

DP

DOMAINE PUBLIC

Analyses, commentaires et informations sur l'actualité suisse

Indépendant, différent, réformiste depuis 1963

En continu, avec liens et commentaires, sur domainepublic.ch

DP 2313

DANS CE NUMÉRO

Edition du
19 janvier 2021

Le Conseil fédéral (2/4) – L'impossible réforme (Wolf Linder)

Les propositions de changement pour améliorer l'efficacité de l'exécutif fédéral ne manquent pas, mais ne s'imposent pas

Vaccins, un poids deux mesures (Jean-Daniel Delley)

L'urgence de la lutte contre le Covid-19 ne semble pas entrer dans les comptes de certains. Les vaccins ne relèvent-ils pas du bien commun ?

Dézonage et indemnisation (Michel Rey)

Un point sur le droit à une indemnisation pour les propriétaires, en cas de dézonage de terrains

Le Conseil fédéral (2/4) – L'impossible réforme

Les propositions de changement pour améliorer l'efficacité de l'exécutif fédéral ne manquent pas, mais ne s'imposent pas

Wolf Linder - 14 janvier 2021 - URL: <https://www.domainepublic.ch/articles/38186>

La direction collégiale exercée par sept conseillers fédéraux élus par le parlement a subsisté telle quelle depuis 1848. Pourtant dès la fin du XIX^e siècle, le système collégial a fait l'objet de vives critiques. Depuis lors, des dizaines d'interventions parlementaires et plusieurs initiatives populaires ont proposé des changements, sans parvenir pour autant à ébranler le modèle initial. Seule la représentation proportionnelle des principales forces politiques au sein du gouvernement s'est imposée.

Dans un [précédent article](#), nous avons présenté les caractéristiques principales de l'exécutif helvétique, rappelant que le parlement ne peut contraindre le Conseil fédéral à la démission par une motion de censure et que ce dernier ne dispose pas du droit de dissoudre les Chambres. Ici, nous revenons sur les réformes avortées.

Élargir le collège ?

Le système collégial a fait montre de flexibilité pour s'adapter à l'évolution du contexte politique. Par contre, il n'a pas su répondre aux exigences de la conduite politique d'un État interventionniste et de son administration fortement développée. En effet, chaque conseiller fédéral dirige un département regroupant des tâches qui, dans un pays comparable, sont assumées par plusieurs ministres. Sa charge de travail est telle qu'il ne lui reste pas suffisamment de temps pour la conduite politique au sein du collège. La plupart des analystes confirment que cette charge favorise la départementalisation de la politique gouvernementale au détriment d'une gestion collective.

Les propositions de réforme se concentrent donc sur l'élargissement du collège afin d'alléger la tâche des conseillers fédéraux et le renforcement de la direction du gouvernement.

L'entreprise se révèle compliquée comme le montrent les propositions formulées au cours des dernières décennies.

La plus simple des mesures fut déjà débattue à la fin du XIX^e siècle et reprise dans la dernière décennie. Elle préconisait des départements de dimension plus restreinte et donc plus facilement gérable, mais n'a jamais rallié une majorité politique. La principale objection ? Si les décisions collégiales se révèlent difficiles à prendre à sept, a fortiori à neuf ou onze.

Département présidentiel

En plus de la fonction représentative, le président obtiendrait certaines prérogatives de direction. Cette valorisation du rôle – une sorte de premier ministre – avec la compétence d'édicter des directives n'a jamais été sérieusement envisagée tant elle contredit le système collégial.

Dans les années 1990, des propositions parlementaires ont suggéré une version plus *soft*, une présidence pour toute la durée de la législature, mais sans pouvoir particulier, telle que la connaissent les villes de Berne, de Zurich ou de Genève, simultanément à une augmentation du nombre des conseillers fédéraux.

L'idée était de maintenir le système collégial tout en renforçant la fonction de direction de l'exécutif. Mais les partis politiques s'y opposèrent: en place de la rotation annuelle de la présidence, ils auraient dû trouver un accord pour désigner le ou la titulaire pour toute la durée de la législature.

Gouvernement à deux cercles

En 1990, les conseillers aux États Gilles Petitpierre et René Rhinow lancent le débat sur

une réforme ambitieuse. Un collège de 5 ou 7 membres exerce la direction politique du gouvernement auquel sont subordonnés 10 à 15 ministres.

À cette époque, la perspective d'une relation plus étroite avec l'Union européenne et les défis ainsi posés en matière de politique extérieure semblent favorables à cette réforme. Dans un volumineux rapport, un groupe d'experts propose six variantes. La réforme va toutefois s'enliser.

Tout d'abord le Conseil fédéral refuse toutes les variantes exigeant une révision constitutionnelle. Ceci enterme les deux propositions extrêmes, soit l'adoption d'un régime parlementaire ou présidentiel, contraire à toutes les traditions du gouvernement collégial, et un partage proportionnel du pouvoir tenant compte des contraintes de la démocratie directe.

Du modèle des deux cercles ne survécut que l'idée de créer des postes de secrétaires d'État afin de décharger les conseillers fédéraux. Ces magistrats, choisis par le collège mais confirmés par le parlement, auraient ainsi bénéficié d'une co-responsabilité politique.

Le peuple rejeta clairement cette réforme en juin 1996, se ralliant aux arguments de ses adversaires qui la jugeaient «*superflue, dispendieuse et compliquant encore plus le*

processus de décision». Il ne reste aujourd'hui que des secrétaires d'État, hauts fonctionnaires à statut spécial désignés par le Conseil fédéral et chargés de missions de représentation à l'étranger.

Deuxième tentative pour un gouvernement à plusieurs niveaux

En 2001, le Conseil fédéral prend l'initiative. Pour se décharger, il préconise la nomination de ministres délégués. Confirmés par le parlement, ces derniers siègeraient au gouvernement. Le parlement refuse le projet tout en exigeant de nouvelles propositions.

Ce ne sont plus alors que des mini-réformes. Présidence d'une durée de deux ans, rejetée en 2013; création d'un service présidentiel et augmentation du nombre de secrétaires d'État de 5 à un maximum de 11, acceptées en 2014.

Le parlement s'est limité à réchauffer l'idée d'élargir l'effectif du collège de sept à neuf ou onze membres (pas moins de six tentatives jusqu'en 2019, auxquelles s'ajoute une initiative cantonale tessinoise dans le même sens). Toutes ces propositions ont été rejetées. De même pour des modifications mineures telles que la limitation de la durée du mandat, la publicité des séances, la possibilité de destituer un magistrat pour des raisons graves ou le régime des retraites.

Vaccins, un poids deux mesures

L'urgence de la lutte contre le Covid-19 ne semble pas entrer dans les comptes de certains. Les vaccins ne relèvent-ils pas du bien commun ?

Jean-Daniel Delley - 15 janvier 2021 - URL: <https://www.domainepublic.ch/articles/38196>

En novembre dernier, les pays membres du G20 ont promis de ne reculer «*devant aucun effort pour assurer l'accès abordable et équitable de tous*» aux vaccins, tests et traitements contre le Covid-19. Si la pandémie a suscité des gestes de

solidarité interétatiques, tel par exemple le transfert transfrontalier de patients, le nationalisme sanitaire a jusqu'à présent largement dominé. Ruée dans le désordre sur les précommandes de vaccin, interdiction d'exporter

du matériel sanitaire, refus d'Israël, très en pointe dans la couverture vaccinale de sa population, de fournir des doses aux médecins de la Cisjordanie.

[Le Gavi](#), une organisation internationale qui promeut la vaccination des enfants contre les maladies infectieuses, a mis en place en juin 2020 le [Covax](#), un mécanisme de financement devant permettre l'accès au vaccin à 92 pays à faible et moyen revenu. Ce fonds alimenté par des donateurs (États, OMS, UNICEF, Banque mondiale, fournisseurs de vaccins, fondation Bill et Melinda Gates notamment) a réuni plus de deux milliards de dollars, mais il en faudrait encore cinq pour faire face aux besoins. À noter que les États-Unis et la Russie ne participent pas à cette action.

Détenir 50 % pour 13 %...

Parallèlement, les pays riches se sont réservés des dizaines de millions de doses. Cette année, ils disposeront de plus de 50 % de la production globale, alors qu'ils n'abritent que 13 % de la population mondiale. Si la Suisse envisage d'immuniser les trois quarts de ses habitants d'ici l'été, [Oxfam](#) estime qu'une telle couverture dans les pays les plus pauvres ne sera possible qu'à l'horizon 2024.

Ce retard dans l'accès aux vaccins pose un problème sanitaire: seule une vaccination globale est à même de maîtriser une pandémie. Un problème économique également, car ces pays vont connaître une grave récession qui entraînera des flux migratoires, une chute des investissements et un endettement accru.

On peut certes espérer à brefs délais l'homologation de nouveaux vaccins. Mais les capacités de production sont aujourd'hui trop restreintes pour faire face aux besoins. Or certains pays parmi les plus pauvres sont en mesure techniquement d'augmenter substantiellement l'offre. Encore faudrait-il assouplir la protection des brevets.

Un accord de l'OMC signé en 1995 prévoit déjà cet assouplissement en cas d'urgence nationale liée à une catastrophe sanitaire. Cependant, la procédure se révèle trop lourde pour mettre

rapidement à disposition les quantités nécessaires. L'Inde et l'Afrique du Sud ont donc proposé la levée des patentes pour la durée de la pandémie. Mais les pays riches, Suisse comprise, s'y sont opposés, donnant la priorité aux intérêts de leurs champions nationaux pharmaceutiques.

Cette suspension temporaire de la propriété intellectuelle serait pourtant justifiée. Face à la gravité de la pandémie, les vaccins relèvent du bien commun. Et ce d'autant plus que les collectivités publiques ont assumé l'essentiel des coûts de la recherche et des phases précliniques et cliniques.

Le profit, ma foi

Dans ces conditions, il n'est pas question que l'urgence de la lutte contre le Covid-19 autorise des profits exagérés. Or la plus grande opacité règne sur les contrats liant les États et les entreprises pharmaceutiques. La confidentialité serait justifiée par le secret des affaires et la volonté des pouvoirs publics de ne pas affaiblir leur position de négociation.

La ministre belge du budget a publié par méprise sur son compte Twitter le détail des montants négociés pour six vaccins précommandés, information effacée depuis: de 1,90 franc suisse la dose d'AstraZeneca à 15,90 francs pour celle de Moderna. Le niveau des prix s'avère particulièrement important pour l'accès au vaccin des pays pauvres. Quand on sait l'importance du financement public, l'argument classique des pharmas pour qui des prix bas freinent l'innovation est tout simplement indécent.

À ce titre, le mécanisme économique prévalant dans ce secteur mérite d'être analysé de près. La plupart des innovations ne proviennent pas des géants de la pharmacie, mais de petites entreprises de biotechnologie. Ces dernières travaillent parfois des années sans engranger aucun revenu. Les sociétés de capital-risque assurent leur financement dans l'attente d'un retour sur investissement garanti par le prix du produit et/ou la valorisation boursière de l'entreprise. Elles vendent alors leurs parts, en particulier aux multinationales qui épargnent

ainsi les coûts et les risques de recherche et de développement.

Ce modèle n'offre pas les conditions nécessaires pour des soins accessibles au plus grand nombre. Avant de penser à une étatisation du secteur, l'application plus stricte des règles en

vigueur permettrait déjà d'améliorer la situation ([DP 2172](#)). Notamment l'utilisation plus intensive de la flexibilité prévue par les accords de l'OMC et, pour la Suisse, la priorité à sa tradition humanitaire si souvent rappelée plutôt qu'aux intérêts de ses pharmas.

Dézonage et indemnisation

Un point sur le droit à une indemnisation pour les propriétaires, en cas de dézonage de terrains

Michel Rey - 18 janvier 2021 - URL: <https://www.domainepublic.ch/articles/38208>

Faut-il indemniser les propriétaires dont les terrains à bâtir sont réaffectés à la zone agricole ? Cette question préoccupe au plus haut point de nombreuses communes qui procèdent au réexamen de leur plan d'aménagement local. En effet, la [loi fédérale](#) révisée sur l'aménagement du territoire (LAT) contraint les communes à adapter leur zone à bâtir aux besoins des quinze prochaines années. Elles disposent de cinq à sept ans pour procéder à cette adaptation depuis l'adoption du plan directeur cantonal ([DP 2254](#)).

Deux tiers des terrains à bâtir de réserve se situent dans des communes de moins de 10 000 habitants, souvent mal desservies par les transports publics. La moitié d'entre eux appartient à des propriétaires qui les thésaurisent, ne voulant ni les construire eux-mêmes ni les céder à cette fin. Dans le canton de Vaud, 169 communes sont concernées par ce dézonage ([DP 2192](#)).

Expropriation «matérielle»

Dézonner entraîne une double crainte. Celle des propriétaires constatant que cette opération fera perdre de la valeur à leur terrain. Celle des communes qui devront payer aux propriétaires une indemnisation pour expropriation. Qu'en est-il en réalité ? On parle d'expropriation formelle, lorsqu'un propriétaire doit céder sa propriété à la collectivité par exemple pour la construction d'une infrastructure publique. Une

indemnité lui est alors due.

En cas de dézonage, comme le propriétaire reste le même, on parle d'expropriation «matérielle». Il est concrètement privé d'une partie importante, voire de la totalité de ses droits à bâtir. Doit-on pour autant l'indemniser ? Le droit à l'indemnisation est réglé par une longue jurisprudence du Tribunal fédéral qui s'avère plutôt restrictive. Il implique une restriction grave d'un usage actuel ou dans un futur proche du bien-fonds. La pratique a fait l'objet d'une [publication d'EspaceSuisse](#).

En principe, une mesure d'aménagement pour redimensionner la zone à bâtir, s'appuyant sur une base légale comme la LAT révisée, n'entraîne pas le paiement d'une indemnité. Dans sa [fiche d'application](#) aux communes vaudoises, le Département des institutions et du territoire indique que «*le propriétaire d'un terrain non équipé, ou qui a thésaurisé un terrain pendant des années sans jamais faire de projet de construction, a donc peu de chances de recevoir une indemnité pour expropriation*».

Le «tout ou rien» et le combien

Le professeur de droit public Alain Griffel a formulé récemment [plusieurs critiques](#) concernant la pratique en lien avec le dézonage. L'expropriation constitue une réponse adéquate, lorsqu'elle concerne une parcelle isolée. Mais,

dans la réalité actuelle, il s'agit de régler l'éventuel octroi d'indemnités concernant un grand nombre de parcelles dont l'affectation en zone à bâtir est remise en question par la LAT révisée, suite à des décisions erronées de politique d'aménagement du territoire.

Le recours à l'expropriation matérielle pose un double problème. D'abord, elle représente une solution du «*tout ou rien*» - le dédommagement est accepté ou refusé. Par ailleurs, il subsiste beaucoup d'incertitudes quant au montant de l'indemnisation, liées à la durée et à la complexité de la procédure. C'est pourquoi les communes hésitent souvent à entreprendre leurs démarches de dézonage. Le juriste zurichois préconise l'introduction dans la loi fédérale d'un système de rémunération échelonnée qui définisse le droit à l'indemnisation et son montant en fonction de critères significatifs: proximité de la zone à bâtir légalisée, degré d'équipement, constructions potentielles, desserte en transports publics. Les cantons et les communes disposeraient ainsi d'un cadre de référence pour leurs travaux.

Une telle proposition n'a guère de chance de se concrétiser. Elle nécessite un débat aux Chambres fédérales, lesquelles ont d'autres

préoccupations en matière d'aménagement du territoire. Et surtout elle s'avère non pertinente, voire [contre-productive](#), comme le fait remarquer Damian Jerjen, directeur d'EspaceSuisse.

Petit souci, mais...

Les premières expériences de dézonage confirment le caractère exceptionnel des indemnisations. Une nouvelle base légale ne se justifie pas. Damian Jerjen rappelle aussi que les propriétaires de ces terrains à bâtir n'ont jamais payé la taxe sur leur plus-value. En réalité, d'autres mesures peuvent venir utilement à l'aide des communes. Ainsi le canton du Valais a prévu dans sa législation des moyens financiers qui permettront de rembourser les propriétaires ayant assumé des coûts d'équipement.

Plutôt que de légiférer, il faut offrir aux communes un soutien financier afin d'améliorer la qualité de leurs démarches de mise en conformité avec la LAT révisée. La densification et l'urbanisation vers l'intérieur passent par la mise en place de politiques foncières autorisant des échanges de terrains et par la formation de spécialistes du territoire.

Rectificatif

Le Département des affaires étrangères nous signale des imprécisions dans l'article publié sous le titre [«Ce cher pavillon suisse»](#) (DP 2312) Nous nous faisons un devoir de les rectifier.

L'équipage du bateau *San Padre Pio* n'a pas été abandonné à son sort. L'intervention des propriétaires, de l'armateur et de la Suisse ont permis à l'équipage de quitter la prison de Port Harcourt. Tous ses membres ont été rapatriés après avoir été acquittés par la justice nigériane. Suite à plusieurs détentions de navires sous pavillon suisse en 2019, des contrôles stricts et préventifs effectués dans la région de contrôle portuaire de Paris, selon le programme défini par l'Office suisse de la navigation maritime, ont écarté tout risque de mise sur liste noire jusqu'à ce jour.

Ce magazine est publié par [Domaine Public](#), Lausanne (Suisse). Il est aussi disponible en édition eBook pour tablettes, smartphone ou ordinateur.

La reproduction de chaque article est non seulement autorisée, mais encouragée pour autant que soient respectées les conditions de notre [licence CC](#): publication intégrale et lien cliquable vers la source ou indication complète de l'URL de l'article.

Abonnez-vous gratuitement sur domainepublic.ch pour recevoir l'édition PDF de DP à chaque parution. Faites connaître DP - le magazine PDF à imprimer, l'eBook et le site - autour de vous! Vous pouvez aussi soutenir DP par un [don](#).

Index des liens

Le Conseil fédéral (2/4) - L'impossible réforme

<https://www.domainepublic.ch/articles/38130>

Vaccins, un poids deux mesures

<https://www.gavi.org/fr/notre-alliance/a-propos>

<https://www.gavi.org/fr/amc-covax#what>

<https://www.oxfam.org/en/press-releases/campaigners-warn-9-out-10-people-poor-countries-are-set-miss-out-covid-19-vaccine>

<https://www.domainepublic.ch/articles/31791>

Dézonage et indemnisation

<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19790171/index.html#a15>

<https://www.domainepublic.ch/articles/35357>

<https://www.domainepublic.ch/articles/32675>

https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/T%26E-4-2019_fr-web.pdf

https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/territoire/amenagement/Fiches_application/Procedure/20.02.01_Fiche_Comment_obtenir_indemnisation.pdf

<https://www.nzz.ch/zuerich/meinung/rueckzonungen-ja-aber-nicht-so-ld.1586415>

<https://www.nzz.ch/meinung/mehr-mittel-fuer-eine-siedlungsentwicklung-nach-innen-ld.1591076>

Rectificatif

<https://www.domainepublic.ch/articles/38168>

<https://www.domainepublic.ch/pages/2312>