

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** - (1974)  
**Heft:** 281

**Artikel:** Projet de réforme de l'Etat  
**Autor:** Germann, R.E.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1026577>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 16.03.2025

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

## Projet de réforme de l'Etat

*La complexité et la diversité des problèmes, politiques ou autres, posés aux gouvernements, incite à repenser les différents « modèles » en vigueur. Cité souvent en exemple à l'étranger, le système helvétique n'en présente pas moins des failles considérables : à plusieurs reprises, nous avons montré dans DP combien paraissent désuètes, par exemple, les « solutions » gouvernementales en matière économique et monétaire en particulier. C'est l'occasion de réfléchir à une nouvelle efficacité du gouvernement : voici une proposition intéressante. Il faut, à notre avis, suivre aussi la démonstration de l'auteur en gardant en mémoire qu'une certaine paralysie gouvernementale, inscrite dans les méthodes de direction actuelles, profite à une minorité. (Réd.)*

### 1. SITUATION DE DÉPART

Le « malaise helvétique » comporte deux dimensions : d'une part les droits démocratiques des citoyens au plan fédéral se sont dévalués, d'autre part la capacité d'action et de direction du gouvernement va en diminuant. Nous vivons une crise de la démocratie et une crise du gouvernement qui toutes deux ont tendance à s'aggraver.

#### a) crise de la démocratie

Les élections ne permettent pas aux citoyens d'influencer la politique nationale parce que le Conseil fédéral est totalement coupé de la volonté de l'électorat. En fait, les conseillers fédéraux sont élus à vie, comme les fonctionnaires ; ce sont eux qui décident de la date de leur retraite.

De nombreuses « conditions d'éligibilité » empêchent que le choix des responsables gouvernementaux se fasse sur la base d'un programme politique.

La participation de tous les grands partis au gouvernement — la formule magique — est devenue

une institution durable, et par conséquent les élections parlementaires ont perdu en signification pour le citoyen. Ce sont toujours les mêmes personnes et les mêmes groupes qui sont au gouvernail.

Le référendum facultatif est devenu une relique de la démocratie. Seul un pourcentage infime de lois est soumis au peuple. Les projets sur lesquels ils a encore à se prononcer sont d'une importance mineure. Certes, les politiciens savent manier le référendum comme un instrument de veto, mais ils font tout pour éviter les votations. Le nombre des initiatives populaires a atteint un niveau record. Il serait pourtant téméraire de prétendre que la qualité de la démocratie s'en est trouvée améliorée. Les initiatives constitutionnelles sont régulièrement repoussées par le peuple et les cantons. Il est pratiquement impossible qu'une proposition obtienne à la fois une majorité populaire et une majorité des cantons. Les initiatives qui possèdent de réelles chances de succès — à savoir les initiatives contre la surpopulation étrangère — mettent le citoyen dans la situation inconfortable de devoir se prononcer pour ou contre le chaos.

L'interprétation courante selon laquelle l'initiative engage indirectement les autorités à agir, et permet par là des innovations, mérite un examen critique. Une comparaison internationale montre qu'en Suisse, malgré l'initiative, presque toutes les réformes interviennent avec un retard notable dans la discussion politique par rapport aux autres démocraties.

L'initiative présente un autre inconvénient : elle ne permet d'obtenir que des innovations ponctuelles, alors qu'actuellement un nombre croissant de problèmes politiques nécessitent d'autres méthodes de réforme.

Le référendum obligatoire, enfin, n'améliore pas le tableau. La plupart du temps, les normes constitutionnelles proposées sont, ou superflues, ou depuis longtemps dépassées, ou alors elles ne permettent que des innovations minimes. Le fait que, de par le droit constitutionnel et la pratique,

presque tous les projets de loi importants nécessitent une modification de la Constitution, a mené à l'élaboration du processus législatif le plus compliqué et le plus minutieux des démocraties occidentales.

#### b) la crise du gouvernement

Depuis l'affaire du Mirage, les questions touchant aux capacités de direction et de gouvernement du Conseil fédéral se sont multipliées. On a tenté, en 1968, d'améliorer le travail de l'Exécutif par une revalorisation de la fonction de chancelier et par l'introduction des « lignes directrices du gouvernement ». On peut considérer actuellement ces deux réformes comme un échec.

Depuis 1948, la réorganisation de l'administration est pendante. Ces dernières années, le gouvernement a promis à plusieurs reprises, et solennellement, d'entreprendre quelque chose dans ce domaine ; il n'a en réalité jamais tenu ses promesses. Un gouvernement à qui échappe le contrôle de sa propre administration doit forcément se limiter à « réagir » dans d'autres domaines aussi.

Le Conseil fédéral ne peut pas obtenir une légitimation démocratique — par élection ou par votation — pour ses projets ou son programme. Les groupes d'intérêts, en revanche, peuvent constamment menacer de faire légitimer démocratiquement leur point de vue par le référendum. La composition politique hétérogène du gouvernement, sa non-hiérarchisation, son élection détachée de tout programme politique, empêchent le gouvernement suisse d'avoir une influence suffisante sur les problèmes de l'heure.

### 2. LES BUTS

La situation de crise décrite ci-dessus est en rapport étroit avec l'institution durable du gouvernement de tous les partis. Le prix que nous payons pour la « formule magique » est trop élevé : la qualité de la démocratie a diminué et le gouvernement est près de la limite de la paralysie.

Le but d'une réforme de l'Etat devrait consister à créer une opposition assez puissante qui, à l'oc-

casation d'une victoire électorale, pourrait revendiquer la responsabilité gouvernementale (chance d'alternance). Cela implique la constitution de deux grands partis ou de deux coalitions stables, capables de mobiliser chacune un nombre équivalent de partisans parmi les électeurs (bipolarisation).

Le passage de la démocratie de concordance à la démocratie de concurrence comporte des avantages importants :

- les élections permettent au citoyen de choisir entre deux équipes capables de gouverner, et entre deux programmes politiques et ainsi de participer réellement à l'édification de la politique gouvernementale ;
- la participation électorale augmenterait considérablement ;
- le gouvernement détiendrait l'autorité et la capacité de direction indispensable dans une société industrielle avancée. Il pourrait s'appuyer sur un programme légitimé démocratiquement par les élections générales : sa position face aux intérêts particuliers serait limité par un contrôle attentif de l'opposition, et par le fait que l'Exécutif aurait à rendre compte régulièrement devant les électeurs.

### 3. MESURES

Alors que la plupart des pays occidentaux ont passé à la démocratie de concurrence, ou sont en voie d'y parvenir, la Suisse est bientôt le seul pays à persévérer dans l'immobilisme du gouvernement de tous les partis.

Les raisons de cet état de choses sont simples : le système institutionnel actuel (référendum, bicaméralisme intégral, principe de la collégialité, etc.) ne permet pas d'établir un régime de concurrence désirable. Un premier train de mesures devrait tendre à écarter les éléments qui contraignent à la concordance.

On peut énumérer brièvement les réformes les plus importantes et les plus nécessaires dans cette optique :

1. Le Conseil des Etats perd sa parité de droit avec le Conseil national. Ce dernier seul désigne le gouvernement. Le Conseil des Etats a un droit de veto suspensif : il peut retarder les projets de la Chambre du peuple, mais pas les empêcher.
2. La majorité relative du Conseil national peut seule décider qu'un projet de loi soit soumis à la votation consultative ou au référendum.
3. Le renversement de la règle de compétence de l'article trois de la Constitution permet d'éviter que, comme aujourd'hui, de nombreux projets de loi nécessitent une modification constitutionnelle.
4. L'initiative constitutionnelle est rendue plus difficile.

Des mesures ultérieures doivent permettre la constitution de deux grands partis ou de deux coalitions stables. Sous cet aspect, le projet le plus important est la hiérarchisation du gouvernement : le président de la Confédération est élu pour quatre ans ; les autres conseillers fédéraux sont désignés ou remerciés sur sa proposition. Pour éviter le fractionnement des partis et améliorer les chances d'alternance au pouvoir, le système uninominal majoritaire (système anglais) est introduit.

Ces réformes<sup>1</sup> doivent être complétées par d'autres mesures d'importance secondaire qu'il n'est pas besoin d'énumérer ici. Leur but principal est d'éliminer les effets indésirables de cette réforme.

R.E. Germann

<sup>1</sup> Une discussion détaillée du modèle de réforme esquissé ici se trouve dans : R.E. Germann, « Politische Innovation und Verfassungsreform », à paraître.

### ANNEXE DE L'EDITORIAL

## Contact avec le Chili

## Sur le thème de la liberté d'expression : Fête populaire en Valais

Sapinhaut, un nom qui peut-être pour certains est déjà évocateur de réjouissance : deux festivals de musique pop s'y sont déroulés en automne 1971 et 1972. Mais cette année, c'est de tout autre chose qu'il s'agit.

En effet, Sapinhaut, regroupement de mayens au-dessus de Saxon, sera le lieu de rendez-vous, les 14, 15 et 21, 22 septembre prochain de la jeunesse valaisanne et peut-être aussi des moins jeunes. On y discutera, dans la plus grande liberté, de problèmes qui restent un peu à l'écart dans la presse valaisanne, ou qui n'y sont présentés que selon une optique, tels que les travailleurs émigrés, le Chili, l'avortement, la lutte antimilitariste. On abordera aussi les thèmes de l'école et de l'église. Ce sera en quelque sorte un grand brassage d'idées, tout ceci sous forme de conférences, de débats, de lectures proposées, de discussions de groupes.

Et pour garder l'esprit de la Fête, des théâtres inédits, des marionnettes, du cinéma seront aussi là, ainsi que de la musique, beaucoup de musique. Ce rendez-vous assez exceptionnel, vu la grande liberté laissée aux organisateurs, est actuellement préparé par plusieurs groupes de jeunes en Valais et à l'extérieur. Souhaitons qu'il rencontre dans la population un accueil chaleureux et qu'il soit le point de départ de discussions fructueuses.

Nous essaierons de faire un saut à la Fête, si pour vous c'est trop loin, et de vous en reparler.

— Des sommes sur la réalité chilienne : « Chili Information », case postale 93, 1001 Lausanne 6.

— Des sommes à verser pour la résistance chilienne : Association suisse de soutien à la résistance chilienne, CCP 10-1442, Lausanne.