

Rapport présenté au Conseil fédéral

par Monsieur Rodolphe R u b a t t e l ,
ancien Président de la Confédération,

sur la question du nombre des membres
du Conseil fédéral

* * *

avril 1961



UN PROBLEME ACTUEL

=====

Il y a longtemps déjà que nous avons l'intention d'examiner de près le problème du nombre des conseillers fédéraux; un problème qui fut évoqué dès les premières discussions, en 1847, sur le passage du Pacte de 1815 à la Constitution de 1848, et qui fut souvent l'occasion de débats approfondis au Conseil fédéral, à l'Assemblée fédérale et dans la presse. Nous avons jugé utile de donner un certain développement à notre travail, de tenter un exposé complet, avec des rappels nombreux de points de vue et d'avis opposés. Nos anciens collègues, les membres actuels du Conseil fédéral, ont bien voulu considérer avec quelque intérêt la suggestion que nous nous sommes permis de leur présenter à ce propos. Nous leur en disons notre vive reconnaissance.

Nous devons de la gratitude à tous ceux qui nous ont facilité la tâche, en particulier à la chancellerie fédérale, aux archives fédérales, au secrétariat de l'Assemblée fédérale, aux secrétariats généraux des sept départements et à la chancellerie du Tribunal fédéral. Nous n'oublions pas les chancelleries cantonales que nous avons mises à contribution à deux reprises pour des enquêtes complémentaires en rapport avec le sujet de notre étude. Tous ces organes d'administrations nombreuses ont mis à nous répondre la plus grande compréhension, doublée d'une exemplaire patience et d'une constante gentillesse; nous leur en savons très profondément gré.

Nous ne prétendons pas, il va de soi, avoir trouvé solution idéale au problème de la composition numérique du Conseil fédéral; nous espérons simplement que le présent travail contribuera à "mettre en route" des études propres à rénover une organisation qui, dans son état actuel, nous paraît désuète et en flagrante opposition avec les exigences des temps modernes.

CONSIDERATIONS LIMINAIRES
=====

La présente étude n'est ni de l'ordre juridique, ni de l'ordre administratif pur: on y chercherait en vain des définitions nouvelles de termes ou d'expressions que nous supposons connus. Notre dessein est modeste. Après sept années passées à la tête du département fédéral de l'Economie publique, il nous est apparu clairement qu'en un siècle de bouleversements extérieurs, de prodigieuses découvertes dont les applications appellent en général un certain contrôle plus ou moins envahissant des pouvoirs publics, de regroupements européens en marche, d'extension rapide et quasi-universelle des interventions de l'Etat, de modifications profondes des structures traditionnelles internes, l'organisation du Conseil fédéral était restée à peu près immuable, comme indifférente aux événements et aux tendances. La répartition des tâches entre les départements n'a que très peu varié depuis 1874, alors que tels secteurs d'activité de l'un ou de l'autre d'entre eux ont pris une importance si manifeste qu'ils exigeraient un "traitement" différent. Les secteurs nouveaux soumis à l'autorité de la Confédération -- avec tout ce qu'ils comportent de mesures législatives, de contrôles et de responsabilités -- ont été répartis entre les départements selon des affinités plus ou moins lointaines. Malgré l'importance qu'ils ont prise dans le cadre des activités du pays, parfois même pour le maintien de ses traditions culturelles, de sa stabilité politique et sociale, ces secteurs nouveaux -- nous entendons par là ceux qui ont pris leur essor à partir de la fin du siècle passé -- figurent toujours au titre d'excroissances sur l'organisme de plusieurs départements, quelques-uns de ces derniers étant centrés sur des compétences et des matières qui ne sont plus, et de loin, les principales de leur domaine.

En d'autres termes, il est certain que l'organisation du Conseil fédéral ne répond plus à ce postulat élémentaire, que ce n'est ni aux événements, ni aux choses à se plier à des exigences administratives, mais à celles-ci à s'adapter à des tendances et à des faits dont nul ne saurait contester qu'ils se sont substitués à ceux que justifièrent, à l'époque, une certaine répartition et coordination des matières et des compétences. Est-il besoin d'ajouter que la "raison sociale" de l'un ou de l'autre département, particulièrement touché par l'invasion des idées nouvelles, le nombre et la qualité des activités nées des découvertes et des changements d'optique de ce temps est dépassée depuis longtemps.

Certes, le pays apprécie la stabilité de ses institutions et nous avons la certitude qu'il faut agir avec prudence et en comptant avec de longs délais en matière de réformes profondes. Nous savons bien que la hâte n'a jamais rien construit de solide. Mais est-ce de la hâte que de tenir compte de réalités pressantes, de renoncer à certains anachronismes manifestes depuis un demi-siècle en tout cas, et dont nul ne tire avantage ou profit, pas plus le pays que les magistrats responsables de l'expédition des affaires?

Nous entendons traiter le problème de l'augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral, et celui-là seulement, sans toutefois le sortir de son cadre, sans l'isoler des événements qui depuis 1848 ont transformé complètement, en les aggravant, les tâches de tous les gouvernements du monde, suisse compris.

Nous nous proposons donc d'examiner entre autres:

- 1) Les correctifs proposés et apportés à l'organisation du Conseil fédéral, afin de le débarrasser des besognes de troisième ordre et de lui permettre de se consacrer à l'essentiel (délégations sous toutes leurs formes);
- 2) en quoi la répartition actuelle des compétences et la "raison sociale" des départements -- ou de certains d'entre

eux -- ne correspond plus aux exigences les moins contestables des temps modernes;

- 3) quelles réformes devraient être mises en chantier pour assurer une répartition plus judicieuse des affaires et ne pas exposer les membres du gouvernement, ou quelques-uns d'entre eux, à un poids de travail intolérable, résultant soit de tâches extraordinaires imposées par les circonstances et de relativement brève durée, soit de tâches nouvelles permanentes. Sur un point (équilibre approximatif des tâches des départements, nous avons mené une petite enquête accessoire auprès des gouvernements cantonaux; nous en donnerons plus loin les résultats, fort intéressants à certains égards, sans que l'on puisse toutefois en tirer des conclusions valables en tout pour l'exécutif fédéral.

Cet examen, nous pouvons le faire en toute liberté, dans des conditions plus favorables qu'un membre du Conseil fédéral en activité, tenu à une certaine réserve vis-à-vis du collègue auquel il est intégré, de l'Assemblée fédérale et de l'opinion publique.

QUESTIONS DIVERSES HORS ETUDE

L'ELECTION DU CONSEIL FEDERAL PAR LE PEUPLE

Nous ne traiterons que de manière sommaire une série de problèmes plus ou moins liés à ceux du nombre des conseillers fédéraux, de l'organisation de ce collège et de ses méthodes de travail, des problèmes dont quelques-uns au moins ont occupé à plusieurs reprises aussi bien le gouvernement que le législatif et le corps électoral. Nous considérons en particulier l'élection directe du Conseil fédéral par le

souverain indépendante du sujet qui nous occupe et située sur un tout autre plan que celui de l'organisation et des méthodes de travail de l'exécutif. Au titre de la seule information, nous rappelons que l'opinion négative du Conseil fédéral n'a jamais varié sur ce point-là. Et pourtant, en commission chargée le 16 août 1847 par la Haute Diète fédérale de la révision du Pacte de 1815, on entendit déjà un personnage dont les procès-verbaux de l'époque ne précisent ni le nom, ni "l'origine cantonale" défendre cette thèse qu'il y avait lieu de faire nommer les membres du Conseil fédéral directement par le peuple. "Maintenant, précisait-il, que l'on a adopté pour les élections au Conseil national un mode entièrement divergent du principe unitaire national, il est à craindre que l'élément local, les intérêts cantonaux n'aient la prépondérance au sein dudit Conseil. Or, afin de fournir au peuple l'occasion de se mettre en quelque sorte à l'abri des tendances particulières, il faut qu'il y ait pour lui possibilité de nommer au Conseil fédéral des hommes jouissant d'une confiance illimitée et d'assurer par ce moyen à l'élément national une place à côté de l'élément cantonal.

La difficulté qu'on a relevée à l'égard d'un scrutin général, lors des élections au Conseil national et qu'on a motivée par l'argument qu'il est impossible d'exiger du citoyen qu'il désigne dans le corps de la nation entière cent-vingt représentants dans lesquels il est disposé à placer toute sa confiance, cette difficulté est écartée en ce que, dans le cas actuel, il n'y aurait que cinq fonctionnaires à nommer et que, par conséquent, tout citoyen actif peut facilement fixer son choix sur la personne qui par ses talents éminents peut prétendre à un haut emploi fédéral."

Cette proposition, très caractéristique de l'idée que se faisaient les cantons de "l'emploi" dévolu aux conseillers fédéraux, ne fut cependant rejetée que par dix voix contre neuf.

La question fut reprise en séance du 20 janvier 1872 du Conseil national, qui discutait alors un nouveau projet de Constitution fédérale. M. Carteret (Genève) proposa de rechef l'élection du Conseil fédéral au scrutin de liste par les électeurs fédéraux. "Il faut, disait-il, que dans toutes les parties de l'organisation politique (législatif et exécutif) on sente le souffle du peuple et que le peuple ne cède jamais sa souveraineté, ni à un homme, ni à un corps. Si l'orateur n'avait écouté que ses sentiments, continuait le député genevois, il aurait aussi proposé que le Tribunal fédéral, dont les attributions auraient été augmentées, fût nommé directement par le peuple."

Soutenu par Vautier (Genève) et Scherer (Zurich), Carteret fut cependant battu par 67 voix contre 12. Il n'en revint pas moins à la charge en séance du 29 novembre 1873. Combattu par Ruchonnet, qui craignait qu'une élection directe ne donnât un pouvoir trop considérable aux membres du Conseil fédéral, "ce qui renfermerait un danger direct pour la législation", Carteret retira purement et simplement sa proposition.

Sans en venir à des scrutins populaires plus récents -- nous en parlerons plus loin -- notons qu'un certain nombre "d'adresses" furent remises aux membres des commissions à chacune des deux Chambres chargées de rapporter sur un projet de revision de la Constitution de 1848; toutes ces adresses proposaient l'élection du Conseil fédéral par le peuple; elles avaient été envoyées par

- 1) La société libérale du Neu-Toggenburg, le 21 janvier 1870;
- 2) l'assemblée de Coire pour la revision fédérale, qui demandait, en outre, que les membres du Conseil fédéral ayant siégé pendant deux périodes ne soient pas rééligibles pour une troisième. (C'est là, sauf erreur, le système admis pour le Petit Conseil du canton des Grisons);
- 3) un peu plus tard, soixante députés au Grand Conseil de Zurich qui assortissaient leur point de vue quant à l'élec-

tion du Conseil fédéral par le peuple d'une exigence supplémentaire, soit la suppression pure et simple du Conseil des Etats.

Ces quelques rappels tendent simplement à signaler que dès 1847 d'assez fortes minorités se sont prononcées pour l'élection du Conseil fédéral par le peuple. Nous reviendrons, dans un autre chapitre, sur deux initiatives rejetées par le souverain en 1900 et en 1942.

DEPARTEMENT POLITIQUE

=====

ET PRESIDENCE DE LA CONFEDERATION

=====

Nous n'insisterons pas non plus sur la question, longuement et fréquemment controversée -- et, semble-t-il résolue aujourd'hui -- de l'attribution du département politique au président de la Confédération, et de la rotation qui s'établissait ainsi aussi bien pour le département prénommé que pour d'autres. Si le point de vue de Numa Droz (titulaire permanent) eut le dessus pendant quelques années, dès 1887, il fut abandonné en 1895, pour des motifs valables peut-être à l'époque -- où le prestige du président de la Confédération préoccupait davantage l'Assemblée fédérale que ce n'est le cas actuellement - et rétabli définitivement en 1920, soit peu d'années après un grave accident de politique intérieure.

Nous pourrions citer, sur ce point spécial, des avis nombreux; nous nous limitons, afin d'éviter des longueurs, au bref passage, très représentatif de l'opinion quasi générale d'alors, du rapport du Conseil fédéral au Conseil national du 9 juillet 1912, sur la question de l'organisation de l'administration fédérale:

"M. Deucher, président de la Confédération, expose que, membre du Conseil fédéral depuis 26 ans, il a fait l'expérience aussi bien du système Droz (de 1887 à 1895) que du système en vigueur. Le Conseil fédéral se place sans hésiter au même point de vue que la commission. Chacun des deux systèmes a ses avantages et ses défauts. Les avantages du système Droz sont l'esprit de suite qu'il permet d'apporter aux affaires extérieures et la discrétion qu'il garantit mieux que le système actuel. Son grand défaut, c'est qu'il ne donne aucune garantie au Conseil fédéral de rester au courant des affaires extérieures, de telle sorte qu'il peut lui arriver de se trouver obligé de couvrir le chef du département des affaires étrangères dans des questions où celui-ci s'est engagé sans l'aveu et à l'insu du Conseil lui-même." 1)

En ce qui nous concerne, nous pensons que ce serait une faute impardonnable que d'en revenir au système d'avant 1920. A notre connaissance tout au moins, il n'en fut jamais question. Le Conseil fédéral du siècle passé avait à liquider des conflits qui pouvaient, à ce moment-là, paraître très importants mais qui, aujourd'hui -- à quelques rares exceptions près, dont les cas du prince Napoléon et de Wohlgemuth -- seraient rangés dans le nombre des affaires courantes. Le réseau des relations internationales qu'entretient la Suisse -- fort réduit il y a trois quarts de siècle - s'est étendu de telle manière, et ses mailles sont devenues si serrées dans tous les domaines, qu'un retour en arrière serait inconcevable. La plupart des affaires internationales mûrissent lentement, contrairement à d'autres où les solutions revêtent parfois un caractère d'urgence mais sont infiniment moins graves quant à leurs conséquences fondamentales et permanentes. Les arrêtés et les lois de l'ordre interne sont révisibles à échéance proche, ils dépendent de la seule volonté de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral ou parfois, du peuple. Lorsque le pays, en revanche, a pris des engagements internationaux sur des problèmes qui mettent en cause sa structure ou telle des grandes lignes de sa politique traditionnelle, le désengagement et ses conditions ne dépendent plus de lui seul, mais aussi et surtout de ses partenaires; et

1) v. aussi, sur le même sujet, le message du 4 juin 1894 rédigé par Schenk, adversaire résolu de N. Droz en l'espèce.

et l'on ne saurait nécessairement compter sur la "compréhension" des autres.

La rotation consécutive au système du département politique attribué au président de la Confédération ne paraît pas désirable non plus. La présence d'un même chef à la tête du même département pendant une durée trop longue présente sans doute des inconvénients. Une certaine déformation professionnelle, parfois de l'exclusivisme, la solution de problèmes modernes, entreprise dans le même esprit et avec les mêmes méthodes que celle de problèmes déjà anciens, des conseillers qui ne changent ni ne se renouvellent, constituent les faiblesses du système de l'attribution quasi-définitive d'un département à un magistrat. Ces faiblesses peuvent être aggravées, selon les cas, par le tempérament d'un conseiller fédéral.

Au cours des débats de la commission chargée par la Haute-Diète d'élaborer la Constitution de 1848, l'avis suivant fut émis:

"Relativement à la durée des fonctions, un membre a proposé d'adopter la disposition portant que les membres du Conseil (fédéral) ne sont éligibles que pour un second exercice (législature?) sans pouvoir, toutefois, être réélus pendant deux ans. Si l'on ne met aucune limite à la durée des fonctions, les membres du Conseil pourraient devenir peu à peu consuls à vie, car ils tiendront à conserver leur place et rien n'est si facile que d'acquérir une certaine réputation et de se rendre par là en quelque sorte indispensable."

Cette proposition fut écartée à une majorité de 15 voix, cinq des représentants des cantons s'étant prononcés en sa faveur.

On doit toutefois se demander ce qu'il adviendrait de questions importantes, exigeant une connaissance aussi complète que possible de la matière, de sa place dans l'ensemble impliquant aussi des vues générales sur les incidences de telle ou telle solution, si leur étude et leur liquidation étaient confiées à trois ou quatre magistrats différents par la formation, par les opinions politiques, par la qualité et

le tempérament de leurs collaborateurs. Lorsqu'il s'agit de ne pas perdre l'un quelconque des fils d'une affaire, de détendre les uns et d'en raidir d'autres en tenant compte de hauts et de bas, d'un écheveau de causes et d'effets inséparables du cas dont il s'agit, la continuité dans la direction est condition de l'heureux aboutissement. Sans doute, le système collégial pourrait-il parfois corriger les inconvénients et les risques du système de rotation. Nous ne pensons toutefois pas qu'en l'état actuel des choses il puisse constituer un contrepoids suffisant.

A titre d'indication, un canton au moins, celui d'Argovie, a prévu à l'article 23 de l'Ordonnance du 19 décembre 1921 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de ses directions "qu'aucun membre du gouvernement ne peut, en règle générale, diriger le même département pendant plus de deux périodes successives (Amtsperioden). L'art. 41 du Règlement saint-gallois du 7 décembre 1951 donne à chacun des membres du Conseil d'Etat le droit - après avoir géré un département pendant une période administrative - de demander qu'un autre département lui soit confié. Pareille demande doit (muss) être satisfaite si elle est présentée huit jours au moins avant la répartition des dicastères.

On ne saurait, il va de soi, transférer sans réserves sur le plan fédéral, des dispositions valables pour Argovie ou St-Gall, mais mal adaptées aux exigences du gouvernement fédéral.

Terminons ces brèves considérations en rappelant:

- 1) que le souverain paraît s'accommoder fort bien du système en vigueur (chefs "permanents" des départements); que jamais, à notre connaissance, interpellation, postulat ou motion ne l'a pris à partie;
- 2) que ce système serait, pratiquement, sans failles sérieuses si le Conseil fédéral était en mesure d'exercer un contrôle véritable sur la gestion des divers départements. Mais c'est

là une autre affaire que nous reprendrons dans un chapitre étendu concernant la collégialité sous ses formes diverses: constitutionnelle et "de convenance".

AUTRES PROBLEMES

=====

Deux problèmes au moins méritent d'être rappelés dans ces considérations liminaires, ceux du "Landammann" et du "Département présidentiel", expression inexacte en ce sens que le président abandonnerait pendant un an son dicastère pour se charger essentiellement des tâches de représentation, qu'il remplit aujourd'hui déjà, et de contrôle général du fonctionnement de l'administration fédérale dans son ensemble. Nous y reviendrons au moment opportun et à la place convenable.

La question du Landammann --enclose dans un passé révolutionne se pose plus, ni quant au mot, ni quant aux attributions; elle a été tout au plus réamorcée, voici quelques années, par l'une ou l'autre chapelle politique confidentielle dont les avis sont constamment en dehors des réalités du temps présent. Le titre de président de la Confédération est entré dans les moeurs depuis longtemps et nul ne songe plus à lui en substituer un autre. Rappelons simplement qu'au cours des débats de la commission chargée par la Haute-Diète fédérale de la revision du Pacte de 1815 il fut proposé de donner au président du Conseil fédéral le titre de Landammann de la Confédération. Cette proposition demeura en minorité et l'article 86 de la Constitution de 1848 fut adopté sans changement par 15 voix.

La question du "quorum" exigible pour que soient valables les décisions du Conseil fédéral ne se poserait que si l'on venait à fixer à neuf au lieu de sept le nombre des membres du gouvernement. L'affaire n'a d'intérêt que secondaire et suivrait le sort de la cause principale.

Rappelons toutefois qu'au cours des débats de la commission chargée par la Haute-Diète (1847) de substituer une Constitution fédérale au Pacte de 1815: "Un membre proposa de fixer dans la charte le nombre des membres nécessaires (du Conseil fédéral) pour prendre une délibération valable. L'observation ayant été faite que ce point n'est pas de nature à être consigné dans l'Acte fédéral, et qu'il vaut mieux qu'il soit réglé par une loi, il a été répliqué qu'une disposition aussi importante ne saurait être omise, et que vu le nombre restreint des membres du Conseil, il devrait être expressément stipulé combien il en faut pour pouvoir prendre des arrêtés définitifs."

Fut admise, en fin de compte, la disposition selon laquelle trois membres au moins du Conseil fédéral doivent être présents pour pouvoir "prendre des délibérations valables".

La Constitution prévoit que l'on ne pourra choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton. Il est superflu de rappeler les origines de cette disposition, inspirée par la crainte des petits cantons de voir les plus grands occuper une place prééminente à l'Exécutif fédéral, ce dernier devenant en quelque sorte l'instrument de points de vue et d'intérêts qui n'eussent pas été nécessairement ceux de l'ensemble du pays. Très vivace et chatouilleux, le fédéralisme d'il y a plus d'un siècle ne pouvait prendre un risque, assez léger à l'époque, mais qui eût pu s'aggraver au cours des ans. Les circonstances et l'évolution des structures helvétiques (industrialisation en particulier, avec toutes ses conséquences) ont donné raison aux constituants de 1848 et de 1874.

Le principe d'un conseiller fédéral par canton au plus n'est guère discuté. Notons cependant qu'une initiative socialiste, portant à la fois sur l'élection du gouvernement par le peuple, la suppression de la "clause cantonale", l'augmentation de sept à neuf du nombre des membres du Conseil fédéral et l'institution d'une garantie de représentation des minorités politiques surtout, fut rejetée par le peuple en votation du

25 janvier 1942 par 524 127 non, contre 251 605 oui et par tous les cantons et demi-cantons. (Nous reprendrons ailleurs ce problème de représentation des minorités qui a fait l'objet de discussions parfois passionnées devant l'Assemblée fédérale.)

LE NOMBRE DES CONSEILLERS FEDERAUX

=====

C'est en 1848 que la commission désignée par la Haute-Diète pour la revision du Pacte de 1815 fixa à sept le nombre des membres du Conseil fédéral. Il n'est pas sans intérêt de rapporter brièvement quelques-uns au moins des propos qui furent tenus à ce sujet.

On admis tout d'abord que le système du Vorort donnant à certains cantons le privilège d'imposer leur gouvernement à la Confédération était inconciliable avec le nouveau système. La commission proposa donc comme organe exécutif suprême de la Confédération un Conseil fédéral de cinq membres élus par l'Assemblée fédérale pour trois ans, choisis parmi les citoyens éligibles au Conseil national, et rééligibles. La délégation du canton de Schwyz suggéra, elle, un Conseil fédéral de neuf membres; elle justifia son point de vue en déclarant que le peuple suisse ne verrait pas volontiers un pouvoir aussi considérable que celui du gouvernement central entre les mains d'un si petit nombre de magistrats (5).

Des objections de l'ordre financier furent faites à la proposition de Schwyz, mais ces réserves passèrent à l'arrière-plan en présence du désir prédominant (vor dem überwiegenden Wunsche) que la liberté ne devienne pas la proie, dans une faible mesure ou pour une part importante, d'une oligarchie.

La délégation d'Argovie avança alors le chiffre de sept conseillers fédéraux, le nombre cinq lui paraissant insuffisant pour mener à chef les tâches gouvernementales.

Les Argoviens ajoutèrent qu'une autorité composée d'un nombre plus grand de personnes constituait la garantie d'une gestion prudente à laquelle on devait viser, d'autant plus que dans aucun pays davantage qu'en Suisse la diversité des institutions et des situations n'exigeait une connaissance aussi exacte des besoins du peuple et des diverses régions du pays. Pour le reste, lors d'absence pour missions spéciales de l'un ou l'autre des conseillers fédéraux, le nombre des membres du gouvernement restant à Berne serait réduit de telle manière (si le chiffre de 5 était admis) que les affaires les plus importantes seraient remises à la décision de deux ou trois membres du Conseil fédéral.

La délégation de Thurgovie souleva la question de l'élection de remplaçants pour les conseillers fédéraux élus. Un gouvernement peu nombreux, ajoutait-elle, composé d'éléments solides et homogènes, pourra faire preuve de plus de fermeté et d'esprit de décision qu'un collège plus nombreux; il sera également à l'abri des divisions dans son propre sein. Pour le reste, les affaires à traiter par le gouvernement ne sont pas, en temps ordinaire, d'une telle importance qu'elles puissent occuper sept conseillers fédéraux; et l'on ajoutait du côté thurgovien ces mots que nous reproduisons tels que nous les avons lus: "Wenn die Regierung feiern müsse, so sei es in den Augen des Volkes um ihren Kredit geschehen."

Le système présidentiel des Etats-Unis ne trouva guère de partisans; on admit que le peuple accueillerait avec méfiance un président pourvu de pouvoirs trop vastes et qu'il serait tenté de voir dans ce régime une transition vers la monarchie. Par ailleurs, les divers éléments "des menschlichen Geistes und Intelligenz" devraient être représentés au gouvernement; l'opinion fut émise que le peuple ferait plus facilement confiance à un collège étendu qu'à un collège restreint. Le travail ne manquera jamais à sept conseillers fédéraux, surtout s'ils restent à l'écart de la routine habituelle, s'efforcent de réaliser de nouvelles créations (Schöpfungen) et de

procéder à des améliorations dans l'un ou l'autre des domaines de leur compétence, ce qui ne sera possible que si de trop lourdes charges ne pèsent pas sur un trop petit nombre.

En votation, le point de vue de Schwyz ne fut admis que par lui; en revanche, celui qu'avait fait valoir la députation d'Argovie réunit les voix inconditionnelles de Berne, Zurich, Lucerne, Uri, Unterwald, Fribourg, Bâle, St-Gall, Schaffhouse, Grisons, Argovie, Thurgovie, Vaud, Neuchâtel, Genève et Appenzell Rh. Int.; il fut admis sous réserve de ratification par Schwyz, Glaris et Valais.

Lors des séances des 24, 26 et 27 "Brachmonat" 1848, l'art.83 de la Constitution fut voté par les vingt-deux cantons dans la rédaction suivante: "L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral composé de sept membres."

Ainsi s'affrontèrent, fondée sur des arguments valables à l'époque, et que l'on retrouve en partie dans les discussions ultérieures concernant le nombre des conseillers fédéraux, partisans d'une autorité peu nombreuse et adversaires d'un exécutif central trop limité quant à son effectif. En tout état de cause, la commission chargée par la Haute-Diète de fixer la composition du gouvernement fédéral a fait oeuvre durable puisqu'aujourd'hui encore le Conseil fédéral comprend, comme en 1848, sept membres. On s'explique aisément cette décision moyenne, ce compromis, produit de la méfiance des cantons à l'endroit d'un pouvoir central trop puissant, méfiance corrigée, si l'on peut dire, par leur désir d'assurer au mieux l'efficacité du gouvernement tout neuf que le pays se donnait.

Ni lors de l'élaboration de la Constitution de 1872, rejetée par le souverain le 12 mai de cette même année, à environ cinq mille voix de majorité et par 13 Etats contre 9, ni lors de la discussion de la Constitution de 1874, votée par 340 000 voix environ contre 198 000 et par 14 1/2 Etats contre 7 1/2, le nombre des membres du Conseil fédéral ne fut remis en question. Commissions et conseils reprirent tacitement, sans modification,

la formule de la première charte fédérale. Tout au plus, accessoirement, une proposition fut-elle développée, tendant à introduire l'élection du Conseil fédéral par le peuple.

Dès 1874, en revanche, nombreuses furent les interventions de toute sorte, populaires et parlementaires, tendant à porter à neuf le nombre des conseillers fédéraux. En juin 1894, un message du Conseil fédéral sur l'organisation et la manière de procéder de cette autorité, rejetait l'augmentation dont il était déjà question. En 1899, une initiative riche de 56 031 signatures proposait la revision des art. 95, 96, 100 et 103 de la Constitution fédérale; il s'agissait:

a) d'instituer un Conseil fédéral de neuf membres et d'en faire nommer les membres pour trois ans par les citoyens suisses ayant droit de vote; b) de procéder à l'élection en un seul collège, embrassant toute la Suisse (deux tours de scrutin avec majorité absolue au premier et relative au second); c) de ne pas choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton, deux membres au moins devant appartenir à la Suisse romande; d) de fixer à 5 (au lieu de 4) le nombre des membres présents pour que le Conseil fédéral puisse délibérer valablement. La même initiative, ajoutons-le, demandait des élections au Conseil national selon le principe de la proportionnelle; elle fut rejetée par 244 666 voix contre 169 008 et par 11 1/2 cantons contre 10 1/2. Le Conseil fédéral et les conseils législatifs avaient recommandé, en bloc, le rejet au corps électoral.

A trois reprises en quatre ans, soit en 1909, 1912 et 1913, dans des messages se rapportant en particulier à l'organisation de l'administration fédérale, le Conseil fédéral se prononçait contre l'augmentation du nombre de ses membres. En 1913, nouveau rebondissement: une minorité des commissions de chacune des deux chambres proposa l'élévation à 9 de l'effectif gouvernemental, sans succès. Au cours de la même année (automne), MM. les conseillers aux Etats Richard, Lachenal et Robert soutiennent eux aussi, par motion, la nécessité de porter à 9 le nombre des conseillers fédéraux. Le premier nommé des trois députés ayant quitté le Conseil,

la motion ne fut pas reprise et disparut de la liste des objets en délibération.

L'année 1916 vit surgir, en septembre, au Conseil national, une motion Micheli et consorts portant les signatures de députés romands et tessinois avant tout, demandant, pour des raisons et avec une suite que nous verrons ailleurs, l'augmentation à 9 du nombre des membres du Conseil fédéral. Le 22 juin 1917, même proposition faite au Conseil des Etats par M. le député Legler, qui retira sa motion sur une promesse qui lui fut faite par M. le Conseiller fédéral Calonder (dépôt prochain d'un rapport au sujet de la motion Micheli et consorts).

En 1919, 1935, 1938, 1939, 1944 et 1952, six motions furent encore déposées concernant le même sujet par MM. Huber (élection par le peuple et R.P. pour l'élection du Conseil fédéral, en plus du passage de 7 à 9) dont le texte ne fut jamais discuté, Reinhardt (même destinée), Müller-Amriswil et Wettstein, l'un au Conseil national, l'autre aux Etats (motions adoptées sous forme de postulats), Maag-Leupin (rejeté) et Schmid-Soleure, adopté sous forme de postulat.

Nous nous excusons de cette froide énumération; nous reviendrons dans un autre chapitre sur les arguments développés par les motionnaires -- ils ne varient guère de dix ans en dix ans -- et sur les moyens utilisés par le Conseil fédéral -- ils n'ont guère changé depuis trois-quarts de siècle -- pour s'opposer, sauf une fois en public (1917) et une fois "en privé" (séance du 23 novembre 1948) à toutes les propositions tendant à élever de 7 à 9 l'effectif gouvernemental. Pour l'instant, nous constatons simplement que la question se pose, qu'elle continue à se poser. Si des parlementaires sont intervenus et souvent depuis une cinquantaine d'années, c'est sans doute qu'ils sont bien placés pour se rendre compte de la charge très lourde qui pèse sur chacun des membres de l'Exécutif et qu'ils connaissent d'assez près les problèmes du gouvernement et l'appareil administratif dans son ensemble, pour savoir que des aménagements sont nécessaires qui permettent aux conseillers fédéraux de faire

face, avec le maximum d'efficacité, aux tâches multipliées, aggravées et diversifiées d'une époque en pleine révolution technique, politique et économique.

I. L'AVIS DU CONSEIL FEDERAL

=====

Nous ne pouvons reprendre dans le détail les éléments, assez semblables, des divers débats qui se sont institués devant l'Assemblée fédérale. Nous tenons, en revanche, à rappeler deux ou trois des échanges de vues qui eurent lieu en séance du Conseil fédéral; la plupart de ceux qui y prirent part sont décédés depuis longtemps; nous citerons leur nom et leur avis.

C'est à propos de la motion du Conseiller national Micheli et consorts, du 27 septembre 1916, appuyée par 48 signatures, dont celles de beaucoup de personnalités romandes et tessinoises (MM. Ador, Chuard et Musy en particulier) que le gouvernement discuta à fond le problème de l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux. La motion avait été acceptée à l'unanimité des 91 votants, après avoir été défendue par son auteur, par Messieurs Blumer, Bertoni, Häberlin (au nom de la fraction radicale), von Streng (au nom de la députation catholique-conservatrice qui s'estimait insuffisamment représentée) et Greulich, qui déclara, au nom du parti socialiste, que celui-ci ne prétendait pas, pour l'heure, à un représentant au Conseil fédéral. Il est intéressant de noter qu'en 1913, comme en 1918, les députés socialistes se sont prononcés en faveur de l'augmentation à 9 du nombre des conseillers fédéraux, tout en remarquant que l'heure n'avait pas sonné pour eux d'une revendication précise. Ils craignaient, avant l'introduction de la R.P. au législatif que leur représentant au Conseil fédéral ne fût, ou bien condamné à l'impuissance, ou bien prisonnier de la majorité.

Bon nombre de députés bourgeois ne s'opposaient pas à l'entrée d'un élu socialiste au gouvernement. Lors de la discussion du message de l'Exécutif concernant la motion Micheli, M. le Conseiller aux Etats Winiger (cath. conservateur) précisa qu'aujourd'hui (1918) trois des principaux partis politiques étaient représentés au Conseil fédéral, mais que le quatrième ne l'était pas: le parti socialiste. "Je pense, ajoutait le député lucernois, que lorsqu'il revendiquera une représentation au gouvernement, elle devra lui être assurée (si auch gewährt werden soll)."

Cette motion révélait à la fois la surcharge insupportable dont souffrait l'Exécutif du fait d'un conflit armé qui se prolongeait fort au-delà du temps prévu (économie de guerre), le mécontentement des Romands réduits à la portion congrue (un représentant), la désunion du pays et la nécessité de faire apparaître le gouvernement, aux yeux de certains belligérants, comme l'expression la plus exacte possible des diverses sympathies et minorités nationales.

En séance du Conseil fédéral du 11 mai 1917, deux tendances s'affrontèrent: l'une, personnifiée par MM. Hoffmann (Département politique) et Decoppet, Président de la Confédération et chef du Département militaire, n'entendait donner aucune suite pour l'instant, sans préjudice de la décision définitive, à la motion Micheli; la seconde, défendue par M. Calonder, vice-président du Conseil fédéral, jugeait qu'il y avait lieu de donner suite à la motion et de soumettre à l'Assemblée fédérale une proposition de révision de la Constitution élevant de 7 à 9 l'effectif du Conseil fédéral. Au vote, deux voix se prononcèrent pour le rejet provisoire et 5 pour l'acceptation de la motion.

Le 11 juin 1917, M. le vice-président Calonder fut autorisé par ses collègues à déclarer -- à l'occasion du développement de la motion Legler (voir plus haut) - que le message du Conseil fédéral sur l'augmentation du nombre de ses membres serait communiqué aux deux Conseils dès le début d'août. Le 4 août de la même année, au cours d'une séance consacrée à la mise au point du message dont il vient d'être question, les Conseillers fédéraux s'exprimèrent de la manière suivante; nous résumons fortement, cela va sans dire:

M. Motta avait été partisan de l'augmentation, non pas pour des raisons d'ordre administratif, mais pour assurer une représentation plus forte à la Suisse romande et pour aller au-devant des vœux des minorités politiques. Le remplacement de M. Hoffmann, dans les circonstances que l'on connaît, par M. Ador, a fait perdre du poids aux motifs qui l'inspiraient. Il ne rejette pas la motion Micheli, mais ne la considère plus comme urgente. La composition actuelle (1917) du Conseil fédéral, soit quatre Suisses alémaniques, deux Romands et un Tessinois, lui paraît rationnelle et représentative aux yeux des Etats belligérants.

M. Schulthess pense que l'augmentation du nombre des Conseillers fédéraux est nécessaire pour des raisons administratives. Le Département de l'Economie publique est trop chargé. On peut dominer le travail pendant quelques années, en y mettant toute son énergie, mais à la longue cela ne peut pas durer. Il ne restera plus, avec le temps, qu'à fractionner le D.E.P. Les autres départements ont assez à faire; le militaire doit, par exemple, s'occuper de problèmes économiques et devra s'en occuper encore.

M. Ador: Les considérations politiques qui ont incité ses amis à déposer la motion ont perdu de leur importance du fait de l'entrée au Conseil fédéral de l'intéressé. Du point de vue administratif, il considère comme préférable un gouvernement de 9 membres plutôt que de 7. On ne devrait pas trop tarder à aboutir à une solution, si l'on tient compte du poids du travail d'après-guerre. M. Ador se prononce pour l'affirmative.

M. Forrer est partisan de l'augmentation; il estime que l'affaire doit être rapidement liquidée.

M. Müller est adversaire du projet en cause, surtout si sa réalisation devait avoir lieu pendant que dure le conflit armé. Il ne fait toutefois pas opposition.

M. Decoppet est d'avis que le Conseil fédéral ne peut pas revenir en arrière, ni sur sa décision quant à la solution au fond (favorable aux conclusions de la motion Micheli).

M. Calonder est du même avis que le préopinant. S'il ne faut rien précipiter, il ne faut pas non plus retarder artificiellement le débat devant l'Assemblée fédérale. Avec 9 Conseillers fédéraux le contact avec le peuple et les diverses régions du pays serait mieux assuré. L'orateur reconnaît le bien-fondé de la revendication de deux sièges formulée par le parti catholique-conservateur, mais il n'est pas possible d'en tenir compte dans les textes constitutionnels. Du point de vue administratif, l'augmentation à 9 est aussi justifiée, l'Assemblée fédérale ayant refusé aux directeurs de division le droit de défendre devant elle certaines affaires du Département auquel ils sont attachés.

M. Motta rappelle que M. Hoffmann était adversaire d'un effectif porté à 9 membres (raisons de cohésion, crainte de formation de "clans").

En fin de discussion, le Conseil fédéral rejette une proposition Forrer, tendant à limiter à deux par canton le nombre des Conseillers fédéraux en charge et n'admet pas non plus une adjonction prévue à l'art. 95 nouveau de la Constitution, ainsi conçu: le Conseil fédéral répartira de son chef les affaires entre les Départements jusqu'à ce que la loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale ait été révisée.

Le message du Conseil fédéral fut admis en séance du 6 août 1917, avec le projet d'arrêté fédéral correspondant. Favorable à l'élévation à 9 du nombre des Conseillers fédéraux, il s'inspirait fortement des exigences de l'heure. Il s'agissait en effet en 1917 -- les gens de ma génération ne l'ont pas oublié -- de rétablir une confiance compromise entre Confédérés de langues diverses, de prévenir des "éclats" qui eussent pu, selon les circonstances, amener de graves ennuis, internes et extérieurs, au gouvernement, de faire apparaître le pouvoir exécutif comme vraiment représentatif des diversités helvétiques, les minorités participant à la gestion des affaires, de préparer enfin le terrain afin que

fussent facilitées les mesures financières propres, en particulier, à assurer le service de la dette de mobilisation.

* *
* *

Dans sa séance du 19.3.18, le Conseil national refusa par 72 voix contre 50 l'entrée en matière sur les conclusions du message du Conseil fédéral. Quant au Conseil des Etats, il s'était prononcé pour l'augmentation par 21 voix contre 8, le 20.12. 1917, mais finit par se rallier au point de vue du Conseil national par 22 voix contre 14 dans sa séance du 3.4.1919.

Le Conseil fédéral discuta une nouvelle fois la question de l'augmentation du nombre de ses membres au cours des séances des 20 et 24 janvier 1939. Il s'agissait cette fois-ci de savoir quelle réponse il entendait donner aux motions Müller-Amriswil et consorts (Conseil national) et Wettstein et consorts (Conseil des Etats) qui demandaient toutes deux que fût porté de 7 à 9 l'effectif de l'autorité exécutive. Deux des magistrats présents à cette séance, MM. Wetter et Etter, étant encore bien vivants, nous ne donnerons ici que l'opinion des membres défunts:

M. Pilet-Golaz est adversaire de l'augmentation; il ne pense pas que les charges des Conseillers fédéraux en soient sensiblement allégées, les séances devenant plus nombreuses et plus longues; il voit dans le chiffre de 9 un risque pour la solidarité du gouvernement et craint que les minorités ne soient renforcées au point de former bloc contre les autres membres du Conseil fédéral, que les luttes de partis se transportent à l'Exécutif, que les dépenses et le personnel s'accroissent de manière sensible, que l'augmentation demandée ne soit en somme qu'une transition vers la représentation proportionnelle au Conseil fédéral, système inconciliable avec la cohésion indispensable à tout gouvernement.

M. Baumann est partisan de 9, chiffre qui permet de prendre en considération d'autres partis, d'autres régions et d'autres langues; on doit accorder au Tessin un représentant en

permanence à l'Exécutif fédéral et deux à la Suisse romande. La question des 9 doit être séparée de celle d'une éventuelle entrée des socialistes au gouvernement. L'augmentation est aussi nécessaire afin que les conseillers fédéraux soient libérés de besognes administratives pures "damit sie den Kopf frei bekommen um sich mit mehr Zeit und Musse allgemein und grundsätzlichen Fragen der Politik und Staatsführung zu widmen". M. Baumann est aussi partisan d'un département présidentiel, comme l'un des motionnaires, M. Müller, qui n'a pas changé d'avis dès lors. Il ajoute "que l'élection du Conseil fédéral par le peuple -- und initiative dans ce sens était en cours -- est plus populaire qu'on ne le croit; nous devons tout entreprendre pour empêcher qu'elle arrive à chef."

M. Motta déclare que les circonstances lui paraissent parler plutôt en faveur de 9 que de 7. Craignant toutefois que l'unité et la cohésion du gouvernement ne soient mises en péril, il se rallierait à 7, si l'on était sûr qu'avec ce chiffre des garanties pouvaient être données aux Tessinois (1 en permanence) et aux Romands (2 sièges).

M. Minger se prononça contre l'augmentation en un de ces brefs aphorismes dont il était coutumier: "Je mehr Köpfe, dit-il, desto mehr Meinungsverschiedenheiten". Une élévation à 9 pourrait tout au plus se justifier du point de vue de l'allègement des tâches du Conseil fédéral; cet allègement est possible aujourd'hui déjà. M. Minger se refuse d'adhérer aux conclusions des motions Müller et Wettstein uniquement pour assurer au Tessin un siège permanent au Conseil fédéral.

En fin de discussion, le gouvernement décida de demander aux deux Conseils d'en rester au chiffre de 7 Conseillers fédéraux. Le Président de la Confédération d'alors lut devant l'une des deux sections de l'Assemblée fédérale, une déclaration qui relevait, notamment, les points suivants:

La motion Müller a été rejetée comme telle par l'Exécutif pour des raisons étrangères à toute question de parti politique ou d'ordre personnel. La participation socialiste éventuelle

au gouvernement est un cas en soi, que doit trancher l'autorité qui élit le Conseil fédéral; ce cas pourrait être réglé en maintenant à 7 l'effectif du Conseil fédéral. La majorité et la minorité de celui-ci ne sous-estiment pas les arguments dont M. Müller a étayé sa motion. Il y a effectivement des Départements surchargés; mais ils peuvent être allégés sans qu'il soit besoin d'élire 9 Conseillers fédéraux (répartition et organisation modifiée du travail, délégation plus étendue de compétences aux Divisions). Pareilles mesures permettraient aux membres de l'Exécutif de se consacrer vraiment à la conduite des affaires du pays, aux problèmes de grande politique. Le Conseil fédéral est prêt à examiner la question soulevée par le motionnaire et à proposer éventuellement à l'Assemblée fédérale les modifications qu'il lui paraîtrait nécessaire d'apporter à la loi sur l'organisation de l'administration fédérale. Il partage l'avis de M. Müller en cela que la représentation des diverses régions du pays, des diverses langues en particulier, au gouvernement, revêt une importance très grande en soi. Ces problèmes ne peuvent toutefois se résoudre par une opération arithmétique. Nous devons, pour réaliser pareille représentation, nous en remettre au bon sens de l'autorité qui élit et qui a toujours, aux heures décisives, trouvé le bon chemin ("Unruhe", note le sténogramme). Des motifs financiers ("Unruhe", de nouveau) ont également décidé le Conseil fédéral à demander le rejet de la motion. La création de deux départements nouveaux avec tout ce qu'ils devraient comporter de personnel, de locaux et de matériel serait coûteuse. Il faut songer à la situation financière du pays qui vient de faire l'objet des recherches d'une commission d'experts. L'augmentation du nombre des départements comporterait naturellement un renforcement de la puissance d'expansion de l'administration fédérale et l'inciterait à prendre en charge de nouvelles tâches. Enfin, déclarait le Président de la Confédération, la cohésion, le pouvoir de décision et d'action du Conseil fédéral ne seraient pas fortifiés mais affaiblis par l'élévation de 7 à 9 du nombre des membres de l'Exécutif, surtout en périodes troublées. Le postulat fut accepté sans opposition.

M. Grimm prit la parole pour affirmer que son parti et lui-même n'attribuaient aucune importance à la motion Müller, qu'ils en appelaient au peuple par la voie d'une initiative en cours dont nous aurons l'occasion de reparler.

Au Conseil des Etats, en réponse à la motion Wettstein, M. le Conseiller fédéral Etter s'exprima très brièvement et insista sur le fait que le Conseil fédéral n'avait pas à traiter le problème de la participation socialiste au gouvernement, cela étant l'affaire de l'autorité d'élection. Il répondait en cela à l'auteur de la motion, qui avait noté, au cours des considérations qu'il avait émises, que "les masses travailleuses" et le parti socialiste abandonnaient peu à peu le marxisme pour en revenir à des conceptions plus modérées, plus démocratiques, plus nationales aussi et que les unes et l'autre ressentaient le besoin d'une collaboration.

* *
* *

Le Conseil fédéral reprit enfin le problème à l'occasion des motions Maag-Leupin et J. Schmid. La plupart des magistrats qui participèrent au débat étant encore en vie, nous nous bornons à rappeler qu'une majorité de l'exécutif se prononça, une première fois en faveur de l'augmentation le 23 novembre 1948, mais que l'un des magistrats ayant entre temps changé d'avis, le Conseil fédéral décida de recommander le statu quo. (Séances du Conseil fédéral du 8.XII.47, du 23.XI.48, du 26.XI.48, du 27.V.49, du 8.VII.49, du 13.IX.49 et du 16.IX.49).

Transformée en postulat, la motion Maag-Leupin fut rejetée par le Conseil national par 69 voix contre 59, alors que la motion J. Schmid, devenue elle aussi postulat, était votée sans opposition.

Dans l'exposé qu'il fit au nom du Conseil fédéral, défunt M. Feldmann notait que l'Exécutif tenait le moment pour venu de soumettre le problème à un examen approfondi et d'en faire l'objet d'un rapport détaillé. Ce rapport devrait être élaboré:

"innert nützlicher Frist, nach der Meinung des Bundesrates innerhalb eines Jahres". La motion date de 1952. M. le Conseiller fédéral Feldmann est mort; M. le motionnaire J. Schmid est décédé. Nous sommes en 1961...

Les arguments avancés par partisans et adversaires de l'augmentation à 9 du nombre des Conseillers fédéraux furent cette fois-ci encore les mêmes que ceux sur lesquels nous avons, ci-haut, donné des renseignements complets.

LES ARGUMENTS DES ADVERSAIRES

=====

Ces arguments, nous les avons parcourus déjà tout au long des pages qui précèdent; il n'est cependant pas inutile de tenter une analyse plus complète de leur substance:

- 1) Le Conseil fédéral a, tout d'abord, constamment admis que les tâches qui reposaient sur ses épaules étaient lourdes, très lourdes, même lorsque des événements exceptionnels ne viennent pas compliquer la situation; les Chambres fédérales, elles aussi, ont été constamment, depuis près d'un siècle, du même avis. Nous pourrions citer des passages nombreux de discours et de messages où réapparaissent avec une inflexible régularité des constatations identiques; nous y reviendrons en examinant les motifs qu'invoquent les partisans d'une augmentation à neuf du nombre des Conseillers fédéraux.
- 2) Le Conseil fédéral s'est, simultanément, opposé à tout changement de sa composition numérique, sauf en 1917 où le volume, la portée et la complexité des problèmes à traiter et à résoudre, souvent dans de brefs délais, étaient devenus réellement insupportables, et, provisoirement en 1948. On nous permettra d'analyser les motifs qui, aux yeux de l'Exécutif, autorisaient à donner la préférence au statu quo.
- 3) Le pouvoir de décision, cohésion, on dirait aujourd'hui la force de frappe du Conseil fédéral, souffrirait, dit-on, de

la présence à l'Exécutif de 9 membres au lieu de 7. L'unité de vues serait plus difficile à réaliser, les discussions pénibles, les compromis moins aisés. Les tiraillements, qui apparaîtront d'une manière ou d'une autre, entameront l'autorité du Conseil fédéral, la mettront en cause devant le peuple et devant l'Assemblée fédérale. Rappelons que jusqu'à fin décembre 1891, le gouvernement fut composé de 7 magistrats appartenant à un seul et même parti politique. A la fin de cette année, M. Zemp, premier catholique-conservateur, fut élu; il succédait à M. Welty, qui siégeait au Palais dès le 8 novembre 1866. En 1908, le 17 juin, M. Schobinger prenait la place de M. Zemp. L'élection de M. R. Minger, premier conseiller fédéral paysan, artisan et bourgeois, date du 12 décembre 1929, et celle du premier magistrat socialiste M. E. Nobs, du 15 décembre 1943. On connaît la situation dès le 1er janvier 1960.

Le Glaronnais Blumer, dont nous dirons les titres à la notoriété, s'exprimait ainsi au Conseil national, en mars 1918 sur ce point sensible: "A ce désir d'augmentation du nombre des membres de l'Exécutif, on oppose toujours le fait que l'unité, la cohésion du Conseil fédéral ne résisteraient pas à pareille épreuve. C'est là le plus important argument contre l'élévation à neuf de l'effectif du gouvernement. Il y a toutefois lieu de remarquer qu'une cohésion pleine et entière au sein de l'Exécutif n'est presque jamais réalisable; elle n'existait pas au temps de Stämpfli, pas davantage qu'à l'époque de Welty et de Ruchonnet; elle n'a pratiquement jamais existé. Les oppositions de personnes se sont alors manifestées de façon plutôt plus vive devant le Parlement que dès le moment où une minorité politique est représentée au Conseil fédéral."

Cette appréciation d'un patriarche averti est conforme aux constatations que l'on a pu faire depuis que plusieurs minorités politiques possèdent un ou plusieurs sièges au gouvernement.

Derrière l'évocation du danger de dislocation et de faiblesse que courrait un Conseil fédéral plus nombreux, il y eut souvent la crainte de l'application de fait d'une approximative représentation proportionnelle des partis à l'Exécutif, considérée catastrophique, et qu'il fallait éviter à tout prix. Pareille crainte, point vaine, était aggravée par le fait que les conseillers fédéraux d'il y a un demi-siècle et, avec eux, l'Assemblée fédérale redoutaient fort telle participation de tendances politiques relativement nouvelles et -- un temps -- révolutionnaires, dont ils attendaient le pire. La vie politique connaît ainsi des "époques" assez brèves, avec des pôles d'attraction ou de répulsion que le cours des choses, les moeurs, les accoutumances et l'évolution des idées déplacent ou atténuent.

Nous n'entendons pas, il va de soi, conclure des données cantonales qui suivent à l'identité ou même à l'analogie des situations fédérale et cantonales quant à la structure de leurs exécutifs respectifs. Il est clair que si les tâches des gouvernements cantonaux se sont, elles aussi, multipliées et étendues, elles restent toutefois de moins en moins comparables à celles qu'assume la Confédération; il nous suffira de montrer plus bas que la tendance, en ce qui concerne la participation des principaux partis au gouvernement des cantons, a précédé, dans de nombreux cas, l'appel à l'Exécutif fédéral d'hommes appartenant aux opinions politiques les plus fortement représentées dans le pays. Cette tendance, en l'état actuel des choses, paraît irréversible. La tournure d'esprit du corps électoral, qui est le maître, et la volonté qui s'y manifeste de répartition équitable des sièges du Conseil fédéral, ne toléreraient pas des compositions gouvernementales uni- ou bilatérales. Négliger purement et simplement les intentions certaines du souverain serait exposer le pays à une nouvelle initiative demandant l'élection du Conseil fédéral par le peuple. Les fortes minorités réunies par les auteurs des initiatives lancées à cette fin laissent entendre qu'une nouvelle tentative portant sur une seule proposition et non pas sur plusieurs, comme

ce fut le cas en 1900 et en 1942, ne serait pas nécessairement vouée à l'échec.

Il ne faut pas oublier non plus que l'éducation civique des électeurs suisses -- même cantonnée dans des limites assez étroites -- est sans aucun doute plus complète et mieux fondée que la préparation aux affaires publiques des démocrates d'autres pays. Il y a dans la relative modération et clairvoyance du peuple suisse une garantie certaine que les déraillements qui pourraient être causés par la représentation de partis, d'intérêts ou de groupes dévoués à des dogmes politiques ou économiques sans écho, nous seront évités (sous cette réserve, évidemment, que l'avenir peut rendre acceptables des points de vue aujourd'hui étrangers à la très grande majorité des citoyens).

On peut affirmer que les tendances actuellement représentées au Conseil fédéral sont d'accord sur les très grandes lignes de la politique suisse. Et l'on peut dire aussi qu'une certaine "concurrence" entre les solutions proposées aux problèmes d'importance seconde peut présenter certains avantages, à l'expresse condition que les "manoeuvres" des "clans", les inimitiés, les obstinations doctrinaires, l'indiscipline ne prennent pas le pas sur des méthodes de travail et des critères d'appréciation soustraits, dans toute la mesure possible, aux passions partisans. On a du reste connu déjà, depuis 1848, des luttes longues et impitoyables entre des magistrats autoritaires et exclusifs, dont les tempéraments se heurtèrent violemment pendant des années. L'examen de tous les aspects d'un problème par des magistrats de bonne foi ne peut être que profitable; il atténue ou évite les conséquences d'un transfert de divergences et de querelles du plan du collègue sur le plan de l'Assemblée fédérale et adoucit l'âpreté de ce qu'il est convenu d'appeler les luttes politiques. Qu'on le veuille ou qu'on ne le veuille pas, l'époque est révolue de l'ignorance systématique où l'on tint, longtemps, les aspirations de groupes importants de la population du pays. La cohésion du peuple suisse vaut bien, elle aussi, une messe.

On note enfin, en passant, le fait que le nombre des membres du Tribunal fédéral a été considérablement augmenté de 1849 à 1961.

LA SITUATION DANS LES CANTONS

=====

A titre d'information, nous nous sommes enquis de la composition politique des gouvernements cantonaux en 1960. Voici le tableau que les chancelleries suisses nous ont permis d'établir ¹⁾:

	Rad.	Cath- cons.	P.a b	Soc.	Autres partis
Argovie	2	1	1	1	-
Bâle-Camp.	1	1	1	2	-
Bâle-Ville	2	1	-	3	1(lib.dem.)
Berne	2	-	4	3	-
Appenzell Rh.Ext.	6	-	-	1	-
Appenzell Rh.Inf.	-	9	-	-	-
Fribourg	1	5	1	-	-
Glaris	2	1	-	2	2 (dem.)
Genève	4	1	-	1	1 (lib.)
Grisons	1	2	-	-	2 (dem.)
Lucerne	2	4	-	1	-
Neuchâtel	2	-	-	1	1 (lib.) 1 (progr.nat.)
Nidwald	3	5	-	-	1 (sans parti)
Obwald	2*	5	-	-	*Fortschritt-demok.
Schaffhouse	1	-	2	2	-
St-Gall	3	3	-	1	-
Schwyz	1	4	-	1	1 (sans parti)
Soleure	2	1	-	2	-
Tessin	2	2	-	1	-
Thurgovie	3	1	-	1	-
Uri	2*	5	-	-	*prog. dem.
Zoug	2	4	-	1	-
Valais	1	4	-	-	-
Vaud	3	-	-	3	1 (lib.)
Zurich	2	-	2	2	1 (ind.)

1) sous réserve des élections partielles qui peuvent avoir, dès 1960, modifié ces chiffres.

Nous avons groupé sous la même rubrique catholiques-conservateurs et chrétiens-sociaux.

En Thurgovie, sur le terrain cantonal, radicaux et paysans ne forment qu'un seul et même parti.

La chancellerie d'Etat d'Appenzell Rhodes-Intérieures précise que tous les membres du Conseil d'Etat appartiennent "plus ou moins" au parti conservateur-chrétien-social; que l'affiliation à un parti politique joue un rôle accessoire et que seul le parti conservateur tient une assemblée annuelle -- les autres n'étant pas organisés -- à laquelle assistent au maximum 20-25 citoyens.

Si, dans quelques rares cantons, en Suisse centrale surtout, les gouvernements cantonaux sont marqués du signe de la prépondérance massive d'un parti, partout ailleurs les sièges sont répartis sinon proportionnellement à la force numérique de chacun des groupes en présence, tout au moins de manière équitable entre eux. La différence entre R.P. et représentation équitable des minorités est, en fait, assez peu sensible; la loi seule peut garantir l'application de la R.P.; l'usage et la tradition - parfois plus difficilement revisables qu'un texte écrit - instituant la "non-exclusive" à l'endroit des partis numériquement secondaires. Il ne semble pas que, malgré l'évolution profonde qui s'est produite en un demi-siècle dans le domaine de la représentation des divers courants politiques aux exécutifs cantonaux, la vie publique des cantons apparaisse plus mouvementée, plus heurtée qu'aux temps de l'intolérance. C'est plutôt, nous semble-t-il, le contraire qui serait vrai -- avec les inévitables exceptions --. Le plurilatéralisme, si l'on peut ainsi dire et dont on pense ce que l'on veut, a relégué l'exclusivisme à l'arrière-plan.

La présence de représentants des minorités les plus importantes dans les gouvernements cantonaux n'est guère inscrite encore, de façon générale, que dans les mœurs; la plupart des constitutions cantonales ne renferment aucune disposition y relative. Font toutefois exception:

- 1) Le canton d'Argovie, dont la constitution du 23.4.1885 renferme un article 37, al.2, prévoyant que: "Bei Bestellung des Regierungsrates ist die Minderheit zu berücksichtigen". La chancellerie d'Etat précise à ce propos que, selon les protocoles du Grand Conseil (1901/05 p. 585-586) il fallait comprendre par minorité le parti catholique-conservateur.

Dès lors, l'élection du Conseil d'Etat par le peuple étant entrée en force, c'est l'article 25/5 qui règle la question de la manière suivante: "Dem Volk steht die Wahl der Mitglieder des Regierungsrates zu, die in einem Wahlkreis vermittels Wahlurne, und zwar erstmals im Frühjahr 1905 zu geschehen hat. Bei Bestellung dieser Behörde ist die Minderheit zu berücksichtigen." S'agit-il toujours de la minorité catholique? Quelle serait la situation si la règle n'était pas observée? Nous ne le savons pas; il apparaît probable que la tradition de la représentation des minorités est si fortement ancrée que nul groupement politique ne songe à la contester.

- 2) La constitution du canton de Berne contient, dès le 29 octobre 1950, un article ainsi rédigé: "Le gouvernement du canton de Berne est un conseil exécutif de neuf membres. Les membres du conseil exécutif sont élus par le peuple. Le canton forme pour l'élection un cercle unique. Le Jura a droit à deux sièges au Conseil exécutif."
"La même constitution n'assure pas la représentation de la minorité confessionnelle, mais, de mémoire d'homme, il est d'usage, nous écrit M. le vice-chancelier, que l'un des deux conseillers d'Etat jurassiens soit de confession catholique."
- 3) Canton de Fribourg: La minorité fribourgeoise de langue allemande (Singine) n'a pas droit à une représentation permanente au Conseil d'Etat; elle y est cependant toujours représentée par un conseiller d'Etat au moins.
- 4) Canton des Grisons: La constitution ne renferme aucune disposition relative à une représentation équitable des minorités linguistiques, politiques et confessionnelles. "Toutefois, nous écrit M. le chancelier, on se préoccupe toujours, dans la pratique, de permettre l'accession à l'exécutif cantonal des représentants des minorités."
- 5) Canton de Lucerne: L'article 96 de la Constitution est ainsi rédigé: "Bei der Bestellung des Regierungsrates, des Obergerichtes, des Kriminalgerichtes, der Amtsgerichte und der

Kommissionen des grossen Rates, ist an die Verteilung der politischen Parteien billige Rücksicht zu nehmen, ebenso bei der Bestellung der Gemeinderäte und der Gemeindeausschüsse der Einwohner- und Ortsbürgergemeinden, in denen diese Behörden nicht nach dem Verhältniswahlverfahren gewählt werden."

Cette disposition distingue clairement la représentation proportionnelle de la représentation équitable des minorités politiques dans les diverses autorités cantonales et communales. C'est, à ce point de vue-là, l'un des plus libéraux des textes que nous ayons eus sous les yeux. Les mêmes questions se posent à Lucerne qu'en Argovie (voir plus haut) avec, probablement, la même réponse.

- 6) Canton de Soleure: L'article 11 de la Constitution du 23 octobre 1887 dispose: "Bei der Wahl sämtlicher Behörden, sollen die verschiedenen Parteirichtungen möglichst berücksichtigt werden."

La porte est encore plus largement ouverte aux minorités politiques. Le "möglichst" ne doit toutefois pas être d'interprétation facile et durable. Ajoutons qu'en 1912 une motion déposée au Grand Conseil demandait au Conseil d'Etat rapport et proposition sur l'application du système proportionnel aux élections du Conseil d'Etat. Le motionnaire, M. Bürki, appuyé par 26 des membres du Législatif, rappelait le sens de l'art. 11 -- qui constituait à ses yeux une représentation proportionnelle volontaire -- et constatait qu'une grave entorse lui avait été portée en 1892 déjà; en cette année, le parti catholique conservateur n'avait obtenu que trois sièges dans un Grand Conseil de 126 membres, alors même que dans la plupart des districts des minorités considérables, approchant parfois de la majorité, avaient voté en faveur des candidats catholiques. Nous n'allons pas plus loin dans l'analyse des motifs dont M. Jonas Bürki fit état. Ils sont essentiellement de l'ordre partisan. Au 6 novembre 1959, l'objet figurait encore au titre "unerledigt" dans le rapport du Conseil d'Etat "zu den von Kantonsrat erhaltenen Aufträgen über das Verwaltungswesen".

Lors du développement de sa motion, en 1919, M. Bürki se demanda si l'on ne pourrait pas étudier simultanément le problème de la R.P. au Conseil d'Etat et celui de l'augmentation de 5 à 7 du nombre des conseillers d'Etat. Trois des membres de l'exécutif pouvant siéger à Berne, à l'Assemblée fédérale, c'est à deux que le collègue chargé de liquider les affaires courantes est réduit pendant une bonne partie de l'année. Pour le reste, constate le motionnaire, les conseillers d'Etat se plaignent d'être accablés de travail. Le Landammann, M. Schöpfer, répondit de façon dilatoire et s'en remit, en somme, au Grand Conseil de la procédure à suivre quant à la question de la R.P. Il ne se prononça pas sur la seconde question, celle de l'élévation à 7 de l'effectif du Conseil d'Etat, mais déclara que celui-ci était prêt à l'étudier et à présenter rapport et propositions dans un délai de 2-3 mois. En fin de compte, après une intervention fort intéressante de M. le Dr Hugo Dietschi, le Grand Conseil accepta la motion dont il s'agit (R.P.) par 62 voix contre 56; il se prononça également en faveur de l'augmentation du nombre des conseillers d'Etat.

En 1960, le Conseil d'Etat du canton d'Argovie comptait encore et toujours 5 membres et la R.P. ne présidait pas à son élection!

7) Canton du Valais: La constitution valaisanne ne prévoit pas la représentation équitable au gouvernement des minorités linguistique, confessionnelle et politiques. La situation ainsi créée dans un canton bilingue est corrigée par l'article 52 de cette même constitution qui ordonne que les membres du Conseil d'Etat soient choisis (et élus) en tenant compte des règles suivantes:

- " un d'entre eux est choisi parmi les électeurs des districts de Conches, Brigue, Viège, Rarogne et Loèche,
- un parmi les électeurs des districts de Sierre, Sion, Hérens et Conthey
- et un parmi les électeurs des districts de Martigny, Entremont, St-Maurice et Monthey;

les deux autres sont choisis sur l'ensemble de tous les électeurs du canton.

Toutefois, il ne pourra y avoir plus d'un conseiller d'Etat nommé parmi les électeurs d'un même district."

Ainsi, indirectement et en assurant aux régions une représentation au sein du gouvernement, la Constitution assure également une telle représentation à la minorité de langue allemande.

Un certain nombre de cantons interdisent l'élection de plus d'un ou de deux conseillers d'Etat choisis dans le même district. (Constitution vaudoise, art. 56. al.1: pas plus de deux ayant leur domicile politique dans le même district; Constitution argovienne, article 37.al.2: pas plus d'un, sans mention de domicile). Les districts ayant parfois des tendances politiques différentes et des intérêts économiques divergents (régions industrielles et rurales), les dispositions signalées ci-haut peuvent faciliter, indirectement, une certaine représentation des minorités à l'Exécutif.

Nous n'entendons pas, il va de soi, donner les cantons en exemple à la Confédération; la comparaison n'est pas possible entre les uns et l'autre. Il nous suffira d'avoir noté que les gouvernements cantonaux "compacts" n'existent pratiquement plus et qu'un certain libéralisme -- on le baptisera comme on voudra -- préside depuis assez longtemps déjà à la composition politique et linguistique, dans les cantons bilingues sur le second point, des exécutifs cantonaux.

Dans le grand nombre des cantons, il n'a jamais été question et il n'est pas question d'augmenter de quelques unités le nombre des membres de l'Exécutif. Il y a toutefois des exceptions:

- 1) Une initiative populaire portant le nombre de signatures requises a été déposée tout dernièrement en Valais, en vue d'élever l'effectif du Conseil d'Etat. Cette initiative devait être discutée par le Grand Conseil dans sa session de novembre 1960. Il semble bien qu'elle ne l'ait pas été.
- 2) A l'occasion d'une révision de l'ordonnance sur l'organisation et le mode de procéder du Conseil d'Etat du canton d'Argovie,

celui-ci précisa, dans un message au Grand Conseil du 16 décembre 1919, que l'on pouvait se demander si, en raison de l'augmentation des charges qui reposaient sur lui, il ne serait pas indiqué d'élire 7 conseillers d'Etat au lieu de 5. Cette innovation se heurtant à certaines difficultés devant l'opinion publique, il ajoutait qu'il n'y avait pas lieu pour l'heure de la placer au premier plan (procès-verbaux du Grand Conseil 1917/21, page 728). Jusqu'aujourd'hui aucune proposition dans le sens ci-haut n'a été soumise au législatif.

* * *

Le demi-canton de Nidwald a réduit, en 1955, le nombre de ses conseillers d'Etat (profession accessoire) de onze à neuf.

Le canton de Glaris songerait plutôt, lui aussi, à passer de 7 à 5 conseillers d'Etat (profession accessoire aussi).

La tendance est la même en Appenzell Rhodes Intérieures, où l'on supprimerait deux des neuf sièges actuels (la fonction est aujourd'hui, selon la belle formule connue: "ehren- und nebenamtlich".)

DEPENSES NOUVELLES

EXPANSION DE LA BUREAUCRATIE

L'un des arguments dont se sont servis le plus volontiers les adversaires de l'augmentation à neuf, est celui des dépenses nouvelles et de l'expansion de la bureaucratie que comporterait le nouveau système. L'argument, point inaccessible au grand public, nous apparaît peu probant. Il n'est pas douteux que l'administration à tous les échelons: communal, cantonal, fédéral, a tendance intraitable à conquérir

-- par la lenteur calculée, mais aussi par l'obstination de ses offensives -- de nouveaux terrains de chasse. Le phénomène est trop connu et trop universel pour qu'il soit besoin d'insister. L'administration centrale, en particulier, ne perd pas une occasion d'augmenter ses effectifs, et cela sous les prétextes les plus divers, le plus fréquemment invoqué étant celui de l'accumulation des tâches, temporaires ou permanentes; à moins de perdre leur temps à tenter de savoir -- et encore n'y parviendraient-ils probablement pas -- si quelque ressortissant de la vingtième classe de traitement est indispensable ou non, les membres du gouvernement sont dans la quasi-impossibilité de se faire une opinion; sans compter que certains chefs de division - peu nombreux - ou de sections - moins rares - poussent délibérément à des engagements nouveaux de personnel, les seconds pour justifier une promotion, le nombre des subordonnés d'un haut fonctionnaire étant l'un des signes de son pouvoir. L'office du personnel, peu désireux de déclencher des bagarres avec les "grands commis", ne dispose pas, en fait, des moyens nécessaires pour endiguer le flux des demandes; s'il fait opposition à l'entrée quelque part d'un employé supplémentaire, il est assez rare que le chef du département intéressé, mal instruit des "nécessités" en personnel de chacun de ses services, ne prenne pas fait et cause pour celui de ses collaborateurs qui demande du renfort. La cause est alors entendue; des raisons de collégialité, au sens restreint, motivent l'abstention des autres conseillers fédéraux. Ainsi, par une pénétration lente, mais têtue, croît et déborde la marée incontrôlable et incontrôlée -- dans la situation que j'ai connue -- des fonctionnaires des classes moyennes et inférieures. Une grande rigueur, un office pourvu de pouvoirs suffisants pour dire non, et des contrôles réguliers par les chefs de département ne seraient pas de trop pour éponger les excédents et éviter les engagements prématurés ou franchement inutiles. On sait bien qu'un personnage entré au service de la Confédération, même et surtout à titre provisoire, n'en ressort

que défunt ou démissionné pour raisons graves. Le licenciement d'un fonctionnaire, dont s'emparent parfois un parti et ses mandataires, devient une aventure que personne ne se risque plus à courir, même s'il est manifeste que l'intéressé passe une partie de son temps à des besognes "administratives" d'un intérêt contestable. Le collège des 7 n'est en tout cas pas parvenu à freiner le mouvement; chaque année voit les régiments de fonctionnaires se renforcer et accentuer leur action patiente, toute en patrouilles et en escarmouches, avec des objectifs connus de puissance. Une certaine part des contingents nouveaux est employée à des tâches neuves, particulièrement nombreuses et exigeantes, nous en convenons volontiers, dans l'un ou l'autre des départements; mais une certaine contagion joue et contamine même les dicastères les moins touchés par l'irruption des techniques modernes.

Nous ne voyons pas en quoi 9 départements -- en admettant que la somme des compétences du Conseil fédéral reste la même -- exigeraient des fonctionnaires beaucoup plus nombreux qu'aujourd'hui. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'étendre l'action de la Confédération dans d'autres domaines que les actuels, mais bien de répartir autrement les tâches qui grèvent à l'excès les 7 membres du gouvernement; en ce qui concerne le personnel, il s'agit d'un simple transfert vers deux nouveaux responsables de compartiments administratifs déplacés et non créés. L'auteur d'une motion récente remarquait que des départements réduits à des proportions plus raisonnables permettraient précisément à ceux des conseillers fédéraux qui le voudraient, de contrôler de plus près le nombre de leurs collaborateurs. Ce que l'on peut affirmer, en tout cas, c'est que l'expansion de l'administration s'est poursuivie sous le régime des 7, avec quelques brèves interruptions, suivies de longues reprises, et qu'il y a peu de chances qu'elle avance d'un pas plus allègre sous un régime à 9.

On trouvera dans le rapport du 29 juin 1959 (allègement du Conseil fédéral) de l'office central pour les questions d'organisation de l'administration fédérale (page 41) des chif-

fres qui prouvent que de 1914 à 1958 -- malgré la démobilisation de l'économie de guerre -- le nombre des fonctionnaires, employés et ouvriers de l'administration centrale a plus que triplé.

REPARTITION DES SIEGES
ENTRE ALEMANIQUES ET ROMANDS

=====

On a dit aussi que le passage de 7 à 9 du nombre des Conseillers fédéraux ne simplifierait pas la répartition des sièges entre les diverses régions linguistiques du pays, pas plus qu'entre les différents partis politiques. Il est exact que, sous le régime qui dure depuis plus d'un siècle, on est parvenu non sans peine à assurer une répartition équitable, que les éléments les plus représentatifs de la démocratie suisse ont présentement leur place à l'Exécutif. Il est exact aussi que l'élévation à 9 de l'effectif du Conseil fédéral mettrait en appétit certains milieux d'importance politique secondaire. Il n'est toutefois pas inopportun de rappeler combien précaire est l'équilibre actuel et quelles graves conséquences psychologiques eut, pendant le conflit armé de 1914-1918, le fait que les Romands se sentaient négligés. La présence d'un Conseiller fédéral romand de plus avant 1917 n'eût pas été une panacée, ni n'eût comblé le fossé qui séparait alors les Romands des Alémaniques; elle aurait cependant constitué, pour une minorité très sensible, une raison d'avoir confiance, un moyen de détente, une contribution à l'apaisement.

La composition à neuf, à notre avis, faciliterait une répartition tenant compte des réalités diverses du pays; en ce sens que les Tessinois seraient certains d'avoir en parmenence l'un des leurs au Conseil fédéral, et que deux Romands pourraient figurer sans solution de continuité dans l'équipe gouvernementale. Ce système permettrait aussi d'appeler à l'Exécutif l'un ou l'autre des hommes de qualité incorporés ou non à un parti politique de peu de poids par le nombre, mais plus lourd peut-être d'expérience et de sagesse; en périodes de difficultés, il autoriserait une meilleure répartition des tâches adventices.

Mais, et là pour nous gît le noeud du problème, le passage à neuf Conseillers fédéraux répond à l'accroissement, à la délicatesse et à la complexité croissante des tâches que les temps modernes imposent à l'Exécutif; il n'y a aucune commune mesure -- et de très loin -- entre l'administration du pays en 1874 et celle de 1960. Ce sont deux situations étrangères l'une à l'autre. Nous aurons l'occasion, plus loin, de consacrer un chapitre spécial à l'accumulation -- dont les affaires publiques finiront par souffrir -- sur la tête des membres du gouvernement d'une somme invraisemblable des préoccupations générales greffée sur une autre somme de labeur quotidien dont le grand public ne se fait pas une idée suffisante. Les rapports que nous avons reçus des secrétariats de chacun des Départements nous permettront de fonder sur un terrain solide, éprouvé, la nécessité pour le Conseil fédéral de songer à donner suite, pendant qu'il en est temps, à la proposition si souvent renouvelée par l'Assemblée fédérale, de ne pas tarder davantage à adapter sa structure au monde nouveau qui est aussi le nôtre.

On peut se demander enfin si, l'unité nationale étant refaite, les événements mondiaux prenant la première place dans les préoccupations du public et l'Assemblée fédérale admettant une représentation équitable des minorités linguistiques, les querelles autour d'un siège n'ont pas beaucoup de chances de perdre de leur virulence?

AUTRES ARGUMENTS

Le peuple n'en voudrait pas - Risques d'une revision de la Constitution - Le chiffre de 7 a suffi jusqu'aujourd'hui - Périls attachés à une modernisation de la loi sur l'organisation de l'administration et le mode de procéder du Conseil fédéral.

Est-on bien sûr que le peuple répondrait non à la proposition qui lui serait faite de porter de 7 à 9 le nombre des conseillers fédéraux? Le corps électoral, d'abord, n'a jamais eu à se prononcer sur la question précise, isolée d'autres, accessoires. Nous avons rappelé, plus haut, que l'initiative lancée en 1899 poursuivait cinq objectifs, dont la R.P. pour l'élection du Conseil national, l'élection du gouvernement par le peuple et l'augmentation à 9 du nombre des conseillers fédéraux. Il se trouva près de 146 000 citoyens, contre 270 000 et 8 cantons contre 14, pour dire oui à des textes qui comprenaient toutes les herbes de la St-Jean.

Quant à l'initiative du 29 juillet 1939, elle était rédigée en ces termes:

"Les citoyens suisses soussignés déposent, conformément à l'article 121 de la Constitution fédérale et à la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale, l'initiative suivante:

Les articles 95 et 96 de la constitution fédérale sont remplacés par les dispositions suivantes:

Art. 95: L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral composé de neuf membres.

Les membres du Conseil fédéral sont élus le même jour que ceux du Conseil national, pour une durée de quatre ans, par les citoyens suisses ayant le droit de vote; ils entrent en fonctions le 1er janvier suivant.

Peut être élu, tout citoyen suisse éligible au Conseil national dont l'élection est proposée par la signature d'au moins 30 000 citoyens ayant le droit de vote. On ne pourra toutefois choisir plus d'un membre du Conseil fédéral dans le même canton. L'ensemble de la Suisse forme un seul arrondissement électoral.

Art. 96: En élisant le Conseil fédéral on doit tenir compte équitablement des tendances politiques et des régions linguistiques de la Suisse. Trois membres du Conseil fédéral au moins doivent appartenir aux régions de langue française, italienne ou romane de la Suisse, cinq au moins aux régions de langue allemande.

En cas de vacance, il doit être procédé sans retard à une élection supplémentaire, à moins que le renouvellement intégral ne doive avoir lieu dans l'espace de six mois.

Art. 96 bis: La législation fédérale édicte les dispositions de détail pour l'application des principes mentionnés aux articles 95 et 96."

Malgré la recommandation adressée par l'Assemblée fédérale au peuple et aux cantons de rejeter la demande populaire (article premier), plus de 251 000 électeurs votèrent l'initiative et 525 000 la rejetèrent le 25 janvier 1942, soit en gros, 1/3 contre 2/3. En revanche, aucun canton ne donna une majorité en faveur du texte reproduit ci-dessus.

Quel sort réserverait le corps électoral à une question ne portant que sur l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux? On ne saurait émettre que des hypothèses mal fondées. Nous notons simplement que ce qu'il est convenu d'appeler "l'esprit public" s'est très sensiblement modifié depuis vingt ans, que la discipline et la structure politiques (partis) ne sont plus aujourd'hui ce qu'elles étaient en 1942, que le "volume" du corps électoral enfle sans cesse et que la proportion des forces en présence (adversaires et partisans), elle non plus n'est pas restée invariable.

LES RISQUES D'UNE REVISION CONSTITUTIONNELLE

=====

Nul ne conteste que la Constitution fédérale ne doit pas faire l'objet de revisions partielles trop fréquentes, qui introduisent souvent dans la loi fondamentale de l'Etat des textes disparates, "décentrés", c'est-à-dire étrangers à une ligne qu'il convient de maintenir, sinon dans son "intégrité physique", du moins dans son esprit. On admet volontiers aussi que la revision des articles concernant le nombre des conseillers fédéraux risque de polariser une série de revendications d'un autre ordre, tendant à de tout autres fins que celles, réduites, limitées, qu'il s'agit d'atteindre. On voit pointer déjà l'oreille de l'un ou l'autre des objectifs qui seraient sans doute visés par tel parti, telle région linguistique, telle organisation culturelle, économique ou sociale. Bref, et cela est exact, la

revision des dispositions intéressant le seul nombre des membres du gouvernement entraînerait dans son sillage le réveil d'autres problèmes discutés souvent déjà par le législateur (articles dits confessionnels, représentation des minorités, etc.). On ne sait jamais où s'arrêtent les réformateurs en puissance lorsqu'on leur donne l'occasion de se manifester.

Il ne faut toutefois pas grossir des difficultés dont l'existence est certaine, mais qui, pour la plupart, ne passionneraient guère le peuple. Ce ne serait pas la première fois, par exemple, que l'on tenterait de compléter la disposition fixant le nombre des conseillers fédéraux par un alinéa précisant que l'Exécutif doit être composé de telle manière que les minorités y soient représentées. En 1918 en particulier, au moment de la discussion du message du gouvernement sur la motion Micheli, une minorité de la commission du Conseil national (MM. Hostenstein, Deschenaux et Müller) avait proposé l'insertion du texte suivant dans l'article 95 ou 96:

"Les langues nationales et les principaux partis politiques seront équitablement représentés au Conseil fédéral."

A la Chambre haute, une autre minorité (MM. Winiger, Rärer et Python) avait défendu un amendement ainsi rédigé:

"Lors de la constitution du Conseil fédéral, les régions linguistiques, les principales (hauptsächlichen) tendances-directions (Richtungen) confessionnelles et politiques du pays doivent être équitablement représentées."

Après un débat prolongé, où furent relevés les risques que comporterait l'adoption de textes laissant la voie libre aux interprétations les plus diverses, sujettes à constantes contestations, on s'en remit à l'Assemblée fédérale du soin de ne pas faire trop de mécontents en choisissant et en élisant les membres du Conseil fédéral.

Rappelons qu'au Tribunal fédéral, les trois langues officielles de la Confédération doivent être représentées. Dans son projet de 1873, le Conseil fédéral renonçait à

cette précision et l'expliquait ainsi dans son message à l'Assemblée fédérale: "Der Bundesrat kann die Vorschrift, dass im Bundesgerichte die drei Nationalsprachen notwendig vertreten sein sollen, nicht unterstützen. Die Bundesverfassung enthält keine derartige Bestimmung, und eine solche wäre bei einer gerichtlichen Behörde ebenso wenig am Platze als bei einer politischen. Sie beschränkt die Wahlen ohne eigentliche Compensation." D'après certains commentateurs tout au moins, on admet que les trois langues nationales (et il y en a quatre depuis 1938) sont représentées au Tribunal fédéral, si l'un au moins des juges parle couramment l'italien. Le nombre élevé des juges fédéraux permet, du reste, au Tessin d'être constamment représenté à Mon-Repos.

Nous l'avons dit déjà: les conflits relatifs à l'inexistante ou à l'insuffisante représentation des minorités au Conseil fédéral plus spécialement, tendront vraisemblablement à perdre de leur fréquence et de leur acuité, ni le souverain, ni les partis, ni l'Assemblée fédérale ne paraissant plus disposés à faire acte de force au dam des revendications justifiées d'une forte minorité. L'attention du grand public est aujourd'hui davantage attirée par les événements extérieurs frappants, que par des discussions autour d'un siège à l'Exécutif fédéral.

* * *

*

Il est évident que la révision de l'art. 95 et, peut-être de quelques autres, entraînera une refonte de la loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration et de l'arrêté du Conseil fédéral de la même année (17.XI) donnant aux départements et aux services qui en dépendent la compétence de régler certaines affaires (délégations). Les risques à courir en la matière sont, sur un autre plan, les mêmes que ceux dont nous avons fait état ci-dessus. La refonte de la loi de 1914 sera prétexte à revendications de tout ordre, financières, sociales et de garanties. Cela paraît hors de doute; on n'a jamais vu un corps imposant de fonctionnaires, d'employés et d'ouvriers au

service du même patron, l'Etat, ne pas mettre en oeuvre tous les moyens, politiques compris, pour hausser d'un cran son niveau d'existence; et l'on a rarement vu une assemblée législative ne pas entrer, partiellement au moins, dans les vues de cette masse d'électeurs en puissance. Mais il y a des raisons si manifestes de revoir l'organisation de l'administration du pays et celle du Conseil fédéral, après les bouleversements qui se sont succédé depuis un demi-siècle dans les rapports entre les particuliers et l'Etat, en-deçà et au-delà des frontières, dans les rapports aussi entre les hommes et les sources d'énergie dont ils disposent, dans la hiérarchie, enfin, des valeurs, que ces craintes doivent céder le pas à des exigences plus hautes et plus générales. De ces raisons, à notre avis, il faut tenir compte pendant qu'il est temps, qu'elles sont utilisables, et ne pas attendre des années plus difficiles où toute revision profonde se heurterait à des obstacles internes ou extérieurs graves.

SEPT CONSEILLERS FEDERAUX ONT SUFFI
JUSQU'AUJOURD'HUI

=====

... Il n'y a donc aucune raison valable de modifier un état de choses qui s'est révélé satisfaisant au cours d'une longue crise (1931-1937), de deux conflits armés mondiaux et de bouleversements successifs dans tous les continents. Le système de l'équipe à sept peut tenir dans le futur comme par le passé.

Cette manière d'envisager le problème nous paraît fondamentalement fausse. Il ne s'agit pas de savoir si sept conseillers fédéraux peuvent et pourront dominer le travail que leur imposent à la fois l'existence "normale" de l'Etat et les circonstances exceptionnelles qui, de façon presque ininterrompue, ajoutent à l'entassement des "affaires courantes" d'autres sujets de préoccupation, d'autres problèmes

dont la solution n'attend guère. Il s'agit de savoir si, à peu près seul au monde, immobilisé depuis plus d'un siècle quant à son nombre et à la répartition générale des compétences, l'Exécutif fédéral doit ou ne doit pas rester en l'état d'inadaptation organique chronique qui est le sien.

Certes, l'analogie est loin d'être complète entre la direction des affaires publiques et celle des affaires privées. Vue sous un angle très général, cette direction comporte toutefois, dans tous les compartiments de l'activité des hommes, une adaptation successive à des situations en rapide et profonde transformation. Si la faillite n'est pas au bout du refus qu'opposerait un peuple à vivre et à faire vivre ses autorités dans le présent, la méconnaissance "de principe" des circonstances d'une époque -- nous vivons une autre époque en 1960 qu'en 1874 -- et la volonté de persévérer dans le "on a toujours fait comme cela" doivent fatalement aboutir à une certaine impuissance, à un "statu quo" qui ne tolère plus les corrections les plus indispensables, et cela sous des prétextes internes sans commune mesure avec les réalités auxquelles il s'agit de faire face. S'il ne convient pas d'opérer, au Conseil fédéral en particulier, des changements "pour le plaisir", il ne sied pas non plus de considérer comme immuable ce qui, par définition, ne l'est pas. Encore une fois, les circonstances ne se plieront pas à nos excessives exigences de stabilité, aujourd'hui dépassées dans certains secteurs, et qui prennent apparence de mauvaises habitudes; c'est nous qui devons nous y conformer.

Si le Conseil fédéral en est resté à sa composition à sept, d'autres pouvoirs, le judiciaire notamment, ont tiré à temps, par paliers successifs, les conséquences de l'augmentation constante du nombre, de la nature et du volume des affaires. Nous devons à l'obligeance de la chancellerie du Tribunal fédéral les précisions suivantes:

"La composition numérique du Tribunal fédéral a été constamment adaptée aux charges nouvelles qui lui étaient imposées:

Nombre des juges fédéraux de 1849 à 1951

- 1) Loi fédérale du 5 juin 1849 sur l'organisation judiciaire fédérale (ROLF 1848-1849, p.65):
 Art. Ier: 11 membres
 11 suppléants
- 2) Loi fédérale du 27 juin 1874 sur l'organisation judiciaire fédérale (ROLF 1874-1875, p.117):
 Art. Ier 9 membres
 9 suppléants

Cette diminution de 11 à 9 s'explique par le fait qu'avant 1874, les membres du Tribunal fédéral n'étaient pas des magistrats permanents. En revanche, depuis 1874, ils doivent tout leur temps à leurs fonctions.

- 3) Loi fédérale du 22 mars 1893 sur l'organisation judiciaire fédérale (ROLF 1892-1893, p. 457):
 Art. Ier: 14 membres
 9 suppléants

Dans son message du 5 avril 1892 à l'appui de cette nouvelle loi (FF 1892 II, 100-102), le Conseil fédéral justifie l'augmentation du nombre des juges par l'accroissement du volume des affaires résultant notamment de l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1883, du Code des obligations du 14 juin 1881, et par la nécessité de diviser le tribunal en deux sections de 7 membres chacune, afin de rationaliser le travail.

- 4) Loi fédérale du 28 juin 1895, transférant au Tribunal fédéral la haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et de faillite (ROLF 1895-1896, p. 298):
 Art. 2, modifiant l'art. Ier OJ de 1893:

16 membres
9 suppléants

Dans son message du 3 mai 1895 (FF 1895 II 1048), le Conseil fédéral déclarait que les nouvelles compétences attribuées au Tribunal fédéral en matière de poursuite pour dettes et de faillite n'exigeaient pas une augmentation du nombre des juges. Les Chambres fédérales furent d'un avis différent. Dans le Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale, on ne trouve pas trace des raisons qui les ont guidées. Il ne peut s'agir cependant que d'une augmentation du travail et de la nécessité de créer une section spéciale chargée des affaires de poursuite pour dettes et de faillite.

- 5) Loi fédérale du 24 juin 1904 concernant l'augmentation du nombre des membres du Tribunal fédéral (ROLF 1904, p. 143):
 Art. Ier, modifiant l'art. Ier OJ de 1893:
- 19 membres
9 suppléants

Dans son message du 13 juin 1904 (FF 1904 IV 425), le Conseil fédéral justifie cette augmentation en exposant que, d'après les expériences faites, le nombre des juges, tel qu'il avait été fixé antérieurement, apparaissait comme insuffisant et qu'il y avait d'autant plus de raisons de l'élever que le nombre des affaires allait croissant régulièrement.

6) Loi fédérale du 6 octobre 1911 modifiant l'organisation judiciaire fédérale (ROLF 1912, p. 46):

Art. 1er, modifiant l'art. 1er OJ de 1893:

24 membres
9 suppléants

Dans son message du 11 mai 1911 (FF 1911 III 255 ss), le Conseil fédéral justifie cette augmentation par le surcroît important de travail devant résulter de l'entrée en vigueur le 1er janvier 1912, du Code civil du 10 décembre 1907.

7) Loi fédérale du 11 juin 1928 sur la juridiction administrative et disciplinaire (ROLF 1928, p. 837):

Art. 49, modifiant l'art. 1er OJ de 1893:

26 à 28 membres
9 suppléants

Dans son message du 27 mars 1925 (FF 1925 II 193 ss, spéc. 277 ss), le Conseil fédéral explique que l'augmentation du nombre des juges est rendue nécessaire par l'accroissement des affaires résultant des tâches que la nouvelle loi confie au Tribunal fédéral.

Par arrêté fédéral du 26 septembre 1928 (ROLF 1928, p. 770), le nombre des juges a été fixé à 26

8) Loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (RS 3, p.521):

Art. 1er: 26 à 28 juges
11 à 13 suppléants

Dans son message du 9 février 1943 (FF 1943, p. 101ss, spéc. p. 110), le Conseil fédéral expose que le nombre des suppléants doit être augmenté afin que des rapports puissent leur être confiés.

L'arrêté fédéral du 26 septembre 1928, cité sous ch. 7 ci-dessus, est toujours en vigueur. Actuellement, le nombre des juges fédéraux est donc de 26. Depuis 1949, celui des suppléants est de 12. Il ne semble pas que l'Assemblée fédérale ait pris une décision formelle fixant ce chiffre à 12.

Pour ceux que la petite histoire intéresse, voici les noms des premiers juges fédéraux (non permanents):

Président: Kern, Dr. Joh. Konrad (Thurgovie);

Vice-président: Pfyffer, Dr. Kasimir (Lucerne);

Membres: Rüttimann, Joh. Jakob, (Zürich); Migy, Paul (Berne);

Brosi, Joh. Rud. (Grisons); Zen-Ruffinen, Kaspar (Valais);

Favre, Eugène (Neuchâtel); Blumer, Joh. Jakob (Glaris);

Folly, Johann (Fribourg); Brenner, Dr. Karl (Bâle);

Jauch, Franz (Uri).

Est-il besoin d'ajouter que le corps des fonctionnaires, employés et ouvriers fédéraux ne s'est pas laissé dépasser, lui, par le travail et qu'il a régulièrement suivi, par des effectifs augmentés, les exigences du service? Pas plus que le personnel fédéral, celui des cantons et des communes ne s'est laissé prendre le petit doigt dans l'engrenage qui mène au surmenage et à la lassitude. Nous n'entendons pas mettre sur le même pied, il va sans dire, la qualité du magistrat et celle du fonctionnaire; un conseiller fédéral a, en particulier, le droit de compromettre sa santé, alors qu'un fonctionnaire -- grands commis et quelques autres exceptés -- a l'obligation d'y prêter une attention de tous les instants.

LE POINT DE VUE DES PARTISANS D'UN
CONSEIL FEDERAL DE 9 MEMBRES

=====

Ce point de vue est fondé essentiellement sur le poids excessif des occupations des chefs de département. Il s'est manifesté souvent, devant l'une ou l'autre section de l'Assemblée fédérale. Il serait inutile de reprendre ici, en trop nombreuses citations, les termes dont se sont servis les parlementaires, en particulier, qui soutinrent à de nombreuses reprises (v. plus haut) des motions et des postulats tendant à une augmentation du nombre des conseillers fédéraux; ils ne varient que par leur vigueur plus ou moins accentuée et par quelques considérations personnelles originales; le fond reste le même.

On peut admettre que les conseillers fédéraux suffisaient, sans effort exceptionnel, à leur tâche jusque vers la fin du siècle dernier. C'est à partir de la première guerre mondiale (1914-1918) que la situation s'aggrava et c'est dans la discussion, très large, qui s'institua autour de la motion Micheli que l'on trouve l'argumentation la plus solide en faveur du passage de 7 à 9 de l'effectif du gouvernement. Nous

nous bornerons donc à quelques extraits de documents officiels qui résument le point de vue de tous les intervenants. Ajoutons qu'en 1917, par suite des événements que l'on connaît, le Conseil fédéral, pour la première fois, tenta d'accélérer une révision partielle de la Constitution, notamment de l'art. 95. Nous verrons plus loin en quoi les tâches imposées à l'Exécutif, surtout depuis la fin du conflit 1939-1945, se sont compliquées et aggravées de façon permanente.

Dans un message du 4 juin 1894 déjà, le Conseil fédéral lui-même constatait que l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux "permettrait de répartir l'administration entre neuf départements; on obtiendrait ainsi un allègement sensible et d'autres avantages encore. Les différents départements veraient diminuer le nombre de leurs travaux. Ils gagneraient ainsi en vigueur intérieure. Ils pourraient mieux consacrer leur temps et leurs forces dans l'intérêt général de l'administration. La permutation des départements (aujourd'hui disparue) entre les membres du Conseil fédéral, permutation qu'on ne peut éviter (et qui pourtant fut évitée) et qui est même désirable, serait moins difficile."

(Suivent les arguments dont nous avons déjà parlé, contre la modification du système en vigueur: coteries, difficultés entre Alémaniques et Romands, entre minorités politiques, cohésion, etc.)

Dans le même message, on lit les lignes suivantes:

" Pour se faire une idée de l'énorme augmentation des affaires, il suffit de jeter un coup d'oeil dans les rapports de gestion des périodes antérieures et de celles les plus rapprochées de nous, de les comparer entre eux, d'examiner les budgets avec leurs rubriques et leurs sommes, les annuaires fédéraux, le nombre et l'étendue des bureaux et des locaux aménagés précédemment et maintenant pour l'administration fédérale, les registratures des départements, la quantité des actes déposés aux archives dans les différentes périodes et la liste des tractanda des Conseils de la Confédération. Tous les regards et toutes les mains se tournent vers l'Etat. Non seulement les questions d'organisation politique, mais aussi toutes les grandes questions économiques et sociales de notre pays s'agitent, avec une impatience croissante autour de la Confédération. Notre époque marchant en toutes choses avec une grande rapidité, elle ne tolère plus aucun repos, aucun délai ni aucun retard dans les affaires publiques ordinaires. Quelques-unes des questions actuellement pendantes ne sont pas du tout anciennes, et l'on sait qu'elles exigent une étude approfondie et minutieuse; néanmoins, on se plaint de la lenteur avec laquelle elles sont traitées, et l'on en demande à grands cris la solution."

Le même Conseil fédéral, qui usa toujours et use encore d'une très grande réserve dans l'appréciation du travail (volume) qui lui incombe, faisait parvenir la lettre que voici aux Conseils législatifs, le 12 décembre 1917:

Monsieur le Président et Messieurs,

"Par lettre du 17 septembre nous avons pris la liberté d'appeler votre attention sur l'urgence de notre projet d'augmentation du nombre des conseillers fédéraux de 7 à 9.

Le fardeau des affaires s'accroissant constamment, nous prions derechef les Conseils législatifs de vouloir bien traiter cet objet le plus tôt possible."

On sent plus que de l'inquiétude, de l'angoisse, dans cet appel à la célérité des Chambres.

Au nombre des parlementaires les plus expérimentés et les plus sages, il en est quatre au moins dont il nous paraît utile de rappeler l'avis: ce sont MM. les conseillers nationaux Fazy, Blumer et Müller-Amriswil et M. le conseiller aux Etats Isler.

Voici le point de vue du député genevois (débat motion Micheli):

"Lorsqu'en 1848 on fixa à sept le nombre des conseillers fédéraux, on ne pouvait prévoir le développement considérable, peut-être même excessif que prendraient les responsabilités du Conseil fédéral et, si on l'avait prévu, je crois que le chiffre de neuf aurait été substitué à celui de sept, car enfin, j'aime à croire que vous ne considérez pas le chiffre de sept comme une sorte de chiffre fatidique et prédestiné qui doit durer jusqu'à la fin de la Confédération."

Après avoir mentionné les "besognes énormes" auxquelles doivent faire face certains départements, M. Fazy continuait ainsi:

"Au point de vue administratif par conséquent, j'estime que la cause (9) est gagnée; il n'y a pas l'ombre d'un doute: le nombre des conseillers fédéraux devrait être augmenté, et s'il ne l'est pas aujourd'hui, il le sera demain ou après-demain."

Lorsque, en mars 1918, le Conseil national eut décidé de ne pas entrer en matière sur le message du Conseil fédéral du 6 août 1917 (motion Micheli), le Conseil des Etats, dans sa séance du 16 avril 1918 renvoya l'affaire à la session de juin.

C'est alors que M. E. Isler, l'un des grands Argoviens de l'époque (il siégea à la Chambre Haute de 1890 à 1933) émit les considérations que voici:

"Par ailleurs, je ne voudrais pas laisser ensevelir l'augmentation du nombre des Conseillers fédéraux, en raison des circonstances dans lesquelles nous vivons (gerade im Hinblick auf die Dinge, in denen wir leben). Cet objet reste vivant; les temps sont si durs et si gros de changements fondamentaux intéressant notre destin qu'il n'est pas du tout exclu que les Chambres fédérales, Conseil national compris, reviennent, une fois encore, sur la question de l'effectif du gouvernement; nous serions alors heureux que le problème de l'augmentation figure encore sur la liste des tractanda et qu'il n'y ait pas besoin de la reprendre "ab ovo"."

M. Edouard Blumer (Glaris), qui fut membre du Conseil des Etats de 1877 à 1888, du Conseil national de 1899 à 1925 et Landammann glaronnais de 1887 à sa mort, en octobre 1925, défendit lui aussi avec vigueur, la thèse développée par M. Micheli. Il insista, notamment, sur l'extension des compétences du Conseil fédéral, sur la charge trop lourde qui pesait sur les chefs de département et déclara la question urgente en raison des tâches d'après-guerre, dont le volume et la complexité lui apparaissaient considérables. "La délégation de certains pouvoirs aux chefs de divisions a sans doute amélioré sensiblement la situation. Cet allégement est toutefois insuffisant."

Enfin, M. le conseiller national Müller-Amriswil, l'un des parlementaires les plus influents et les plus écoutés des vingt dernières années, auteur de la motion que nous avons rappelée plus haut, du 16 décembre 1938, s'exprimait ainsi lors du développement de cette motion:

"La première condition qui doit être remplie pour que puisse être augmenté le nombre des conseillers fédéraux, c'est que la charge (Geschäftslast) qu'ils supportent soit telle qu'elle exige un effectif plus élevé à l'Exécutif. Il n'est pas besoin de discuter longtemps pour constater que, dès 1848, cette charge a progressé dans une mesure telle qu'elle ne peut tout simplement plus être comparée à celle d'aujourd'hui. On peut admettre aussi que, dès 1917, année au cours de laquelle le Conseil fédéral estima qu'il était mis à contribution de manière excessive (überlastet), aucun allégement appréciable n'est intervenu. On peut dire qu'aux problèmes que le conflit mondial plaçait au premier rang s'en sont substitués d'autres, aussi difficiles."

Après avoir signalé le rayon d'action excessif du département de l'Economie publique, M. Müller ajouta que d'autres départements encore continuent à être submergés.

"Je puis conclure de ces constatations, continue M. Müller, que les faits établis en 1894 déjà, puis en 1917, permettent de considérer qu'en raison du travail qui incombe à chacun des chefs de département, il ne leur reste plus assez de temps pour se consacrer aux tâches générales. Nous avons dû constater que le chef de l'un des départements au moins est mis à contribution de façon si intensive que notre Conseil a dû interrompre -- et ce n'est pas la première fois -- la discussion de divers objets le concernant. Le volume du labeur des autres départements est également si considérable qu'aucun d'entre leurs chefs n'a pu prendre sur lui la responsabilité de représenter, ici, son collègue. Je ne pense pas que ce soit là un état de choses idéal."

Enfin, et ce sera notre dernière citation, le représentant du Conseil fédéral fit devant l'Assemblée fédérale (motion Micheli) une déclaration dont nous détachons le passage que voici:

"Il est incontestable que, par rapport aux affaires dont le Conseil fédéral porte actuellement la responsabilité, une augmentation du nombre de ses membres trouverait sa justification. L'accroissement extraordinaire (das gewaltige Anwachsen) du travail est dû, il est vrai en grande partie aux conséquences du conflit en cours, et l'on serait facilement tenté d'admettre qu'après le retour de circonstances normales le Conseil fédéral devrait être en mesure, dans sa composition numérique actuelle, d'arriver à bout du labeur qui sera le sien. On ne saurait toutefois contester que la fin de la guerre ne mettra pas un terme à des situations anormales et que, pendant de nombreuses années encore, des problèmes nombreux et difficiles, à caractère extraordinaire, devront être résolus par le Conseil fédéral et requerront toute son attention (die angespannte Tätigkeit). Le poids des affaires courantes est en croissance constante, de telle sorte que malgré la détente intervenue à la suite de la délégation de compétences importantes aux chefs de services et de divisions, il y a suffisamment de travail pour un nombre plus élevé de conseillers fédéraux."

Les plus récentes de ces constatations datent de près d'un quart de siècle, les plus lointaines de quarante et de soixante ans. Malgré un fardeau toujours plus pesant -- et qui le restera s'il ne s'aggrave pas -- les sept conseillers fédéraux sont restés sept. C'est presque une gageure.

AUTRES MOTIFS

=====

Les partisans d'une augmentation à neuf des membres du gouvernement fondent leur point de vue sur d'autres motifs encore que celui, essentiel, que nous venons d'exposer. Ils invoquent en particulier le fait qu'elle permettrait une répartition plus aisée des sièges entre les minorités de toute sorte; si, comme nous l'avons dit déjà, l'un ou l'autre des très petits groupes minoritaires voulait tenter sa chance lors d'une élection partielle au Conseil fédéral, ce qui serait son droit strict, il semble peu probable que pareille aventure puisse réussir ou, si elle réussissait, qu'elle soit en mesure de porter dommage au pays. Ce qui paraît certain c'est que, portés à neuf, les fauteuils gouvernementaux suffiraient à assurer l'équilibre -- plus sûrement que ce n'est le cas aujourd'hui -- entre les éléments constitutifs principaux de la Confédération: linguistiques, politiques et confessionnels.

Les Tessinois et les Romands seraient assurés de trois sièges, les Alémaniques de cinq, le dernier passant des uns aux autres -- sans parti compris -- selon les circonstances, les personnalités disponibles et les compétences désirables. Il y aurait avantage, parfois, à choisir et à élire un conseiller fédéral dans d'autres milieux que ceux qui possèdent le quasi-monopole des candidatures: dans le corps enseignant d'une université, par exemple, ou dans le rang des hommes qui portent la responsabilité des grandes entreprises du pays. Nous disons bien: parfois, c'est-à-dire de temps en temps ou selon les circonstances.

Porterait-on à onze le nombre des conseillers fédéraux -- comme l'a suggéré récemment, non sans raisons valables, un membre de l'Exécutif -- que l'on n'éviterait pas plus qu'avec sept ou neuf la mise en oeuvre d'ambitions naturelles aux hommes et aux partis. Le mouvement se confondant avec la vie, il est certain que les rapports (numériques) des partis entre eux

se modifieront au cours des ans et que des déplacements "de tendance" se produiront au Conseil fédéral, avec les occasions et les raisons de conflit qui les accompagnent. Mais c'est là phénomène de toujours, qui se produira quel que soit l'effectif du gouvernement.

Ces questions de partage ont perdu de leur importance, nous l'avons dit déjà, au cours de la première moitié de ce siècle; elles en perdront encore au fur et à mesure que l'attention du peuple dans son ensemble sera sollicitée par des progrès techniques et des événements internationaux, de l'issue desquels nous dépendons de plus en plus.

Quant aux motifs secondaires dont sont armés les partisans d'un Conseil fédéral à neuf, nous nous bornerons à les citer, sans entrer dans des développements qui n'apprendraient rien à personne. Ils se présentent comme suit:

- 1) Le nombre des membres du gouvernement ne permet pas une "rotation" suffisante entre cantons, les plus petits (en population) n'ayant que très rarement le moyen de faire siéger l'un des leurs au Conseil fédéral; d'autant moins que trois sièges sont traditionnellement "réservés" aux cantons de Berne, Zurich et Vaud. L'argument a quelque valeur dans notre pays où -- nous le verrons à propos d'autre chose -- un conseiller fédéral exerce une fonction respectée et où l'on attend de lui des miracles ou quelque faiblesse à l'endroit du canton dont il est issu.
- 2) Le contact avec le peuple serait plus fréquent et meilleur si 9 conseillers fédéraux pouvaient l'assurer au lieu de sept; fondé sur une base plus large, l'Exécutif serait en état d'assurer de façon plus complète la collaboration de tous les groupes de quelque importance aux affaires du pays.
- 3) Il y a intérêt évident, du point de vue de l'étranger, que la Suisse ne soit pas une "petite Europe" dans les ouvrages d'histoire seulement, mais aussi dans la réalité de son existence de chaque jour. La participation des minorités au gouvernement, en particulier, est tout spécialement néces-

saire et utile dans les périodes troublées; et celle que nous vivons ne prendra pas rang dans le nombre des décennies tranquilles.

*

*

*

Nous reprendrons plus loin, en traitant de la situation actuelle de chacun des départements, un problème souvent évoqué, savoir celui-ci: la suroccupation des conseillers fédéraux ne les contraint-elle pas à négliger les affaires importantes, la direction de l'Etat, pour ne pas faillir aux petites besognes? Et ne réduit-elle pas le Conseil fédéral, autorité collégiale, à un rôle par trop effacé?

LES MOYENS D'ALLEGER LA TACHE DU CONSEIL FEDERAL ET DES CONSEILLERS FEDERAUX

=====

Il y a très longtemps aussi que l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral sont à la recherche des moyens propres à alléger les besognes dont sont chargés l'Exécutif comme tel et chacun des chefs de département. Avant d'examiner de plus près le "système" des délégations de compétences, nous tenons à reproduire ici quelques-unes des suggestions présentées au cours du dernier demi-siècle au Conseil fédéral, afin de lui permettre de consacrer ses forces à l'essentiel sans avoir à se perdre dans des questions de détail.

C'est dans le message du 4 juin 1894, concernant une revision de l'organisation de l'administration, que l'on trouve exposée la doctrine de l'Exécutif sur la nature des allègements possibles et désirables à son labour:

"Nous ne connaissons qu'un moyen pratique, dit-il, de soulager jusqu'à un certain point les chefs de département et de leur permettre, même avec un surcroît d'occupations, de venir à bout de leurs affaires administratives avec leurs travaux législatifs et leurs obligations, comme membres du

Conseil fédéral. Ce moyen consiste à trier les affaires d'après le degré de leur importance, à en transmettre certaines catégories ou des affaires déjà préparées jusqu'à un certain point aux fonctionnaires supérieurs subordonnés au chef du département, tout en augmentant en conséquence leur compétence et leur responsabilité, c'est-à-dire en usant du même procédé que celui employé pour alléger et faciliter la tâche du Conseil fédéral.

Ces transferts de compétences enlèvent tout naturellement un nombre considérable d'affaires de détail aux chefs de départements qui, sans cela, n'auraient depuis longtemps déjà, plus pu suffire à la gestion de leur administration. Les affaires et les travaux augmentant sans cesse, il faudra aussi, dans la suite, recourir à ce moyen; alors il ne serait pas non plus superflu de donner deux membres de plus au Conseil fédéral.

Mais il ne faut pas dépasser certaines limites. Dans les départements dont il est question ici, les chefs de division ne doivent pas avoir la compétence de dresser des mandats, de nommer des employés, de fixer des traitements, d'édicter des instructions et des règlements, de prendre de leur propre chef des décisions dans les affaires à l'égard desquelles il n'existe pas de prescriptions législatives ou réglementaires déterminées, d'interpréter en principe des arrêtés du Conseil fédéral ou des décisions du département; de donner des instructions ou des ordres personnels à des fonctionnaires cantonaux, de correspondre directement avec d'autres départements ou avec des gouvernements cantonaux, à moins qu'une de ces autorités n'ait elle-même posé une demande à un chef de division.

Quant aux secrétaires (généraux) de département, leur compétence ne doit pas aller jusqu'à prendre des décisions au fond, mais elle doit se borner à préparer des affaires, (Lesquelles? Latitude laissée aux chefs de département? Directives postérieures du Conseil fédéral?) et à en exécuter (même note que ci-dessus); avec leur propre signature, ils ne peuvent correspondre qu'avec des divisions du département, avec des autorités cantonales inférieures et avec des particuliers, mais ils ne peuvent le faire avec d'autres départements fédéraux, ni avec des gouvernements cantonaux.

Ces restrictions sont nécessaires pour maintenir l'unité dans la direction du département, garantir la responsabilité des chefs de département, empêcher tout empiètement arbitraire et surtout sauvegarder la situation et les rapports de l'administration fédérale vis à vis des cantons. Mais, même avec ces restrictions, l'action indépendante des organes des départements précités contribuera considérablement à alléger la tâche des chefs de département."

Dans le même message, traitant d'une séparation plus marquée dont on avait parlé entre le rôle d'autorité exécutive du Conseil fédéral et celui d'organe du pouvoir législatif (élaboration, préparation et discussion des lois), le gouvernement s'exprimait comme il suit, sous forme interrogative:

"Si l'on arrivait à séparer les pouvoirs de manière à ce que les fonctions exécutives soient confiées au Conseil fédéral, tandis que la législation serait abandonnée aux deux Conseils et au peuple, l'organisation et les forces de l'administration fédérale non seulement suffiraient amplement, mais encore une réduction du nombre des membres du Conseil fédéral serait même possible."

Et l'Exécutif enchaînait ainsi:

"Dans son plan général, l'organisation serait la suivante: A la tête de l'administration centrale est placé un Conseil fédéral à 5 membres. Ce Conseil, nommé par le peuple (?) a les attributions et les obligations ci-après. Il dirige toutes les affaires de la division politique du département actuel des affaires étrangères, ainsi que les affaires qui concernent l'organisation et le mode de procéder des autorités fédérales ainsi que l'organisation des élections et des votations fédérales; il a sous ses ordres la chancellerie fédérale et les archives. Il décrète pour toutes les branches de l'administration les ordonnances, règlements, règlements généraux et instructions. A l'exception des directeurs administratifs, il nomme tous les fonctionnaires ayant un traitement (annuel) de Fr. 3 000.- et au-delà. Il décide de toutes les dépenses non spécialement prévues par une loi, un règlement ou le budget. Il surveille toute l'administration fédérale. Il constitue l'autorité de recours dans les réclamations contre des décisions administratives. Il adopte les messages et les propositions à l'Assemblée fédérale et les soutient devant cette dernière, de concert avec les directeurs administratifs.

Subordonnés au Conseil fédéral sont neuf à onze directeurs administratifs nommés par l'Assemblée fédérale et entre lesquels sont réparties toutes les branches de l'administration, à l'exception de celles appartenant exclusivement au Conseil fédéral lui-même. Sous réserve des droits attribués à celui-ci, les directeurs administratifs ont pleine compétence dans le service et sont directement responsables. Ils soumettent au Conseil fédéral les projets des ordonnances, règlements et instructions à adopter, les propositions pour les nominations à faire, pour les arrêtés à prendre et pour les messages et propositions à l'Assemblée fédérale. Ils ont accès dans les Conseils de la Confédération pour toutes les affaires qui sont de leur ressort et défendent leurs projets de concert avec le Conseil fédéral. Ils font rapport à ce dernier, par écrit ou verbalement, pour toutes les affaires sur lesquelles celui-ci leur demande des renseignements."

Ce système bâtard n'était pas proposé par le Conseil fédéral, mais mentionné comme une possibilité sans espoir, en raison des inconvénients graves que pareille solution comporterait, inconvénients dont nous reparlerons dans le chapitre consacré à la délégation de compétences.

* * *

A part la délégation de compétences sous toutes ses formes: horizontale ou verticale, personnelle ou collective, une organisation plus rationnelle du travail dans les départements, l'institution d'un tribunal administratif chargé de trancher tout ou partie des recours dirigés contre les décisions des autorités administratives fédérales (voir rapport du Conseil fédéral au Conseil national sur la question de la réorganisation de l'administration fédérale du 9 juillet 1912, page 7 et suivantes), rien de très efficace n'a été proposé pour que soit enfin allégé le fardeau que supporte le Conseil fédéral.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

=====

Dans un message du 4 juin 1894 concernant l'organisation et le mode de procéder de l'Exécutif, le Conseil fédéral s'exprimait ainsi:

"Si ce que l'on entend dire de temps en temps, notamment de la part de juristes, que le citoyen manque d'une justice impartiale dans ses différends administratifs avec la Confédération, devait être reconnu fondé, si l'on avait ensuite la conviction que les garanties nécessaires ne peuvent se trouver que dans l'institution d'une nouvelle cour spéciale, il faudrait bien tenter l'essai de créer cette cour, tout en limitant son domaine et en l'organisant d'une manière pratique. En traitant le présent projet, nous ne sommes pas entrés en matière sur cette proposition sortie du sein de notre Conseil, mais nous avons jugé à propos de soumettre cette question -- à laquelle nous avons répondu négativement lors d'un précédent examen -- à notre département de Justice et Police en l'invitant à l'examiner de nouveau et à nous faire rapport."

Dans son message du 9 juillet 1912, le Conseil fédéral, donnant suite au vœu émis par le Conseil des Etats en octobre 1909, l'invitant à entreprendre le plus tôt possible la réorganisation de l'administration fédérale, notamment par l'institution d'un tribunal administratif, déclare que "submergé de besognes dans d'autres domaines, il ne lui est pas possible d'étudier à fond les recours, l'Assemblée fédérale étant, on le sait, encore moins en mesure de s'occuper de ces questions."

En votation populaire du 25 octobre 1914, le corps électoral adoptait par 204'394 voix contre 123'421 et par 18 cantons contre 4, un article constitutionnel 114 bis créant une cour administrative fédérale connaissant des contestations administratives en matière fédérale que lui défère la législation fédérale. Mais il ne s'agissait là que d'une réalisation partielle. Lors de la discussion aux Chambres de la motion Micheli et du message du Conseil fédéral qui l'accompagnait, le problème s'imposa de nouveau, dans son ensemble, au législateur.

Le rapporteur de langue française au Conseil national, le Fribourgeois Deschenaux, émit les appréciations suivantes:

"Si l'on veut décharger encore le Conseil fédéral en attribuant plus de compétences aux chefs de services il faut nécessairement créer, à titre de contre-poids, le tribunal administratif dont le principe a été admis en 1914. La commission considère que la création du tribunal administratif s'impose à bref délai et que cette institution aura pour l'ensemble du pays le grand avantage de faciliter l'extension des délégations. Ce sera une vraie conquête de la démocratie et, en même temps, une garantie pour le public. Il faut le reconnaître, le public se plaint parfois, et non sans quelque raison, de certaines décisions un peu rapides, qui ont l'air d'avoir été prises à la légère, d'une façon quelque peu arbitraire et contre lesquelles il est fort difficile de recourir. C'est surtout le cas lorsque la décision émane non pas d'un conseiller fédéral, mais de chefs de division qui ne sont pas responsables devant les Chambres et qui n'ont pas à venir s'expliquer au sujet de leur attitude. Le tribunal administratif, instance facilement abordable et qui existe dans presque tous les pays qui nous avoisinent, donnera satisfaction au public et sera un garde à vous pour certains fonctionnaires par trop imbus de leur importance et de leur infailibilité."

Au Conseil des Etats, l'Argovien Isler déclara que "celui qui recourt contre une décision administrative fédérale, non seulement croit, mais sait au bout de fort peu de temps, qu'il recourt en vain. Lorsque c'est un conseiller fédéral qui prononce, après avoir sérieusement étudié les motifs du recourant, cela est, en fin de compte, supportable; mais lorsque les intéressés se rendent compte que ce n'est pas un membre du gouvernement qui a décidé, mais un de ses subordonnés, et qu'ils ne parviennent pas plus à se faire entendre par un conseiller fédéral que par le Conseil fédéral dans son ensemble -- qui n'en a pas le temps --; et quand ils constatent aussi que, s'ils parlent de recours à un fonctionnaire, celui-ci leur répond en souriant: "Déposez-le donc", la protection juridique n'existe plus et les gens sont exaspérés. Je formule en tant qu'homme qui, toute sa vie s'est occupé de droit, la remarque suivante: Lorsqu'un différend surgit entre personnes, les justiciables ont partout des tribunaux à leurs disposition, mais lorsqu'un conflit éclate entre l'un d'eux et la Confédération, aucun tribunal n'existe pour le régler."

Pour l'instant, nous n'avons pas encore de tribunal administratif, la question est "à l'étude" depuis des décennies. Elle reste importante, un tribunal de cet ordre donnant aux justiciables des garanties réelles contre des décisions sur recours prises par des fonctionnaires auxquels des délégations de compétences étendues ont été concédées, et déchargeant le Conseil fédéral d'une besogne le plus souvent mineure qui l'occupe parfois de manière excessive. Le président de la Confédération serait sans doute heureux, au cours des soirées précédant les séances, de ne plus avoir à se faire d'opinion sur une série de décisions sur recours, dont l'une ou l'autre peut prêter à contestation.

Afin de nous faire une idée du "volume" de l'allégement que représenterait, pour le Conseil fédéral, la création d'un tribunal administratif "complet", nous avons demandé l'avis du département fédéral de Justice et Police, qui nous a répondu de la manière suivante:

"Si les avant-projets actuellement à l'étude (revision des art. 97 s.OJF); loi sur la procédure administrative; réforme de la procédure pénale en matière de contravention aux lois fiscales) avaient été en vigueur le 1er janvier 1958, 44 au maximum, soit un tiers, des 132 recours au Conseil fédéral instruits par le département de Justice et Police en 1958 et 1959 (rapport de gestion 1958, 313; 1959, p. 318) auraient été tranchés par le Tribunal fédéral.

Quant à l'économie de temps effectif résultant de ce transfert de compétence, elle profiterait davantage au président de la Confédération et --surtout-- au chef du département de Justice et Police qu'au Conseil fédéral comme tel, les décisions rejetant un recours ne donnant généralement pas lieu, au sein du Conseil fédéral, à d'amples débats (cela est en partie exact) ce qui est en revanche souvent le cas des décisions admettant un recours; or, celles-ci sont beaucoup moins nombreuses (12 en 1958 et 1959, soit un onzième environ), comme l'a relevé aussi M. le juge fédéral André Grisel dans une étude récente sur l'extension de la juridiction administrative du Tribunal fédéral (Revue suisse de jurisprudence, vol. 53, 1957, p. 34)."

Plus les compétences de la Confédération se multiplient et se diversifient, plus grands sont les risques d'arbitraire et de recours. Les unes ne vont pas sans les autres. Il paraît donc nécessaire, plus nécessaire aujourd'hui qu'il y a trente ou cinquante ans, d'aboutir, enfin, à un projet définitif. L'extrême longueur de temps mis à "étudier" le problème ne serait-elle pas, en soit, avec quelques autres, un signe de la quasi-impossibilité où se trouve le Conseil fédéral d'activer ou de suivre d'autres travaux que ceux qui ressortissent à son activité courante?

LES SUGGESTIONS DE L'OFFICE CENTRAL

CHARGE DES QUESTIONS D'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION

=====

L'office en question, création relativement récente du Conseil fédéral, a publié, le 29 juin 1959, un rapport fort intéressant. Nous n'entendons ni reprendre, ni commenter, sauf quelques-unes, toutes les suggestions et les remarques, souvent pertinentes et qui rejoignent les nôtres, formulées dans l'étude dont il s'agit.

Les simplifications concernant les rapports du Conseil fédéral et de chacun des chefs de département nous paraissent revêtir une certaine importance. Sur un autre plan, nous notons que des restrictions aux droits des membres de l'Assemblée fédérale, quels qu'ils puissent être, se heurteraient à une résistance obstinée,

dans une large mesure justifiée, des parlementaires. Si l'on entendait éviter aux conseillers fédéraux les pertes considérables de temps que comporte leur présence à des séances de commissions, tenues en des lieux très éloignés de Berne et traitant de sujets sans importance, il serait alors nécessaire de les remplacer par un fonctionnaire supérieur disposant du pouvoir d'agir, cas échéant, de façon indépendante. Il serait, par surcroît, désagréable à un chef de département, de manquer de quelques-uns des éléments de discussion nécessaires au débat auquel il participera devant les deux sections de l'Assemblée fédérale.

Quant à l'extension et à l'intensification des délégations de compétences, nous aurons l'occasion d'y revenir. On peut se demander, sans doute, si l'article 103, al. 1, de la Constitution "les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité" correspond encore à la pratique du gouvernement. Si l'on venait à reviser ce texte, ou à le supprimer, c'en serait fait, juridiquement, de la collégialité, système voulu par les Constitutions de 1848 et de 1874, en fait indiscuté jusqu'aujourd'hui. Quel "régime" succéderait alors à celui auquel nous rattachent non seulement des souvenirs et des traditions, mais encore des motifs valables? Que deviendrait l'autorité du Conseil fédéral comme tel si chacun des départements gagnait une sorte d'indépendance très poussée et vivait une existence propre d'où les préoccupations gouvernementales sortiraient affaiblies? Elles le sont déjà, certes, en raison de la masse des affaires à liquider par les départements eux-mêmes, mais, dans son principe tout au moins, et pour toutes les affaires de quelque poids qui engagent le Conseil fédéral, la décision collégiale reste effective. Quelles seraient enfin les garanties dont disposeraient les "justicia-bles" si les apparences -- il s'agit en bonne partie de cela -- n'étaient plus respectées et l'issue des conflits et des recours à la merci d'un département? Sur ce dernier point, l'existence d'un tribunal administratif rétablirait la confiance et préviendrait, dans une très large mesure, les risques de décisions administratives mal fondées ou arbitraires, nous l'avons dit plus haut.

Pour le reste, la plupart des suggestions de l'office central -- nouvelle répartition des tâches non comprise -- tendant à alléger les charges soit du président de la Confédération, soit du Conseil fédéral, soit de chacun des chefs de département, représentent de simples déplacements. On décharge le président en chargeant davantage le vice-président et chacun des conseillers fédéraux (on peut à la rigueur admettre que les propositions des départements soient présentées en séance du Conseil fédéral non plus par le président, mais par les chefs de département, chacun pour ce qui le concerne, et que la procédure du co-rapport soit améliorée. Et encore n'est-il pas certain que l'on rende service au président en ne lui permettant plus la consultation des dossiers avant les séances du Conseil fédéral; la qualité de son information pourrait, en effet, souffrir de cette innovation.)

Enfin, une extension des délégations de compétences de toute sorte pourrait avoir pour conséquence -- si l'on ne prend pas les précautions nécessaires en construisant un véritable système -- d'affaiblir la "responsabilité centrale" du Conseil fédéral, de la découper en petits morceaux, à la façon d'un puzzle, distribués à droite et à gauche et quasi impossible à reconstituer lorsque la nécessité impose une fixation précise des responsabilités. Rien ne nous paraît plus dangereux que des délégations consenties sans plan d'ensemble, privées de garde-fous et d'un statut général, souple et précis à la fois. Un minimum de méthode est nécessaire, même pour aller au "plus pressé".

AUTRES MOYENS D'ALLEGEMENT

DETAILS

A chacune des pages de l'histoire parlementaire du pays, on rencontre des allusions à la nécessité pour le Conseil fédéral de concentrer son attention sur la direction des affaires principales, sur la conduite du pays, en abandonnant à d'autres les détails. Une seule citation:

Dans son message du 4 juin 1894 sur la remise de certaines compétences aux départements, le gouvernement observait que

"Les inconvénients réels consistent en ce que le Conseil fédéral comme autorité doit s'occuper encore maintenant d'une foule d'affaires d'ordre secondaire qui lui font perdre inutilement un temps précieux et font tort à des travaux plus importants. Quant aux départements, des transferts de compétences qui se sont opérés successivement ont restreint sensiblement le travail dans leurs bureaux. Mais les chefs de département eux-mêmes se trouvent, quant aux affaires, dans une situation qui ne leur permet pas toujours de s'occuper, avec la même intensité de travail, aussi bien des affaires de leur département que de celles relevant de l'administration générale, et ils doivent purement et simplement empiéter sur leurs nuits pour des travaux suivis et des études de longue haleine."

Que convient-il d'entendre par "détails"? La situation et les appréciations peuvent être très différentes selon que l'on parle détails administratifs ou détails de portée politique et psychologique. Sur le plan de l'administration, l'accord est fait depuis longtemps: Les conseillers fédéraux doivent remettre à leurs subordonnés le soin de liquider ce que l'on peut appeler "la paperasserie", c'est-à-dire les formules, la correspondance et toutes les décisions routinières, qui ne comportent aucun engagement autre que "bureaucratique". Un chef de département a vite fait de voir le ballast qu'il convient de ranger dans les catégories inférieures de ses tiroirs et la charge utile qu'il y a lieu de classer dans les compartiments dignes d'attention.

Mais un détail du second ordre (politique et psychologique) n'est jamais que cela. En Suisse moins qu'ailleurs, où l'étroitesse du territoire et un concept exigeant et assez particulier des droits du "citoyen démocrate" contraignent jusqu'aux membres du gouvernement fédéral à "mettre des gants" dans leurs relations avec le public.

Humainement, beaucoup de détails indignes en principe de retenir, ne fut-ce que quelques secondes, l'attention d'un membre du gouvernement, représentent, pour beaucoup - et cela est émouvant - le fait essentiel du millésime. Un brave homme qui tient à voir un conseiller fédéral pour l'affaire de sa vie et que l'on adresse à un sous-ordre est un homme que l'on met hors la main et que l'on attriste. On ne saurait, il va de soi, user de la même bienveillance à l'endroit des essaims de quémandeurs, de quérulants et de bourdons, en général connus et classés. Ce serait, à notre point de vue, porter atteinte plus profondément qu'on ne l'imagine à l'une des traditions les plus respectables de notre démocratie -- et qui rehausse le citoyen à ses propres yeux -- que de considérer comme détails, en toutes circonstances, des entretiens directs avec l'un ou l'autre de ceux qui les sollicitent. L'art est de savoir les écourter. Le Conseil fédéral perdrait sans doute un peu de son autorité s'il contribuait à démolir cette certitude, encore présente, qu'il est inaccessible à tout autre qu'aux puissants.

Il y a près de trois quarts de siècle en effet que, dans son message du 4 juin 1894, déjà cité, le Conseil fédéral s'exprimait ainsi sur le compte des audiences:

"Il n'y a rien à changer non plus à un deuxième facteur, qui met fort à contribution les chefs de département, savoir: les audiences, soit les visites personnelles. Elles se multiplient et se concentrent chez les chefs de département pour le même motif pour lequel la masse des affaires se concentre aussi chez eux. Elles prennent beaucoup de temps et comme la plupart des visites sont imprévues, elles interrompent souvent un travail urgent. Mais, non seulement on ne doit pas les éviter, dès qu'ils'agit de quelque chose d'officiel, mais elles permettent, dans bien des cas, de s'orienter utilement. On ne

pourrait pas plus fixer des jours et des heures d'audience que, dans certains cas, renvoyer une audience à plus tard, vu que les personnes et les délégations qui demandent audience arrivent souvent de cantons éloignés. Mais avec tout cela, il n'est pas rare que des demi-journées se passent avant qu'un chef de département ait pu faire le moindre travail personnel."

Si les audiences demandées par des particuliers sont devenues moins fréquentes, en revanche, les "conférences" se sont multipliées, dans certains départements tout au moins. Les organisations professionnelles de faîte occupent aujourd'hui une place très importante dans l'existence du pays, elles disposent de services en général fort bien organisés qui les mettent en mesure non seulement de renseigner l'Exécutif ou l'un de ses membres, mais de donner des avis, sinon toujours impartiaux, du moins intéressants. Depuis 1947, les "groupements économiques intéressés" doivent être consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution ^{des articles économiques} et peuvent être appelés à coopérer à l'application des prescriptions d'exécution. Si l'on interprétait un rien extensivement l'article 32/3 de la Constitution, l'inondation serait en vue: associations de défense de toute sorte, de personnes ou de choses, souvent des unes et des autres, "comités" revendicateurs ne manqueraient pas de s'infiltrer, dans le grand nombre des départements - dont aucun n'est à l'abri de l'invasion - par les portes que l'on aurait laissées entr'ouvertes. Le tri doit être sévère.

Il arrive assez fréquemment aussi que les Conseils exécutifs des cantons tiennent à faire part de leurs craintes, de leurs réflexions et de leurs vœux directement à une délégation du Conseil fédéral; on ne saurait, sous aucun prétexte, leur refuser audience; la susceptibilité des gouvernements cantonaux est grande, particulièrement présente dans les régions qui pensent, à tort, que "Berne" ne s'occupe pas de leurs intérêts avec le soin qu'elle met à traiter les affaires des autres (Suisse orientale). Les minorités linguistiques ressentiraient très durement le refus qu'opposerait le Conseil fédéral à une demande d'entretien, même et surtout serions-nous tenté de dire, si du point de vue de l'Exécutif central, l'objet à discuter était d'importance plutôt secondaire. Sait-on ce qu'il y a "derrière"?

Est-il besoin d'ajouter que si audiences, entretiens et séances prennent du temps, ils contribuent à maintenir des contacts utiles, sont source d'information, de confiance et replacent les conseillers fédéraux dans des climats réels, diversifiés, dont leur fonction tend à les éloigner. La logique et la réalité ne marchent pas toujours de pair. Des relations amicales avec les gouvernements cantonaux, la connaissance approfondie du tempérament, des réactions et des besoins des cantons, peuvent éviter des faux-pas, faciliter des "règlements de comptes" honorables; elles restent élément essentiel de la direction des affaires helvétiques, à l'heure où la production législative de la Confédération gagne sans cesse de nouveaux "marchés" et multiplie les surfaces de frottement. Il n'y a donc pas lieu de souhaiter ni d'espérer un allègement des tâches du Conseil fédéral et des conseillers fédéraux dans ce secteur de détail de leur activité.

On connaît le rôle que jouent actuellement les conférences internationales à "l'échelon ministériel". Il ne viendrait à l'idée de personne que ces réunions, de plus en plus fréquentes, où se discutent des projets de toute sorte à l'aboutissement desquels nous sommes intéressés puissent être considérées "de détail" et traitées par l'indifférence ou le mépris.

On ne contestera pas que le gouvernement ou l'un ou l'autre de ses membres ait intérêt évident à provoquer la visite de telle personnalité de confiance dont il désire connaître le point de vue sur l'un ou l'autre des problèmes en cours d'examen. C'est là un des moyens les plus efficaces d'obtenir des éclaircissements de première main, à la condition que l'interlocuteur ne soit pas de ceux qui "se réservent" ou tiennent avant tout à "faire plaisir" à leur vis à vis, en ne disant que ce qui peut lui être agréable, en passant sous silence ce qui pourrait lui être pénible, mais utile précisément. L'espèce des "oui et amen" n'est pas en voie d'extinction.

Comment enfin, laisser derrière la porte les "périodiques", classes d'écoliers venues de loin, les Suisses domiciliés à l'étranger, les députés à l'Assemblée fédérale -- surtout en

cours de session --. Le goût de la "popularité", les calculs étroits et personnels n'ont rien à voir dans la facilité avec laquelle les citoyens de ce pays franchissent le seuil des "cabinets ministériels". C'est à une tradition très ancienne -- qui date sans doute d'avant 1848 -- que se réfèrent -- à tort selon les uns, avec beaucoup de raisons valables à notre avis -- les membres du gouvernement qui ne ferment pas hermétiquement leur porte aux visiteurs. Reste la mesure qui, de façon générale, n'est point dépassée; si elle venait à l'être, la mise en oeuvre de moyens concertés la rétablirait sans difficulté.

Nous résumons en affirmant que les détails d'ordre strictement administratif peuvent et doivent être remis à des collaborateurs, les détails d'ordre personnel restent affaire des conseillers fédéraux; gouverner, dans ce petit pays, c'est non seulement élaborer des arrêtés et des lois, prendre des décisions, c'est aussi tenter d'humaniser les relations du peuple avec ses autorités. La confiance se crée et se fortifie par une sage administration sans doute, mais aussi par des contacts personnels, du plus humble au plus huppé des visiteurs, à la seule condition que les conseillers fédéraux restent, si l'on peut dire, maîtres du seuil de leur bureau.

DEVOIRS DE REPRESENTATION

=====

Les critiques sont fréquentes qui prônent l'abstention du Conseil fédéral aux assemblées, fêtes et solennités de tout ordre dont ce pays est friand. Que serait-ce si celui-ci ne se faisait pas représenter aux assises de l'économie, des beaux-arts et de la plupart des activités de l'ordre national, idéales ou à but lucratif?

La question de la représentation de l'Exécutif fédéral à des manifestations dont le nombre peut varier de manière sensible d'une année à l'autre, se pose, à notre point de vue, sur

le même terrain que celui des audiences et réceptions: celui du contact direct avec le peuple et de la confiance. Un terrain qui peut devenir glissant si le Conseil fédéral ne fixe pas lui-même dans un cadre général, les cas dans lesquels sa participation, en corps, en délégation ou par le truchement de l'un de ses membres, est nécessaire, désirable, superflue ou contre-indiquée: Qu'on le veuille ou non, le pays est ainsi fait qu'il tient à entendre un conseiller fédéral dans ce qu'il considère comme les grandes occasions du siècle ou de l'année; même s'il l'écoute d'une oreille, une fête civique ou non ne serait pas complète s'il n'était pas présent. N'est-ce pas notre vieil ami Ph. Etter qui nous conseillait d'apprendre à connaître "l'opinion publique" en évitant de fonder jugement sur des articles de journaux et des avis de professionnels de la politique, mais en écoutant plutôt ces inconnus qui, sur certains problèmes à tout le moins, pensent juste parce qu'ils lisent peu ...

La Suisse est, par ailleurs, le siège permanent de nombreuses organisations internationales et le lieu où pullulent les congrès de tout ordre. Ce n'est pas seulement le respect des usages qui décide le Conseil fédéral à répondre aux invitations qui lui sont adressées et à déléguer l'un des siens aux séances d'ouverture; nous sommes aujourd'hui si bien pris dans les mosaïques européennes et mondiales, que nous nous devons de nous y intéresser lorsque l'occasion s'en présente.

Nous ne parlons pas des réceptions diplomatiques, des visites de souverains ou de notables étrangers; les hôtes de notre pays doivent y être bien accueillis.

Certains de ces devoirs de réceptions et de représentation sont-ils déléguables au chancelier ou au vice-chancelier de la Confédération? Peut-être. A des fonctionnaires supérieurs? Certainement non, en règle générale, notamment dans le compartiment diplomatique, où les membres du Conseil fédéral peuvent être accompagnés de collaborateurs, mais où leur présence personnelle est de rigueur. Pour l'intérieur, sauf cas spéciaux, l'autorité

ou l'association invitante considérerait un peu comme un "mépris" l'absence, même fondée, du conseiller fédéral auquel elle estime avoir droit.

Toutes ces besognes sont lourdes. La mise au point d'une brève allocution, mais qui se tienne, doit être faite à domicile; nous n'avons jamais additionné les heures passées à préparer et à polir des textes, parfois délicats; ce total, s'il pouvait être fait, serait impressionnant. Est-il besoin d'ajouter que ces textes, sauf les pages strictement protocolaires, ne sauraient être l'oeuvre d'un collaborateur? Des différences de points de vue, de tournure d'esprit, de classement des arguments, de sensibilité, en un mot de personnalité, font que l'ouvrage d'un autre que soi-même vous apparaît étranger; et rien n'est plus pénible que de rester indifférent à ce que l'on dit.

Les moyens modernes de transmission (radio et télévision) ne paraissent entrer que difficilement, par à coups, dans les préoccupations du Conseil fédéral. Il est possible que par scrupule, par désir de ne pas paraître exercer une pression, lors de scrutins en particulier, pour des raisons qui tiennent parfois aussi à notre statut international, l'Exécutif manque une occasion favorable de donner son avis au public. On notera simplement, sur ce point, que le gouvernement s'userait à surgir trop souvent de boîtes à son et de petits écrans, qui ne permettent pas les mêmes contacts que ceux dont nous avons parlé plus haut; et que ces apparitions devant microphones et caméras exigent la même préparation qu'une allocution à la tribune officielle décorée du drapeau fédéral et de branches de sapin, la seule économie de temps étant ainsi celle de la durée du déplacement.

AUTRES MOYENS D'ALLEGEMENT

=====

Les autres moyens d'allégement proposés tantôt par la presse, tantôt, sporadiquement, par l'un ou l'autre député à l'Assemblée fédérale ressortissent souvent à la fantaisie et à l'ignorance

des rapports légaux et réels entre le Conseil fédéral d'une part, et les "Corps constitués" fédéraux et cantonaux d'autre part. Les médiations auxiliaires recommandées par quelques-uns sont parfois aussi de l'ordre personnel davantage que de l'ordre général. Il est des termes et des expressions qui ne font jamais défaut dans les discussions qui animent la coupole. Ainsi du voeu exprimé d'un allègement des tâches de l'Exécutif, par un retour de compétences (indéterminées) aux cantons. Voeu pie s'il en fut jamais; tous les éléments de la vie moderne tendent en effet - malheureusement - par une pente que les années rendent plus roide, à des "harmonisations" primaires, par suppression des originalités de tout ordre. La Confédération n'échappe pas à l'emprise de cette tendance et rien ne laisse prévoir qu'elle ne sera pas victime, elle aussi, des choix limités qu'imposent des circonstances et des "mentalités" très probablement durables. Nous n'insistons donc pas.

Nous verrons plus loin, dans un chapitre spécial, les résultats d'une enquête que nous avons menée dans les cantons au sujet des possibilités légales dont ils disposent de modifier les structures des départements; et cela soit pour maintenir ou rétablir des équilibres approximatifs entre dicastères, soit pour faire face à des situations imprévues qui chargent à l'excès certains d'entre eux, les autres échappant à une aggravation sensible de leur travail.

COLLÉGIALITE

=====

A l'origine, soit en 1848, les affaires traitées par les départements passaient toutes par le Conseil fédéral; toutes les décisions, les plus courantes comprises, étaient prises par l'Exécutif en corps. La commission nommée par la Haute-Diète pour substituer au Pacte de 1815 la Constitution de 1848, s'en était tenue strictement au système dit collégial. L'article 91 de la Constitution de 1848 était ainsi rédigé (nous donnons le

texte allemand, plus expressif que le français):

"Die Geschäfte des Bundesrathes werden nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder vertheilt. Diese Eintheilung hat eben einzig zum Zweck die Prüfung und Besorgung der Geschäfte zu fördern: der jeweilige Entscheid geht von dem Bundesrathe als Behörde aus."

Cet absolu dans le respect de l'autorité du Collège était fort explicable à une époque où les cantons, sortant à peine du régime de souveraineté qui était le leur et remettant une partie inaccoutumée de leurs pouvoirs à un organe central, pouvaient craindre qu'une personnalité forte, autoritaire, représentant un canton puissant, ne prenne trop de place à la tête de l'Etat nouveau et que l'on aboutisse ainsi à un régime politique contraire aux traditions et aux vœux des cantons, des petits surtout. La crainte de l'homme fort a marqué aussi, en particulier, la lutte interminable, amorcée vers 1880 environ, entre partisans et adversaires du système qui exigeait que le Président de la Confédération fût simultanément le chef du Département politique. La peur qu'inspirait à beaucoup la perspective d'un détenteur permanent du dit dicastère, engageant en de certaines circonstances le pays sans avoir préalablement consulté ses collègues, fut à l'origine du maintien du système jusque vers 1920. Cette peur ne fut pas sans objet à la fin de la première guerre mondiale (1917), où se produisit un incident grave dû à l'initiative risquée du chef de notre politique étrangère d'alors.

Le système collégial se fondait sur d'autres éléments solides: ils'agissait voici cent-douze ans, de créer une Confédération nouvelle du point de vue des institutions, de construire un Etat viable sur des bases qui ne devaient pas réserver de surprises -- dans l'immédiat --, des bases que l'on connaissait et que l'on approuvait, mais à propos desquelles on persistait à craindre l'éventualité d'un dépouillement excessif des cantons et le passage à une forme d'Etat centralisé trop puissant. En obligeant le Conseil fédéral à gouverner collégialement, on pensait réaliser un équilibre acceptable par une sorte de compensation

interne entre magistrats de tempéraments, de tendances et de souches cantonales diverses. Peut-être encore, des divergences de l'ordre confessionnel, dont l'acuité s'était manifestée peu avant la mise sur pieds de la Constitution de 1848, suscitaient-elles des craintes de brimades qu'un Exécutif collégial serait en mesure de mieux prévenir que toute autre forme de gouvernement, l'affrontement de points de vue opposés menant en général en droite ligne au compromis.

Le système collégial ne résista pas longtemps aux exigences d'un pouvoir dont les compétences, le "rayon d'action" ne tardèrent pas à s'étendre. Le respect intégral du texte que nous venons de rappeler eût obligé le Conseil fédéral à siéger en quasi-permanence (en cinq mois au début: 95 séances traitant 915 objets) et retardé au-delà de la mesure admissible la liquidation des affaires courantes. La loi fédérale du 10 mai 1849 sur l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral atténua déjà quelque peu le principe et comporte notamment un article 20 ainsi conçu:

"Les affaires et les branches d'administration du Conseil fédéral qui exigent une surveillance particulière, un examen préalable ou des mesures d'ordre secondaire, sont renvoyées aux Départements. Les Départements sont autorisés à correspondre directement avec les gouvernements et les fonctionnaires des cantons ainsi qu'avec les fonctionnaires fédéraux lorsque c'est nécessaire pour la tractation des affaires. Toutes les décisions émanent néanmoins du Conseil fédéral comme autorité."

On sortait déjà de la structure orthodoxe; la porte des délégations de compétences n'était plus hermétiquement close. Cette porte s'entr'ouvra, par poussées successives, et finira par céder, laissant libre passage à un émiettement des compétences dont l'aspect le moins engageant est celui de la dilution ou de l'anonymat des responsabilités, ce qui est tout un.

L'arrêté fédéral de 1878 sur l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral prévoit que "sous réserve de la décision définitive du Conseil fédéral, les départements (et eux seuls) règlent les affaires qui leur sont renvoyées soit en vertu de dispositions légales, soit par suite de décisions spé-

ciales du Conseil fédéral. Ce dernier est autorisé à modifier exceptionnellement l'organisation qui précède pour certaines affaires ou catégories d'affaires. Ces modifications seront portées à la connaissance de l'Assemblée fédérale."

L'avance du principe des délégations de compétences a pris le trot dès 1848, le sens et la portée du terme "collégialité" reculant sans cesse sous la pression des circonstances (tâches nouvelles confiées à la Confédération). L'article 103/1 de la Constitution paraît sauvegardé -- les juristes ne sont pas d'accord sur ce point -- en cela que les décisions des départements sont susceptibles de recours et que le Conseil fédéral en corps les déclare recevables ou non. Nous laissons à ceux que cela concerne le soin de dire si la seule possibilité d'un recours, souvent non utilisée, est ou non conciliable avec l'affirmation "Les décisions des départements émanent du Conseil fédéral comme autorité."

La loi du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale, qui a survécu à deux guerres mondiales et à cent révolutions, précise, après avoir réaffirmé la pérennité du système collégial (art. 23/1) que le Conseil fédéral, sous réserve de communication à l'Assemblée fédérale, est toutefois autorisé à déléguer aux départements ou aux services qui en dépendent le droit de régler certaines affaires. Le recours au Conseil fédéral par voie administrative demeure réservé, pour autant que la loi n'institue pas une autre instance de recours.

Enfin, la révision de l'art. 103, dont nous avons déjà dit deux mots ailleurs, a introduit, si l'on peut ainsi dire, par la grande porte, le principe des délégations de compétences dont, en fait, l'Exécutif est seul maître ¹⁾, l'arrêté du Conseil fédéral du 17 novembre 1914 "donnant aux départements et aux services qui en dépendent la compétence de régler certaines affaires étant dépassé depuis des décennies.

1) On trouvera sur l'évolution de la notion de "collégialité" des indications intéressantes dans diverses thèses; l'une, de Volkart: "Die Organisationsgewalt im Schweiz. Bundesstaatsrecht" (Zurich 1936). H.G.Vollenweider: "Die Organisation des Bundesrates nach art. 103 der schweiz. Bundesverfassung" (Zurich 1954) et R. Gafner: "L'exercice du pouvoir fédéral par les autorités de la Confédération suisse (Lausanne 1946).

Les justifications à l'appui de la délégation de compétences, horizontale et verticale, sont toutes fondées sur l'impossibilité dans laquelle se trouve le Conseil fédéral de faire face aux besoins multipliés qui lui incombent.

Dans son message du 4 juin 1894, le Conseil fédéral constatait que:

"à mesure que l'administration fédérale prenait plus d'extension, il dut veiller dans son administration à ce que les affaires générales ne soient pas lésées par les affaires particulières et isolées, les questions importantes par la masse des questions secondaires, l'accomplissement des tâches de haute portée par le souci des affaires administratives d'ordre inférieur. Il n'a pu atteindre ce but qu'en cédant des affaires aux départements et en accordant plus de compétences à ceux-ci."

Dix-neuf ans plus tard, dans un message du 13 mars 1913, le Conseil fédéral faisait une déclaration propre à intensifier et, dans une certaine mesure, à généraliser la délégation de compétences. "Le chef de département, y lit-on, signe et prend ainsi la responsabilité, même lorsqu'il ne peut avoir de l'affaire qu'une connaissance insuffisante. Il faut qu'il signe, même à contre-cœur, car il faut bien expédier les affaires. La responsabilité est ainsi partagée: celui qui l'assume ne devrait pas réellement l'assumer, et celui qui devrait l'assumer est exposé à en perdre à peu près conscience. Il manque ainsi de cette joie, de cette ardeur qui permet à tout homme de donner libre essor à ses facultés et d'avoir une activité véritablement productrice qu'entrave l'organisation actuelle."

Fait qui nous paraît curieux à un moment de notre histoire où peu de problèmes internationaux étaient posés, où l'on n'imaginait pas que notre neutralité puisse un jour être mise en danger, c'est à la collégialité dans le domaine de la politique étrangère que le Conseil fédéral et les Chambres paraissent avant tout attachés. Dans son rapport au Conseil national du 9 juillet 1912 sur la réorganisation de l'administration fédérale, le gouvernement exposait ce qui suit:

"Nous ferons remarquer enfin que, quel que soit le système qui obtienne la préférence des Conseils législatifs (pour le Département politique: système Droz ou système traditionnel), il faut s'en tenir à ce principe que c'est au Conseil fédéral comme corps qu'appartient la direction proprement dite des affaires politiques et en particulier des affaires étrangères. On ne saurait assez apprécier l'avantage qu'il y a à ce que le chef du Département politique ne soit jamais autorisé, dans les affaires importantes, à donner de son chef et immédiatement une réponse liant l'Etat, mais doive déclarer qu'il soumettra l'affaire à la décision du Conseil fédéral. Et s'il est indispensable de prendre une prompte décision, il est heureusement possible de réunir en peu de temps tout le Conseil fédéral. Pour avoir une garantie de plus que le Conseil fédéral dans son ensemble sera toujours tenu au courant des affaires, nous érigerons en prescriptions la coutume observée jusqu'ici par la plupart des Présidents de la Confédération de faire rapport au début de chaque séance du Conseil fédéral sur ce qui s'est passé d'intéressant au Département politique depuis la dernière séance".

Vestige de la collégialité, cette tradition a survécu jusqu'à nos jours. On ne saurait, évidemment plus procéder de la même manière, en cours de séance, pour les affaires des autres départements, sans condamner le Conseil fédéral à tenir d'interminables assises. En tout état de cause, le souci de la "politique" est révélateur d'une époque où les problèmes économiques, sociaux et techniques (communications et transports) ne jouaient encore qu'un rôle mineur, la primauté revenant à l'art politique, c'est-à-dire à l'essentiel.

Si nous faisons appel à nos souvenirs, nous devons bien constater qu'en fait chacun des départements est conduit par son chef, sans intervention aucune, à l'ordinaire -- co-rapports mis à part -- de l'un ou l'autre des responsables des autres départements. Le Président de la Confédération, à qui incombe un soin de surveillance générale de l'administration, ne saurait où prendre le temps de satisfaire à une obligation de l'ordre théorique et qui le devient chaque année davantage. Dans la pratique, telle que nous l'avons vue tout au moins, le Président n'intervient jamais autrement que par la présentation, en séance, des dossiers et des propositions de ses collègues, et sa participation à la discussion. Nous n'avons pas

en mémoire le souvenir d'un seul Président de la Confédération -- et nous en avons vu à l'oeuvre sept, de tempérament, de formation et de préoccupations très divers -- s'informant, de manière autre qu'occasionnelle du travail, de l'état du personnel, des difficultés de l'un ou l'autre des départements. La "Collégialité" au sens de décisions émanant du gouvernement comme tel, n'est encore une réalité que pour les actes obligés (recours) et ceux qui peuvent comporter des engagements à plus ou moins longue échéance; le Conseil fédéral traite, en revanche, avant chaque session de l'Assemblée fédérale, les réponses à donner aux interpellations, postulats et motions de quelque poids; les recours contre des décisions administratives, départementales, la plupart sans intérêt parce que ne sortant pas d'un cercle assez réduit, passent en général comme lettre à la poste, les termes de la proposition du département intéressé ayant fait l'objet, en règle générale, d'un examen juridique sérieux de son secrétariat général. A part les prises de contact qui résultent des deux séances hebdomadaires, quelques rares entretiens particuliers avec un collègue, la mise au point des co-rapports, la participation à des séances de délégations, les réceptions de diplomates accrédités et de chefs d'Etat, chacun des conseillers fédéraux est en réalité à peu près libre de faire ou de ne pas faire ce qu'il veut et comme il l'entend. Des affaires peuvent traîner des années, sans motifs autres que la lenteur et les subtilités de certains secteurs administratifs et de leurs chefs, sans que personne ne s'en inquiète. La nécessité de liquider des affaires courantes de plus en plus nombreuses oblige un chef de département chargé à examiner tant de dossiers et à prendre si souvent langue avec ses collaborateurs immédiats, qu'il lui est impossible de s'occuper encore des affaires des autres; à moins qu'il ne se décide à tenir une sorte de comptabilité -- qui ne serait en pratique pas de très grande utilité et efficacité -- des dossiers principaux en cours d'examen dans les divers départements. Nous ne sachions pas que l'un quelconque des conseillers fédéraux ait jamais tenu pareille impossible comptabilité.

Le principe de la collégialité, au sens où l'entendaient la Constitution de 1848 et celle de 1874, les lois et arrêtés d'exécution qui en dépendent est dépassé. Et pourtant, on en vit toujours. L'opposition est si flagrante entre la Constitution et la pratique, le légal et le réel qu'il faudra bien un jour mettre d'accord la doctrine et la réalité. Nous reviendrons plus loin sur un hiatus qui ne saurait durer très longtemps encore.

LES DELEGATIONS DE COMPETENCES

=====

En parcourant les divers messages et sténogrammes qui marquent le passage de la "collégialité" à "autre chose" -- qui ne connaît pas encore de statut suffisant -- on est frappé de constater que, à chaque fois qu'il s'agissait d'alléger le poids des affaires qui reposent sur le Conseil fédéral et sur chacun des membres du gouvernement, de permettre à ces derniers de quitter la terre molle des besognes courantes et de gagner des plateformes plus élevées, on s'en référait, tant du côté du Conseil fédéral que de celui des Conseils législatifs, avant tout à la délégation de compétences, sous toutes ses formes, "sous-secrétaires d'Etat" éventuellement compris, "délégués" spéciaux, délégations du Conseil fédéral pour traiter certaines affaires importantes intéressant à des titres divers, tous valables, plusieurs départements, experts, etc. seul moyen -- de l'avis général -- d'atteindre le but. On peut, évidemment - en l'absence d'un système construit, équilibré pourvu de chicanes, se développant dans un cadre défini avec la plus grande précision possible -- opposer aux délégations générales de compétences des arguments de poids. Est-il bien certain tout d'abord que l'allègement attendu soit aussi considérable qu'on le pensait? Du point de vue de la préparation des dossiers, il ne saurait y avoir de doute. Du point de vue de la décision à prendre (affaires petites et surtout de moyenne importance mais pouvant donner lieu à des ennuis "politiques") cela est moins sûr. Les

problèmes délégués reviennent parfois, si l'on peut dire, à l'expéditeur, c'est-à-dire au chef du département ou au Conseil fédéral, aggravés en cela que la solution amorcée par le service délégué rend moins aisée la liberté complète d'appréciation.

Les risques que comporte la délégation de compétences sont manifestes. Le plus grave à notre avis est celui qui résulte de l'incertitude où se trouve souvent le chef de la personne vraie qui prend la décision déléguée. On ne sait pas toujours à quel palier prend fin la chaîne des délégations. Si les chefs de département sont harcelés de besognes pressantes tout au long de l'année, leurs collaborateurs directs vivent, pour la plupart, sous le même régime. Le temps dont ils disposent est mesuré et la tentation est forte pour eux de remettre à l'un ou l'autre subordonné -- en règle générale qualifié -- le soin de la constitution du dossier ou de la préparation d'une décision. Techniciens de qualité, d'une fidélité scrupuleuse, s'efforçant de ne point causer d'ennuis à leur chef, les "grands commis" de l'administration -- il en est de plus nombreux qu'on veut bien le dire -- ne sauraient être à la fois au four et au moulin. La délégation tend ainsi à devenir une question de confiance. S'il est bien entouré, le responsable d'un département se déchargera largement sur ses chefs de division et son secrétaire général; s'il éprouve des doutes sur la qualité de ceux qui sont étroitement associés à son labour, à ses préoccupations, à son existence politique et administrative, il prendra tant de précautions avant de déléguer certaines tâches que mieux vaudrait, en fin de compte, qu'il les exécutât lui-même. L'effort doit donc tendre, dans tous les dicastères, à recruter un personnel de haute valeur intellectuelle et morale, à choisir vraiment les meilleurs pour les postes à grosses responsabilités et à les traiter mieux qu'on ne les traite actuellement. La rigidité d'une échelle de traitements qui exige des acrobaties des chefs de département qui tentent d'escalader deux ou trois échelons à la fois en vue d'obtenir une situation spéciale pour des collaborateurs pré-

cieux, l'avancement subordonné à la durée d'occupation d'un tabouret constituent des faiblesses ... difficiles à surmonter il est vrai.

On parvient parfois au but par la création de "hors classe" de diverses catégories ou par d'étranges combinaisons d'allocations spéciales qui n'aboutissent qu'après d'interminables et ennuyeuses confrontations entre départements aux vues parfois opposées; les "Säckelmeister" fédéraux et les prêtres d'un hiérarchie administrative orthodoxe mettent régulièrement obstacle -- de notre temps tout au moins -- aux solutions simples, mais justifiées. Ne serait-il pas possible de réserver mieux que cela n'est le cas aujourd'hui le traitement des "grands commis" que l'industrie privée tente si souvent d'arracher à leur pesant d'or à l'administration fédérale? Si la sacro-sainte "égalité" devait en sortir avec quelques éraflures, les affaires de l'Etat, en revanche, s'en porteraient mieux.

Le risque, plus grave encore, qui accompagne nécessairement celui de la délégation en cascade, est le risque de la liquéfaction des responsabilités. Or, on sait combien il est ardu déjà de les fixer dans le cadre des besognes courantes qui incombent à chacun des fonctionnaires. Le "responsable" est presque toujours inconnu, une sorte de personnage fantôme dont on suit les traces sans le retrouver jamais, comme le yéti. Si l'on délègue à certain collaborateur des affaires de second ou de troisième ordre, et qu'il commette une erreur quelconque, il cherchera d'abord à se "couvrir" en rejetant sur un autre le poids de l'erreur de fait ou de jugement. D'introuvables qu'ils étaient, les "responsables" deviennent inexistants. Cela vaut, il va de soi, non pas pour les fonctionnaires supérieurs, d'une sûreté dont il faut faire l'éloge, mais avant tout pour les moyens en quête d'avancement. Nous exagérons un peu, pour les besoins d'une démonstration peut-être superflue pour tous ceux qui ont eu à faire à des "corps constitués" de serviteurs de l'Etat, où la mentalité se ressent de l'anonymat dans lequel ils vivent.

Nous pourrions, sur ce point aussi, invoquer l'autorité de bon nombre de parlementaires dont le rôle fut éminent à l'Assemblée fédérale. Nous nous bornerons à deux appréciations:

Lors de la discussion du message du Conseil fédéral sur la motion Micheli, M. le conseiller aux Etats Wettstein s'exprimait ainsi (1918):

"Je suis depuis longtemps de l'avis que le système (vertical) des délégations devrait être développé, mais il ne faut pas le pousser au-delà de certaines limites (ins ungemessene). En fin de compte, c'est le chef du département qui est responsable. Il doit avoir une vue générale de l'ensemble des affaires de son dicastère. L'allégement par le bas, le transfert de compétences, ne doit en aucun cas aller si loin qu'il en résulte une rupture entre le chef responsable et les fonctionnaires occupés à des détails. Nous examinerons donc avec soin si les délégations horizontale et verticale sont dans un rapport normal vis-à-vis de l'autre."

A la même occasion, M. le conseiller aux Etats Isler, à qui nous avons déjà donné la parole une fois, constatait que les délégations de compétences avaient créé une situation discutable (die wieder nicht recht stimmt) et qui ne correspond pas au sentiment (dem Empfinden) de notre population. Après avoir rappelé le texte constitutionnel de 1848 prévoyant que toutes les décisions devaient être prises par le Conseil fédéral et la loi d'organisation de l'administration de 1914, M. Isler notait que, malgré les précautions prises, nous en étions arrivés à ce point que nous avons maintenant (1918) un gouvernement qui s'est divisé en départements "souverains" (die sich tatsächlich in Einzelregenten aufgelöst hat) et dont l'un ou l'autre -- de par les circonstances de la guerre - représente une puissance propre telle qu'elle va à l'encontre du sentiment populaire et ne saurait, à la longue, rester supportable.

Est-il bien certain que la situation soit différente aujourd'hui, à une époque où les menaces de conflits de tout ordre (idéologiques, économiques, politiques, militaires) n'ont pas quitté l'avant-scène depuis une quarantaine d'années et ne paraissent pas devoir céder le pas à d'autres perspectives? Le danger que signalait M. Isler d'une sorte de dissolution du gou-

vernement n'a-t-il pas pris consistance depuis 1918, l'afflux des affaires à lourdes mais incertaines échéances contribuant à pousser les délégations au-delà du point où elles allègent le labeur du Conseil fédéral et de chacun de ses membres sans compromettre l'unité du gouvernement? Nous n'hésitons pas, en ce qui nous concerne, à dire que ce point est atteint.

L'article 65 de l'arrêté fédéral du 17 novembre 1914 donnant aux départements et aux services qui en dépendent la compétence de régler certaines affaires et abrogeant l'A.C.F. du 9.4.1897 concernant les attributions des départements et des chefs de service, a pris, il est vrai, certaines précautions à l'endroit des délégations de compétences; il est ainsi conçu:

"L'autorisation de régler certaines affaires accordée par le présent arrêté aux services dépendant des départements ne touche aucunement au droit du chef de département de donner des instructions sur le règlement des affaires ainsi que de retirer ou de restreindre les autorisations accordées par le présent arrêté."

Le nombre des affaires est tel, dans quelques départements, que même si le responsable use, de façon générale, du droit que lui reconnaît la disposition précitée, il ne saurait "avoir en tête" la somme des cas délégués, ni suivre, ni toujours contrôler efficacement la suite donnée à chacun d'eux. Pour le reste, la routine administrative a cela de bon qu'elle permet de liquider nombre d'affaires sans même en référer au chef du département; si ce dernier éprouve quelque hésitation à se ranger aux solutions qui lui sont proposées, pour signature, il peut toujours s'informer et demander un complément de renseignements. Il y a des chances alors que le cas lui prenne plus de temps que ne l'aurait fait l'examen direct du problème.

Il est à peine besoin d'ajouter que la délégation de compétences, indispensable dans une très large mesure et à certaines conditions, présente des inconvénients secondaires: la situation désagréable dans laquelle elle peut placer un conseiller fédéral qui, ayant délégué des pouvoirs étendus à l'un ou l'autre de ses collaborateurs, n'est pas en état de répondre aux questions -- en général de détail -- qui lui sont posées devant les sections de

l'Assemblée fédérale. Ennui mineur sans doute mais qui, trop souvent répété, peut nuire à l'autorité d'un chef de département. Les risques de cet ordre sont extrêmement variables, presque nuls pour le département Politique, plus menaçants en particulier pour Finances, Militaire, Economie Publique ou Postes et chemins de fer.

Enfin, la délégation de compétences n'a freiné en rien la volonté d'expansion de l'administration fédérale. Nous serions plutôt de l'avis que les fonctionnaires, sis à l'un des échelons moyens de l'administration et chargés de responsabilités personnelles aggravées, ont tendance, dans leur majorité, à user de l'argument "surcroît de travail" pour solliciter l'engagement de quelque docteur ou de quelque scribe dont l'absence n'avait jusqu'alors provoqué aucune sensation de vide.

Nous répétons, au terme d'un chapitre qui fera, plus loin, l'objet de conclusions générales -- après examen des autres formes de délégation -- que la "collégialité" au sens de l'art. 103/1 de la Constitution et de la loi fédérale du 26 mars 1914 sur l'organisation de l'administration fédérale, ne sort pas indemne de l'aventure; l'indépendance dont bénéficient les départements ne saurait aller de pair, l'extension inévitable des délégations aidant, avec le système des décisions émanant du Conseil fédéral comme autorité.

Le problème général posé depuis longtemps déjà, depuis près d'un demi-siècle, est précis; en voici les termes:

- 1) Le système collégial est-il encore tenable dans des circonstances qui n'ont plus aucune analogie avec celles qui lui ont donné naissance, pas plus qu'avec celles qui lui ont permis de s'affermir et de prendre force et valeur d'institution spécifiquement suisse n'ayant donné lieu à aucune critique sérieuse?
- 2) S'il ne l'est plus et s'il est impossible de trouver une solution plus efficace et plus conforme à une tradition que l'on considérerait dépassée, il y aurait alors lieu pour le Conseil fédéral de procéder à l'examen, long et difficile,

"d'autre chose", notamment d'un système constitutionnel et cohérent de délégations de compétences dont on serait en droit d'attendre un fonctionnement, moins exposé à des risques que nous avons longuement expliqués, une liquidation plus aisée des affaires et un allègement durable des tâches imposées au Conseil fédéral.

- 3) Un système différent de celui de la collégialité -- nous excluons d'emblée l'institution d'un régime "présidentiel" étranger à nos mœurs politiques - exigerait, il va de soi, une revision partielle de la Constitution, de l'article 103 en particulier, et probablement d'autres encore, que des spécialistes du droit public - nous n'en manquons pas - seraient en mesure de préciser.
- 4) En tout état de cause, le problème a un certain caractère fondamental et urgent; il ne saurait être résolu par le seul moyen d'une revision des dispositions légales en vigueur sur l'organisation de l'administration fédérale et du Conseil fédéral. C'est de "système" qu'il s'agit et non d'adaptation de détail aux réalités de ce siècle. Un rajeunissement ne peut plus se faire par la seule taille de branches adventices, ou la pose d'emplâtres sur des rapiécages.

"LES SOUS-SECRETAIRES D'ETAT"

=====

Autre forme de la délégation de compétences, celle des "sous-secrets d'Etat" qui rappelle un autre mode de gouvernement que le nôtre. Evoqué périodiquement comme moyen d'alléger la tâche du Conseil fédéral et des chefs de département, ce "système" ne représente guère, aux yeux du public, qu'une modification sans importance du principe de la hiérarchie administrative fédérale. Et pourtant, il s'agit d'autre chose encore.

Lors de la revision de la Constitution de 1848 (Commission du Conseil national, séance du 25 septembre 1873) l'un des députés, M. Anderwert, fit remarquer qu'il pourrait être indiqué d'autoriser le Conseil fédéral à déléguer devant l'Assemblée fédérale des

spécialistes chargés de la renseigner (sur des sujets exigeant des connaissances spéciales). Cette suggestion fut reconnue intéressante; on fit toutefois remarquer à son auteur que pareille manière de procéder "avait pris pied surtout dans les monarchies, pour autant que les ministres considéraient comme en-dessous de leur dignité de traiter avec les représentants du peuple "in gewöhnlichen Fragen". L'institution de sous-secrétaires d'Etat était moins fréquente dans les pays où la représentation du peuple était solidement assise, consciente de son importance, et où le gouvernement devait compter avec elle.

Lorsque la loi, ajoutaient les adversaires du point de vue d'Anderwert, serait défendue par un chef de département, et qu'un autre conseiller fédéral se ferait représenter par un délégué, l'opinion prendrait corps que le second ne s'était pas préparé et n'était pas en état de la défendre. Ainsi naîtraient des préjugés qui seraient extrêmement désagréables pour l'autorité et s'avéreraient le plus souvent faux. Il suffirait que des spécialistes puissent participer aux séances des commissions. La suggestion Anderwert fut rejetée par toutes les voix, moins une. Le texte proposé avait la teneur suivante: "Le Conseil fédéral est autorisé, dans des cas spéciaux, à se faire représenter devant les deux Conseils par des fonctionnaires fédéraux pourvus de pleins-pouvoirs (durch besondere Vollmacht)."

Psychologiquement, du point de vue des réactions des Chambres et, dans une certaine mesure, des appréciations du souverain, les adversaires du futur conseiller fédéral Anderwert ne se trompaient pas sous cet angle-là au moins; les deux sections de l'Assemblée fédérale interpréteraient fort probablement sans bienveillance excessive la présence, en séance plénière, d'un représentant de l'un ou l'autre chef de département. Quant à la convocation des spécialistes devant les commissions des Chambres, devant certaines d'entre elles au moins, nous en avons parlé dans notre étude sur les relations Confédération-groupements intéressés. La question reste très actuelle.

Dans un message du 4 juin 1894 concernant l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral, celui-ci remarquait: "Une autre question est de savoir ce que l'on pourrait faire pour soulager les membres du Conseil fédéral comme tels et comme chefs de département. Il ne s'agit pas de créer des demi-sinécures, comme ce serait plus ou moins les cas en instituant des secrétaires généraux ou des sous-secrétaires d'Etat, etc. mais uniquement de procurer aux conseillers fédéraux, en les allégeant de la charge dont ils sont accablés, la possibilité de consacrer leurs forces de la manière la plus profitable aux intérêts qui leur sont confiés."

Dans le même message, on peut lire sur le même sujet les considérations que voilà:

"Certains grands Etats ont l'institution des secrétaires généraux ou des sous-secrétaires d'Etat. Ce sont des fonctionnaires haut placés, intermédiaires entre le ministre et les différentes divisions de son service administratif. Le secrétaire général reçoit la correspondance adressée au ministère et transmet les affaires avec ou sans autres instructions aux chefs des divisions; il règle et surveille la marche de leurs affaires; il est responsable envers le ministre de toute l'administration ministérielle placée sous ses ordres; les rapports, les projets de décrets, les projets de lettres et même aussi les missives déjà expédiées et émanant de ses diverses divisions passent par ses mains; il a de larges compétences pour trancher les questions et il a le droit de liquider directement une foule d'affaires par sa propre signature; il prépare entièrement lui-même, en y joignant ses propositions, tout ce qui est réservé à la décision personnelle du ministre: c'est lui seul qui reçoit les instructions de ce dernier pour l'administration du ministère. Il prépare au ministre les matériaux et les arguments pour les discussions dans les Chambres et le représente, au besoin, au Parlement dont il est ordinairement membre lui-même.

On comprend que cette institution soit de nature à soulager considérablement le ministre, sans nuire à l'harmonie et à l'unité de l'administration. Pratique, indispensable dans les grands Etats centralisés où chaque ministère a un personnel de bureau aussi considérable que l'administration fédérale tout entière (aujourd'hui?). Un ministre appelé brusquement hors de la profession qui est la sienne et qui ne connaît rien de l'administration, ne pourrait pas se maintenir sans l'institution du secrétariat général que nous venons de décrire."

"Notre administration, beaucoup plus simple, ne demande pas d'institution de ce genre", concluait le Conseil fédéral, après avoir précisé qu'elle entraînerait, sans avantage, toute sorte d'inconvénients sur lesquels il n'est pas nécessaire d'insister davantage.

Numa Droz fut aussi un adversaire du "système" des sous-secrétaires d'Etat. Dans une étude parue en 1893 dans la "Bibliothèque universelle et Revue suisse", il développait des arguments généraux et spéciaux qui n'ont rien perdu de leur solidité:

"Assurément, les conseillers fédéraux ne peuvent être omniscients. On ne peut demander qu'ils soient des spécialistes pour chacune des branches de l'administration. Mais cela n'est pas nécessaire, cela même ne serait pas bon. Les spécialistes ont une tendance naturelle à être exclusifs, à se noyer dans les détails, défaut grave pour un homme d'Etat, qui doit au contraire avoir le sentiment des proportions et ne jamais perdre de vue les grandes lignes directrices de l'administration générale du pays. Voilà pourquoi il est utile que les chefs de département fassent passer au crible de leur critique judicieuse les propositions des chefs de services. Aucune matière de doit leur être tellement étrangère qu'ils ne puissent arriver à la posséder dans la mesure où elle intéresse le gouvernement, les Chambres et l'ensemble de la nation. Les détails purement techniques sont l'affaire des spécialistes; les explications auxquelles ces détails peuvent donner lieu sont à leur place dans le sein des commissions gouvernementales ou parlementaires, mais non dans les Chambres mêmes, à moins qu'il ne s'agisse de questions tombant sous le sens commun. Un conseiller fédéral pourra présenter une loi sur les assurances et être en état de la discuter parfaitement sans être capable de faire lui-même les calculs mathématiques sur lesquels elle repose; il pourra traiter des questions de chemins de fer, de travaux publics, de forêts, sans être un ingénieur, un architecte ou un forestier. Il suffit qu'il se soit bien assimilé les parties essentielles du sujet, celles qui sont de nature plus particulièrement juridique et administrative. Avec son expérience et ses lumières générales, il sera bien mieux en situation de soutenir le débat et de le conduire vers d'utiles résultats qu'un spécialiste, très fort sur son chapitre, mais manquant de vues d'ensemble et d'autorité.

Le système actuel oblige les conseillers fédéraux à faire ce travail d'assimilation, qui leur profite ensuite pour la direction des dicastères respectifs. S'ils pouvaient se décharger sur des chefs de services du soin de représenter l'administration devant le parlement, ceux-ci deviendraient peu à peu indépendants; ce seraient des conseillers fédéraux

au petit pied, qui ne se laisseraient plus guère commander et qui, peut-être, intrigueraient contre leurs supérieurs en vue de les remplacer.

Quant au soulagement qui en résulterait pour les conseillers fédéraux, il ne serait effectif qu'à la condition qu'ils pussent se désintéresser à peu près complètement des affaires dont il s'agit. Les chefs de services auraient alors la bride sur le cou et s'en iraient de l'avant à leur guise ou s'assoupiraient tranquillement sur place. A tous les points de vue, cette innovation ne serait donc pas recommandable, et il faut chercher dans une autre direction les moyens d'alléger le fardeau du Conseil fédéral."

La commission du Conseil des Etats, dans son rapport du 2 juillet 1909 sur la proposition formulée par le Conseil fédéral au sujet de la réorganisation du département Politique (rapporteur M. Lachenal) formule les remarques suivantes:

"La commission estime urgent de perfectionner l'organisation de l'administration fédérale en général, de manière à permettre aux chefs de département de conserver une vue d'ensemble sur les affaires. Il faudra, pour cela, décharger les conseillers fédéraux des détails de l'administration."

Après s'être prononcée contre l'élévation à neuf des membres du gouvernement, elle continue ainsi:

"La commission ne peut davantage se prononcer en faveur de l'institution de secrétaires d'Etat responsables. C'est aux membres du Conseil fédéral qu'il appartient de représenter cette autorité devant les Chambres. En revanche, la commission estime que des mesures peuvent être prises, qui dans leur ensemble et sans changer les bases du système actuel, allégeront sensiblement la tâche du Conseil fédéral (décharger les conseillers fédéraux de l'obligation de viser tous les comptes, d'abord)."

En 1910, en décembre, et sur la demande formulée par M. le conseiller fédéral Forrer, le chef de la division de justice envoyait au magistrat prénommé un avant-projet d'arrêté dont les dispositions principales étaient ainsi rédigées (traduction):

- art. 1 Le Conseil fédéral est représenté à l'Assemblée fédérale par ses membres et par des délégués nommés par lui.
- art. 2 Peuvent être désignés comme délégués des fonctionnaires de l'administration fédérale; l'assemblée fédérale doit être informée à temps de leur nomination.
- art. 3 Le Conseil fédéral fixe la nature des rapports entre lui-même et le délégué. Le délégué a, vis-à-vis de l'assemblée fédérale les mêmes droits et les mêmes devoirs que les membres du Conseil fédéral.

Cet avant-projet paraît n'avoir eu aucune suite. Nous n'avons trouvé nulle part de précisions sur les motifs invoqués par M. Forrer, ni sur une éventuelle discussion des textes ci-haut en séance du Conseil fédéral. Il s'agit probablement d'une initiative personnelle et occasionnelle d'un chef de département, prise à un moment où l'Exécutif était surchargé de besognes pressantes.

Le sujet des sous-secrétaires d'Etat fut repris lors de la discussion, en 1917-1918, du rapport du Conseil fédéral sur la motion Micheli et consorts tendant à l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux. Au Conseil national, M. Jäger se prononça pour l'innovation, comme du reste M. Caflisch, tous deux invoquant les connaissances spéciales dont sont armés ceux des hauts fonctionnaires qui seraient délégués devant les chambres fédérales. M. Micheli fut d'un avis contraire, déclarant en particulier que "les conseils de la nation désirent avoir à faire avec des magistrats responsables, c'est-à-dire les conseillers fédéraux eux-mêmes et non pas leurs chefs de bureau". M. Blumer, rapporteur de langue allemande devant le Conseil national, exécuta en peu de mots les sous-secrétaires d'Etat: "On a également parlé d'un allégement (des tâches du Conseil fédéral) par de prétendus conseillers ministériels qui représenteraient le gouvernement au Parlement. Ni l'Assemblée fédérale, ni le peuple ne veulent en entendre parler."

Au Conseil des Etats, même son de cloche négatif, si l'on peut dire, de M. le rapporteur Brügger: "M. le conseiller fédéral Calonder a laissé entendre que nous pourrions en venir au système des sous-secrétaires d'Etat qui répondraient en lieu et place des conseillers fédéraux. Je voudrais déconseiller absolument ce système. Nous n'admettrions pas que de simples fonctionnaires (blosse Beamte) s'expriment dans cette enceinte au nom de nos magistrats; c'est avec ceux que nous avons élus eux-mêmes que nous voulons parler."

Enfin, le 11 octobre 1918, le Conseil fédéral prenait, en vertu de ses pleins pouvoirs, un arrêté prévoyant que "le directeur de l'office de l'alimentation prend part, comme re-

présentant du Conseil fédéral, aux délibérations des conseils législatifs. Il a, dans les deux sections de l'Assemblée fédérale, voix consultative dans les affaires qui concernent l'office de l'alimentation et le droit de présenter des propositions sur un objet en délibération."

L'expérience ne dura pas très longtemps; elle fut marquée, en particulier, par un très vif échange de propos entre un conseiller national genevois, M. de Rabours et le Dr Käppeli, à l'époque chef de l'office de l'alimentation; ce dernier, pour qui le langage diplomatique avait quelques secrets, s'étant laissé aller à évoquer le carnaval à propos d'une intervention du second, le représentant de Genève, entre autres aménités, précisa que le Dr K. "ferait bien d'aller promener ailleurs l'ennui qu'il distille, car n'est pas ennuyeux qui veut! Je souhaite, termina M. de Rabours, qu'on ne le voie pas de sitôt prendre la parole ici."

Nous avons personnellement bien connu le Dr Käppeli qui, s'il n'aimait guère la fantaisie, n'en a pas moins rendu de très précieux services au pays pendant le premier grand conflit mondial. L'incident que nous rappelons ci-haut démontre toutefois que la présence d'un haut fonctionnaire devant l'une des sections de l'Assemblée fédérale était, en pleine période d'inextricables difficultés, considérée indésirable par les parlementaires. En serait-il autrement aujourd'hui?

Le système des sous-secrétaires d'Etat serait enfin de nature, si les intéressés étaient élus par l'Assemblée fédérale, à provoquer des marchandages entre partis, des compensations et des recherches d'équilibres "politiques" qui risqueraient fort d'élever à des postes de premier plan non pas celui ou ceux que le ou les conseillers fédéraux intéressés eussent désiré mais d'autres, gens ambitieux ou mieux "appuyés". Le système irait alors exactement à l'encontre de ses fins. Il risquerait d'imposer aux chefs de département des rivaux plutôt que des collaborateurs.

SOUS-SECRETAIRES D'ETAT ET DELEGUES
=====

Nous sommes, en ce qui nous concerne, adversaire de "sous-secrétaires d'Etat" en raison des termes, d'abord, qui prêtent à confusion, et ensuite pour ce motif qu'ils constitueraient un corps étranger dans le système collégial et dans les traditions politiques du pays. En revanche, nous admettons volontiers que les "sous-ministres" prennent titre et rang de "délégués", point nécessairement fonctionnaires, chargés de missions diverses, responsables devant le Conseil fédéral ou devant un conseiller fédéral de l'étude de certains complexes nouvellement apparus dans le rayon d'action du gouvernement, de complexes qui exigent pour être traités à satisfaction, à la fois des connaissances spéciales, de l'expérience, la confiance du pays et le sens des différents aspects des problèmes posés à l'Etat. L'expérience enseigne que les hommes de qualité, remplissant les conditions nécessaires à l'exécution de tâches importantes, ne sont pas introuvables.

Ces délégués, engagés cas échéant par contrat de droit privé, constituent une ressource que l'on n'a peut-être pas encore mise suffisamment à contribution. La formule présente des avantages évidents; elle est, en particulier, d'une très grande souplesse, adaptable à toutes les situations, en mesure de répondre à des besoins temporaires ou de plus longue durée. La "mise en route" d'une activité nouvelle des pouvoirs publics (organisation, moyens techniques, etc.) ne sera jamais mieux réalisée que par des hommes issus de l'économie privée, dégagés de toute routine administrative et allant directement au but par les voies les plus courtes. Ces délégués ont déjà permis et permettraient, s'ils étaient moins rares, un allègement véritable des tâches du gouvernement et de chacun de ses membres, avec l'inconvénient, inévitable mais minime si le choix est bien fait, d'un nouveau et supplémentaire déplacement de ces responsabilités

que l'on pourrait appeler intermédiaires, le chef du département ou le Conseil fédéral, selon les circonstances, étant et restant Responsable.

En absorbant quelques-unes des préoccupations ultra-modernes de l'Etat, les délégués éviteraient que ne continuent à s'entasser dans les bureaux des conseillers fédéraux des dossiers et des problèmes, où se rejoignent le neuf et le vieux, en piles qui gagnent sans cesse de la hauteur. L'intervention plus fréquente de "délégués" dans les affaires de la Confédération chargerait moins le budget des dépenses fédérales (personnel) que la création de divisions ou de sections nouvelles, conformes au type de l'administration fédérale.

Encore faut-il, si l'on tient à s'assurer les services de quelque personnalité en vue de l'économie privée, ne pas "maquignonner" le montant du traitement des intéressés dont les prétentions - il faut le dire - sont toujours jusqu'aujourd'hui restées dans des limites plus que raisonnables. Ce que nous avons dit plus haut des grands commis et de la manière dont on devrait les honorer s'applique au même titre et pour les mêmes motifs aux délégués. La fringale de lésinerie qui s'empare de certains bureaux à la seule pensée d'une dérogation à l'échelle des traitements est à la fois ridicule et coupable. "L'égalité", dans une administration publique comme ailleurs, est un des commencements de la catastrophe!

* *
*

Les délégués aux accords commerciaux -- presque toujours des économistes, financiers et juristes de qualité supérieure -- appartiennent à l'administration fédérale. Le cas de ces délégués, dont la liberté de manoeuvre est considérable dans le cadre très général fixé par le Conseil fédéral et sous la direction immédiate du chef de la division du commerce, est le cas-type même où une délégation de compétences s'imposait. Il est tout à fait exclu, surtout depuis la guerre de 1939-1945, qu'un chef de département ou le gouvernement lui-même soit en mesure de suivre

pas à pas la négociation puis la conclusion d'accords qui exigent savoir et expérience inhabituels (connaissance des structures économiques étrangères, de leurs points forts et de leurs points faibles, des besoins réels des Etats avec lesquels nous passons accord, de la tournure d'esprit et des procédés de discussion des délégués d'ailleurs, etc.). Le pays a bénéficié largement, au point de vue du volume de ses échanges et de son bien-être, de l'action intelligente, souvent courageuse, toujours tenace, de ses délégués aux accords commerciaux. Le "système" adopté dans ce compartiment, sous l'impulsion sans doute de M. le conseiller fédéral Schulthess, s'est révélé valable au cours des périodes difficiles qui l'ont mis à une épreuve qu'il a surmontée.

Lorsque le conflit 1939-1945 se déchaîna, le Conseil fédéral, après un temps d'attente et craignant qu'une période de chômage intense suive la désorganisation générale qui accompagne nécessairement les destructions massives, nomma un "délégué aux possibilités de travail" chargé de préparer et de coordonner les diverses mesures propres à adoucir les conséquences d'un chômage éventuel. Il eut la main particulièrement heureuse dans son choix, celui d'une personnalité sortant de l'industrie privée, M. O. Zipfel, qui devait, pendant de nombreuses années, jouer un rôle de premier plan dans la mise au point de mesures propres d'abord à assurer du travail à un grand nombre de salariés, et ensuite à imaginer et à réaliser les moyens de mettre le pays à l'abri de la disette en cas de graves événements internationaux (matières premières pour l'industrie et denrées alimentaires pour tous). Lorsque l'on eut constaté, vers 1948, que le travail ne manquait ni ne manquerait vraisemblablement à personne pendant une longue période, on chargea, le 1er juin 1948 (séance du Conseil fédéral du même jour) le délégué aux possibilités de travail, et cela après discussion au sein d'une commission interdépartementale, de "mettre en oeuvre les mesures indispensables à la préparation de la défense nationale économique et à l'organisation d'une nouvelle économie de guerre". Subordonné directement au chef du département de l'Economie pu-

blique, le délégué parvint en peu de temps à réaliser l'essentiel du programme dont l'exécution lui incombait. La nouvelle économie de guerre en puissance était ainsi organisée à l'heure même où l'ancienne (1939-1945) disparaissait. Cette délégation de compétence, qui déchargea le Conseil fédéral et le chef de département responsable de tâches difficiles, de négociations parfois pénibles, de mesures d'exécution point toujours aisées, donne, elle aussi, la mesure de l'efficacité de "délégués" pris hors administration, pour autant qu'on ait su les choisir.

A fin 1944, le Conseil fédéral nommait Monsieur le Ministre W. Stucki "délégué pour des missions spéciales". L'intéressé dirigea, en cette qualité, les négociations de Washington, de La Havane et de Londres sur des questions difficiles d'après-guerre. Dès le moment où M. Stucki, intelligence brillante et tempérament vigoureux, eut atteint la limite d'âge, aucun successeur ne lui fut désigné. L'idée d'un délégué à des missions spéciales n'en reste pas moins valable à un moment où quelques-uns des conseillers fédéraux sont constamment appelés à siéger à l'étranger; elle sera sans doute reprise un jour ou l'autre.

Par A.C.F. du 10 juillet 1951 fut créé, au Département des Postes et chemins de fer, un délégué pour les affaires économiques, directement subordonné au chef du département et chargé, en particulier, de clarifier les questions qui se posent du point de vue de la politique des communications dans son ensemble. Ce délégué traite les problèmes généraux, économiques, d'exploitation et financiers intéressant le trafic (Verkehrswesen); il assiste d'office aux séances de toutes les commissions fédérales importantes concernant les objets inclus dans le terme ci-haut. Cette initiative de l'un des sept départements nous semble démontrer combien est dépassée l'organisation actuelle et sont devenus indispensables des organes de coordination voués à l'étude des rapports entre les "matières traditionnelles" et les "matières nouvelles" qui s'imposent à l'attention du Conseil fédéral et de chacun de ses membres.

Enfin, sur proposition du département politique, appuyé par ceux de l'Economie publique et des Finances et douanes, le Conseil fédéral nommait le 10 janvier 1956 M. Zipfel, qui abandonnait ses occupations précédentes, au poste de "délégué aux questions atomiques" avec mandat d'assurer la coordination entre les départements fédéraux, ainsi qu'entre l'administration et les milieux scientifiques et de l'économie privée, et de préparer l'étude de l'ensemble des problèmes que pose pour la Suisse le développement de l'application pacifique de l'énergie atomique". La décision réservait l'attribution définitive du délégué en question à l'un des sept départements. M. Zipfel, qui a dès lors pris sa retraite, a rendu de signalés services au pays; il est aujourd'hui remplacé par deux personnes, dont ni l'une ni l'autre, sauf erreur, n'a qualité de fonctionnaire.

* * *

On peut dire et répéter que, jusqu'aujourd'hui, l'institution des délégués à larges compétences, chargés d'éviter que la Suisse perde contact avec l'une ou l'autre des découvertes modernes, de leurs développements et de leur exploitation, chargés aussi de l'étude et des solutions à donner à de tels vastes complexes de l'ordre national et international, constitue une expérience heureuse; elle atteint plusieurs objectifs à la fois; l'allégement des tâches du Conseil fédéral et la mise en marche rapide des organes propres à empêcher que des écarts ne se creusent entre la science et ses applications d'une part, l'état de nos moyens de recherche et d'action d'autre part, qu'un hiatus ne se produise entre la vie et les institutions. Pour employer une expression qui n'a pas de place dans le langage officiel, les délégués nous permettent de "rester à la page" sur les terrains les plus divers.

Il n'est pas d'avantages sans inconvénients. La multiplication des délégués pourrait amener une certaine dissociation de l'administration, assortie de conflits entre délégués relativement indépendants et fonctionnaires qui le sont moins. En

l'état actuel des choses, ce péril paraît lointain. L'harmonie entre les uns et les autres ne souffrira pas d'interruption si les cadres supérieurs de la Confédération - à quelque titre que cela soit - continuent à être choisis avec tout le soin qui s'impose.

DELEGATIONS DU CONSEIL FEDERAL

=====

Ces délégations, composées en général de trois membres du Conseil fédéral, ne représentent pas un allègement matériel proprement dit; en revanche, et à notre point de vue c'est l'essentiel, elles sont un soulagement moral, si l'on peut dire, et rétablissent dans une certaine mesure une responsabilité "collégiale", en perte certaine de vitesse par ailleurs. Le plus souvent solitaires, réduits à leurs seuls moyens, les conseillers fédéraux trouvent dans les séances qu'ils tiennent à trois, des occasions bienvenues de confrontation; ils sont ainsi mis mieux en mesure -- au titre de spécialistes relatifs -- d'exposer en séance du Conseil fédéral les motifs à l'appui de décisions sérieuses à prendre. Les délégations constituent une sûreté supplémentaire pour chacun des chefs des départements intéressés et pour l'Exécutif comme tel; la participation fréquente de hauts fonctionnaires et de spécialistes (directeurs généraux de la banque nationale en particulier, experts, chargés de missions, etc.) permet aux membres des délégations de faire véritablement le tour des gros problèmes.

Ces délégations sont aujourd'hui assez nombreuses. L'art.25 de la loi d'organisation de l'administration fédérale prévoit une délégation économique et financière "pour l'étude préalable de la législation sur les douanes, des tarifs douaniers et des traités de commerce". En vertu de la même disposition, a été constituée une délégation permanente "pour l'examen préalable des affaires importantes de chemin de fer". Le Conseil fédéral, usant de la possibilité que lui offre dit article 25/3, a mis

sur pieds au cours des années une délégation pour les affaires étrangères (1917, à la suite de l'affaire Hoffmann-Grimm), une délégation pour les questions militaires, (1955), une autre pour les questions atomiques (1956) et enfin (1959) provisoirement une dernière pour les questions agricoles. Les délégations sont présidées par le chef du département principalement intéressé, par le Président de la Confédération, s'il fait partie de la délégation; elles siègent irrégulièrement, lorsque les circonstances paraissent l'exiger. Chacun des membres, dans la pratique, peut en suggérer la convocation.

Les délégations sont utiles en cela encore, d'un point de vue très général, que ni leur nombre, ni les objets de leur ressort ne sont fixés de manière trop limitative et rigide; le Conseil fédéral peut, selon les besoins, en créer de nouvelles, ou mettre en sommeil l'une d'elles sans avoir de comptes à rendre à personne; leur adaptation à des faits nouveaux reste possible en tout temps. Il y a lieu, toutefois, de veiller à ce que la composition de ces délégations ne soit pas à peu près toujours la même et que tous les membres du gouvernement y soient intéressés.

* * *

Nous signalons, pour mémoire, les experts appelés à donner, soit au Conseil fédéral, soit à l'un de ses membres, un avis sur quelque problème délicat: avis de droit le plus souvent, ou de circonstance. Sans constituer un "brain-trust" organique, chaque chef de département devrait disposer, en principe, de quelques personnalités du monde de la science ou de l'économie privée auxquelles il puisse avoir recours selon les exigences du moment (problèmes spéciaux, interventions rapides, solutions pressantes, etc.). Les allègements que l'on souhaite au Conseil fédéral ne sont pas, en effet, du seul ordre matériel (volume et nombre des dossiers) mais aussi de responsabilités, sinon partagées, du moins endossées, avec le maximum de garanties.

L'ORGANISATION ACTUELLE DU CONSEIL FEDERAL

L'ACCUMULATION DES TACHES

Il suffit d'une vie d'homme pour constater combien les gens et les choses ont évolué profondément en un demi-siècle à tous points de vue. La "mentalité" et le classement hiérarchique des valeurs n'ont aujourd'hui plus rien de commun avec ceux d'avant le premier conflit mondial (1914-1918). Il faut un effort pour comprendre - sinon pour admettre - les nouvelles règles de vie que les hommes et les peuples considèrent normales et désirables: de la morale aux commodités de l'existence, de la technique à la conception du rôle de l'Etat, de la sécurité sociale à l'accroissement et à l'organisation des loisirs, de la vie communautaire aux records de toute nature. Les régions rurales elles-mêmes n'échappent pas aux impulsions nées d'événements et de préoccupations dont nous n'avons à chercher ici ni la genèse ni les développements.

Est-il besoin d'ajouter que les progrès réalisés et généralisés depuis le début du siècle ne pouvaient être et n'ont été consacrés et consolidés que par l'intervention multipliée des pouvoirs publics. Périodes "extraordinaires" mises à part -- on sait l'effort de création qui présida à la mise au point des mesures d'économie de guerre -- le législateur a dû, dans un temps très bref, se saisir de problèmes nouveaux très importants et tenter de leur trouver des solutions convenables: assurances sociales, travail, circulation routière, transports aériens, radio-télévision, agriculture, etc. Nous n'apprendrons rien à personne en rappelant combien sont longs, difficileux et parfois aléatoires les travaux législatifs préparatoires à la charge du Conseil fédéral et de ses départements, et combien délicates les mesures d'exécution. Si le fédéralisme perd du terrain sur le plan général suisse, bousculé qu'il est par les circonstances et le progrès, les "dimensions" des découvertes récentes et l'extrême rapidité des communications, par l'uni-

formisation aussi des soucis les plus courants de l'homme moderne (bien-être et sécurité), on ne le retrouve pas moins à chaque pas, modifié dans sa substance, mais géographiquement, économiquement et socialement présent. On peut dire, nous semble-t-il, que le fédéralisme authentique, affaibli dans son principe et de plus en plus mal connu quant à ses origines, s'affermit depuis de nombreuses années dans le formalisme et le détail.

Les faits nouveaux essentiels sont toutefois ailleurs. Du point de vue interne, la Suisse a passé en un siècle de la situation d'Etat agricole à celle d'Etat industriel, avec tout ce que cela comporte de bouleversements dans les mœurs, dans les revendications, dans la transformation et l'augmentation du nombre des tâches des pouvoirs publics. Devenue minorité et petite minorité, l'agriculture n'en reste pas moins objet d'inquiétude et de soins attentifs pour deux raisons: la nécessité de son maintien en vue du ravitaillement d'un pays sans accès à la mer, et les tendances vers une certaine unification du marché européen, avec ses avantages mais aussi ses risques.

Depuis la fin du conflit de 1939-1945, les nations ont perdu quelque peu de leur poids au profit de groupements d'Etats -- à civilisation capitaliste ou communiste -- dont on attend qu'ils exécutent des missions que, pris individuellement, ils ne parviendraient pas à remplir (exploitation d'énergies nouvelles, défense militaire, avancement de l'hygiène, industrialisation accélérée des économies sous-développées, etc.). Cette volonté concertée de "grands ensembles" s'étend aujourd'hui à bon nombre des activités réservées jusqu'alors aux pouvoirs nationaux souverains.

Notre appartenance à un grand nombre d'organisations internationales comporte des responsabilités, l'entretien de rapports réguliers, des études fréquentes et multilatérales sur la nature vraie des invites qui nous sont adressées, la participation à des conférences qui rendent nécessaires de minutieuses préparations, des déplacements et des contacts. Dominant le labour quotidien, très haut dans le ciel des destinées helvétiques, l'internationalisation des problèmes exige du Conseil fédéral qu'il fixe la

route, choisisse dans une demi-obscurité le parti à prendre selon ce qu'il croit être l'intérêt vrai du pays pour aujourd'hui et pour demain. L'effort d'attention imposé à l'Exécutif -- et cet effort ne saurait être donné sans un autre effort de coordination, d'analyse et de synthèse -- est certainement le double ou le triple de celui que l'on exigeait de lui il y a moins d'un demi-siècle. Le Conseil fédéral comme tel, et plusieurs départements en particulier, devraient consacrer aujourd'hui beaucoup de temps à suivre l'évolution du monde moderne, au destin duquel nous sommes de plus en plus rigoureusement liés. A ceux qui prétendent que nous nous laissons trop facilement affilier à trop d'organisations internationales, on doit répondre que l'abstention serait pour nous une condamnation.

Le Conseil fédéral à sept dispose-t-il du temps indispensable pour penser à l'échelle désirable les complexes d'une extrême sensibilité qu'il doit "débroussailler", présenter à l'Assemblée fédérale, au peuple, et placer dans le contexte du passé des possibilités et des intérêts helvétiques; cela sans que ses membres s'exposent à une usure prématurée? On peut en douter. L'accumulation des besognes courantes, la multiplication des conférences internes et des parlotes sans conclusions sont obstacles majeurs à la libération de l'esprit et à sa concentration; constamment interrompus, passant du coq à l'âne, les membres de l'Exécutif doivent souvent s'en remettre à celui de leurs collègues considéré comme chef du département "spécialisé" du soin de les informer et de leur présenter des propositions (principe et méthode) auxquelles ils n'ont pu songer qu'"en passant". On s'étonne parfois dans le public du nombre des conseillers fédéraux morts à la tâche ou démissionnaires pour raison de santé; nous nous étonnons, en ce qui nous concerne, qu'il n'y en ait pas davantage.

Lorsque les affaires internationales en cours se bornaient à la question de l'appartenance suisse ou française de la vallée des Dappes, au paiement par l'Espagne du reliquat des soldes dues aux régiments helvétiques, aussi longtemps que

nous pouvions être certains que nul ne songerait à contester ou à violer notre statut de neutralité, le département politique était en fait le seul qui eût des rapports relativement fréquents avec l'étranger, où nos missions diplomatiques étaient, par surcroît, fort peu nombreuses. Les accords commerciaux, jusqu'au début de ce siècle se renouvelaient, en particulier, à longs intervalles, sans difficultés majeures. Depuis une dizaine d'années, tous les départements sont plus ou moins directement intéressés aux affaires de l'Europe et du monde; et tous doivent, en plus du "pensum" quotidien, songer à ce qui se passe hors de nos frontières et apprécier leurs problèmes selon d'autres critères qu'il y a cinquante ans à peine.

DE 1918 A 1940

=====

Des rapports qu'ont bien voulu nous faire parvenir les secrétariats généraux des départements, nous détachons les précisions suivantes:

En plus de ses compétences et de ses attributions d'il y a quarante et deux ans, le Département des finances et des douanes s'est enrichi d'une série d'organismes nouveaux soit, notamment, de la centrale pour l'organisation de l'administration fédérale (Loi fédérale du 6.10.54), de la commission fédérale des banques et de son secrétariat (Loi fédérale du 8.XI.34 et A.C.F. du 5.XI.1935). L'office du personnel et la caisse fédérale d'assurance, rattachée à l'origine à l'administration des finances, ont été réunis en un seul office qui dépend directement du chef du département des finances et des douanes (décision du Conseil fédéral du 14.XI.1959). Bref, en 1918, le département dont il s'agit comprenait dix "divisions" (au sens d'administrations subordonnées et non au sens généralement admis à Berne); en 1860, il groupait encore dix secteurs, mais grossis d'une série de sous-secteurs correspondant notamment à chacun des impôts que prélève la Confédération. On note, par ailleurs, que le dé-

partement des finances et des douanes fut à l'origine, dès 1915, d'une série de scrutins populaires; nous en comptons une vingtaine jusqu'en 1954 (scrutins concernant le régime des blés non compris). Il paraît probable enfin que notre appartenance à de très nombreuses organisations internationales, l'aide aux pays en voie de développement, des exigences sociales et militaires accrues, un personnel fédéral en constante augmentation imposeront des tâches nouvelles -- se superposant aux anciennes -- au département en question; on ne voit pas en tout cas d'où pourraient venir les allègements.

S'il est dans la nature des choses que le Département militaire ne sorte pas du cadre de compétences générales immuables, on n'en saurait toutefois conclure que le travail auquel il doit faire face n'aurait guère varié pendant la période-témoin 1918-1960. Les gens de ma génération ont encore connu une armée où le fusil était, avec la mitrailleuse dès 1915 sauf erreur, la seule arme du fantassin, où l'on se déplaçait à coups de longues marches, où les armes dites spéciales ignoraient motorisation et équipement quasi-industriel, où les servitudes imposées à l'homme dans le rang n'avaient point été relayées par l'emploi intensif de camions, d'engins tractés qui font ressembler aujourd'hui un défilé à une sorte d'exhibition de machines-outils et de blocs fumants inaccessibles à d'autres qu'à des mécaniciens et à des ingénieurs.

Le département militaire a été doté, dès 1918, des services suivants: aviation et défense contre avions, assurance militaire, - qui n'en est pas une au sens propre du terme - , défense aérienne passive, motorisation de l'armée, troupes des transmissions, école fédérale de gymnastique et de sport de Macolin, service du chef du personnel de l'armée. Cet ensemble de sections nouvelles représente un poids considérable dans un département dont le chef comptait, jusqu'à la simplification intervenue en 1939, quinze services directement subordonnés (sans l'auditeur en chef).

Mais là n'est pas l'essentiel. L'armement de corps d'un régiment d'infanterie représente un investissement de huit millions de francs en chiffre rond (3 1/2 millions en 1939 et 371'000 francs en 1914). Les véhicules à moteur appartenant à l'armée étaient au nombre de 18'000, plus 10'000 remorques en 1960 (en 1935: 1200 et 40). Ecoles de recrues et cours de répétition prolongés dès 1934 et 1939 pour les premières, dès 1938 pour les seconds; effectif du personnel administratif et de régie passé à fin 1959 à 16'305 unités (4645 en 1925). Tels sont quelques-uns des chiffres propres à caractériser l'aggravation considérable des tâches imposées au département militaire et à son chef. Les chiffres ne disent pas tout; chacun des éléments d'un armement de plus en plus puissant, délicat et diversifié, exige non seulement des contrôles techniques d'efficacité, mais aussi des contrôles financiers et, surtout, l'étude de problèmes difficiles d'intégration dans le cadre donné de la structure politique et géographique du pays, de sa position au centre de l'Europe et dans celui d'une armée de milices. L'évolution rapide des moyens d'attaque et de défense, le coût des engins dont nos soldats doivent être armés ne facilitent guère la besogne. Le contrôle étroit du souverain, qui n'est pas un vain mot, pose enfin des problèmes de l'ordre psychologique auxquels il faut prêter attention. Le département militaire représente certainement aujourd'hui une somme de travail -- et de travail qui n'attend pas: technique, financier, politique -- dont le grand public ne saurait se faire une idée. Et nous ne disons rien des difficultés internes, de la coexistence point toujours pacifique des services et des hommes qu'il doit diriger.

Le Département des postes et chemins de fer est, lui aussi, pléthorique. Le trafic par rail, par véhicules automobiles et par avions a pris une ampleur intérieure et internationale, que l'on ne pouvait prévoir il y a un demi-siècle encore; les tâches se multiplient en direction de l'"Energie-wirtschaft". Il fallut créer de toutes pièces un office de la

navigation aérienne (Luftamt). L'office de l'économie hydraulique (Wasserwirtschaft) et celui, récemment organisé, de l'économie électrique (Elektrizitätswirtschaft) ont été rattachés au département dont il s'agit. Le secrétariat de la division des chemins de fer est devenu un organe indépendant, soit le secrétariat général, sous l'appellation "contentieux et secrétariat". La division des chemins de fer ne s'occupe plus seulement des moyens de transport subordonnés à la législation sur le rail; elle est chargée, en plus, du contrôle à l'exécution des dispositions sur les transports par véhicules automobiles (Autotransportordnung) et des tâches qu'implique l'économie touristique (Fremdenverkehrswirtschaft), si essentielle à la bonne tenue du franc suisse. C'est pour ces raisons que la division des chemins de fer est devenue l'office des transports (Amt für Verkehr). Enfin, nous rappelons que par A.C.F. du 10 juillet 1951, le département, conscient des missions générales de coordination que lui imposent les temps modernes, a été doté d'un délégué aux problèmes généraux intéressant le trafic.

Enfin, l'exécutif a annexé provisoirement au dit département, le délégué aux questions atomiques, directement subordonné au chef du dicastère. Il a confié au même Département le soin d'élaborer la législation sur les pipe-lines et l'étude des problèmes concernant la recherche du pétrole dans le sous-sol helvétique.

Remarquons enfin que le personnel dépendant directement ou indirectement des Postes et chemins de fer se compte par dizaines de milliers, dont le "maniement" n'est pas toujours aisé et que les surfaces de frottement avec les cantons et les particuliers (horaires C.F.F., distributions postales, tarifs) ne sont pas de celles que l'on puisse négliger.

Le rapport que l'on a bien voulu nous faire parvenir conclut, en partant des constatations et considérations ci-haut, que la "raison sociale" traditionnelle du département ne correspond d'aucune manière à son champ réel d'activité. Partant de ce point de vue qu'une réorganisation profonde (umfassende) de l'administration fédérale et une éventuelle augmentation du nombre des

départements ne seront pas réalisés à bref délai, le Département des postes et des chemins de fer entend prendre les devants et adapter son organisation propre au rayon d'action élargi qui est le sien -- et qui n'a plus rien de commun quant à son étendue et à son importance, avec la situation du début du siècle -- et remplacer par l'expression "Département des communications et de l'énergie" une appellation depuis longtemps dépassée. Des propositions dans ce sens seront soumises prochainement au Conseil fédéral.

Si tous les signes ne trompent pas grossièrement, l'actuel Département des postes et des chemins de fer est sans aucun doute celui qui, revu dans ses structures et ses attributions, peut s'attendre à un développement rapide et multiple des tâches qui lui sont confiées. Il participe aujourd'hui déjà, de manière active, au traitement et à la solution de toutes les questions qui naissent et s'aiguisent du fait de l'internationalisation croissante des réseaux européens de transport (rail, air, voies fluviales et routes). Il sera bientôt l'un des plus lourds.

Longtemps réputé facile, le Département de l'Intérieur comporte, en réalité, une somme impressionnante de services de la division pour la culture, les sciences et les arts, à celle de l'Inspectorat des bâtiments. La loi du 26 mars 1914 lui attribue la direction des constructions fédérales, l'inspectorat des forêts, de la chasse et de la pêche et la surveillance des eaux (correction de torrents et de rivières, utilisation en vue de la production d'énergie, etc.). L'office fédéral de l'hygiène lui fut attribué après avoir passé par d'autres départements, en particulier celui de l'Economie publique; par A.C.F. de 1930, la division de l'économie hydraulique fut "provisoirement" séparée de l'Intérieur, subordonnée au dicastère de l'Economie publique pour passer enfin au Département des postes et des chemins de fer, où elle se trouve encore. En 1930 également, le bureau fédéral de statistique, rattaché jusqu'alors au département des Finances et des douanes, fut confié à celui de l'Intérieur. Enfin, en 1954, l'office fédéral des assurances sociales lui fut également transféré.

Le caractère le plus apparent du département dont il est question est son extrême hétérogénéité, poussée à un point qui en fait un monument d'incohérence. On y trouve, groupés sous une seule et même houlette, des "matières" sans rapport les unes avec les autres; il lui manque un axe central, une épine dorsale; afin de rétablir, par "petits paquets", un problématique équilibre entre le volume de travail des différents départements, on a "passé" à l'Intérieur ce que les autres avaient en excès, sans prendre en suffisante considération - nous en faisons tardivement notre mea culpa - que l'on construisait peu à peu un assemblage sans nom de matériaux n'ayant aucune affinité les uns pour les autres.

Sans anticiper sur des suggestions à venir, on peut affirmer que le département de l'Intérieur -- qui ne doit pas être calqué pour cela sur la structure des ministères qui, ailleurs, portent le même nom -- devrait être centré sur la culture, la science et les arts. Avec l'Ecole polytechnique de Zurich, les Hautes Ecoles en général, le fonds national de la recherche et toutes les activités qui s'y rattachent, le département jouerait enfin le rôle qui doit être le sien: celui de centre de défense et de consolidation des traditions et des productions de nos quatre langues nationales; un rôle aussi de promoteur vigoureux de la recherche scientifique dans toutes les directions où elle est propre à nous éviter des retards dans la compétition universelle qui s'est instituée autour d'elle (désintéressée et commercialisée), à maintenir et à consolider nos positions. Est-il besoin d'insister, pour le reste, sur la place majeure qu'il conviendrait de réserver, dans les préoccupations des pouvoirs publics, aux questions "culturelles" en général, victimes d'une désaffection qu'expliquent en partie la volonté tendue du grand nombre vers le profit, l'expansion de l'image et la multiplication des périodiques dépourvus de toute ambition autre que de tirage.

Le département de l'Intérieur devrait être, en somme, le contre-poids actif aux lourdes occupations de départements qui vivent de choses mesurables, pesables et évaluables, une sorte

de moyen d'éclairage permettant de mettre en lumière les aspects et les incidences "culturels" d'affaires apparemment vouées aux seules solutions matérielles. Si quelque jour la Confédération venait à s'occuper plus directement qu'aujourd'hui de sports et de loisirs qui accaparent l'attention d'une forte majorité de la jeunesse, le service qui pourrait être créé donnerait au département de l'Intérieur la possibilité de tenter le rétablissement d'un équilibre compromis entre les cultures intellectuelle et physique.

Le département de l'Intérieur n'a pas échappé davantage que les autres à l'augmentation constante des compétences qui étaient les siennes voici bientôt un demi-siècle: planification de réseau routier et conventions internationales y relatives, encouragement à la formation technique et scientifique de la jeunesse, d'entente avec les cantons, développement de l'Ecole polytechnique fédérale, office central météorologique, constructions accrues du fait de l'augmentation constante du nombre des employés et fonctionnaires fédéraux comme des besoins de l'armée. Les dépenses du département, qui étaient de quinze millions et demi en 1918, atteignaient plus de cinq cents millions en 1960, soit un rapport de 1 à 32. Si l'on tient compte d'un personnel nombreux, le secrétariat général évalue le travail qui incombe au dit département à "trois fois celui de 1921". On mesurera en particulier l'effort consenti par la Confédération en faveur de l'Ecole polytechnique de Zurich en constatant que son effectif, personnel administratif, professeurs et assistants, a passé de 325 en 1921 à 869 en 1960.

Le département de Justice et Police n'a pas échappé à des crues rapides. Il se meut dans un cadre qui varie assez peu, sauf en périodes agitées -- et Dieu sait s'il y en eut depuis cinquante ans -- où les surveillances, les contrôles et les enquêtes de la police fédérale, les problèmes de réfugiés, tendent à se multiplier. La création d'un secrétariat général en 1958, chargé de missions de coordination et d'information, a sans doute facilité la tâche du chef du département. Le nombre des "avis de droit" sollicités par les divers départements progresse avec

l'extension des compétences de la Confédération. Les problèmes concernant les demandes d'autorisation fédérale de naturalisation, de réintégration dans la nationalité suisse (institution datant de 1952), les questions relatives à l'assistance internationale et aux rapatriements, à l'aide aux Suisses à l'étranger et aux rapatriés se présentent -- du point de vue de leur nombre, de leur urgence et de leur nature -- sous des aspects assez différents selon les années; elles ont eu tendance, depuis la fin de la guerre 1939-1945, à prendre de l'ampleur.

La section de la circulation routière est devenue sous-division dès le 1er août 1957; auparavant, le département avait mis au point des lois et arrêtés, dont l'une échoua devant le peuple (1927) et fut votée par le souverain en 1932. En outre, un service spécial, soit celui de la "direction générale des homes et des camps", organisa et géra pendant dix ans, dès 1933: 112 camps, 161 homes et 10 établissements spéciaux qui ont abrité, soigné et aidé plus de 50 000 personnes (Russes et Arméniens d'abord). Enfin, des 300 000 réfugiés, civils et militaires, que notre pays hébergea pendant la guerre, il en reste encore une dizaine de milliers dont l'assistance est devenue une des tâches permanentes de la division de police. Les événements de Hongrie, en hiver 1956, ont amené la Suisse à recevoir et à placer 14 500 réfugiés, dont 10 500 environ sont restés au pays, probablement à titre définitif. Les contacts avec le Haut-Commissariat de l'ONU pour les réfugiés et le comité inter-gouvernemental pour les migrations, exigent, il va de soi, rapports, enquêtes et propositions. Enfin, les tâches permanentes de la police des étrangers ont fait, dès 1958 que la dite police, subordonnée jusqu'alors à la division du même nom, est devenue une division du département.

Le département de Justice et Police a donc, comme les autres subi le contre-coup des événements de la guerre et de l'après-guerre; il n'en paraît pas moins que, de façon générale, il est l'un des moins durement touchés par les aggravations dont les autres furent et restent les principales "victimes".

Le Département Politique, qui fut l'objet dès 1848 de discussions passionnées et fréquentes (titulaire permanent ou attribut nécessaire du président de la Confédération) est aujourd'hui au centre d'un réseau serré d'organisations internationales; rien de ce qui concerne l'extérieur ne peut lui être indifférent; il n'a rien à envier, sous ce rapport, aux ministères de la plupart des grands Etats. Si nous ne participons pas à telles organisations de défense, à fins politiques, nous avons en revanche à nous préoccuper constamment, en toute occasion, de la sauvegarde de notre statut traditionnel de neutralité. Et ce n'est pas là une mince besogne. Les complications qui surgissent de ce côté-là "compensent" en quelque sorte les difficultés que d'autres rencontrent dans la mise au point et la consolidation d'accords, conventions et traités concernant les moyens de défense militaire de l'Europe libre.

Le temps est définitivement révolu où l'on pouvait songer à un chef du Département politique remplacé, en principe, chaque année par un autre. S'il est des problèmes dont la solution mûrit lentement dans des atmosphères changeantes, qui exigent des contacts divers et l'attention constante d'une personnalité souple, nuancée, clairvoyante et rompue aux méthodes diplomatiques, ce sont bien ceux qui concernent les modifications de situation amorcées sur le Vieux Continent, le conflit -- qui ne connaît ni trêve ni repos -- entre des civilisations aux antipodes l'une de l'autre, un conflit qui se matérialise de cent manières dans le monde entier, l'aide aux pays en voie de développement, bref, les éléments qui représentent le souci majeur de la société moderne. Le temps ne reviendra pas non plus où les membres du Conseil fédéral -- singulièrement le chef du département politique -- ne franchissaient qu'exceptionnellement la frontière nationale, attendant à leur bureau du Palais qu'on veuille bien venir les prier de donner un avis. Il semble également que, malgré certaines apparences, on ne puisse songer, à l'heure actuelle, à subordonner au département politique d'autres "groupes d'affaires" que ceux dont il s'occupe. Le responsable de nos liaisons et engagements internationaux de portée générale doit rester au-dessus de certaines mêlées "spéciales", sinon pour les réduire à

leurs proportions vraies et les faire entrer, si possible, dans un cadre plus large; il n'a pas trop de tout son temps pour coordonner et tenir en mains les fils principaux qui nous attachent de plus en plus irréversiblement aux événements de partout, et aux conventions dont ils sont l'origine.

La division compétente du dit département a bien voulu nous remettre une liste des organisations internationales auxquelles nous participons. L'énumération en est impressionnante, nous renonçons à la reprendre ici, puisqu'aussi bien elle est à portée de chacun des membres du gouvernement.

Certes, d'autres départements que le Politique ont pris en charge, si l'on peut dire, certaines de ces organisations spécialisées; mais il n'en reste pas moins que l'observation des conditions générales dans lesquelles évoluent - et se modifient à intervalles relativement courts - les problèmes de l'Europe et du monde, leurs incidences politiques, économiques, culturelles et sociales, est devenue la tâche primordiale du Département Politique.

On connaît le rayon d'action du Département de l'Economie publique. Comme quelques autres, il exige un effort maximum de celui qui le dirige. L'agriculture, l'industrie, le commerce, la législation du travail, la mise au point d'une nouvelle économie de guerre, les soldes de l'économie dirigée de 1939-1947 et d'autres tâches secondaires, mais d'exécution malaisée (épizooties) constituent, à n'en pas douter, une charge excessive; elle le reste, malgré le transfert au Département de l'Intérieur, à fin 1954, de l'office fédéral des assurances sociales et, en 1921, du passage au même département, de l'office fédéral de l'hygiène. Ce qui rend le dicastère dont il s'agit particulièrement lourd, c'est à la fois le volume des affaires, dont les éléments sont tous très vivants, mobiles et en pleine évolution, la nature du grand nombre de ces affaires qui doivent être liquidées sans trop de retard et la situation particulièrement et chroniquement exposée d'un département placé en charnière entre les intérêts généraux du pays et les

intérêts privés. Et l'on sait bien qu'en matière de profit personnel, les Suisses sont assez exigeants.

On se préoccupe depuis fort longtemps d'alléger la tâche du chef du département intéressé. Si la création, en 1925, d'un secrétariat général lui permit de déléguer des compétences étendues au titulaire du poste (industrie horlogère en particulier), il fallut attendre 1954 pour que l'office fédéral des assurances sociales puisse être attribué -- en l'absence d'un département voué spécialement à ces tâches -- au département de l'Intérieur. L'office de l'émigration fut incorporé à l'Ofiamt en 1941; il appartenait jusqu'alors au département politique. Par arrêté pris en 1948, le Conseil fédéral subordonna au Département de l'Economie publique le délégué aux occasions de travail, nommé en 1942 et rattaché un temps au Département militaire, délégué qui cumula cette charge avec celle de délégué à la défense économique du pays.

L'EVIDENCE

=====

On doit se rendre à cette constatation que, de façon générale, les membres du gouvernement fédéral sont beaucoup trop chargés, que leur pouvoir d'absorption, de jugement et de décision, leur pouvoir aussi de résistance morale sont mis à trop rude et trop constante épreuve. Le renouvellement accéléré du Conseil fédéral n'est pas l'effet du hasard. Si l'on connaît des cas, assez nombreux, de magistrats quittant leur fonction en bonne forme, on en connaît beaucoup d'autres chez qui le surmenage et la maladie sont responsables de départs prématurés. Que jusqu'ici les affaires du pays n'aient pas souffert de cet état de choses, cela paraît certain. Mais, encore une fois, nous vivons une autre époque que celle d'il y a seulement vingt ans. Au labour "visible" (volume des affaires) est venu se joindre le labour "invisible", infiniment plus préoccupant et usant que le premier. Il exige, en effet,

une information abondante, multilatérale, presque universelle, un esprit libéré de soucis immédiats et trop pressants, en mesure d'envisager et d'apprécier les éléments dans lesquels se meut aujourd'hui la politique suisse. La "simple" préparation d'une conférence internationale exige des chefs de département et de leur petit état-major, des études, une documentation et un temps de réflexion dont ni les parlementaires, ni le grand public ne peuvent se rendre compte. Si le pays est parvenu, jusqu'aujourd'hui, à ne pas compromettre son statut de neutralité, cela n'est dû ni à la chance, ni au hasard, ni à quelque providentielle intervention, mais bien à de fréquentes négociations où des hommes de qualité ont défendu pied à pied, longuement, des thèses dont ils assurèrent le succès.

Sur les tâches nouvelles et les besognes traditionnelles se greffent des rapports constants avec les deux sections de l'Assemblée fédérale, d'autant plus nombreux et prolongés que le département concerné doit légiférer plus souvent; les années que nous vivons -- et dont rien n'annonce la fin -- provoquent une usure rapide des textes en vigueur et postulent l'élaboration de lois fraîches, conformes à des réalités évidentes et à des vœux généraux. La présence du chef du département, même accompagné de quelques collaborateurs, aux séances des commissions - qui tiennent souvent leurs assises aux extrémités du pays --, l'obligation pour lui d'assister ensuite au Conseil national et au Conseil des Etats à des débats interminables et d'intérêt point toujours éclatant -- avec un peu d'expérience on connaît à l'avance le sens et le ton des interventions annoncées --, représentent un handicap supplémentaire grave pendant trois à quatre mois de l'année au moins. Est-il enfin nécessaire de rappeler que l'acceptation par le souverain des "articles constitutionnels économiques", le 6 juillet 1947, autorise les grandes organisations et non pas seulement celles de faîte, à solliciter des entretiens avant même que le chantier législatif ait été ouvert par l'administration du département intéressé. La guerre des "occasions perdues" ne fut jamais celle des groupes économiques. Les départements les plus chargés

et les plus exposés, à ce point de vue particulier, sont sans doute Finances et douanes, Militaire, Economie Publique et Postes et Chemins de fer.

On trouvera plus haut, sous le titre "Détails", quelques considérations sur ce que l'on pourrait appeler la monnaie d'appoint -- parfois lourde on le sait -- des occupations de chacun des membres du gouvernement.

INEGALITE DES CHARGES ENTRE DEPARTEMENTS?

=====

Un grand nombre des partisans de la réorganisation du Conseil fédéral et de l'élévation à neuf de son effectif invoquent l'inégalité "manifeste" qui existerait entre le volume et les difficultés respectives de chacun des départements; et l'on s'en prend volontiers à l'un ou l'autre d'entre eux dont le chef n'aurait à fournir qu'un effort trop mesuré. La réalité nous paraît différente de cette appréciation sommaire, le fardeau récent des liaisons internationales étant, en fin de compte, assez également réparti, comme les préoccupations générales nées de périls accumulés et de choix difficiles. Si le principe de la collégialité a subi des dommages irréparables du fait des transformations amorcées il y a un demi-siècle -- en voie de rapides parachèvements sur le plan des réalités sociales, économiques et politiques, tant nationales qu'universelles -- cette collégialité n'en subsiste pas moins au titre d'aiguillon, de constante incitation, pour chacun des conseillers fédéraux, à chercher, à proposer et à promouvoir les moyens de résoudre des problèmes qui se posent principalement à un département, mais qui les intéressent tous.

Il ne saurait être question, comme l'imaginent de terribles simplificateurs, d'établir un équilibre quasi parfait entre les charges des sept dicastères. S'il est des départements plus lourds que d'autres -- et ce ne sont pas toujours les mêmes à toutes les époques -- par la variété et l'abondance de leurs

compétences, par la "mobilité" et le renouvellement rapide des affaires qu'ils traitent, par leur proximité ou leur éloignement des intérêts et des passions de la masse, par la plus ou moins grande fréquence des "pointes" dont ils subissent les conséquences, par le nombre de leurs fonctionnaires et le montant de leurs dépenses, il n'existe toutefois pas de critères assez sûrs pour considérer insoutenables les charges d'un département et légères celles d'un autre.

Aux considérations objectives autorisant une mesure très approximative, un classement plus ou moins arbitraire des dicastères fédéraux selon le nombre des dossiers traités, la fréquence et la durée des comparutions devant les commissions des Chambres et devant l'Assemblée fédérale, il y a lieu de joindre des éléments d'un autre ordre, non mesurables, personnels si l'on peut dire aux membres du gouvernement. Chacun d'entre eux a son tempérament propre, inquiet ou apaisé, des préférences et des répulsions, une sensibilité aiguë ou une cuirasse résistante, des réactions immédiates ou des temps de réflexion prolongés, le goût de l'action ouverte ou celui de la temporisation et des chemins indirects. Les élus de plus de cinquante ans étant en forte majorité apportent au Conseil fédéral leur expérience, certes, mais aussi des points de vue et des idées déjà fixés, une méthode de travail choisie et pratiquée depuis longtemps, une conception générale définitive du rôle des pouvoirs publics, de l'Etat, qui inspirera leur activité pendant tout le temps de leur séjour à Berne. Education, tempérament, résistance morale et physique plus ou moins solides, études, milieu d'origine, occupations antérieures, ambitions éventuelles, autant d'impondérables qui rendent supportable ou non le poids des départements réputés les plus chargés.

La qualité des collaborateurs directs dont dispose un conseiller fédéral n'est pas non plus sans incidences profondes sur son existence, ses succès et ses échecs, son allant ou sa lassitude. Nous devons à la vérité de répéter qu'en règle générale les chefs de division, d'offices et d'autres complexes administratifs de rang analogue sont des hommes hautement qualifiés, dévoués à

leur "patron", de toute confiance, au courant aussi des impasses où ne pas s'engouffrer, et n'ignorant rien des habitudes, des "spécialités" et des faiblesses aussi des députés à l'Assemblée fédérale. Le personnel subalterne est peu connu des chefs des départements, à part peut-être quelques chefs de section doués et promis à des avancements substantiels. Le comportement et la qualité du travail de ce personnel sont fonction non seulement de ses titres universitaires -- dont la cote, à notre avis, est surfaite -- mais surtout de l'autorité des chefs directs, de leur savoir-faire dans le choix des affectations auxquelles ils procèdent, en fait, de leur propre chef. Il va de soi que les hauts fonctionnaires sont eux aussi de caractères très divers: craintifs ou audacieux, amis des responsabilités ou préférant n'en point trop accumuler sur leur tête, formalistes ou adversaires du "paragraphe", rapides à renseigner leur chef ou attendant le noeuf gordien pour les informer. On n'exagère rien en affirmant que les chefs de division et d'office, avec les secrétaires généraux, "font la vie" du magistrat auquel ils sont attachés, s'efforcent d'alléger ses jours, de le dispenser de corvées désagréables, de ne pas le placer dans des situations pénibles vis-à-vis de ses collègues, du public et des sections de l'Assemblée fédérale. Ce qui pourrait arriver de pire aux membres du gouvernement serait de perdre la confiance en leurs collaborateurs et de n'entretenir avec eux que des relations administratives, les plus dénuées de substance et de chaleur qui soient au monde.

Si l'on peut donc affirmer que, vus de l'extérieur, les départements apparaissent plus ou moins lourds, de tailles mal proportionnées, il convient de ne pas perdre de vue que les circonstances peuvent être déterminantes, pour un temps, dans l'accroissement ou la diminution des besoins qui écrasent certains départements. La préparation et la mise en train d'une économie de guerre, la participation du pays à de nouvelles organisations européennes ou mondiales, l'évolution plus ou moins rapide des notions de solidarité sociale, la création

de toutes pièces de services ou de "délégations" chargés de suivre et de proposer solutions aux applications de sciences récentes à développements vertigineux, la mise sur pied d'un régime financier ou d'une organisation militaire peuvent, dans des délais très brefs et pour une durée indéterminée, transformer un département réputé "facile" en un département redoutable.

Il ne sera jamais d'équilibre parfait entre les dicastères du gouvernement. De par leur nature, de par le tempérament de leur chef, quelques-uns d'entre eux exigeront toujours un effort de direction et "d'application quotidienne" plus intense que d'autres. L'essentiel depuis longtemps est, et reste, l'étude et la réalisation de mesures propres à axer chacun des départements sur une tâche générale, une dominante de longue durée probable, et à permettre des assouplissements administratifs rapides sans que doive être suivie l'interminable procédure actuellement imposée au Conseil fédéral. A temps nouveaux, nouveaux conseils. Nous reviendrons sur tous ces points en traitant de la composition, dans ses grandes lignes, des neuf départements futurs que nous croyons indispensables à une répartition plus rationnelle, plus conforme aux exigences de l'époque, au groupement de compétences du même ordre, que des raccommodages et des rapiécages entrepris sans idée ni plan d'ensemble n'ont que mieux disloquée.

NEUF DEPARTEMENTS

=====

Nous ne prétendons pas donner ici le détail des compétences désirables de chacun des neuf départements; il y a l'essentiel d'une part et l'accessoire d'autre part. Certains services, bureaux et offices, peuvent jouer le rôle de balanciers, être intégrés à l'un ou à l'autre département sans que soit "rompue" l'unité de la matière, et sans que leur travail en souffre.

Il y aura toujours des administrations secondaires formant un tout (bureau fédéral de statistique, poids et mesures, office topographique, etc.) dont l'appartenance à quelque département que cela soit sera discutable en raison d'affinités diverses. La répartition de ces complexes administratifs, peu exigeants pour un chef de département, ne présente pas de difficultés appréciables à la seule condition qu'ils ne servent ni de prétexte, ni d'occasion à un nouvel arbitraire "distributif". Mieux vaut, en fin de compte, alourdir un peu plus un département que de compromettre la cohérence des secteurs dont il est responsable. A ceux qui craignent les technocrates, la spécialisation et les spécialistes, on peut dire sans arrière-pensée qu'un membre du gouvernement, même chargé de tâches d'un ordre déterminé, ne sera jamais un de ces personnages étroitement cantonnés dans un parc inaccessible à d'autres qu'à lui. Les problèmes, même techniques, auxquels un homme d'Etat doit se vouer sont à tel point ramifiés, dans des directions toutes importantes (radiodiffusion et télévision, par exemple) que nul ne saurait les traiter sous un seul de leurs angles; la préoccupation des affaires du pays et de celles d'ailleurs, toutes interdépendantes à divers points de vue, mettra toujours obstacle aux spécialisations trop poussées. Il est, en revanche, désirable et opportun que l'attention d'un chef de département reste centrée sur un certain nombre de questions générales dont le propre ne soit pas d'être sans rapport les unes avec les autres. Entre une certaine spécialisation et la dissémination, nous préférierions encore la première. Est-il besoin d'ajouter que le critère valable en matière de groupement ou de regroupement ne saurait être de l'ordre administratif pur, ni s'en référer à tels "besoins" de classement théorique qu'éprouvent la plupart des fonctionnaires préposés à de certaines rationalisations, mais bien inspiré de la nature et de la direction des préoccupations qui lient en gerbe les affaires d'un seul et même tenant.

UN DEPARTEMENT PRESIDENTIEL

La question d'un département présidentiel est depuis fort longtemps l'objet de discussions dont on ne saurait plus prétendre qu'elles sont passionnées. Dans un rapport du Conseil fédéral au Conseil national du 9 juillet 1912 sur la réorganisation de l'administration fédérale, l'Exécutif, commentant une proposition formulée "par la presse" de créer un département particulier de la Présidence, séparé du département Politique, déclarait: "Nous devons l'écarter, parce qu'à l'adopter, les six autres départements seraient surchargés de besogne."

En 1894 déjà (message du 4 juin), consacré sauf erreur en bonne partie au statut du département politique, le Conseil fédéral parlait de la création d'un département spécial pour le président en charge "qui quitterait ainsi son ancien département, ce qui amènerait successivement et de soi-même d'autres changements dans la répartition des dicastères. C'est l'institution qui existait en pratique avant la réorganisation de 1887 et qui a procuré au Conseil fédéral comme corps, les avantages considérables que nous avons exposés."

Dans son message du 3 mai 1940 portant rapport sur les motions Müller-Amriswil et Wettstein, toutes deux du 15 décembre 1918, le Conseil fédéral, après avoir rappelé qu'en ce qui concerne la direction du Département politique, les expériences faites dès 1914 (interrompues de 1917 à 1919) "semblent avoir créé la conviction générale qu'il ne saurait plus être question de revenir au système du changement annuel de titulaire", continue en ces termes: "Le régime qui tient notamment compte des besoins du Département politique ne résout cependant pas de façon satisfaisante la question de la Présidence. Les attributions et l'importance du président de la Confédération s'en trouvent considérablement amoindries alors qu'il reste surchargé puisque, outre les affaires de son département, il assume les nombreuses affaires de la présidence."

"La création d'un département spécial de la Présidence serait peut-être de nature à remédier efficacement à cet état de choses. Le président pourrait alors se vouer exclusivement aux affaires présidentielles. Il serait par conséquent possible d'augmenter sensiblement ses tâches, d'une part en élargissant le cadre des décisions présidentielles et, d'autre part, en lui donnant mission de s'occuper surtout des grands problèmes de la direction de l'Etat. Ce devoir impliquerait celui de prêter une plus grande attention aux projets les plus importants des autres départements. On pourrait ainsi remettre en valeur le principe suivant lequel les décisions essentielles doivent émaner du Conseil fédéral en corps. Concurrément avec la création d'un département de la présidence, il faudrait examiner la prolongation de la durée des fonctions présidentielles (p. ex. à trois ans). Pareille innovation serait-elle compatible avec nos conceptions fondamentales? Ne serait-ce pas placer un pouvoir démesuré dans les mains d'un seul homme? Ne devrait-on pas, tout au moins, se prémunir contre ce danger par des mesures appropriées?"

Nous avons eu la curiosité de poser à M. l'ancien conseiller national Müller-Amriswil, pendant de longues années fort écouté de ses collègues, s'il était aujourd'hui encore partisan d'un département présidentiel; il a bien voulu nous répondre qu'il n'avait pas changé d'avis. Précisant que, de cette manière, le président en charge pourrait s'occuper mieux des questions de politique générale, M. Müller répète que la condition de la création de pareil département serait que la durée de la fonction présidentielle fût portée au minimum à deux ans, de préférence à trois ou à quatre ans. "Pareille proposition, conclut notre correspondant occasionnel, suffirait à elle seule à rendre impossible la revision constitutionnelle tendant à l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux."

Nous ne sachions pas que, dès 1940 à nos jours, l'Exécutif ait repris l'examen du problème.

Personnellement, nous restons adverse d'une création de ce genre que nous considérons inefficace et aggravante. Le peuple suisse paraît immunisé contre toutes les formes de pouvoir personnel, et nous ne pensons pas qu'un président pour plusieurs années puisse songer l'espace d'un instant à "s'emparer du pouvoir" contre la volonté du Parlement et de ses collègues. Les "coups d'Etat" et les changements brutaux de régime sont profondément étrangers à la démocratie helvétique. Il faut noter toutefois que si l'on remettait au président la charge "de la direction des grands problèmes de l'Etat", comme le précise le message de mai 1940, on irait à l'encontre des intentions des constituants de 1848 et de 1874 et de la volonté souvent manifestée par le Parlement de placer entre les mains du Conseil fédéral lui-même et non d'un département ou d'un conseiller fédéral, la responsabilité des grandes lignes de la politique suisse, en particulier sur le plan international; et l'on irait aussi à l'encontre des exigences de la collégialité, qui peut se passer de cette cure d'amaigrissement supplémentaire. Il convient de ne pas oublier non plus que tous les membres du gouvernement ne sont pas également doués pour les problèmes généraux et ne s'y intéressent pas tous à un degré égal. L'institution du département présidentiel serait peut-être de nature à ressusciter la tradition selon laquelle le président de la Confédération n'était pas automatiquement élu en raison de la date de son élection (rotation régulière), mais compte tenu, si l'on peut ainsi dire, des qualités éminentes que le Parlement et ses collègues lui reconnaissent.

Inconcevable dans le cadre actuel du Conseil fédéral à sept, le département présidentiel ne nous paraît pas désirable non plus dans le cadre éventuel des neuf. Sans soulager de façon appréciable les membres de l'Exécutif, il ne renforcerait pratiquement que d'un seul l'effectif des conseillers fédéraux. La création dont il s'agit, si l'on s'en tient à l'expérience, serait certainement aussi inefficace. Nous n'avons jamais connu, en sept ans, un Président de la Confédération qui, délibérément et régulièrement soit "sorti" de ses affaires pour tenter de voir, autrement que par l'étude des dossiers qu'il présente à ses collègues

dans chacune des séances bi-hebdomadaires du Conseil fédéral, la marche des opérations dans un autre département; nous ne l'avons jamais vu non plus risquer un contrôle quelconque sur les enflures de l'administration. Nous ne voyons pas ce même président intervenir efficacement dans des domaines dont il peut ne pas savoir grand chose, qui sont soumis à des impératifs dont il ignore peut-être la nature, ni surtout intervenir à fond. Des raisons de convenance, de "collégialité" -- au sens de respect de l'indépendance de ses égaux -- l'empêcheraient, à elles seules, d'explorer des régions de gouvernement dont il est souvent fort éloigné. Freiné par ses collègues en matière de politique générale, intérieure et extérieure -- où les critères de l'intérêt général peuvent diverger fondamentalement -- se heurtant à une administration dont le pouvoir de résistance est presque légendaire, le Président risquerait fort, selon les circonstances et surtout selon le tempérament des autres chefs de département, de devenir un instrument de division plutôt qu'un moyen d'union. La création d'un dicastère de la présidence réamorcerait enfin une rotation que les temps nous paraissent condamner.

Quant à une sorte de monopolisation de fait par le Président des charges de représentation, nous en sommes également adverse. En raison, notamment, du fait que chacun des membres du gouvernement doit rester en mesure de garder les contacts qui lui semblent nécessaires ou simplement opportuns, et pour ces motifs supplémentaires que le Président sera parfois un magistrat peu enclin aux pompes extérieures, qu'il ne parlera que l'une des langues officielles et qu'à le détacher dans toutes les régions du pays aux solennités et manifestations les plus hétéroclites on tendrait à diminuer son autorité plutôt qu'à la consolider.

Ces considérations, cela va de soi, ne sont assimilables en rien à un "reproche" ou à quoi que ce soit d'analogue. Nous savons bien que la Présidence "n'économise" pas ceux qui l'assument. Nous avons cependant la certitude que l'état de choses actuel, pour une fois, vaut mieux que celui qui pourrait être proposé pour son remplacement. Un Président -- que l'on nous

pardonne -- n'est ni un homme-orchestre, ni un "deus ex machina". C'est plus simplement un magistrat que l'on embarrasserait souvent fort en le chargeant d'une tâche qui frôle l'impossible, et cela sans utilité vraie pour personne.

ROTATION OU PERMANENCE

=====

"Pro forma" on peut se demander si une certaine rotation des départements constituerait un allégement pour les membres du gouvernement fédéral. Le système des permutations, pratiqué pendant tout le temps où le Président de la Confédération dirigeait d'office le département politique, nous paraît présenter aujourd'hui beaucoup d'inconvénients graves, réels, tangibles, à côté d'une modeste assurance contre des risques éventuels. Il n'est pas impossible, certes, que des magistrats trop longtemps attachés à un département finissent par le considérer, eux et leurs collaborateurs immédiats, comme leur royaume propre, leur chasse gardée, et renoncent à prendre l'avis du Conseil fédéral sur des questions de son ressort.

Les critiques adressées autrefois au système de la permanence -- opposée à la rotation -- ne résistent plus à l'examen. Les affaires se sont compliquées, multipliées et imbriquées de telle manière qu'il faut un temps assez long - un à deux ans - à un chef de département pour se familiariser avec les problèmes de son dicastère, établir un ordre d'urgence entre les réalisations que l'on attend de lui et connaître ceux avec qui il travaillera pendant la durée de sa fonction. Le risque que nous mentionnions plus haut est, pratiquement, fort réduit; nous ne connaissons personnellement pas de cas où l'un des chefs de département, au travail depuis de longues années, ait réservé à ses collègues de désagréables surprises en s'abstenant de leur signaler une affaire délicate et propre à engager la responsabilité du collègue. La permanence assure la continuité, accélère la liquidation des dossiers; elle permet enfin

à un chef de département de dominer son travail et -- en ces années de conférences internationales incessantes -- de s'affirmer aux yeux de ses pairs d'ailleurs. Le risque subsiste sans doute de personnalités anguleuses, autoritaires ou passionnées que l'Assemblée fédérale élirait au Conseil fédéral et que tenterait le "cavalier seul": le cas s'est déjà produit. Il est clair toutefois que ce qu'elles pourraient entreprendre de discutabile ne resterait pas longtemps inconnu; une question posée par un parlementaire, une hypothèse émise par un périodique suisse ou étranger et "les bruits qui courent" dans les couloirs du Palais permettraient rapidement au Conseil fédéral de rétablir des situations compromises et de décourager les rarissimes contrevenants aux règles de la collégialité.

En peu de mots, on peut affirmer que le système de la "rotation" aggraverait la somme du labeur exigé des membres du gouvernement -- par l'obligation où d'aucuns seraient mis d'aborder à plusieurs reprises des problèmes nouveaux dans leur ensemble, sans qu'apparaissent, en contre-partie, des avantages certains.

REPARTITION DES COMPETENCES PAR DEPARTEMENT
AVEC UN CONSEIL FEDERAL DE 9 MEMBRES

=====

On ne saurait, il va de soi, attendre des miracles d'un effectif porté à neuf. La surcharge dont souffrent plusieurs départements n'en sera pas automatiquement supprimée; l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux nous paraît cependant représenter, avec d'autres moyens que nous verrons plus tard, non seulement une adaptation indispensable, trop longtemps retardée, à des circonstances fondamentalement différentes de celles d'il y a un demi-siècle, mais encore un allègement et une rationalisation certains des tâches de chacun des membres du gouvernement. Les mesures prises jusqu'aujourd'hui n'ont donné que des résultats insuffisants parce que l'on per-

siste, depuis soixante-quinze ans et plus à ne désempourber le char -- si l'on nous permet cette expression -- qu'au moment où il est enfoncé jusqu'aux essieux; et parce que l'on n'est jamais sorti du fragmentaire, du "au jour le jour", de l'à peu près, de la temporisation, des remèdes de bonne femme et de la méthode des "petits paquets", des réformettes inefficaces et sans cohésion suffisante les unes avec les autres. Le résultat de pareille absence de méthode, qui fut de suivre de très loin et très partiellement les bouleversements politiques, économiques et sociaux de la première moitié du siècle, est clair: la machine gouvernementale helvétique continue à fonctionner, honorablement, sans accidents graves, mais hors du temps quant à son organisation.

Il y a vingt ans (message du Conseil fédéral du 3 mai 1940) que l'Exécutif appréciait ainsi la situation:

"Les explications ci-dessus, qui ont cherché à opposer objectivement le pour et le contre, nous conduisent aux conclusions suivantes: Du fait que le Conseil fédéral comme tel et ses membres pris individuellement, certains d'entre eux plus particulièrement, sont très chargés, une augmentation du nombre des conseillers fédéraux apparaîtrait souhaitable. En outre, un gouvernement de neuf membres permettrait de réaliser plus facilement la représentation proportionnelle des différentes langues et régions du pays. De même les principales tendances politiques pourraient mieux être prises en considération, surtout si l'on veut aller plus loin dans ce sens que jusqu'à maintenant. Remarquons cependant que la représentation du parti socialiste au sein du gouvernement n'a pas à cet égard une portée de principe, si importante que soit en elle-même cette question. Car l'on pourrait aussi réaliser cette idée si le Conseil fédéral compte sept membres.

A ces motifs en faveur de l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux s'opposent les arguments suivants: L'affaiblissement possible de la cohésion et de la force de décision du gouvernement; l'augmentation du coût de l'administration et d'autres dépenses; l'accroissement du nombre des fonctionnaires; les luttes politiques provoquées par la réalisation de l'innovation et de nouveaux frottements dans l'appareil administratif.

Ce sont ces objections qui nous engagent "à ne faire aucune proposition relative à l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux", l'allégement nécessaire devant être obtenu en revisant prochainement la loi du 26 mars 1914 sur l'orga-

nisation de l'administration fédérale afin de répartir autrement le travail entre les départements et d'accentuer la délégation de pouvoirs aux organes subordonnés. Si vous ne partagiez pas nos scrupules, nous vous laisserions le soin de proposer au peuple et aux cantons cette augmentation au moyen d'un contre-projet à l'initiative. Dans ce cas, le contre-projet pourrait être ainsi conçu:

Les articles 95 et 100 de la constitution fédérale sont remplacés par les dispositions suivantes:

Art. 95. L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral composé de neuf membres.

Art. 100. Le Conseil fédéral ne peut délibérer que lorsqu'il y a au moins cinq membres présents.

Malgré des interventions fréquentes à l'Assemblée fédérale, malgré des plaintes chroniques sur l'excès des charges qui pèsent sur les magistrats fédéraux, malgré les délais fixés, la loi du 26 mars 1914 est encore en vie et aucune modification de structure n'est intervenue. Tout reste en l'état. Persévérer dans cette voie sans essayer de régler les problèmes urgents posés depuis cinquante ans au moins équivaldrait à laisser s'encrasser l'appareil administratif au point où sa remise en état exigerait des mesures radicales. On ne travaille plus, nulle part, avec des machines de l'autre siècle.

Jamais encore, à notre connaissance -- sauf peut-être par l'Office central pour les questions d'organisation de l'administration fédérale -- on n'a tenté d'imaginer une répartition nouvelle, plus équitable et rationnelle des compétences traditionnelles de chacun des sept départements fédéraux, pas davantage que la composition éventuelle des neuf dicastères dont on parle depuis si longtemps. Des contributions intéressantes ont été fournies, notamment par M. l'ancien conseiller fédéral Stampfli en 1948, dans une certaine mesure aussi par le développement des motions les moins anciennes, celles-là mêmes que nous avons rappelées ailleurs. Mais il s'agissait toujours de raccommodages axés sur l'allégement du département de l'Économie publique, de transferts de compétences fondés sur des nécessités immédiates, jamais d'un plan général comportant groupement de matières selon des affinités naturelles, des objectifs "centrés", des préoccupations modernes.

DIFFICULTES ET FAIBLESSES

=====

Nous ne nous cachons pas, nous l'avons dit déjà, les embûches que comporte une revision partielle de la Constitution; elle créerait probablement l'occasion que divers milieux attendent de reprendre et de pousser à fond diverses propositions intéressant d'autres textes de la charte que ceux concernant le Conseil fédéral. Ces embûches ont joué un rôle point négligeable, à diverses reprises, dans le refus opposé par le Conseil fédéral à toutes les suggestions, sauf une en 1918, portant élévation à neuf du nombre des membres du gouvernement.

Nous nous bornons à répéter que si de vieux problèmes subsistent (fédéralisme, articles confessionnels) qu'il ne convient pas de sous-estimer mais qui, proportionnellement si l'on peut dire, occupent aujourd'hui une place mineure dans les préoccupations du grand public, d'autres problèmes, neufs, de portée essentielle et lointaine, se posent à la Suisse et aux Suisses de l'an 1961. Qu'on le veuille ou qu'on ne le veuille pas, l'économie privée et les administrations publiques sont obligées à un plus grand nombre de "paris", à plus d'audace et de mobilité, à un renouvellement profond des méthodes de pensée et de travail; elles doivent, à peine de prompt dépassement par des circonstances mouvantes et par les générations qui montent, mettre l'accent sur des faits et des préoccupations dont le caractère durable est indiscutable et dont les effets sont en plein développement.

Quelques exemples suffiront à fonder les affirmations ci-haut: du point de vue social, les assurances sociales ont pris une extension que l'on n'eût jamais imaginée avant 1914; elles sont devenues l'une des pierres de touche du degré de civilisation des Etats et de la stabilité politique des peuples; elles jouent dans le comportement général de la masse, dans la philosophie de la vie, un rôle de tout premier plan. Or, nous en sommes encore à loger, pour des raisons secondaires, le complexe des assurances sociales sous le drapeau d'un département sans affinité aucune avec ce genre d'institutions, mais réputé à tort plus léger que d'autres.

Le département des Postes et Chemins de fer constate lui-même que sa "raison sociale" ne correspond plus aux objectifs qui sont devenus les siens; les moyens modernes de transports, de communications et de transmissions ont pris un tel envol et en si peu de temps qu'ils constituent à l'heure actuelle l'un des éléments capitaux de la cohabitation européenne et mondiale et de la participation active de la Suisse aux rapprochements internationaux.

Un autre domaine, réparti de la manière la plus irrationnelle qui soit est celui que l'on pourrait appeler des travaux publics (constructions fédérales, correction de rivières, aménagement de chemins forestiers, routes, travaux destinés à parer aux conséquences des avalanches ou à la prévenir, etc.). S'il est un compartiment où une direction générale devrait présider aux travaux à préparer et à entreprendre, c'est bien celui-là. En période de récession notamment -- qu'elle touche l'une de nos grandes industries et certains cantons seulement, ou qu'elle atteigne l'ensemble des activités du pays -- une direction centralisée serait seule en mesure de régulariser le marché du travail, d'adapter le nombre et l'ampleur de chantiers à ouvrir à la situation du moment, bref, d'éviter l'erreur -- impardonnable en de certaines circonstances -- d'une répartition anarchique des travaux publics, selon les vues ou les promesses divergentes de plusieurs responsables.

LES BASES DE LA REPARTITION

=====

A notre point de vue, la répartition des affaires entre neuf départements -- en admettant que le Président de la Confédération continue à diriger un dicastère -- doit reposer sur les perspectives générales de l'époque et procéder par groupement logique et actuel de ce que l'on pourrait appeler les centres d'intérêt, en évitant, dans toute la mesure du possible les départements à tout faire réunissant des objets en grand

nombre mais étrangers les uns aux autres. Il y a lieu de rechercher avant tout "l'unité de la matière", sans prétendre à l'absolu, il va sans dire. Des raisons d'équilibre entre départements peuvent justifier l'adjonction d'une branche mineure aux branches maîtresses de chacun des ensembles départementaux.

Les réalités indiscutables de ce temps imposent aux pouvoirs publics des tâches qui nous paraissent orientées, selon leur ordre d'importance, dans les directions suivantes:

- 1) Internationalisation progressive d'un grand nombre de questions qui, jusqu'il y a vingt ans, relevaient des souverainetés nationales;
- 2) Problèmes de l'énergie et de la recherche, avec ce que des découvertes récentes comportent de labeur scientifique, d'investissements, de promesses et de périls aussi.
- 3) Problèmes du travail et institutions de prévoyance sociale, comprise l'intensification des efforts tendant à augmenter en nombre et en qualité les élites intellectuelles et techniques nationales.
- 4) Les transports, communications et transmissions, de toute nature.
- 5) Les problèmes intéressant la "culture" désintéressée.

Il ne s'agit pas, est-il besoin de le redire, de bouleverser par plaisir et pour faire du nouveau tous les départements; quelques-uns d'entre eux forment un tout, de par leur nature; il n'y a rien à leur retrancher ni à leur ajouter sous une réserve générale que nous verrons plus loin. Le département politique est un de ces tous; si l'on a songé parfois à lui restituer la division du Commerce, qui lui était attachée, sauf erreur, jusqu'à l'élection de M. le conseiller fédéral Ador, il semble bien qu'aujourd'hui la question ne se pose plus, en raison notamment de l'accumulation des liaisons internationales de tout ordre. Le chef de ce département fait partie, pour le reste, de la délégation économique et financière du Conseil fédéral qui lui permet les contacts nécessaires.

Le Département militaire est sans doute et restera l'un des plus lourds de l'administration fédérale; on ne sait pas comment il serait possible de l'alléger, une direction unique étant, dans ce compartiment, plus indispensable que partout ailleurs. Il fut question à diverses reprises de "passer" à un autre département le soin de l'assurance militaire; il ne s'agit toutefois pas, en l'espèce, d'une assurance sociale proprement dite, mais d'une institution spéciale, soumise dans une large mesure à des conditions et à des impératifs qui diffèrent de ceux des assurances sociales, et vivant son existence propre. Nous admettons aussi que les constructions militaires, dépendantes de points de vue et d'exigences assez éloignées de la règle civile, devraient autant que possible rester entre les mains du département militaire, avec un correctif que nous préciserons plus loin. La question est discutable, nous en convenons volontiers.

Le département de Justice et Police n'appelle pas non plus, semble-t-il, de remaniements sérieux, pas plus que le département des Finances et des Douanes. On s'est demandé, parfois, si les douanes ne devraient pas être plus étroitement liées à la division du Commerce, au sein du département de l'Economie publique, les droits et taxes prélevés à la frontière constituant, jusqu'aujourd'hui, l'un des moyens de la politique commerciale, pour le moins autant que la source d'une partie importante des recettes de la Confédération. Nous pensons toutefois que, tel qu'il est construit, le département des Finances et Douanes peut, quant à sa structure, rester en l'état.

Le département le plus difficile à démanteler sans éparpillement arbitraire est celui de l'Economie publique, où Commerce et Agriculture ne doivent en aucun cas être séparés. Nous sommes personnellement adversaire d'un département de l'Agriculture qui deviendrait en peu de temps mine inépuisable de différends, de litiges, d'oppositions que la personnalité des chefs responsables pourrait rendre aigus, sans avantage

pour quiconque. Mais il faudra bien disloquer l'Economie publique et, en fin de compte, nous pensons que cela est possible, sans rupture d'équilibre ni risque grave d'isolement de l'un des éléments entrant directement ou indirectement en "ligne de coordination", si l'on peut ainsi dire. Vu de l'intérieur, il y a dix ans, nous avons l'impression que ce dicastère formait un tout aux parties inséparables; cette impression était encore renforcée -- pourquoi ne le dirions-nous pas? -- par la volonté de tenir, comme des prédécesseurs de très haute qualité et de ne pas paraître trop inférieur à la tâche que d'autres avaient remplie. Vu de l'extérieur, par un simple particulier qui le connaît bien, ce même département apparaît sous un autre jour, avec des divisions et des offices moins étroitement solidaires qu'il ne l'imaginait jadis, au temps où l'on était pris dans un impitoyable engrenage et dans une tradition qui s'honorait des grands noms des Schulthess, des Obrecht et des Stampfli.

L'un des premiers départements à créer est certainement celui de la prévoyance sociale et de l'hygiène publique; il comprendrait les assurances sociales, en voie de constante extension, et l'office fédéral de l'hygiène publique. On pourrait lui adjoindre, sans compromettre l'unité de la matière, l'office vétérinaire, dont dépend la santé des animaux et en partie, celle des hommes, et le bureau fédéral de statistique, aussi bien à sa place dans ce département que dans un autre, mieux à sa place dirions-nous même puisque les problèmes statistiques sont parmi les plus importants de toute institution d'assurance. On peut se demander aussi si le bureau fédéral des assurances dépourvu de tout caractère social, ne devrait pas, en raison d'analogies techniques évidentes, être placé sous la houlette du chef du futur département.

Sans risques sérieux de "désintégration" du complexe Economie publique, on pourrait à notre point de vue constituer un département du Travail, auquel seraient confiées les tâches, toutes importantes, actuelles et en plein essor, de l'Office fédéral de l'Industrie, des Arts et Métiers et du Travail. Ce nouveau dicastère, qui correspondrait aux besoins d'un Etat désor-

mais industrialisé, serait responsable de la formation professionnelle et technique (dans l'agriculture et dans les Hautes Ecoles) de la jeunesse et des cadres inférieurs, de la législation du travail (industrie, artisanat et commerce), du développement des contrats collectifs, de la consolidation de la paix du travail, de toutes les affaires concernant le chômage, l'immigration de main-d'oeuvre étrangère et l'émigration de nos nationaux. On pourrait adjoindre à ce département, parfaitement centré, l'un ou l'autre de ces bureaux et offices que nous avons baptisés "flottants" et qui se trouvent à leur aise, parce que relativement "fermés", à peu près en n'importe quelle compagnie. La paix sociale serait l'objet capital de ce nouveau dicastère.

Le département des Postes et Chemins de fer disparaîtrait comme tel pour faire place à un département de l'Energie, des Transports et des communications, réunissant ainsi sous une seule et unique direction quelques-uns des éléments les plus importants de la vie moderne. Le trafic par route, par rail, par eau et par air et son développement lui appartiendraient, ainsi que l'économie hydraulique, le délégué aux questions atomiques, le réseau routier, tout ce qui concerne les travaux publics (Oberbauinspektorat), correction de torrents et rivières, etc., installations techniques de radio-télévision, etc. Ce serait là un département assez lourd, mais d'un intérêt, d'une actualité et d'une efficacité certains.

Le département de l'Economie publique, considérablement allégé par la constitution d'un département du Travail, mais non arbitrairement disloqué, serait composé essentiellement de la division du Commerce -- dont les problèmes dominant l'existence économique du pays --, de la division de l'Agriculture et du délégué à la défense économique du pays (mise au point et maintien en état de fonctionnement d'une économie de guerre). Les améliorations foncières resteraient de son ressort et l'on pourrait lui adjoindre deux directions non négligeables: celles de l'administration fédérale des blés et de la régie des alcools. L'aide aux

montagnards, sous ses multiples aspects, ne quitterait pas ce département. Il serait enfin possible et désirable de l'enrichir du service des Forêts, Chasse et Pêche, dont les rapports actuels avec les Beaux-Arts et les Hautes Ecoles paraissent pour le moins incertains et la liaison avec les problèmes montagnards manifeste.

Le département de l'Intérieur enfin, abondamment élagué, retrouverait son unité; il serait responsable, sous sa raison sociale actuelle ou sous une autre, de toutes les questions culturelles, des initiatives à prendre ou à encourager dans les Hautes Ecoles, de l'administration et de l'inspiration du Polytechnicum de Zurich, des progrès des sciences et des Beaux-arts, de la recherche scientifique, des aspects culturels de la radio-télévision, de la sauvegarde des sites et des monuments nationaux de tout ordre, des archives et de la Bibliothèque nationale, etc. Sans attenter trop gravement à l'unité de la matière, on pourrait lui confier également les problèmes du tourisme, en liaison avec les départements de l'Economie publique (devises) et celui de l'Energie, des Transports et Communications. Du point de vue du tourisme, il y aurait lieu d'examiner de près la création d'un poste de délégué ou, éventuellement, l'extension des compétences de l'office intéressé, largement subventionné par la Confédération.

Nous ne voyons pas, enfin, pourquoi le dicastère de l'intérieur ne s'occuperait pas, en lieu et place du département militaire, de l'école de Macolin. La culture physique, qui a pris la place prépondérante que l'on sait dans l'existence et les ambitions des jeunes générations, devrait être l'affaire d'un département civil. En attendant, qui sait, la naissance d'une division des sports et des loisirs!

OBJECTIONS

Nous n'aurons pas l'outrecuidance d'imaginer que la répartition des compétences que nous venons d'opérer soit la meilleure ou la seule. Des variantes ne sont aucunement exclues. Il nous paraît simplement qu'elle est mieux équilibrée, mieux axée et surtout plus conforme aux exigences du temps que nous vivons que la répartition traditionnelle. Qu'elle soit affligée de lacunes, nous n'en doutons pas, mais - encore une fois - nul ne saurait songer à mettre sur pied une solution indiscutable. Celle que nous proposons est une base de discussion qui nous semble appropriée et solide. On comprendra que nous ne puissions pas pousser jusqu'à l'extrême détail le partage des attributions secondaires. Il s'agit simplement, si l'on nous permet ce langage un peu vaudois, de "mettre ensemble ce qui doit aller ensemble". Le département de Justice et police, qui restera l'un des moins chargés, devrait pouvoir supporter quelques suppléments.

Une département très lourd serait, désormais, celui de l'Energie, des transports et des communications. Nous pensons toutefois que le poids en serait supportable, en raison notamment du fait que le rôle de la Confédération en matière de routes est avant tout de planification générale, de classement des artères selon leur importance, leur nature nationale ou principale, et de subventionnement, les cantons portant la responsabilité de l'exécution et du gros du financement pour les routes d'intérêt principal, régional ou local.

On nous dira peut-être que la création du département de la prévoyance sociale et du travail risque tout d'abord d'aboutir à une certaine spécialisation et à une forte poussée dans une direction que l'on devine et qui tend à faire de l'Etat le pourvoyeur général des mannes que les particuliers ne prendront bientôt plus la peine de constituer par leurs propres moyens. Disons d'emblée que les deux départements éventuels

précités pourront fort bien être dirigés par des magistrats sans connaissances spéciales. Les problèmes qu'ils traiteraient se présentent sous tant d'angles divers, la plupart très ouverts, qu'à moins de chercher des solutions étroites d'où la petite politique de parti ne serait pas absente, ils constituent une matière aussi riche et générale que celles que travaillent les dicastères existants. Quant à une brusque poussée venant de ces mêmes départements, elle ne serait possible qu'avec l'assentiment du Conseil fédéral et, le plus souvent, de l'Assemblée fédérale et du peuple. Les freins restent donc nombreux et efficaces. Pour le reste, on peut imaginer que les décennies qui viennent ne ralentiront pas les préoccupations sociales du souverain, quel que soit le département responsable: plus vaste ou au contraire plus limité.

L'une des lacunes les plus évidentes de nos suggestions réside, comme actuellement, dans l'absence d'une coordination constante entre les divers dicastères compétents, aujourd'hui ou à futur, pour entreprendre et construire, Militaire, Energie-Transports-Communications (Travaux pour les C.F.F. et les P.T.T. en particulier, plus routes et économie hydraulique), Intérieur (corrections de rivières et torrents, dévestitures forestières) et, dans une plus petite mesure: Economie publique (montagne et améliorations foncières). Le moment et le montant des subventions, comme leur répartition sur les divers points du territoire, peuvent -- au même titre que les entreprises proprement dites -- exercer une influence décisive sur l'efficacité des moyens à mettre en oeuvre lors d'une éventuelle et durable récession; par leurs incidences, en particulier sur les occasions de travail préparées par les cantons et les communes.

La création d'un département des Travaux publics nous est, dès l'abord, apparue opportune. Pour la réaliser, neuf départements ne suffisent pas: il en eût fallu un de plus pour arriver finalement à onze en scindant le dicastère nouveau Energie-Transports et Communications, et en apportant

quelques modifications à notre répartition. A défaut d'un département des Travaux publics, il nous paraît indispensable de créer un poste de délégué à la coordination des ouvrages en tout genre en cours de préparation ou d'exécution. L'intéressé dépendrait directement du Conseil fédéral et non pas de l'un des chefs de département; l'arbitre, en effet, dans des conflits de l'ordre de ceux auxquels le délégué n'échappera pas (ordres d'urgence et "cantonal" surtout) ne saurait être qu'un collègue où les contingences ne jouent pas, de loin, au même degré qu'à l'intérieur d'un département. Le délégué pourrait être soit un fonctionnaire de rang supérieur, pourvu de larges compétences, soit une personnalité plus ou moins spécialisée choisie dans les milieux de l'industrie privée. Il serait utile, aujourd'hui déjà, ne fût-ce que pour réduire au minimum les risques de ces dépassements de crédit dont on eut -- il n'y a pas si longtemps -- de trop regrettables exemples.

Quelles seraient les répercussions administratives probables d'une nouvelle organisation du Conseil fédéral? Il est bien difficile de les chiffrer; nous l'avons dit déjà dans un chapitre précédent. A notre point de vue, et pour que la réforme envisagée allège vraiment la tâche des conseillers fédéraux, ce seraient des personnes de haute qualité, en pleine force de l'âge, dont elle exigerait l'engagement. Se décharger, c'est faire confiance à quelqu'un, avoir la certitude qu'il agira dans l'intention de son chef, en tenant compte -- dans un pays organisé comme le nôtre -- des impondérables de la négociation et de la décision. Les fonctionnaires de rang moyen ou inférieur sont en nombre suffisant pour faire face à des tâches dont beaucoup ne se sont pas aggravées; les tâches nouvelles ne pourront être remplies, il va de soi, que si des techniciens - et non des gratte-papier - sont mis au travail en nombre adéquat aux besoins vrais.

VARIANTES

=====

Au nombre des variantes possibles, on nous permettra de citer celles qui nous paraissent conformes aux grandes lignes qui devraient présider, à futur, à la répartition des compétences entre les divers départements.

Il serait possible de grouper en un seul les départements du Travail, de la Prévoyance sociale et de l'hygiène publique, les quatre derniers mots pouvant être retranchés de la "raison sociale" du nouveau dicastère. Bien équilibré, point trop lourd, pareil département nous apparaît fort bien centré et largement suffisant pour occuper en plein un magistrat actif.

Nous rétablirons alors le département des Travaux publics comprenant la planification, l'élaboration, le subventionnement, l'exécution, les contrôles et surveillances du domaine et à charge de la Confédération. On allégerait ainsi le département de l'Energie, des Transports et communications d'une part très appréciable des compétences trop abondantes dont nous l'avons doté (réseau routier, voies navigables, inspection des travaux publics, correction de torrents et rivières, aérodromes, travaux contre les avalanches, constructions à l'usage de la radio-télévision, etc.). Afin d'assurer une liaison qui s'impose entre les départements des Travaux publics, de l'Energie, des Transports et communications -- qui resterait compétent en matière de travaux concernant les P.T.T. et les C.F.F. -- Militaire -- qui resterait maître des ouvrages qui le concernent -- Economie publique -- Améliorations foncières et travaux divers en montagne -- , le délégué dont nous parlons plus haut resterait indispensable; un technicien, informé des besoins nationaux, internationaux et cantonaux entrant seul en ligne de compte, nous ne voyons guère la possibilité de joindre la fonction nouvelle à celle de délégué à la défense économique du pays.

L'attribution du Tourisme, complexe aux aspects multiples, présente certaines difficultés. Le département de l'Energie, des Transports et Communications étant suffisamment doté et centré dans la composition prévue, restent Intérieur, Finances et Douanes, Economie publique, trois départements dont les affinités avec le sujet, envisagé sous des angles divers, sont certaines; le tourisme ne serait déplacé dans aucun d'entre eux: c'est donc là une question d'appréciation que le Conseil fédéral est en mesure de liquider en tenant compte de l'équilibre-travail et de l'axe principal de chacun des dicastères entrant en ligne de compte.

Si nous avons à choisir, nous préférons la variante: "Travail-Prévoyance sociale" et "Travaux publics" à "Prévoyance sociale" et "Travail", sans dicastère spécial des "Travaux publics"; l'équilibre serait meilleur; le "centrage" des départements n'en souffrirait aucunement.

On peut se demander enfin si quelque service de "public relations" ne devrait pas être assumé par la Chancellerie fédérale? Il aurait notamment à sa charge l'ensemble des relations avec la presse, non seulement politique, mais professionnelle, la seconde - dont le poids sur l'opinion publique va croissant -- ayant été relativement négligée depuis toujours.. Des informations sur les conférences qui se tiennent en grand nombre au Palais fédéral, sur les plus importantes d'entre elles en tout cas, éclaireraient mieux le souverain que tels comptes rendus fragmentaires et unilatéraux arrachés par des journalistes entreprenants à l'un ou l'autre des participants; des comptes rendus où dominant souvent des détails "pittoresques", le principal restant dans une ombre dense. Il est clair qu'un homme du métier devrait être adjoint à la Chancellerie fédérale et subordonné directement au Chancelier. La solution récemment admise par le Conseil fédéral en matière de presse paraît de l'ordre transitoire et peu propre à améliorer au fond le "système" d'information en vigueur à Berne.

Le futur préposé à la bonne marche du service des "public relations" pourrait devenir, s'il était de qualité, le conseiller des départements; il n'interviendrait pas, en principe, dans les campagnes préscrutinales, sauf si le Conseil fédéral jugeait opportunes et nécessaires telles mises au point sur ses intentions et les objectifs généraux poursuivis par lui. La réserve de l'Exécutif dans le domaine des opinions personnelles et l'absence de toute pression officielle avant les votations restent des règles d'or.

Enfin, le même service pourrait à titre d'occupation mineure aiguiller sur la bonne voie les nombreux particuliers qui ignorent tout des labyrinthes du Palais et font le tour des ailes avant d'aborder en terre promise le bureau qui les intéresse. D'autres tâches, peut-être lui seraient encore attribuées; le cas mérite examen sérieux.

Nous avons parlé, à plusieurs reprises, des incroyables retards apportés à l'adaptation de l'administration fédérale et de la structure du Conseil fédéral à des temps nouveaux. Nous ne mettons pas un instant en cause nos prédécesseurs d'il y a quinze, vingt, trente ans ou davantage, dont nous connaissons ou devinons le labeur. Ces retards constituent, nous semble-t-il, la preuve la plus évidente de l'impossibilité où s'est trouvé -- et où se trouve encore -- l'Exécutif de s'atteler à une tâche administrative de longue durée, hérissée d'obstacles de toute nature, et qui n'est attribuée en propre à aucun département. On ne voit pas lequel d'entre eux pourrait prendre l'initiative des opérations de revision totale. La Chancellerie fédérale ferait oeuvre particulièrement utile et urgente en se mettant sans délai aux travaux préliminaires.

PAS DE REPARTITION "SCIENTIFIQUE"

=====

Nous précisons une dernière fois que le système des revisions par petits paquets, où les personnes, le moment et l'op-

portunité sont maîtres, est le plus fâcheux qui se puisse concevoir. En ce qui concerne la structure du Conseil fédéral, l'expérience a été faite et ce fut un échec. On ne parviendra à "normaliser" la situation des membres du gouvernement qu'en procédant à la revision totale de normes et de méthodes anachroniques et archaïques qui n'ont survécu que dans le compartiment vital de l'exercice du pouvoir fédéral. Nous répétons aussi que nous avons renoncé d'emblée à nous mettre à l'abri d'un paravent "scientifique"; nous n'entendons pas par là contester la valeur de cette couverture; nous prétendons, pour les avoir vécus, que les actes d'un gouvernement sont rarement conformes, et ne peuvent ni ne doivent l'être, aux règles strictes d'une logique construite dans l'azur, d'où les hommes sont absents, ces actes restant méthodiques au sens le plus général du terme, en cela qu'ils ne peuvent pas ignorer qu'ils doivent "faire la part" du souverain, de l'Assemblée fédérale, des cantons, des tendances politiques et sociales, des possibilités économiques et financières, de l'état des mœurs et, enfin et surtout, de leur conformité aux lignes générales qu'entend suivre l'Exécutif dans les divers domaines de son activité.

Avant de passer aux conclusions générales, nous précisons que nous avons procédé, auprès des cantons, à une enquête dont les résultats se sont révélés fort intéressants; nous donnerons en annexe l'essentiel des constatations que nous avons pu faire sur la répartition, fixe ou variable, des compétences de chacun des départements ou directions cantonales.

CONCLUSIONS

=====

- I) Les délégations très larges de compétences du Conseil fédéral à chacun des départements ont sans doute fotentement allégé les charges du Collège. Deux séances par semaine -- dont la durée, variable selon le tempérament du Président, n'ex-

cède pas des limites normales -- suffisent en règle générale à la liquidation des affaires courantes. Le Conseil fédéral consacrait en revanche -- nous ignorons si la situation s'est modifiée dès lors -- assez peu de temps aux tendances générales de la politique suisse et aux grands problèmes internationaux, ces derniers étant moins nombreux, il est vrai, il y a dix ans qu'aujourd'hui. L'intérêt moyen que l'on portait, à mon époque, aux questions de haute portée, aux discussions de principe, était affaire de personnes, peut-être, et de tempéraments, mais aussi pour la plus grande part, résultat du poids trop lourd des occupations quotidiennes et donc d'une fatigue difficilement conciliable avec un effort soutenu d'imagination portant sur des objets hors cadre départemental, assez éloignés de ceux d'intérêt immédiat.

- II) Le Conseil fédéral pourrait être libéré plus complètement des détails par l'institution d'un tribunal administratif qui lui éviterait, à peu près à chaque séance, le passage en revue de décisions sur recours concernant des objets souvent indignes de l'attention de l'Exécutif fédéral. Un tribunal administratif, dont il est question depuis des décennies, rassurerait enfin le justiciable qui, pas toujours à tort, se pose des questions sur la procédure admise pour l'examen de son recours.

Des mesures internes (co-rapports, c'est-à-dire collaboration plus étroite et simplifiée en matière d'études et de propositions auxquelles plusieurs départements sont intéressés, création de nouveaux postes de délégués, etc.) sont de la seule compétence de l'Exécutif, qui pourrait s'y intéresser de plus près et trouver des solutions pratiques.

- III) La gravité de la situation découle du fait que ce sont moins les occupations du Collège que celles de chacun des conseillers fédéraux qui sont responsables d'une situation que l'on peut dire inquiétante, pour l'un et surtout pour les autres. Des chefs de département chargés à refus ne disposent plus du temps, ni de la liberté d'esprit indispensables pour "sortir" de leurs affaires et s'inquiéter véritablement de celles de

leurs collègues qui sont, en fin de compte, les affaires communes. Les cas les plus compliqués, les plus redoutables aussi (zone de libre-échange, nouvelle formule de l'O.E.C.E. européenne et intégration, etc.), difficilement accessibles à des non-initiés, exigeraient pour être compris jusque dans leurs incidences accessoires, des loisirs qui sont refusés à la grande majorité des membres du gouvernement. Le risque existe de décisions prises de confiance et basées trop exclusivement sur les arguments du ou des chefs de département considérés comme spécialistes. Le risque peut être pris en charge aussi longtemps que les membres de l'Exécutif sont des hommes de forte culture générale, étrangers à l'improvisation et peu disposés à céder aux injonctions des groupements professionnels (économiques), de la presse et du public. Si quelque jour il n'en était plus ainsi, les "décisions de confiance" pourraient réserver des surprises. L'état de mobilisation constante des conseillers fédéraux est dommageable à la fois à eux-mêmes, au Collège et au pays.

IV) Il est dans l'existence des magistrats dont nous parlons beaucoup de "détails" qui occupent le grand public: festivités nationales, foires d'échantillons, inaugurations, réceptions, etc. Pour les raisons que nous avons dites, ces "détails" ne sauraient être éliminés d'un trait de plume; ils sont l'occasion, pour des hommes souvent isolés et bloqués dans leur forteresse administrative, de maintenir les contacts humains qu'exige l'esprit de la démocratie suisse. Peut-être ne serait-il pas impossible de répartir plus équitablement le poids des allocutions de circonstance et, parfois, de réduire la fréquence des figurations. Mais c'est là affaire d'appréciation de cas en cas, la décision dépendant d'impondérables contre lesquels on ne saurait aller (canton d'origine, etc.)

V) L'Assemblée fédérale, très exigeante à l'endroit du Conseil fédéral et des chefs de département -- qui passent bon an mal an, trois mois au moins à faire la navette entre leur bureau, le lieu des séances des commissions et les salles où siègent le Conseil national et le Conseil des Etats -- n'admettrait probable-

ment pas, pour l'heure, la présence à la tribune et dans les commissions d'un remplaçant du chef de département compétent (haut fonctionnaire ou "sous-secrétaire d'Etat"). Des simplifications paraissent cependant possibles dans les rapports Conseil fédéral - Assemblée fédérale; il ne convient toutefois pas d'attendre des miracles des négociations directes que le premier pourrait envisager avec la seconde (fixation du lieu des séances des commissions souvent aux extrémités du pays, procédure en cas de divergences où les commissions multiplient leurs séances, etc.). L'une des armes les plus efficaces contre la pluie de motions, de postulats et d'interpellations qui s'abat, en particulier, sur le pupitre du Président du Conseil national à la fin de chaque session -- et dont beaucoup concernent des objets occasionnels -- serait la fixation d'une durée de prescription plus brève que celle d'aujourd'hui. Un an après leur dépôt, toutes ces manifestations des curiosités ou des inquiétudes parlementaires -- responsables d'un gros surcroît de travail pour les services et pour le chef d'un département -- disparaîtraient automatiquement de la fameuse liste des objets en discussion, sauf peut-être les assez rares postulats et motions d'un intérêt durable, au sujet desquels une entente interviendrait entre le Conseil fédéral et le Conseil intéressé.

Il faut remarquer, pour le reste, que l'absence d'un conseiller fédéral aux débats de l'une ou l'autre commission constituerait à peine un allègement; elle exigerait de l'intéressé, s'il veut faire figure honorable devant les Chambres, la préparation ultérieure d'un dossier auquel manquerait l'essentiel, soit la position vraie des commissaires et l'attitude des partis. Un procès-verbal ne remplace jamais un contact.

VI) L'époque que nous vivons a eu déjà et aura encore cette conséquence -- si tous les signes ne trompent pas -- d'alourdir de plus en plus l'appareil de l'Etat et, avec lui, l'ampleur et la variété des tâches concernant le Conseil fédéral. L'augmentation à neuf de l'effectif du gouvernement est non seulement indispensable, elle apparaît urgente. Sans le moins du

monde nous permettre une suggestion mort-née, on peut se demander si, sans dépasser les réalités auxquelles il s'agit de faire face, un Exécutif de onze membres ne permettrait pas, seul, de procéder à un assainissement plus profond, à une répartition des compétences vraiment centrée pour tous les départements sur un complexe principal.

Les tâches nouvelles des ordres national et international que propose le passage d'Etat agricole à celui de pays industriel, la marche rapide vers ce que l'on pourrait appeler les "grands ensembles" et l'avance foudroyante de la technique ont accumulé dès le début de ce siècle des compléments et des suppléments tels de travail sur les bureaux des membres de l'Exécutif et du Collège lui-même qu'un Exécutif de onze membres serait aisément justifiable. La structure du Conseil fédéral n'a pas varié depuis 1848. Exemple de stabilité ou modèle d'inadaptation? L'augmentation désirable ne présente pas que des avantages; les risques, mineurs à notre avis, qu'elle comporte, ne sont pas comparables aux périls qu'entraîne, à la longue, une situation figée en flagrante opposition avec des réalités de première grandeur.

Les neuf départements seraient les suivants: Politique, Finances et Douanes, Militaire, Justice et Police, Prévoyance sociale et Hygiène publique, Travail, Economie publique, Energie, Transports et Communications, Intérieur.

³
Un département des Travaux publics, nécessaire à notre point de vue, est réalisable dans le cadre de la variante que nous avons esquissée. Le onzième département, si l'on maintenait "Travail" et "Travaux Publics" pourrait être celui du ⁴ Tourisme, de la jeunesse, des sports et des loisirs (sous toutes réserves d'examen ultérieur).

VII) On ne saurait redresser la situation que nous avons analysée tout au long de cette étude par une sorte de restitution aux cantons de partie des compétences fédérales, qu'ils ont le plus souvent volontairement abandonnées ou qu'ils n'ont pas su défendre. On ne disperse plus, sans les condamner, des institu-

tions qui ne sauraient se développer que sur la base de ressources énormes; nous pensons en particulier à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité. Les cantons se rendent fort bien compte des exigences économiques, sociales et financières valables pour notre pays comme pour les autres; nous avons eu l'occasion de connaître les gouvernements de la plupart d'entre eux; nous ne nous souvenons pas d'un seul cas où l'on nous aurait présenté d'autres demandes que d'interventions partant de Berne. S'il était concevable, le retour aux cantons de quelques-uns des attributs perdus de leur ancienne "souveraineté" constituerait une épreuve périlleuse pour les régions essentiellement montagnardes et agricoles à possibilités réduites de développement industriel.

VIII) L'allègement réel naîtra essentiellement -- c'est la carte forcée -- d'une extension des délégations de compétences autant du Conseil fédéral aux départements que de chacun d'eux à ses collaborateurs immédiats, ces derniers étant seuls responsables de la mission à eux confiée, à l'exclusion de ceux de leurs sous-ordres auxquels ils pourraient "faire suivre" certaine affaires, étant bien entendu que, vis à vis du souverain, du Législatif et du Conseil fédéral, les responsabilités entières restent attachées à la personne du chef du département. Il serait inconcevable que le conseiller fédéral abdique devant un collaborateur quelconque, si qualifié soit-il.

Les délégations de compétences, dont nous ne cachons pas les risques -- nous les avons exposés longuement dans un chapitre précédent -- sont régies aujourd'hui par un arrêté du Conseil fédéral du 17 novembre 1914 qui énumère, de façon exhaustive semble-t-il, le détail des compétences accordées aux départements et aux services qui en dépendent de régler eux-mêmes certaines affaires. De 1914 à 1961, soit à peu près un demi-siècle, il a coulé beaucoup d'eau sous les ponts et les délégations prévues par l'arrêté rappelé ci-haut ont certainement subi, dans la réalité des comportements administratifs, des révisions et des adjonctions nombreuses; il n'en

reste pas moins que les délégations, horizontales et verticales continuent, "en principe", à dépendre d'un acte vieux de deux générations et qui ne tient aucun compte des bouleversements - le mot n'est pas trop fort - à qui le premier conflit mondial semble avoir donné le branle. Matières nouvelles, inventions et découvertes extraordinaires en chaîne, développements imprévus dans tous les compartiments de l'activité des hommes, tendances économiques et sociales renversées, rien ni personne n'a pu ébranler un arrêté dont la succession devrait, depuis longtemps, être ouverte et liquidée. Cet arrêté, que l'on nous pardonne l'irrévérencieuse comparaison, est un peu comme une termitière dressant son cône désespéré dans la région de la plaine du Rhône, ou quelque part dans le Seeland. Louable tradition sans doute que celle de la stabilité, à l'expresse condition qu'elle ne se place pas au travers des adaptations indispensables.

En première urgence, afin d'éviter que les délégations de compétences ne deviennent fouillis et matière à confusion, il conviendrait de mettre sur pied un texte d'arrêté (du Conseil fédéral plutôt que fédéral) qui discipline la matière, en fixe le sens, les conditions et les limites générales (délégations du Conseil fédéral aux départements et des départements à leur services). Il nous paraît qu'une longue énumération des cas où la délégation est possible serait avantageusement remplacée par une formule générale; les événements vont d'un pas si rapide, les points de vue et les institutions sont sujets à revisions si fréquentes, le neuf tient une place si envahissante dans l'existence des individus, des communautés et des peuples, que le maintien du système de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 novembre 1914 risquerait fort de ne pas permettre les adaptations successives à des circonstances modifiées. Nous ne nous faisons pas d'illusions sur l'accueil assez froid que l'Assemblée fédérale réserverait vraisemblablement à pareille formule dont elle craindrait l'usage qu'en pourrait faire l'Exécutif. Survivance de 1848, peur d'être dépossédée de partie de son droit au contrôle de l'activité gouvernementale? Peu importe. Nous nous plaçons avant tout au point de vue de l'Exécutif.

Nous irons encore plus loin. La question se pose de ce que l'on pourrait appeler une décentralisation par départements des délégations de compétences dans le sens de ce que nous avons précisé ci-haut. Ne devrait-on pas laisser à chacun des membres de l'Exécutif le soin de procéder dans son dicastère comme il l'entend. La suggestion est peut-être audacieuse, mais elle nous paraît répondre mieux que toute autre aux besoins de structures départementales diverses, à la présence à la tête des départements, de personnalités dont la formation, les antécédents, le tempérament et la méthode de travail divergent fortement. La responsabilité de chacun restant pleinement engagée, des abus ou des prises de risques excessifs devant rester cas exceptionnels, pareille décentralisation -- freinée, nous le répétons, par un texte général et par les bornes qu'il fixerait -- constituerait sans aucun doute une thérapeutique d'efficacité profonde et durable.

Avec les risques que comporterait pareille "individualisation" pour le système collégial - sous réserve du remplacement de celui-ci par "autre chose, que l'on ne voit pas (page 33) - et les risques aussi de bouleversement fréquent de la structure interne des Départements, chacun de leurs chefs successifs entendant organiser le travail à sa manière, différente de celle des autres. On pourrait, toutefois, prendre en charge les inconvénients possibles s'ils contribuaient à créer le cadre et l'ambiance propres à donner un maximum d'efficacité à la pensée et au travail des membres de l'Exécutif.

Quant aux délégués chargés de missions officielles de plus ou moins longue durée -- et qui continueraient à être choisis dans les milieux de l'économie privée ou de l'enseignement supérieur --, il suffirait, à notre point de vue, que leur statut soit fixé de cas en cas, les tâches qui leur seront dévolues pouvant différer du tout au tout. Les contours de la qualité de délégué seraient éventuellement tracés de façon sommaire dans un texte très bref (arrêté du Conseil fédéral). Nous partons du point de vue que les délégués seraient à la nomination du Conseil fédéral et subordonnés

directement soit au Collège, soit à l'un des chefs de département. Toute communication à l'Assemblée fédérale serait, en principe, exclue; elle ne pourrait avoir en effet qu'un résultat, hautement indésirable, soit celui de retarder la mise en oeuvre par l'Exécutif, en temps opportun, des personnes et des moyens propres à faire face à des besoins pressants.

Définir, fixer des grandes lignes, concéder au gouvernement et à chacun des départements si possible la plus large autonomie dans le domaine des délégations de compétences de toute nature, telles nous paraissent être les conditions fondamentales du plein rendement de l'un des seuls ordres de mesures (avec le renforcement du nombre des conseillers fédéraux) dont on puisse espérer en ce moment l'allègement suffisant du faix trop lourd que portent le gouvernement et chacun de ceux qui le composent.

IX) Le système esquissé ci-haut sous chiffre V implique la faculté, pour le Conseil fédéral, d'engager en tout temps les "délégués" auxquels il entend confier des tâches spéciales ou nées d'hier; la souplesse, des possibilités d'adaptation rapide à des situations imprévues doivent être introduites dans le corps de textes sclérosés et dans l'arsenal du pouvoir responsable. En dehors de là, on ne pourrait que prolonger un état de droit et de fait dépassé depuis près de cinquante ans. Cette faculté implique moins d'étroit formalisme en matière de traitements. L'administration et le pays doivent se faire à cette idée que l'on ne recrute pas -- en vue de missions spéciales et temporaires -- des personnalités de valeur en les assimilant aux catégories moyennes ou même supérieures de traitement. Il y aurait donc intérêt à réserver, dans la loi y relative, non pas les hors-classes, qui existent déjà sous deux espèces si nous nous souvenons bien, mais le cas des "délégués" non fonctionnaires, qui restent tels pendant la durée de leur séjour à Berne et pour la rémunération desquels l'Exécutif aurait le droit de s'éloigner délibérément des normes valables pour les fonctionnaires. Ce serait là un complément non négligeable au système que nous suggérons ci-dessus.

- X) Les délégations du Conseil fédéral chargées de l'étude préalable de certains problèmes ne constituent pas un allègement matériel pour ceux des chefs de département qui en font partie (en général trois). Sans être fréquentes, les séances qu'elles tiennent ne sont pas rares et prennent du temps. L'incontestable avantage de ces délégations est qu'elles permettent l'examen en commun de préoccupations, de projets et de propositions portant sur des questions importantes dont, à leur défaut, les conseillers fédéraux intéressés n'auraient guère eu l'occasion de s'entretenir à fond. C'est toujours un réconfort de savoir que tel complexe a sûrement été fouillé et considéré sous tous ses aspects. Et le réconfort n'est jamais superflu, même pour un membre du gouvernement.
- XI) L'arrêté fédéral concernant l'organisation et le mode de procéder du Conseil fédéral du 21 août 1878 -- qui, à ses articles 19 et 20 maintenait encore, assez rigide, le principe de la collégialité --, disposait à son article 30 que "le Conseil fédéral est autorisé à modifier exceptionnellement l'organisation qui précède, pour certaines affaires ou catégories d'affaires. Ces modifications seront portées à la connaissance de l'Assemblée fédérale". Si notre mémoire est fidèle, cette disposition a été reprise par les actes ultérieurs réglant la même matière. Aujourd'hui donc, l'Exécutif a la faculté de modifier les cas de délégation de compétences à chacun des sept départements, d'en augmenter le nombre et la nature. Mais il est incompétent pour opérer tel transfert, de bureau ou d'office d'un dicastère à un autre. Nous pensons que c'est là une lacune et que la rigidité des structures départementales -- à quelques changements notables près -- devrait faire place à plus de souplesse. Nous l'avons dit déjà: des circonstances extraordinaires peuvent charger un chef de département de tâches supplémentaires "politiquement" fort délicates et fort accaparantes (toutes mesures de rationnement alimentaire ou en matières premières et de contrôle des prix, toutes restrictions aux horaires des chemins de fer et

aux livraisons d'énergie électrique, par exemple). Or, ces tâches jusqu'aujourd'hui ont été confiées -- de par la nature des choses et l'interdépendance des matières -- aux départements les plus lourds, ceux où il suffit d'une légère surcharge pour que soit frôlé l'insupportable. Des allègements compensateurs s'avéraient et s'avèrent difficiles et longs, l'assentiment de l'Assemblée fédérale étant requis pour de pareils transferts. Il ne saurait s'agir, en l'espèce, de bouleverser par plaisir, sans de solides motifs, la composition des départements. Exceptionnellement toutefois, le Conseil fédéral devrait être seul maître de "passer" provisoirement l'un quelconque de ces bureaux et offices dont l'incorporation a souvent varié de 1948 à nos jours (statistique, hygiène publique, etc.) ou quelque tâche spéciale détachable sans dommage d'un complexe "départemental", d'un dicastère à l'autre. Les cas de transferts seront d'autant plus rares que les départements auront été augmentés en nombre, donc allégés.

Le désaccord de l'Assemblée fédérale ou son hostilité aux décisions prises par le Conseil fédéral pourrait toujours prendre la forme de l'interpellation, du postulat ou de la motion. Le Législatif ne serait donc pas désarmé.

Nous renvoyons sur ce point IX à l'annexe jointe, où l'on trouvera des précisions qui nous paraissent intéressantes, et qui donnent une idée de la manière dont certains cantons ont résolu la difficulté. Il peut être utile de remonter à la source.

* * *

On peut résumer ces conclusions en les réduisant à quelques grandes lignes: délégations multipliées, mais dans la cohérence d'un système qui reste à construire tant des points de vue juridique que pratique; liberté plus large laissée au Conseil fédéral et surtout aux départements de s'organiser comme ils l'entendent, dans les limites d'un cadre moderne fixé par le gouvernement et en tout temps révisable par lui; enfin, possibilité offerte à l'Exécutif de transferts d'offices, de bureaux

ou de secteurs spéciaux d'un département à un autre, lorsque les circonstances l'exigent et pour une durée limitée. Les allègements de détail, en ce qui concerne les rapports Conseil fédéral-Assemblée fédérale, devraient faire l'objet de négociations entre l'un et l'autre, les problèmes de représentation restant de la seule compétence de l'Exécutif.

L'éventuel emploi des moyens que nous avons indiqués exigera, il va de soi, un remue-ménage général, constitutionnel, légal et réglementaire. Il n'est plus que fort peu de dispositions concernant le Conseil fédéral qui puissent être considérées conformes -- à peu près -- aux exigences de la situation en 1961. On ne saurait, à notre avis, "renvoyer à des temps meilleurs" un examen général de tous les problèmes que soulève l'urgente nécessité, pour le gouvernement suisse, de s'aligner sur les impératifs de la fonction réelle de l'Etat au milieu du XXe siècle et non plus sur ceux qui avaient cours avant le premier conflit mondial. Les "jours meilleurs" sont aujourd'hui plus aléatoires que jamais. A retarder les revisions qui s'imposent, on préparerait une rupture qui peut encore être évitée à la dernière heure. Une entreprise privée aurait déjà payé très cher le décalage indéniable entre des notions et des formules ancestrales de gouvernement d'une part, et les réalités dont il doit s'accommoder et qui dépassent la mesure de sa mobilité d'autre part.

ANNEXE

=====

LA STRUCTURE DES DEPARTEMENTS CANTONAUX

=====

UNE ENQUETE AUPRES DES CANTONS

=====

La possibilité offerte au Conseil fédéral, dans le cadre de textes complètement révisés, de modifier temporairement la répartition des compétences de l'un ou l'autre des départements -- et non pas seulement les "affaires" -- assouplirait un système trop rigide pour tenir compte des imprévus de la vie moderne; elle permettrait aussi de constituer certaines "réserves", en ce sens tout au moins que tel département relativement peu chargé pourrait -- sans contre-indication prohibitive -- prendre, pendant un temps, la direction d'un groupe de problèmes appartenant à un autre département mis trop rudement à contribution par les circonstances. Nous avons pensé qu'il y aurait quelque intérêt à connaître, sur ce point particulier, le comportement des constitutions et lois cantonales. Nous disons notre vive gratitude aux chancelleries des cantons qui ont bien voulu répondre fort gentiment aux questions que nous nous étions permis de leur poser; et cela dans des délais d'une brièveté exemplaire. Il s'agissait de savoir, en somme, si les départements (directions) cantonaux constituaient des entités fixes ou si, au contraire, leur composition pouvait varier.

Canton de St-Gall:

La constitution ne dit rien de la répartition des compétences entre départements. La répartition actuelle est fixée par un "Geschäftsreglement" du 7.XII.1851 promulgué par le Landammann, le Conseil d'Etat et la chancellerie, et qui repose sur une législation déjà ancienne, sur la tradition, et en partie sur les vœux personnels émis à l'époque par les titulaires des différents départements. On considère à St-Gall,

que de fréquentes modifications dans la répartition des compétences seraient contraires à une bonne administration et lourdes pour les finances publiques. Le "Geschäftsreglement" de 1951 n'a subi aucune modification importante jusqu'aujourd'hui.

Il semble que le Landammann, le Conseil d'Etat et la chancellerie pourraient modifier à leur gré l'acte prérappelé, aucune disposition, à notre connaissance, ne soumettant d'éventuelles modifications à la sanction du Grand Conseil.

Canton de Genève:

En vertu des articles 118 et 119 de la constitution, il est de la compétence du Conseil d'Etat de régler la répartition des départements et des services, ainsi que leurs attributions et l'organisation des bureaux. Cette répartition est prévue par un règlement du 28 mars 1956.

La création d'un nouveau service, sa modification ou son transfert d'un département à un autre nécessitent une modification de ce règlement, ce qui ne présente d'ailleurs pas de difficulté.

En fait, il y a eu ces dernières années quelques changements dans la répartition des services, mais ils sont assez rares et, d'une façon générale, le système administratif genevois jouit d'une grande stabilité.

Canton de Zoug:

Les compétences de chacune des directions (départements) sont fixées dans la "Geschäftsordnung für den Regierungsrat", conformément à la constitution; l'acte ci-haut mentionné est de la compétence du Grand Conseil; il prend la forme d'une simple décision de celui-ci.

Conformément à l'art. 4 de la constitution, le Conseil d'Etat est autorisé à modifier ou à compléter provisoirement la répartition opérée par le Législatif des diverses compétences. Ces modifications, semble-t-il, n'exigent pas l'assentiment, la sanction du Grand Conseil. Nous n'avons trouvé aucune disposition sur ce point de procédure.

Canton de Fribourg:

L'organisation administrative comporte 7 directions, subdivisées en départements et services.

La loi organique a expressément prévu que le Conseil d'Etat peut, dans le cadre de ses compétences, organiser ses directions comme il l'entend, selon les nécessités du service et selon les compétences et convenances de ses membres.

Depuis 1848 aucune direction n'a conservé toujours la même organisation, en vertu de ce qui vient d'être dit.

Il n'y a pas de règle fixe quant à l'attribution des services ou institutions: Les Cultes furent longtemps rattachés à la Direction de la Justice; ils dépendent maintenant de l'Instruction publique.

Les Archives étaient un service de la Chancellerie; actuellement, elles relèvent de la Direction de l'Instruction publique.

Pendant une certaine période, la Justice et la Police formaient une seule Direction, avec deux départements.

Ces mutations provenaient des préférences des conseillers, parfois aussi de la nécessité d'étoffer mieux l'une ou l'autre direction.

Ces modifications présentaient des avantages d'ordre administratif et personnel. Elles nécessitaient parfois des déménagements dans les bureaux et des transformations, ainsi que des mutations de personnel.

Canton de Zurich:

Conformément à l'art. 2, alinéa 2, de la loi d'organisation du Conseil d'Etat et de ses directions, l'Exécutif est compétent à la fois pour retrancher "einzelne Geschäftszweige" du cercle des compétences d'une direction et les attribuer à une autre, aussi bien que pour fixer lui-même à quelle direction de nouveaux secteurs doivent être attribués. Le Conseil d'Etat a toujours fait usage de cette faculté. Il s'agissait tantôt de l'attribu-

tion définitive d'une division, d'un service (Abteilung) à une autre direction, mais avant tout de la répartition de tâches nouvelles, fondées sur de nouvelles lois, à une certaine direction. En revanche, il n'existe pas de service qui soit attribué tantôt à un conseiller d'Etat, tantôt à un autre en fonction des personnes composant le Conseil d'Etat.

Canton de Glaris:

Une "landrätliche Verordnung" du 15 juin 1887 fixe les compétences de chacune des directions. La répartition des tâches ne peut être modifiée que par décision du Landrat (législatif). Cependant, l'attribution de certains secteurs administratifs à une autre direction est aussi possible par décision du Conseil d'Etat. C'est ainsi, par exemple, que la surveillance des "téléphériques", qui appartenait autrefois à la direction des constructions (Baudirection) a passé à la direction de l'Agriculture pour cette raison que le subventionnement est affaire de l'office fédéral des améliorations foncières et que des rapports étroits existent entre ces deux administrations. Ce système s'est révélé bon et jamais le désir d'en changer ne fut exprimé.

(On ne voit pas très bien dans quels cas le "Landrat" est compétent et dans quels autres le Conseil d'Etat peut modifier la répartition.)

Canton de Schaffhouse:

La composition et les compétences des directions sont réglées par la loi d'organisation du Conseil d'Etat de 1881. Il n'y a donc aucune possibilité, en dehors de la revision de la loi, d'attribuer l'une ou l'autre des branches de l'administration "nach Belieben" à une autre direction que celle qui est légalement compétente.

Le demi-canton de Nidwald:

ne possède pas de loi d'organisation et ne paraît aucunement en souffrir. La Constitution ne prévoit que six départements et le Conseil d'Etat comprend neuf membres, ce qui fait qu'en plus des départements prévus par la charte en existent trois autres: Com-

munes, Pauvres, Tutelles et impôts. Jusqu'en 1955, année où le nombre des membres de l'Exécutif fut réduit de onze à neuf, il existait même un département des "Poids et Mesures". Les services disponibles qui ne sont pas attribués de manière fixe à un département sont les suivants : les affaires corporatives, les poids et mesures, le contrôle des denrées alimentaires, l'économie de guerre, le contrôle des prix, les affaires concernant les auberges, celles qui intéressent le trafic, l'économie hydraulique et électrique, l'estimation des biens-fonds, les mensurations cadastrales.

En outre, une série d'administrations indépendantes ne sont subordonnées à aucun département; le Conseil d'Etat y est simplement représenté, sans nécessairement présider les Conseils; il s'agit en particulier du fonds pour les dommages élémentaires, du fonds des épizooties, de "l'Anwaltsprüfungswesen", de la formation professionnelle, des bourses (Stipendienwesen), de la banque cantonale, de l'assurance-incendie cantonale, de l'usine électrique cantonale, de l'assurance-invalidité, du registre foncier, de la lutte contre le feu.

Les raisons qui motivent l'attribution des services que nous avons appelés disponibles à l'un des départements plutôt qu'à un autre sont: répartition équitable des charges entre les neuf conseillers d'Etat (ce point de vue est important en cela qu'à une exception près, les membres de l'Exécutif n'exercent à ce titre qu'une activité accessoire); connaissances et expérience personnelles d'un chef de département dans un certain domaine. Enfin, on s'efforce aussi (les membres de l'Exécutif étant honorés selon leur travail effectif, leur temps de présence) de faire en sorte que les honoraires ne varient pas trop d'un conseiller d'Etat à un autre.

Ce système, constate M. le "Landschreiber" ne présente pas d'inconvénients notables, en raison du fait qu'un changement dans la composition des départements n'intervient qu'en cas de changement de titulaire, c'est-à-dire avant tout lors de nouvelles élections. Il est sans importance pour le nouvel élu, qui doit en

tout état de cause "sich einarbeiten", d'être placé à la tête d'un département resté dans la même composition que celle d'avant son arrivée, ou en partie modifiée.

Nous tenons pour le reste à reproduire dans la langue originale la conclusion, fort belle à notre avis, du "Landschreiber" nidwaldien:

"Sie ersehen aus dem vorstehenden, um dies zum Schluss noch zu erwähnen, dass unsere ganze Staatsorganisation ziemlich unverbundlich und variabel ist. In dieser Hinsicht unterscheiden wir uns als kleiner Kanton wesentlich von der Organisation des Bundes und der grossen Kantone, die in der Regel doch eine fest gefügte Organisation aufweisen. Es ist eben auf anderen Gebieten auch so, dass die Kleinen immer etwas improvisieren, von der Hand in den Mund leben, sich nach ihren gegebenen Möglichkeiten einrichten müssen. Dass bei uns nicht alles und jedes reglementiert und schlabonisiert ist, empfinden wir selber nicht als Nachteil, sondern in gewissem Sinne als Bestandteil unserer bürgerlichen Freiheit."

Absence d'organisation sans doute, mais combien noble encore et sonnante par le civisme d'un tout petit peuple qui est gouverné sans loi et sans règlements "trop précis".

Canton de Bâle-Campagne:

La structure des départements est fixe et les services ne sont pas transférables d'une direction à l'autre par décision du Conseil d'Etat.

Canton de Neuchâtel:

Composition et compétences des départements en principe invariables. Il y a lieu cependant de relever quelques exceptions. En effet, le Contrôle des communes a passé de la compétence du département de Justice à celle du département de l'Intérieur. L'Office cantonal des mineurs qui dépendait autrefois du département de Justice, a été attribué au département de l'Instruction publique. Enfin, la Caisse cantonale de compensation est sous le contrôle du département de l'Industrie, alors qu'elle était précédemment sous celui de l'Intérieur.

Ces mutations qui sont intervenues il y a plusieurs années déjà ont été opérées notamment pour décharger des départements trop chargés et pour tenir compte également des intérêts directs que les départements pouvaient avoir avec les services intéressés. (Grand Conseil ou Conseil d'Etat compétent?)

Canton du Valais:

Le nombre et les attributions des départements sont fixés, en vertu de la Constitution cantonale, art. 58, dans un règlement qu'édicte le Conseil d'Etat.

En exécution de l'arrêté du 19 mai 1945, cette matière fait maintenant l'objet d'une décision au début de chaque période administrative.

- a) Les services et l'administration de biens qui n'appartiennent pas, de par leur nature, à un département déterminé, peuvent ainsi faire l'objet de la répartition qui a lieu au début de la période administrative. Tels sont par exemple: l'assistance publique; le service chasse et pêche; le service des forêts; la Caisse cantonale de compensation; l'administration de la maison de santé de Malévoz, etc.
- b) Pour la répartition des charges, le Conseil d'Etat se fonde sur la compétence et les aptitudes personnelles de ses membres et tient compte de l'équilibre à assurer entre les charges des différents départements.
- c) Ce système permet de mieux doser la matière attribuée à chaque département et de prendre en considération les aptitudes, de même que les desiderata personnels des membres du gouvernement. Il comporte l'inconvénient et aussi l'avantage de rompre parfois avec des traditions.

D'autre part, le problème délicat de la répartition se pose au début de chaque période administrative.

Canton des Grisons:

La Constitution précise simplement que le gouvernement est organisé selon le système départemental. Les cinq départements n'y sont pas indiqués, pas plus que certains services ne sont attribués à tel département plutôt qu'à tel autre. Pas de dispositions non plus à l'échelon de la loi. La "raison sociale" des départements et la répartition des matières entre eux sont fixées par la "Geschäftsordnung für den kleinen Rat" (de la compétence du Grand Conseil). Il est vrai que des lois spéciales fixent ou supposent certaines compétences acquises

à certains départements, ainsi par exemple la loi d'impôt en ce qui concerne l'attribution au département des Finances des affaires d'imposition et de l'administration fiscale. C'est toutefois là l'exception. La règle subsiste que le Grand Conseil fixe dans la "Geschäftsordnung", à l'intention du Petit Conseil et dans les ordonnances d'exécution des dites lois spéciales la répartition de diverses compétences.

Le Grand Conseil peut modifier en tout temps la répartition des matières. En fait, celle-ci ne subit que rarement des modifications. Nulle part ne sont mentionnés expressément des services pour lesquels serait prévue une affectation changeante, destinée à égaliser, selon les circonstances, les charges entre les départements. Cela n'exclut pas que le Grand Conseil remanie quelque peu, occasionnellement, la répartition des compétences en tenant compte d'une division équitable du travail entre les membres du Petit Conseil.

Canton de Lucerne:

La répartition des affaires entre les départements est fondée sur une "Geschäftsordnung" du 30 mai 1899; jusqu'en 1958, le Grand Conseil votait lui-même l'ordonnance concernant le Conseil d'Etat (die Geschäftsordnung des Regierungsrates). Lors de la révision partielle de la Constitution, le 4 octobre 1958, une disposition nouvelle fut admise qui donnait pouvoir au Conseil d'Etat d'établir lui-même "seine Geschäftsordnung"; celle-ci devait être approuvée par le Législatif. A l'heure actuelle, l'ordonnance de 1899 est encore en vigueur et il s'écoulera un temps probablement assez long avant qu'elle soit remplacée par une nouvelle. Cet acte respectable (par l'âge) ne renferme aucune disposition selon laquelle le Conseil d'Etat aurait la faculté de modifier lui-même la répartition des affaires entre les départements. Malgré cette situation, l'Exécutif lucernois a procédé, au cours des dernières décennies, à une série de mutations sans demander l'avis du Grand Conseil. Fondé sur la pratique incontestée de dizaines d'années, nous pouvons dire que le gouvernement de Lucerne ne comprend

aucun département dont la composition et les compétences seraient quasi immuables.

Lorsque le Conseil d'Etat, selon les besoins et selon son appréciation, sans en référer au Grand Conseil, attribue de nouvelles activités à tel ou tel département ou transfère certains services d'un dicastère à un autre, on doit bien constater qu'il s'agit là de pure pratique qui ne repose sur aucune base juridique. Le texte de 1899 est considéré depuis longtemps, par le Législatif lui-même, dépassé et inadapté aux circonstances actuelles; ce qui a pour conséquence que le dit Grand Conseil n'a jamais fait de réserve d'aucune sorte à l'encontre de la pratique du Conseil d'Etat.

C'est ainsi que l'Hôpital cantonal a passé du département militaire et de police en 1930 au département des constructions (Baudepartement), pour revenir ensuite au premier en 1944 et rejoindre le second en 1953. Les vœux personnels des chefs de département ou ceux de partis politiques sont pris en considération et examinés de près. L'an dernier (1959), le chef du département des Communes se vit attribuer le service sanitaire, rattaché jusqu'alors à Militaire et Police, cela aux fins de décharger ce dernier département. Le dicastère des Communes modifia sa "raison sociale" sans qu'aucune base légale ni réglementaire n'existe qui autorise ce changement. Lorsqu'en 1959 le chef du département de Justice se chargea du département des Finances, l'office social, avec la caisse de compensation A.V.S. et l'A.V.S. passèrent de son ancien département au nouveau.

Il résulte de ces faits que le Législatif lucernois a laissé l'Exécutif entièrement libre de procéder à des transferts et mutations de compétences à l'intérieur des départements, en vertu de motifs et en raison de besoins que le gouvernement est mieux en mesure de connaître et d'apprécier que le Grand Conseil. On peut ainsi dire que la répartition des affaires entre les départements est de la compétence exclusive du Conseil d'Etat, que ce dernier n'est soumis, à ce point de vue-là, à aucune restriction formelle ou matérielle.

L'Exécutif lucernois a fait de bonnes expériences avec ce "système" qui n'a jamais été combattu.

Demi-canton d'Appenzell (Rhodes Extérieures):

Une "Geschäftsordnung" du 28.I.1909 accorde, à son article 28, le droit au Conseil d'Etat aussi bien de transférer certaines compétences d'une direction à une autre que de procéder comme il l'entend à l'attribution de tâches nouvelles. L'exécutif est donc entièrement libre de fixer les tâches des différents dicastères. Il serait toutefois difficile de citer des services administratifs qui soient subordonnés tantôt à une direction, tantôt à une autre. La délimitation du rayon d'action de chacune de ces dernières est donnée, en bonne partie, par l'interdépendance fonctionnelle existant entre les diverses branches de l'administration. L'expérience et les connaissances des membres du gouvernement, des préférences personnelles, la préoccupation de répartir équitablement les charges, le domicile des conseillers d'Etat, ont eu, déjà pour conséquence que certains services administratifs ont passé d'une direction à une autre. De tels transferts ont lieu avant tout lorsqu'une nouvelle répartition fondamentale des affaires est entreprise. (Elections?)

Il y a quelques années, la direction des Finances fut jointe à la direction des Impôts; au même moment, afin d'éviter un poids trop lourd d'obligations à la charge de ce département, l'administration des Assurances (immeubles, dommages causés par les éléments) et la Caisse de compensation A.V.S. furent détachées des Finances-Impôts et attribuées à un autre.

Ce système, très simple, donne satisfaction.

Demi-canton d'Obwald:

Sur la base d'une "Geschäftsordnung" du 16.I.1869, le Conseil d'Etat connaît huit départements, dirigés par sept conseillers d'Etat. Les départements les plus importants, ceux des Travaux publics, de Finances et de Police sont en règle générale confiés sans autre charge accessoire à leurs titulaires. En revanche, d'autres activités sont ajoutées aux obligations proprement dites de quelques-uns des conseillers d'Etat, savoir notam-

ment: la présidence du complexe cantonal de prévoyance et d'assistance (Fürsorgewesen) et de la Caisse cantonale de compensation au chef du département des Tutelles et des Pauvres, la présidence de la Commission cantonale d'apprentissage au chef du département des Finances, celle de la Commission de l'hôpital au département de Police.

La répartition de tâches nouvelles s'opère de cas en cas: en principe, la possibilité existe de réunir deux départements.

La chancellerie d'Obwald ne nous dit malheureusement pas quelles sont les compétences respectives du Législatif et de l'Exécutif en matière de composition des départements.

Canton d'Argovie:

La répartition des affaires entre les départements est fixée par une ordonnance du 19.XII.1921 fondée sur l'article 40 de la constitution. Il y a sept "directions" réparties entre les cinq membres du gouvernement, de telle sorte qu'un conseiller d'Etat peut être chargé de deux "directions". La répartition est fixée par le Conseil d'Etat lui-même au début de chaque législature (Amtsperiode) et pour toute la durée de celle-ci. En cas de changement dans la composition de l'Exécutif en cours de législature, c'est lui qui décide si une nouvelle répartition doit être opérée ou si le nouvel élu prend purement et simplement le département que dirigeait son prédécesseur.

L'ordonnance du 21.XII.59, qui a succédé à celle de 1921, a procédé à une sorte de mise en ordre, de "modernisation" de la répartition des compétences entre les directions, modifications formelles et matérielles que l'ancienne ne définissait plus qu'en termes inadéquats, et de façon lacunaire, l'Etat ayant pris à son compte dès 1921 bon nombre de tâches importantes.

Canton de Thurgovie:

Le "Geschäftsreglement" pour le Conseil d'Etat du 29.I.1948 prévoit à son article 14 l'existence de 15 "départements", dont la responsabilité est assumée par les cinq membres du gouvernement. Le Conseil d'Etat fixe lui-même, sans en référer à qui-

conque la répartition des départements entre les directions. La faculté existe donc de transferts et de mutations pour l'ensemble des secteurs administratifs thurgoviens; en fait, ces transferts ne se produisent que très rarement et dans les départements-limite (Randgebiete) en raison de circonstances personnelles ou autres (répartition équitable des charges, effectif et qualification (Eignung) des fonctionnaires d'un département, interdépendance de deux ou plusieurs départements).

Les possibilités de transferts se sont révélées avantageuses; elles permettent parfois des simplifications de l'appareil administratif et plus de rapidité dans la liquidation des affaires; elles autorisent aussi le groupement de plusieurs départements sous l'autorité d'un véritable "spécialiste" et l'allégement de certains compartiments surchargés. L'inconvénient mineur de ce système est que les recherches dans les archives de l'Etat comportent des difficultés, les pièces concernant un même objet étant classées sous l'étiquette de divers départements et directions.

Ajoutons que le paragraphe 15 du "Geschäftsreglement" ne permet pas qu'un conseiller d'Etat puisse être obligé, contre son gré, de renoncer au département géré par lui jusqu'alors.

Canton de Berne:

L'art. 44, al. 1, de la Constitution cantonale du 14 juin 1893 dispose: "Au Conseil exécutif sont subordonnées, pour l'examen préalable des affaires et l'exécution des ordres qui leur parviennent, les directions entre lesquelles sont réparties les diverses branches de l'administration."

En vertu du décret du 30 août 1898 concernant les Directions du Conseil-exécutif, les divers services administratifs de l'Etat ont été répartis une fois pour toutes entre 16 branches de l'administration appelées Directions. Les seules modifications qui puissent se produire concernent la répartition, par décision du Grand Conseil, des 16 Directions entre les

9 membres du Conseil-exécutif. C'est ainsi que la Direction des affaires militaires, qui était attribuée jusqu'en 1959 au Directeur des Finances, a été lors du départ de ce dernier, confiée au Directeur de l'instruction publique.

Il n'arrive pas qu'un service administratif soit attribué tantôt à une Direction, tantôt à une autre. L'art. 3^{a)} du décret de 1898 ne traite que de modifications temporaires. Il y a lieu cependant de citer le cas de l'ordonnance du 30 juin 1939 concernant la réclame extérieure et sur la voie publique, dont l'application était confiée à l'origine à la Direction des travaux publics. Avec l'expérience, il a été constaté qu'elle concernait plutôt la police de la route, raison pour laquelle le Conseil-exécutif, par arrêté du 23 décembre 1955, en a confié l'application à la Direction de la police. Cette attribution a un caractère définitif.

Demi-canton de Bâle-Ville:

Les attributions de chacun des départements sont fixées définitivement (fest geregelt) et ne sont pas modifiables selon les circonstances; une exception à la règle: la clinique dentaire à l'usage des écoles et sa pareille à destination du public (Volkszahnklinik) ont passé, en 1952, du département de l'Instruction publique à celui de l'hygiène. Ce transfert s'est opéré par décision du Conseil d'Etat, le département de l'Instruction publique ne possédant pas de loi d'organisation (das Erziehungsdepartement kein Organisationsgesetz hat).

Les indications que nous avons reçues ne disent rien de l'acte sur lequel repose l'organisation de l'Exécutif de Bâle-Ville.

- a) L'art. 3 est ainsi rédigé: "Le Conseil exécutif peut, sur la proposition d'un Directeur, le décharger temporairement de quelques-unes des subdivisions de sa Direction et les assigner à un autre Directeur (al. 2 "De même, chaque Directeur peut être chargé par le Conseil exécutif d'un mandat pour des affaires en dehors de ses attributions directoriales, pour le cas où la Direction à laquelle elles ressortissent ne pourrait s'en occuper elle-même." (temporaire aussi?)

Canton de Schwyz.

Les paragraphes 7-13 de la "Geschäftsordnung" du 28.I.1904 concernant le Conseil d'Etat répartissent les affaires entre sept départements. Selon le paragraphe 3, des secteurs de l'administration peuvent être enlevés à un département et attribués à un autre. En vertu du paragraphe 14, le Conseil d'Etat a pouvoir de modifier la répartition des affaires; il fait en général usage de ce droit au début d'une législature.

Lors de la répartition, on tient compte de motifs personnels et de besoins d'ordre matériel (personnelle und sachliche Bedürfnisse). Pour la législature en cours, les transferts suivants ont été effectués: l'assistance: d'Instruction publique à Intérieur; les forêts, d'Intérieur à Economie publique; la formation professionnelle agricole, d'Instruction publique à Economie publique; les tutelles, d'Instruction publique à Justice.

Canton de Soleure:

Ce canton connaît quatorze "Départements" répartis entre cinq Directions. En l'absence de toute disposition constitutionnelle ou légale, le Conseil d'Etat est libre de répartir les départements et les tâches nouvelles. Le critère de la répartition est, dans les deux cas, celui de la nature (et de l'analogie) des affaires (sachliche Gesichtspunkte).

Il est rare, toutefois, que des transferts soient opérés; M. le Chancelier n'en connaît aucun depuis 1936, date de son entrée en fonction.

Canton du Tessin:

L'arrêté législatif du 25 juin 1928 concernant la compétence du Conseil d'Etat d'édicter son propre règlement établit, à l'art. 2, que le Conseil d'Etat fixe le nombre des départements et peut les réunir ou les répartir autrement par un arrêté exécutif.

Le Conseil d'Etat, se fondant sur la dite disposition, a modifié la précédente répartition par arrêté exécutif du 17 février 1959.

Les départements étaient, avant cette date, ainsi désignés: Intérieur, Travail, Industrie et Commerce, Justice, Police, Militaire, Instruction publique, Agriculture, Constructions, Finances, Contrôle.

Ils le sont aujourd'hui de la manière suivante:

Intérieur, Oeuvres sociales, Justice, Police, Militaire, Instruction publique, Economie publique, Constructions, Finances, Contrôle

répartis entre 5 Directions, chacune ayant à sa tête un conseiller d'Etat. Voici la répartition actuelle:

- 1) Finances et Instruction publique
- 2) Oeuvres sociales
- 3) Intérieur et Economie publique
- 4) Justice; Police et Contrôle
- 5) Constructions; Militaire.

Les raisons de ces modifications doivent être attribuées au fait qu'on a voulu réunir en un seul département, d'une part, tous les bureaux qui sont en rapport avec les nécessités de la protection sociale et, d'autre part, tous ceux qui ont des compétences dans le secteur de l'économie cantonale.

Je crois pouvoir affirmer, personnellement, conclut M. le Chancelier, que les modifications mentionnées ont eu des avantages notables, puisqu'elles sont destinées à unifier les compétences des départements dans des secteurs déterminés de la vie administrative.

Canton de Vaud:

Le nombre et la composition des départements restent fixes; l'art. 38 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat du 10 novembre 1920 prévoit sept dicastères. Nous n'avons trouvé aucun texte donnant au Conseil d'Etat la faculté de procéder seul à une "revision partielle" de la répartition des compétences entre les départements.

Canton d'Uri:

La Constitution et la loi fixent elles-mêmes la structure du Conseil d'Etat et la répartition des compétences à chacune des Directions. De l'absence de toute indication quelconque dans le "Règlement pour le Conseil d'Etat" du 11 mars 1890, on peut admettre que des changements dans l'attribution des diverses

"sections" de l'administration cantonale ne peuvent intervenir que par la voie du Landrath, auteur du règlement précité.

* * *

Cette analyse sommaire, dont nous ne saurions tirer des conclusions valables en tout pour la réorganisation du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, permet au moins de constater quelle abondance de solutions règne encore en matière d'adaptation de l'Exécutif et de ses départements (Directions) aux circonstances les plus diverses. Entre les petits cantons, qui ont conservé leur caractère de communautés rurales, où les magistrats ne le sont souvent qu'accessoirement et pour l'honneur, et les cantons aux industries puissantes, "socialement" en tête, subsistent des impondérables dont les textes fondamentaux continuent à réfléchir les traits les plus marqués; une organisation très simple, très coutumière est consolidée dans les premiers par un attachement profond à la liberté et par le respect que le souverain porte à des institutions moins riches de paragraphes que d'esprit. Qui donc songera un jour, pendant qu'il en est encore temps, à fixer les traits des cantons que l'uniformité menace?

TABLE DES MATIERES

=====

Un problème actuel	1
Considérations liminaires	2
Questions diverses hors étude: L'élection du Conseil fédéral par le peuple	4
Département politique et Présidence de la Confédération	7
Autres problèmes	11
Le nombre des conseillers fédéraux	13
L'avis du Conseil fédéral.	18
Les arguments des adversaires	26
La situation dans les cantons	30
Dépenses nouvelles. Expansion de la bureaucratie	36
Répartition des sièges entre Alémaniques et Romands	39
Autres arguments	40
Les risques d'une revision constitutionnelle	42
Sept conseillers fédéraux ont suffi jusqu'aujourd'hui	45
Le point de vue des partisans d'un Conseil fédéral de 9 membres	49
Autres motifs.	54
Les moyens d'alléger la tâche du Conseil fédéral et des con- seillers fédéraux	56
Tribunal administratif	59
Les suggestions de l'Office central chargé des questions d'organisation de l'administration	62
Autres moyens d'allègement. Détails	65
Devoirs de représentation	69
Autres moyens d'allègement	71
Collégialité	72
Les délégations de compétences	79
Les sous-secrétaires d'Etat	85
Sous-secrétaires d'Etat et délégués	92
Délégations du Conseil fédéral	97
L'organisation actuelle du Conseil fédéral. L'accumulation des tâches	99
De 1918 à 1940	102
L'évidence	112
Inégalité des charges entre départements	114
Neuf départements	117
Un département présidentiel?	119
Rotation ou permanence?	123
Répartition des compétences par département avec un Conseil fédéral de 9 membres	124
Difficultés et faiblesses	127
Les bases de la répartition	128
Objections	134
Variantes	137
Pas de répartition "scientifique"	139
Conclusions	140
Annexe: La structure des départements cantonaux. Une enquête auprès des cantons	152