Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 7 (1967)

Artikel: Le système gouvernemental suisse comparé à d'autres types de gouvernements

Autor: Dominicé, Christian

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-171132

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

LE SYSTÈME GOUVERNEMENTAL SUISSE COMPARÉ À D'AUTRES TYPES DE GOUVERNEMENTS

par

CHRISTIAN DOMINICÉ

Professeur à l'Université de Genève

I. Introduction

Le système suisse de gouvernement présente, du point de vue structurel, des traits originaux, qui lui valent une place spéciale dans la typologie des institutions politiques. La présente étude voudrait tenter de mettre en lumière quelques-unes des caractéristiques de ce système, tout en faisant allusion, lorsque cela peut présenter de l'intérêt, aux solutions adoptées à l'étranger.

Cette démarche appelle quelques observations liminaires.

Il faut bien préciser tout d'abord que l'analyse est limitée ici au seul organe gouvernemental, dans le sens où l'on entend généralement l'« exécutif », quelle que soit aujourd'hui l'impropriété de ce terme. Lorsque nous parlons de système gouvernemental, nous ne visons donc pas l'ensemble des institutions politiques[1], mais uniquement, pour la Suisse, le Conseil fédéral, étant entendu que d'ailleurs les allusions aux systèmes étrangers ne doivent pas être nécessairement circonscrites à la seule institution qui porte techniquement le nom de Gouvernement, puisque aussi bien celui-ci n'est, dans certains cas, que l'un des éléments d'un Exécutif dualiste [2].

---

[1] On sait que dans la terminologie anglo-américaine, l'on entend par « Government » la discipline qui s'intéresse à l'étude des systèmes politiques nationaux considérés dans leurs aspects constitutionnels, politiques et sociologiques.

[2] Nous pensons au schéma institutionnel propre au régime parlementaire. On notera à ce propos que, dans les constitutions monarchiques, le roi est bien encore, formellement, le chef du Gouvernement. En revanche, dans les constitutions républicaines modernes, quand bien même le président de la République peut être appelé à présider le Conseil des ministres, le Gouvernement, d'une part, la Présidence de la République, d'autre part, sont deux organes distincts; compte tenu, cependant, du fait que, parfois, le chef de l'Etat se voit attribuer, ou joue en fait, un rôle dans la conduite de l'action gouvernementale (Allemagne de Weimar, Cinquième République française), il faut, dans une optique comparative, englober l'ensemble de l'exécutif dans la notion de gouvernement.

On doit, en second lieu, s'interroger sur la pertinence des comparaisons que l'on établit avec d'autres pays. A beaucoup d'égards, comme on le sait, les textes constitutionnels ne donnent qu'un reflet partiel, et parfois très largement inexact, des institutions politiques envisagées dans leur dynamique, dans leurs modes de fonctionnement. Aussi n'y a-t-il pas grand sens à comparer des structures formelles, sinon lorsque simultanément il se révèle qu'elles ont une incidence sur la conduite de l'action politique. En outre, il ne faut pas perdre de vue le fait que lorsque l'on s'intéresse aux aspects fonctionnels des principaux organes étatiques, il est le plus souvent indispensable de s'attacher à une analyse globale des institutions d'un pays, aucune de celles-ci ne pouvant être artificiellement isolée de son contexte; les comparaisons, si elles peuvent être établies de système en système, sont plus fragiles d'institution à institution.

Il importe donc pour nous de vérifier à chaque fois dans quelle mesure les termes de la comparaison sont acceptables. Au surplus, il est bien évident que seules méritent d'être prises en considération pour notre propos les institutions de pays étrangers dans lesquels les règles constitutionnelles fixent à tout le moins le cadre à l'intérieur duquel se développe l'action politique [1].

Compte tenu des observations qui précèdent, il nous paraît utile, en examinant les caractéristiques du système gouvernemental helvétique, de nous demander à chaque fois quelles sont celles de ces caractéristiques qui sont dues à la forme particulière que la Constitution a donnée à notre exécutif, et celles qui résultent, non pas tant de la structure institutionnelle, que d'autres facteurs.

Quelles sont les principales questions qui surgissent ? A notre avis, deux thèmes principaux doivent être abordés successivement, soit la forme et l'organisation du Gouvernement, et le fonctionnement du Gouvernement.

II. La forme et l'organisation du Gouvernement

1. LES TRAITS PROPRES AU TYPE DE GOUVERNEMENT HELVÉTIQUE

Il convient de rappeler brièvement ce qui, quant à la structure institutionnelle, fait du système gouvernemental suisse un type particulier, baptisé généralement système collégial:

[1] La doctrine a reconnu aujourd'hui que la méthode comparative n'est valable qu'à l'intérieur de grandes catégories de régimes politiques. Notre pays appartient à celle des démocraties libérales (qui groupe les pays développés admettant le principe de la pluralité des partis politiques); si, dans ces pays, le jeu politique altère ou ignore souvent le sens de certaines règles constitutionnelles, c'est tout de même à l'intérieur du cadre institutionnel, et en fonction de lui, que les forces politiques exercent leur action. Il n'en va pas de même dans le groupe des régimes autoritaires, où la présence du parti unique réduit les organes constitutionnels au rôle de « courroies de transmission », ni dans celui des pays sous-développés, où, en raison de la nature même des structures sociales, le phénomène du pouvoir peut difficilement être encadré, ou réglementé, par des textes constitutionnels.

a) l'exécutif est constitué par un collège dont tous les membres sont égaux;

b) les membres de ce collège sont élus individuellement, et pour un terme fixe;

c) chacun des membres du collège est titulaire d'un département ministériel; de la sorte, et c'est ce qui nous paraît très caractéristique, chaque conseiller fédéral est à la fois *ministre,* c'est-à-dire responsable de l'une des grandes divisions de l'administration, dont il doit conduire l'action, et, si l'on veut, *cochef de Gouvernement,* en ce sens que, à égalité de droits et de responsabilité avec ses collègues, il doit diriger l'action gouvernementale et fixer les lignes directrices à l'intérieur desquelles doit prendre place l'action des départements ministériels.

Cette définition des caractéristiques du système gouvernemental helvétique étonnera peut-être ceux qui voudraient en outre y voir figurer le principe de l'élection des membres du Conseil fédéral par le Parlement. Il ne nous paraît cependant pas que, dans une perspective fonctionnelle, ce soit une donnée fondamentale de notre système. Le principe de la collégialité au niveau le plus élevé, de l'absence de hiérarchie au sein de l'exécutif, est une donnée indépendante du mode de désignation des membres du collège, et les modalités de fonctionnement de celui-ci, tant et aussi longtemps que l'élection est individuelle, ne sont que très indirectement tributaires de la question de savoir si c'est le corps électoral ou le Parlement qui procède à cette élection. Il n'est, pour s'en convaincre, que de faire allusion aux gouvernements cantonaux. Le plus souvent, nous sommes en présence de collèges très largement similaires au Conseil fédéral, mais qui cependant procèdent de l'élection populaire. Néanmoins, on ne saurait sérieusement contester que le système gouvernemental des cantons appartient au même type que celui de la Confédération; et si l'on envisage l'hypothèse, peu vraisemblable, d'une modification de la Constitution à l'effet d'instituer l'élection du Conseil fédéral au suffrage universel, on peut présumer que le jeu politique serait quelque peu modifié, encore que, à notre avis, dans une mesure assez faible [1], mais il ne fait pas de doute que les caractéristiques fondamentales de notre système gouvernemental resteraient les mêmes.

Telles que nous les avons définies, ces données institutionnelles particulières, qui nous sont imposées par la Constitution (essentiellement les articles 95 et 103, 1), doivent servir de point de départ à la réflexion, et c'est à leur propos que l'on doit se demander quelles incidences elles ont sur le fonctionnement de notre système gouvernemental qui, à la forme, va donc

---

[1] Pour autant que l'on puisse s'en rendre compte, l'élection populaire des Gouvernements cantonaux est marquée par deux traits que l'on retrouve dans l'élection, par le Parlement, des conseillers fédéraux, et qui apparaîtraient également, vraisemblablement, en cas d'élection populaire: le fait que les candidats sont désignés par l'appareil des partis politiques, et le fait que chaque parti fixe, *grosso modo,* ses revendications à occuper des sièges à l'exécutif en fonction de ses effectifs parlementaires.

principalement se distinguer des autres par le principe collégial, excluant tout poste individualisé de chef de Gouvernement [1].

2. INCIDENCES SUR LA MISE SUR PIED ET L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

Le principe du système collégial, tel qu'il est institué en Suisse, engendre à notre avis certaines conséquences qu'il nous paraît intéressant d'examiner [2].

a) Lors de l'élection des membres du Conseil fédéral, l'on se préoccupe peu, ou pas, de désigner les titulaires de ministères particuliers

L'examen du déroulement des opérations qui conduisent à la désignation d'un ou plusieurs nouveaux conseillers fédéraux révèle qu'aux divers stades où interviennent les choix (au sein des groupes politiques, puis de l'Assemblée fédérale), on songe avant tout, sinon exclusivement, au fait que l'élu sera l'un des « cochefs » de Gouvernement. Autrement dit, ce qui, à l'intérieur des diverses limitations qui restreignent la marge de choix, va guider la recherche du candidat et la décision, c'est la préoccupation de trouver un homme d'Etat capable, en tant que membre du collège, de participer à la conduite générale de l'action gouvernementale, de définir les options et de se prononcer sur elles. Le fait que cette même personne sera ministre joue, de manière générale, un rôle secondaire, dans ce sens que le choix de la personne n'est pas guidé par la conviction qu'il a des aptitudes particulières pour prendre en mains un Département déterminé. Assurément, il est possible de relever des cas où, un seul siège étant vacant et aucun doute n'existant quant au Département qui allait être confié au nouveau conseiller fédéral,

---

[1] La notion de chef de Gouvernement recouvre des réalités fort différentes. Pour ce qui nous concerne ici, il suffit de constater que les autres systèmes qu'il y a quelque intérêt à comparer au nôtre — le système présidentiel et le système parlementaire — investissent une personne de la responsabilité de conduire l'action gouvernementale, soit le président dans le premier cas, et le président du Conseil, premier ministre, ministre-président ou chancelier dans le second. Ajoutons que lorsque la réalité politique s'écarte des textes, c'est cette réalité que nous visons: ainsi, la France gaulliste offre aujourd'hui l'exemple d'un chef d'Etat qui, en fait, assume assez largement la fonction de chef de Gouvernement, le premier ministre apparaissant beaucoup plus comme une sorte de chef d'état-major que comme le principal responsable de l'action politique. Lors donc que nous parlerons, dans les lignes qui suivent, de chef de Gouvernement, il y aura lieu de sous-entendre le plus souvent, s'agissant de la France, le président de la République.

[2] Disons d'emblée que nous n'aborderons pas ici la question du « Gouvernement de tous les partis » (Allparteienregierung), qui fait l'objet d'une autre étude dans le présent Annuaire. Il est d'ailleurs difficile de dire dans quelle mesure cet aspect important de la vie politique suisse (tant en ce qui concerne le Conseil fédéral que les Gouvernements cantonaux) doit être mis en rapport étroit avec le système collégial. Les structures politiques (importance des groupes au sein du Parlement et bases sociologiques des principaux partis) nous paraissent à première vue jouer un rôle déterminant en cette matière. Si nous connaissions le régime parlementaire, il est peu vraisemblable qu'aucun des partis actuellement représentés au Conseil fédéral serait exclu de la coalition qui devrait être mise sur pied.

le choix a pu être influencé par le souci de trouver l'homme apte à exercer des fonctions ministérielles particulières, mais cela reste l'exception. Il est d'ailleurs difficile de penser qu'il puisse en être autrement, puisque aussi bien, c'est au Conseil fédéral lui-même qu'il appartient de procéder à la répartition des Départements (art. 103, 1 Cst.), et qu'au surplus il n'est pas rare qu'un même conseiller fédéral passe d'un Département à un autre [1].

Nous croyons donc pouvoir affirmer que notre système offre cette particularité que la désignation d'un membre du Gouvernement est peu influencée par la perspective des fonctions ministérielles qu'il sera appeler à exercer.

Qu'en est-il à l'étranger ?

La situation doit être appréciée de manière nuancée. Car, si les systèmes constitutionnels se prêtent à la désignation de ministres plus particulièrement qualifiés dans un domaine particulier, le fait politique impose bien souvent des servitudes qui altèrent profondément les modalités de constitution des ministères.

En droit, on observera en bref que, tant le système présidentiel de type américain (où le président choisit ses ministres librement, sous réserve de l'approbation du Sénat), que le régime parlementaire de type européen (où le chef du Gouvernement choisit en principe les ministres qu'il fait nommer par le chef de l'Etat), créent les conditions qui permettent de placer à la tête des ministères des hommes possédant des connaissances, ou des aptitudes, correspondant spécifiquement aux fonctions qui leur sont confiées.

Quant à la réalité, il serait manifestement erroné de prétendre qu'elle se conforme sans distorsions au schéma constitutionnel, mais il serait non moins inexact de dire qu'elle s'en distance toujours considérablement. Etant admis que le choix s'inscrit à l'intérieur de certaines limites politiques [2] ou institutionnelles [3], l'observation révèle bien souvent que l'attribution des portefeuilles se fait en fonction des aptitudes. Compte tenu de la liberté dont

---

[1] A la suite de l'élection de M. Celio, en décembre 1966, et de la décision prise par le Conseil fédéral de lui confier la responsabilité du Département militaire, alors que d'aucuns auraient désiré qu'il reçût le portefeuille des finances, quelques voix se sont élevées pour suggérer que l'on attribue à l'Assemblée fédérale la compétence de procéder à la répartition des Départements. Indépendamment du fait qu'il est peu probable que cette proposition soit retenue, et qu'il n'est à première vue pas souhaitable qu'elle le soit, il nous paraît qu'une telle modifiaction ne serait pas de nature à entraîner, sur le point qui nous occupe, un changement sensible. L'Assemblée fédérale procéderait à l'attribution des Départements une fois le collège de sept membres dûment constitué, ou complété. L'élection des conseillers fédéraux ne serait vraisemblablement pas influencée beaucoup plus par la perspective de l'attribution de fonctions ministérielles déterminées.

[2] La marge de choix est parfois réduite à fort peu de chose; même lorsque l'environnement politique et l'assise personnelle du chef de Gouvernement assurent une marge de choix plus ou moins étendue, il peut être indispensable de veiller à l'équilibre confessionnel (cas du Canada, de l'Allemagne fédérale), linguistique (Canada encore, Belgique), etc.

[3] Lorsque, par exemple, les membres du Gouvernement doivent être recrutés au sein du Parlement, comme c'est le cas en Grande-Bretagne (où l'on peut d'ailleurs relativement facilement susciter une démission dans une circonscription sûre, pour y faire élire quelqu'un que l'on entend faire entrer dans le ministère).

il dispose, le président américain en fournit fréquemment l'illustration [1]. La constitution des cabinets britanniques est également révélatrice, et le phénomène est à notre avis particulièrement mis en lumière par la pratique du cabinet fantôme (shadow Cabinet), constitué au sein du parti d'opposition en fonction, dès l'abord, des orientations particulières de chacun, et de manière à permettre à chaque ministre potentiel de parfaire ses connaissances et sa formation dans le domaine particulier dont il pourrait avoir à assumer la responsabilité; en somme, à chaque fois qu'en régime parlementaire les données politiques le rendent possible (essentiellement lorsqu'un parti politique détient la majorité absolue au Parlement), le chef du Gouvernement peut, fût-ce en accord avec son parti, faire en sorte que les départements ministériels soient confiés à des hommes qui connaissent suffisamment bien le domaine dont ils ont à s'occuper.

Cependant, il est bien évident que les exigences du dosage politique conduisent souvent à procéder à la répartition des portefeuilles selon des critères qui ignorent assez largement celui des aptitudes. Le phénomène est manifeste, par exemple, lorsque l'arithmétique parlementaire impose, en régime parlementaire, la constitution de gouvernements de coalition. Non seulement, le chef du Gouvernement n'est pas libre du choix de ses ministres (le fait politique l'emportant ici sur le droit constitutionnel), mais encore, le plus souvent, on voit les groupes politiques appelés à faire partie de la coalition imposer la présence de leurs principaux leaders au sein du Cabinet. L'histoire des Gouvernements de la IIIe et de la IVe République, en France [2], des cabinets italiens, belges et néerlandais, fournit les illustrations les plus typiques de ce phénomène [3].

En bref, il paraît possible de dire que les systèmes étrangers se prêtent, dans leur principe, à la désignation des ministres en fonction de leurs aptitudes particulières, ce principe n'étant appliqué que si le jeu politique le permet, tandis que le système helvétique, de par la nature même du principe collégial, conduit nécessairement à négliger dans une certaine mesure le problème ministériel.

---

[1] La manière dont le président Kennedy a constitué son Gouvernement, en faisant appel parfois à des hommes qu'il ne connaissait absolument pas, est particulièrement intéressante, cf. SCHLESINGER, *Les 1000 jours de Kennedy*, Paris, 1966, pp. 124 ss.

[2] On se souviendra, par exemple, des circonstances qui ont amené le président Edgar Faure, à la suite de la chute du cabinet Mendès-France, en février 1955, à confier le portefeuille des Affaires étrangères à M. Antoine Pinay; les plaisanteries et les critiques suscitées par cette nomination portent témoignage, tout de même, de la persistance du sentiment qu'un ministre devrait, de par sa formation ou son expérience, dominer dans une certaine mesure les problèmes propres au secteur de responsabilité qui lui est dévolu.

[3] On peut être tenté d'évoquer également les modalités de la mise sur pied de l'actuel gouvernement allemand du chancelier Kiesinger. Celui-ci n'a été élu par la Diète fédérale qu'après l'achèvement de subtiles négociations entre les deux partis constituant la grande coalition. Au cours de ces négociations, il fut apparent que tant la CDU/CSU que la SPD exigeaient, entre autres, la présence au sein du ministère de leurs plus importants leaders, singulièrement, du côté chrétien-démocrate, des chefs des principales tendances (notamment MM. Schröder et Strauss). La désignation des titulaires de ministères ne se fit qu'après accord sur la répartition des portefeuilles entre les deux partis, et sur la personne des membres du Gouvernement.

Empressons-nous de dire qu'il n'y a pas lieu d'attribuer à la question plus d'importance qu'elle n'en mérite. En considérant la manière dont, au cours des législatures, les Départements ont été répartis entre les conseillers fédéraux, on constate que l'on s'est efforcé, en général, de tirer le meilleur parti des diverses qualités de chacun, encore que la procédure suivie actuellement au sein du Conseil fédéral, qui veut que les préférences puissent s'exprimer selon l'ancienneté, ait pour conséquence que parfois les convenances personnelles l'emportent sur la meilleure distribution du travail. De plus, la stabilité gouvernementale a l'appréciable avantage de donner à chaque membre du Gouvernement le temps de bien connaître son Département, de dominer les problèmes qui sont de son ressort. Néanmoins, la question que nous avons soulevée ici appelle quelques réflexions.

Nul ne songe à rendre un culte au technicien: l'on attend précisément autre chose de l'homme politique, vue d'ensemble des problèmes, esprit de synthèse et de décision. Personne ne songe raisonnablement à prétendre que le meilleur ministre de la santé doive être un médecin, le meilleur ministre de l'éducation un membre du corps enseignant, ou le meilleur ministre de la défense un général [1]. Cela dit, il faut tout de même prendre conscience des données de la vie politique moderne. La technicité croissante de l'organisation sociale, le développement des responsabilités étatiques, tendent à conférer au spécialiste, au haut fonctionnaire de l'administration, un rôle considérable. Pour n'être pas le prisonnier de ses chefs de services, le ministre doit, sinon se révéler aussi compétent qu'eux sur le plan technique, du moins être capable de soutenir avec eux le dialogue sur les orientations générales, et de contrôler, en termes d'options politiques, les modalités de leur action, et leurs projets. On peut admettre que, dans de nombreux domaines de l'activité étatique, cela reste à la mesure d'hommes intelligents et de bon sens, quand bien même ils n'auraient pas acquis une formation personnelle spécifiquement adaptée au secteur de leurs fonctions. En revanche, il nous paraît que, dans d'autres domaines, un ministre peut difficilement, sans formation spécialisée, promouvoir une volonté politique sûre. Un ministre de l'économie, un ministre des finances, par exemple, qui ne sont pas à certains égards spécialisés dans les disciplines économiques, courent le danger de n'être que les instruments de l'administration. Ce risque nous semble inhérent au système collégial suisse.

Notre propos n'étant toutefois pas de remettre en cause le principe du système collégial, nous voudrions signaler ici déjà que le moyen normal, pour un homme politique, de développer une action personnelle et cohérente dans un domaine qui ne lui est pas familier consiste à s'entourer d'auxiliaires spécialisés, qu'il choisit en raison de la confiance qu'il leur porte. Nous aurons l'occasion de revenir ultérieurement sur la question des cabinets ministériels et des secrétaires d'Etat.

---

[1] C'est même souvent l'inverse qui est vrai.

b) Nombre fixe et restreint des postes politiques

Il n'est aujourd'hui plus possible d'affirmer qu'il existe une séparation fonctionnelle absolument tranchée entre le Gouvernement et l'administration, le premier étant organe d'animation et de décision, la seconde exclusivement instrument d'exécution. Non seulement l'administration fait sentir son influence au stade de l'élaboration de la décision politique, quelle que soit la forme juridique que celle-ci doive revêtir, mais encore l'action quotidienne des services publics est constituée par un flot continu de mesures, de décisions d'espèce, qui, bien souvent, revêtent une portée politique, lorsqu'elles impliquent un choix. Malgré cela, il reste fondamental, au plan institutionnel, de distinguer les postes politiques des postes administratifs, car le personnel politique est jugé sur l'opportunité de son action, il assume une responsabilité particulière et court le risque d'être remplacé lorsque l'orientation de son action ne paraît pas heureuse, ou son dynamisme insuffisant.

Ce qui frappe d'emblée l'observateur, c'est précisément le fait que l'appareil gouvernemental suisse comprend un nombre très restreint de postes politiques: les sept sièges de conseillers fédéraux. Toute fonction ministérielle impliquant chez nous la qualité de «cochef de Gouvernement», il y a des obstacles politiques et fonctionnels évidents à l'accroissement du nombre des Départements, dont on redoute qu'il rende plus difficile la direction collégiale. L'échec répété de toutes les propositions tendant à l'élargissement du Conseil fédéral est assez significatif, les arguments développés sur ce point suffisamment connus, pour qu'il soit inutile de souligner davantage cet aspect particulier de notre système.

Par comparaison, l'étranger offre l'image d'une souplesse sensiblement plus grande, et cela à un double point de vue. Tout d'abord, le nombre des ministères, plus élevé que chez nous mais dans une mesure très variable [1], peut être modifié, au gré des besoins et des circonstances, sans que cela ait des incidences sur le système de gouvernement. En second lieu, au nombre plus élevé de postes de titulaires de ministères, viennent s'ajouter, le plus souvent, d'autres postes politiques, généralement subordonnés, sous forme notamment des secrétariats et sous-secrétariats d'Etat, dont nous parlerons plus loin.

Cette brève allusion aux gouvernements étrangers, pour sommaire qu'elle soit, suffit à permettre quelques réflexions.

Il convient de relever tout d'abord que la multiplication des postes politiques, singulièrement des postes ministériels, loin d'être nécessairement un bien, comporte bien souvent de graves inconvénients [2]. Elle engendre à

---

[1] Voir, par exemple, le tableau comparatif dressé par DÉCOSTERD, *L'Administration fédérale*, Lausanne, 1959, pp. 110. s. Une recherche que nous venons de faire sur les Gouvernements des pays d'Europe occidentale nous a montré que le nombre des départements ministériels s'inscrit entre 10 et 21.

[2] Il n'est pas sans intérêt de rappeler qu'un pays aussi grand que les Etats-Unis, où, il est vrai, de nombreuses attributions restent du domaine de compétence des Etats,

la fois une regrettable dilution de la responsabilité politique, un gonflement excessif des services administratifs et de nombreux doubles emplois et conflits de compétences. Il est symptomatique de constater que l'accroissement des postes politiques est due fréquemment, non pas du tout au souci d'assurer une meilleure efficacité de l'appareil gouvernemental, mais à des considérations strictement politiques: il suffit de songer à certains ministères-géants de la IVe République française, destinés à satisfaire les ambitions de tout le monde à seule fin de résoudre temporairement une crise ministérielle. Autre exemple, on voit aujourd'hui que le conflit linguistique qui se développe en Belgique a eu pour effets le dédoublement de certains ministères, ou la création de postes nouveaux, pour satisfaire les deux communautés, mais au détriment certainement d'une organisation rationnelle et de l'efficacité des pouvoirs publics.

S'il faut donc être particulièrement prudent dans l'appréciation, il faut aussi admettre, c'est notre seconde observation, que l'accroissement considérable des responsabilités incombant à l'Etat rend nécessaire la création de postes politiques plus nombreux, ce dont s'accomodent sans difficulté les systèmes étrangers. Comme ceux-ci, lorsqu'ils ne sont pas grevés de servitudes politiques qui faussent les données du problème, en fournissant l'exemple, il importe que pour chaque nouveau secteur d'action gouvernementale il y ait un responsable politique, à la fois animateur et exécutant, chargé d'imprimer un mouvement à l'action, et surtout de prévoir.

C'est à cet égard que le système suisse nous paraît d'une rigidité excessive. Que les responsabilités de la Confédération se développent, que de nouveaux besoins apparaissent, cela se traduit invariablement par l'adjonction d'un service administratif, comme un wagon supplémentaire, à l'un des Départements traditionnels, sans que jamais puisse être créé un poste politique nouveau. Les forces et les aptitudes des hommes étant nécessairement limitées, il ne suffit pas de dire qu'il existe bien à chaque fois un responsable politique, en la personne du Conseil fédéral *in corpore* ou de l'un de ses membres. La question est de savoir si à la responsabilité politique correspond le travail d'animation et de prévision que l'on doit attendre des pouvoirs publics. Cela nous paraît de plus en plus difficile dans un système où, malgré l'accroissement sensible des attributions étatiques, le nombre des postes politiques reste invariablement aussi réduit.

Nous aurons l'occasion d'examiner ultérieurement les améliorations que l'on peut envisager. Signalons ici que, si nos arguments rejoignent sur certains points ceux des partisans d'un élargissement du Conseil fédéral, nous ne pensons pas que ce soit dans cette direction qu'il y ait lieu de s'engager, mais bien dans celle qui consisterait à prévoir des postes politiques subordonnés, susceptibles d'apporter plus de souplesse à l'appareil gouvernemental.

---

connaît une organisation administrative qui ne comporte que dix Départements. C'est à l'intérieur des Départements que les postes politiques sont nombreux, la pratique du « spoil system » accroissant encore notablement le caractère politique des hautes sphères de l'administration.

c) Recrutement du personnel politique sur une base relativement étroite

La troisième conséquence du système collégial, tel qu'il est actuellement conçu, nous la discernons au plan des modalités de recrutement du personnel politique, soit des membres du Conseil fédéral, puisque aussi bien les seuls postes politiques sont les sept sièges de l'exécutif.

L'élection d'un conseiller fédéral s'inscrit à l'intérieur d'un cadre, on le sait, relativement rigide. A la règle constitutionnelle qui restreint quelque peu le choix en interdisant que deux membres du Conseil fédéral soient choisis dans le même canton (art. 96, 1), viennent s'ajouter le poids des traditions (représentation quasi permanente des cantons de Zurich et Berne, et de Vaud dans une moindre mesure), et les servitudes du multipartisme (Allparteienregierung). Ces données du problème sont bien connues, et l'on assiste d'ailleurs aujourd'hui à une offensive dirigée contre ces limitations [1], à vrai dire encombrantes mais difficiles à éliminer [2]. Ce n'est cependant pas à cela que nous voulons nous arrêter, mais à la question de savoir, indépendamment de ces restrictions-là, qui est appelé à devenir conseiller fédéral, dans quels cercles sont recrutés les titulaires des postes politiques.

Comme on a pu le montrer [3], l'accession au Conseil fédéral est l'aboutissement d'un *cursus honorum* assez strictement défini: carrière politique au sein de l'un des partis gouvernementaux, jalonnée par l'appartenance aux conseils législatifs ou exécutifs de la commune ou du canton, puis par l'élection au Parlement fédéral. Rares sont les cas qui échappent à cette règle, de sorte que l'on est fondé à affirmer qu'en Suisse un poste politique n'est pas confié à quelqu'un qui n'a pas milité au sein d'un parti et ne s'est pas, de surcroît, sauf rares exceptions, lancé relativement jeune dans la vie politique.

Sans qu'il soit possible, dans le cadre limité de cet article, de mentionner les systèmes étrangers autrement qu'en termes généraux, nous pouvons constater qu'ils permettent, le plus souvent, un recrutement sur une base sensiblement plus large. Cela tient au fait qu'ils connaissent le principe de la hiérarchie des fonctions gouvernementales, qui offre une certaine souplesse.

---

[1] Voir les postulats développés dans ce sens au Conseil national (notamment par le professeur Imboden), *Bull. stén. CN.*, 1966, pp. 551 ss.

[2] Il est conforme aux exigences de l'équilibre que dans un pays composite du point de vue linguistique, confessionnel, etc., le gouvernement comprenne en son sein des hommes issus des principaux groupes sociaux. Parmi les très nombreux exemples qui pourraient être empruntés à l'étranger, nous n'en citerons qu'un, celui du Canada. Quand bien même, dans ce pays, le Cabinet est le plus souvent homogène politiquement (libéral ou conservateur), ce qui élimine au maximum toutes les servitudes du dosage, des coutumes très solides s'imposent au premier ministre: il doit, par exemple, choisir quatre ministres dans la province de Québec, dont trois francophones catholiques et un anglophone protestant.

[3] On doit beaucoup dans ce domaine au professeur GRUNER, cf. *L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920,* vol. II, Sociologie et statistique, Berne, 1966, le rapport qu'il a présenté au Congrès international de sociologie (Evian, 1966), *Les origines sociales des élites en Suisse* (ronéoté), ainsi que son article dans cet *Annuaire,* pp. 17 ss.

En effet, si l'on considère tout d'abord les postes politiques du niveau le plus élevé, il va de soi qu'ils impliquent normalement toute une carrière politique préalable: pensons au président américain, qui doit se faire désigner d'abord comme candidat d'un parti, au premier ministre ou président du Conseil des régimes parlementaires, choisi en la personne du chef de la majorité, ou du leader d'un des partis susceptibles de constituer une coalition. La nomination de M. Pompidou, au printemps 1962, constitue un cas exceptionnel, comme sont exceptionnels les « cabinets techniques » (les Pays-Bas viennent d'en fournir l'exemple) présidés par une personnalité non politique, et qui sont mis sur pied le plus souvent à titre transitoire, pour surmonter une crise.

En revanche, au niveau des postes ministériels, secrétariats et sous-secrétariats d'Etat, l'appel à des personnalités prises en dehors des milieux politiques, en raison des qualités propres qu'on leur attribue, n'est pas rare. Cela dépend tout à la fois des règles constitutionnelles, des traditions, et très largement des structures politiques du moment. Le régime présidentiel, en raison de la large autonomie institutionnelle du président, offre un excellent exemple de recrutement du personnel politique sur une base particulièrement large: le président Kennedy n'a-t-il pas choisi plusieurs de ses ministres, sans compter de nombreux sous-secrétaires, en dehors des milieux politiques et en fonction des seules aptitudes sur lesquels il désirait pouvoir compter? En régime parlementaire, l'idée même d'une liaison organique relativement étroite entre Parlement et Gouvernement rend le phénomène moins usuel, mais on observera que, sauf cas rares où l'on n'en admet pas le principe [1], l'attribution de responsabilités à des hommes qui ne se sont pas, par eux-mêmes, ménagé une place au sein du monde politique n'est pas exceptionnelle.

Revenant à la Suisse, nous devons nous demander si, ici aussi, notre système n'est pas empreint d'une rigidité excessive. Non pas tant parce que les sièges de conseillers fédéraux sont réservés normalement à des gens qui ont passé par les divers stades de la carrière politique: le désir légitime de s'assurer le concours de personnalités qui ont fait leurs preuves dans la vie publique, l'emprise somme toute normale des partis politiques sur la vie institutionnelle, rendent le phénomème compréhensible, s'agissant des postes politiques du niveau le plus élevé; le manque de souplesse vient de ce que chez nous les seuls postes politiques sont ces postes du niveau le plus élevé. Une hiérarchie existerait-elle, des postes subordonnés seraient-ils créés, cela offrirait la possibilité d'avoir recours, cas échéant, aux services d'une élite de gens dont, parce qu'ils ne peuvent ou ne veulent parcourir, en commençant assez tôt, les divers degrés de la voie politique, on se prive délibérément, exclus qu'ils sont d'entrée de jeu du champ de recrutement de notre personnel politique. C'est un élément qu'il faut prendre en considération dans l'appréciation de la question des secrétaires d'Etat.

---

[1] En Grande-Bretagne — c'est l'exemple le plus frappant — une convention de la Constitution exige que tous les membres du ministère appartiennent au Parlement (Chambre des Communes ou Chambre des lords).

III. Problèmes de fonctionnement

Il serait présomptueux de prétendre être en mesure, de l'extérieur, de démonter la subtile mécanique de fonctionnement d'un collège. L'accès à la documentation n'est pas suffisamment ouvert, et surtout il intervient dans ce domaine tant d'éléments qui ne tiennent qu'aux rapports des hommes entre eux, qui résultent de simples contacts personnels, de conversations, que même une base documentaire étoffée et sérieusement exploitée ne révélerait qu'une vue partielle des choses. Aussi les développements qui suivent ont-ils le caractère de questions bien davantage que d'affirmations. Les deux problèmes qui nous paraissent importants sont celui du fonctionnement interne du collège gouvernemental, et celui de sa capacité à assurer la conduite de l'administration.

1. LE FONCTIONNEMENT INTERNE

a) Le glissement du système collégial vers le système départemental

Ce n'est pas d'aujourd'hui que l'on s'inquiète à l'idée que le principe de collégialité peut se voir vider de sa substance dans la mesure où les chefs de Départements se concéderaient réciproquement une très large autonomie, chacun se cantonnant essentiellement dans son domaine, de sorte que le rôle du collège serait beaucoup plus formel que réel, le Gouvernement modifiant rarement de manière substantielle les propositions de ses membres. Si l'on dénonce souvent un certain glissement vers le système départemental, il est beaucoup plus difficile de savoir exactement ce qu'il en est.

Observons tout d'abord qu'il est dans la nature même des fonctions strictement ministérielles (c'est-à-dire de chef de ministère), qui constituent l'un des aspects importants du mandat de conseiller fédéral [1], de ménager à leur titulaire une marge d'autonomie dans l'action et surtout un pouvoir d'initiative qui correspond très étroitement au sens de la prévision, de l'anticipation, que l'on attend des responsables politiques [2]. Que fréquemment le Conseil fédéral reprenne à son compte une proposition de l'un de ses membres, on entérine purement et simplement un projet élaboré par un Département, cela n'autorise pas encore à affirmer que la règle de collégialité se dégrade, pour autant tout au moins qu'une discussion sérieuse se

---

[1] L'autre aspect étant, comme nous l'avons indiquée, d'être à titre partiel chef de Gouvernement.

[2] C'est une idée que l'on retrouve dans certains textes constitutionnels de rédaction récente, par exemple l'art. 65 de la Loi fondamentale allemande: « Le chancelier fédéral arrête les lignes directrices de la politique et en porte la responsabilité. Dans le cadre de ces lignes directrices, chaque ministre fédéral dirige les affaires de son département de façon indépendante et sous sa responsabilité personnelle... ». Juridiquement, le système suisse ne laisse pas une telle autonomie aux chefs de départements.

soit engagée au sein du collège, s'il s'agit d'une question importante. Cela dit, il y a tout de même deux questions qui se posent.

La première a trait à la possibilité qu'ont les conseillers fédéraux de se tenir suffisamment régulièrement au courant des problèmes généraux traités par les autres Départements, pour pouvoir valablement se prononcer, non pas sur tous les détails, mais à tout le moins sur les orientations générales. Si gouverner c'est choisir, il importe d'avoir une certaine vision des choix, des alternatives. C'est ici que l'on peut se demander si, en fait, chacun des conseillers fédéraux n'est pas trop absorbé par les affaires de son propre Département pour être en mesure de suivre, dans ses orientations principales, les activités des autres. Amené à statuer sur la base d'un rapport émanant d'un autre Département, sur l'élaboration duquel il n'a eu aucun contrôle, il est naturellement enclin à se laisser convaincre, faute de moyens propres d'appréciation et de temps, pour se fixer sur les alternatives.

Assurément, il faut tenir compte de l'existence des délégations du Conseil fédéral, qui permettent une appréciation collective des problèmes, et de la pratique des rapports joints ou conjoints, qui émanent de plusieurs Départements, encore qu'ici, il semble que la discussion et l'élaboration communes se font le plus souvent au niveau des hauts fonctionnaires. L'impression demeure cependant que les membres du Gouvernement parviennent mal à suivre suffisamment les affaires traitées par les Départements de leurs collègues [1], ce qui ne peut manquer, la complexité des problèmes allant croissant, de pousser au système départemental.

La deuxième question que nous voyons surgir est celle de l'animation, de la détermination des objectifs à atteindre. Pour autant que l'on puisse s'en rendre compte, lorsque le Conseil fédéral prend de lui-même une initiative, c'est sur la suggestion de celui de ses membres dans le ressort duquel se trouve la matière en question. Il ne semble en tout cas pas usuel pour un conseiller fédéral d'insister pour qu'une initiative soit prise dans un domaine qui n'est pas le sien, de telle sorte que le collège exécutif soit amené à fixer des objectifs ou à donner des directives à l'un de ses collègues — comme un premier ministre incite l'un ou l'autre de ses ministres à agir dans une direction déterminée. Autrement dit, dans le domaine de la prévision, de la recherche de l'action à moyen ou long terme, il y a de bonnes raisons de penser que nous connaissons un système très fortement départemental, dans ce sens que si un chef de Département, par tempérament ou par conviction, est peu porté à sentir le besoin d'innover, de créer, il y a fort peu de chances pour que le Gouvernement, à l'initiative d'un autre de ses membres, le

[1] Au cours d'un récent débat télévisé, M. Wahlen, ancien conseiller fédéral, a déclaré qu'il y aurait profit à intéresser davantage chacun des membres de l'exécutif aux affaires confiées à l'autorité de ses collègues, et, pour cela, d'établir ou de rétablir une certaine rotation à la tête des Départements (cf. *Journal de Genève* du 17 novembre 1966). Si la solution préconisée par M. Wahlen ne nous paraît pas nécessairement la meilleure, nous voyons en tout cas dans les propos de l'éminent magistrat une confirmation de l'impression que l'on a généralement que les conseillers fédéraux sont trop exclusivement axés sur leur propre Département.

pousse à agir. C'est probablement dans cette perspective que le principe de collégialité — qui voudrait que chacun puisse suggérer au collège des initiatives dans tous les domaines de l'activité gouvernementale — est le moins réel.

b) Les données de l'action politique et les expériences faites à l'étranger

Sur le problème qui nous occupe — les modalités de fonctionnement interne de l'exécutif collégial — il est douteux que la comparaison avec des systèmes étrangers présente aucune pertinence. Aussi bien, si nous y faisons une très brève allusion, n'est-ce que pour fixer certaines perspectives de réflexion.

Ce qui frappe dans les structures gouvernementales étrangères, c'est qu'elles tendent à donner une certaine vision de la manière dont on attend que l'action politique se développe. En grandes lignes, il y aurait, bien que sans séparation absolument tranchée, deux temps principaux: tout d'abord la définition d'objectifs nationaux, de perspectives générales, d'orientations, en bref un programme; puis, au niveau des ministères, la mise en œuvre en termes politiques concrets — projets, succession de choix et de mesures — de ces perspectives générales. La place que l'on attribue au chef du Gouvernement témoigne de cette vision des choses, et l'on observera que s'il est dans la nature du régime présidentiel de réserver dès l'abord une place toute particulière au président, il est manifeste, en revanche, que le régime parlementaire, inspiré à de nombreux égards par le principe de la collégialité du Cabinet, a évolué uniformément dans le sens d'une affirmation toujours plus marquée du rôle du premier ministre [1]. L'action des ministres est donc appelée à s'inscrire dans certaines lignes directrices, elle est censée faire l'objet à la fois d'incitations et de contrôles de la part du chef du Gouvernement.

Sans qu'il soit nécessaire d'entrer ici dans le détail de l'analyse, il faut évidemment ajouter qu'il y a bien souvent une distance considérable entre la conception, ou la construction, théorique, et la réalité observable. Le jeu des forces politiques ou le tempérament des hommes donnent à celle-ci son

---

[1] On sait qu'en Grande-Bretagne c'est, à partir du XVIIIe siècle, une évolution progressive qui a conduit à élever l'un des membres du Cabinet — le premier lord du Trésor — à une position prédominante, jusqu'à l'institutionnalisation de l'Office du premier ministre et la consécration, par la vie politique, de son rôle de leader (cf. notamment JENNINGS, *Cabinet Government*, Cambridge, 1936, p. 139). Les monarchies européennes, avec un peu de retard, ont suivi le même mouvement, de sorte que celui qui n'était à l'origine qu'un *primus inter pares* est devenu un véritable chef de Gouvernement (cf., entre autres, LALUMIÈRE et DEMICHEL, *Les régimes parlementaires européens*, Paris, 1966, p. 275).

On observera en outre que, dans la mesure où les textes constitutionnels sont destinés à traduire des idées, des conceptions, il faut considérer avec un intérêt particulier les textes de rédaction récente; à cet égard, il est révélateur de prendre connaissance des dispositions relatives au rôle du premier ministre français ou du chancelier allemand. Dans ce dernier cas, notamment, la loi fondamentale de 1949 constitue une tentative très instructive de compromis entre le principe de la collégialité du Gouvernement et celui du rôle prépondérant du chancelier (notamment l'art. 65).

visage, de sorte qu'il apparaît fréquemment que l'action gouvernementale se développe en ordre dispersé, sans aucune direction. Il suffira de mentionner les cas de coalitions plus ou moins chancelantes, dont de nombreux pays offrent ou ont offert l'exemple, au sein desquelles toute mesure ou proposition de quelque importance doit obtenir le *consensus* unanime, non pas seulement des membres du ministère, mais le plus souvent aussi de l'appareil des partis participant à la coalition, de sorte que l'on navigue entre la crise et l'immobilisme [1].

Il n'empêche que lorsque la structure des forces politiques n'y fait pas obstacle, et pour autant que l'autorité et le tempérament du leader s'y prêtent, l'on peut trouver dans la réalité l'expression plus ou moins fidèle de l'idée dont les schémas institutionnels donnent le reflet.

c) Du mode actuel de fonctionnement du Gouvernement helvétique

Nous interrogeant sur le fonctionnement interne de notre collège exécutif, nous avons été amené à mettre en parallèle ce qui paraît se dégager de l'observation, et ce à quoi l'on a conscience, généralement, qu'il faut tendre. A quelles réflexions cela peut-il conduire ?

Nous nous permettons de penser, en reprenant l'idée de la double fonction qu'implique le mandat de membre du collège exécutif, que chacun des conseillers fédéraux accorde l'essentiel de son temps, de sa réflexion et de son travail, à l'exercice de ses fonctions de chef de Département (ministre), et n'agit que sporadiquement dans la perspective de son rôle de cochef de Gouvernement [2]. Lorsqu'il s'intéresse à des questions qui ne sont pas de son ressort, c'est généralement parce qu'il est appelé à se prononcer, en tant que membre du collège, sur une mesure proposée par l'un de ses collègues. Pour autant que l'on en puisse juger — il se peut que nous ayons tort — il ne semble pas que chacun de nos hauts magistrats agisse régulièrement dans l'optique de sa conviction qu'en tant que membre du collège chargé

---

[1] C'est ainsi que l'autorité du président du Conseil italien, pour ne prendre qu'un exemple, est beaucoup plus théorique (art. 95 de la Constitution) que réelle; les conflits graves qui opposent les uns aux autres les partis de la coalition gouvernementale, quelle qu'en soit la formule (quadripartisme, ouverture à gauche, etc.), et les dissensions persistantes au sein même de la démocratie-chrétienne, empêchent toute direction ferme de sa part.

[2] Il faut bien dire d'ailleurs que l'idée selon laquelle le Conseil fédéral n'est pas qu'un collège de chefs de Départements, appelé à statuer sur les affaires qui lui sont dévolues, mais qu'il doit également tenir le rôle confié ailleurs au chef de Gouvernement (initiatives, coordination, impulsion générale à l'ensemble de l'appareil étatique) est relativement récente, ou, plus exactement, la conception que l'on a de l'action gouvernementale et de la direction qu'elle implique s'est modifiée. Si l'on considère le cas des autres petits pays d'Europe comparables au nôtre, on constate que ce n'est qu'après la Première Guerre mondiale qu'ils ont véritablement institué l'office de premier ministre, quand bien même les premiers éléments de cette fonction apparaissent à la fin du siècle dernier. En Suisse, cette mutation ne pouvait se traduire au plan institutionnel, mais elle doit être opérée au niveau de la conception du travail. Sur la notion moderne du Gouvernement, voir MEYNAUD, « Le rôle de l'exécutif dans l'Etat moderne », *Revue internationale des sciences sociales*, 1958, vol. X, N° 2, p. 185.

d'inspirer, de diriger et de relancer l'action des pouvoirs publics, il lui incombe de suggérer des objectifs, de prévoir des mesures, dans d'autres domaines que le sien propre [1].

En définitive, le danger qui nous semble menacer le système collégial réside dans la difficulté qu'il peut rencontrer à assurer une direction suffisamment ferme des affaires générales de l'Etat, qui doit se faire sentir, d'une part, au plan du contrôle de l'activité ministérielle et, d'autre part, au plan de la stimulation, de la prévision, de l'animation. Sur le premier point, nous avons déjà dit qu'il serait inexact et injuste de prétendre que les projets émanant des Départements ne sont pas sérieusement discutés en collège, mais que cependant il devient de plus en plus difficile pour chacun des membres de celui-ci d'apprécier valablement les propositions de ses collègues. Sur le second point, la direction collégiale nous paraît être, à plusieurs égards, en défaut [2].

Pourtant, il n'y a pas lieu de contester la valeur du système collégial, qui correspond à nos mœurs, à nos traditions, à des données sociologiques fondamentales. Au surplus, nous ne voyons pas que le principe de collégialité en lui-même s'oppose à l'exigence d'une direction mieux affirmée. Certes, il peut y avoir quelques obstacles psychologiques pour le Conseil fédéral à prendre l'initiative de fixer des directives d'action à l'un de ses membres, dans un domaine où celui-ci ne sent pas le besoin de modifier ce qui existe; cependant, s'il est admis que tous portent la responsabilité générale de l'action à long terme, des modalités de travail peuvent être trouvées qui ménagent la susceptiblité de chacun.

En définitive, nous pensons que, si cela pose certains problèmes d'ajustement et implique des compromis, il y a par ailleurs des avantages certains dans un pays comme le nôtre à la formule qui exige que la direction générale des affaires publiques, l'élaboration des programmes, la prévision à moyen et long terme, soient le fruit de la réflexion commune d'hommes qui peuvent faire valoir les aspirations des principaux groupes sociaux.

Encore faut-il que ce travail prospectif, base du *leadership,* puisse se développer. Or, on peut se demander s'il n'y a pas des vices techniques qui le rendent difficile. Il y a des raisons de croire que, si chaque membre du collège exécutif entendait s'astreindre à consacrer tous les jours quelques

---

[1] On peut se demander d'ailleurs si la quasi-impossibilité qu'il y a à obtenir du Conseil fédéral l'exposé périodique d'un programme politique (appelé des vœux de nombreux milieux), ne constitue pas la preuve du phénomène que nous croyons pouvoir signaler.

[2] Un problème qui intéresse particulièrement les lecteurs de cet *Annuaire,* celui de la politique de l'enseignement supérieur et du développement de nos Universités, fournit à notre avis une bonne illustration: il fallut attendre un changement de titulaire à la tête du Département de l'intérieur pour que, avec un retard inquiétant, l'on entreprenne une action. Pourtant, au lendemain de la guerre déjà, des voix s'étaient élevées, au sein du Parlement notamment, pour souligner l'importance et l'urgence des besoins dans ce domaine; il est peu vraisemblable qu'aucun des membres du Conseil fédéral n'ait pris conscience du problème, mais il ne semble pas qu'aucun d'eux se soit senti appelé à soulever la question au sein du collège et à faire des propositions tendant à inciter le conseiller fédéral responsable à agir.

heures à travailler comme s'il était chef de Gouvernement — ce qui, une fois mises en commun les études et les réflexions, pourrait conférer un appréciable dynamisme à l'exécutif — il éprouverait vraisemblablement la plus grande difficulté à le faire, faute de temps et faute de moyens.

Tout a été dit sur l'abondance des tâches imposées à nos hauts magistrats, sur le fait qu'ils sont à beaucoup d'égards fonctionnarisés. Nous n'y reviendrons pas, sinon pour souligner une fois de plus qu'il y a lieu de les libérer de toute une série d'obligations qui les accaparent indûment, au détriment parfois de l'action en profondeur. Or, cet allégement, on le sait bien, peut être obtenu, selon les cas et la nature des affaires, soit par le moyen de délégations de compétence, soit par le recours à des collaborateurs susceptibles de procéder à des études, de conduire des entretiens ou de prendre part à des réunions de commissions, conseils, etc. Ces deux techniques sont bien utilisées chez nous, mais nécessairement avec une grande retenue, puisque seuls des membres de la hiérarchie administrative peuvent être appelés à bénéficier d'une délégation de compétences, ou à se substituer au chef de Département, de sorte que la notion de responsabilité politique se trouverait dénaturée par des délégations très étendues. Y aurait-il, au sein des Départements, d'autres postes politiques, le problème de la surcharge des conseillers fédéraux pourrait peut-être trouver une solution.

L'on est conduit à des conclusions similaires lorsque l'on s'interroge sur les moyens dont devraient disposer les membres du collège exécutif pour conserver un contact suffisamment étroit avec l'activité des Départements placés sous l'autorité de leurs collègues. Des collaborateurs personnels, capables de suivre et d'étudier certaines affaires, de procéder à une synthèse des alternatives, pourraient peut-être permettre à chacun d'œuvrer plus régulièrement au niveau de la direction générale du Gouvernement.

2. LA CONDUITE DE L'ADMINISTRATION

La question que nous voulons évoquer ici n'est peut-être pas à placer d'emblée en rapport étroit avec le système collégial, elle est cependant trop importante pour être passée sous silence, car elle concerne très directement le fonctionnement du Gouvernement. Elle exigerait d'ailleurs une étude approfondie, et ne saurait être traitée ici en quelques lignes, qui ne peuvent guère avoir d'autres propos que de situer le problème.

a) Le problème de l'administration dans la société politique moderne

Le phénomène administratif se voit accorder de nos jours une attention de plus en plus marquée; il est, de plus, révélateur de constater que l'on qualifie parfois l'administration «quatrième pouvoir». L'accroissement des domaines d'intervention de l'Etat, et de ses pouvoirs, est à l'origine d'une véritable mutation quantitative et qualitative. En *volume,* l'augmentation

des tâches dévolues aux pouvoirs publics engendre un développement considérable des services administratifs, qui acquièrent leur dynamique propre et tendent à échapper à l'emprise des organes politiques. Quant à la nature de l'intervention administrative, elle est marquée par la place toujours plus grande qu'y revêt l'exercice du pouvoir discrétionnaire: alors que la législation « classique » se bornait à fixer, d'une manière statique, les droits, pouvoirs et obligations des individus, l'appareil étatique étant chargé d'en assurer le respect ou l'exécution, la législation d'aujourd'hui, lorsqu'elle concerne des domaines où l'on attend de l'Etat qu'il agisse, et non pas seulement qu'il surveille, est faite très largement de directives d'action, de normes de compétence, qui servent de base à un flot continu de décisions, de mesures, d'ajustements, opérés par l'appareil administratif [1]. En bref, il n'est plus possible de voir dans l'Administration un instrument docile, simple organe d'exécution. Par la nature même des choses, le système de transmission s'est transformé, à de nombreux égards, en système de décision [2].

On se rend compte aujourd'hui qu'il est capital de maîtriser le phénomène administratif, et que cela intéresse au premier chef le Gouvernement, qui reste responsable de l'action administrative, et ne saurait fonctionner s'il est prisonnier de ses services.

Le problème des contrôles se pose sur plusieurs plans.

Nous pouvons ici nous borner à mentionner seulement le contrôle de la *légalité* de l'action administrative. Qu'un acte contraire à une norme juridique doive pouvoir faire l'objet d'un recours, c'est une évidence qui s'est imposée dès longtemps dans les sociétés civilisées, la discussion portant dès lors sur le système qu'il convient d'adopter. On sait qu'en Suisse de sensibles modifications sont souhaitables, et l'on peut espérer que la nouvelle loi sur l'extension de la juridiction administrative va marquer une étape bénéfique sur cette voie.

Beaucoup plus délicate apparaît la question du contrôle de *l'opportunité* de l'action administrative, soit de l'usage fait par les services administratifs des compétences qui leur sont octroyées. Non pas tant en termes de principe: la nature même de l'appréciation dont il s'agit ici, étroitement liée à l'action politique, implique que ce contrôle s'inscrive dans le cadre de la subordination administrative et intéresse au premier chef le Gouvernement — étant entendu, mais c'est un autre aspect du problème politique, que le contrôle parlementaire peut revendiquer le droit de s'exercer ici. Les difficultés sont d'ordre pratique. Car il est évident que ce type de contrôle exige du temps (parfois même des connaissances techniques), de sorte qu'au niveau des responsables politiques (chefs de ministères notamment) il est difficile

---

[1] Le phénomène est particulièrement frappant en matière économique, la politique conjoncturelle ne pouvant être fixée *ne varietur* par la loi, fût-ce pour une période limitée.

[2] Cf. ELLUL, *L'illusion politique*, Paris, 1955, pp. 137 ss.; BÄUMLIN, « Verfassung und Verwaltung in der Schweiz », *Festschrift Hans Huber*, 1961, p. 69, ad p. 80, ainsi que l'essai de ROBSON, « L'avenir de l'administration publique », *Analyse et prévision*, mai 1966, p. 363 (futuribles).

de s'y livrer autrement que par sondages partiels et occasionnels. De la sorte, à chaque degré de la hiérarchie, l'on se borne à donner quelques directives à ses subordonnés directs, et l'on s'en remet à eux du soin d'orienter et de contrôler plus en détail l'action administrative. C'est de là que procèdent les distorsions et déviations (inertie, décisions ou actes inopportuns) susceptibles de trahir l'intention politique originale, ou tout simplement de faire obstacle à une saine gestion. Certes, le phénomène n'est pas particulièrement grave chez nous, compte tenu de la petite dimension de l'administration et de la qualité d'ensemble de son personnel. Mais il menace tout appareil étatique, et nous voudrions signaler ici que, si la meilleure réponse résidera toujours dans le soin que l'on mettra à recruter et à former les fonctionnaires, il peut se révéler utile pour l'homme politique, responsable finalement de l'action administrative, de disposer de collaborateurs situés à l'extérieur de l'organisation hiérarchique, à qui il puisse confier la mission de vérifier, dans certains secteurs particulièrement sensibles, l'orientation prise par les organes d'exécution [1].

C'est cependant dans une troisième perspective que la question du contrôle gouvernemental (et, ultérieurement, parlementaire aussi) prend de nos jours une acuité toute particulière: nous voulons faire allusion à la phase d'élaboration de la décision.

b) Le contrôle du Gouvernement sur l'administration dans la phase d'élaboration de la décision

Qu'il s'agisse pour le Gouvernement [2] de prendre une décision dans un domaine ressortissant à sa compétence, qu'il soit appelé à statuer sur le texte d'un projet qu'il doit présenter au Parlement, ou qu'il prend l'initiative de lui soumettre, tous actes que nous comprenons dans la notion de décision au sens large, c'est le plus souvent l'administration qui est chargée de fournir les éléments de la décision, sous forme d'études, de rapports, de propositions rédigées, etc.

C'est ici, on le sait, que se pose le problème du contrôle, ou de l'évaluation. Les bases techniques d'un projet sont-elles solides ? Toutes les solutions ont-elles été envisagées ? Les alternatives ont-elles été clairement identifiées ? Les incidences prévisibles ont-elles été prises en considération ? Quelle a été

---

[1] Un exemple, qui certes n'est pas à l'échelle de la Suisse, mais qui est particulièrement frappant, peut illustrer notre pensée: les témoignages laissent entendre que le président Kennedy éprouva, sur certains théâtres diplomatiques, de grandes difficultés à obtenir que les agents du Département d'Etat suivent ses directives. Les habitudes prises, la résistance de hauts fonctionnaires de l'ancienne école, rendaient inopérants les impulsions ou les contrôles passant par la voie hiérarchique. Ce n'est qu'en constituant, à la Maison-Blanche, une petite équipe de collaborateurs personnels que le président put, par des contrôles directs (transversaux, pourrait-on dire), se rendre compte des déviations et apporter les correctifs nécessaires.

[2] Ce que nous disons ici du Gouvernement est également valable pour chacun des ministres pris individuellement.

l'influence des groupes de pression [1] ? Autant de questions qui doivent être présentes à l'esprit de l'homme politique, quel que soit son mandat d'ailleurs [2], et particulièrement de l'homme de gouvernement. Comment va-t-il pouvoir opérer ses choix avec un minimum de recul par rapport au dossier que lui fournit l'administration ?

Nous convenons que ce n'est pas au premier chef aux procédures ou aux institutions qu'il faut songer, le problème étant avant tout un problème d'hommes. Ce doit être le propre de l'homme de gouvernement — et c'est notamment en fonction de cette qualité qu'il doit être nommé — d'avoir un bon jugement, qui le conduira à organiser les services placés sous son autorité de manière à en suivre le travail, à connaître ceux de ses services auxquels il peut largement se fier et ceux dont les études et les travaux sont peut-être moins sûrs, à savoir trouver des avis, des conseils, des suggestions, dans les milieux les plus divers: dans un petit pays comme le nôtre, où les contacts personnels peuvent s'établir facilement, la chose est aisée. De fait, il est frappant de constater combien est répandue chez nous une certaine forme de « service public de milice », qui constitue l'une des forces de notre pays. Non seulement les commissions fédérales des Départements, laïques ou mixtes, associent au travail de l'administration des citoyens venus de tous les horizons professionnels et, entre autres, dans la phase d'élaboration de la décision, constituent un appui et un enrichissement pour l'administration, mais encore nombreux sont les hommes de talent qui, à titre individuel, sont appelés en consultation.

Néanmoins, il n'est pas toujours possible, pour l'homme d'Etat, de suivre de près la préparation de tous les projets, et d'en apprécier les divers éléments. A cet égard, il n'est pas sans intérêt d'accorder quelque attention à un type d'organisme que l'on a pu voir se développer ailleurs: nous voulons faire allusion à l'apparition, très frappante, des services personnels des principaux responsables politiques. C'est, par exemple, à une date relativement récente que fut créé le Bureau du président, aux Etats-Unis [3], de même que se sont développés, au cours des dernières décennies, les services attachés à l'office du premier ministre, ainsi que, à une échelle beaucoup plus modeste,

---

[1] Comme on le sait, il peut y avoir, dans toute administration, des services qui sont particulièrement sensibles à l'action de certains groupes, soit que les fonctionnaires de ces services s'identifient socialement à ces groupes, soit que dans leur activité quotidienne ils soient amenés à travailler étroitement avec eux. On trouvera une intéressante analyse de ce phénomène notamment dans TRUMAN, *The Governmental Process*, New York, 1955, chap. XIV, p. 437.

[2] Les assemblées parlementaires, à qui il incombe finalement de statuer sur toutes les questions les plus importantes, sont actuellement à la recherche des procédures et des instruments qui puissent leur permettre de s'acquitter convenablement de leur mission. Cf., en ce qui concerne la Suisse, les deux rapports présentés à la Société suisse des juristes en 1966 par MM. HELG et BÄUMLIN, *Revue de droit suisse*, 1966, II, pp. 85 et 165, et, sur un plan plus général, DOMINICÉ, « Problèmes actuels du Parlement », *Bulletin interparlementaire*, 1966, N° 1, p. 59.

[3] L'« Executive Office of the President » fut institué en 1939, cf. dans l'abondante littérature, YOUNG, *Introduction to American Government*, New York, 12e éd., 1962, p. 359.

les cabinets ministériels [1]. Pour divers qu'ils soient dans leur ampleur, leur statut, leur organisation, et le niveau de leur intervention, ces instruments de travail, liés à des postes politiques, procèdent tous du même besoin: permettre à l'homme d'Etat, grâce à l'aide qu'il trouve auprès de collaborateurs qu'il choisit lui-même, en raison de la confiance qu'il a dans leur jugement, et qui échappent aux servitudes fonctionnelles de la hiérarchie administrative, de suivre de près l'élaboration des principales propositions ou décisions, de poursuivre des études ou de faire accélérer, tout en les contrôlant, celles auxquelles se livrent les services administratifs, bref, de dominer, entre autres, la procédure technique qui conditionne toujours davantage l'action politique.

Ce n'est pas pour autant jeter la suspicion sur l'appareil administratif, notamment sur les hauts fonctionnaires. Ceux-ci restent des agents de toute première importance; de leur qualité dépend très largement celle de l'action des pouvoirs publics. Mais il faut se rendre à l'évidence que, de par la nature même de leurs fonctions, ils sont appelés à traiter tous les jours plusieurs affaires, à effectuer de nombreux actes administratifs de routine, à veiller à la bonne marche des services qui leur sont confiés. Il leur est donc souvent difficile de se ménager le recul nécessaire à l'étude des questions les plus délicates. De plus, ils peuvent avoir tendance à considérer les problèmes exagérément dans l'optique du service qu'ils dirigent, surtout s'ils ont été élevés dans le sérail et sont restés longtemps à leur poste.

Il faut le dire, l'étranger offre souvent l'exemple d'une prolifération condamnable de services et d'organismes de tous genres, générateurs de conflits, de doubles emplois, et finalement de désordres et d'immobilisme. C'est une tendance dont il faut se garder. Il serait cependant peu sage de vouloir ignorer que la complexité et l'importance des tâches qui sont aujourd'hui celles des hommes de gouvernement exigent qu'ils disposent d'instruments de travail souples et efficaces, et d'écarter sans l'examiner la question de savoir si notre collège exécutif et ses membres sont placés dans des conditions qui leur permettent d'affirmer leur autorité sur leurs services, d'élaborer en temps opportun des projets solides et d'insuffler à la vie politique dynamisme et sens de la prévision.

Il nous semble que l'affaire des Mirages, qui a suscité en définitive un sursaut, et une prise de conscience du Parlement, aurait dû fournir l'occasion de se pencher sur le problème du rapport entre l'administration et le Gouvernement. Peut-être celui-ci, à vrai dire assez confus de la tournure prise par les événements, n'a-t-il pas su ou pas voulu engager la réflexion sur son propre cas.

---

[1] Cf. LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 1963-1966, vol. 3, §§ 34-39; WIGNY, *Droit constitutionnel*, Bruxelles, 1952, vol. 2, pp. 683 ss.; SEURIN, « Les cabinets ministériels », *Revue du droit public et de la science politique*, 1956, pp. 1207 ss.

IV. En guise de conclusion

Ainsi que nous le disions au début de cette brève étude, il est à de nombreux égards artificiel de détacher une institution, un organe du pouvoir, du contexte juridique et surtout politique qui l'enserre, plus encore d'établir des comparaisons entre institutions ainsi isolées, de sorte que les allusions faites aux systèmes étrangers, que nous n'avons pu d'ailleurs développer faute de place, n'ont que valeur indicative.

Plaçant le Conseil fédéral suisse au centre de ces quelques réflexions, nous avons eu bien souvent le sentiment de rester à la surface des problèmes, tant il est vrai que l'aptitude d'un Gouvernement à agir, à devancer l'événement, dépend en définitive beaucoup moins de sa forme et de son organisation que d'autres facteurs de caractère plus général. Les pouvoirs constitutionnels relativement limités dont il dispose, les servitudes, à vrai dire assez lourdes, de la démocratie référendaire, les particularités d'un fédéralisme très sensibilisé dans certains domaines, et surtout la diversité des structures politiques et le manque de cohésion des principaux partis (à l'exception, dans une certaine mesure, du Parti socialiste), mettent en tout état de cause le Conseil fédéral dans une situation où l'action politique ne peut être que très nuancée, prudente, et rencontre sur sa route quantité de freins et de résistances — ce qui ne doit d'ailleurs pas être considéré toujours comme un mal, mais rend difficiles la définition d'objectifs nationaux et un dynamisme soutenu.

Cela dit, il demeure que la manière dont est construit le système gouvernemental, sans être le facteur principal, peut tout de même exercer une influence sur son fonctionnement et c'est dans cette perspective relativement limitée que doivent être comprises les quelques observations que nous avons été amené à présenter, étant entendu au surplus que nous avons principalement insisté sur les traits de notre système à propos desquels il peut apparaître une certaine insatisfaction — ce qui ne doit pas nous en faire oublier les mérites.

Le diagnostic actuel, qui n'est que partiel puisqu'il vise uniquement la forme de l'institution et laisse de côté le jeu des forces politiques — notamment le « Gouvernement de tous les partis » qui fait l'objet d'une autre étude — révèle que certains traits de notre exécutif offrent, sinon un aspect négatif, du moins matière à réflexion: le fait que l'on peut trouver à la tête d'un Département un homme qui, sans que ses qualités personnelles soient en cause, n'est pas préparé à assumer les fonctions ministérielles qui lui sont dévolues, ce qui peut le rendre exagérément dépendant de ses subordonnés; le nombre très limité des postes politiques, dont on peut se demander s'il correspond au volume accru des responsabilités et au développement de l'appareil étatique; le recrutement du personnel politique sur une base étroite, alors que peut-être certains talents mériteraient d'être utilisés; la difficulté, dans les circonstances actuelles, d'assurer une véritable direction collégiale — et non pas seulement un système de décisions collectives — résultant du

poids croissant, pour chacun des membres de l'exécutif, des obligations que lui impose son propre Département; enfin, l'inquiétude qui se fait jour sur la question de savoir si le Conseil fédéral et ses membres contrôlent encore l'administration.

Si cette liste de questions revêt une quelconque pertinence, les propositions faites pour ajuster l'exécutif aux besoins actuels doivent être appréciées en fonction de leur aptitude prévisible à leur fournir une réponse.

a) L'augmentation du nombre des conseillers fédéraux, suggestion quasi permanente qui périodiquement fait surface, s'est heurtée jusqu'ici à l'opposition, très largement majoritaire, de ceux qui font prévaloir les impératifs de la collégialité sur les avantages qui pourraient résulter de l'accroissement du nombre des Départements, impliquant allégement de la tâche individuelle des conseillers fédéraux. Cette réaction négative nous paraît heureuse. Une véritable direction collégiale est déjà difficile à sept, elle le sera davantage encore à neuf ou à onze, alors que cette modification n'apporterait que des réponses limitées et partielles aux questions que nous avons posées [1].

b) On a suggéré également d'envisager la création d'un *Département de la Présidence,* modification dont on attend qu'elle favorise une meilleure coordination des activités des Départements et qu'elle mette le président de la Confédération en mesure de se détacher des tâches quotidiennes d'un Département ministériel particulier pour animer la direction de l'action gouvernementale [2].

Nous avons déjà dit ici combien il nous paraît important que le Gouvernement assure un véritable leadership, qu'il sache déceler les objectifs à moyen et long terme, et ne se borne pas à réagir à l'événement. Peut-on y tendre en conférant un rôle particulier au président de la Confédération ? Se sentant une responsabilité spéciale dans ce domaine, il y vouera son attention, mais, à moins que ne lui soient attribués des pouvoirs plus étendus qu'à ses collègues — ce qui serait contraire au principe de collégialité — il ne pourra guère faire davantage que veiller à une meilleure coordination des activités administratives. Or, point n'est besoin de consacrer à cette tâche un poste politique du niveau le plus élevé, la rationalisation de l'organisation adminis-

---

[1] Les postes politiques seraient un peu plus nombreux, et, d'autre part, certains Départements, par la réorganisation qui serait opérée, seraient plus homogènes et moins lourds. On s'accorde cependant à reconnaître qu'en tout état de cause il n'y aurait pas lieu de fonder des espoirs exagérés sur l'élargissement du Conseil fédéral; voir DÉCOSTERD, *L'Administration fédérale,* Lausanne, 1959, qui, tout en préconisant l'accroissement du nombre des Départements, admet que cette mesure devrait être complétée par d'autres (singulièrement la création de postes de sous-secrétaires d'Etat).

[2] Cf. dans ce sens le projet élaboré par le professeur IMBODEN avec un groupe d'étudiants, *Die Bundesverfassung, wie sie sein könnte,* Bâle, 1959, plus particulièrement l'article 45, et DÉCOSTERD, « Renforcement de l'administration fédérale et renforcement du fédéralisme », *Annuaire de la Nouvelle Société helvétique,* 1965, p. 187.

trative étant avant tout affaire de spécialistes qu'il suffit de réunir dans un service jouissant d'une assez large autonomie dans son travail, et dont les études et suggestions s'adressent directement au Gouvernement [1].

Au surplus, cette réforme, à elle seule, ne serait pas susceptible d'apporter une réponse à la plupart des questions posées.

c) L'idée d'instituer des postes de *secrétaires ou sous-secrétaires d'Etat* [2] a déjà été lancée à plusieurs reprises, mais sans succès [3]. Il nous semble pourtant qu'elle méritait d'être étudiée par les milieux politiques d'une manière plus sérieuse que ce fut le cas jusqu'ici, car, à condition d'être adaptée à nos structures, l'institution pourrait rendre des services.

Le terme de secrétaire d'Etat — ou de sous-secrétaire d'Etat — ne revêt pas, en droit comparé, une signification précise [4], il correspond au contraire à des fonctions très variées selon les pays [5]. Une analyse comparée n'étant pas possible dans le cadre de cette étude, il faut se borner à tenir compte de l'idée à laquelle répond cette fonction. Sa première caractéristique est d'être un *poste politique,* par quoi nous entendons que son titulaire partage le sort du Gouvernement, on peut être appelé à se retirer, parce qu'il assume une responsabilité politique, à l'encontre précisément du fonctionnaire, qui ne peut être mis à pied, ou même parfois déplacé, qu'en cas de faute au sens juridique. Au-delà de ce trait commun, les différences sont grandes d'un pays

---

[1] Dans ce domaine, un effort méritoire a été accompli — la création, en 1954, de la Centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale en est une des manifestations — et se poursuit aujourd'hui, ainsi qu'en témoignent les projets tendant à investir la Chancellerie fédérale de responsabilités plus larges en matière de coordination et de rationalisation des activités départementales.

[2] Nous utiliserons ici, pour simplifier, l'expression secrétaires d'Etat, mais nous pourrions aussi bien parler de sous-secrétaires d'Etat, cette dénomination ne s'imposant cependant que lorsque le ministre a le titre de secrétaire, ce qui n'est pas le cas chez nous.

[3] GIACOMETTI, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht,* Zurich, 1949, p. 599; voir les propos pertinents du professeur EICHENBERGER, « Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen », *Revue de droit suisse,* 1954, p. 1 a, ad p. 104 a, ainsi que DÉCOSTERD, *L'Administration fédérale,* Lausanne, 1959, pp. 113 s., et, du même auteur, « Renforcement de l'administration fédérale et renforcement du fédéralisme », *Annuaire de la Nouvelle Société helvétique,* 1965, p. 187.

[4] Comme on le sait, il y a des chefs de ministères qui ont titre de secrétaires d'Etat (par exemple le Secretary of State américain) ou de secrétaires (Home Secretary, Foreign Secretary, War Secretary, etc., pour les anciens ministères anglais), mais bien entendu ce n'est pas à eux que nous nous intéressons ici.

[5] On peut consulter notamment, pour la France, LAUBADÈRE, *op. cit.,* vol. 3, § 16, GROSHENS, « Les secrétaires d'Etat de la IVe République », *Revue du droit public et de la science politique,* 1955, p. 357; pour le Royaume-Uni, HOOD PHILIPPS, *Constitutional and Administrative Law,* Londres, 1962, p. 312; pour la République fédérale d'Allemagne, ELLWEIN, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik,* Cologne, 1963, pp. 144 ss. (passim), MANGOLDT-KLEIN, *Das Bonner Grundgesetz,* 2e éd., 1964, t. II, pp. 1211 et 1217, AMPHOUX, *Le Chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne,* Paris, 1962, p. 285; pour la Belgique, WIGNY, *op. cit.,* p. 688, GRUBEN, « Institution des Secrétaires d'Etat », *Res publica,* 1966, No 2, p. 193; pour les Pays-Bas, FUSILIER, *Les monarchies parlementaires,* Paris, 1960, p. 535, MAST, *Les pays du Bénélux,* Paris, 1960, p. 301; pour la Norvège, FUSILIER, *op. cit.,* p. 279; pour l'Autriche, ADAMOVICH, *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts,* Vienne, 5e éd., 1957, p. 244.

à l'autre [1]. La deuxième caractéristique de la fonction réside dans le fait qu'il s'agit de postes de niveau ou d'importance secondaire par rapport aux fonctions ministérielles. De fait, si l'on rencontre l'exemple de quelques secrétariats d'Etat (compte non tenu évidemment des ministères qui ont ce nom) placés sous l'autorité directe du chef de Gouvernement [2], la majorité des secrétaires d'Etat sont placés sous l'autorité d'un ministre, dont ils sont les collaborateurs, la plus grande diversité régnant quant à la nature précise de leurs fonctions [3].

Ces caractéristiques générales suffisent à définir l'objet de l'institution: placer à la direction des ministères ou de leurs principales divisions des hommes susceptibles de décharger les ministres d'une partie de leurs tâches, d'assumer une part de responsabilité dans la conduite de l'action politique, avec cet élément essentiel, qui permet précisément que des compétences leur soient conférées ou déléguées, qu'ils sont jugés sur l'opportunité de leur action et peuvent être appelés à se retirer si celle-ci ne donne pas satisfaction.

Une institution n'a évidemment aucune valeur en elle-même, elle n'en revêt qu'en fonction de l'utilisation que l'on en fait. Aussi bien n'est-il pas contestable que la nomination de secrétaires d'Etat n'apparaît pas toujours comme un bien, notamment lorsque l'on multiplie ces postes et que l'on en fait des prébendes politiques distribuées largement pour assurer l'existence d'une coalition [4].

Il faut donc veiller à éviter les abus possibles. Sous cette réserve, on doit raisonnablement penser que si l'institution s'est développée, non pas uniquement dans des pays sensiblement plus grands que le nôtre, mais également dans de petits pays, c'est qu'elle est susceptible de répondre à certains besoins fonctionnels.

Si nous tentons d'imaginer ce qu'il pourrait en être chez nous, quelques remarques s'imposent d'emblée. Tout d'abord, la création de ces postes devrait être exclusivement fonction des besoins, et à cet égard il n'y a pas de

---

[1] Ainsi, aux deux extrêmes, nous trouvons, par exemple, d'une part, le cas de la Grande-Bretagne, où les secrétaires parlementaires (qui agissent au nom du ministre devant la Chambre à laquelle celui-ci n'appartient pas) et les sous-secrétaires d'Etat (collaborateurs des ministres) appartiennent au ministère et doivent par conséquent être membres du Parlement, et, d'autre part, le cas de la République fédérale d'Allemagne, où le secrétaire d'Etat est considéré bien plus comme un fonctionnaire que comme un homme politique, étant entendu qu'il a cependant au sein de la fonction publique un statut tout à fait spécial (le statut de « fonctionnaire politique »).

[2] En Allemagne fédérale, il existe un secrétaire d'Etat au Bundeskanzleramt, qui est le seul des secrétaires d'Etat ayant le droit d'assister régulièrement aux réunions du Gouvernement. En France, le Gouvernement comprend généralement des postes de secrétaires d'Etat auprès du premier ministre, mais la situation varie d'un ministère à l'autre.

[3] Le secrétaire d'Etat peut être, dans certains cas, l'auxiliaire et le remplaçant du ministre à la tête du ministère, dans d'autres cas il est en charge de l'un des services ou de l'une des divisions du ministère, notamment lorsque celui-ci comprend plusieurs secrétariats d'Etat.

[4] Ainsi, le ministère Laniel, riche déjà de 3 vice-présidents du Conseil, de 3 ministres d'Etat et de 15 ministres, ne comptait pas moins de 16 secrétaires d'Etat!

doute que la situation est très différente d'un Département à l'autre [1]. Il conviendrait donc de n'envisager que les quelques postes vraiment nécessaires, tout en admettant que le système doit être souple, pour s'adapter à l'évolution de la situation. En second lieu, pour retirer de l'institution de secrétariats d'Etat le bénéfice que l'on en pourrait escompter, il ne faudrait pas que ces postes fassent l'objet des mêmes dosages et calculs que ceux qui prévalent nécessairement lors de l'élection des membres du Conseil fédéral, de sorte qu'il devrait appartenir au Gouvernement, et non pas au Parlement, de nommer les secrétaires d'Etat [2], la question se posant de savoir s'il ne faudrait pas prévoir que le chef de Département intéressé doive donner son accord, car il n'y aurait aucun sens à imposer à un conseiller fédéral un collaborateur dont il ne voudrait pas. Enfin, il y a lieu de tenir compte de facteurs psychologiques et des exigences liées à nos mœurs politiques; par exemple, les secrétaires ne devraient pas être habilités à se substituer aux conseillers fédéraux lors des séances des Chambres fédérales (il en pourrait aller différemment, selon les cas, dans les contacts avec les Commissions parlementaires); ils ne devraient pas en principe assister aux séances du Conseil fédéral, sauf à titre consultatif lorsque serait discutée une question de leur ressort. Au surplus, tout en admettant qu'une série de points particuliers appellent un examen détaillé, nous sommes enclin à envisager une solution proche de celle qu'a adoptée l'Allemagne fédérale, où le statut spécial de « fonctionnaire politique » indique bien que le secrétaire d'Etat n'est pas membre du Gouvernement à part entière, et reste subordonné à un ministre.

Pour autant que l'on puisse se mettre d'accord sur une formule adaptée aux conditions de la vie politique et de l'organisation administrative suisses, nous pensons que la création de postes de ce genre assouplirait le fonctionnement de notre système gouvernemental et pourrait en améliorer l'efficacité. Pour faire face à l'accroissement des responsabilités de l'Etat et au développement des services administratifs, nous aurions davantage de postes politiques, dont le nombre pourrait facilement être adapté aux circonstances,

---

[1] Nous ne pouvons pas nous arrêter ici à une étude sérieuse de la question. Disons simplement, pour illustrer notre pensée, que dans un Département comme celui de l'Economie publique, la présence d'un ou plusieurs secrétaires d'Etat pourrait être utile (un secrétaire d'Etat à l'agriculture notamment, les problèmes agricoles ayant de fortes chances d'être parmi les plus délicats à résoudre au cours de ces prochaines années, si le mouvement d'intégration économique de l'Europe se poursuit); tout ce qui, au Département de l'intérieur, intéresse la recherche et l'enseignement universitaire aurait également avantage à être regroupé sous l'autorité d'un secrétaire d'Etat subordonné au chef de Département, tant les questions qui se posent sont importants et exigent une action continue. Nous pensons en revanche qu'au sein du Département politique, dans l'état actuel des choses, il est probablement opportun que les principaux postes directement subordonnés au chef de Département soient confiés à des diplomates de carrière, de sorte que le besoin est beaucoup moins apparent.

[2] Personne n'aura la naïveté de penser que le Gouvernement puisse être à l'abri des servitudes du dosage politique. Directement intéressé à s'assurer la collaboration de subordonnés de qualité, il peut paraître toutefois plus libre à l'égard des étiquettes partisanes, et mieux en mesure de faire également appel à des hommes choisis en dehors de toute appartenance à un parti politique.

tout en maintenant à ce qu'il est aujourd'hui le nombre des postes du niveau le plus élevé, qui ne saurait être élargi qu'au détriment du principe de collégialité. De plus, le recrutement des secrétaires d'Etat pourrait être opéré sur une base sensiblement plus large que celui des conseillers fédéraux, le Gouvernement se trouvant libre de faire appel à des hommes qui n'ont pas suivi la filière de la carrière politique. Autre avantage, le choix serait principalement fonction des aptitudes particulières que présente une personne pour s'occuper d'un domaine déterminé, ce que les principes mêmes qui sont à la base de la constitution du Conseil fédéral ne permettent pas toujours d'obtenir [1]. Enfin, l'organisation administrative pourrait être plus rationnelle, les contrôles sur les services mieux assurés, et surtout les obligations quotidiennes des conseillers fédéraux allégées, ce qui les mettrait en mesure de vouer une attention plus soutenue aux questions importantes, notamment aux responsabilités qui sont les leurs en tant que membres du collège gouvernemental [2].

d) On peut s'interroger également sur l'utilité que pourraient présenter des *cabinets ministériels*. A plusieurs reprises, nous avons indiqué combien l'étude des problèmes, et diverses formes de contrôle des services administratifs sont aujourd'hui difficiles à mener à bien, pour l'homme politique, s'il ne dispose pas de collaborateurs personnels, attachés à sa personne, qui connaissent et interprètent sa pensée. C'est l'idée dont s'inspirent les gouvernements étrangers, dont la plupart connaissent, sous des formes diverses, l'institution des cabinets ministériels [3], que connaît également la Commission du Marché commun, il convient de le noter puisqu'il s'agit d'un organe de type collégial [4].

D'emblée, il faut préciser que, dans son esprit comme dans son principe, le cabinet ministériel n'est pas appelé à se substituer aux principaux subordonnés directs des ministres, ni à empiéter sur leurs prérogatives. Ceux-ci restent des collaborateurs de premier plan, avec lesquels il est essentiel

---

[1] Un seul exemple peut suffire: l'importance toujours plus considérable que prennent les finances publiques dans l'ensemble de l'économie nationale exige que le budget ne soit plus conçu uniquement comme un compte, mais aussi comme un instrument de politique conjoncturelle. Notre système actuel implique nécessairement le risque que le chef du Département des finances ne soit pas toujours suffisamment averti des problèmes économiques et financiers pour orienter et diriger le travail de ses services, ou des groupes d'étude qu'il réunit. Un secrétaire d'Etat au budget pourrait rendre d'éminents services.

[2] On pourrait envisager que l'un ou l'autre des secrétariats d'Etats fût subordonné directement au Conseil fédéral: nous pensons par exemple à un secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire. Il convient de relever d'ailleurs que l'on a bien ressenti l'intérêt de ce genre de poste, puisque l'on a jugé utile de créer certains statuts assez particuliers de délégués du Conseil fédéral, dont quelques-uns pourraient, au bénéfice d'une assise plus sûre, fournir la base de secrétariats d'Etat.

[3] Selon une expression heureuse, le cabinet ministériel est « une souple passerelle qui relie l'administration à la politique » (PRÉLOT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 3e éd., 1963, p. 681, citant Paul Morand). En ce qui concerne les cabinets ministériels, cf. supra, p. 59, note 1.

[4] Actuellement, le président de la Commission a droit à un chef de cabinet, deux chefs-adjoints, et un conseiller spécial, les autres membres à un chef de cabinet et un chef-adjoint.

que le ministre fasse en sorte qu'il y ait esprit et travail d'équipe; mais ils assument chacun des fonctions dans un domaine déterminé, ils ont d'importantes attributions de direction administrative et de gestion, de sorte que, s'ils constituent des auxiliaires précieux du ministre, ils n'agissent pas au même plan que lui, dont le souci constant doit être la synthèse, les lignes directrices. Qui plus est, si l'on songe à la position de nos conseillers fédéraux, qui sont censés suivre les principales affaires traitées par leurs collègues, on imagine bien que subordonnés directs et collaborateurs personnels sont appelés à des rôles différents.

Tout en prenant conscience des risques d'abus qu'il faut éviter [1], nous pensons qu'il y aurait intérêt à étudier selon quelles modalités la faculté pourrait être accordée aux membres du collège gouvernemental de s'entourer d'un directeur de cabinet et d'un ou deux collaborateurs.

*

Nous avons suffisamment dit que les institutions n'ont pas de valeur propre, qu'elles n'en revêtent qu'en fonction de l'utilisation que l'on en fait, donc en définitive par la qualité des hommes qui les animent. Nous demeurons donc convaincu que le facteur humain est primordial, mais nous pensons précisément qu'il faut s'interroger sur les conditions propices à la meilleure utilisation des qualités des hommes. La conduite des affaires publiques, comme d'ailleurs celle des grandes entreprises privées, exige un appareil de commandement plus élaboré qu'autrefois, c'est la constatation qui inspire nos suggestions.

Nous sommes bien persuadé également que si la référence à des pratiques adoptées à l'étranger est souvent peu pertinente, c'est que nous avons su trouver une voie originale, qui correspond à notre tempérament, et dont il serait à la fois sot et injuste de méconnaître les mérites. Nous avons fait allusion, en disant le bien que nous en pensons, au service public de milice, illustré par l'activité combien utile des nombreux conseils ou commissions des Départements, et des consultants individuels. Nous estimons cependant que des mutations interviennent, dont il faut tenir compte. Si la réunion occasionnelle d'organes largement consultatifs est susceptible de permettre certaines études, ou la préparation de textes appelés à régir une matière déterminée pour un temps plus ou moins long, cette méthode se prête beaucoup moins bien à l'action continue, faite de mesures partielles, d'ajustements répétés, qui exige que les problèmes soient suivis constamment et de très près. Il suffit d'évoquer, notamment, les exigences de la politique conjoncturelle, de la politique de l'enseignement et de la recherche, ou de l'aménagement du territoire, pour se convaincre de l'importance croissante que revêt ce que nous appelons l'action continue — par opposition à l'application de

[1] Si l'on n'y prend garde, le cabinet ministériel peut être avant tout un instrument de patronage politique, ou peut entrer en conflit avec les cadres administratifs, étant ainsi plus néfaste qu'utile.

règles statiques. C'est ce qui exige que l'appareil de commandement soit étoffé, et conçu un peu différemment.

L'histoire des institutions révèle que ce sont rarement les grands bouleversements, les révisions déchirantes, qui ont été les plus bénéfiques; on récolte des fruits beaucoup plus sûrs d'une évolution graduelle, faite de retouches opérées avec discernement. Il serait stupide de chercher querelle à notre système de gouvernement, résultante de forces historiques et sociologiques. Ce serait en revanche faire preuve d'inconscience d'exclure *a priori* l'idée que des aménagements techniques lui sont peut-être nécessaires.