

FRANÇOIS COUCHEPIN

*Coordination des actes  
d'un gouvernement collégial*

DESCRIPTION DU SYSTÈME COLLÉGIAL SUISSE

Nous allons tenter une approche concrète des problèmes de coordination d'un gouvernement collégial à la lumière de l'expérience suisse plutôt que de nous livrer à une étude théorique ou doctrinale du sujet. Préalablement, qu'il nous soit permis un court rappel du système politique de la Suisse.

Le Gouvernement suisse (1) est composé de 7 ministres appelés « conseillers fédéraux » qui ont la double tâche de diriger leur ministère, « département », et de participer à l'élaboration des décisions prises par le Gouvernement collégial. Cette tâche gouvernementale pose, en Suisse, un problème particulier du fait que ce Gouvernement n'est pas emmené par un Premier ministre et qu'il n'est pas élu sur la base d'un programme politique défini. Enfin, le Gouvernement peut essuyer des revers politiques aussi bien devant le Parlement que devant le peuple souverain : il n'en est pas remis en cause pour autant, en tant que Gouvernement. La question de confiance n'existe pas en Suisse (2).

(1) Actuellement constitué de deux conseillers fédéraux démocrates-chrétiens, deux radicaux, deux socialistes et d'un conseiller fédéral de l'Union démocratique du centre.

(2) Lorsque des projets de lois établis et défendus par le Gouvernement ont échoué devant le Parlement ou le peuple, la question du changement de Gouvernement ou de conseiller fédéral ne s'est jamais posée. Bien plus, lorsque, une fois, un conseiller fédéral a démissionné après un vote négatif sur un projet de son département, cette attitude a été jugée malvenue dans certains milieux.

Le Gouvernement suisse est, comme celui des 23 cantons, un Gouvernement collégial : il s'agit donc d'un collège dont les membres sont égaux dans leurs droits, discutent tous les problèmes soumis à la compétence du Gouvernement et prennent leurs décisions à huis clos de telle sorte qu'elles deviennent, quels qu'aient été les votes individuels, celles du Gouvernement tout entier. Ni les procès-verbaux des séances, ni les dossiers destinés à préparer les décisions ne doivent permettre d'identifier les positions prises par chaque magistrat au sein du Gouvernement : une fois la décision prise, elle devient celle de tout le Gouvernement et par conséquent celle de tous les conseillers fédéraux.

Le Parlement, siégeant en Chambres réunies (Conseil national et Conseil des Etats) élit les membres du Gouvernement indépendamment les uns des autres pour une période administrative de quatre ans qui coïncide avec la législature du Conseil national. Est éligible, tout citoyen suisse laïque et ayant le droit de voter (20 ans). Cela ne signifie pas que la durée du Gouvernement soit restreinte à quatre ans. Comme il n'existe aucune limite à la rééligibilité des membres du Conseil fédéral, ceux-ci sont pratiquement réélus aussi souvent qu'ils le souhaitent. Ne démissionnant en principe pas s'ils sont en désaccord avec les Chambres fédérales ou s'ils subissent un échec lors d'une votation populaire, ils ne se retirent que pour des raisons d'âge, de santé ou pour des motifs personnels. Les postes devenus vacants en cours de législature sont repourvus pour la fin de la période.

La responsabilité partagée et la stabilité de la fonction induisent la quasi-impossibilité — de fait — d'exiger d'un conseiller fédéral qu'il rende son mandat pour des raisons politiques. La seule sanction possible contre un conseiller fédéral consiste à ne pas le réélire à la fin de la législature ou à lui donner moins de voix qu'à ses collègues (3). En outre, lors de l'examen annuel de la gestion du Gouvernement, des critiques peuvent être adressées aux conseillers fédéraux.

Le Gouvernement n'est pas élu sur la base d'un programme politique commun : les conseillers sont choisis en fonction de leurs attaches à l'un des principaux partis représentés au Parlement, de leur langue maternelle, de leur « nationalité cantonale », de leur religion et, naturellement, de leurs compétences. Le Gouvernement nouvellement élu ou réélu élabore toutefois un document qui expose

(3) Depuis 1848, deux conseillers fédéraux n'ont pas été réélus bien qu'ils aient fait acte de candidature.

de manière générale des principes et des intentions qui guideront l'activité gouvernementale durant la législature ; il s'agit des grandes lignes de la politique gouvernementale. Celles-ci ne constituent pas un programme gouvernemental arrêté ou négocié entre le Parlement (ou les partis politiques) et le Conseil fédéral mais un acte unilatéral de planification du Gouvernement.

Un tel système ne peut subsister que si les membres du Gouvernement appliquent strictement, les uns envers les autres, une grande loyauté. Cela ne veut pas dire que les conseillers fédéraux sont ainsi condamnés à accepter sans discussions les projets que leur soumettent leurs collègues, mais qu'ils s'engagent résolument dans la défense publique des décisions prises par le collège, même contre leur gré.

L'égalité des droits des conseillers fédéraux exclut, en outre, la nomination d'un président investi de pouvoirs exorbitants. Aux termes de la loi sur l'organisation de l'administration, le président de la Confédération est responsable de la direction du collège. Cela ne signifie cependant pas qu'il a sous ses ordres une équipe gouvernementale puisqu'il n'a aucune influence sur le choix des membres du Conseil fédéral et qu'il ne peut leur donner aucune instruction. En plus de ses attributions de représentation, il prépare les séances, contrôle le fonctionnement rapide et efficace du Gouvernement et en cas d'urgence, il peut prendre des mesures provisionnelles qu'il devra faire ratifier par le Conseil lors d'une séance ultérieure. Le président de la Confédération — et le vice-président du Conseil fédéral — sont élus par le Parlement en décembre de chaque année, pour une période d'un an, selon un ordre de succession défini par l'ancienneté de fonction (règle de fait).

Comme nous l'avons vu, les conseillers fédéraux, outre leur appartenance au collège gouvernemental, sont encore les chefs de leur département. C'est le Conseil fédéral qui, au début de chaque période administrative ou après un renouvellement partiel, répartit les différents départements entre ses membres. Cette règle est toutefois tempérée par la pratique, récemment battue en brèche, selon laquelle un conseiller fédéral ne change de département que s'il le souhaite.

#### LA COORDINATION DES ACTES DU GOUVERNEMENT

Cette très brève description du système collégial suisse et de la très grande autonomie dont jouissent les membres de ce collège dans le cadre de leur département respectif, montre à quel point une

coordination est nécessaire. Elle l'est d'autant plus que la division des compétences au sein de l'administration peut exiger que différents offices appartenant à plusieurs départements soient impliqués dans la préparation de certains projets. Comme la constitution donne de très larges droits aux citoyens dans le domaine de l'élaboration des lois, la coordination doit également tenter d'insérer les éléments d'un consensus populaire dans la procédure préparatoire des actes gouvernementaux.

L'ensemble de ces contraintes a conduit à fixer certaines règles de procédure, souvent lourdes et exigeantes quant au temps de préparation, sur la manière de créer le consensus pour permettre, en fin de compte, au Gouvernement de trouver une solution qui puisse être acceptée par les principaux partis politiques, les milieux économiques, les autres cercles intéressés et, finalement par l'ensemble — à tout le moins la majorité — de la population : c'est le fameux compromis suisse.

#### PROCÉDURE

La procédure est double : d'une part, elle tend à concilier les avis des différents offices intéressés de l'administration et — politiquement — des membres du Gouvernement sur un projet donné. D'autre part, elle doit permettre d'obtenir le consensus le plus large possible des milieux intéressés.

La consultation interne à l'administration est ouverte sur un avant-projet élaboré par la division compétente ou par une commission d'experts mandatée à cet effet par le département intéressé. Il s'agit donc de consulter les autres offices de l'administration à l'intérieur du département et dans les autres « ministères ». Une très grande liberté d'expression est accordée à ces offices qui peuvent apporter toutes sortes de propositions de modifications à ce stade de la procédure. La plupart des départements laissent leurs offices répondre très librement sur les points techniques. Certains souhaitent que, lorsque le projet touche des problèmes de portée politique particulière, la réponse soit soumise à ce stade déjà au chef du département.

En cas de divergences de vues entre les divers offices, les responsables tentent de trouver une solution de compromis et, à ce défaut, l'office auteur de la proposition fera figurer les divergences qui subsistent dans la proposition finale. Après liquidation des divergences, l'office auteur établit une synthèse des résultats de cette

consultation, corrige le projet en conséquence et prépare une proposition explicative à l'intention du Gouvernement.

La proposition signée par le conseiller fédéral compétent tend soit à une décision du Gouvernement qui prendra directement l'arrêté proposé (pour les affaires de peu d'importance, les décisions d'espèces, les décisions administratives, les jugements des causes relevant de la compétence du Conseil fédéral, etc.), soit à l'autorisation d'ouvrir une procédure de consultation générale sur le projet (pour les dispositions normatives : projets de modifications constitutionnelles, projets de lois, d'ordonnances générales d'application, etc.).

Dans les deux cas, la préparation de la décision gouvernementale suivra la même procédure :

Le dossier est transmis à la Chancellerie fédérale dont le rôle est, entre autres, celui de secrétariat général du Gouvernement. La Chancellerie fédérale ouvre la procédure dite de corapport auprès des départements : il s'agit à ce niveau, non plus de réunir les remarques d'ordre technique, mais l'avis politique des membres du Gouvernement. Cet avis est donné par écrit confidentiel. Il arrive cependant que certains points spécifiques, dont la particularité avait échappé aux spécialistes au cours des travaux préparatoires, soient mis en évidence par les chefs de département. Les corapports, signés par les conseillers fédéraux, sont distribués à tous les membres du Gouvernement. Après un nouvel échange d'écriture éventuel, l'objet est mis à l'ordre du jour de la séance du Conseil fédéral pour décision.

Si l'affaire ressortit à la première catégorie citée (affaires n'exigeant pas la consultation générale), la décision est définitivement prise ; elle est publiée et devient exécutoire.

Si en revanche, l'affaire est d'un niveau supérieur, la consultation générale est ouverte auprès des cantons, des partis politiques, des organisations et autres groupements intéressés. La consultation porte sur les intentions législatives, les moyens d'atteindre les objectifs fixés et offre parfois le choix entre diverses variantes. La division compétente rassemble les résultats de la consultation et en informe le Conseil fédéral par l'intermédiaire du département responsable.

La récapitulation des résultats de la consultation est publiée. Une nouvelle synthèse des diverses propositions est élaborée et l'objet est, enfin, soumis au Gouvernement pour décision.

Le projet ainsi mis au net est renvoyé à la Chancellerie fédérale qui ouvre une nouvelle procédure de corapport entre les départements. Puis le Gouvernement décide.

Le Conseil fédéral siège, en principe, une fois par semaine.

L'ordre du jour des séances porte en moyenne une cinquantaine

d'objets par semaine. Les affaires les plus courantes sont appelées par groupes départementaux, les autres, notamment toutes les affaires qui seront soumises au Parlement, sont appelées et mises en discussion séparément. Le Gouvernement décide et tranche en cas de désaccords entre les départements, lorsque ces divergences n'ont pas été résolues durant l'échange préalable des corapports écrits.

Suivant les sensibilités présidentielles, la décision est prise sans longues discussions par un vote majoritaire ou au contraire, le président investissant toute son influence, la décision résulte d'un nouveau compromis longuement négocié entre les conseillers fédéraux. L'importance de l'attitude du président est donc considérable. Il est en effet plus facile aux membres du Gouvernement de jouer le jeu de la collégialité sur des décisions réellement prises à l'unanimité plutôt que sur des décisions majoritaires, d'autant plus que l'on risque, en cas de votes, de trouver les mêmes majorités et minorités ce qui à la longue ne manquerait pas de créer un fossé au sein du collège. Du souci de conciliation du Président dépend donc l'épanouissement et, peut-être, la survie du système de la collégialité gouvernementale.

A ce sujet, l'accord intervenu en 1959 entre les Partis radical, démocrate-chrétien, socialiste et l'Union démocratique du centre, établissant ce que l'on a appelé la formule magique (2 rad. ; 2 PDC ; 2 soc. ; 1 UDC) suppose impérativement que les conseillers fédéraux recherchent constamment des solutions négociées aux problèmes posés (4). A défaut de poursuivre cette volonté de dialogue et de consensus au sein du Gouvernement, le principe de la collégialité pourrait être remis en cause de même que la règle de fait de la représentation quasi proportionnelle des grands partis suisses au sein du Gouvernement. Un tel bouleversement non assorti de changements des forces politiques en présence au Parlement poserait des problèmes vitaux pour la démocratie helvétique.

#### AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DU SYSTÈME

Les caractéristiques de stabilité, de continuité, de proportionnalité et de consensus nécessaires du Gouvernement collégial suisse

(4) La composition du Conseil fédéral a été, depuis 1848, la suivante : R = radical ; C = conservateur/démocrate-chrétien ; S = socialiste ; UDC = Union démocratique du centre.

1848-1891 : 7 R ; 1892-1917 : 6 R, 1 C ; 1917-1919 : 5 R, 1 C, 1 libéral ; 1920-1929 : 5 R, 2 C ; 1930-1943 : 4 R, 2 C, 1 UDC ; 1944-1953 : 3 R, 2 C, 1 UDC, 1 S ; 1954 : 4 R, 2 C, 1 UDC ; 1955-1959 : 3 R, 3 C, 1 UDC ; 1960-1987 : 2 R, 2 C, 2 S, 1 UDC.

réunissent à la fois avantages et inconvénients. Il est inutile d'insister sur le privilège de pouvoir prévoir, sauf accident, la pérennité de la configuration politique du Gouvernement jusques et y compris au niveau des personnes. De même, le Gouvernement qui sait — pour avoir trouvé le consensus — pouvoir compter sur l'appui quasi unanime du Parlement se sent inévitablement renforcé dans son action (5).

Toutefois, il ne faut pas oublier que le rôle de contrôle du Parlement sur l'action gouvernementale s'exerce, en Suisse comme dans toutes les démocraties. De même que les conseillers fédéraux ne sont pas tenus de quitter leurs fonctions en cas d'échec d'un de leurs projets devant le Parlement, de même, le Parlement n'est pas tenu de soutenir aveuglément les projets émanant du Gouvernement. Il n'est pas rare que les députés des partis gouvernementaux soient partagés, à l'intérieur des groupes parlementaires, sur certains sujets et qu'ainsi un projet gouvernemental échoue malgré la similitude politique existant entre la composition du Gouvernement et la majorité du Parlement. Enfin, la recherche préalable d'un compromis dans les milieux intéressés facilite les chances d'accord entre les conseillers fédéraux sur la manière de régler les problèmes concrets.

Au contraire et paradoxalement, le consensus indispensable, la nécessité de cohabiter longtemps avec les mêmes collègues ou l'obligation de ne présenter que des solutions de compromis peuvent couper les enthousiasmes, paralyser l'élaboration d'une politique véritablement audacieuse et faire en sorte qu'au lieu de gouverner, le Gouvernement se contente d'administrer le pays. C'est dans tous les cas de cette manière qu'une partie de la population — les jeunes en particulier — ressent la politique gouvernementale suisse. Cette attitude se traduit notamment par un abstentionnisme croissant lors des votations.

## CONCLUSION

Malgré son aspect paisible, le système gouvernemental suisse n'est pas à l'abri de certains écueils. D'un côté, il risque de s'enliser dans la facilité et le conformisme, de l'autre, il s'expose à mettre perpétuellement en péril la collégialité qui est l'un des éléments fondamentaux du système. L'équilibre — encore une fois ! — ne pourra

(5) Les partis gouvernementaux groupaient, au début de la législation 1984/1987 209 des 246 députés aux deux Chambres fédérales.

être réalisé entre ces deux dangers que par une bonne coordination des actes du gouvernement. Même si cette coordination passe par une procédure longue et parfois lourde, elle nous semble la condition *sine qua non* de la pérennité du système qui a permis à ce pays de trouver jusqu'ici — depuis 1848 — les solutions utiles à son développement harmonieux, à la paix entre ses diverses communautés linguistiques et religieuses et à l'épanouissement de son peuple, tous éléments qui sont les fondements de l'action d'un Gouvernement.

**RÉSUMÉ.** — *Les particularités du système collégial suisse. Procédure de consultation préalable des offices de l'administration, des départements (ministères) et des milieux intéressés. Recherche du consensus propre à faire de la décision gouvernementale un acte de tout le collège.*