

Initiative parlementaire

Modification des conditions d'éligibilité au Conseil fédéral.

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national

Avis du Conseil fédéral

du 13 juin 1994

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 21^{quater}, 4^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous soumettons notre avis relatif au rapport établi le 28 octobre 1993 par la Commission des institutions politiques (FF 1993 IV 566 ss). A ce sujet, nous tenons compte des résultats de la consultation que nous avons effectuée, sur mandat de la Commission, auprès des cantons, partis politiques et organisations intéressées.

1 Proposition de la Commission des institutions politiques

La Commission des institutions politiques préconise d'abroger purement et simplement la deuxième phrase du 1^{er} alinéa de l'article 96 de la constitution, qui stipule que l'on ne peut choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton. Pour l'essentiel, la Commission invoque les motifs suivants à l'appui de cette suppression:

La clause du canton limite le cercle des candidats pouvant se présenter à l'élection devant l'Assemblée fédérale. Cette disposition a, à plusieurs reprises, fait obstacle à ce que des personnes de valeur posent leur candidature pour une place qui allait devenir vacante au Conseil fédéral. D'après la Commission, cette situation est d'autant plus regrettable que la disposition en question n'a plus la même importance que celle qu'elle avait lorsqu'elle a été introduite dans la constitution. A cette époque, il s'agissait d'éviter une hégémonie des grands cantons dans l'Etat fédéral. Certes, il n'est, comme par le passé, pas souhaitable que le gouvernement du pays soit constitué de ressortissants d'un petit nombre de cantons. Cependant, les vieux antagonismes entre les cantons ont aujourd'hui largement disparu. L'Assemblée fédérale veillera d'ailleurs, même sans y être tenue par une disposition formelle, à ce que les membres du Conseil fédéral représentent divers cantons, comme elle veille déjà, 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.

Les cantons, les partis représentés au sein de l'Assemblée fédérale et deux organismes (La Nouvelle société helvétique et la Fondation pour la collaboration confédérale) ont été invités à prendre part à la procédure de consultation. Tous les cantons et 6 partis ont donné leur avis. Les deux organismes précités ne se sont pas exprimés.

15 cantons (ZH, BE, SZ, NW, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TG, GE) et 3 partis (PS, UDC, AdI) sont d'accord d'abroger la clause du canton. Le canton de Bâle-Ville serait également favorable à une règle qui fixerait à deux au maximum le nombre des personnes pouvant être issues du même canton.

En bref, les arguments suivants sont exposés pour abroger cette disposition: l'Assemblée fédérale doit disposer d'une plus grande latitude dans le choix du Conseil fédéral. Elle veillera, même sans être tenue par une disposition formelle, à ce que les membres du Conseil fédéral proviennent, dans la mesure du possible, de cantons et de régions linguistiques différents. Des critères dépassés ne doivent pas être appliqués. La clause du canton n'a pas permis d'atteindre l'objectif d'une représentation proportionnelle des cantons au Conseil fédéral. Les circonstances se sont considérablement modifiées depuis l'introduction de cette disposition dans la constitution. L'abrogation de la clause du canton permet de simplifier les préparatifs de l'élection. En pratique, une double représentation d'un canton au Conseil fédéral ne devrait pas devenir la règle.

7 cantons (UR, OW, GR, VD, VS, NE, JU) et 1 parti politique (PLS) sont contre une abrogation de la clause du canton. Leur rejet repose notamment sur les arguments suivants: en abrogeant cette clause, on réduit encore davantage les chances déjà faibles pour un petit canton de placer un de ses représentants au Conseil fédéral. La clause du canton doit permettre d'empêcher une suprématie des grands cantons. La garantie juridique qu'offre cette clause paraît d'autant plus importante que se dessinent, dans une certaine mesure en tout cas, de nouveaux antagonismes entre les grands centres et les régions périphériques. La clause a permis d'éviter une influence encore plus grande des grands cantons. La clause du canton est un élément du fédéralisme qui ne doit pas être remis en question.

4 cantons (LU, GL, FR, TI) et 2 partis politiques (PRD, PDC) émettent de sérieuses réserves. Ils font valoir que la question de la clause du canton doit être à nouveau examinée dans le cadre de la 2^e phase de la réforme du gouvernement ou, éventuellement, dans celui de la révision totale de la constitution. Les données du problème seraient modifiées de façon décisive si le nombre des conseillers fédéraux était par exemple augmenté à onze. La question de la clause du canton devrait être étudiée dans le contexte de la réforme globale de nos institutions et ne devrait dès lors pas être présentée comme projet séparé.

Certains cantons (LU, BS) ont proposé des variantes, comme par exemple de fixer à deux au maximum le nombre des candidats domiciliés dans le même canton pouvant être élus au Conseil fédéral.

L'article 96, 1^{er} alinéa, 2^e phrase, de la constitution, stipule que l'on ne peut choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton. Cette disposition figurait déjà dans la constitution fédérale de 1848. Elle était l'une des composantes d'une constitution ayant pour objectif un équilibre fédéral. Les petits cantons catholiques, vaincus lors de la Guerre du Sonderbund, craignaient notamment une hégémonie des grands cantons protestants (Berne et Zurich).

Au fil des ans, de nouvelles oppositions ont remplacé les anciennes, qui ont à leur tour exigé que soient trouvées de nouvelles solutions institutionnelles. Il est devenu de règle que deux représentants de la Romandie et du Tessin soient au gouvernement. Avec l'élection d'un catholique conservateur en 1891, l'entrée d'un socialiste au gouvernement en 1943 et l'institution de la formule magique en 1959, une répartition proportionnelle des différents partis est devenu un critère central lors de toute élection au Conseil fédéral. En outre, la prise en compte d'un équilibre entre hommes et femmes au gouvernement est devenue aujourd'hui une préoccupation d'importance. En raison d'une mobilité de plus en plus grande des personnes, l'attachement à un canton d'origine n'a cessé de décroître au fil des ans. Avec la révision, en 1986, de l'article 9 de la loi sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération, les Chambres fédérales ont remplacé, s'agissant des conditions d'éligibilité au Conseil fédéral, le critère du droit de cité par celui du domicile.

La clause du canton, comme condition d'éligibilité, a ainsi incontestablement perdu de son importance tout au long des 146 dernières années; on peut se demander s'il convient de lui réserver encore une place dans l'actuelle ou, éventuellement, dans la future constitution. La clause cantonale ne figure plus ni dans le projet de 1977 de la commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution, ni dans l'essai de modèle du 30 octobre 1985 élaboré par le Département fédéral de justice et police.

Même si la clause cantonale a perdu de son importance, elle n'en est pas pour autant futile. Elle augmente les chances pour que les membres du Conseil fédéral proviennent d'un cercle géographique aussi large que possible. Cet aspect n'est pas négligeable. Des votations récentes (p. ex. sur l'Accord EEE) ont montré que les vieilles oppositions entre centres urbains du Plateau et régions de campagne et de montagne n'avaient nullement disparu. Etant donné que la majorité des cantons est requise précisément en cas de modification de la constitution et d'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales, un rayon de provenance des membres du Conseil fédéral aussi grand que possible peut augmenter les chances de succès des projets en référendum.

Des interventions demandant la suppression de la clause du canton ont été déposées chaque fois que des candidats ont été empêchés de se présenter à l'élection au Conseil fédéral à cause de cette disposition. Il est vrai qu'en raison des contraintes liées à la représentation au gouvernement des différentes parties du pays, à celle proportionnelle des partis les plus importants et à la prise en compte de la question du sexe, le choix est devenu très ténu. Il n'y a cependant pas lieu de surestimer ces difficultés. La Suisse n'en continuera pas moins de trouver

suffisamment de candidats aptes à être élus au Conseil fédéral, aux Chambres fédérales, dans les exécutifs cantonaux et communaux, dans les grandes organisations de défense d'intérêts, etc.

Les considérations susmentionnées d'une part, les avis défavorables ou assortis de réserves que nous ont fait parvenir trois importants partis politiques (PDC, PRD, PLS) ainsi que onze cantons, dont le Tessin et tous les cantons de Suisse occidentale à l'exception de Genève de l'autre, nous amènent à conclure qu'à l'heure actuelle l'abrogation de la clause cantonale par une révision partielle de la constitution n'est pas la solution appropriée.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

13 juin 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

N36902

**Initiative parlementaire Modification des conditions d'éligibilité au Conseil fédéral.
Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national Avis du Conseil
fédéral du 13 juin 1994**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.452
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.09.1994
Date	
Data	
Seite	1356-1359
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 901

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.