

THOMAS FLEINER-GERSTER

Le Conseil fédéral :
Directoire de la Confédération

I. — LE DIRECTOIRE DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE,
MODÈLE DU SYSTÈME GOUVERNEMENTAL SUISSE

L'article 132 de la Constitution du 5 fructidor An III (22 août 1795) détermine : « Le pouvoir exécutif est délégué à un Directoire de cinq membres nommé par le corps législatif... »

L'article 71 de la première Constitution helvétique octroyée par les troupes révolutionnaires françaises le 12 avril 1798 constate : « Le pouvoir exécutif est délégué à un Directoire exécutif composé de cinq membres. »

L'article 95 de la Constitution actuelle de la Suisse constate : « L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral composé de sept membres. »

Les articles 5, 20 et 21 de la Constitution française de 1958 prévoient : Article 5 « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de Communauté et des traités. » Article 20 « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il... » Article 21 « Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois... »

La similitude des trois premiers textes est encore plus frappante si on les compare avec les trois articles de la Constitution française actuellement en vigueur. Ils démontrent l'influence qu'a eue le

modèle directorial de la Constitution française sur la Suisse. Et pourtant, la première Constitution helvétique n'a été que d'une très courte durée. Le système directorial n'était pas conforme à la tradition suisse. Certes, les cantons libéraux se sont laissés influencer par ce modèle dans leurs constitutions des années 1830. Mais beaucoup de promoteurs d'une Constitution suisse admiraient le système présidentiel de la Constitution américaine.

La méfiance des Suisses vis-à-vis des hommes qui ont trop de pouvoir, le fédéralisme et la tradition collégiale des exécutifs des villes suisses faisaient pencher la balance en faveur d'un exécutif collégial composé de sept membres, auquel on voulait confier la responsabilité de gouverner ce pays tourmenté par différentes révolutions et par une guerre civile qui venait de se terminer.

En France, le Directoire n'a duré que trois ans. En Suisse, ce système dure depuis presque cent-cinquante ans. En France, le premier homme fort a pu balayer le Directoire ; en Suisse, personne n'a jusqu'à présent réussi à supprimer le Directoire par un coup d'Etat.

Le Directoire suisse est ainsi le troisième des systèmes gouvernementaux qui se sont développés dans les pays démocratiques occidentaux depuis le XVIII^e siècle. Le premier modèle est le système présidentiel des Etats-Unis, le deuxième est le système de Cabinet correspondant au Parlement de Westminster qui s'est développé en Angleterre, et le troisième système correspond au système directorial qui n'a pu être préservé qu'en Suisse.

Le Directoire est le seul système gouvernemental qui décentralise le pouvoir du chef d'Etat et de l'exécutif au profit d'un corps collégial composé de plusieurs membres. Le système ne connaît donc ni le problème de la hiérarchie des pouvoirs du chef de l'Etat et du Cabinet, ni celui du pouvoir dictatorial du système présidentiel latino-américain. Il permet de réunir différentes tendances politiques dans un Gouvernement sans le faire dépendre des différents groupes politiques.

En effet, les membres du Directoire ne gouvernent pas en tant que représentants des différents partis politiques auxquels ils appartiennent ; ils sont ainsi plus facilement en mesure de trouver et de réaliser la volonté générale qu'un Cabinet, qui dépend du Parti majoritaire et sera jugé sur son aptitude à gagner les prochaines élections. Puisque chaque membre du Conseil fédéral est élu individuellement, chacun doit chercher sa majorité personnelle qui ne sera jamais identique à celle de son groupe politique, puisque aucun de ces derniers ne détient la majorité au Parlement.

Rappelons-nous que, cent-cinquante ans avant la Révolution française, le « Parlement » de Grande-Bretagne a aboli la monarchie

et troqué la couronne contre la dictature de Cromwell. Le Gouvernement de Cromwell n'a été que de courte durée. Il a de nouveau cédé sa place à la couronne. Depuis lors, la monarchie anglaise a pu s'entourer de ministres responsables de l'administration. Ces ministres dépendaient de plus en plus du Premier ministre, et ce dernier de la majorité du Parlement. Ainsi s'est développé le système dit « de Westminster » avec un Cabinet émanant de la majorité du Parlement. En général, tous les Etats qui ont été dirigés par un monarque et qui ont adopté un système démocratique ont, soit créé le Cabinet, porte-parole de la couronne et responsable devant le Parlement, soit changé le monarque pour un Président qui, de sa propre initiative, devait nommer le Cabinet, responsable devant le nouveau Parlement.

Seul le système présidentiel des Etats-Unis permettait dans une certaine mesure d'échanger le monarque héréditaire contre un monarque élu, c'est-à-dire un Président qui est en même temps chef de l'Etat et chef de l'exécutif.

En principe, toutes les démocraties modernes se sont inspirées soit du système présidentiel, soit du système de cabinet. Aujourd'hui il n'existe aucun pays, à part la Suisse, qui se soit inspiré du système directorial.

Il faut néanmoins noter que le Directoire suisse a connu d'importantes modifications par rapport à celui de la Révolution française.

Tout d'abord, nous avons sept, et non pas cinq conseillers fédéraux. Les premiers adhérents au système directorial préconisaient cinq conseillers fédéraux seulement, mais les moyens et petits cantons craignaient qu'avec cinq personnes seuls les cantons importants ne soient représentés au Conseil fédéral.

La Constitution du Directoire prévoyait le changement d'un des directeur chaque année. La Constitution fédérale prévoit un mandat de quatre ans (trois ans en 1848), avec renouvellement illimité des mandats. En effet, la stabilité de notre Gouvernement dépend dans une large mesure du fait que la plupart des conseillers fédéraux sont réélus, et qu'il est très rare qu'un conseiller fédéral sortant ne soit pas réélu (cela ne s'est en tout cas encore jamais vu durant ce siècle). Le principe de l'élection individuelle de chaque membre du Conseil fédéral, déjà prévu par le Directoire français, a permis d'avoir une continuité de notre Gouvernement depuis 1848. A aucun moment de l'Histoire suisse, le Conseil fédéral n'a été complètement renouvelé.

Une autre modification importante concerne les ministres. En effet, un Directoire peut être conçu de différentes manières. Celui de nos voisins français, par exemple, se limitait à la délibération et aux décisions concernant des propositions faites par les ministres

directement responsables devant ledit Directoire. Le modèle suisse ne connaît pas les ministres. En effet, le Conseil fédéral exerce, en tant que Collège, la fonction de chef d'Etat, celle de Cabinet, de Premier ministre et de Conseil d'Etat en tant que dernière instance jugeant les recours administratifs. Au lieu de s'entourer de directeurs fonctionnaires de départements ou de ministres responsables de différents secteurs, les membres du Conseil fédéral sont en même temps ministres responsables de la direction d'un département. En effet, il n'y a aucune proposition ou décision du Conseil fédéral qui ne soit pas proposée ou exécutée sous la responsabilité d'un des membres du Collège. La seule exception faite à cette règle est celle de l'Ecole polytechnique qui, d'après la loi de 1854, est soumise au Conseil fédéral en tant que collègue. Mais en pratique, les propositions de l'école sont toujours soumises au Conseil fédéral par le chef du Département de l'Intérieur (le Président de l'école n'a jamais assisté aux délibérations du Conseil fédéral).

En effet, l'article 42 de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale prévoit que toutes les affaires qui ne sont pas du ressort du Conseil fédéral en tant que collègue sont réparties dans les différents départements. Le Conseil fédéral peut, dans le cadre de ses séances, faire venir des experts. Mais aucune institution n'a le droit de faire directement des propositions au Collège. Les propositions doivent être reprises par un membre du Conseil. En pratique, il arrive très rarement que le Conseil fédéral invite des experts dans sa séance et, s'il le fait, il sépare la partie des délibérations en présence des experts, de celle des décisions qui sont prises sans eux (Christian Furrer, *Bundesrat und Bundesverwaltung*, Berne, 1986, p. 111).

II. — CONCEPTION ET FONCTION DU CONSEIL FÉDÉRAL

Le Conseil fédéral représente en Suisse l'exécutif sur le plan fédéral. Il se compose de sept membres. Chaque membre du Conseil est élu indépendamment par le Parlement pour une période de quatre ans. Le choix des parlementaires est limité, en ce sens que la Constitution interdit que le Conseil fédéral soit composé simultanément de plus d'un ressortissant d'un même canton. De plus, la tradition veut que la minorité latine (française et italienne) ait toujours au moins deux représentants parmi les sept conseillers fédéraux, et que les grands cantons tels que ceux de Zurich, Vaud et même Berne soient en principe représentés dans notre Gouvernement.

A la fin d'une période législative (quatre ans), les Conseillers(ères)

fédéraux(ales) sont soumis(es) à une réélection par le Parlement. Contrairement à ce qui se passe dans les autres pays, le Parlement réélit en général les membres du Conseil fédéral. Jusqu'à présent, deux fois seulement le Parlement n'a pas réélu un membre du Conseil fédéral. Ce principe de la réélection normale du Conseil fédéral a pour conséquence une grande stabilité politique de la Suisse. De plus, il garantit dans une large mesure la continuité de la politique suisse. Pour quelles raisons ? Etant donné que le Conseil fédéral ne quitte jamais ses fonctions en tant que corps collégial, mais bien plutôt que chaque membre se retire indépendamment de ses pairs, une nouvelle élection n'a lieu que pour un, deux, trois, voire quatre membres du Conseil fédéral en vue de remplacer les membres sortants. C'est pour cette raison qu'il n'y a jamais de revirement total du collège. On peut donc dire sans exagérer que c'est une continuité totale qui préside depuis le premier Conseil fédéral mis sur pied en 1848 jusqu'à aujourd'hui, puisque jamais le Conseil fédéral n'a été remplacé dans son ensemble.

1 / *Fonctions exécutives*

Le Conseil fédéral a, d'après l'article 102 chiffre 5 de la Constitution, la fonction exécutive traditionnelle. Il exécute donc les lois et les arrêtés de la Confédération ainsi que les jugements du tribunal fédéral. Le Conseil fédéral est donc responsable non seulement de la politique du Gouvernement comme c'est le cas dans un Gouvernement de Cabinet, mais surtout de l'exécution des lois et des ordonnances, qui appartient traditionnellement à un ministère, c'est-à-dire à l'administration.

2 / *Pouvoir judiciaire*

Son pouvoir judiciaire est étroitement lié à son pouvoir administratif. D'après le chiffre 2, le Conseil fédéral veille à l'observation de la Constitution, des lois et des arrêtés de la Confédération ainsi que des prescriptions des concordats fédéraux. Il prend de son propre chef ou sur plainte les mesures nécessaires pour les faire observer lorsque le recours au tribunal fédéral à teneur de l'article 113 n'est pas ouvert. Le Conseil est donc aussi l'autorité suprême qui décide de tous les recours qui ne peuvent pas être portés devant le tribunal fédéral. Il est instance de recours finale, dont le prononcé n'est lui-même sujet à recours que dans des cas exceptionnels, et seulement auprès de l'Assemblée fédérale.

3 / *Fonctions de chef d'Etat*

Le Conseil fédéral exerce aussi des fonctions de chef d'Etat. Dans ce domaine, il est notamment responsable de la politique en matière d'affaires étrangères, ratifie les traités internationaux, représente la Suisse à l'extérieur et veille aux intérêts de la Confédération au-dehors, et il est en général chargé des relations extérieures. La politique étrangère a toujours été du ressort du monarque et plus tard du chef d'Etat. C'est une des prérogatives du Président des Etats-Unis et de celui de la République française. Dans les autres Etats, la politique étrangère est normalement confiée au Premier ministre qui la partage avec son ministre des affaires étrangères. En Suisse, la politique en matière d'affaires étrangères relève du Conseil fédéral et, au sein de celui-ci, du Chef du Département des Affaires étrangères.

4 / *Chef de l'armée*

Le Conseil fédéral est le chef de l'Armée suisse en temps de paix. En temps de guerre, l'Assemblée fédérale nomme un Général et lui confie la tâche de défendre l'indépendance du pays. Dans un tel cas, il y a un conflit latent entre l'armée — c'est-à-dire le Général — et le Conseil fédéral, conflit qui a posé de nombreux problèmes durant la guerre franco-allemande de 1870, ainsi que durant les première et seconde guerres mondiales. D'une part le Général est nommé par l'Assemblée fédérale, mais il est en même temps soumis au Conseil fédéral qui peut lui donner des directives. D'autre part, les relations qu'il doit avoir avec le chef du département militaire ne sont pas claires. En tant que chef de l'armée, le Conseil fédéral peut, en cas d'urgence, lever les troupes nécessaires au maintien de l'ordre interne ou de l'indépendance vis-à-vis de l'extérieur. Il doit néanmoins en informer par la suite l'Assemblée fédérale et sa décision doit être ratifiée par celle-ci.

5 / *Maintien de l'ordre*

Le Conseil fédéral veille à l'observation de la Constitution, des lois et des arrêtés de la Confédération, etc. Il a donc des compétences similaires à celles du Président de la République française qui puise ses attributions dans l'article 5 de la Constitution de 1958, lequel prévoit : « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. » C'est cet article qui constitue le fondement des pouvoirs que

détient le Président de la République en matière de force de frappe. Le Conseil fédéral exerce ainsi une autorité d'ordre public d'après les chiffres 8 à 10 du même article 102 de la Constitution.

6 / Influence sur la politique générale

Le Conseil fédéral exerce aussi un pouvoir politique important. D'après le chiffre premier de l'article 102 de la Constitution fédérale, il dirige les affaires fédérales conformément aux lois et arrêtés de la Confédération, fait un rapport à l'Assemblée fédérale sur la situation générale de notre pays et soumet à son attention les mesures qu'il croit utiles à l'accroissement de la prospérité commune. Il est donc aussi l'organe responsable de la gestion politique et du développement du pays, comme c'est le cas à l'étranger pour le conseil des ministres.

III. — PRINCIPE DE COLLÉGIALITÉ ET RESPONSABILITÉS DU CONSEIL FÉDÉRAL

1 / Principe de la collégialité du Conseil fédéral

Le principe de la collégialité du Conseil fédéral suisse est certainement unique au monde. Qu'est-ce que cela signifie dans la réalité politique ? Tout d'abord, il faut rappeler que les sept membres du Conseil d'Etat fédéral sont nommés indépendamment par l'Assemblée fédérale. Il n'y a donc pas un collège de ministres nommés par le Premier ministre ou, sur proposition de ce dernier, par le chef d'Etat.

Ensuite, depuis 1959, année où la « formule magique » a vu le jour, le Conseil fédéral se compose de membres des quatre plus grands partis helvétiques. Ainsi, les points de vue politiques nationaux et régionaux les plus importants de notre pays sont représentés au Gouvernement. Ceci a pour conséquence que le collège doit toujours rechercher, quelquefois avec difficulté, un consensus, contrairement par exemple au ministre des finances qui a un pouvoir de veto en Allemagne ou au Premier ministre qui décide de la politique générale en Grande-Bretagne et en France ; le Conseil fédéral ne peut prendre de décisions que par le consensus de ses sept membres ou grâce à une majorité de quatre d'entre eux. Chaque conseiller fédéral doit donc toujours rechercher l'approbation de ses propositions par ses collègues.

Comme ceux-ci sont totalement indépendants à son égard, et que de plus l'approbation est obtenue à la majorité, ils ont un pouvoir de décision autonome par rapport à celui qui demande l'approbation. D'ailleurs, il arrive quelquefois que le Conseil fédéral se prononce contre une proposition. Et même, dans un tel cas, le conseiller désapprouvé est tenu de défendre la position du collègue fédéral à l'extérieur.

De plus, il ne faut pas perdre de vue que le président de la Confédération n'a que le pouvoir de diriger les séances. Il ne peut, par exemple, exercer un pouvoir de directives sur ses collègues. Le fait qu'il change chaque année entraîne une limitation supplémentaire de son pouvoir.

Est-il possible qu'un tel organe puisse fonctionner ? Le Conseil fédéral doit en effet prendre des centaines de décisions durant un an. Comment peut-il les prendre par consensus ? Ne doit-il pas siéger en permanence ?

L'administration fédérale et le Conseil fédéral ont développé un système de procédure qui est probablement unique, celui des « rapports conjoints ». Comment fonctionne-t-il ? Si un membre du Conseil fédéral entend faire une proposition au Conseil, il doit tout d'abord l'envoyer aux autres Départements. Ces derniers ont ainsi la possibilité de formuler leurs remarques par écrit. Si par exemple, il s'avère qu'il y a accord, le Conseil peut sans longues discussions approuver en séance la proposition. Grâce à un tel système, il est possible de maintenir l'efficacité du collège et de ne prévoir des séances qu'une fois par semaine.

Cependant, le principe de la collégialité n'est pas maintenu à tous points de vue. Le Conseil fédéral n'est pas le gestionnaire de l'administration en tant que collège. En effet, les affaires administratives sont réparties, conformément au nombre des conseillers fédéraux, dans les sept différents départements. Cela a pour conséquence que chaque membre du Conseil fédéral exerce simultanément les fonctions de membre du Conseil et de chef d'un département. Il est responsable de la direction de son département et soumet au Conseil fédéral toutes les propositions qui doivent être approuvées par le collège dans son ensemble. En tant que chef de son département, il représente le Conseil fédéral auprès du Parlement. Les propositions du Conseil fédéral, c'est-à-dire les lois et propositions budgétaires, sont en effet toujours défendues et discutées au Parlement par le chef du département concerné.

2 / Responsabilités du Conseil fédéral

Le Premier ministre est normalement responsable envers le chef d'Etat ou du Parlement. Le chef d'Etat ou le Parlement peuvent, à l'aide d'un vote de défiance, destituer le chef du Gouvernement. Tel n'est pas le cas en Suisse. Durant la période de fonction de quatre ans d'un Conseil fédéral, le Parlement ne peut en aucun cas en modifier la composition. Le Conseil fédéral est naturellement responsable auprès du Parlement, mais cette responsabilité politique est limitée puisque le Parlement ne peut limoger un membre de cet organe. Etant donné que ses décisions ne sont pas non plus soumises à recours auprès du tribunal fédéral, le Conseil fédéral exerce un pouvoir d'une très grande indépendance en qualité d'organe collégial.

Certes il y a eu en Suisse quelques affaires politiques importantes dans lesquelles le Conseil fédéral a perdu une votation devant le peuple. Quelques conseillers fédéraux se sont même retirés après ces différentes défaites. Ces retraites n'ont cependant jamais été comprises par le peuple qui considère qu'il faut séparer la politique de la personne. Si une personne n'a pas de chance en politique, elle ne doit pas obligatoirement se retirer du Gouvernement.

Etant donné que chaque conseiller fédéral ne dépend pas d'une majorité du Parlement, il devient par conséquent assez indépendant du parti duquel il est issu. Cette indépendance a plusieurs raisons. D'abord, un conseiller fédéral n'est jamais élu ou réélu par les seuls votes de son parti, mais il a toujours besoin du soutien d'autres partis pour son élection et sa réélection. On attend donc du conseiller fédéral une politique indépendante de son propre parti. Le conseiller fédéral n'est par conséquent jamais le chef de son parti comme c'est le cas pour le Premier ministre en Grande-Bretagne ou le chancelier en Allemagne fédérale.

Considérant que les lois adoptées par le Parlement sont soumises au référendum et que le peuple décide de façon souveraine des propositions du Parlement ou du Conseil fédéral et même des partis, la politique du Conseil fédéral vis-à-vis du précité est assez indépendante. Il doit bien entendu rechercher la majorité du Parlement pour faire passer ses lois, mais il ne peut faire fi de la vision de la situation qu'a le peuple, puisqu'il ne peut savoir d'avance si sa loi sera ou non soumise un jour à référendum.

IV. — RAPPORTS ENTRE LE CONSEIL FÉDÉRAL ET LE PARLEMENT

En dernier lieu, nous allons aborder, d'une part le problème des rapports entre le Conseil fédéral et le Parlement, et de l'autre la question des fonctions de chef d'Etat exercées par le Parlement.

Le Conseil fédéral propose des lois au Parlement. De plus, les membres du Conseil fédéral — qui ne peuvent simultanément être membres du Parlement — ont un droit d'initiative au sein du Parlement et de ses commissions. Presque toutes les lois émanent donc du Conseil fédéral. Ainsi, la charge parlementaire de chaque membre du Conseil fédéral est considérable. Il propose les lois au Parlement. Il les discute et les défend dans les commissions parlementaires, devant le Parlement, et surtout devant le peuple dans le cadre du référendum.

Le Parlement peut, quant à lui, exercer une certaine influence sur le Conseil fédéral. Il a le contrôle de la gestion et peut notamment, par le biais de motions parlementaires, obliger le Conseil fédéral à préparer de nouvelles lois ou à adopter de nouvelles ordonnances. Par le système des questions et interpellations parlementaires, le Conseil fédéral peut être amené à justifier dans une certaine mesure les prises de position de ses départements. Du point de vue juridique, le Parlement dispose d'importants moyens pour contrôler, et le Conseil fédéral, et l'administration. Ces possibilités du Parlement se sont même développées au cours de ces dernières années. En revanche, pratiquement, il convient d'observer que les parlementaires ne peuvent exercer leurs droits, ainsi d'ailleurs que leurs fonctions, que dans une mesure très limitée puisqu'ils ne disposent que de très peu de moyens pour les faire valoir. Ils n'ont en effet ni collaborateur politique ni secrétaire à leur disposition, contrairement à leurs collègues des autres pays voisins. Ils n'ont de même qu'un temps limité à leur disposition en qualité de parlementaires de milice.

V. — COMPÉTENCES LÉGISLATIVES DU CONSEIL FÉDÉRAL

Les compétences du Conseil fédéral dans le domaine législatif ont énormément augmenté ces dernières années. Il faut relever à ce sujet que la Suisse ne connaît pas de juridiction constitutionnelle ayant la compétence de contrôler les lois fédérales. Le Tribunal fédéral ne peut donc pas revoir une loi fédérale déléguant trop de compétences au Conseil fédéral. Cela n'est pas la seule raison pour laquelle le législateur suisse délègue beaucoup de compétences législatives au

Conseil fédéral. Le fait que la Suisse connaît un Parlement de milice qui ne se réunit que quatre fois par année et que les lois fédérales sont toujours soumises à référendum facultatif a pour conséquence que la procédure législative helvétique est très lourde et très longue. Jusqu'à ce qu'une nouvelle loi puisse être adoptée et entrer en vigueur, la procédure dure normalement de trois à cinq ou six ans.

De par ces inconvénients, le législateur est pratiquement obligé de donner beaucoup de compétences législatives au Conseil fédéral afin de garantir la flexibilité et l'adaptation des lois aux nécessités du développement économique et social. Le Conseil fédéral est en pratique un petit Parlement puisqu'il décide d'une façon collégiale à la majorité et en général à l'unanimité. Puisque le Conseil fédéral se compose de représentants de tous les partis importants de notre pays, son pouvoir législatif ne peut être comparé à celui d'un Cabinet de ministres ou d'un Premier ministre, ne représentant que la majorité de la coalition des partis au pouvoir.

Il faut d'autre part noter que la Suisse suit dans le cadre de sa juridiction administrative la dogmatique allemande, c'est-à-dire que chaque acte administratif doit avoir une base légale. Cette dernière doit finalement trouver ses sources dans une loi formelle adoptée par le Parlement et soumise au référendum facultatif. Bien que cette loi soit la plupart du temps très générale et ouverte, une loi-cadre doit toujours être là pour justifier une action administrative. Contrairement à la Constitution française qui prévoit la possibilité de gouverner par décrets, celle de notre pays part toujours de l'idée que le législateur principal est l'Assemblée fédérale, et que le Conseil fédéral ne peut pas avoir un pouvoir législatif originaire, mais dépendant uniquement des lois du Parlement. Pour cette raison, la législation autonome par décrets-lois ne s'est en général pas développée en Suisse.

La Constitution suisse ne connaît pas les pleins pouvoirs du Conseil fédéral. Durant les deux guerres mondiales, l'Assemblée fédérale a donné les pleins pouvoirs au Conseil fédéral sans base constitutionnelle. Le consensus général de la population était toutefois tel que l'action du Parlement n'a pas été contestée. La Suisse est donc toujours opposée à une base constitutionnelle pouvant donner à un organe quelconque de la Confédération le droit de légiférer ou d'agir sur la base des pleins pouvoirs. Pour éviter de tels développements anticonstitutionnels, le peuple a adopté après la deuxième guerre mondiale une modification de la Constitution prévoyant une procédure limitée pour une législation urgente. D'après cette procédure, le Parlement peut, s'il y a urgence, faire exceptionnellement

entrer en vigueur une loi, aussi anticonstitutionnelle qu'elle soit, avant que le peuple ait tranché à son propos. La question doit néanmoins être soumise au peuple dans un délai d'un an, celui-là ayant le droit de décision finale par voie de référendum obligatoire. Cette procédure de la législation d'urgence permet finalement toujours au peuple de décider même de l'entrée en vigueur de lois anticonstitutionnelles.

Cette procédure de législation anticonstitutionnelle a été notamment appliquée par le Parlement durant les années soixante à septante. Il s'agissait là d'adopter des lois permettant une intervention économique du Gouvernement, afin d'éviter un développement non souhaitable de la conjoncture.

Ni le Conseil fédéral, ni l'Assemblée fédérale n'ont un pouvoir dit « de crise ». La Constitution ne connaît pas non plus un état de nécessité. La doctrine constitutionnelle suisse se base sur l'idée que lorsqu'une nécessité absolue se présente, il doit aussi se faire un consensus général de la population. Dans une telle situation, l'Assemblée fédérale peut sans problèmes politiques conférer au Conseil fédéral les pleins pouvoirs, sans base constitutionnelle.

VI. — LÉGITIMITÉ ET CONTRÔLE DU CONSEIL FÉDÉRAL

Il faut noter à ce sujet que le Conseil fédéral jouit d'une grande légitimité au sein de la population et des milieux politiques suisses. Les membres du Conseil fédéral ne sont pas considérés comme les représentants d'un parti, mais bien plutôt comme des hommes d'Etat qui se doivent de défendre dans tous les cas l'intérêt public. Les conseillers fédéraux sont pour cette raison assez souvent critiqués mais presque jamais contestés. Cela apparaît aussi dans la procédure d'élection du Conseil fédéral. Les politiciens les plus populaires n'ont normalement aucune chance de devenir membres du Conseil fédéral. Le Parlement choisit plutôt des personnalités intègres et intelligentes qui ont la possibilité de trouver un consensus parmi les différentes tendances politiques. Ce devrait être des personnalités aptes à collaborer dans le cadre d'un collège, et prêtes à se soumettre à une majorité à laquelle elles n'appartiennent pas.

1 / Contrôles parlementaires

Il y a certes un important contrôle parlementaire, qui intervient par le contrôle des finances et la rédaction de rapports de gestion, mais il est limité puisque le Conseil fédéral ne dépend pas d'un vote

de confiance du Parlement. Ce dernier n'a pas la possibilité de changer le Gouvernement. Les conseillers fédéraux sont soumis à un vote individuel tous les quatre ans, mais la pratique suisse veut que normalement les conseillers fédéraux soient toujours réélus. Cela n'empêche pas que le contrôle parlementaire, et notamment la critique à l'égard de l'administration, puisse avoir énormément de conséquences et être assez efficace.

2 / Contrôles juridictionnels

Les contrôles juridictionnels ont certainement augmenté dans les années soixante, mais il faut dire qu'en Suisse, contrairement à nos voisins, nous ne connaissons pratiquement pas de juridiction administrative vis-à-vis des décisions du Conseil fédéral. Celles-ci sont au-dessus de tout soupçon. De ce point de vue, le système juridictionnel suisse reflète le fait que le Conseil fédéral n'est pas seulement le Gouvernement, mais aussi le Chef d'Etat qui ne se laisse pas contrôler par une quelconque juridiction administrative.

3 / Autres moyens de contrôles institutionnalisés

Les autres moyens importants de contrôle institutionnalisés sont notamment le contrôle intra-organique, c'est-à-dire le devoir d'un Gouvernement de préparer ses décisions sur une base collégiale. Les sept conseillers fédéraux se « contrôlent » en effet l'un l'autre. Ils doivent eux-mêmes trouver un consensus avec la collaboration de l'administration. La plupart des décisions du Conseil fédéral se préparent donc sur la base de dossiers préparés conjointement entre les différents départements du Gouvernement. Toute décision prise par cet organe est bien de ce fait un consensus de l'administration en général. Les hauts fonctionnaires qui composent cette dernière ne changeant pas à chaque élection du nouveau chef de leur département respectif, la stabilité ainsi créée permet d'influencer le Conseil fédéral dont les membres changent de façon plus rapide que cela n'est le cas pour leurs subordonnés, mais restent beaucoup plus longtemps au Gouvernement que les ministres ou premiers ministres chez nos voisins.

Il est difficile de généraliser les avantages et les inconvénients du Directoire qui s'est énormément renforcé ces dernières années. Il répond à une nécessité de notre société complexe et interdépendante, imposant à l'Etat des tâches toujours plus lourdes. Il semble qu'en Suisse, un contrôle efficace de l'exécutif par la voie des droits poli-

tiques n'est presque plus possible. Il faut pour cette raison demander que s'installe, à côté du contrôle politique, une surveillance plus efficace de la juridiction administrative. Il faudra notamment que le Conseil fédéral soit aussi soumis à un contrôle juridictionnel comme c'est le cas dans les autres pays démocratiques. Il est de plus indispensable que les pays utilisant le système administratif français essaient d'adopter des remèdes anglo-saxons pour le système du tribunal administratif. Il faut que les citoyens aient aussi la possibilité de demander une activité concrète à l'administration, effectuée par voie juridictionnelle, et non seulement la cassation d'un acte administratif.

Le fait que l'Etat a en général de plus en plus de pouvoirs demandera de la part des constitutionnalistes une décentralisation, sur différents organes et institutions, des décisions politiques. A part le Parlement et l'exécutif, il faudra que le tribunal administratif ait un plus grand pouvoir de décision. On pourrait ainsi éviter le développement d'une démocratie totalitaire qui se cristallise finalement dans la légitimation de l'exécutif.

J'ai déjà souligné le fait qu'à mon avis, il faudrait renforcer l'institution de la juridiction administrative pour établir un meilleur contrôle de l'exécutif. La tradition démocratique suisse veut qu'on essaie aussi de renforcer dans ce pays les droits politiques sur le plan fédéral, en introduisant de nouvelles formes de référendums (référendum financier, administratif, par exemple dans le domaine des autorisations d'établissement d'une entreprise nucléaire). Ces différentes tendances n'ont pas eu pour effet de limiter véritablement le pouvoir de l'exécutif. De plus, pratiquement aucune nouvelle initiative n'a été adoptée par le peuple. C'est pour cela qu'il ne faudra pas se borner au développement des institutions démocratiques et politiques, mais aussi essayer de renforcer le contrôle administratif.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

- Akeret (E.), *Regierung und Regierungsform der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Thèse, Zurich, 1941.
- Aubert (J.-F.), *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. I et II, Neuchâtel, 1967 ; supplément, Neuchâtel, 1982.
- Burckhardt (W.), *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 23. Mai 1874*, 3^e éd., Berne, 1931.
- Buser (W.), *Der Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft*, Mélanges Eichenberger, 1982, p. 683 s.

- Décosterd (R.), *L'administration fédérale*, Thèse, Lausanne, 1959.
Fleiner-Gerster (Th.), *Théorie générale de l'Etat*, Paris, 1986.
Fleiner-Gerster (Th.), *Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts*, 2^e éd., Zurich, 1980.
Furrer (Ch.), *Bundesrat und Bundesverwaltung*, Berne, 1986.
Grisel (A.), *Traité de Droit administratif*, 2 vol., 2^e éd., Neuchâtel, 1985.
Haefelin (U.), Haller (W.), *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich, 1984.
Hangartner (Y.), *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*; vol. I : *Organisation*, Zurich, 1980, vol. II : *Grundrechte*, Zurich, 1982.
Knapp (B.), *Traité de Droit administratif*, Genève, 1982.
Vollenweider (J.), *Die Organisationsgewalt im schweizerischen Bundesstaatsrecht*, Thèse, Zurich, 1954.

RÉSUMÉ. — *Dans son exposé consacré au Conseil fédéral suisse, le Pr Thomas Fleiner-Gerster rappelle les origines françaises du Directoire helvétique et décrit l'organisation et les fonctions de ce Collège qui préside aux destinées de la Confédération.*