aurait continué à compter sept conseillers fédéraux qui auraient eu la responsabilité politique de leur département, la direction administrative étant confiée à un directeur de département. – Le modèle B reprenait des idées déjà formulées au XIXe siècle: l'idée d'une «augmentation du nombre de conseillers fédéraux et un renforcement de la présidence»²⁷, ainsi que celle, présentée dans l'étude du GSDC de 1995, de renforcer la fonction de coordination de la présidence de la Confédération en libérant le président de la direction d'un département ordinaire et en créant un département présidentiel. Ce modèle devait s'accompagner d'une augmentation à huit du nombre de conseillers fédéraux²⁸. – Le modèle C proposait l'idée d'un «cabinet gouvernemental et de ministères techniques»²⁹. Le gouvernement devait être scindé en deux niveaux: les membres du Conseil fédéral devraient se consacrer aux problèmes d'ordre stratégique et politique, les ministres s'occupant des problèmes de nature opérationnelle et tactique. Les questions politiques devaient être traitées par le Conseil fédéral, les affaires sans incidence politique étant, elles, traitées par le cabinet des ministres. Ce modèle de

gouvernement à deux niveaux rappelait quelque peu celui de la Constitution de la République helvétique du 12 avril 1798³⁰. – Les modèles D et E, enfin, présentaient les deux pôles extrêmes d’une possible réforme avec, d’une part, le système gouvernemental parlementaire³¹ et, d’autre part, le système gouvernemental présidentiel³².

E. 24

FF 1993 III 961

E. 25

FF 1992 II 1014

E. 26

Modèle A; FF 1992 II 1047 ss

E. 27

Modèle B; FF 1992 II 1052 ss

E. 28

Modèle F; cf. FF 1996 V 12

E. 29

Modèle C; FF 1992 II 1058 ss

E. 30

cf. FF 1909 IV 358

E. 31

Modèle D; FF 1992 II 1065 ss

E. 32

Modèle E; FF 1992 II 1074 ss

2003 A la fin de 1994, le GSDC a encore développé et présenté un modèle mixte F, qui prévoyait une concentration du gouvernement collégial et un renforcement de la présidence³³. 1.5.3.2 Décision du Conseil fédéral pour une procédure en deux étapes En 1992, le Conseil fédéral a décidé de procéder à une réforme du gouvernement en deux temps. La première phase consistait à réaliser ce qui pouvait l’être par le biais de modifications législatives dans le cadre de la Constitution alors en vigueur (réforme du gouvernement et de l’administration). La deuxième phase, qui comprendrait des réformes plus profondes et qui toucherait le niveau constitutionnel, ne devait être engagée qu’ultérieurement, lorsqu’on aurait tiré de la première étape les enseignements nécessaires. Le message relatif au premier projet de LOGA³⁴, rejeté ultérieurement par le peuple, esquissait les contours qu’auraient pu prendre ces réformes plus approfondies. Après l’adoption du deuxième projet de LOGA par les Chambres fédérales en mars 1997, et son entrée en vigueur le 1er octobre de la même année, le Conseil fédéral, sous l’impulsion de nouvelles interventions parlementaires, décida cependant de s’attaquer sans plus attendre à la deuxième phase de la réforme du gouvernement. La discussion de principe sur un changement de système ne devait toutefois pas être reprise. Le modèle d’un système de gouvernement parlementaire et celui d’un régime présidentiel avaient déjà été écartés par le Conseil fédéral dans le cadre de son message sur la LOGA en 1993. Quant au modèle A, il avait perdu sa pertinence avec l’entrée en vigueur de la LOGA. La discussion pouvait

ainsi se concentrer sur les trois modèles restant parmi tous ceux qu'avait présentés le GSDC: le B (augmentation du nombre de conseillers fédéraux et renforcement de la présidence), le C (gouvernement à deux niveaux, cabinet gouvernemental et ministères techniques) et le F (concentration du gouvernement collégial et renforcement de la présidence). Pour ces trois modèles, on peut consulter les études détaillées du GSDC du 25 février 1996. 1.5.3.3 La réforme de la direction de l'Etat: un nouveau module de la réforme constitutionnelle Dans son message du 20 octobre 1993 sur la LOGA, le Conseil fédéral indiquait déjà qu'il considérait qu'une réforme complète de la direction de l'Etat était indispensable³⁵. Comme il estimait que le besoin de réforme était particulièrement urgent dans les domaines de la justice et des droits populaires, et comme l'état d'avancement des travaux préparatoires le lui permettait, il intégra ces deux volets de la réforme dans son message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale³⁶. Les autres projets de réforme dans le domaine de la direction de l'Etat (réforme du gouvernement, du Parlement, des relations entre le Parlement et le gouvernement, de la péréquation financière et du fédéralisme) devaient s'intégrer plus

E. 33

FF 1996 V 11

E. 34

FF 1993 III 949 ss

E. 35

FF 1993 III 995 ss

E. 36

FF 1997 I 31 ss

2004 tard, en fonction de l'urgence et de l'avancement des projets, dans une réforme constitutionnelle considérée comme un «processus ouvert». Le 16 avril 1997, le Conseil fédéral a décidé, dans le cadre de la réforme constitutionnelle, d'entreprendre les travaux de réforme de la direction de l'Etat. Ce projet de réforme devait englober les questions touchant à l'organisation et aux processus décisionnels de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral, qui demandent à être réglées au niveau constitutionnel, ainsi que les relations entre le Parlement et le gouvernement, notamment dans les domaines de la conduite politique, de la législation, de la politique extérieure, des compétences financières et de la haute surveillance. 1.5.3.4 Nouvelles interventions parlementaires Plusieurs interventions parlementaires sur le thème de la réforme du gouvernement et de la direction de l'Etat ont été à nouveau déposées durant la première moitié de 1997. L'initiative parlementaire Rhinow du 19 mars 1997 (97.409; Réforme des institutions de direction de l'Etat) proposait, sous la forme d'une demande conçue en termes généraux, que dans le cadre de la réforme de la Constitution fédérale, les institutions de direction de l'Etat fassent également l'objet d'une réforme³⁷. Cette réforme engloberait le Conseil fédéral en tant qu'organe gouvernemental, mais aussi les rapports entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, notamment dans les domaines de la conduite politique, de la législation, des élections, de la politique étrangère, des compétences financières et de la haute surveillance. Dans le même contexte, la motion Bonny du 3 mars 1997 (97.3029; Rôle et compétences du président de la Confédération) demandait un renforcement de la présidence de la Confédération. Ces deux interventions ont été largement soutenues par les

Chambres. Par une motion du 29 mai 1997 (97.3385; Gestion de l'information lors de situations particulières), la Commission de gestion du Conseil national a chargé le Conseil fédéral de préparer une base légale qui garantisse, lors de situations exceptionnelles, une politique d'information menée par le président de la Confédération. Par la suite, le Conseil national, par une motion du 20 juin 1997 (97.3188; Réforme du gouvernement jusqu'en 1998), a voulu charger le Conseil fédéral de présenter un projet à l'appui d'une réforme du gouvernement au niveau constitutionnel avant fin 1998. Le délai imparti ne pouvant manifestement pas être respecté, la motion a été transformée en un postulat des deux Conseils. Enfin, le Conseil fédéral a accepté un postulat Zbinden du 29 mars 1997 (97.3113; Perte d'influence du politique. Rapport du Conseil fédéral). Ce postulat demande que le Conseil fédéral examine quelles adaptations d'ordre institutionnel seraient de nature à rétablir le primat du politique, à l'heure de la mondialisation. Le 10 juin 1996 déjà, la motion Kühne (96.3252; Renforcement du rôle politique du Conseil fédéral) demandait de faire passer à neuf (voir à onze) le nombre de membres du Conseil fédéral, d'élargir leur cahier des charges, de procéder à une nouvelle répartition de leurs compétences et de renforcer le rôle du président de la Confédération. Cette motion a été transformée en postulat. Concernant le traitement de ces interventions, se reporter au ch. 5 ci-dessous.

E. 37

Selon la décision du 16.6.2000 du Conseil des Etats, le délai imparti pour l'élaboration d'un projet a été prorogé jusqu'à la session d'été 2002.

2005 1.5.3.5 La procédure de consultation sur la réforme de la direction de l'Etat En novembre 1998, le Conseil fédéral a envoyé en consultation deux variantes pour une réforme du système de gouvernement: – La variante 1 est une concrétisation du modèle F du GSDC38 (concentration du gouvernement collégial et renforcement de la présidence): elle consiste essentiellement à renforcer la fonction présidentielle par une prolongation à deux ans de la durée du mandat, à créer un département présidentiel, et donc à dispenser le président de s'occuper d'un département ordinaire, et à inscrire dans la Constitution les tâches du président. Cette variante envisageait également un élargissement du Conseil fédéral, qui devait compter un ou deux membres supplémentaires. – La variante 2 s'appuie sur le modèle C du GSDC39 (gouvernement à deux niveaux): l'idée fondamentale de cette variante était le renforcement du gouvernement collégial par l'introduction d'un gouvernement à deux niveaux. Dans certains secteurs d'activité, la gestion directe de l'administration devait être transmise à des ministres du second niveau du gouvernement. A la différence du modèle C du GSDC, qui prévoyait en plus la création d'un cabinet administratif au niveau ministériel, les ministres ne formaient pas ici un niveau opérationnel indépendant doté d'une compétence décisionnelle collective. Cette variante envisageait également de réduire à cinq le nombre de conseillers fédéraux. Parmi les organismes consultés, les avis exprimés étaient majoritairement plutôt en faveur de la variante 2. La variante 1 a obtenu le soutien de sept cantons (BE, FR, GE, GR, SZ, VS, ZH), de deux partis politiques (écologistes, démocrates suisses), de trois organisations (Vorort, Union suisse des paysans, Fédération romande des syndicats patronaux) et d'un particulier qui n'avait pas été officiellement consulté. Dans ce camp, on trouve toutefois à peu près autant de partisans que d'adversaires d'une augmentation du nombre de conseillers fédéraux. La variante 2 a recueilli les suffrages de onze cantons (AG, BL, BS, GL, JU, LU, SG, SH, UR, VD, ZG), de trois partis politiques (PDC, PLS, PSS) et de cinq organisations. Dans ce camp, une majorité des avis souhaitait le maintien d'un Conseil fédéral à sept membres,

mais certaines voix plaidaient aussi en faveur d'une diminution à cinq du nombre de conseillers fédéraux. Un canton (NE), un parti politique (PRD) et une organisation (Union patronale suisse) se sont prononcés en faveur d'une combinaison des deux variantes, un autre canton (FR) estimant qu'une telle solution méritait en tout cas examen. Deux cantons (SO, TG), deux partis politiques (AdI, UDC), une organisation et un particulier ont explicitement rejeté les deux variantes. Bien qu'une réforme complète de la direction de l'Etat doive en principe concerner aussi le Parlement et les rapports entre le législatif et l'exécutif, le Conseil fédéral a renoncé à intégrer dans le projet soumis à consultation des propositions de réformes structurelles concernant l'Assemblée fédérale. Le Parlement avait en effet repris en grande partie dans la mise à jour de la Constitution des réformes qui, selon le Conseil fédéral, auraient dû être intégrées dans un projet séparé de réformes de la direction de l'Etat; par ailleurs, d'autres réformes seront réalisées dans le cadre de la

E. 38

Cf. ch. 1.5.3.1

E. 39

Cf. ch. 1.5.3.1

2006 révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils, qui deviendra la loi sur le Parlement. La responsabilité de ce projet incombe à l'Assemblée fédérale. Pour ce qui est des rapports entre le législatif et l'exécutif, le nouvel instrument parlementaire de la résolution, proposé par le Conseil fédéral dans le projet soumis à consultation, a perdu sa raison d'être suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, qui contient une disposition sur les mandats que l'Assemblée fédérale peut confier au Conseil fédéral (art. 171 Cst.). Le Conseil fédéral a dès lors considéré que la réforme du gouvernement était prioritaire. Pour cette raison, il a renoncé à lier la suite des travaux dans le domaine de la réforme de la direction de l'Etat à des réformes structurelles concernant le Parlement. Pour faire véritablement avancer la réforme du gouvernement, il a souhaité se concentrer sur ce volet de la réforme de la direction de l'Etat, et se décider pour un modèle de gouvernement donné.

1.5.3.6 Décision de principe du Conseil fédéral: abandon de la variante 1, suite des travaux sur la variante 2 Plusieurs changements discutés en rapport avec une réforme du gouvernement, pour certains il y longtemps déjà, ont finalement été rejetés parce qu'ils auraient mis en danger les valeurs et les acquis du système actuel: – Un renforcement de la présidence (p. ex. par une prolongation de la durée du mandat à deux ans) nuirait à une répartition équilibrée du pouvoir entre tous les membres du Conseil fédéral et augmenterait considérablement la visibilité de certains conseillers fédéraux dans les médias et auprès du public. La personnalité du président aurait risqué ainsi de prendre le pas sur la perception du Conseil fédéral comme un collège. Le principe de l'égalité de rang des conseillers fédéraux et l'identification des citoyens suisses avec le Conseil fédéral comme symbole de l'unité et de la capacité d'action de notre pays en aurait pâti. En 1893 déjà, l'ancien conseiller fédéral Numa Droz avait proposé d'instituer un département présidentiel pour renforcer la présidence. Le Conseil fédéral rejeta cette proposition. Il le fit de nouveau en 1909, faisant valoir que le rang et la dignité du président de la Confédération n'étaient pas compatibles avec la direction d'un département présidentiel politiquement peu important⁴⁰. Dans son message de 1913 à l'Assemblée fédérale concernant l'organisation de l'administration fédérale, le gouvernement souligna aussi que le renforcement de la présidence ne manquerait pas de soulever un dilemme: «Ou bien le titulaire se bornerait essentiellement à

ses fonctions présidentielles, et alors sa situation n'aurait guère qu'un caractère purement représentatif, ne lui procurerait pas à lui-même grande satisfaction, ni ne rencontrerait dans notre peuple beaucoup de sympathie; ou bien le titulaire de la présidence s'efforcerait d'être le collaborateur de ses collègues et d'exercer un sérieux contrôle, et alors son activité serait une source de difficultés et de conflits.»⁴¹

E. 40

Rapport de 1909 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réorganisation du département politique; FF 1909 IV 358 s.299

E. 41

FF 1913 II 12

2007 – Une augmentation du nombre des conseillers fédéraux compliquerait le fonctionnement du principe de collégialité⁴². L'idée d'une augmentation de sept à neuf du nombre des membres du gouvernement a été rejetée par le Conseil fédéral il y a longtemps déjà. Dans son message de 1894 concernant l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral, il exprimait sa crainte de voir l'attribution des postes de conseiller fédéral nouvellement créés donner lieu à des affrontements pénibles concernant la représentation des minorités linguistiques et politiques. Dans un collège élargi, des groupements internes pourraient aussi plus facilement se former, ce qui nuirait à la compréhension au sein du Conseil fédéral, et donc aussi à son statut⁴³. Ces arguments se retrouvent dans le rapport de 1909 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la réorganisation du Département politique⁴⁴. Dans le projet de réforme de la direction de l'Etat soumis à consultation en novembre 1998, la possibilité d'augmenter à huit ou à neuf le nombre de conseillers fédéraux était également abordée dans le cadre de la variante 1 (renforcement de la présidence). Cette idée a cependant provoqué des réactions très controversées. Les opposants ont fait valoir que cet élargissement du Conseil fédéral accentuerait la tendance à la gestion par département, et nuirait au fonctionnement collégial du gouvernement. – Une élection par le peuple du Conseil fédéral ne permettrait plus de tenir compte de manière appropriée des différentes règles concernant la représentation (notamment celles de l'appartenance à un parti, à une langue, à une région linguistique, à une religion, à un sexe). Même si l'on arrivait à assurer la représentation des régions francophones et italophones par des règles appropriées, il paraît très peu vraisemblable que de telles règles puissent tenir compte de tous les critères qui entrent en jeu pour une élection au Conseil fédéral. Mais qui plus est, un tel système nuirait à la position du Conseil fédéral en tant qu'instance collégiale, parce qu'à l'approche de la fin de la législature, chacun des membres du gouvernement devrait se représenter devant le peuple à titre individuel et s'efforcerait, pour assurer ses chances de réélection, de mettre en avant les réalisations de son département. Il est vrai que les gouvernements cantonaux fonctionnent eux aussi sur le mode de la collégialité, bien qu'ils soient élus par le peuple, mais les cantons n'affichent en principe pas une diversité aussi grande que la Suisse dans son ensemble, et l'attention des médias y est également moindre qu'au niveau fédéral. En effet, les médias braquent souvent tous leurs projecteurs sur certaines personnes, créant ainsi un contrepoids au principe de la collégialité. C'est en août 1999, suite à l'évaluation des résultats de la consultation sur la réforme de la direction de l'Etat, que le Conseil fédéral a décidé de ne plus retenir ces propositions. La suite des travaux de réforme a porté sur la variante 245. Cette décision était ainsi en conformité avec les précédentes déclarations du Conseil fédéral sur ce thème.

E. 42

Cf. ch. 1.4.3

E. 43

FF 1984 II 917

E. 44

FF 1909 IV 359 ss

E. 45

Cf. ch. 1.5.3.5

2008 La variante 2 n'exclut pas que, dans le cadre du droit en vigueur, des mesures pratiques soient adoptées en vue de permettre au président de la Confédération d'assumer efficacement ses fonctions. En effet, dans un gouvernement à deux cercles, l'effort de coordination sera plus important, que ce soit pour les relations entre les membres du gouvernement ou entre le gouvernement et l'administration. Le président et le chancelier de la Confédération seront ainsi davantage sollicités.

1.5.4 Concrétisation du modèle de gouvernement à deux cercles Avec sa décision en faveur de la variante 246, le Conseil fédéral a donné le coup d'envoi des travaux de concrétisation. En octobre 1999, il a institué un groupe de travail intitulé «Projektüberleitung Staatsleitungsreform» (POL), constitué de Mme la conseillère fédérale Ruth Metzler-Arnold (présidence), de Mme la conseillère fédérale Ruth Dreifuss, de M. le conseiller fédéral Pascal Couchepin et de Mme la chancelière de la Confédération Annemarie Huber-Hotz. Le POL a été épaulé par un groupe de travail interdépartemental (GT Réforme de la direction de l'Etat), qui a effectué les travaux préparatoires nécessaires. A partir du mois de mai 2000, certains points importants se sont peu à peu concrétisés. Les grands principes ont tout d'abord été posés: limitation du nombre total des membres du gouvernement, lien entre le mandat du ministre délégué et le chef du département dont il dépend, légitimation politique des ministres délégués par la confirmation de leur nomination par l'Assemblée fédérale. Au cours d'une deuxième étape, le statut des ministres délégués a été précisé. Ils auront une coresponsabilité politique dans les secteurs d'activité qui leur seront attribués, ce qui apparaît d'une part dans le droit de proposition dont ils jouissent pour les affaires dont ils s'occupent, et, d'autre part, dans la possibilité pour eux de défendre leurs objets aux séances du Conseil fédéral avec une voix consultative. En lieu et place de la dénomination de «gouvernement à deux niveaux», qui renvoie trop à des rapports hiérarchiques, c'est le terme de gouvernement à deux cercles qui a été retenu, 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. C'est une différence de plus avec le projet de LOGA refusé par le peuple, dans lequel les tâches des secrétaires d'Etat étaient définies de manière beaucoup plus ouverte, ce que les électeurs avaient à l'évidence considéré comme un défaut du projet⁴⁷. Enfin, au cours d'une troisième étape, les conséquences des innovations sur les structures existantes ont été examinées. Le Conseil fédéral a par exemple indiqué qu'il ne souhaite pas voir l'infrastructure actuelle des départements se développer à la faveur de l'introduction du gouvernement à deux cercles, et que la structure des offices devait être

maintenue.

E. 46

Cf. ch. 1.5.3.5

E. 47

FF 1996 V 3

2009 1.5.5 Résultats: cheminement progressif des cinq modèles d'origine vers le modèle du gouvernement à deux cercles doté de ministres délégués Les discussions sur une réforme de la direction de l'Etat accompagnent l'Etat fédéral depuis sa création. De nombreuses idées qui furent avancées au XIXe siècle ont été à nouveau débattues dans le courant du XXe siècle. Alors que dans les années 60, le «rapport Hongler» proposait une réalisation par étapes des projets de réformes, jetant ainsi les bases de la suite de la procédure, le groupe de travail GSDC a repris les différentes conceptions relatives à la réforme du gouvernement et proposé un choix de cinq modèles (auquel il a ajouté plus tard un sixième modèle mixte). S'appuyant sur ces travaux de fond, le Conseil fédéral organisa une procédure de consultation sur deux variantes. Au vu des résultats, il s'est décidé pour la création de ministères dans des domaines d'activité déterminés. Au cours de la phase de concrétisation, le concept des «ministres délégués» a peu à peu émergé. Ce concept est le fruit d'une réforme équilibrée de la direction de l'Etat qui respecte les caractéristiques étatiques et institutionnelles de la Suisse, en particulier l'importance du principe de collégialité.

1.6 Regard sur certains systèmes de gouvernement étrangers

1.6.1 Les différences avec le système suisse actuel

1.6.1.1 Huit Etats comme base de la comparaison

Portant sur des aspects relevant du droit et des sciences politiques, la comparaison englobe l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la République tchèque et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Royaume-Uni). Pour la République tchèque, seuls les aspects juridiques ont été considérés, en raison du manque d'ouvrages spécialisés de sciences politiques⁴⁸.

1.6.1.2 Gouvernements et système politique

Depuis le milieu des années 1970, tous les Etats d'Europe de l'Ouest sont dirigés par des gouvernements qui s'appuient sur des principes libéraux et démocratiques. De plus, à l'exception de la Suisse, ils connaissent tous un système de gouvernement parlementaire, dans lequel un cabinet de gouvernement dépend d'une majorité parlementaire⁴⁹. Sous cet angle, la Suisse est un cas à part, qui n'est souvent pas traité en détail dans les ouvrages spécialisés de sciences politiques, parce que son système de gouvernement est difficile à comparer à d'autres. Mais la Suisse est aussi un cas à

E. 48

Ce chapitre repose sur une comparaison juridique effectuée par l'Institut suisse de droit comparé et sur une analyse empirique de l'Institut de sciences politiques de l'Université de Zurich (Prof. U. Klöti et Dr. E. Rüegg). A ce propos, voir aussi l'étude consacrée à la Finlande et intitulée «A Potential Governance Agenda for Finland» (Auteurs: Geert Bouckaert, Derry Ormond, Guy Peters; Editeur: Ministry of Finance, Finlande, 2000)

E. 49

Blondel, Jean et Müller-Rommel, Ferdinand (eds.) (1977). *Cabinets in Western Europe*. Houndsmills et autres, Macmillan.

2010 part en raison de la manière dont le gouvernement s'intègre dans le jeu politique, qui est très différente de celle qui prévaut dans les autres pays étudiés: – Aucun autre Etat ne

fait un usage aussi fréquent des instruments de la démocratie directe. La France et l'Autriche connaissent certes le plébiscite, et l'Italie organise des référendums, mais aucun autre gouvernement ne doit à ce point orienter systématiquement et continuellement son programme et son action politiques vers la recherche d'un consensus qui satisfasse les électeurs (voire, lorsque c'est nécessaire, qui emporte l'adhésion de la majorité des cantons). – Tout comme l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique, la Suisse est un Etat fédéral. Cela signifie que le gouvernement central doit consulter les Etats membres de la fédération pour toute question d'importance. En Italie également, les régions présentent un certain degré (variable) d'autonomie. Dans la plupart des Etats comparés ici, le gouvernement central doit aussi tenir compte de certains déséquilibres régionaux (différences entre le Nord et le Sud au Royaume-Uni et en Italie, entre les anciens et les nouveaux Länder en Allemagne). Pourtant, seul le gouvernement suisse est confronté à un aussi grand nombre d'Etats membres, d'une taille aussi réduite mais disposant tous de leur propre gouvernement. Le haut degré de décentralisation, jusqu'au niveau communal, ainsi que l'hétérogénéité linguistique, culturelle et économique, sont autant de facteurs qui contribuent à faire du système politique suisse une construction d'une extrême complexité, dont aucun des autres pays étudiés ne s'approche, et qui pose des exigences très élevées pour le gouvernement suisse. – Depuis les années 1960, la Suisse, l'Autriche et les Pays-Bas sont décrits dans les ouvrages spécialisés comme des démocraties de consensus⁵⁰. Mais alors qu'aux Pays-Bas, le système connu sous le terme de «Versäulung» a quelque peu perdu du terrain, et qu'en Autriche, la sortie du parti social-démocrate du gouvernement fédéral a mis à mal tout l'ordre reposant sur la coalition des deux grands partis, la concordance suisse reste vivante, avec une formule magique respectée depuis plus de quarante ans. L'obligation de consensus qui en découle, et les égards des partis les uns envers les autres, constituent une autre caractéristique particulière du système suisse de gouvernement. – A l'exception de la République tchèque, tous les Etats sur lesquels a porté la comparaison sont membres de l'Union européenne. Si ce fait n'a entraîné de changements majeurs des structures de gouvernement pour aucun des Etats concernés⁵¹, les gouvernements des membres de l'Union européenne ont cependant cédé aux instances de Bruxelles certaines de leurs tâches et de leurs prérogatives. Ces gouvernements ont ainsi connu, d'une part, un certain allègement de leur travail, mais se sont retrouvés, d'autre part, intégrés dans un vaste et complexe réseau politique et administratif supra-national. Cette intégration a en général entraîné une simplification et un raccourcissement des procédures décisionnelles au niveau national. La

E. 50

(Italie). Dans l'ensemble, on constate que le deuxième cercle du gouvernement peut avoir de multiples fonctions, qui, la plupart du temps, ne sont pas décrites avec précision, et qui peuvent de plus varier au fil du temps et selon les exigences de la coalition au pouvoir. Si l'on compare les secrétaires d'Etat étrangers avec ceux que prévoyait

2015 d'instituer le projet de LOGA rejeté en 1996, les différences de position et de fonctions apparaissent clairement. Autres distinctions et autres niveaux Concernant le niveau des ministres, deux des pays étudiés connaissent un cabinet restreint et un cabinet élargi. La Belgique a un cabinet restreint, composé du premier ministre et des vices-premiers ministres des autres partis de la coalition au pouvoir (selon la coalition, entre trois et cinq personnes). Avec les ministres (entre dix et douze personnes), ils forment le cabinet (maximum quinze personnes). En Italie, où le nombre de ministres est

comparativement assez élevé, un cabinet restreint informel a été institué pour la première fois dans les années 1980. Ce cabinet réunit les chefs des partis de la coalition au pouvoir, ou les ministres les plus importants issus des partis dont les chefs ne font pas partie du gouvernement. En France et au Royaume-Uni, le gouvernement compte encore d'autres niveaux, en plus des trois déjà cités. La France connaît ainsi l'institution du ministre délégué, qui se situe entre le ministre et le secrétaire d'Etat. En tenant compte du rôle du président, on a ainsi cinq différents niveaux hiérarchiques. A Londres, outre les trois niveaux hiérarchiques classiques, on a encore les sept ministères historiques, ainsi que les «Law Officers». En résumé, la tendance générale observée dans les grands pays est à une forte différenciation des niveaux hiérarchiques au sein du gouvernement. 1.6.2

Appréciation des systèmes gouvernementaux sous l'angle politique 1.6.2.1 Multiplicité des processus décisionnels Les processus décisionnels propres aux gouvernements sont caractérisés par une diversité extrême. Aussi est-il difficile d'établir une description et à peine possible de dresser une typologie des réglementations et des usages déterminant qui participe à la prise de décisions, à quel moment et pour quel type de décision, et qui, en définitive, ratifie les décisions prises. L'expérience permet cependant de définir cinq grandes constantes, développées ci-après. 1.6.2.2 Le droit ne reflète que partiellement les réalités politiques Les dispositions constitutionnelles et les normes des lois fondamentales régissant l'organisation se bornent à fixer les principes généraux auxquels doit obéir le processus décisionnel dans le domaine ressortissant aux exécutifs. Ce cadre, souvent très souple, laisse aux gouvernements et notamment à leurs chefs une latitude considérable dans l'organisation des processus, latitude qu'ils ne se privent d'ailleurs pas d'exploiter. En matière d'organisation, la densité normative constatée en Suisse est supérieure à celle que l'on trouve dans d'autres pays comparables.

2016 1.6.2.3 Les constellations partisanes influent sur les processus de décision Selon les rapports de forces issus des urnes, les processus décisionnels et la position relative des acteurs qui y participent peuvent prendre des formes très différentes. Ainsi, en Autriche, le Chancelier a une position plus forte dans un gouvernement monopartite que dans un gouvernement de coalition. Au Royaume-Uni, la portée des réunions du Cabinet est déterminée dans une forte mesure par l'ampleur de la majorité sur laquelle le parti au pouvoir peut s'appuyer ainsi que par le style avec lequel le Premier ministre gouverne le pays. En France, les processus décisionnels prennent une tout autre forme selon que l'on se trouve en période de cohabitation ou dans la situation normale prévue par la Constitution. Dans ce pays, en effet, le président peut même aller jusqu'à renoncer à présider le Conseil des ministres. Quant aux règles adoptées principalement en fonction d'une situation déterminée – tel est le cas de la «formule magique» que la Suisse connaît aujourd'hui – elles devraient, à la longue, se révéler insatisfaisantes. 1.6.2.4 Les décisions sont préparées aux échelons inférieurs et dans le cadre de procédures de consultation Dans tous les Etats qui ont fait l'objet de notre analyse, la coordination des positions sur des questions concrètes passe par des mécanismes de consultation aussi variés que multiples entre les ministères, les départements, les sections, etc. Cette concertation prend les formes les plus diverses: avis écrits, conférences, consultations formelles et informelles, au sein de l'administration et dans les milieux politiques, concertation permanente ou de cas en cas, etc. Au cours des phases initiales du processus de décision, la consultation reste limitée aux autorités administratives. Les secrétaires d'Etat et les ministres accordent la préférence à des solutions reposant sur un consensus au niveau administratif. Il résulte de ce qui précède qu'en déléguant des compétences aux échelons inférieurs et en confiant à ceux-ci la

préparation de décisions, les gouvernements allègent efficacement leur charge de travail.

1.6.2.5 Les chefs de gouvernement tranchent en période de crise ou lors de controverses partisans Il va de soi que les gouvernements ne peuvent compter sur les échelons inférieurs pour trouver des solutions consensuelles à tous les problèmes. En période de crise, ils n'ont d'ailleurs pas le temps d'attendre de telles solutions. Le chef du gouvernement, le cabinet ou encore les ministres sont principalement appelés à intervenir dans le processus de décision lorsque des controverses partisans apparues au sein de l'administration ou au sein des états-majors n'ont pas permis de dégager un consensus. En pareille situation, il n'est pas rare, dans le cas d'un gouvernement de coalition, qu'il faille renégocier directement les accords avec les organes dirigeants des partis. Il est très difficile de prévoir à l'avance les dossiers qui exigeront une telle renégociation. Les questions qui donnent lieu à controverse n'ont pas toutes une grande portée stratégique. Au contraire, des points pouvant être considérés essentiellement comme des questions de détail (p. ex., un montant à inscrire sous une rubrique budgétaire) sont de nature à provoquer des crises gouvernementales, ce

2017 qui montre bien qu'il n'est guère possible d'appréhender in abstracto ce qui est politiquement important et ce qui ne l'est pas. 1.6.2.6 Les gouvernements sont contraints de naviguer entre la politique au quotidien et la stratégie prospective L'expérience montre que, souvent, les impératifs de la politique au quotidien empêchent la prospective à long terme. Dans tous les pays analysés, l'essentiel du travail du gouvernement consiste à déceler les problèmes et à leur appliquer des solutions. Dans ce cadre, le processus – décrit plus haut – se déroule généralement de bas en haut. On constate, presque toujours, que la politique d'un gouvernement ne prend des dimensions stratégiques d'envergure que lorsque le pays aborde un important tournant. Tel fut le cas de l'Autriche à la fin de l'ère Kreisky, de la France lors de la première cohabitation, de la Grande-Bretagne à l'époque du «thatchérisme», de l'Italie avec l'effondrement du régime des partis suite à la chute de la Democrazia Cristiana, de la Belgique lors de sa transformation en un Etat fédéral, enfin de l'Allemagne avec la réunification. Cependant, aucun gouvernement ne peut, à la longue, parvenir à ses fins s'il ne se fixe des options politiques. 1.6.3 Conclusion L'examen sous l'angle juridique et politologique de la situation qui règne dans d'autres pays fait ressortir que, comparativement, la Suisse est dotée d'un système gouvernemental qui, sur des points capitaux, se distingue des systèmes en vigueur dans les pays analysés. Notre pays, en effet, n'a pas de chef de l'Etat qui se situe au-dessus du gouvernement. Il ne connaît pas non plus une concentration des pouvoirs entre les mains d'un chef de gouvernement qui peut s'appuyer sur un puissant parti. Dans le cadre des travaux relatifs à la réforme de la direction de l'Etat, on a cependant sciemment renoncé à pousser la réflexion autour d'un large renforcement de la fonction présidentielle, sachant qu'une telle option, compte tenu de la diversité qui caractérise la Suisse, induirait des problèmes d'envergure. La comparaison internationale à laquelle nous nous sommes livrés montre cependant que la solution adoptée dans le cadre de la réforme de la direction de l'Etat, à savoir le gouvernement à deux cercles, avait des équivalents hors de nos frontières puisque tous les pays analysés ont structuré leurs gouvernements en plusieurs cercles. Au surplus, en disposant d'un minimum de quinze personnes au niveau du cercle extérieur et du cercle intérieur, le pays dont le gouvernement est le moins étoffé bénéficie d'un potentiel nettement plus important que celui qu'offre le système suisse actuel.

2018 2 Partie spéciale 2.1 Commentaire des différentes dispositions législatives 2.1.1 Institutionnalisation du gouvernement à deux cercles sur le plan constitutionnel (art. 174, al.

2 et 3, Cst.) S'agissant de la nécessité de modifier la Constitution, cf. ch. 7.3. Le titre 5 Cst., consacré aux autorités fédérales règle, en son chapitre 3, l'organisation, la procédure et les compétences du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. L'art. 174 Cst. définit le Conseil fédéral comme l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération. La réforme du gouvernement exige l'adjonction à cette disposition d'un al. qui habilite le Conseil fédéral à confier une partie des tâches gouvernementales à des ministres délégués. L'institution des ministres délégués ne vise pas à renforcer l'appareil départemental, mais à permettre aux membres du Conseil fédéral de mieux exercer leur responsabilité politique globale dans la direction de l'Etat. Le fait que le Conseil fédéral confie certaines tâches gouvernementales (art. 174, al. 2) aux ministres délégués traduit bien le fait que ces personnes ne sont pas des membres de l'administration fédérale chargés de tâches spéciales, mais bien des membres du gouvernement. Aussi se distinguent-ils clairement de hauts fonctionnaires tels que les secrétaires d'Etat ou les directeurs d'office. La formule «certaines tâches gouvernementales» fait ressortir le fait qu'il n'est pas question d'instaurer une délégation générale des tâches, mais bien plutôt de confier aux ministres délégués la responsabilité d'un secteur d'activité précis et bien délimité. Cette disposition vise essentiellement à permettre au Conseil fédéral de mieux se concentrer sur la conduite de l'Etat, ainsi qu'à augmenter la flexibilité et les compétences techniques du gouvernement (cf. ch. 1.3). Le Conseil fédéral, qui dispose seul de compétences décisionnelles, demeure l'élément central du gouvernement. Les ministres délégués, même s'ils jouissent du statut de membres du gouvernement n'ont pas le droit de vote dans les affaires gouvernementales parce qu'ils n'assument qu'une coresponsabilité politique dans les secteurs dont ils ont la charge, et non la responsabilité politique globale des affaires. Ensemble, le Conseil fédéral et les ministres délégués constituent le Gouvernement fédéral (al. 3).

2.1.2 Autres modifications de la Constitution Immunité (art. 162, al. 1) L'art. 162 Cst. règle les questions d'immunité. Son al. 1 énumère de manière exhaustive les personnes qui n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'elles tiennent devant les conseils législatifs et leurs organes. Il s'agit des membres de l'Assemblée fédérale et des magistrats, à savoir les conseillers fédéraux ainsi que le chancelier de la Confédération. Il est indubitable qu'en leur qualité de membres du Gouvernement fédéral, les ministres délégués font également partie des magistrats, quand bien même, à la différence des conseillers fédéraux et du chancelier de la Confédération, ils ne sont pas élus par le Parlement. Ils ont pourtant besoin de la même protection que ces personnes pour exercer leur activité gouvernemen-

2019 tale, d'où la nécessité de ne pas leur conférer l'immunité par une simple norme du degré législatif (ce que permettrait l'al. 2 de l'art. 162 Cst.), mais, par souci de transparence, de les inclure dans l'énumération établie au niveau constitutionnel.

Nomination des ministres délégués (art. 175, al. 4 et 5) Ad al. 4: L'autorité de nomination est le Conseil fédéral. La position que sont censés occuper les ministres délégués exige, toutefois, qu'il y ait un étroit rapport de confiance entre le membre du Conseil fédéral et le ministre délégué qui lui est adjoint. La meilleure façon de parvenir à une telle situation est de permettre aux membres du Conseil fédéral de proposer au collège la nomination de personnes de leur choix. Etant donné le nécessaire rapport de confiance qui vient d'être évoqué, la durée du mandat d'un ministre délégué dépendra de facto de celle des fonctions du membre du Conseil fédéral auquel il sera adjoint. Le Conseil fédéral a la compétence non seulement de nommer les ministres délégués mais encore, au besoin, de les révoquer. En règle générale, ils sont nommés immédiatement après le renouvellement intégral du Conseil fédéral et pour

une législature; en cas de vacance à la tête d'un département au cours d'une législature, la nomination est valable pour le reste de la période. L'Assemblée fédérale confirme la nomination des ministres délégués. Elle le fait en bloc après chaque renouvellement intégral du Conseil fédéral et individuellement dans tous les autres cas. Le fait que la nomination des ministres délégués doit être confirmée par l'Assemblée fédérale confère à ceux-ci une légitimation accrue. Le contenu matériel de l'actuel al. 4 est repris de l'al. 5 (cf. également les considérations figurant au ch. 1.1.4). Ad al. 5: Les diverses régions et communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au sein du Gouvernement fédéral. Aussi l'al. 5 mentionne-t-il non seulement le Conseil fédéral mais aussi les ministres délégués. Principe de l'autorité collégiale et division en départements (art. 177, al. 2) Le principe de l'autorité collégiale est maintenu; en d'autres termes, le Conseil fédéral continuera de statuer à titre de collègue gouvernemental. En ce qui concerne la préparation et l'exécution des décisions, les affaires du Conseil fédéral ne seront plus seulement réparties par département entre ses membres mais encore entre les ministres délégués. Cette disposition met en relief que les nouveaux membres du gouvernement ont la charge de secteurs d'activité bien déterminés. Dans le cadre qui leur est imparti, les ministres délégués règlent les affaires en toute autonomie ce qui implique qu'ils disposent des compétences décisionnelles nécessaires. Quand bien même les ministres délégués ne sont pas mentionnés à l'art. 177, al. 3, Cst., cette disposition qui est la base constitutionnelle de l'art. 47 LOGA, leur est applicable. Statut de la Chancellerie fédérale (art. 179) La Chancellerie fédérale est l'état-major du Gouvernement fédéral et non plus seulement du Conseil fédéral. Sur ce point, il y a lieu de modifier l'art. 179.

2020 2.1.3 Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) La LOGA⁵³ contient les dispositions qui régissent l'organisation du gouvernement et de l'administration et précisent le statut du Gouvernement fédéral, organe de l'Etat, par rapport aux autres autorités fédérales. Elle définit, en outre, les attributions du gouvernement et les autres fonctions de l'exécutif (compétences normatives, direction de l'administration, exécution de la législation et attributions juridictionnelles, information). Sous l'angle de la technique législative, cette loi est donc au centre de la réforme du gouvernement. Toutefois, il n'y a pas lieu d'en modifier la systématique. Sur le fond, les modifications essentielles ont trait à la définition du Gouvernement fédéral ainsi qu'au statut et à la fonction des ministres délégués en leur qualité de membres du gouvernement (art. 1, 4, 18 et 24a à 24g). Nombre d'autres modifications ont, en revanche, un caractère plutôt formel. Ainsi de nombreuses dispositions doivent être retouchées de manière à concerner l'ensemble des membres du gouvernement, donc également les ministres délégués. Gouvernement fédéral (art. 1) Al. 1: L'art. 1 est l'application des art. 174 et 175, al. 1, Cst. Il définit le statut du gouvernement fédéral au regard du droit constitutionnel ainsi que sa composition. L'al. 1 reprend la teneur des actuels al. 1 et 2, sans la modifier. L'al. 2 statue que chaque département dispose d'un ministre délégué, ce qui permettra à la fois de conférer plus de souplesse au fonctionnement du gouvernement et d'augmenter les capacités des chefs de département. Les ministres délégués assument des tâches gouvernementales. Leur cahier des charges est établi par le Conseil fédéral (cf. art. 24g, al. 1). Al. 3: Selon la conception qui sous-tend la réforme, le gouvernement sera élargi puisque aux sept conseillers fédéraux actuels s'ajouteront des ministres délégués (pour les raisons de cet élargissement, cf. ch. 1.3). Aux termes de l'al. 4, le chancelier de la Confédération assistera dorénavant non seulement les membres du Conseil fédéral, mais encore les ministres délégués. L'instauration du gouvernement à deux cercles se traduira par un

accroissement des exigences posées à la Chancellerie fédérale. Même si, en principe, elle gardera ses fonctions actuelles, il est prévisible qu'elle doit faire face à un accroissement de ses tâches, notamment en ce qui concerne la coordination interdépartementale, l'information et la communication, ainsi que la planification et le suivi des séances du Gouvernement fédéral. Le Conseil fédéral estime que la Chancellerie fédérale doit être en mesure de s'acquitter des charges supplémentaires susmentionnées avec les ressources humaines et logistiques dont elle dispose aujourd'hui. Il ne s'impose donc pas de prévoir des réaménagements organisationnels ou fonctionnels d'envergure. Responsabilité politique (art. 4) Le Conseil fédéral continuera d'assumer collégalement la responsabilité politique globale de l'exercice des fonctions gouvernementales. Toutefois, en leur qualité de

53 Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, RS 172.010

2021 membres du Gouvernement, les ministres délégués seront politiquement coresponsables à l'égard de l'Assemblée fédérale et de l'opinion publique. Chaque ministre délégué répond devant le conseiller fédéral compétent de l'accomplissement des tâches qu'il lui a confiées, et devant l'ensemble du Conseil fédéral, s'il s'agit d'activités qui ressortissent aux objectifs fixés par le collège. Les ministres délégués sont coresponsables dans les domaines de leur ressort. Information et relations publiques (déplacement des actuels art. 10, 10a et 11) L'institution des ministres délégués nécessite d'introduire dans la LOGA un chapitre spécifiquement consacré au Gouvernement fédéral. Comme l'information et les relations publiques sont des tâches qui incombent également aux ministres délégués et que le porte-parole du Gouvernement s'exprime toujours au nom de Conseil fédéral, les actuels art. 10, 10a et 11 sont intégrés dans ce nouveau chapitre où ils portent les numéros 24c, 24d et 24e. Séances du Conseil fédéral: présidence et participants (art. 18, al. 1bis) Les membres du Conseil fédéral se réunissent à intervalles réguliers. Un ministre délégué peut prendre part à ces séances lorsqu'un objet qui relève de son secteur d'activité est inscrit à l'ordre du jour et que le Conseil fédéral estime utile qu'il soit présent. En pareille occurrence, les ministres délégués n'ont pas de droit de vote et ne jouissent pas du droit de faire des propositions. Les décisions sont prises collégalement par le Conseil fédéral.

L'élargissement du cercle des personnes participant aux séances du Conseil fédéral permet d'éviter que les membres de celui-ci étudient à fond chaque dossier. Il s'agit de tirer parti des compétences techniques des ministres délégués. Ceux-ci pourront émettre sur des objets spécifiques, à chaque étape du processus décisionnel, un avis d'ordre politique et non seulement un point de vue de stricte technique administrative. Inversement, ils auront connaissance «en direct» de l'ensemble des arguments développés par les membres du Conseil fédéral. Les ministres délégués mettent leurs compétences techniques au service du gouvernement et déchargent le chef de département auquel ils sont adjoints lors de la préparation des séances. Par ailleurs, il importe que la Chancellerie fédérale – de concert avec la présidence de la Confédération – garantisse un mode de délibération et de décision efficace et axé sur les objectifs fixés. Les membres du Conseil fédéral et les ministres délégués tiennent séance du Gouvernement fédéral aussi souvent que les affaires l'exigent (cf. art. 24a ci-dessous). Nouveau chapitre: le gouvernement fédéral Délibérations du Gouvernement fédéral (art. 24a) Les deux cercles prennent part aux séances du Gouvernement fédéral. La participation des ministres délégués contribue dans une notable mesure à légitimer leur statut de membres du gouvernement. Aussi le mode de participation des ministres délégués aux séances du Gouvernement constitue-t-il l'une des questions-clé

que pose la réforme de celui-ci. Les ministres délégués prennent part aux délibérations avec voix consultative. Ils peuvent faire des propositions relatives aux affaires de leur ressort. En règle générale, les ministres délégués qui participent aux séances du Conseil fédéral sont ceux qui sont spécialement concernés par des objets inscrits à l'ordre du jour (cf. art. 18, al. 1bis). En revanche, la participation de tous est nécessaire lorsque le Conseil fédéral examine et prend des décisions de principe sur des dossiers

2022 «trans-départementaux». Ainsi qu'il le fait pour les séances du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération assiste toujours aux séances du Gouvernement et jouit également du droit de faire des propositions concernant les affaires qui sont du ressort de la Chancellerie fédérale. Les objets ordinaires, auxquels est consacrée la majeure partie des délibérations gouvernementales doivent être traités en cercle élargi (séance du Gouvernement fédéral). En revanche, les affaires particulièrement sensibles, telles que des nominations ou des dossiers exigeant que le Conseil fédéral clarifie politiquement sa position (arbitrages), devront pouvoir être traitées en cercle restreint (séances du Conseil fédéral). L'accroissement de l'effectif des membres du Gouvernement ne doit pas casser la dynamique de groupe qui empreint les délibérations du Conseil fédéral et donne toute satisfaction. Il importe que les membres du Conseil fédéral puissent continuer d'exprimer librement leur point de vue sur les dossiers politiquement sensibles ou prêtant à controverse; chaque membre du Conseil fédéral doit donc pouvoir, en tout temps, proposer des délibérations en cercle restreint. Le principe de la collégialité, élément central du système gouvernemental suisse, doit être préservé même si l'on passe à un système de gouvernement à deux cercles, car il a fait ses preuves. Par ailleurs, il y a lieu de noter que le système de gouvernement à deux cercles exige une certaine ouverture des séances du Conseil fédéral et que l'élargissement du Gouvernement devrait avoir pour tendance non pas d'affaiblir mais de consolider le principe de la collégialité puisqu'il aura pour effet d'accroître la marge de manœuvre du Conseil fédéral et, partant, de renforcer la direction politique de l'Etat. La conception du Gouvernement à deux cercles n'est pas non plus en contradiction avec la tendance qu'a l'économie privée de réduire l'effectif des organes de direction, puisque le Conseil fédéral demeurera le seul organe décisionnel (les ministres délégués n'ont pas de droit de vote). En l'occurrence, il est primordial que les ministres délégués soient des personnes en lesquelles les membres du Conseil fédéral peuvent avoir toute confiance et qui fassent montre de loyauté non seulement envers le chef du département auquel ils sont adjoints, mais encore à l'égard de l'ensemble du collège que constitue le Conseil fédéral. Eux aussi seront tenus de respecter le secret des délibérations.

Délégations (art. 24b) Le Conseil fédéral pourra – et c'est là une innovation – constituer des délégations au sein desquelles des ministres délégués seront représentés. Il restera bien entendu possible de constituer des délégations composées exclusivement de membres du Conseil fédéral.

Information et relations publiques (art. 24c à 24e) Cf. les explications ci-dessus relatives aux actuels art. 10, 10a et 11.

Nouveau chapitre: les ministres délégués

Le nouveau chapitre consacré aux ministres délégués règle leur nomination (art. 24f) et leurs fonctions (art. 24g).

Nomination des ministres délégués (art. 24f) Les ministres délégués sont nommés par le Conseil fédéral sur proposition du chef de département compétent (al. 1). Entretien des rapports de confiance étroits avec

2023 le chef de département auquel il est adjoint, le ministre délégué est l'interlocuteur privilégié de celui-ci pour les questions touchant la direction du département, en ce qui concerne la définition et la mise en œuvre de la politique départementale ainsi que pour la

préparation des affaires du Conseil fédéral. Son élection ainsi que la confirmation de son élection par l'Assemblée fédérale s'effectue en règle générale après l'élection des conseillers fédéraux, pour une période de quatre ans. La nomination des ministres délégués est soumise en bloc à la confirmation de l'Assemblée fédérale (al. 2). En cas de vacance à la tête d'un département au cours d'une législature, il est nommé pour le reste de cette période. Dans ce cas, l'Assemblée fédérale confirme la nomination de manière individuelle. A l'instar de la nomination, la révocation avant terme est prononcée par le Conseil fédéral sur proposition de celui ou de celle de ses membres qui est compétent (cf. al. 3). Les ministres délégués sont donc désignés par une autorité différente de celle qui procède à l'élection du chancelier de la Confédération (Assemblée fédérale, art. 168, al. 1, Cst.). Toutefois, en raison de la confiance qui doit régner entre les Conseillers fédéraux et les ministres délégués, et des rapports très étroits qu'ils doivent entretenir, il est nécessaire que les ministres délégués soient nommés par le Conseil fédéral; il en va différemment du chancelier de la Confédération qui est appelé à diriger l'état-major du gouvernement. Cela explique également que les fonctions des ministres délégués prennent fin lorsque le chef de département auquel ils ont été adjoints change de département ou quitte le Conseil fédéral (al. 4).

Fonctions des ministres délégués (art. 24g) Al. 1: Le Conseil fédéral, sur proposition d'un chef de département, définit dans une ordonnance d'organisation les secteurs d'activité dont la responsabilité est confiée à ce ministre pour une législature. Cette définition s'accompagne de la fixation des objectifs politiques que les ministres délégués sont tenus de respecter dans le cadre de leur action gouvernementale. L'attribution de compétence pour des secteurs d'activité bien délimités permet, en outre, une répartition claire et transparente des responsabilités. Il est également envisageable de confier à un ministre délégué des tâches «trans-départementales» si le besoin s'en fait réellement sentir. Dans l'accomplissement des tâches prévues dans leur cahier des charges, les ministres délégués jouissent de l'indépendance qui convient pour l'exercice d'une fonction gouvernementale. Al. 2: Les ministres délégués peuvent représenter le Gouvernement fédéral tant en Suisse (p. ex., dans le cadre des relations avec les gouvernements cantonaux) qu'à l'étranger. Ils sont également des interlocuteurs pour le public.

Direction et principes de direction (art. 35, 36 et 38) Dans le cadre des dispositions consacrées à la direction de l'administration fédérale et aux principes de direction, il y a lieu de mentionner, au titre des organes assumant cette direction, non seulement le Conseil fédéral mais encore les ministres délégués. Art. 35, al. 1: En leur qualité de membres du gouvernement, les ministres délégués assument des tâches de direction dans le secteur d'activité qui leur a été attribué. Ils dirigent l'administration fédérale avec le Conseil fédéral et les chefs de département. Art. 36, al. 1: Les relations entre le Conseil fédéral et les chefs de département, d'une part, et l'administration fédérale, d'autre part, sont régies par les principes de direction énoncés à l'art. 36. Les ministres délégués doivent appliquer les mêmes principes dans la conduite des unités administratives qui leur sont subordonnées.

2024 Art. 38, al. 2: Les ministres délégués doivent disposer des mêmes instruments de direction que les chefs de département, en particulier d'un droit illimité de donner des instructions et d'exercer un contrôle. Infrastructure (art. 39 et 42, al. 5) La réforme de la direction de l'Etat ne doit pas entraîner un accroissement de l'appareil administratif. Les ministres délégués assument des tâches gouvernementales et non administratives. Ils n'ont donc besoin que d'une infrastructure minimale. A l'instar des membres du Conseil fédéral, ils doivent pouvoir engager des collaborateurs personnels (art. 39). Pour les services dont ils ont besoin, ils doivent pouvoir bénéficier de l'assistance des secrétariats généraux (art. 42,

al. 5). Enfin, ils pourront demander le concours des offices. Secrétaires d'Etat (art. 46) D'une manière générale, l'institution de ministres délégués rend superflue la nomination de secrétaires d'Etat dans le cadre des relations avec l'étranger. Une telle nomination ne sera donc plus nécessaire que dans des cas exceptionnels et qu'à titre temporaire. On renoncera donc à nommer des secrétaires d'Etat permanents, d'où la formulation plus restrictive introduite à l'art. 46. Les ministres délégués, autorité décisionnelle (art. 47 à 50) Les ministres délégués sont des «décideurs». Afin qu'ils puissent, en leur qualité de magistrats, exercer leur pouvoir décisionnel dans le secteur dont ils assument la responsabilité, ils doivent être dotés des compétences nécessaires, d'où les modifications préconisées aux art. 47 à 50. Art. 47: Sous l'empire du droit en vigueur, une affaire ressortit, selon son importance, au Conseil fédéral, à un chef de département ou à un directeur de groupement ou d'office. A cette liste de décideurs, il convient d'ajouter le ministre délégué (al. 1). Les modalités sont réglées au niveau de l'ordonnance (cf. al. 1bis et 2). Art. 48, al. 1: Le Conseil fédéral peut déléguer la compétence d'édicter des règles de droit non seulement aux départements mais encore, s'agissant des domaines de leur ressort, aux ministres délégués. Le fait que, sous cet angle, les ministres délégués jouissent du même statut que les chefs de département est le corollaire de leur appartenance au Gouvernement fédéral. Art. 49, al. 1, phrase introductive: A l'instar des chefs de département, les ministres délégués doivent, dans les domaines de leur ressort, pouvoir conférer aux personnes énumérées aux let. a à c la compétence de signer certains documents en leur nom. Art. 50, al. 2: Dans les relations avec les gouvernements des cantons, les ministres délégués représentent eux aussi la Confédération, en qualité de membres du gouvernement. Ils sont les interlocuteurs des cantons pour les affaires ressortissant à leur domaine de compétence. Conférence des responsables de l'information (art. 54) Le titre actuel de «porte-parole du Conseil fédéral» étant trop restrictif dès lors que l'on instaure un gouvernement à deux cercles, il convient de le transformer en «porte-parole du Gouvernement».

2025 Autres organes permanents d'état-major, de planification et de coordination (art. 55) Comme le Conseil fédéral et les départements, les ministres délégués doivent pouvoir instituer des organes permanents chargés de tâches d'état-major, de planification et de coordination. Il convient donc de le prévoir expressément à l'art. 55. Résidence, incompatibilités (art. 59 à 61) S'agissant du lieu de résidence et des incompatibilités à raison de la fonction et de la parenté, les ministres délégués doivent être traités de la même manière que les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération. Aussi, le champ d'application à raison des personnes des art. 59 à 61 est-il étendu aux ministres délégués. Par la même occasion, le libellé de l'art. 61 est harmonisé avec celui de l'art. 8 du projet de loi fédérale sur le Tribunal fédéral⁵⁴ et son champ d'application étendu du même coup aux personnes vivant en concubinage. Immunité (art. 61a)⁵⁵ L'art. 61a règle l'immunité des membres du Conseil fédéral ainsi que du chancelier de la Confédération. Les ministres délégués doivent être soumis au même régime que ces magistrats (art. 61a, al. 1 et 5). En conséquence, pendant la durée de son mandat, un ministre délégué ne pourra faire l'objet d'une procédure pénale pour un crime ou un délit qui n'a pas trait à l'exercice de son activité officielle qu'à condition qu'il y ait consenti par écrit ou que le Conseil fédéral ait donné son autorisation. Modifications formelles Dans un certain nombre de dispositions, il convient de remplacer le terme de «Conseil fédéral» par celui de «Gouvernement fédéral» ou de «gouvernement» parce que les normes en question valent pour l'ensemble du gouvernement et non plus seulement pour le Conseil fédéral, en tant qu'autorité collégiale, ou ses membres. Ces adaptations formelles doivent être apportées

aux art. 3, al. 1, 5, 10 (art. 24c nouveau), 10a (art. 24d nouveau), 11 (art. 24e nouveau), 25, al. 1 et 2, let. a à c, art. 28, art. 30, al. 1 et 2, let. a, art. 32, let. a à c et f, 34, al. 2, 52, 59, 60, al. 1 et 3, et 61, al. 1 et 2. 2.1.4 Modification d'autres actes législatifs S'agissant des ministres délégués, il convient, en outre, de régler les questions suivantes: possibilité de faire l'objet de poursuites pénales, responsabilité au regard du droit privé et du droit pénal, et enfin rémunération. La réforme du gouvernement exige donc que l'on modifie la loi sur les garanties politiques⁵⁶, la loi sur la

54 FF 2001 4281 55 Cette modification se réfère à la loi sur le Parlement. Elle ne sera proposée que si cette loi a déjà été adoptée par celui-ci dans la teneur retenue par la Commission des institutions politiques du Conseil national. Si tel n'est pas le cas, le Conseil fédéral proposera d'adapter les art. 4 et 8 de la loi sur les garanties politiques. 56 RS 170.21

2026 responsabilité⁵⁷, la loi sur le personnel de la Confédération⁵⁸, ainsi que certaines dispositions concernant le traitement des magistrats. Immunité (art. 4 et 8 de la loi sur les garanties politiques)⁵⁹ Art. 4, al. 1: L'immunité des membres du Conseil fédéral, du chancelier de la Confédération ainsi que des représentants ou commissaires fédéraux est réglée dans la loi sur les garanties politiques. Sur ce plan, les ministres délégués doivent être soumis au même régime que ce groupe de personnes. En conséquence, ils ne pourront être recherchés ou poursuivis pour des crimes ou des délits ayant trait à l'exercice de leurs fonctions officielles qu'à la condition qu'ils y aient consenti ou que le Conseil fédéral ait donné son autorisation. Art. 8, al. 1: Les crimes et délits contre la vie, l'intégrité corporelle et contre la liberté commis sur la personne de magistrats, dont feront dorénavant partie les ministres délégués, relèvent de la juridiction fédérale. Responsabilité (art. 1 et 2 de la loi sur la responsabilité) Art. 1, al. 1, let. b: Les ministres délégués sont des membres du Gouvernement. Ils doivent donc être soumis à la loi sur la responsabilité, à l'instar des conseillers fédéraux, du chancelier de la Confédération ainsi que des membres du Tribunal fédéral. Art. 2, al. 2: Ils n'encourent – ni du point de vue du droit privé ni sous l'angle pénal – aucune responsabilité pour les opinions qu'ils émettent au sein de l'Assemblée fédérale ou de ses organes⁶⁰. Cette règle vaut, d'ores et déjà, pour les membres du Conseil fédéral. L'innovation consiste donc à ajouter à la liste des personnes bénéficiant de l'immunité les ministres délégués ainsi que le Chancelier de la Confédération. En leur qualité de membres du Gouvernement, les ministres délégués seront en effet appelés à défendre les projets gouvernementaux devant les deux conseils législatifs et leurs commissions. Il est donc normal qu'ils bénéficient, eux aussi, de l'immunité. L'art. 162, al. 2, de la Constitution prévoit d'ailleurs expressement que «la loi peut étendre l'immunité à d'autres personnes». Champ d'application de la loi sur le personnel de la Confédération A l'instar des personnes élues par l'Assemblée fédérale, les ministres délégués doivent être exclus du champ d'application de la loi sur le personnel fédéral car ils ont le statut de magistrat et ne sont pas membres de l'administration fédérale. Il y a donc lieu de compléter comme il se doit la liste des exceptions figurant à l'art. 2, al. 2, de la loi sur le personnel fédéral.

57 RS 170.32 58 RS 172.220.1 59 Cette proposition de modification ne vaut que pour autant que la loi sur le Parlement n'ait pas encore été adoptée (cf. les propositions que contient le projet de cette loi de compléter la LOGA par un art. 61a et le code pénal à l'art. 340). 60 Cf. les considérations émises par Jean-François Aubert ad art. 71 aCst. (no 89) dans le Commentaire de la Constitution. Aujourd'hui, l'immunité est expressément réglée par la Constitution (art.162 Cst.).

2027 Loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral (art. 29, let. c) Dans l'exercice de leurs fonctions, les ministres délégués sont appelés à rendre des décisions. Ces décisions doivent être sujettes à recours. Il importe donc de modifier en conséquence le projet de loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral⁶¹. Traitements des ministres délégués (réglementation au niveau de la loi) La rémunération des magistrats est réglée dans les grandes lignes par la loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats⁶². L'art. 1 définit le cercle des magistrats. Les personnes qui en font actuellement partie ont ceci de commun qu'elles sont élues par l'Assemblée fédérale. Quand bien même les ministres délégués ne satisfont pas à ce critère formel (le Parlement se borne à confirmer leur nomination), elles doivent figurer dans l'énumération des magistrats à l'art. 1. En leur qualité de membres du Gouvernement, ils ne sont, en effet, pas soumis à la loi sur le personnel de la Confédération⁶³. Art. 2: En leur qualité de membres du Gouvernement, les ministres délégués doivent, à l'instar des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération, disposer d'un crédit destiné à couvrir leurs frais de représentation. Le montant de ce crédit sera, en principe, quelque peu inférieur à celui dont bénéficient les chefs de département puisque les ministres délégués représenteront le Gouvernement fédéral dans un nombre plus restreint de secteurs. Traitements des ministres délégués (réglementation au niveau de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale) L'arrêté fédéral du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats⁶⁴ fixe les modalités de rémunération de ces personnes. Dans son message du 15 juin 2001⁶⁵, le Conseil fédéral a annoncé que ce texte législatif serait transformé en ordonnance de l'Assemblée fédérale puis révisé. La réforme du Gouvernement implique quelques modifications supplémentaires. Art. 1a, let. a: Le statut et la responsabilité des ministres délégués sont comparables à celles du chancelier de la Confédération. Objectivement parlant, il serait donc difficilement justifiable de rémunérer les premiers et les seconds selon des barèmes différents. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral propose d'octroyer aux ministres délégués un traitement équivalent à celui du chancelier de la Confédération. Le traitement annuel du chancelier de la Confédération s'élève à 81,6 % du traitement prévu pour les membres du Conseil fédéral, ce qui représente actuellement 327 039 francs⁶⁶.

61 Dans la teneur du message du Conseil fédéral du 28 février 2001; FF 2001 4339 62 RS 172.121 63 RS 172.220.1, art. 2 64 RS 172.121.1 65 FF 2001 3689 66 Dans la teneur du message du 15 juin 2001; FF 2001 3694.

2028 2.1.5 Présentation simultanée des nouvelles normes constitutionnelles et des modifications législatives Par le présent message, le Conseil fédéral soumet simultanément au Parlement les modifications constitutionnelles et législatives qu'implique la réforme du gouvernement. La teneur de ces nouvelles dispositions est coordonnée. Toutefois, eu égard au fait que les règles du référendum varient selon que la norme est de degré constitutionnel ou législatif, il est nécessaire de prendre des précautions particulières. Tout d'abord, il serait concevable d'adopter au niveau de la loi une clause stipulant que les modifications législatives n'entreront en vigueur qu'à la condition que le peuple et les cantons aient accepté les nouvelles normes constitutionnelles proposées. Cette solution présente l'inconvénient d'obliger les éventuels adversaires de la réforme à recueillir des signatures en vue d'un référendum contre les modifications législatives, à un moment où l'on ne connaît pas encore le sort qui aura été réservé aux normes constitutionnelles lors du scrutin. La deuxième solution consiste à ne publier les modifications législatives adoptées

par le Parlement qu'après que les modifications constitutionnelles ont été acceptées en votation populaire et, par voie de conséquence, à faire courir le délai référendaire à compter de la date de la publication. Cette solution présente toutefois un risque dont on peut s'accommoder: celui de devoir organiser deux scrutins populaires sur le même thème dans l'hypothèse où un référendum aboutirait. Le Conseil fédéral opte néanmoins pour cette solution, car il estime peu probable qu'un référendum lancé contre les modifications législatives aboutisse après que les nouvelles dispositions constitutionnelles aient été acceptées en votation populaire.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

3.1 Pour la Confédération La réforme de la direction de l'Etat entraîne la création de nouveaux postes, qui coûteront de 10 à 15 millions de francs par an. Dans ces coûts sont compris les traitements, les charges sociales, les retraites et les indemnités, les frais de représentation, des frais de voyages et les frais effectifs, ainsi que les frais pour les places de travail des ministres délégués, de même que les frais correspondants des états-majors (collaborateurs personnels, personnel de secrétariat).

3.2 Pour les cantons et les communes L'instauration du système de Gouvernement à deux cercles ne devrait pas occasionner de coûts supplémentaires aux cantons ni aux communes.

2029 4 Programme de la législature «Renforcement de la capacité d'action de l'Etat et administration davantage à l'écoute des citoyens»: tel est le libellé de l'objectif 9 du Programme de la législature 1999–2003 (sous R19, Réforme de la direction de l'Etat et poursuite de la réforme de l'administration, et à l'annexe 2, paragraphe 2.6, Institutions de l'Etat, rubrique «Objets des Grandes lignes»; FF 2000 2189 et 2228).

5 Classement d'interventions parlementaires En 1991, le groupe radical a déposé une motion (M 90.435) concernant la réforme du gouvernement. Il demande au Conseil fédéral d'entreprendre sans tarder ladite réforme et de mettre en chantier les révisions constitutionnelles et législatives nécessaires à décharger le Conseil fédéral. Dans le cadre du présent message, le Conseil fédéral soumet au Parlement des propositions qui répondent aux préoccupations essentielles des auteurs de la motion. La motion est ainsi réalisée. Par la motion Kühne 90.401 «Conseil fédéral, Renforcement de l'autorité politique» ainsi que par la motion du même auteur 96.3252 «Renforcement du rôle politique du Conseil fédéral», transformée en postulat, le Conseil fédéral est chargé d'élaborer – ou d'envisager d'élaborer – un projet qui augmente le nombre de conseillers fédéraux et qui renforce le statut du président de la Confédération. La motion Bonny 97.3209 «Position et compétence du Président de la Confédération» demande également au Conseil fédéral d'élaborer un projet qui renforce la position et les compétences du Conseil fédéral. La motion Schmid 94.3448, transformée en postulat, demande elle aussi une augmentation du nombre des conseillers fédéraux. Le Conseil fédéral a examiné ces propositions de manière approfondie (cf. ch. 1.4.2 et 1.5.3.6 ci-dessus). Il est arrivé à la conclusion que, plutôt que de recourir à ces mesures, d'autres instruments étaient plus appropriés pour combler les carences constatées. L'objectif premier d'un gouvernement efficace peut ainsi être atteint par ce biais, ce qui justifie le classement de ces interventions. La motion Grendelmeier 96.3269 «Réforme du gouvernement dans la révision totale de la constitution», transformée en postulat, et qui avait pour objet l'élaboration de dispositions normatives sur la base des modèles établis par le GSDC dans les années nonante (cf. ch. 1.5.3.1 et 1.5.3.2), peut également être classée. Le Parlement a chargé le Conseil fédéral, par le postulat 97.3188 «Réforme du gouvernement jusqu'à fin 1998», de lui soumettre avant fin 1998 un projet de réforme au niveau constitutionnel. La réforme de la constitution, adoptée en votation le 18 avril 1999, a déjà apporté quelques petites améliorations dans le fonctionnement des rapports entre le

gouvernement et le Parlement. Le présent projet répond aux attentes non encore satisfaites du postulat. Enfin, le Conseil national a transmis un postulat 00.3189 «Réforme de la direction de l'Etat», dans lequel il charge le Conseil fédéral de soumettre, dans un certain délai, un projet de message sur la réforme de la direction de l'Etat. Le Conseil fédéral satisfait ainsi à cette exigence.

2030 6 Relations avec le droit international public et le droit européen Ni le droit international public ni le droit européen ne posent d'exigences ni même ne fournissent d'indications quant à la teneur à donner aux dispositions législatives visant à réformer la direction de l'Etat sur le plan suisse. Au contraire, aussi long- temps que la composition et les formes de l'action d'un gouvernement national obéissent à des principes démocratiques ainsi qu'aux valeurs qui fondent l'Etat de droit et que la protection des droits fondamentaux et des droits de l'homme est garantie⁶⁷, on admet que l'Etat est libre de se doter des structures qui lui convien- nent. C'est d'ailleurs dans cet esprit que l'art. 26 CV⁶⁸ se borne à poser le principe *pacta sunt servanda*, qui oblige les parties à un traité à exécuter celui-ci, sans préciser le mode selon lequel cette exécution doit être organisée sur le plan national. Il convient également de relever que la tendance au développement de différentes formes de coopération et d'intégration, tant au niveau mondial que sur le plan euro- péen, représente un phénomène qui découle de la globalisation et qui oblige les Etats à relever des défis nouveaux et complexes. Dans ce cadre, il incombe princi- palement aux gouvernements nationaux et aux autorités administratives de participer à la préparation et à la négociation de réglementations internationales opérations qui souvent, prennent beaucoup de temps, sans parler des travaux que nécessite la trans- position de ces réglementations dans le droit national. Pour que la Suisse préserve au mieux ses intérêts, tout en faisant montre «d'un esprit de solidarité et d'ouverture au monde»⁶⁹, il est indispensable qu'un membre du Conseil fédéral ou un ministre délégué participe en personne à l'élaboration de nouvelles réglementations et de nouveaux standards internationaux, depuis le stade des pourparlers exploratoires jusqu'au processus de négociation ultérieur, en y représentant la position de la Suisse de manière compétente. Il ressort d'ailleurs d'un tour d'horizon de la situation hors de nos frontières que les autres Etats disposent d'un collège gouver- nemental plus étoffé que le Conseil fédéral, ou qu'ils se sont dotés de plusieurs ministres délégués ou secrétaires d'Etat. 7 Bases juridiques 7.1 Constitutionnalité et conformité aux lois La LOGA se fonde sur l'art. 173, al. 2, Cst.⁷⁰, aux termes duquel l'Assemblée fédérale traite tous les objets qui relèvent de la compétence de la Confédération et qui ne ressortissent pas à une autre autorité fédérale. Les dispositions législatives proposées concrétisent la base constitutionnelle précé- nisée (art. 174, al. 2, Cst.).

67 Cf., notamment, l'art. 3 du Statut du Conseil de l'Europe du 5 mai 1949 (RS 0.192.030) ainsi que la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101). 68 Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (RS 0.111). 69 Cf. le préambule de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101). 70 Reprend la teneur de l'art. 85, ch. 1 aCst.

2031 L'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats⁷¹ se fonde sur la loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats⁷², qui repose elle-même sur l'art. 173, al. 2, Cst. 7.2 Délégation de compétences législatives Les dispositions proposées ne prévoient aucune délégation de compétences législatives. 7.3 Forme de l'acte à adopter Typiquement, une constitution contient des dispositions régissant l'organisation des

principales autorités de l'Etat. La Constitution définit donc, dans les grandes lignes, comment est structuré l'appareil gouvernemental ainsi que les fonctions qui sont les siennes. Ces dispositions sont le préalable à l'action de l'Etat. Les modifications constitutionnelles préconisées traduisent l'importance que revêt la réforme du gouvernement, considérée comme l'innovation majeure apportée ces dernières décennies au système gouvernemental. Il est donc justifié d'inscrire l'élargissement du gouvernement à l'échelon de la Constitution. Du point de vue formel, il n'est pas impératif de fixer la structure du gouvernement dans la constitution⁷³. Dans la plupart des Etats européens proches de la Suisse, toutefois, la composition du gouvernement est également réglée dans la Constitution⁷⁴. Enfin, la solution retenue est en harmonie avec la tradition constitutionnelle suisse qui a depuis toujours voulu que notre loi fondamentale fixe le nombre des membres du Conseil fédéral. L'art. 164, al. 1, Cst. statue que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Appartiennent expressément à cette catégorie les normes relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales (art. 164, al. 1, let. g Cst.). Il est donc impératif que les dispositions essentielles qui concernent la réforme du Gouvernement soit édictées au degré législatif. Les rémunérations sont réglées, dans les grandes lignes, à l'échelon de la loi, les modalités (en particulier le montant des traitements annuels des magistrats) étant, quant à elles, définies au niveau de l'ordonnance dont les normes peuvent être plus rapidement adaptées à l'évolution. Toutefois, comme il s'agit en l'occurrence de la rémunération des membres du Conseil fédéral, nous avons opté pour une ordonnance de l'Assemblée fédérale et non du Conseil fédéral.

71 RS 172.121.1, teneur selon message du Conseil fédéral du 15 juin 2001; FF 2001 3695.

72 RS 172.121 73 FF 1997 I 13; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5e édition, no 21; Kurt Eichenberger, Verfassungsrechtliche Einleitung, dans le Commentaire de la Constitution, no 49; Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, no 274. 74 Cf. les lois fondamentales ou les constitutions des Etats suivants: Allemagne (art. 62), France (art. 8), Italie (art. 92), Danemark (§ 14 et 17), Grèce (art. 81), Irlande (art. 28), Pays-Bas (art. 42 à 45), Portugal (art. 185 à 189), Espagne (art. 98).

2032 Table des matières Condensé 1981 1 Partie générale 1983 1.1 Grandes lignes de la réforme de la direction de l'Etat 1983 1.1.1 Introduction 1983 1.1.2 Renforcement du gouvernement 1983 1.1.3 Elargissement du gouvernement par l'introduction d'un deuxième cercle 1984 1.1.4 Ministres délégués dotés d'un statut politique 1985 1.1.5 Personnes de confiance des membres du Conseil fédéral, disposant de domaines d'activité définis 1985 1.1.6 Responsabilité politique du gouvernement 1986 1.2 Pourquoi une réforme de la direction de l'Etat ? 1986 1.2.1 Gouverner dans un environnement plus difficile 1986 1.2.2 Augmentation de la demande d'information et de transparence 1986 1.2.3 Difficulté croissante de dégager à un consensus politique 1987 1.2.4 Direction de l'Etat prospective et conduite de l'action gouvernementale dans des situations particulières 1987 1.2.5 Forte augmentation des activités au niveau international 1988 1.3 Objectifs de la réforme 1990 1.3.1 Renforcer la direction politique 1990 1.3.2 Elargir la marge de manœuvre du gouvernement dans le domaine extérieur 1991 1.3.3 Augmenter la compétence technique du gouvernement 1992 1.3.4 Renforcer la capacité d'action du gouvernement dans les situations particulières 1993 1.4 Intégration dans le système gouvernemental suisse et dans sa réforme 1993 1.4.1 Situation initiale 1993 1.4.2 Concordance: le Conseil fédéral comme reflet de la diversité de notre pays 1994 1.4.3 Gouvernement collégial: égalité de rang des

conseillers fédéraux 1996 1.4.4 Préparation et exécution des affaires du gouvernement par les départements 1997 1.4.5 Réforme de la direction de l'Etat et autres réformes 1997 1.5 Vers une réforme de la direction de l'Etat 1999 1.5.1 Les tentatives de réforme au XIXe siècle et au début du XXe siècle 1999 1.5.2 Les travaux de réforme du milieu du XXe siècle 2000 1.5.3 Etapes de la réforme de la direction de l'Etat 2002 1.5.3.1 Modèles élaborés par le groupe de travail «Structures de direction de la Confédération» 2002 1.5.3.2 Décision du Conseil fédéral pour une procédure en deux étapes 2003 1.5.3.3 La réforme de la direction de l'Etat: un nouveau module de la réforme constitutionnelle 2003 1.5.3.4 Nouvelles interventions parlementaires 2004

2033 1.5.3.5 La procédure de consultation sur la réforme de la direction de l'Etat 2005 1.5.3.6 Décision de principe du Conseil fédéral: abandon de la variante 1, suite des travaux sur la variante 2 2006 1.5.4 Concrétisation du modèle de gouvernement à deux cercles 2008 1.5.5 Résultats: cheminement progressif des cinq modèles d'origine vers le modèle du gouvernement à deux cercles doté de ministres délégués 2009 1.6 Regard sur certains systèmes de gouvernement étrangers 2009 1.6.1 Les différences avec le système suisse actuel 2009 1.6.1.1 Huit Etats comme base de la comparaison 2009 1.6.1.2 Gouvernements et système politique 2009 1.6.1.3 Chef de l'Etat 2011 1.6.1.4 Accords de coalition 2012 1.6.1.5 Taille des gouvernements 2012 1.6.1.6 Niveaux hiérarchiques 2012 1.6.2 Appréciation des systèmes gouvernementaux sous l'angle politique 2015 1.6.2.1 Multiplicité des processus décisionnels 2015 1.6.2.2 Le droit ne reflète que partiellement les réalités politiques 2015 1.6.2.3 Les constellations partisans influent sur les processus de décision 2016 1.6.2.4 Les décisions sont préparées aux échelons inférieurs et dans le cadre de procédures de consultation 2016 1.6.2.5 Les chefs de gouvernement tranchent en période de crise ou lors de controverses partisans 2016 1.6.2.6 Les gouvernements sont contraints de naviguer entre la politique au quotidien et la stratégie prospective 2017 1.6.3 Conclusion 2017 2 Partie spéciale 2018 2.1 Commentaire des différentes dispositions législatives 2018 2.1.1 Institutionnalisation du gouvernement à deux cercles sur le plan constitutionnel (art. 174, al. 2 et 3, Cst.) 2018 2.1.2 Autres modifications de la Constitution 2018 2.1.3 Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) 2020 2.1.4 Modification d'autres actes législatifs 2025 2.1.5 Présentation simultanée des nouvelles normes constitutionnelles et des modifications législatives 2028 3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel 2028 3.1 Pour la Confédération 2028 3.2 Pour les cantons et les communes 2028 4 Programme de la législature 2029 5 Classement d'interventions parlementaires 2029 6 Relations avec le droit international public et le droit européen 2030

2034 7 Bases juridiques 2030 7.1 Constitutionnalité et conformité aux lois 2030 7.2 Délégation de compétences législatives 2031 7.3 Forme de l'acte à adopter 2031 Arrêté fédéral concernant la réforme de la direction de l'Etat (Projet) 2035 Loi fédérale sur la réforme de l'organisation du gouvernement (Projet) 2037 Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats (Projet) 2046

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relatif à la réforme de la direction de l'Etat In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2002 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 11 Cahier Numero Geschäftsnummer 01.080 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum

19.03.2002 Date Data Seite 1979-2034 Page Pagina Ref. No 10 126 134 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.