

Initiative parlementaire.

Modification des conditions d'éligibilité au Conseil fédéral

**Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil national**

du 28 octobre 1993

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons ci-joint un rapport concernant la suppression de la disposition relative à l'appartenance cantonale des conseillers fédéraux, rapport que nous transmettons simultanément pour avis au Conseil fédéral.

La commission propose d'approuver son projet ci-joint d'arrêté fédéral.

28 octobre 1993

Au nom de la commission:

La présidente, Elisabeth Zölch

Condensé

Aux termes de l'article 96, 1^{er} alinéa, deuxième phrase, de la constitution, on ne peut «choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton». Le nombre des candidats sur lesquels l'Assemblée fédérale peut porter son choix en est réduit. Il est arrivé plusieurs fois déjà que des candidatures valables à un siège devenu vacant au Conseil fédéral aient dû être écartées à cause de cette disposition. Cela est d'autant plus regrettable que la disposition n'a plus la même portée que lorsqu'elle fut inscrite dans la constitution, lors de la fondation de l'Etat fédéral. Il s'agissait alors d'empêcher une hégémonie des grands cantons dans la Confédération. Il n'est certes pas plus souhaitable qu'auparavant que le gouvernement du pays soit composé de citoyens provenant d'un petit nombre de cantons. Cependant, les anciennes rivalités cantonales se sont considérablement estompées. L'Assemblée fédérale veillera d'ailleurs, sans y être tenue par une disposition formelle, à ce que les membres du Conseil fédéral représentent divers cantons, comme elle veille, sans qu'aucune prescription ne l'exige, à ce que les différentes régions linguistiques soient représentées. L'Assemblée fédérale doit disposer d'une latitude suffisante pour pouvoir nommer au gouvernement les personnes les plus compétentes. L'abrogation pure et simple de la deuxième phrase du 1^{er} alinéa de l'article 96 de la constitution est par conséquent la meilleure solution.

Rapport

1 Situation initiale

11 La «clause du canton», entrave à la présentation de candidatures valables lors d'élections de remplacement au Conseil fédéral

Il s'est avéré une nouvelle fois lors des élections de remplacement au Conseil fédéral des 3 et 10 mars 1993 que la clause de l'article 96, 1^{er} alinéa, deuxième phrase, de la constitution restreint inopportunistement la liberté dont l'Assemblée fédérale doit disposer dans le choix des candidats, parce qu'elle peut exclure des personnalités compétentes simplement en raison de leur appartenance à un canton déterminé. Lors d'élections précédentes déjà, on avait relevé que la clause relative à l'appartenance cantonale entravait l'élection de candidats valables. Ainsi, en 1983, le Saint-Gallois Hans Schmid dut être écarté lorsqu'il fallut assurer la succession du conseiller fédéral Ritschard, parce que le canton de Saint-Gall était déjà représenté par le conseiller fédéral Furgler. Dix ans plus tôt, le Soleurois Schürmann dut subitement se désister, un autre Soleurois, Ritschard, ayant été élu le jour même au Conseil fédéral.

En mars 1993, pas moins de cinq initiatives parlementaires demandant l'assouplissement, voire l'abrogation de la clause du canton ont été déposées au Conseil national. Les initiatives du groupe AdI/PEP (93.402), du conseiller national Wanner (93.403) et de son collègue Ruf (93.410) visent à assouplir la disposition en permettant d'élire au plus deux membres provenant du même canton. L'initiative parlementaire Haller (93.419) propose de réviser la loi sur les garanties politiques, tandis que le conseiller national Ducret (93.422) demande que l'article 96, 1^{er} alinéa, phrase 2, soit abrogé sans être remplacé.

12 Procédure adoptée par la commission

La Commission des institutions politiques du Conseil national a entendu les auteurs des initiatives à sa séance des 15 et 16 avril 1993. La demande a obtenu un large soutien au sein de la commission. Celle-ci est d'avis qu'il convient de s'attaquer immédiatement à ce problème et qu'il ne faut pas en retarder la solution dans l'attente d'une éventuelle révision totale de la constitution fédérale ou de la réforme fondamentale du gouvernement à laquelle on prévoit de procéder sur le plan constitutionnel. En 1976 déjà, on avait déclaré, au cours du débat sur une initiative de commission visant à abroger la clause cantonale, que la révision de l'article 96 devrait se faire dans le cadre d'une révision totale de la constitution et non isolément. Avec perspicacité, l'ancien conseiller fédéral Furgler avait préconisé une solution rapide, disant:

«L'important est de prendre enfin une décision. Un nouveau retard semble intolérable au Conseil fédéral» (Bull.off. N 1976 937; traduction de la Chancellerie fédérale).

En dépit du soutien du Conseil fédéral, la commission n'avait pas pu convaincre alors la majorité de la Chambre de la nécessité de supprimer ledit article.

Comme il s'est avéré que cette disposition met souvent l'Assemblée fédérale dans l'embarras lors d'élections de remplacement au Conseil fédéral, il est nécessaire d'agir vite. Cette nécessité et l'intérêt porté par le public à la question justifient la révision de l'article 96 de la constitution. La commission a en outre constaté que l'élaboration d'un projet d'arrêté dans le sens indiqué par les auteurs des initiatives n'exige pas d'études et de travaux préparatoires d'importance. Dans ces conditions, la commission a décidé, par 17 voix contre 1, de déposer elle-même une initiative conformément à l'article 21^{er}, 3^e alinéa, LREC, et d'élaborer un projet sans procéder à un examen préalable. Approuvant cette méthode, les auteurs des initiatives ont retiré celles-ci. Par cette accélération de la procédure, on peut éviter que la commission et le plénum traitent deux fois le même sujet en deux phases. La commission sait qu'une telle façon de faire n'est opportune que pour les tâches législatives simples qui n'ont donné lieu à aucune contestation en son sein.

A sa réunion des 9 et 10 septembre 1993, la commission a examiné diverses solutions possibles. Au cours d'un vote subsidiaire, elle s'est prononcée par 14 voix contre 2 pour l'abrogation de l'article 96, 1^{er} alinéa, 2^e phrase, et a rejeté une proposition prévoyant d'interdire «en règle générale» de nommer plus d'un conseiller fédéral du même canton. Elle a décidé, par 14 voix sans opposition et deux abstentions, d'élaborer un projet d'arrêté conçu en ce sens.

Au demeurant, la commission des institutions politiques du Conseil des Etats est également d'avis qu'il y a lieu d'agir. Elle a recommandé à ce conseil, lors de sa séance des 22 et 23 mars 1993, sans opposition, de donner suite à l'initiative Schiesser (93.407. Abolition de la clause du canton de résidence). Le Conseil des Etats s'est rangé à cet avis le 30 septembre 1993, en ce sens qu'il a prévu qu'une révision de l'article 96 de la constitution sera entreprise dans le cadre d'une réforme gouvernementale à laquelle il faut procéder sur le plan constitutionnel.

2 Droit en vigueur

21 Article 96, 1^{er} alinéa, de la constitution

La 2^e phrase de l'article 96, 1^{er} alinéa, interdit d'élire au Conseil fédéral plus d'un membre du même canton. Cette disposition figurait déjà dans notre première constitution, celle de 1848, à l'article 84. Il s'agissait d'empêcher que certains grands cantons n'exercent une influence excessive sur le gouvernement fédéral. La peur d'une hégémonie de quelques cantons n'était pas sans fondement, étant donné que les liens politiques qui rattachaient les membres du Conseil fédéral à leurs cantons d'origine étaient encore très forts durant les premières années de l'Etat fédéral (voir Comment, cst., art. 96, chif. marginal 10).

L'article 96, 1^{er} alinéa, 2^e phrase, de la constitution est une limite à l'éligibilité et ne pose pas simplement une incompatibilité. L'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies en a décidé ainsi le 7 décembre 1983 (BO N 1983 1891). Il s'ensuit que les voix émises en faveur d'un candidat appartenant au même canton qu'un conseiller fédéral élu auparavant sont nulles. Il n'est donc pas possible

qu'un candidat élu domicilié dans un canton déjà représenté au sein du Conseil fédéral prenne encore domicile dans un autre canton avant son entrée en fonction.

22 Critères d'éligibilité selon l'article 9 de la loi sur les garanties politiques

L'appartenance cantonale constitue donc un critère déterminant lors d'élections au Conseil fédéral. L'article 9 de la loi sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération (loi sur les garanties politiques) définit ce qu'il faut entendre par appartenance cantonale. Jusqu'en 1986, la citoyenneté d'origine déterminait cette appartenance, ce qui, vu la mobilité croissante de la population, devenait de moins en moins acceptable. Par la révision du 9 octobre 1986 de cette loi, on a créé une nouvelle réglementation différenciée, selon laquelle la carrière politique du candidat est à prendre en considération en premier lieu. Selon cette réglementation, le canton où ils ont été élus est déterminant pour les candidats qui font partie de l'Assemblée fédérale, d'un gouvernement cantonal ou du parlement d'un canton, tandis que le domicile au moment de l'élection ou – si l'intéressé n'a pas de domicile en Suisse – le droit de cité acquis en dernier sont pris en considération pour les autres candidats (voir Commentaire de la cst., art. 96, chif. marginal 11).

3 Délibérations antérieures

31 Demandes répétées d'abrogation ou d'assouplissement de la clause du canton

L'abrogation ou l'assouplissement de la clause sur l'appartenance cantonale a été régulièrement demandée après des élections de remplacement au Conseil fédéral. Toute une série d'interventions parlementaires provenant d'horizons politiques divers et ayant trait à l'article 96 de la constitution prouvent que cette disposition a souvent gêné. Ainsi, trois motions et un postulat (Allgöwer, Breitenmoser, Raissig et Imboden), déposés après les élections du 8 décembre 1965, visaient cette clause. Les quatre interventions avaient été transmises par le Conseil national sous forme de postulats. En 1969, le conseiller aux Etats Bächtold et le conseiller national Vontobel exprimèrent leur mécontentement contre la restriction imposée à l'Assemblée fédérale lors d'élections au Conseil fédéral en déposant des motions concernant la question. Pas moins de six interventions parlementaires ayant été déposées à ce sujet, le gouvernement fit savoir qu'il préparerait un projet y relatif. On y renonça cependant, une majorité de quatorze cantons s'étant prononcés contre la suppression de la clause restrictive.

Le problème est donc resté entier pour l'Assemblée fédérale. La modification de l'article 96, 1^{er} alinéa, de la constitution fit l'objet de nouvelles interventions. Une motion Bräm fut déposée au Conseil national en 1973. Elle fut suivie en 1974 par les initiatives parlementaires des conseillers nationaux Breitenmoser et Schmid. Alors que celle de Breitenmoser demandait l'abrogation de la clause, l'initiative parlementaire Schmid prévoyait de la remplacer par une disposition exigeant une

représentation équitable des groupes linguistiques et des régions. La commission chargée de l'examen préalable décida là-dessus de déposer elle-même une initiative demandant l'abrogation de la clause, mais, comme nous l'avons déjà mentionné, cette proposition fut rejetée en 1976 par la Chambre (BO N 1976 930).

32 La révision de 1986 de l'article 9 de la loi sur les garanties

Ce fut une fois encore une élection de remplacement au Conseil fédéral qui fut à l'origine de nouvelles interventions parlementaires concernant la clause du canton. En 1983, le conseiller national Bircher déposa une initiative parlementaire qui reprenait les demandes formulées par l'initiative Schmid en 1974. La même année, le groupe UDC demanda, par une motion, la révision de la loi sur les garanties politiques de manière à remplacer le critère de citoyenneté par celui du domicile. La commission du Conseil national chargée de l'examen préalable a alors soumis à la Chambre sa propre initiative parlementaire prévoyant une modification de la loi sur les garanties politiques (voir 85.235 Initiative parlementaire. Loi sur les garanties politiques. Révision. Rapport du 6 mai 1985 de la commission du Conseil national, FF 1985 II 527). En 1986 enfin, les deux Chambres ont adopté une révision de la loi sur les garanties politiques qui a déterminé les critères définissant actuellement l'appartenance cantonale des candidats (voir chif. 22 plus haut, BO N 1986 678 ss et E 1986 510 ss).

33 Propositions faites dans les projets concernant la révision totale de la constitution

Vu le grand mécontentement qui s'exprime toujours dans les interventions parlementaires au sujet de la clause du canton, il n'est pas étonnant que l'abrogation ou l'assouplissement de cette disposition aient été prévus dans les projets de révision totale de la constitution. Dans son rapport de 1973, le groupe de travail Wahlen déclarait qu'il fallait faire confiance à l'Assemblée fédérale en tant qu'organe chargé de l'élection et lui laisser la plus grande latitude possible:

«S'il convient, pour les exigences de qualité de faire simplement confiance à l'organe électoral et lui laisser la plus grande liberté de choix, il ne faudrait pas lui laisser moins de liberté en ce qui concerne l'origine, qui est généralement une chose de moindre importance.» (Groupe de travail pour la préparation d'une révision totale de la constitution fédérale: Rapport final, vol. VI, Berne 1973, p. 577).

Dans le projet de constitution de 1977 de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution, aussi bien que dans l'étude d'un modèle faite par le DFJP en 1985, on avait renoncé la clause du canton. On peut lire ce qui suit dans le rapport de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution fédérale au sujet de l'article 96, 1^{er} alinéa, 2^e phrase:

«La commission propose de laisser tomber purement et simplement cette disposition. Bien qu'elle soit d'avis que les langues et les régions de la Suisse devraient continuer à être équitablement représentées au Conseil fédéral, son ambition de

donner à la constitution une forme plus condensée et de la concentrer sur l'essentiel l'engage à proposer la suppression d'une disposition contestée comme telle et qui n'a pas nécessairement sa place dans la constitution.» (Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution fédérale: Rapport, Berne 1977, p. 163).

Si l'abrogation de la clause cantonale a suscité l'opposition de la majorité des cantons dans la procédure de consultation ouverte en 1972 par le DFJP à la suite de plusieurs interventions parlementaires (voir ch. 31 plus haut), la suppression de cette disposition sur l'éligibilité ne semble pas avoir éveillé de l'intérêt en 1977. Dans le cadre de la procédure de consultation sur le projet de constitution présenté par la commission d'experts, quatre cantons ont donné un avis sur ce point, deux d'entre eux, à savoir Appenzell-Rhodes extérieures et le Tessin, se déclarant favorables à l'abrogation de la clause cantonale, tandis que deux autres, à savoir les cantons de Vaud et Neuchâtel, y étant opposés.

Alfred Kölz et Jörg Paul Müller proposent, dans leur projet de constitution, d'assouplir cette clause et de permettre l'élection de deux conseillers fédéraux domiciliés dans le même canton au plus (Kölz Alfred/Müller Jörg Paul: Entwurf für eine neue Bundesverfassung, du 16 mai 1984, 2^e édition révisée, 14 juillet 1990, Bâle 1990, p. 33).

4 Examen de la nécessité d'une clause cantonale dans la situation actuelle

L'article 96, 1^{er} alinéa, deuxième phrase, de la constitution est une disposition qui était incontestablement nécessaire en 1848, lors de la création de l'Etat fédéral, dont les assises n'étaient pas encore suffisamment solides, et qui éveillait des réserves dans de nombreux cantons. L'identification avec le canton dont on avait la citoyenneté était encore prédominante, comparée à l'identification au nouvel Etat fédéral. Les cantons catholiques ayant appartenu au Sonderbund, notamment, craignaient l'hégémonie des grands cantons protestants de Zurich et de Berne. Il fallait donc éviter tout ce qui pouvait accréditer l'existence d'une telle hégémonie. L'insertion de la clause du canton dans la constitution servait ce but. Toutefois, les données statistiques révèlent que l'article 96, 1^{er} alinéa, deuxième phrase, n'est pas parvenu à empêcher la prédominance des grands cantons ni à garantir le principe d'une représentation égale de tous les cantons au sein du Conseil fédéral, puisque précisément les grands cantons protestants de Zurich et de Berne ont disposé de sièges permanents au gouvernement.

Actuellement, la situation est entièrement différente. L'Etat fédéral existe depuis presque 150 ans au cours desquels les anciens conflits entre les cantons se sont estompés. Les membres du Conseil fédéral représentent aujourd'hui essentiellement le gouvernement national et non leur canton d'origine. A cela s'ajoute le fait qu'en raison de la mobilité qui caractérise notre société moderne, il n'est souvent pas très aisé de déterminer à quel canton une personne appartient, comme on a pu le constater maintes fois lors d'élections de remplacement au Conseil fédéral.

L'abrogation de la clause cantonale ne signifie pas que le principe fédéral ait perdu son attrait. Cependant, une disposition telle que la clause du canton ne sert

guère le fédéralisme qui exige plutôt une répartition judicieuse des compétences entre la Confédération et les cantons.

Au cours des ans, d'autres critères ont pris de l'importance pour les élections au Conseil fédéral. C'est le cas de l'appartenance à un parti et à une région linguistique et, tout récemment, du sexe. Des conditions d'éligibilité peuvent se justifier dans certaines situations politiques et sociales, mais perdre leur importance par la suite. Aussi ne faut-il pas les inscrire dans la constitution. Autrement, des conditions d'éligibilité surannées, mais ayant un caractère contraignant aux termes de la constitution, empêcheraient l'Assemblée fédérale de tenir compte d'autres critères ayant une plus grande actualité.

L'Assemblée fédérale, en sa qualité de collège électoral désigné par le peuple, a la responsabilité de choisir le candidat le plus apte, dans une situation donnée, à siéger au gouvernement. En l'occurrence, elle doit d'une part tenir compte des qualités personnelles des candidats. D'autre part, les conditions particulières à la situation sociale et politique du moment doivent être prises en considération. Pour bien exercer cette responsabilité, le Parlement ne doit pas être restreint dans le libre choix des candidats par des dispositions constitutionnelles. Les membres de l'Assemblée fédérale responsables envers leurs électeurs éviteront certainement d'élire un Conseil fédéral composé, par exemple, uniquement de représentants de Zurich, de Berne et du canton de Vaud.

L'expérience acquise depuis 1986 montre que la révision de la loi sur les garanties politiques n'a pas résolu les problèmes qui se posent à l'Assemblée fédérale lors d'élections au Conseil fédéral en raison de l'existence de la clause du canton dans la constitution. Une révision de l'article 96 de la constitution est donc nécessaire pour que l'Assemblée fédérale prenne ses responsabilités et puisse élire les personnes les plus aptes à siéger au Conseil fédéral.

5 Assouplissement ou abrogation?

La commission des institutions politiques du Conseil national a examiné plusieurs possibilités élaborées par l'administration d'abroger ou d'assouplir la clause du canton de résidence. *L'abrogation de l'article 96, 1^{er} alinéa, deuxième phrase, de la constitution, sans prévoir l'adoption d'une disposition de remplacement*, s'est avérée être la meilleure solution. La commission est d'avis qu'il est important de soumettre au peuple un projet clair et précis qui illustre le fait que le Parlement a admis la nécessité d'agir et est prêt à le faire.

Une disposition selon laquelle il ne faudrait pas, «*en règle générale*», choisir plus d'un conseiller fédéral dans le même canton, paraît trop vague à la commission, qui estime qu'une telle solution pourrait difficilement être proposée au souverain. Il faut éviter des formules aussi élastiques dans le texte constitutionnel, afin de ne pas donner une impression d'arbitraire. En outre, l'Assemblée fédérale devrait chaque fois justifier son attitude lorsqu'elle voudrait déroger à la règle.

Une révision de l'article 96 de la constitution permettant de choisir *deux membres du Conseil fédéral au plus dans le même canton* pourrait donner l'impression erronée que la présence de deux représentants d'un canton au gouvernement est une chose quasi normale. Or cela n'est pas souhaité et restera probablement une

exception. Une disposition constitutionnelle interdisant qu'un canton occupe trois sièges au Conseil fédéral est manifestement inutile et pourrait même paraître grotesque.

La commission considère également qu'il serait peu judicieux de procéder à une révision de l'article 9, 1^{er} alinéa, de la loi sur les garanties politiques, de manière à laisser au candidat la possibilité de déterminer lui-même son appartenance cantonale en se fondant, au choix, sur la circonscription électorale dans laquelle il s'est présenté pour être élu à l'Assemblée fédérale, au gouvernement cantonal ou au parlement d'un canton, sur son domicile ou sur sa citoyenneté. Une telle solution serait difficilement compatible avec l'égalité devant la loi et l'interdiction de l'arbitraire proclamées à l'article 4 de la constitution. Les candidats qui ont plusieurs droits de cité ou un domicile à l'extérieur du canton où se déroule leur carrière politique seraient favorisés par rapport à ceux qui ont la citoyenneté du canton de domicile et du canton dans lequel ils ont reçu leur mandat politique. En outre, une pareille réglementation légale viderait de sa substance la disposition constitutionnelle en vigueur. Il n'est pas possible de concrétiser un article constitutionnel par une disposition légale qui ne corresponde pas à la constitution. Il est plus logique d'abroger la disposition constitutionnelle inadéquate.

L'ancien conseiller fédéral Furgler s'était déjà prononcé contre toute solution de compromis en 1976, lorsqu'il appela le Conseil national à abroger la clause du canton ou à la maintenir telle quelle:

«Le Conseil fédéral est d'avis que, si on examine les choses de façon réaliste, deux solutions seulement entrent en ligne de compte: il faut soit laisser telle quelle la disposition restreignant l'éligibilité, soit l'abroger. Des solutions intermédiaires n'auraient guère de chances de succès à son avis» (BO N 1976 937; traduction de la Chancellerie fédérale).

N36371

Arrêté fédéral concernant la modification des conditions d'éligibilité au Conseil fédéral

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu une initiative parlementaire;
vu le rapport du 28 octobre 1993¹⁾ de la commission des institutions politiques du
Conseil national;
vu l'avis du Conseil fédéral du ...²⁾,
arrête:

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 96, 1^{er} al.

¹⁾ Les membres du Conseil fédéral sont nommés pour quatre ans, par les conseils réunis, et choisis parmi tous les citoyens suisses éligibles au Conseil national.
(Biffer le reste de l'alinéa)

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

N36371

¹⁾ FF 1993 IV 566

²⁾ FF 1994 ...

Initiative parlementaire. Modification des conditions d'éligibilité au Conseil fédéral
Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 28 octobre
1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.452
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.12.1993
Date	
Data	
Seite	566-575
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 602

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.