

Élection du Conseil fédéral : le peuple doit-il élire le Conseil fédéral?

Autor(en): **Ribi, Rolf**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue suisse : la revue des Suisses de l'étranger**

Band (Jahr): **35 (2008)**

Heft 4

PDF erstellt am: **14.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-912287>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Le peuple doit-il élire le Conseil fédéral?

Depuis la création de notre État fédéral, l'élection par le peuple du Conseil fédéral revient sans cesse à l'ordre du jour politique. Une initiative populaire annoncée exige ce renforcement de la démocratie directe. Il existe de bonnes raisons de faire participer le peuple, mais aussi de sérieuses réserves. Par Rolf Ribi

«Élection par le peuple signifie bien-être pour le peuple», tel était le slogan d'une affiche des socialistes zurichois en 1900. On entendait par là l'élection du Conseil fédéral par le peuple suisse. Ce qui faisait bouger la gauche politique au siècle dernier est aujourd'hui le souhait de la droite. En 1998, le conseiller national de l'époque, Christoph Blocher, a revendiqué l'élection du gouvernement par les citoyennes et les citoyens. L'initiative populaire de l'Union Démocratique du Centre (UDC) se trouve aujourd'hui, selon le président du parti Toni Brunner, «dans un tiroir, prête à être signée».

La situation est telle que la décrit le professeur de droit public Alfred Kölz: «La question de l'introduction de l'élection populaire de notre gouvernement ressemble à un feu ravivé périodiquement par des vents politiques changeants.» Un bref coup d'œil à l'histoire suisse des deux derniers siècles montre que ce sujet politique brûlant a toujours occupé l'esprit des citoyens helvétiques.

La collectivité démocratique de notre pays repose sur les idées d'un grand penseur français et d'un célèbre citoyen genevois: Charles de Montesquieu est le créateur de l'idée de la séparation des pouvoirs et de l'État constitutionnel moderne. En 1748, il consigna par écrit: «C'est une maxime fondamentale de ce gouvernement, que le peuple nomme ses ministres.» Le Genevois Jean-Jacques Rousseau voulait impliquer le peuple dans tous les domaines de la politique. Le pouvoir du gouvernement devait être organisé de façon très faible. En outre, ses membres devaient pouvoir être interpellés à tout moment par le peuple.

Lorsque la première Constitution fédérale fut préparée en 1848, Ulrich Ochsenbein proposa, en tant que président de la Diète fédérale, l'élection par le peuple du Conseil fédéral, «car elle sert l'unité du pays». Sa requête échoua,

mais avec seulement 10 voix contre 9. La Diète fédérale prit, plus tard, une décision allant dans le même sens, cette fois à la majorité. Les cantons commencèrent alors à laisser le peuple élire leurs gouvernements. Entre 1847 (Genève) et 1921 (Fribourg), l'élection populaire du gouvernement cantonal s'est ainsi imposée dans tous les cantons.

Initiatives populaires de gauche

Deux initiatives populaires, en 1900 et 1942, ont remis le sujet de l'élection du Conseil fédéral sur le tapis. Le premier souhait populaire voulait l'élection du gouvernement par le peuple, l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux à neuf, dont «au moins deux membres de Suisse romande», ainsi que le scrutin proportionnel pour le Conseil national.

Les partisans argumentaient ainsi: le peuple a la capacité de choisir les meilleurs hommes; l'élection populaire du gouvernement a fait ses preuves dans les cantons; le Conseil fédéral devient plus indépendant du Parlement; l'élection populaire constitue «la clef de voûte du renforcement de la démocratie de notre collectivité». Les arguments des détracteurs: le Conseil fédéral obtient trop de poids par rapport au Parlement; l'influence des petits cantons diminue; la séparation des différentes parties du pays est plus marquée. Pour les partisans de gauche, il s'agissait en particulier de s'assurer, avec l'élection populaire, une part du pouvoir au gouvernement. La double initiative des socialistes a été rejetée par 65% de voix négatives avec une participation élevée, mais sept cantons et deux demi-cantons l'ont tout de même acceptée.

Au milieu de la période difficile de la Seconde

Guerre mondiale, un autre plébiscite eut lieu en 1942 à propos de l'élection du Conseil fédéral. L'initiative populaire socialiste exigeait l'élection par le peuple d'un gouvernement de neuf membres, dont «trois au moins doivent appartenir aux régions de langue française, italienne ou romanche». Peut être élu tout citoyen suisse qui est proposé par au moins 30 000 citoyens ayant le droit de vote. Les arguments des partisans: renforcement de la démocratie et des droits populaires démocratiques; un Conseil fédéral qui rend des comptes au peuple; la suppression de l'influence du «grand capital». Les arguments politiques adverses: le renforcement du Conseil fédéral par rapport au Parlement perturbe l'équilibre des institutions; la prise en considération des minorités est difficile; des «forces irresponsables» pourraient être élus au gouvernement. L'initiative populaire a été rejetée par 68% de voix négatives avec un taux de participation élevé et par tous les cantons.

«Le peuple n'est pas plus stupide»

Le «feu» d'une élection populaire a cependant continué à couver. Au Parlement, des interventions de la droite (le conseiller national James Schwarzenbach du parti républicain) et de la gauche (les conseillers nationaux Leni Robert des Verts et Andrea Hämmerle du PS) se sont heurtées à un refus. Mais en 1998, le puissant conseiller national UDC Christoph Blocher a lancé sa proposition d'une élection populaire du Conseil fédéral: le gouvernement devrait être soumis au jugement démocratique direct du peuple, «car le peuple n'est pas plus stupide que le Parlement». Deux ans plus tard, le document-cadre du conseiller national UDC Christoph Mörgele était rédigé.

Le «parachèvement de la démocratie» et «le renforcement de la séparation des pouvoirs» constituent la toile de fond théorique. Dans l'ordre actuel, le Conseil fédéral doit rendre des comptes en premier lieu au Parlement. Avec l'élection du Conseil fédéral par le peuple, le gouvernement serait directement responsable

face aux citoyens électeurs. Tel devrait être le contenu du nouvel article 175 de la Constitution fédérale selon les stratégies de l'UDC: le Conseil fédéral se compose de sept membres. Ceux-ci sont choisis par le peuple au moyen du scrutin direct selon le principe de la majorité. Toute la Suisse constitue une circonscription électorale. Au moins deux membres du Conseil fédéral sont choisis par les électeurs des cantons de Fribourg, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura.

Une élection du Conseil fédéral par le peuple au lieu du Parlement soulève des questions essentielles en matière de politique nationale. Celles-ci concernent notamment la position du Conseil fédéral et sa relation avec le Parlement, la protection des minorités linguistiques et la stabilité politique dans le pays.

Conseil fédéral et Parlement

«Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération.» Voilà ce qu'indique l'article 174 de la Constitution fédérale de 1999. Toutes les Suissesses et tous les Suisses pouvant être élus au Conseil national sont éligibles au gouvernement (c'est-à-dire ceux qui ont le droit de cité et sont âgés d'au moins 18 ans). La Constitution permet de choisir plus d'un membre du même canton. Le Parlement doit cependant tenir compte des diverses régions et communautés linguistiques.

Les membres du Conseil fédéral sont élus pour quatre ans fixes, ils ne peuvent être contraints à démissionner pendant la législature. Le gouvernement est élu par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Les 200 membres du Conseil national et les 26 représentants des cantons au Conseil des États élisent séparément chaque membre du gouvernement par vote secret. Conformément à la Constitution, le Parlement exerce la haute surveillance sur le gouvernement. Le législatif possède ainsi une position privilégiée par rapport à l'exécutif, ce qui contredit l'idée de la séparation des pouvoirs. Le Conseil fédéral étant responsable de-

vant le Parlement, sa légitimation face au peuple est affaiblie.

Dans le quotidien politique, le Conseil fédéral est cependant un organe fort de notre collectivité. L'interdépendance internationale de la Suisse et la compétence technique de l'administration fédérale renforcent la position du gouvernement. Ses décisions ne sont soumises à aucun référendum populaire – contrairement au Parlement. Des votations populaires perdues ou des échecs au Parlement n'entraînent pratiquement jamais le retrait du magistrat compétent. En tant que gouvernement, le Conseil fédéral est populaire au sein de la population, les élections du Conseil fédéral rencontrent un grand intérêt public.

Quelles seraient les répercussions de l'élection des conseillers fédéraux par le peuple sur la position du gouvernement? Zaccaria Giacometti, le vieux maître de droit public, décevait dans l'élection du Conseil fédéral par le peuple un «nouveau renforcement de l'exécutif». Le Conseil fédéral serait ainsi «directement responsable face au peuple sur le plan politique». Une élection populaire correspondrait davantage à l'idée de la démocratie et au principe de séparation des pouvoirs. Ulrich Häfelin et Walter Haller, les auteurs de l'ouvrage «Schweizerisches Bundesstaatsrecht» [Droit de l'État fédéral suisse], émettent ce jugement: «L'élection populaire donnerait au Conseil fédéral la même légitimité démocratique que celle de l'Assemblée fédérale.» Conseil fédéral et Parlement seraient ainsi «mis sur un pied d'égalité, ce qui, en comparaison de la situation actuelle, affaiblirait encore davantage le Parlement».

Pour le professeur de droit public Alfred Kölz, auteur de «Neuen Schweizerischen Verfassungsgeschichte» [Nouvelle histoire de la Constitution fédérale], l'Assemblée fédérale occupe une «position plutôt faible». Il renvoie au caractère de milice du Parlement qu'aucun politicien professionnel ne connaît. La fonction clé du Parlement, à savoir la législation, in-

comberait davantage au Conseil fédéral et à l'administration. Le devoir de surveillance par rapport au gouvernement est aujourd'hui pénible à l'Assemblée fédérale. «C'est surtout cette tâche cardinale qui serait mise grandement en difficulté par l'élection du Conseil fédéral par le peuple.» Cette fonction ne pourrait pas être perçue par le peuple.

Le modèle des cantons?

L'exemple des cantons est souvent cité en faveur de l'élection du Conseil fédéral par le peuple. En réalité, l'élection populaire du gouvernement a eu tôt fait de s'imposer dans tous les cantons. Dans les communes également, l'élection des conseillers communaux par le peuple est une évidence. Les cantons sont des «États unitaires» offrant une bonne vue d'ensemble politique. Les hommes et les femmes qui se portent candidats pour occuper une fonction gouvernementale sont connus dans le canton.

Il en va autrement de l'élection du Conseil fédéral par le peuple: dans le cas d'une seule circonscription électorale à l'échelle de la Suisse, les candidats doivent être choisis dans toutes les régions du pays. Malgré des médias modernes, il peut s'avérer difficile pour un Appenzelois conservateur d'élire au Conseil fédéral un libéral genevois qu'il ne connaît guère.

Le journal «Neue Zürcher Zeitung» fait cependant remarquer: «Le fait que, dans notre démocratie directe, nous croyons le peuple capable de décider des questions techniques les plus complexes contraste avec la vision selon laquelle le peuple ne serait pas capable d'exercer sa raison lors de l'élection du Conseil fédéral et de garantir la concordance dans une certaine mesure.»

Un autre argument des détracteurs d'une élection populaire: si les conseillers fédéraux sont élus par le peuple tous les quatre ans, il doit chercher à gagner la sympathie de l'électorat. Une campagne électorale affaiblit peut-être leur capacité de travail, favorise des propositions gouvernementales populaires,

exige des moyens financiers et permet ainsi l'influence des groupes d'intérêt. «La personnalisation des campagnes électorales et les éventuels excès populistes ne seraient guère soumis à des limites», avertissait Alfred Kölz. Et: l'élection du Conseil fédéral par le peuple «encouragerait les tendances autoritaires en temps de crise».

Protection des minorités

Le fédéralisme comme «culture de l'équilibre» et la protection des minorités sont profondément enracinés dans le peuple.

«La paix fédérale dépend de la façon dont les principales langues et régions sont représentées par les membres du gouvernement», écrivait l'ancienne conseillère nationale libérale Suzette Sandoz. L'Assemblée fédérale est légalement tenue de prendre en considération la diversité politique et culturelle du pays lors de la formation du gouvernement. Mais en cas d'élection du Conseil fédéral par le peuple, la protection des minorités est-elle encore de mise?

Certains cantons ont solutionné le problème de la protection des minorités linguistiques lors de l'élection du gouvernement dans la Constitution. Dans le canton de Berne, par exemple, une représentation du Jura bernois est garantie au Conseil d'État. En Valais, un système ingénieux tient compte des intérêts de toutes les parties du canton. Des modèles semblables peuvent être imaginés pour la Confédération. Par exemple, la répartition du pays en plusieurs circonscriptions électorales ou la détermination de taux pour les minorités. De telles règles sont toutefois compliquées et affaiblissent le caractère d'une élection nationale.

Menace pour la concordance

Selon l'ancien conseiller fédéral Arnold Koller, la Suisse est une «démocratie de concordance qui est profondément ancrée dans notre conscience populaire». Pour lui, la concordance politique signifie «que les partis politiques les plus importants, qui constituent en même temps le gouvernement, résolvent les tâches politiques sur la base d'un large consensus sur le fond par la négociation». Le début de la démocratie de concordance remonte à 1943, lors de l'entrée du parti socialiste au gouvernement. La concordance a connu son apogée avec la formule magique de 1959 (deux conseillers fédéraux PRD, deux PDC, deux PSS et un UDC). En

décembre 2003, la formule magique a été enterrée après 44 ans d'existence lors de la non-réélection de la conseillère fédérale PDC et de l'élection d'un second conseiller fédéral UDC. Aujourd'hui, pour Arnold Koller, «il ne reste pas grand chose de la concordance politique».

La concordance a permis à notre pays d'acquérir une stabilité politique remarquable. La concordance sous-tend la volonté de consensus et de collégialité des gouvernants. L'élection du Conseil fédéral par le peuple peut compromettre cette stabilité, rappellent certaines voix: la démocratie ne tire aucun bénéfice du fait que les conseillers fédéraux doivent chercher en permanence à s'attirer les faveurs de l'électorat (l'ancien professeur de droit public et conseiller aux États René Rhinow); le sentiment commun de responsabilité du gouvernement est affaibli (l'ancienne conseillère nationale Suzanne Sandoz); la recherche des faveurs de l'opinion publique nuit à la collégialité (le conseiller aux États Bruno Frick). Chancelière de la Confédération pendant de nombreuses années, Annemarie Huber-Hotz espère «que les partisans d'une élection du Conseil fédéral par le peuple sont conscients que leur idée pourrait compromettre la stabilité de notre pays».

L'élection populaire aujourd'hui déjà?

N'existe-t-il pas aujourd'hui déjà une sorte d'élection des conseillers fédéraux par le peuple – notamment lors des élections parlementaires? «Soutenez Blocher! Votez UDC!», tel était le slogan des milliers d'affiches placardées en ville et dans le pays lors des dernières élections au Conseil national. Le Parti démocrate-chrétien (PDC) demandait lui aussi sur ses affiches de voter pour le PDC et de soutenir ainsi la politique de la conseillère fédérale Doris Leuthart.

«L'utilisation abusive de l'affiche de l'UDC pour soutenir Blocher revenait à une initiative en faveur de l'élection du Conseil fédéral par le peuple», écrivait la libérale Suzette Sandoz. Les conseillers fédéraux Blocher, Leuthart et Calmy-Rey seraient des «chevaux de bataille décisifs pour leurs partis», expliquait l'expert des médias, Roger Blum. Et le professeur de philosophie Georg Kohler d'ajouter: «Les conseillers fédéraux sont devenus les représentants principaux de leurs partis.»

Que les partis impliquent leurs conseillers fédéraux dans la campagne électorale est une chose. Mais que certains conseillers fédéraux utilisent les élections fédérales pour garantir leur propre siège au gouvernement grâce au peuple en est une autre. La «Neue Zürcher Zeitung» a commenté la campagne électorale de l'année dernière: «L'élection du Conseil national a été mise en scène presque comme l'élection populaire anticipée d'un conseiller fédéral UDC.» Roger Blum: «Dans un certain sens, l'élection du Conseil fédéral par le peuple est déjà simulée à l'heure actuelle.»

Si les élections fédérales se rapprochent toujours plus de celles du Conseil fédéral, l'élection des conseillers fédéraux par le peuple est véritablement proche. Lors de la dernière enquête d'opinion il y a quatre ans, 49% – tout de même – des Suissesses et des Suisses se sont prononcés en faveur de l'élection du Conseil fédéral par le peuple. Une percée n'aura cependant lieu que si un mouvement politique veut cette extension des droits populaires. Les grands partis se tiendront tranquilles tant que leurs revendications de pouvoir au gouvernement national seront satisfaites. Et: le Parlement fédéral ne cèdera pas de son plein gré sa

compétence constitutionnelle pour l'élection du Conseil fédéral. Le statu quo sera donc maintenu provisoirement, mais le «feu» d'une élection du gouvernement par le peuple couve bel et bien toujours.

SOURCE
Alfred Kölz: Neue schweizerische Verfassungsgeschichte, 2004 Verlag Stämpfli, Berne
St. Galler Kommentar: Die schweizerische Bundesverfassung, 2002 Verlag Schulthess, Zurich
Centre de documentation
www.doku-zug.ch

