

Le rapport des forces entre l'assemblée fédérale et le conseil fédéral de 1848 à nos jours

Autor(en): **Aubert, Jean-François**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **7 (1967)**

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-171135>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

LE RAPPORT DES FORCES
ENTRE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
ET LE CONSEIL FÉDÉRAL
DE 1848 À NOS JOURS

par

JEAN-FRANÇOIS AUBERT

Professeur à l'Université de Neuchâtel

1. Quand ce sujet nous fut proposé, il y a quelques mois, et que nous eûmes l'imprudence de l'accepter, nous avions une idée assez claire de la façon dont il pouvait être traité. Il s'agissait de représenter les états successifs du rapport entre l'Assemblée et le Conseil au moyen d'une ligne, probablement brisée, voire sinueuse, dont le tracé aurait été justifié par des exemples convenablement choisis, et dont les inflexions auraient tout naturellement fourni à l'article ses subdivisions.

Aujourd'hui, nous sommes moins sûr qu'un tel projet soit réalisable. En tout cas, nous n'avons pas pu le réaliser, et le raccourci d'histoire que nous souhaitions offrir au lecteur sera écrit par un autre. C'est surtout le « choix convenable » des exemples qui nous a paru difficile. Dans une même période, dans une même année, les faits politiques sont divers, et s'il semble que les uns corroborent une certaine opinion, il y en a presque toujours d'autres qui viennent la contredire. Un jour, l'Assemblée fédérale impose sa volonté au Gouvernement; le lendemain, elle le suit avec passivité; et celui qui devrait établir une chronologie sommaire de leur puissance respective n'échapperait au risque d'être injuste qu'en devenant confus.

2. La mise en garde qui précède ne signifie nullement que nous voulions faire table rase, et contester des propositions qui rencontrent l'accord presque unanime des observateurs. Nous croyons, comme la plupart de ceux qui ont écrit sur ce sujet, que l'Assemblée fédérale était relativement plus forte à l'origine qu'elle ne l'est maintenant; que, dans le même temps, le Gouvernement a gagné en indépendance; et que, si les constituants de 1848 ont voulu donner la prépondérance au Parlement, l'histoire a marché dans le sens d'une plus nette séparation des pouvoirs. Nous avons même l'impression

que ce mouvement a commencé très tôt, avant 1874, et qu'il avait, en 1900, atteint un point qui n'est pas aussi éloigné qu'on le dit parfois de celui qu'il occupe aujourd'hui. Mais nous aurions de la peine à être plus précis. Pour le xx^e siècle, notamment, si nous mettons à part quelques époques troublées où le pouvoir du Conseil fédéral dut être considérablement accru, nous doutons que l'examen du rapport entre les deux plus hautes autorités politiques de notre pays révèle une tendance claire. Il nous montrerait plutôt une succession de petits pas et de pirouettes, en avant, en arrière et de côté, sur l'ordonnement desquels le caractère et la popularité des magistrats et des députés qui leur faisaient face ont exercé une influence notable. A cet égard, les temps actuels nous font l'effet d'être particulièrement embrouillés, et nous ne discernons pas encore avec certitude si l'affaiblissement qui, depuis quelques années, est reproché au Conseil fédéral est bien réel, et s'il s'accompagne d'un affermissement corrélatif de l'Assemblée fédérale.

3. Si nous ne nous sentons pas préparé à décrire, phase après phase, les déplacements du pouvoir entre l'Assemblée et le Conseil pendant les cent vingt ans de notre histoire moderne, nous essaierons d'indiquer, dans les pages suivantes, comment une telle tâche pourrait être entreprise. Il nous semble que la plus grande difficulté, en cette matière, est de trouver des instruments de mesure appropriés : qu'est-ce que ce rapport des forces entre deux autorités ? à quoi verrons-nous que l'Assemblée perd du pouvoir au profit du Conseil, ou qu'elle en gagne à son détriment ? quand pourrions-nous dire qu'une certaine période, suffisamment connue dans les faits qui la composent, est caractérisée par la prépondérance du Parlement ou par celle du Gouvernement ?

Nous sommes d'avis que les instruments de mesure sont multiples. Comme l'objet de notre recherche est le rapport entre deux autorités juridiquement constituées, nous croyons qu'il est recommandable de lire la *Constitution*, et de noter spécialement, dans leurs versions successives, les textes qui se rapportent aux compétences de ces autorités. Nous savons, assurément, qu'aucun régime politique n'est tout entier dans une Constitution ; mais il serait bien étonnant qu'il n'y laisse aucune trace.

Si la lecture de la Constitution ne suffit pas pour donner une juste idée d'un régime, ce n'est en général pas parce que ce document ne serait pas respecté, mais c'est parce qu'il use de mots et d'expressions vagues, qui peuvent être compris différemment. Or il arrive que les mêmes phrases soient, au cours des années, comprises de façons différentes par les autorités chargées de les mettre en pratique. Ces variations dans l'*interprétation des règles* constitutionnelles peuvent avoir, non seulement pour causes, mais aussi pour effets, des variations dans le rapport entre les autorités. Il sera judicieux d'en tenir compte.

Une fois que nous connaissons la manière dont une Constitution, dûment interprétée, répartit les pouvoirs entre deux autorités, il nous faudra voir *nusage effectif* que chacune de ces autorités fait des pouvoirs qui lui ont été

donnés. C'est là, on s'en doute, une étude plus longue et plus difficile que les précédentes, puisqu'elle vise non les règles, qui sont souvent simples, mais leur application, qui est toujours diverse.

4. Les règles, leur interprétation, leur usage, tels sont les instruments de mesure auxquels nous aimerions consacrer quelques réflexions. La série n'est, assurément, pas complète. A supposer, par exemple, que l'une de deux compétences soit attribuée à une autorité, et la seconde à l'autre, nul ne pourra dire laquelle des deux autorités a le plus de pouvoir, s'il n'a pas déterminé d'abord laquelle des deux compétences renferme la plus grande parcelle de pouvoir. Pour user de termes courants, si le Parlement est le maître des lois, et le Gouvernement celui des traités, lequel est le plus fort ? La réponse dépend du rapport qui existe entre les lois et les traités, et on sait qu'il n'est pas facile à marquer. Mais cette comparaison entre deux compétences, toute importante qu'elle est, ne nous retiendra pas davantage.

En revanche, il nous paraît qu'il n'y aurait qu'un intérêt secondaire à considérer l'opinion que les contemporains se sont faite des protagonistes de la scène politique. Si, par exemple, tel conseiller fédéral a passé en son temps pour un homme puissant, ou bien cette vue est conforme à la réalité, et l'influence de ce magistrat ressortira suffisamment de l'usage qu'il aura fait de ses pouvoirs ; ou bien le conseiller fédéral n'a pas exercé d'influence réelle, et sa réputation, si utile qu'elle ait pu être au pays en attachant le peuple à ses autorités, ne nous apprendra rien sur le rapport véritable entre le Parlement et le Gouvernement. A quoi s'ajoute encore le fait que, dans un régime collégial comme le nôtre, le prestige d'un magistrat ne rejaillit pas nécessairement sur le corps auquel il appartient.

5. On notera qu'il n'est question, ici, que d'un rapport de forces matériel, et non d'un rapport personnel. Si nous nous limitons au partage des compétences entre l'Assemblée et le Conseil, sans nous soucier de la composition de ces autorités, et notamment de la part que la première des deux prend à la formation de l'autre, ce n'est point parce que nous n'en verrions pas l'importance, mais bien parce que ce sujet est particulièrement traité dans un autre endroit du présent volume ¹.

A. Les règles de la Constitution

6. Les règles qui partagent les compétences entre l'Assemblée et le Conseil figuraient aux articles 74 et 90 de la Constitution de 1848. Remaniées lors de la revision totale de 1874, elles prirent place aux articles 85 et 102. Comme elles n'ont plus changé depuis cette date, c'est dans la seule comparaison entre les textes de 1848 et de 1874 qu'il faut chercher, s'il en existe,

¹ Voir ci-dessus, p. 17 et ss.

des signes d'un changement ¹. La confrontation entre les pouvoirs anciens et les pouvoirs nouveaux du Conseil fédéral, articles 90, puis 102, n'apporte aucun élément notable. Reste la confrontation entre les pouvoirs anciens et les pouvoirs nouveaux de l'Assemblée fédérale, articles 74, puis 85.

7. Ces deux articles contiennent chacun une énumération des compétences du Parlement. L'énumération de 1874 diffère de celle de 1848 sur un certain nombre de points qui sont étrangers à notre sujet. Mais elle présente aussi, en ce qui concerne le rapport entre le Parlement et le Gouvernement, au moins trois variations qui peuvent nous intéresser. Deux ont trait à une matière spéciale. La troisième a un caractère beaucoup plus général.

8. Alors que l'article 74 4^o de la Constitution de 1848 attribuait aux Conseils législatifs « la reconnaissance d'Etats et de Gouvernements étrangers », une telle mention est totalement absente de l'article 85 de la Constitution de 1874. Quoiqu'elle n'ait pas passé en termes exprès dans la liste des compétences gouvernementales, à l'article 102, c'est bien d'un transfert de pouvoir qu'il s'agit en l'espèce. Et, par ce transfert, les constituants donnaient à entendre que le Conseil fédéral était vraiment l'autorité responsable de notre politique internationale ².

9. Une suppression de même nature ôte à l'Assemblée fédérale le pouvoir de nommer le chef de l'état-major général (comp. l'art. 74 3^o de 1848 avec l'art. 85 4^o de 1874). Ce pouvoir, qui, dans l'esprit des constituants de 1874, était destiné au général ³, finit par échoir au Conseil fédéral ⁴. Quoi qu'il en soit, la revision montrait qu'un Parlement ne doit pas se mêler de choisir des fonctionnaires.

10. La diminution du pouvoir juridictionnel de l'Assemblée nous paraît toutefois encore plus importante. Dans le système de 1848, l'Assemblée connaissait des différends de droit public entre les cantons, des conflits de compétence entre la Confédération et les cantons, et des conflits de compétence entre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral (art. 74 16^o et 17^o). La revision de 1874 ne lui laisse que la dernière de ces attributions (art. 85 13^o), et donne les deux autres au Tribunal fédéral lui-même (art. 113 I 1^o et 2^o). Mais le changement le plus considérable a pour objet la juridiction de l'Assemblée sur les actes du Conseil fédéral. L'ancien article 74 15^o paraissait ouvrir un recours général au Parlement contre toutes les ordonnances et toutes les décisions du Conseil fédéral. Le nouvel article 85 12^o limite ce droit

¹ Les deux Constitutions sont imprimées, en regard l'une de l'autre, à la fin de l'ouvrage de W. E. RAPPARD, *La Constitution fédérale de la Suisse*. Neuchâtel, 1948, p. 391-452.

² *Délibérations du Conseil des Etats* (revision totale de la Constitution), Berne, 1872, p. 387.

³ *Ibid.*, p. 386.

⁴ Organisation militaire du 12 avril 1907, *R.S.*, 5, 3.

de recours aux seules décisions du Conseil fédéral qui ont elles-mêmes été rendues à l'occasion d'un pourvoi dirigé contre un acte cantonal (décisions sur recours de droit public, selon l'art. 113 II de la Constitution de 1874). La différence, du moins dans les textes, est très grande.

B. L'interprétation de la Constitution

11. Mais les textes ne disent pas tout. Deux textes différents peuvent être compris de la même manière; deux textes semblables peuvent recevoir des sens différents; et l'impression qui résulte d'une lecture de la Constitution doit parfois être corrigée¹.

Par exemple, deux des revisions qui viennent d'être mentionnées perdent de leur netteté dès que l'on considère la façon dont les textes soumis à revision avaient été appliqués. En effet, c'est le Conseil fédéral qui avait reconnu le Gouvernement français du Quatre-Septembre 1870². Et l'Assemblée n'avait pas protesté contre ce qui était, à proprement parler, une usurpation de ses pouvoirs, tellement elle lui avait paru naturelle. Quant à la compétence juridictionnelle illimitée que lui attribuait l'article 74 15° de l'ancienne Constitution, il y avait longtemps qu'elle l'avait réduite d'elle-même lorsqu'elle s'en dépouilla formellement: elle avait, dans une série de décisions des années 50, résolu de ne revoir que les actes du Conseil fédéral auxquels il était fait grief de violer un droit individuel³.

12. D'ailleurs, même après 1874, la compétence juridictionnelle de l'Assemblée a changé de contenu sans que rien n'apparût dans le texte. Nous ne voulons pas parler du rétrécissement qu'a subi, par deux fois, en 1893 et en 1911, la juridiction de droit public des autorités politiques, du fait de l'extension des pouvoirs du Tribunal fédéral⁴. Cette diminution, frappant le Conseil aussi bien que l'Assemblée, n'a pas modifié le rapport de leurs forces. Mais nous pensons à l'opinion, encore vivace à la fin du XIX^e siècle, selon laquelle il y avait un recours au Parlement, pour illégalité, contre les ordonnances gouvernementales, et, pour inopportunité, contre certaines mesures politiques du Conseil fédéral, telles que l'expulsion des étrangers. Cette dernière question finit par être tranchée, en 1899, dans un sens négatif⁵. Quant au recours contre les ordonnances, dont la possibilité est très sérieuse-

¹ Sur ce qui suit, voir plusieurs thèses parues vers le milieu du siècle: KURT EICHENBERGER, *Die oberste Gewalt im Bunde*, Berne, 1949; ERWIN AKERET, *Regierung und Regierungsform der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich, 1941; RAYMOND GAFNER, *L'exercice du pouvoir fédéral par les autorités de la Confédération suisse*, Lausanne, 1945; KONRAD VON ORELLI, *Das Verhältnis von Demokratie und Gewaltenteilung und seine Wandlungen insbesondere im schweizerischen Bunde*, Zurich, 1947.

² *Feuille fédérale*, 1870. III. 326.

³ R. E. ULLMER, *Droit public suisse*, I, n° 345.

⁴ ALBERT SCHELLENBERG, *Die Verfassungsrechtspflege der politischen Bundesbehörden*, thèse, Zurich, 1957, p. 27-34.

⁵ *Bulletin sténographique*, 1899, C.N. 947-1002; C.E. 1015-1031 (affaire *Germani*).

ment soutenue par Salis, dans la deuxième édition de son Répertoire, en 1900¹, il est presque unanimement répudié dès avant la guerre de 1914².

13. La question du droit de recours est intimement liée à celle du pouvoir de surveillance. Ici également, un texte invariable a reçu des interprétations changeantes. Depuis cent vingt ans, la Constitution dit que l'Assemblée a « la haute surveillance de l'administration fédérale » (art. 74 14^o de 1848, 85 11^o de 1874), et c'est bien naturel, car le contrôle politique du Gouvernement est l'une des tâches traditionnelles d'un Parlement. Les difficultés commencent lorsqu'il s'agit de savoir quels sont les moyens de ce contrôle.

Le contrôle consiste à s'informer, d'abord; à diriger, ensuite. L'autorité contrôlante doit connaître l'activité de l'autorité contrôlée, puis lui faire connaître sa volonté. Les moyens d'information n'ont guère varié pendant plus d'un siècle. Ils tenaient dans le dépôt de rapports périodiques ou occasionnels du Conseil fédéral à l'Assemblée ou à une commission parlementaire, dans la réponse à des interpellations, dans l'audition de conseillers fédéraux par des commissions. Il était admis que les commissions de gestion et la délégation des finances et de l'alcool pouvaient encore demander la comparution de certains fonctionnaires et la production de certains documents³. Ce n'est que depuis l'an dernier que le Parlement tire de l'article 85 11^o le droit, pour toutes les commissions, de citer des fonctionnaires; celui, pour les commissions de gestion, de requérir toute espèce de documents; celui enfin, pour d'éventuelles commissions d'enquête, de lever le secret de fonction et d'exiger le témoignage de tiers⁴.

14. En ce qui concerne les moyens de direction, l'interprétation du texte constitutionnel a subi un changement plus ancien et probablement plus profond. Ce changement est même si profond qu'il indique une véritable transformation de notre régime politique.

Au XIX^e siècle, les articles 74 14^o, puis 85 11^o de la Constitution étaient entendus dans l'idée que l'Assemblée était en tous points supérieure au Conseil, et que ce que le Conseil faisait, l'Assemblée pouvait aussi le faire, et le faire encore mieux. C'était la conception démocratique. Depuis une cinquantaine d'années, l'article 85 11^o est appliqué dans l'esprit, très différent, d'une assez stricte séparation des pouvoirs: l'Assemblée contrôle ce qu'elle ne peut pas faire elle-même. A chacun sa fonction: le Gouvernement prend des mesures, le Parlement dit ce qu'il en pense, mais ne les prend pas

¹ R. L. VON SALIS, *Droit fédéral*, II, n^o 267, p. 7 s.

² DAMIAN K. BOSSARD, *Das Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat*, thèse, Zurich, 1909, p. 22.

³ CLAUD BURKHARD, *Die parlamentarischen Kommissionen der schweizerischen Bundesversammlung*, thèse, Zurich, 1952, p. 176 s.

⁴ Loi du 1^{er} juillet 1966, *R.O.L.F.*, 1966, 1375, revisant la loi du 23 mars 1962, sur les rapports entre les conseils. Sur cette nouvelle, voir Hans BRÜHWILER, « Der Ausbau der parlamentarischen Verwaltungskontrolle im Bund », *Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, 1967, p. 33-46.

à sa place. C'est, en quelque sorte, une conception libérale. La première interprétation était celle de Schollenberger et de Fleiner¹. La seconde est celle de Burckhardt et de M. Giacometti². Et cette différence a des conséquences pratiques considérables. Autrefois, on trouvait naturel que l'Assemblée prescrivît au Conseil, par des injonctions formelles, la manière dont il devait agir. Quand il accomplissait des actes illégaux, elle pouvait les casser. Quand il omettait d'agir alors qu'il l'aurait dû, elle pouvait se substituer à lui. Ces trois moyens de l'injonction, de la cassation et de la substitution sont encore donnés pour normaux dans la thèse d'un disciple de Fleiner, parue en 1926³. Aujourd'hui, on est devenu plus délicat. Hormis les rares cas de recours (art. 85 12^o, précité), et ceux où elle exerce une compétence propre, comme elle en a en matière de sécurité intérieure ou extérieure (art. 85 6^o et 7^o), l'Assemblée se borne à critiquer et à former des vœux. Elle n'ordonne plus, elle n'annule plus, elle ne prétend plus se mettre à la place du Conseil fédéral. Et elle ne s'est pas départie de cette attitude réservée lorsqu'elle a, l'an dernier, renforcé son appareil d'information: elle l'a, tout au contraire, partiellement confirmée dans un article de loi⁴.

15. Le rôle de l'Assemblée dans la conclusion des traités nous offre encore un autre exemple d'un texte compris différemment en des temps différents. La Constitution se contente d'indiquer, parmi les attributions des deux Chambres, « les alliances et les traités avec les Etats étrangers » (art. 74 5^o de 1848, 85 5^o de 1874). La doctrine du siècle dernier, et jusqu'à Fleiner⁵, estimait que la ratification elle-même appartenait à l'Assemblée, le Conseil fédéral n'ayant plus, alors, qu'un rôle d'exécutant, chargé de transmettre l'instrument de ratification. La doctrine contemporaine, depuis Burckhardt, MM. Giacometti et Guggenheim⁶, ne reconnaît plus à l'Assemblée qu'un droit d'approbation, dont l'exercice, lorsqu'il est favorable au traité, laisse encore au Conseil fédéral la décision finale. En d'autres termes, l'Assemblée, quand elle approuve un traité, n'ordonne pas au Conseil de le ratifier, mais le lui permet seulement. Il n'en va différemment que là où des dispositions internationales règlent d'une autre manière le rapport entre le Parlement et le Gouvernement, ainsi que le fait, par exemple, le statut de l'Organisation internationale du travail⁷. Sans doute, le fait de voir dans un

¹ JAKOB SCHOLLENBERGER, *Das Bundesstaatsrecht der Schweiz*, 2^e éd., Berlin, 1920 p. 184; FRITZ FLEINER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Tubingue, 1922, p. 170 (réservé en ce qui concerne les injonctions).

² WALTER BURCKHARDT, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung*, 3^e éd., Berne, 1931, p. 695; ZACCARIA GIACOMETTI, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich, 1949, p. 535-537. Voir encore, sur cette évolution, VON ORELLI, *op. cit.*, p. 94-98.

³ EDUARD BOSSHART, *Die parlamentarische Kontrolle nach schweizerischem Staatsrecht*, thèse, Zurich, 1926, p. 71-85.

⁴ Art. 47^{quater} IV de la loi, précitée, de 1962/1966.

⁵ FLEINER, *op. cit.*, p. 755.

⁶ BURCKHARDT, *op. cit.*, p. 673; GIACOMETTI, *op. cit.*, p. 819; PAUL GUGGENHEIM, *Traité de Droit international public*, I, Genève, 1953, p. 68, 71, 73.

⁷ ALEXANDRE BERENSTEIN, « Les conventions internationales du travail », *Mélanges G. Sauser-Hall*, Neuchâtel, 1952, p. 53-60.

arrêté de l'Assemblée une permission plutôt qu'un ordre n'a pas toujours une grande importance pratique; et en l'espèce, justement, nous ne connaissons pas de cas où le Conseil fédéral ait refusé de ratifier un traité approuvé par les Chambres. Nous croyons cependant que l'évolution de la doctrine est assez révélatrice d'un changement dans la force respective de nos autorités politiques.

16. Le cheminement des idées au sujet du pouvoir réglementaire du Conseil fédéral est plus difficile à décrire. Le siège constitutionnel de ce pouvoir sera cherché, tout naturellement, dans le texte qui énumère les attributions du Gouvernement (art. 90 de 1848, 102 de 1874). En réalité, aucun terme de l'énumération, ni en 1848, ni en 1874, n'indique de façon claire que le Conseil fédéral peut adopter des ordonnances contenant des règles de droit. Et pourtant, l'existence d'un tel pouvoir n'a jamais été niée. C'est son ampleur qui est sujette à controverse.

Les ordonnances d'exécution, qui remontent aux premiers temps de l'Etat fédéral, ont toujours été tenues pour valables. La seule variation vient de ce qu'autrefois on disait qu'elles étaient fondées sur les lois mêmes qu'elles exécutaient, tandis que M. Giacometti a montré qu'au fond elles avaient leur base dans l'article 102 5^o de la Constitution, dûment interprété¹. Les ordonnances de police sont une figure plus récente, qui s'est imposée pendant la crise des années 30. Même alors, M. Giacometti les a jugées inconstitutionnelles. Mais la pratique n'a pas tenu compte de ces scrupules; elle a d'ailleurs trouvé une caution de choix dans la personne de M. Schindler sen.²

Toutefois, c'est surtout la délégation législative proprement dite qui est au cœur du débat. Le législateur peut-il confier à un autre organe, et singulièrement au Conseil fédéral, le soin d'édicter des règles qui ne seraient pas de simple exécution? Il le fait, en pratique, et même assez souvent. Mais les auteurs modernes, notamment MM. Giacometti et Imboden, paraissent éprouver à l'égard de ce procédé si commode une répugnance insurmontable, n'admettant pas qu'une autorité investie d'une charge par la Constitution s'en puisse elle-même dispenser³.

C. L'usage de la Constitution

17. Si nous résumons brièvement les deux sections précédentes, nous obtenons le tableau suivant:

a) La *Constitution* n'a subi, en ce qui concerne le rapport entre les autorités politiques, qu'une seule révision formelle, en 1874. Encore que les

¹ GIACOMETTI, *op. cit.*, p. 801.

² On verra la controverse entre MM. GIACOMETTI et SCHINDLER dans la *Revue suisse de jurisprudence*, 1934/1935, p. 257-262, 305-313, 369-376.

³ GIACOMETTI, *op. cit.*, p. 801; MAX IMBODEN, *Schweizerische Verwaltungsrechtssprechung*, 2^e éd., Bâle, 1964, p. 105, II. Voir encore un arrêt du Tribunal administratif de Zurich, du 6 mai 1965, *Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, 1965, p. 344.

changements qui furent opérés à cette date ne soient ni très nombreux, ni très importants, ils indiquent un renforcement du Conseil fédéral.

b) L'interprétation de la Constitution a varié plus souvent, sur davantage de points, et plus profondément. Mais le sens de ces variations est moins net. Si la plupart d'entre elles ont également renforcé le Conseil fédéral, il y en a deux, pourtant, qui nous paraissent marquer un mouvement contraire: l'interprétation législative de l'article 85 11^o, en 1966, a développé les moyens d'information du Parlement (n^o 13 *in fine*); l'interprétation doctrinale du pouvoir réglementaire du Gouvernement dénie au Conseil fédéral la faculté d'adopter des lois (n^o 16 *in fine*).

c) Toutefois, nous avons le sentiment que l'image du rapport entre nos autorités politiques se brouillerait encore plus, si nous pouvions relater exhaustivement l'*usage* qui fut fait, depuis cent vingt ans, des règles constitutionnelles.

18. Dans le domaine de la politique étrangère, nous pouvons bien constater que l'Assemblée fédérale ne refuse guère d'approuver un traité. Le dernier exemple cité date de 1865! ¹ Il y a sans doute eu des cas, depuis lors, où les débats furent abondants et vifs (convention du Gothard, en 1913; accord italo-suisse sur l'émigration, en 1965). Mais la décision finale était toujours positive, même si elle exprimait plus de résignation que d'enthousiasme. Seulement, qui peut dire si la procédure parlementaire n'exerce pas un effet préventif sur les négociations du Conseil fédéral? Et surtout, la politique internationale ne se limite pas à l'approbation des traités. L'Assemblée fédérale a d'autres moyens de faire entendre sa voix (motions, examen des rapports de gestion, discussions sur des demandes de crédit, activité consultative de la commission des affaires étrangères). Or, ici, le bilan est beaucoup plus difficile à dresser. On s'en apercevra, par exemple, en comparant les réflexions faites, à trente années de distance, par deux parlementaires influents, MM. Oeri (en 1937) et Bretscher (en 1966) ².

19. Dans le domaine de la politique financière, il y aurait aussi une étude à faire sur le degré de liberté que l'Assemblée revendique en matière de dépenses. Nous ne pensons pas tant à l'acceptation des arrêtés portant ouverture de crédits; nous en parlerons en même temps que des projets de lois. Mais nous visons plutôt l'attitude du Parlement face au budget. En

¹ ERNST BRENNER, *Das Zusammenwirken von Bundesrat und Bundesversammlung bei Staatsverträgen*, thèse, Berne, 1918, p. 53; WOLFGANG HAFTER, *Der Einfluss der Bundesversammlung auf die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten*, thèse, Zurich, 1931, p. 70, n. 9. On réservera le cas spécial des conventions internationales du travail, que le Conseil fédéral doit présenter à l'Assemblée même quand il les désapprouve; cf. BERENSTEIN, *op. cit.* Il arrive alors, évidemment, que l'Assemblée les rejette à son tour.

² ALBERT OERI, dans *La Suisse*, 1937, p. 62-75 (plutôt résigné: c'était l'« ère Motta »); WILLY BRETSCHER, dans cet *Annuaire*, 1966, p. 7-27 (moins pessimiste). Voir encore HANS MANFRED MÜLLER, *Über das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik*, thèse, Berne, 1944.

théorie, le budget, qui se borne à exprimer les conséquences des lois et des arrêtés, ne prête guère à discussion. Si les chiffres paraissent fâcheux, ce sont les lois et les arrêtés qu'il faut changer. En pratique, les Chambres se sont déjà servies du budget pour manifester leur humeur. Elles l'ont fait, notamment, après la Première Guerre mondiale, afin d'indiquer leur opinion sur la défense nationale ou sur la conduite des affaires étrangères¹. Puis, pendant une quarantaine d'années, le budget a cessé d'être une occasion de heurt entre le Parlement et le Gouvernement. Mais on ne saurait parler d'une tendance vraiment constante, puisqu'en 1965 l'utilisation politique du budget paraît avoir été redécouverte².

20. Toutefois, c'est le rapport des forces dans l'exercice de la compétence législative qui devrait être l'objet principal de la recherche. Nous entendons ici la compétence législative dans l'acception la plus large.

D'abord, qui édicte juridiquement les lois matérielles ? Quelle est, dans la production d'une certaine période, la part relative de l'Assemblée (lois formelles et arrêtés), et quelle est celle du Conseil fédéral (ordonnances) ? Quelles sont leurs parts quantitatives, quelles sont leurs parts qualitatives ? L'enquête que M. Brack avait menée jusqu'au milieu du xx^e siècle devrait être poursuivie³.

Si nous passons ensuite à l'examen des lois et des arrêtés votés par l'Assemblée, quel rôle le Conseil fédéral joue-t-il dans leur préparation ? Nous rencontrons ici le thème archiconnu de la procédure « préparlementaire », au sujet duquel nous ne ferons qu'une remarque : c'est que l'influence de l'Administration sur la confection des projets est grande depuis déjà fort longtemps, et qu'elle remonte même aux sources de notre parlementarisme.

21. Cette influence de l'Administration ne doit pas nous faire oublier que l'impulsion formelle des lois est généralement le fait des parlementaires. La plupart des projets tirent leur origine d'une motion ou d'un postulat. Le Gouvernement préfère évidemment la seconde forme à la première, qui, du moins en théorie, a un caractère plus impératif. Il serait intéressant, à ce propos, de rechercher combien de fois le Conseil fédéral a obtenu qu'une motion fût transformée en postulat, et combien de fois la motion a été maintenue contre son gré.

22. Les parlementaires ont d'ailleurs la possibilité de réduire l'influence de l'Administration en présentant, au lieu d'une proposition conçue en termes généraux, un projet rédigé de toutes pièces. L'important, ici, n'est pas de savoir si un tel projet n'est qu'une forme de la motion, ou une initiative

¹ FRITZ PESCH, *Die staatsrechtliche Bedeutung des eidgenössischen Budgets*, thèse, Zurich, 1930, p. 85 s.

² Voir cet *Annuaire*, 1966, p. 164.

³ ERNST BRACK, *Die Gesetzesdelegation in der Praxis des Bundes*, thèse, Zurich, 1953.

d'un autre type: cette controverse ne concerne en effet que la procédure à suivre à l'intérieur du Parlement. Ce qui est plus remarquable, c'est qu'avec un tel projet, et quelle qu'en soit la qualification, le député échappe à la tutelle de l'Administration. Le Conseil fédéral peut sans doute préparer un contreprojet, ou, tout au moins, proposer des amendements, mais ce n'est plus lui qui dirigera l'œuvre législative.

Le projet rédigé par un parlementaire n'est pas une figure nouvelle. La pratique du XIX^e siècle en offre quelques exemples ¹; l'ancienne loi sur les rapports entre les conseils, de 1902, la prévoyait expressément ². Mais il en était fait un usage de moins en moins fréquent, lorsque, à partir de juin 1964 (était-ce un hasard ?), cette institution en voie de dépérissement commença de jouir d'un singulier regain de faveur ³. Il est encore trop tôt pour dire si ce mouvement aura des suites, et s'il modifiera de manière sensible le rapport des forces entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Mais nous devons reconnaître qu'il apporte une complication supplémentaire dans un tableau déjà confus.

23. Nous reviendrons, pour terminer, au cas ordinaire où le Conseil fédéral est l'auteur du projet dont les Chambres délibèrent. Il peut d'ailleurs s'agir d'un projet quelconque, d'une loi ou d'un arrêté, d'un code ou d'une ouverture de crédit. Les questions que nous nous posons sont les suivantes: dans quelle mesure le Conseil fédéral parvient-il à faire accepter son projet par les Chambres? dans quelle mesure se heurte-t-il à leur opposition?

C'est ici qu'une enquête exhaustive serait nécessaire. Elle seule nous permettrait de substituer des certitudes solides à ces impressions fragmentaires et intuitives dont nous devons trop souvent nous contenter. Une telle enquête est réalisable. Le matériel existe, et il est, dans sa majeure partie, aisément accessible. Si nous nous sommes senti incapable de le réunir et de l'examiner, c'est parce que nous étions seul et que le temps nous manquait. Voici quelques-uns des points qui devraient être éclaircis:

24. Un premier groupe comprendrait les projets du Conseil fédéral que les Chambres ont acceptés sans modifications, ou en ne leur apportant que des amendements insignifiants. Encore faudrait-il prendre garde que ce groupe ne permet pas de conclusions très sûres. Les éléments qui le constituent ne sont pas tous des indices d'une supériorité gouvernementale. Quand le Conseil fédéral réussit à faire adopter un projet, ce peut être, tout au contraire, la preuve qu'il a bien deviné l'intention des Chambres, et qu'il s'est, d'avance, conformé à leur vœu. En d'autres termes, ce premier groupe devrait être divisé en deux séries: celle des cas où le Conseil a simplement prévenu l'Assemblée, et celle des cas où il l'a vraiment convaincue.

¹ Comp. *Bulletin sténographique*, 1911, C.N. 334.

² Loi du 9 octobre 1902, art. 4 IV, *R.S.*, 1, 229.

³ Comp. *Bulletin sténographique*, 1966, C.E. 192.

25. Un deuxième groupe comprendrait les projets qui n'ont pas rencontré l'agrément des Chambres, ou que celles-ci ont profondément modifiés sur des points importants. Dans ce groupe, et si nous faisons abstraction de quelques cas où la décision négative fut l'œuvre d'une majorité mince et fortuite, la situation n'est pas ambiguë¹. Si le Conseil est battu devant les Chambres, c'est la preuve qu'il ne les a ni prévenues, ni convaincues, mais qu'il avait une volonté, et qu'elles en avaient une autre, qui a prévalu. De telles défaites, surtout quand elles se multiplient, dénotent bien une supériorité du Parlement.

26. Nous n'avons malheureusement aucun chiffre à présenter au lecteur. Encore une fois, de tels chiffres pourraient être établis. Mais il faudrait, avant de les fixer, lire tous les projets du Conseil fédéral depuis cent vingt ans, voir si ces projets sont bien devenus des lois ou des arrêtés, voir ensuite dans quelle mesure ces lois ou ces arrêtés diffèrent des projets dont ils sont issus; enfin, pour avoir une idée plus juste de ce qui s'est passé entre le dépôt d'un projet et l'adoption de la loi ou de l'arrêté, parcourir les débats des commissions, et tout au moins ceux des Chambres. Si l'on veut bien considérer que ces projets, compte tenu des arrêtés simples, sont au nombre de plusieurs milliers, on reconnaîtra que la recherche ne sera pas l'œuvre d'une personne qui désirerait simplement occuper ses loisirs.

27. Quoique nous ne soyons pas en mesure de produire des chiffres, nous avons le sentiment qu'une enquête du genre de celle que nous venons de proposer aurait pour principal résultat de rendre extrêmement circonspects ceux qui doivent parler du rapport des forces entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral. Les exemples de refus pur et simple ou de bouleversement d'un projet par les Chambres ne se situent pas tous au XIX^e siècle ou dans les premières années du XX^e. M. Briner, qui a fait, en 1958, un travail de pionnier pour la catégorie des arrêtés constitutionnels, a montré qu'il n'y a guère d'époques de notre histoire où le Conseil fédéral n'ait pas subi quelques rudes échecs². Et même quand le corps électoral, dans un référendum ultérieur, venait démentir l'Assemblée, cela ne signifiait pas toujours qu'il ait voulu donner raison au Gouvernement.

¹ A moins qu'on ne dise, comme le fit un jour M. Schulthess, que le projet qu'il venait de défendre sans succès ne reflétait en réalité pas sa pensée, et qu'il partageait au contraire le sentiment des Chambres! Sur cette curieuse affaire (premier projet d'arrêté constitutionnel relatif au régime du blé, 1925), voir ROBERT BRINER, *Der tatsächliche Einfluss der Bundesversammlung auf die Verfassungsgesetzgebung*, thèse, Zurich, 1958, p. 135 s.

² BRINER, *op. cit.*, spécialement p. 92-142.