

Domaine Public

1 8 5 5

Edition PDF
du 1er février 2010

Les articles mis en ligne
depuis DP 1854
du 25 janvier 2010

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

Depuis 1963, un
point de vue de
gauche, réformiste
et indépendant.
En continu, avec
liens et réactions, sur
domainepublic.ch

Dans ce numéro

Election populaire du Conseil fédéral: une fausse bonne idée

L'initiative de l'UDC ressort une proposition maintes fois rejetée qui n'améliorerait pas la qualité de la démocratie (Jean-Daniel Delley)

L'UDC veut faire élire par le peuple des conseillers fédéraux au rabais

On peut être populiste et ne pas vouloir prendre de risque avec le peuple: Blocher prévoit de revenir au Conseil fédéral avec seulement un tiers des votants derrière lui (François Brutsch)

Pour sortir du borbier UBS

Avant de faire jouer la raison d'Etat, renégocier l'accord et mettre en évidence la responsabilité d'UBS face à ses clients (André Gavillet)

Entraide fiscale avec les USA: peu inspiré, le Conseil fédéral

Une gestion si désastreuse qu'elle invite les juges à se mêler d'une affaire éminemment politique (Lucien Erard)

Règlementation du secteur bancaire: où est donc passé le pilote politique helvétique?

Barack Obama propose, le G20 s'active, mais en Suisse seul le président de la BNS s'exprime. C'est faire le jeu des populistes (Jean-Daniel Delley)

Cannabis: une hypocrisie stupéfiante

Après avoir torpillé l'initiative sur le chanvre, la majorité du Parlement accepte de se montrer moins sévère à l'égard des fumeurs de joints (Alex Dépraz)

Election populaire du Conseil fédéral: une fausse bonne idée

L'initiative de l'UDC ressort une proposition maintes fois rejetée qui n'améliorerait pas la qualité de la démocratie

Jean-Daniel Delley (29 janvier 2010)

Et nous voilà repartis pour un tour. L'UDC a démarré ce jeudi 21 janvier la récolte des signatures en faveur de son initiative pour l'élection du Conseil fédéral par le peuple. Elle aboutira certainement. Alors autant lui faire un sort sans tarder.

La proposition n'est pas nouvelle. Elle fut lancée chaque fois qu'un parti se sentait injustement exclu du gouvernement: en 1900 par la gauche et les conservateurs, en 1942 par les socialistes. Sans succès. Des femmes l'ont envisagée lors de l'échec de la candidature de Christiane Brunner. L'UDC mijote ce thème depuis 1998 déjà, ne se sentant pas représentée par les magistrats Ogi et Schmid. Pour son leader incontesté, l'élection populaire permettrait au Conseil fédéral de se libérer des partis et du Parlement et de ne tenir compte que du peuple.

C'est la non-réélection du leader en 2007 – un putsch selon l'UDC – qui fait sortir du tiroir l'initiative actuelle. Une mode d'élection qui contribuera à «*électrifier la politique suisse*», affirme son idéologue patenté, le Zurichois Christoph Mörgele.

Pour l'UDC, la souveraineté populaire inclut logiquement d'associer le corps électoral au choix du gouvernement. Comme elle exclut toute limite à la révision de la Constitution, même pas le respect des droits fondamentaux. Les prémisses d'une dictature populaire

pilotée par un chef charismatique sont posées.

Il est d'autres arguments moins bonapartistes qu'il faut examiner.

Un argument tiré de l'expérience au niveau cantonal tout d'abord. Tous les gouvernements cantonaux sont élus par le peuple sans qu'il en ait résulté pour autant des dysfonctionnements institutionnels. Certes, mais les corps électoraux des cantons sont plus homogènes que le peuple fédéral. Dans ces circonscriptions de taille réduite, les candidats sont connus. Tel ne serait pas le cas au niveau fédéral. La fracture linguistique génère un cloisonnement médiatique. D'où la difficulté pour le corps électoral fédéral s'exprimant au sein d'une circonscription unique de faire un choix qui traduise la diversité culturelle et politique du pays. Le repli communautaire ainsi favorisé risquerait fort d'exacerber les tensions entre régions.

Mais si les citoyennes et les citoyens sont capables de trancher à propos de sujets parfois complexes lors des votations populaires, pourquoi ne le seraient-ils pas lorsqu'il s'agit d'élire leurs gouvernants? Un pionnier des droits populaires, le Zurichois Karl Bürki, a répondu à cette question en 1869 déjà: «*Le peuple se trompe et peut être trompé beaucoup plus facilement sur les personnes (élections) que sur les objets*

(votations). Pour la simple raison qu'il est infiniment plus difficile de sonder le coeur et les reins d'une personne que d'analyser les tenants et aboutissants d'un objet».

Elus par le peuple, les conseillers fédéraux jouiraient d'une légitimité démocratique forte. Oui, mais à quel prix? Un affaiblissement du Parlement et un déséquilibre des pouvoirs, comme le montre l'évolution du pouvoir exécutif en France depuis l'élection populaire du président à partir de 1965. Par ailleurs les magistrats seraient contraints à se profiler sans cesse – souci de réélection oblige –, au détriment de l'exercice collégial du pouvoir. La personnalisation de la vie politique, tant appréciée des médias, se développerait encore, alors qu'un exécutif collégial fonctionne par décisions collectives. Une évolution qui ne ferait qu'accroître l'incompréhension de la population face au processus de décision. Ce prétendu plus démocratique ferait une place peu démocratique à l'argent et aux médias.

La formule gouvernementale, imaginée au milieu du 19ème siècle, nécessite à coup sûr des adaptations. Notamment un élargissement du collège pour répondre au volume des tâches de ses membres (DP 1837) et un renforcement de sa direction (DP 1835).

De vraies réformes qui

contribueraient à améliorer le fonctionnement des institutions et, parce qu'elles

rendraient ces dernières plus lisibles, renforceraient

également leur caractère démocratique.

L'UDC veut faire élire par le peuple des conseillers fédéraux au rabais

On peut être populiste et ne pas vouloir prendre de risque avec le peuple: Blocher prévoit de revenir au Conseil fédéral avec seulement un tiers des votants derrière lui

François Brutsch (1er février 2010)

Il y a une objection de principe à bousculer l'équilibre des institutions par l'élection populaire du Conseil fédéral (*article précédent*). Mais celles et ceux qui, au contraire, appellent de leurs vœux le changement et verraient avec faveur la «*nuit des longs couteaux*» remplacée par une campagne politique ouverte et loyale, dont ils attendent un meilleur gouvernement, n'ont rien à espérer de l'initiative populaire lancée par l'UDC.

Tous les cantons ont fini par remplacer la désignation parlementaire des membres du collège exécutif par l'élection par le peuple. La plupart ont choisi le système de l'élection majoritaire à deux tours: au premier, les candidats doivent recueillir les voix de la moitié des votants (+1) pour être élus, et un second tour à la majorité simple est organisé si tous les sièges n'ont pas été pourvus.

Bien trop simple et trop exigeant pour l'UDC: elle ne veut pas d'un système qui privilégie les candidatures de

rassemblement. Si elle renonce à prôner l'élection à la proportionnelle, qui sentirait par trop la combine en retirant la décision aux parlementaires pour la confisquer au profit des appareils de partis, elle recourt à une astuce. De surcroît masquée par une manipulation terminologique inexplicablement admise par la Chancellerie fédérale, chargée de la validation formelle du texte (le texte allemand est à peine moins trompeur).

Après avoir posé le principe «*Les candidats qui obtiennent la majorité absolue sont élus au premier tour*», l'initiative (art. 175 al. 4) prend la peine de définir ce qu'il faut entendre par là: surprise, ce n'est pas la moitié des bulletins valables + 1, mais la moitié des suffrages qui se sont portés sur tous les candidats divisés par le nombre de sièges à pourvoir (un système repris du canton de Berne). Sauf dans deux cas (l'élection partielle pour un seul siège et l'hypothèse fictive que tous les bulletins comportent 7 noms) ce n'est

pas une majorité absolue des votants mais un simple quorum qui est requis! Celui-ci est de l'ordre du tiers des votants, et plus la polarisation et la dispersion des candidatures sont grandes, plus le quorum s'abaisse.

C'est ce que démontre une simulation appliquant le «*quorum UDC*» aux trois dernières élections au Conseil d'Etat genevois: le résultat est, dans deux cas légèrement inférieur au quorum d'un tiers des votants en vigueur au bout du lac, et dans un cas à peine supérieur. Comme à Genève, donc, il est à prévoir que les membres de l'exécutif fédéral à la mode UDC seraient élus en un seul tour et au rabais, sans garantie qu'ils ont individuellement la confiance d'une réelle majorité de l'électorat (en 2001 Micheline Spoerri a été élue dès le premier tour avec moins de la moitié des voix; en 2005 ils étaient trois: Charles Beer, Mark Müller et Laurent Moutinot; en 2009 aucun élu n'a atteint ce seuil).

Pour sortir du borbier UBS

Avant de faire jouer la raison d'Etat, renégocier l'accord et mettre en évidence la responsabilité d'UBS face à ses clients

André Gavillet (26 janvier 2010)

Le jugement du Tribunal administratif fédéral, admettant le recours d'une cliente d'UBS que la banque s'apprêtait à livrer au fisc américain, a le mérite de faire éclater l'hypocrisie de l'accord passé avec les Etats-Unis. Car les considérants (50 pages) ne laissent aucun doute. L'arrêt du Tribunal ne se limite pas à un cas particulier, mais vise la base légale de l'accord du 19 août 2009 – signé pour la Suisse de manière peu représentative par un chargé d'affaires *a.i.*, Guillaume Scheurer. Il met à nu la tromperie qui habillait du faux-semblant du respect du droit ce qui n'était qu'un rapport de force et un marchandage.

Brefs rappels. Lorsque la justice de Floride réclama à UBS la présentation des 52'000 dossiers et comptes de clients, le Conseil fédéral réagit immédiatement et tint à rappeler non sans quelque solennité les règles du droit suisse fondant le secret bancaire. Mais, quelques mois plus tard, il participait à la négociation qui aboutissait à la «livraison» de 4'450 clients américains d'UBS. La force des USA rendait le droit suisse accommodant. Là encore, on voulut sauver les apparences. La banque, qui avait connaissance des dossiers de ses clients, définit, en accord avec l'Administration fédérale des contributions, des critères permettant de déceler l'intention de fraude –

notamment l'importance du montant soustrait ou la constitution d'une société *offshore*. La fraude ou son équivalent ainsi établis justifierait la levée du secret bancaire.

Tour de passe-passe. Pour le démontrer, il suffit de rapprocher deux attitudes. La Suisse négociant les nouveaux accords de double imposition a tenu à ce que la demande d'entraide vise une seule personne, expressément nommée ainsi que sa banque. Pas de *fishing!* Ainsi la convention passée avec la France est l'objet d'une attention particulière, dans la mesure où sa rédaction pourrait autoriser des demandes trop larges. L'accord passé avec les Etats-Unis se réfère, lui, aux «critères établis dans l'annexe» qui, appliqués au fichier des clients d'UBS, permettent de «pêcher» 4'450 contribuables. La même base légale ne peut fonder et l'interprétation restrictive et le cas particulier UBS aux USA. Ainsi a jugé le Tribunal, obligeant le Conseil fédéral à reprendre le dossier. Rétrogradation de dix cases.

Incitateur payeur

Plusieurs solutions ont été envisagées pour sortir de ce borbier. La plus simple, dit-on, serait de demander au Parlement d'approuver l'accord du 19 août 2009 (*voir l'article suivant*). Par son vote, il lui

donnerait une base légale. Mais le vote sera difficile à acquérir. C'est au nom de la raison d'Etat qu'il faudrait «balancer». Or, avant d'en arriver là, on doit envisager une renégociation de l'accord, réservée par son article 9. Et la responsabilité première à mettre en évidence est celle de la banque.

Si l'on retient, à titre indicatif, les 4'400 dossiers de fraudeurs, on peut évaluer la somme que les titulaires auraient à acquitter. La banque devrait être tenue de la prendre en charge forfaitairement. Le montant est certainement élevé. Lourd, mais supportable.

Il est évident qu'en contrepartie les clients d'UBS auraient l'obligation de s'annoncer au fisc américain, le versement forfaitaire étant pour eux libératoire.

On dit le parti socialiste hésitant. La renégociation devrait être sa ligne: que la banque paie pour les clients qu'elle a trompés. Il est possible que les USA refusent toute réouverture du dossier. Les chances sont peut-être minces, du moins faut-il commencer par là. L'aide de la Confédération à UBS justifie que celle-ci assume le coût de ses fautes. Que l'incitateur soit le payeur! Ce serait doublement sain. On épargnerait au Parlement l'exercice pénible de la raison d'Etat. On établirait clairement les responsabilités.

Entraide fiscale avec les USA: peu inspiré, le Conseil fédéral

Une gestion si désastreuse qu'elle invite les juges à se mêler d'une affaire éminemment politique

Lucien Erard (26 janvier 2010)

Pauvre Conseil fédéral qui, pour ne pas faire usage du pouvoir de décision que lui donne le droit d'urgence prévu dans la Constitution en matière de politique étrangère, laisse les tribunaux juger que la Finma, qu'il avait chargée de livrer 285 dossiers au fisc américain, a outrepassé ses compétences. Une ordonnance fondée sur le droit d'urgence, justifiée dans ces circonstances, aurait, elle, clos juridiquement la question.

Même erreur avec l'accord d'août 2009 pour sauver UBS. On charge alors l'Administration fédérale des contributions de conclure ce qui est censé être un complément au protocole d'interprétation de l'article 26 de l'accord de double imposition de 2003 avec les Etats-Unis, article qui règle les conditions de l'entraide administrative.

Dans un cas comme dans l'autre, le Conseil fédéral a renoncé à distinguer entre évvasion et fraude fiscale, en anticipant sur l'engagement qui a permis à la Suisse de ne plus figurer sur la liste grise de

l'OCDE.

S'engager à livrer 4'450 dossiers, même en respectant les procédures, c'est-à-dire le droit de recours des personnes concernées, nécessite une base juridique formelle, dit le Tribunal administratif fédéral. S'attendre à ce que les juges acceptent de considérer comme de la fraude ce qui a toujours été de l'évasion fiscale était un peu léger. Il aurait pourtant suffi que l'accord d'août 2009 soit soumis dans les six mois au Parlement, comme le prévoit la loi sur l'organisation de l'administration (art. 7b), pour que les conditions d'octroi de l'entraide administrative fixées soient applicables avec effet immédiat.

Avoir évité de demander l'accord du Parlement sur une question aussi centrale s'est avéré être un faux calcul. Faux et surtout dangereux, à entendre les réactions de ceux qui semblent avoir oublié déjà quelles conséquences aurait un refus d'appliquer les normes de l'OCDE sur l'entraide administrative. Que l'on s'efforce d'éviter l'échange automatique d'informations

fiscales est de bonne guerre, à condition que l'on s'y prépare discrètement. Que l'on veuille à nouveau refuser l'échange au cas par cas pour l'évasion fiscale serait suicidaire.

Ces tactiques malheureuses traduisent pourtant un malaise plus profond. La nouvelle Constitution, en voulant partager les compétences de politique étrangère entre le Conseil fédéral et le Parlement, a créé une situation peu claire. Le Conseil fédéral doit consulter les commissions sans savoir si le Parlement aurait suivi. Dans des dossiers aussi délicats, le gouvernement doit pouvoir décider et négocier seul, et il l'a fait ici, mais il doit ensuite soumettre les accords conclus à l'approbation du Parlement, voire du peuple. Sur ce plan il n'a jamais été clair, d'où le malaise de nombre de parlementaires et leur *Schadenfreude* aujourd'hui. Gageons qu'ils sauront demain oublier leur mauvaise humeur et voter dans l'intérêt du pays. Rien en tout cas n'est plus catastrophique que de laisser des juges venir fausser un débat qui doit être politique.

Règlementation du secteur bancaire: où est donc passé le pilote politique helvétique?

Barack Obama propose, le G20 s'active, mais en Suisse seul le président de la BNS s'exprime. C'est faire le jeu des populistes

Jean-Daniel Delley (27 janvier 2010)

Pour répondre à la crise financière et économique qui a secoué la planète, les Etats ont rapidement et massivement soutenu les banques et les branches industrielles touchées. Par contre c'est avec lenteur et hésitation qu'ils planchent sur les mesures à prendre pour contraindre les banques à plus de prudence et éviter une nouvelle crise. Quant aux banques, la plupart ne semblent pas avoir pris la mesure de la situation. Partout elles se mobilisent contre les projets de réglementation plus sévère et n'hésitent pas à renouer avec les anciennes pratiques – bonus princiers et objectifs de rentabilité démesurés. Alors que valent les milliards, le nombre des chômeurs croît et les dépenses sociales sont menacées par les mesures d'économie.

Barack Obama s'est enfin décidé à donner de la voix – l'échec démocrate lors de l'élection sénatoriale complémentaire dans le Massachusetts n'y est probablement pas pour rien – et se déclare prêt au combat contre Wall Street. La Suisse par contre, tétanisée par son conflit avec le fisc américain et la gestion d'un secret bancaire en voie de dilution, se distingue par la discrétion de ses

autorités et des partis politiques. Non pas que rien n'ait bougé au pays de Guillaume Tell. Déjà la Finma, l'autorité de surveillance des marchés financiers, a règlementé le mode de distribution des bonus et peut contraindre une banque à diminuer leur montant au cas où la stabilité de l'institution serait menacée. Le *ratio* de fonds propres a été relevé pour les deux grandes banques.

La Suisse ne peut certes faire cavalier seul. Le chantier de la régulation financière a été ouvert en 2009 par le G20: niveau des fonds propres, transparence des transactions interbancaires, rémunérations du personnel, structures des établissements bancaires présentant un risque systémique et leur éventuel démantèlement, tous ces dossiers devraient déboucher sur des règles communes. Mais ce qui frappe, c'est le silence des politiques helvétiques. Seul Philipp Hildebrand, le nouveau président du directoire de la Banque nationale (BNS), occupe le terrain. Seul il estime que la Suisse devrait pousser la régulation plus loin que d'autres pays, puisque le bilan d'UBS et de Credit Suisse représente sept fois le PIB national, un record mondial.

C'est encore lui qui trouve intéressante l'idée de Barack Obama de restreindre les activités de négoce pour compte propre des grands groupes bancaires, en clair d'exiger des banques qu'elles se concentrent sur leur mission première, récolter l'épargne pour assurer le crédit.

La complexité du problème comme sa dimension internationale exigent une coordination entre les Etats et des compétences techniques pointues. Ce qui ne dispense pas les autorités politiques comme les partis de prendre clairement position, de faire savoir à l'opinion publique que le temps du grand casino est terminé, que la collectivité publique ne veut plus être prise en otage par des spéculateurs de haut vol, que le «*marché*» n'est pas à même d'assurer les grands équilibres économiques et sociaux. Leur discrétion, voire même leur silence, ne peut que faire le jeu des populistes, habiles à détourner la colère populaire vers des boucs émissaires tels que les étrangers ou les musulmans. Un phénomène qui, dans la foulée de la crise, prend des proportions inquiétantes comme le relève Philipp Löpfel dans le *Tages Anzeiger* (*Backlash*, le 14 janvier).

Cannabis: une hypocrisie stupéfiante

Après avoir torpillé l'initiative sur le chanvre, la majorité du Parlement accepte de se montrer moins sévère à l'égard des fumeurs de joints

Alex Dépraz (28 janvier 2010)

Après son homologue du Conseil national, la commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil des Etats a récemment préavisé favorablement une initiative parlementaire du PDC demandant que les consommateurs de cannabis soient désormais sanctionnés par une simple amende d'ordre. Il faut rappeler que cette procédure simplifiée n'est applicable jusqu'à présent que dans le seul domaine de la circulation routière et pour les contraventions les moins graves.

Petit retour en arrière. Le 14 juin 2004, le Parlement rejette une révision en profondeur de la loi sur les stupéfiants (LStup), notamment parce que la majorité ne souhaite pas dépénaliser la consommation de cannabis. La politique des «*quatre piliers*» est poursuivie et adoubée par le souverain lors de la votation du 30 novembre 2008 où une révision de la LStup est finalement adoptée. Le même jour, l'initiative sur le chanvre, qui prévoyait une réglementation du marché du cannabis, est rejeté dans les urnes après avoir été combattue par les partis du centre-droite qui prônent une politique répressive, y compris pour le chanvre et ses dérivés. La nouvelle LStup, qui n'est pas encore entrée en vigueur, permet l'utilisation de cannabis à des fins thérapeutiques, mais elle confirme pour le surplus le caractère pénal de la consommation de cannabis.

Même s'il s'agit d'une contravention – punie d'une amende – la sanction est prononcée par une autorité pénale (juge d'instruction ou ministère public le plus fréquemment) et – surtout – figure au casier judiciaire. Si le consommateur était puni d'une simple amende d'ordre, il ne serait plus dénoncé à une autorité judiciaire mais devrait simplement s'acquitter d'une obole au montant fixe.

Dès le lendemain de la votation, et après avoir expliqué au peuple que le cannabis était un produit qui devait rester hors-la-loi, le Parlement a donc remis l'ouvrage sur le métier. Sous prétexte de clarifier la situation, la révision législative instaure en réalité un régime pénal plus doux pour les fumeurs de joints. La majorité du Parlement admet donc (il n'est jamais trop tard!) que la répression des consommateurs ancrée dans la loi n'est pas efficace: mener des procédures judiciaires coûte cher, prend du temps et au vu de la tolérance policière (du moins dans la plupart des cantons), les risques d'être dénoncé sont très faibles (il faut quasiment être surpris en flagrant délit). Bref, l'effet dissuasif est proche du néant. Ces arguments étaient exactement ceux des partisans de l'initiative sur le chanvre, pourtant combattue pour des raisons idéologiques (on en a désormais la preuve) par la majorité du Parlement.

A la différence près que les initiants allaient jusqu'au bout de leur raisonnement en demandant également que la Confédération réglemente la production et la commercialisation d'un produit consommé par un demi-million d'adeptes. Certes, pas besoin d'avoir la main spécialement verte pour faire pousser du chanvre sur son balcon ou dans son potager. Mais pour approvisionner un marché aussi considérable – et, en bonne logique économique, appelé à se développer si les fumeurs ne risquent pratiquement plus rien – des tonnes de haschich sont nécessaires. Plutôt que de laisser s'installer un trafic illégal, dont les bénéficiaires restent occultes et profitent à un nombre restreint de personnes pas toujours parfaitement respectables, les autorités devraient sinon en détenir le monopole du moins prendre les mesures nécessaires pour contrôler le marché de manière à ce que le commerce de cannabis soit séparé du trafic des autres stupéfiants – héroïne et cocaïne en particulier – aux mains d'organisations criminelles diverses et variées.

Dans cette perspective, et pour tenir compte des conventions internationales, on peut se demander s'il ne serait pas préférable de préconiser un régime tolérant très largement la prescription de cannabis à des fins thérapeutiques. En Californie, la multiplication des prescriptions médicales de

cannabis à des fins thérapeutiques a abouti à une quasi-légalisation du produit. Mais l'approvisionnement du «*circuit*» se fait par des voies légales, les agriculteurs étant autorisés à fabriquer le cannabis destiné à être consommé moyennant autorisation médicale. Un chercheur a même estimé que des taxes prélevées sur la vente de cannabis – comparables à

celles qui frappent ces autres produits autrement plus nocifs que sont l'alcool et le tabac – pourraient rapporter quelques milliards de dollars à l'Etat californien en faillite. Une distribution contrôlée et médicalisée à large échelle permettrait en outre d'avoir des données beaucoup plus précises sur les effets proprement thérapeutiques du chanvre pour soigner divers

symptômes et sur les incidences du THC sur la santé en général.

La distribution par les forces de l'ordre de «*prunes*» aux consommateurs soulagera la machine judiciaire. Mais la politique raisonnable en matière de chanvre risque d'attendre encore un peu.