

# Domaine Public

1 7 4 3

Edition PDF  
du 20 août 2007

Les articles mis en ligne  
entre le 17 et  
le 20 août 2007

**Analyses,  
commentaires  
et informations sur  
l'actualité suisse.**

Un point de vue  
réformiste en  
toute indépendance  
depuis 1963,  
désormais interactif  
et en continu sur  
**domainepublic.ch**

## Dans ce numéro

### **Démocratie et fédéralisme**

Pour une chambre du peuple  
à la proportionnelle intégrale (André Gavillet)

### **La lex Koller, le sol national et l'initiative pour le paysage**

En Suisse, quelle place  
pour des résidences secondaires? (Yvette Jaggi)

### **Une petite chance pour la concordance réduite**

Un Conseil fédéral sans Blocher et sans UDC:  
un scénario alternatif à la proportionnelle  
au gouvernement qui s'appuie  
sur l'analyse historique et politique (Andreas Gross)

## Démocratie et fédéralisme

### Pour une chambre du peuple à la proportionnelle intégrale

André Gavillet (17 août 2007)

C'est un paradoxe. Se basant sur des sondages qui renseignent sur la popularité des grands partis, des stratèges politiques, souvent mal inspirés, recomposent le Conseil fédéral, enlèvent un pion sur l'échiquier pour en pousser un autre, comme si l'élection du Conseil fédéral se faisait au suffrage universel direct. Mais on sait bien que le vote des élections nationales passe par de puissants filtres, à savoir le mode d'élection du Conseil des Etats et du Conseil national. Et le produit filtré qui donne la composition de l'Assemblée fédérale est fort différent du tout-venant des votes introduit dans la machine constitutionnelle.

#### Le Conseil des Etats en question

Le droit de chaque canton à deux Conseillers aux Etats (un pour les demi-cantons) confère un poids de vote 40 fois plus lourd à un citoyen d'Appenzell qu'à un Zurichois. L'exemple est connu. Globalement ce sont les partis conservateurs, notamment le PDC, qui en bénéficient. La comparaison entre les deux Chambres l'illustre clairement: l'une élue à la proportionnelle, d'ailleurs imparfaite (voir ci-dessous) et l'autre, à une exception près (JU), au système majoritaire.

Parti	CN	CdE	AF
UDC	55	8	63
PSS	52	9	61
PRD	36	14	50
PDC	28	15	43
Verts	13	-	13

Les socialistes veulent relancer l'idée d'une représentation des grandes villes au Conseil des Etats (voir sur ce sujet l'article d'Yvette Jaggi dans DP 1742). On ne fera pas dès maintenant la critique de cette initiative. Elle a le mérite premier de réactualiser la réforme des institutions. Il faut simplement souhaiter, à ce stade, que la discussion ne se limite pas aux seules propositions qu'elle formule.

#### Comparaison biaisée

Les partisans du *statu quo*, comme Urs Schwaller dans *Forum*, font valoir que les grandes villes sont déjà représentées au Conseil national qui tient compte de la population. Preuve en soit les 34 Zurichois qui pèsent de tout leur poids sur une balance où ne monte qu'un seul Appenzellois (RI). Mais l'apparence est trompeuse. L'application correcte de la proportionnelle est limitée par deux dispositions constitutionnelles: les cantons sont la circonscription électorale, et chacun a droit à un député au moins. Ainsi cinq

cantons se voient garanti un conseiller national. Par la force des choses, il est élu au système majoritaire. Mais cinq autres cantons n'élisent que deux ou trois conseillers. Huit autres ont une députation qui se situe entre cinq et huit députés. Donc, au total, dix-huit cantons sur vingt-six ne remplissent pas les conditions d'une proportionnelle telle que la jurisprudence du Tribunal fédéral l'a définie à plusieurs reprises.

Les partis dominants ne devraient pas pouvoir gagner sur les deux tableaux (au Conseil des Etats par le système majoritaire, et au Conseil national par une proportionnelle faussée par un quorum trop élevé). La première réforme serait donc d'introduire une proportionnelle intégrale, garantissant, face au Conseil des Etats, une Chambre du peuple authentique. Des techniques de calcul des votes, éprouvées dans quelques cantons et à l'étranger, permettent d'atteindre ce résultat, même si l'on gardait le canton comme circonscription électorale.

#### Pour un débat ouvert et élargi

D'autres données devraient être prises en compte dans une réflexion globale. Faut-il créer une chambre des villes parallèle à la nouvelle chambre

des cantons? Ces institutions ne permettraient-elles pas de repenser les mécanismes de consultation devenus d'une extrême lourdeur?

Il serait opportun que soit mis

en place un groupe d'étude composé de constitutionnalistes reconnus et de politiciens dont l'autorité et l'indépendance intellectuelle ne sont pas contestées. Comment concilier la

démocratie, dont l'ambition est de donner à chaque citoyen le même pouvoir, et le fédéralisme qui traite de manière égale des parties inégales. C'est le défi suisse. Il est à relever à nouveau.

## La lex Koller, le sol national et l'initiative pour le paysage

*En Suisse, quelle place pour des résidences secondaires?*

Yvette Jaggi (20 août 2007)

**Même quand elle fonce, l'administration fédérale laisse aux partis et aux parlementaires le temps de changer d'avis. Un délai qui pourrait être fatal à l'abrogation de la lex Koller, soudainement appréciée pour sa contribution à la préservation du paysage.**

L'affaire semblait dans le sac. En février 2006, tous les partis gouvernementaux se prononçaient en faveur de l'abrogation de la lex Koller, héritière des lois von Moos, Furgler et Friedrich, soumettant à autorisation l'acquisition d'immeubles par des personnes physiques et morales dites "à l'étranger" (voir la chronologie et l'article d'Albert Tille dans DP 1739).

En revanche, la procédure de consultation laissait entrevoir des divergences à propos des mesures d'accompagnement destinées à compenser les effets négatifs d'un abandon pur et simple du régime de l'autorisation. L'application de ces dispositions, contenues dans une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

(LAT), incombe aux cantons et aux communes concernées, qui doivent maintenir une proportion suffisante de logements occupés à l'année et juguler la prolifération des "lits froids". Sensibles aux intérêts des milieux de la construction et de la promotion immobilière, les radicaux et l'UDC s'opposaient catégoriquement à de telles mesures d'accompagnement, que le PDC n'acceptait qu'en chipotant. Quant au PS, il faisait de leur entrée en vigueur une condition préalable à l'abrogation de la lex Koller.

Dans son projet de loi déposé le 4 juillet dernier, le Conseil fédéral choisit une voie moyenne: il maintient les mesures LAT pour tempérer la méfiance de la gauche et renonce à y joindre notamment un contingentement fédéral des résidences secondaires pour atténuer la résistance de la droite.

Résultat: les écologistes, seuls (avec les démocrates suisses) à s'opposer d'emblée à l'abrogation de la lex Koller, sortent doublement de leur isolement. D'abord, ils peuvent compter sur le ralliement d'une

bonne partie du groupe socialiste au parlement, où se nouera sans doute une alliance objective entre roses-verts d'une part et obsédés du bradage du sol national de l'autre. Par ailleurs, les verts ont activement participé à la rédaction et au coup d'envoi, donné le 10 juillet dernier, de l'initiative pour le paysage.

Intitulée «*De l'espace pour l'homme et la nature*», cette initiative populaire fédérale demande rien moins que le gel de la surface totale des zones à bâtir en Suisse pendant 20 ans ainsi que l'inscription dans la Constitution fédérale du principe de la séparation entre territoires constructible et non constructible. La Confédération reçoit en outre la mission de veiller au développement d'une urbanisation de qualité. Le texte de l'initiative pour le paysage compte du beau monde parmi ses premiers signataires: des parlementaires tels Eugen David (PDC/SG), Luc Recordon (Les Verts/VD), Kathy Riklin (PDC/ZH) ou Simonetta Sommaruga (PS/BE), d'anciens élus tels Philippe Biéler (Les Verts/VD) ou Silva Semadeni (PS/GR), des experts en matière

d'environnement et de paysage, tels le Bâlois René L. Frey (professeur émérite d'économie régionale et urbaine), le Genevois Philippe Roch (ancien directeur de l'Office fédéral de l'environnement) ou le Bernois Hans Weiss (ancien directeur de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage). Tous gens d'expérience, qui ne s'engagent pas à la légère, rompus à l'art de tirer des plans stratégiques sur la planète politique suisse.

En l'occurrence, ils ont mis au point un système pour gagner à tout coup. Si la lex Koller est finalement maintenue, comme telle ou par l'intermédiaire de dispositions de substitution, elle pourra tenir lieu de contreprojet à l'initiative pour le paysage, qui aura donc joué une bonne partie de son rôle de pression. Dans le cas contraire, cette même initiative populaire se présentera comme l'alternative incontournable, seule garante d'une utilisation économe du sol, dans les

stations touristiques comme dans les régions urbaines. Elle pourrait dès lors bien connaître le même sort que les initiatives de Rothenturm (1987), du moratoire en matière de centrales nucléaires (1990) ou de protection des régions alpines contre le trafic de transit (2004), qui l'ont toutes trois emporté à la double majorité du peuple et des cantons, contre la volonté des autorités fédérales.

## Une petite chance pour la concordance réduite

*Un Conseil fédéral sans Blocher et sans UDC: un scénario alternatif à la proportionnelle au gouvernement qui s'appuie sur l'analyse historique et politique*

Andreas Gross (19 août 2007)

**La plupart des dirigeants politiques et nombre de journalistes réduisent la concordance à une formule arithmétique: la composition du Conseil fédéral doit correspondre à la force des partis à l'issue des élections parlementaires. Ils prétendent que la démocratie directe ne tolère aucune autre forme de gouvernement. Pour beaucoup cette position n'exprimerait que «la force normative des faits». Or la réalité est toute différente. Récemment encore, entre 1995 et 2003, le plus important parti n'était pas vraiment représenté au gouvernement, sans qu'il soit parvenu pour autant à «paralyser» l'Etat à coup**

**d'initiatives et de référendums. Il existe des alternatives à la concordance arithmétique. Il s'agit de les justifier et de les construire de manière plus nuancée et avec soin.**

Après les élections, la plupart des partis ne se soucient guère des positions qu'ils ont prises pour séduire l'électorat. Les citoyennes et citoyens allemands en ont fait l'amère expérience en automne 2005.

L'inverse serait non seulement préférable mais aussi plus correct: par exemple, ceux qui, à la suite des élections parlementaires, voudraient tenter de modifier la composition du gouvernement, devraient aborder cette question déjà avant les

élections parlementaires, en débattre avec les électrices et les électeurs pour légitimer leur projet. Le nouveau président français a choisi cette voie au printemps 2007, non sans succès.

Celles et ceux qui le 12 décembre 2007 – trois jours après le changement d'horaire des CFF – désirent un Conseil fédéral qui ne soit pas dominé par une majorité nationale conservatrice, devraient faire de même. Serait-il possible de faire échec à cette majorité si le conseiller fédéral Blocher était réélu? Et s'il n'était pas réélu, peut-on imaginer la participation de l'UDC au gouvernement sans Blocher? Ce dernier scénario n'étant guère vraisemblable, comment parvenir à un Conseil fédéral d'où seraient absents Blocher

et l'UDC, condition nécessaire pour éviter une majorité gouvernementale nationale conservatrice?

La chose est possible si un nombre suffisant de Suissesses et de Suisses le veut. Et cela sans qu'il soit nécessaire d'affaiblir les droits populaires, bien au contraire: je préconise un renforcement de la démocratie directe. Nous pouvons nous donner le gouvernement que nous désirons et qui nous aide à affronter les problèmes dans le respect des droits humains, de la Constitution et de l'Etat de droit. Nous n'avons pas à nous adapter au système, mais à adapter le système. C'est ce dont je veux débattre ici.

### **Le centre en voie de perte**

La démocratie directe ne constitue pas la principale difficulté à surmonter pour atteindre cet objectif. La difficulté réside d'abord dans la contamination blochéenne des deux vieux partis du centre, le PRD et le PDC, pour ce qui est aussi bien des contenus que des méthodes politiques. C'est pourquoi il ne faut pas restreindre le débat sur la composition du gouvernement à la gauche et aux Verts et ne pas se contenter de renforcer leur présence dans le prochain Parlement. Il s'agit de détecter et d'appuyer les forces qui, au sein du PRD et du PDC, tentent de résister à la blochérisation de leur formation.

Notre tâche consiste à aider au redressement de ce nouveau centre politique qui a été laminé par l'UDC de Blocher au cours des dernières années.

Notre espoir du printemps 2001 de voir ce centre moderne s'organiser dans un nouveau parti s'est révélé peu réaliste. Les partis politiques suisses sont encore très marqués par leurs assises cantonales. Dans les cantons les constellations du PRD et du PDC sont trop différentes pour que leurs membres réfractaires à l'autoritarisme blochérien aient pu se retrouver dans une nouvelle formation politique.

En été 2007, les nombreux apparentements de liste entre le PRD et l'UDC montrent bien que, tout comme en 2003 et par crainte de ne pouvoir défendre leurs deux sièges au Conseil fédéral, les radicaux sont prêts à s'aligner sur l'UDC. Alors qu'au sein du PDC il y a visiblement des gens qui se refusent à cette allégeance, mais ne se considèrent pas suffisamment forts pour tenter quelque chose de nouveau.

### **Une majorité propre pour chaque projet**

Pour chaque projet politique, pour chaque loi, il faut trouver une majorité. Ainsi l'exige la démocratie directe. Le processus de décision permet donc aux différentes parties de la Suisse de se retrouver dans un projet particulier. Le système politique suisse est très favorable aux minorités; il oblige à tenir compte de toutes ces minorités, en particulier des minorités traditionnelles. Si l'une d'elles n'est pas satisfaite du compromis réalisé, elle peut en appeler à l'arbitrage du corps électoral par le biais du référendum.

Tous les partis gouvernementaux n'appuient pas pour autant de manière

systématique tous les projets du Conseil fédéral. L'un d'eux ou une fraction de celui-ci peut exprimer son désaccord et conjuguer opposition et participation gouvernementale. Il s'agit là d'un aspect substantiel de la concordance.

Mais fondamentalement la concordance politique implique que le Conseil fédéral élabore des projets dans lesquels les partis gouvernementaux puissent se reconnaître peu ou prou. Aucun parti ne doit se sentir complètement mis à l'écart.

La concordance n'est pas née en 1959. A cette date, elle a trouvé son expression politique dans la composition politique du gouvernement qui a prévalu jusqu'en 2003. Les deux aspects de la concordance – recherche du compromis et possibilité d'exprimer son désaccord – ont cohabité. Les représentants à l'exécutif des quatre partis gouvernementaux se trouvaient d'accord dans 80% des sujets. Une proportion qui est aujourd'hui tombée à 8%. La volonté exprimée par Blocher de reléguer les deux représentants socialistes dans les départements apparemment les moins importants dès décembre 2007 en dit long sur le manque d'égard au sein du collège.

On débat trop peu des conséquences pour l'action gouvernementale d'un Conseil fédéral dont les membres s'accordent très peu, aussi bien politiquement que personnellement, qui barricadent leur territoire départemental contre les interventions de leurs collègues, n'abordent que rarement des thèmes généraux

et des questions controversées, alors qu'elles le sont pour la plupart. Les points de vue sectoriels dominant, chacun s'occupe de son arbre, mais personne ne se soucie de la forêt. En conséquence de quoi on n'attend guère de visions d'avenir, de créativité et d'originalité de ce gouvernement.

Pouvons-nous vraiment nous permettre un Conseil fédéral d'une telle médiocrité? Un collège faible, où l'eau et le feu produisent surtout du vent, contribue-t-il au renforcement du Parlement et du peuple ou la faiblesse de l'un n'entraîne-t-elle pas celle des autres? Quelle peut être la crédibilité d'un parti qui prône les réformes, alors que ses représentants au sein du gouvernement n'ont aucune possibilité de faire passer leurs points de vue dans les projets de l'exécutif?

### **De la petite concordance inconsciente (1995-2003) à la petite concordance assumée (2007-2011)**

Ce n'est pas le passage à un système concurrentiel, mais l'exclusion de l'un des pôles – pour nous l'UDC de Blocher – qui constitue la seule alternative à la concordance actuelle qui marie l'eau et le feu. Même réduite, la concordance subsisterait car une configuration à trois partis (PSS/PRD/PDC) ou à quatre partis (PSS/PRD/PDC/Verts) ou même à cinq partis (PSS/PRD/PDC/Verts/UDC de la tendance bernoise) autoriserait de cas en cas la défection de l'un ou l'autre des participants ou l'intégration de démocrates du centre modérés de la tendance grisonne. Comme auparavant et peut-

être même plus il s'agirait de trouver des solutions de compromis susceptibles d'obtenir des majorités au Parlement et devant le peuple.

De 1995 à 2003, avec Ogi et Schmid, nous avons connu une concordance réduite implicite. Sans formulation d'un consensus minimal certes, donc une concordance réduite inconsciente, mais de fait. Et déjà à cette époque, l'UDC de Blocher lançait chaque année au moins une initiative et un référendum, sans parvenir à paralyser l'Etat. Une UDC plus motivée ou le parti socialiste n'y parviendrait pas non plus, j'en suis convaincu. Car même un parti réunissant 28% des suffrages ne pourrait lancer plus de quatre à cinq référendums et initiatives annuellement, alors que le système politique serait en mesure d'y faire face; on voterait plus souvent, tout simplement. Si les partenaires de la concordance savent convaincre, se montrent motivés et prudents, ils sont capables d'obtenir une majorité lors de quatre à cinq votations. Institutionnellement une concordance réduite n'implique aucun changement important de la culture parlementaire très libérale que connaît la Suisse. Les députés pourraient toujours se sentir plus libres que la plupart de leurs collègues européens et ne pas suivre les mots d'ordre partisans. Pour convaincre, il faut être convaincant sans avoir à recourir à la discipline de vote.

### **Vote de défiance et question de confiance**

Un conseiller fédéral, sauf rares exceptions, décide seul

du moment de son retrait du gouvernement. Cette particularité helvétique peut se justifier aussi longtemps que les partis gouvernementaux disposent de 70% des sièges ou plus au Parlement. Ce ne serait plus le cas dans un scénario de concordance réduite. C'est pourquoi il faudrait introduire la motion de censure que pourraient proposer deux groupes parlementaires et qui, si elle obtenait par exemple la majorité des deux tiers, provoquerait la chute du Conseil fédéral et la désignation d'un nouveau gouvernement.

Sans que cela soit indispensable, on pourrait imaginer un droit parallèle du Conseil fédéral ou du président de la Confédération de poser la question de confiance. Refusée par au moins deux tiers des députés de l'Assemblée fédérale, elle provoquerait de nouvelles élections parlementaires, à l'issue desquelles le Conseil fédéral serait également renouvelé.

Contrairement à ce qu'affirmait Kurt Eichenberger, un ancien juriste officiel du Conseil fédéral, dans un avis de droit de 1993 à l'intention des commissions des affaires juridiques des deux Chambres, je ne crois pas que l'introduction de tels droits, caractéristiques du régime parlementaire, soit incompatible avec la démocratie directe. Au contraire, le Parlement en serait renforcé, ce qui ne pourrait que bénéficier à la démocratie directe. Au lieu d'élire à cinq reprises un nouveau Parlement durant les vingt prochaines années, nous aurions peut-être à le faire six

ou sept fois, selon un calendrier qui ne serait pas fixé des décennies à l'avance.

Si durant la présente campagne électorale, nous trouvons des citoyennes et des citoyens du centre anti-autoritaire prêts à faire pression sur les candidates et candidats du PDC et du PRD pour qu'ils s'émancipent d'une UDC qui méprise sur tous les tons la Constitution, l'Etat de droit et les droits humains, nous pourrons alors former les majorités nécessaires le 12 décembre 2007 pour élire un

Conseil fédéral qui ne soit pas majoritairement national conservateur, c'est-à-dire sans Blocher ni UDC. Cette stratégie est beaucoup plus adaptée que celle qui consiste à miser dès maintenant sur un PDC partiellement blochérisé et à abandonner à l'UDC un PRD dont certains éléments sont hostiles à Blocher et se reconnaissent dans l'Etat de droit, la Constitution et les droits humains.

Aucune contrainte institutionnelle ne s'oppose à une telle concordance

restreinte. Par contre cette concordance aurait à proposer au peuple et aux cantons un changement institutionnel, un chapitre de son programme: «la démocratisation de la démocratie helvétique».

---

*Adaptation française par Jean-Daniel Delley d'un texte en allemand à paraître dans un ouvrage collectif sur le thème "comment contrer le blochérisme". Voir aussi l'article paru dans DP 1741, et le site [www.andigross.ch](http://www.andigross.ch).*