

# Domaine Public

## DP

952

J.A. 1000 Lausanne 1 25 mai 1989  
Hebdomadaire romand Vingt-sixième année

## Nestlé sur la défensive

En droit des affaires, le législateur a par définition du retard sur les praticiens. Et quand il intervient enfin pour réglementer leurs activités, il se trouve face à des faits accomplis sur lesquels il s'avère toujours difficile de revenir.

Plus le temps de gestation d'un projet de loi est long, plus il risque de s'éloigner de son inspiration originelle, sous la pression des «circonstances» — ou, plus exactement, des milieux intéressés. Tant que les Chambres fédérales n'ont pas formellement adopté un projet, celui-ci demeure à la merci d'influences diverses, qui ne se neutralisent pas toujours; même publique, la phase parlementaire demeure donc incertaine jusqu'au bout: on l'a bien vu avec le projet de Loi sur les crédits à la consommation, rejeté en votations finales après huit ans de débats animés. On le verra sans doute avec le projet de Loi sur la protection des données, récemment transmis aux Chambres, après une dizaine d'années passées en expertises diverses.

On le voit actuellement avec la révision du droit des sociétés anonymes, proposée par un message du Conseil fédéral datant de février 1983, soit plus de douze ans après les premiers rapports sur la question. Tout au long de ces travaux préparatoires, les motivations de la révision à entreprendre sont demeurées les mêmes: amélioration de l'information et de la publicité d'une part et renforcement de la protection des actionnaires, particulièrement des minoritaires, d'autre part.

Depuis lors, et malgré son importance primordiale, l'objectif de la transparence a passé au second plan dans toute la discussion sur les réserves latentes, dont l'existence même contrevient au principe d'une information adéquate sur la marche des affaires d'une SA.

Quant au second objectif poursuivi, celui de la protection des (petits) porteurs, il a fait place à la sauvegarde de la société elle-même. Offres publiques d'achat obligent, la révision du

droit des SA est en train de donner naissance à une loi anti-raiders (cf. DP 907/19.5.1988). Il s'agit désormais de protéger les sociétés — et indirectement leurs actionnaires — contre des manœuvres inamicales venant par exemple de l'un de ces grands joueurs qui font profession d'acheter et de vendre des paquets d'actions pour obtenir au moins une minorité de blocage. Afin de rendre leurs raids inopérants à l'avenir, la loi pourrait prévoir une procédure d'agrément pour les détenteurs d'actions nominatives; cela revient à donner aux conseils d'administration le pouvoir de sélectionner ceux qui auront le privilège de leur fournir des capitaux à visage découvert.

D'ici l'entrée en vigueur de la loi, en 1993 au mieux, les SA vont continuer de se débrouiller, par voie statutaire, pour mettre en place les barrages souhaités, en en supprimant d'autres si elles le jugent opportun. Ainsi, dans un esprit de semi-ouverture qui fit grand bruit, Nestlé décidait en novembre dernier d'autoriser l'enregistrement d'actionnaires étrangers. Du coup, le lancement d'une OPA sur le groupe et ses 40 milliards de francs de ventes annuelles (dont 5% de bénéfice net) devenait possible, du moins théoriquement. Ce risque n'avait pas échappé aux dirigeants de Nestlé, qui ont annoncé dès l'automne dernier leur intention de réviser les statuts lors de la prochaine assemblée agendée pour le 25 mai 1989. Connus depuis six semaines environ, les termes de la révision font monter aux barricades. D'un côté, la CANES (Convention des actionnaires de Nestlé) s'inquiète, à juste titre, de la prise de pouvoirs accrus par l'oligarchie des administrateurs qui, dans l'intérêt supérieur du groupe, mettent fin au simulacre de démocratie représentée par l'annuelle *Landsgemeinde* des actionnaires réunis en assemblée générale. Par ailleurs, certains investisseurs protestent aussi à leur façon, plus discrète, contre la mainmise du

YJ

(suite en page 2)

# Le verrou

(*réd*) Nous reproduisons ci-dessous quelques modifications des statuts que propose le conseil d'administration de Nestlé à ses actionnaires. Leur lecture nous montre comment la société est en train de se verrouiller et de quelle manière l'organe dirigeant entend acquérir les pleins pouvoirs, au détriment de l'assemblée générale, et cela de manière irréversible. Le nouvel article 15<sup>ter</sup> crée en effet deux obstacles (quorum et majorité qualifiée) qui, ensemble, sont pratiquement insurmontables. On notera aussi que le nouvel article 14 interdit et rend impossible toute concertation entre actionnaires. Plus grave, pour faire une proposition à l'assemblée générale, il faudra formuler sa demande par écrit et la faire soutenir par 5% au moins du capital-actions. La concertation entre plus de 3% de ce même capital-actions étant prohibée, cette clause revient en fait à empêcher les actionnaires de faire des propositions à leurs pairs.

Le texte en italique marque les parties modifiées.

## ● Article 6, alinéas 6 et 7

### Texte actuel

Le transfert de la propriété d'une action nominative et de tous les droits qu'elle comporte ne peut être réalisé sans l'accord et le concours du Conseil d'administration. *Celui-ci peut s'opposer à ce transfert ou le faire dépendre de conditions sans indiquer de motifs.* Le transfert d'une action nominative est inscrit au Registre des actions.

### Nouveau texte proposé

Le transfert de la propriété d'une action nominative et de tous les droits qu'elle comporte ne peut être réalisé sans l'accord et le concours du Conseil d'administration. *Pour ce transfert, les dispositions suivantes s'appliquent:*

- a) *Aucune personne, physique ou morale, ne peut acquérir ou détenir, directement ou indirectement, plus de 3% des actions nominatives. Les personnes morales unies entre elles*

*par le capital, les voix, la direction ou de toute autre manière, ainsi que toutes les personnes, physiques ou morales, qui forment une entente ou un syndicat ou qui se concertent de toute autre manière pour l'acquisition d'actions comptent pour une personne.*

...

- d) *L'acquisition et la détention d'actions nominatives à titre fiduciaire sont exclues, sous réserve des dispositions de la lettre e) ci-après.*
- e) *En vue de faciliter la négociabilité en bourse des actions nominatives, le Conseil d'administration peut, par voie de règlement ou dans le cadre de conventions passées avec des institutions boursières ou financières, admettre l'inscription à titre fiduciaire ainsi que déroger à la limitation de 3% indiquée ci-dessus.*
- f) *Le Conseil d'administration peut annuler, avec effet rétroactif, l'inscription d'actionnaires détenant des actions nominatives en violation des règles qui précèdent.*

## ● Article 14 – Droit de vote et représentation des actionnaires

### Texte actuel

Chaque action donne droit à une voix. Chaque actionnaire peut faire représenter ses actions à l'Assemblée générale par un autre actionnaire. Toutefois, celui qui représente une action nominative doit être inscrit au Registre des actions.

### Nouveau texte proposé

On ajouterait au texte actuel:

*Lors de l'exercice du droit de vote, aucun actionnaire ne peut réunir sur sa personne, directement ou indirectement, de par les actions qui lui appartiennent ou qu'il représente, plus de 3% de l'ensemble du capital-actions. Les personnes morales unies entre elles par le capital, les voix, la direction ou de toute autre manière, ainsi que les personnes physique ou morales agissant de concert aux fins de contourner cette limitation comptent pour un actionnaire.*

*La limitation qui précède ne s'applique pas aux actions reçues et détenues par un actionnaire par suite d'une acquisition visée à l'article 6, alinéa 6, lettre c). Afin de permettre l'exercice du droit de vote attribué aux actions déposées auprès des banques, le Conseil d'adminis-*

## Nestlé sur la défensive

(suite de l'édito)

conseil d'administration; cet organe dirigeant comprend dix-huit représentants de l'économie; six d'entre eux composent le comité du conseil, dont trois occupent d'importantes fonctions dans le groupe Nestlé, les trois autres assurant la représentation des *big three* de la banque helvétique. Les statuts révisés confèrent, de fait, à ces six personnages un pouvoir considérable, exercé bien entendu à temps partiel, sauf dans le cas de M. Maucher, administrateur-délégué et, comme tel, véritable patron de Nestlé SA.

La révision des statuts de la plus grande entreprise suisse a un immense mérite: celui de faire appa-

raître le fonctionnement réel d'une telle société, en définitive nullement anonyme puisque les dirigeants, peu nombreux, connaissent la majorité de leurs actionnaires (les actions nominatives représentent 60% du capital). Ce fonctionnement s'apparente à celui d'une oligarchie, parfois d'une monarchie, jamais à celui d'une démocratie, forme de gouvernement jugée trop lente et inefficace. C'est toute la différence entre l'économie et la politique; la première demeure empreinte de féodalisme, avec un goût prononcé pour ce pouvoir personnel que la seconde exècre, lui préférant le peuple souverain.

YJ

# Soixante-cinq «syndiques»

(cfp) Le *CH-Magazin*, trimestriel en langue allemande du PDC suisse, a cherché à savoir combien de femmes sont à la tête de communes dans notre pays. Il en a trouvé soixante-cinq, grâce à la collaboration des chancelleries cantonales, puis il a pris contact avec cha-

que «présidente de commune» pour connaître ses coordonnées. La revue publie leurs portraits avec différentes indications, ce qui nous permet d'établir quelques éléments d'appréciation allant au-delà de la simple constatation que 65 communes sur 3029, cela n'en repré-

communes dirigées par des femmes en ont moins de mille. C'est tout particulièrement le cas des communes dont les «syndiques» n'affichent pas de couleur politique.

Le travail du *CH-Magazin* devrait inciter les secrétariats des partis à s'associer pour établir un tableau aussi complet que possible du paysage politique décentralisé de la Suisse. Ce serait là un portrait original de la Suisse pour le 700<sup>e</sup>... ■

## Présidences de communes détenues par des femmes en Suisse

Partis	Femmes «syndiques»	Cantons romands (6)	Cantons alémaniques (9)	Tessin	Population représentée
Radical	16	4	6	6	14'725
PDC	11	5	4	2	33'579
UDC	7	-	7	-	24'030
Socialiste	5	2	1	2	36'592
Libéral	5	5	-	-	9'850
du travail	1	1	-	-	14'500
Sans parti	20	11	7	2	7'460
Total	65	28	25	12	140'736

tration peut, par voie de règlement ou de conventions avec des banques, déroger à la limitation prévue dans cet article. Il peut aussi déroger à cette limitation dans le cadre du règlement ou des conventions mentionnés à l'article 6, alinéa 6, lettre e).

### ● Nouvel article 15<sup>er</sup> – Quorum particulier et majorité qualifiée

La présence d'actionnaires représentant au moins les deux-tiers du capital-actions est nécessaire pour modifier les dispositions statutaires relatives au transfert d'actions nominatives (art. 6, alinéa 6), à la limitation du droit de vote à l'Assemblée générale (art. 14, alinéas 3, 4 et 5), au nombre d'administrateurs (...) et à la durée du mandat (...), ainsi que pour transférer les sièges à l'étranger, dissoudre la Société, révoquer plus d'un tiers des administrateurs et modifier le présent article.

Ces décisions doivent être prises à la majorité des trois quarts des actions représentées à l'Assemblée. ■

sente guère que le 2,15%. Si l'on prend en considération la population des communes présidées par des femmes (140'736 habitants), on constate que la proportion est à peu près la même. La répartition régionale donne une avance à la Suisse romande et au Tessin, par rapport à la Suisse alémanique. Le tableau ci-dessus indique en même temps la double répartition géographique et politique des sièges.

Nous ne disposons pas d'une statistique sur l'appartenance politique de tous les dirigeants de communes, ce qui ne permet guère de juger quels sont les partis les plus féministes dans ce domaine. Un fait est certain, les communes importantes ne sont guère dirigées par des femmes. En effet, c'est Vernier (GE), avec Mme Solange Schmid (PS), qui est la plus grande ville présidée par une femme (29'500 habitants); suivent Carrouge (GE, 14'500 habitants), présidée par Mme Jacqueline Willener (PDT) et Loèche-Ville (VS, 13'200 habitants), présidée par Mme Regina Mathieu (PDC). Toutes les autres communes ont moins de 10'000 habitants et 38 des 65

## ÉCHOS DES MÉDIAS

La radio locale *Bern 104* a économisé 10'000 francs en plaçant ses reporters, lors de la finale de la Coupe d'Europe de football, sur le balcon du seizième étage d'une tour dominant le Wankdorf. A noter que le reportage a été effectué en trois langues: allemand, italien et espagnol. L'UEFA n'avait pas envisagé qu'une petite radio trouverait le moyen d'éviter le paiement exigé pour un reportage depuis le terrain.

Les Belges et les Luxembourgeois ont pu se procurer la reproduction du numéro 2 du journal du syndicat Solidarité *Gazeta*, traduit en français et joint à l'édition courante de *Libération*. L'éditeur a-t-il eu peur que les Suisses refusent le paquet qui leur était offert à un prix majoré?

# A propos des petits paysans

Nous voterons le 4 juin sur l'initiative «Pour une protection des exploitations paysannes et contre les fabriques d'animaux», dite «initiative des petits paysans». Deux thèses différentes vous sont proposées: celle d'André Gavillet, membre de la rédaction de DP, et celle de Laurent Rebeaud, qui s'exprime dans le cadre de la tribune «L'invité de DP». Au lecteur de choisir son camp...

## Pavé de bonne intention

(ag) Les initiatives populaires sont en train de dilapider les énergies réformatrices. Celle en faveur des «petits paysans» en est un nouvel exemple.

S'il est un problème difficile, c'est bien celui du soutien à l'agriculture. Or on nous apporte un texte constitutionnel, projet rédigé de toutes pièces, article 31<sup>octies</sup>, qui prétend résoudre la question en dix alinéas. Comme la réalité est complexe et les situations d'une extrême diversité, l'octies saute sur toutes ses coutures.

Chaque citoyen réformateur se déterminera selon qu'il veut récompenser par un «oui», malgré tout, la bonne intention initiale ou sanctionner par un «non» l'inadéquation de l'initiative.

La gauche, dans cette situation, choisit avec son cœur gros comme ça le «oui»; le réformisme devient désir de ne pas faire de peine (ou pour certains de ne pas braquer un électorat potentiel). Mais en fin de compte, cette politique sentimentale (ou intéressée) n'est que du suivisme. Etre à la remorque: la belle avance!

A ceux qui s'étonneront de cette manière de sonner la charge, qu'il sachent que j'ai pour certains des initiants du respect. Ils ont eu le mérite d'être fidèles à une idée pendant longtemps partagée par ceux-là même qui la combattent aujourd'hui.

L'agriculture ne doit pas produire plus que ce que le sol rend quand il est convenablement exploité: pas de paysans de gare (cette expression a curieusement disparu de la circulation) qui, grâce à des fourrages importés, exploitent des usines à lait; pas de fabriques d'animaux nourris eux aussi d'importations.

Il faut que la «base fourragère» de l'exploitation soit suffisante: deux tiers en plaine, la moitié en montagne (normes de l'initiative). Sur ce thème, combien de fois j'ai entendu de grands ténors de la Chambres vaudoise d'agriculture, et avec quel accent de sincérité!

Une initiative fut même lancée pour limiter les importations fourragères, puis retirée par les organisations officielles (les producteurs de lait) qui étaient à son origine. Respect donc au dernier carré qui voulut aller jusqu'au bout démocratique d'une idée jugée, pendant longtemps, juste.

Il n'en reste pas moins que, traduite en alinéas, elle ne colle pas aux faits.

### Le système

On définit d'abord l'exploitation agricole digne d'intérêt. Elle est familiale; elle possède la base fourragère adéquate.

Deuxièmement, on libère les importations. Comme les prix du marché mondial sont tels qu'ils élimineraient la production indigène, celle-ci est prise en charge par les importateurs à des conditions qui couvrent les frais. Si nécessaire une taxe à l'importation ou même la combinaison des deux (prise en charge et taxe) garantit le revenu agricole.

Seules les «vraies» exploitations, familiales et à base fourragère suffisante, bénéficieront du système.

L'initiative a donc deux aspects presque contradictoires: d'une part un protectionnisme renforcé, d'autre part un libéralisme accru. D'où le curieux attelage Denner-VKMB (Association suisse pour la protection des petits et moyens paysans).

Il est difficile de dire jusqu'à quel point l'initiative aurait pour effet de déréglementer toutes les autres mesures de pro-

tection. Mais une chose est certaine: le seuil entre les «protégés» et les exposés à la concurrence internationale sera considérable.

Une interprétation d'extrême difficulté et de lourde conséquence serait nécessaire, pour savoir si tel exploitant appartient au secteur libre ou au secteur protégé. Qu'on songe aux exploitations maraîchères, à la veuve de paysan qui maintient pour ses enfants l'exploitation en recourant à de la main-d'œuvre extérieure, etc...

Partout, dans la vie sociale et administrative, existe le problème du seuil: est-ce que le candidat remplit les conditions requises? Toute une pratique et une jurisprudence trace les limites.

Mais dans le cas de la paysannerie, le seuil ne définirait pas l'attribution d'un avantage, d'une exonération, bref quelque chose de relatif, mais il signifierait dans de nombreux cas la vie ou la mort économique, selon que l'on est protégé ou abandonné.

Il est inacceptable de conférer à une décision administrative, celle qui interprétera les situations diverses et les cas-limite, un poids aussi décisif. Sous les bonnes intentions mises en dix alinéas perce une perversion de nature totalitaire.

### Le volontariat

DP a défendu une solution à laquelle il faudra revenir. Un peu plus de libéralisme dans l'agriculture suisse est inévitable; il est vrai aussi qu'il y a des baronnies dans l'actuel protectionnisme; il faudra déféodaliser. Mais il est légitime, si certaines protections sautent, de rendre possibles les adaptations; de même, il serait équitable de compenser le manque à gagner d'une agriculture travaillant de manière moins intensive.

Aucun règlement, même celui qui prévoirait des paiements directs, ne fera tenir en paragraphes la diversité des situations.

Il faut donc renverser l'approche et défendre l'introduction d'une garantie de revenus, sur la base d'un contrat, entre un «fonds structurel» et le requérant. Seul le contrat permet de tenir compte de l'adaptation du but à chaque cas particulier. Seul le contrat permettrait une déréglementation douce sans conséquences inhumaines et sauvages.

Cette thèse fait partie des idées que nous avons décidé de suivre. ■

# Paysans sous influence

Faut-il refuser l'initiative des petits paysans parce qu'elle est sponsorisée par la maison Denner? A l'évidence non: on vote sur un texte. Malheureusement, le Conseil fédéral et les ténors de l'Union suisse des paysans utilisent à fond l'image suspecte de la maison Denner pour couler l'initiative. Cela les dispense de discuter sérieusement de l'initiative, des problèmes qu'elle soulève et des solutions qu'elle préconise.

## Les raisons du soutien

Denner soutient l'initiative pour des raisons qui lui sont propres. La plus plausible tient au fait que cette jeune chaîne commerciale ne bénéficie d'aucun contingent d'importation pour les productions agricoles étrangères, notamment pour le vin. Denner ne supporte pas de devoir passer par les importateurs «officiels» en leur abandonnant à chaque tomate ou à chaque litre une part du bénéfice. Denner veut en finir avec ces «paysans de salon» qui peuvent s'enrichir sans rien produire, du seul fait qu'ils ont le droit d'importer.

Effectivement, l'initiative des petits paysans rétablirait quelque justice dans ce domaine, puisque toutes les maisons commerciales se retrouveraient sur pied d'égalité: tout importateur serait tenu de prendre en charge une proportion de la production du pays, de telle manière que l'écoulement des produits suisses soit assuré à des prix couvrant les frais réels.

On aurait préféré que Denner SA s'en tienne à cet argument, plutôt que de simuler l'amour des petits paysans. On regrette surtout que Denner veuille faire croire qu'on peut à la fois protéger les petits paysans et les consommateurs tout en ménageant l'environnement, et en améliorant la position de la Suisse face au GATT. Certains conflits d'intérêts sont inéluctables, et il est malsain de vouloir les dissimuler. Il faut

draît commencer par admettre ceci: si la Suisse veut maintenir sa paysannerie familiale, améliorer la qualité des produits tout en réduisant les subventions à l'agriculture, il faut s'attendre à certaines augmentations des prix à la consommation.

## La malédiction des paysans

Denner devrait au moins reconnaître que les bas prix des denrées alimentaires qu'on trouve sur le marché mondial tiennent notamment à deux facteurs: les bas revenus des agriculteurs de la plupart des pays étrangers et l'industrialisation très poussée de l'agriculture de certains pays développés comme les Etats-Unis ou les Pays-Bas. C'est dire que les bas prix dont bénéficierait Denner sur les produits importés résulteraient exactement de ce que l'initiative veut combattre sur le plan suisse: l'agro-business et les fabriques d'animaux. La libre concurrence sur le marché agricole mondial est une malédiction pour tous les paysans, qu'elle réduit à des revenus de misère, puis à la disparition devant l'agro-business.

Cela étant admis, l'initiative des petits paysans reste digne d'être soutenue. Si les publicistes de Denner sont maladroits, les ténors de l'USP sont malhonnêtes. Ils ne se vantent pas d'être largement financés par les importateurs suisses, ni d'inventer à l'initiative des effets terrifiants qu'elle n'aurait en aucun cas. L'USP a révélé, au cours de cette campagne, qu'elle veut relever le défi de la concurrence mondiale, donc qu'elle accepte de participer à la destruction mondiale des paysages et des équilibres naturels. Une «population agricole forte», aux yeux de l'USP, n'est pas une population paysanne nombreuse, mais une population d'exploitants encaissant les plus gros bénéfices possibles.

Peut-être est-il abusif de faire un tel procès d'intention aux représentants patentés de l'agriculture

suisse. Il n'est pas exclu, en effet, qu'ils soient de bonne foi. Mais alors, cela signifierait qu'ils répètent ce que le pouvoir économique des grandes banques et de l'industrie d'exportation leur demande de dire. Cette obéissance leur garantit les subventions que les partis bourgeois leur votent, année après année, les yeux mi-clos.

Dépossédées du pouvoir de défendre leurs intérêts de manière autonome, les grandes organisations paysannes suisses laissent réduire leurs effectifs. Jusqu'au jour où les paysans seront devenus quantité négligeable dans ce pays. Ce jour-là, ils n'auront plus le moindre poids politique: on pourra tranquillement les sacrifier. Et ce jour-là est pour bientôt.

L'initiative des petits paysans n'est peut-être pas de taille à maintenir à la fois la productivité de l'agriculture suisse, la stabilité du monde rural et le charme de nos campagnes. Mais elle est, dans le paysage politique actuel, l'unique moyen d'éliminer les plus grosses contradictions de notre politique agricole en réservant l'aide fédérale aux paysans qui en ont vraiment besoin.

Et si Denner en profite, tant pis pour Migros.

Laurent Rebeaud

L'invité de DP s'exprime librement dans cette tribune. Laurent Rebeaud est conseiller national écologiste.

Les sous-titres sont de la rédaction.

## EN BREF

Trouvé et traduit d'un contrat d'apprentissage de jardinier dans la campagne bernoise, datant de 1945: «L'apprenti ne doit pas faire partie d'une société pendant l'apprentissage. Le chœur d'église fait exception». Liberté, liberté chérie!

En raison des contestations concernant un député nationaliste, les élections au Grand conseil bâlois de janvier 1988 ne sont pas encore validées. Malgré cela, les décisions de ce conseil sont valables...

## Un livre formidable

Je suis en train de lire un livre formidable: la correspondance échangée entre Albert Einstein (1879-1955) et Max Born (1882-1970), prix Nobel de physique — avec un avant-propos de Bertrand Russel, prix Nobel de littérature, physicien et pacifiste; et une préface de Werner Heisenberg, prix Nobel de physique!

Formidable de par la souveraine intelligence des deux hommes; de par leur modestie et leur générosité; de par leur hauteur de vues. On s'en doute: je ne comprend rigoureusement rien à leur débat scientifique, qui s'étend sur 35 ans et oppose la théorie de la relativité à la théorie des *quantas*...! Mais c'est qu'il s'agit aussi de beaucoup d'autres choses: du destin du monde (les années 20 à 33; 33 à 45; l'après-guerre et la menace d'une guerre nucléaire) et de la destinée de l'homme. De tous les hommes, mais en particulier des Juifs — car Born est un Juif, qui quitte l'Allemagne en 1933 pour se réfugier en Angleterre. Et Einstein... Quand on lui demandait ce qu'il

en était, il répondait: «*Si ma théorie s'impose, les Allemands diront que je suis Allemand, et les Français diront que je suis citoyen du monde... Si j'échoue, les Français diront que je suis Allemand, et les Allemands diront que je suis Juif!*»

De la destinée des hommes — de Dieu, en dernière analyse. «*Ich glaube nicht, dass Der würfelt...!*» — «*Je ne puis croire qu'Il (=le mystérieux premier moteur... Dieu, si l'on veut) joue aux dés...)* (...jette les dés au hasard — «*Un coup de dés jamais n'abolira le hasard*», écrit Mallarmé, qui ajoute: «*...quand bien même lancé dans des circonstances éternelles, du fond d'un naufrage...)*»). En d'autres termes: tout, dans notre univers, serait *déterminé*; rien ne se produirait au hasard — et il devrait être possible de découvrir quelque chose comme une formule de l'Univers! A quoi Madame Born, qui était quaker, répliqua: «*Que devient alors la liberté humaine?*» Et à quoi Max Born répond en invoquant une certaine *incer-*

titude qui règne, notamment en micro-physique, rendant vaine et impossible toute tentative d'unification généralisée...

Je préfère en rester là, car voici quelques lignes, déjà, que je ne comprends pas bien ce que j'écris!

Formidable hélas aussi dans l'autre sens du mot: terrifiant, consternant...

Voilà donc deux hommes d'une intelligence absolument supérieure — et l'un des deux sans doute l'un de ces génies comme on en rencontre deux ou trois fois par siècle. Or:

1. Ils ne parviennent pas à se mettre d'accord...

2. Dès les premières années 20, Born notamment prévoit clairement ce qui va se passer dans les années suivantes: «*...accumulation irréversible des sentiments de vengeance, de haine, de rage aveugle (Wut)*», séquelles du Traité de Versailles, de la politique des Alliés et notamment de la France (lettre à Einstein du 12 février 1921). «*Je me demande comment je pourrais faire pour que mon fils n'ait pas à prendre part à une guerre de revanche*» (lettre du 7 avril 1923). Avec cette conclusion désabusée, donnée par Einstein et à laquelle Born souscrit entièrement: «*Ce n'est pas l'intelligence qui dirige le monde (das Gehirn — le cerveau); c'est die Rückenmark — la moëlle épinière, les instincts, les forces instinctives...*» «*Tout de même, ajoute Born dans son commentaire de 1969, je ne me doutais pas alors que les choses allaient prendre un cours aussi catastrophique...*» ■

### SUR LES ÉCRANS

## Savoir admirer

Même un pourfendeur si acharné de notre civilisation comme l'écrivain franco-roumain Emil Cioran a publié un livre intitulé «*Exercices d'admiration*». Sachons donc admirer, louer quand c'est le cas.

Il est triste de voir dans des journaux et revues reprocher au film *Rain Man* de Barry Levinson d'être trop bien fait, de plaire trop au public; il a été distingué par plusieurs «oscar». Mais soyons donc heureux. Les gens dans la salle s'amusent, et, en même temps, s'interrogent sur le phénomène de l'autisme, sur l'attitude des «normaux» à l'égard des «autres».

Ce serait fastidieux d'énumérer tous les producteurs, les scénaristes et metteurs en scène qui ont abandonné ce projet, doutant de son impact. Heureusement qu'il y avait, entre autres, l'acteur Dustin Hoffman qui y croyait. Et pas seulement. Il s'est documenté et a travaillé

d'une manière exemplaire, réussissant à créer un personnage merveilleux, touchant et drôle, qui obtient les suffrages de tous les publics.

Le metteur en scène David Cronenberg s'est intéressé aussi à un cas d'anormalité (c'est d'ailleurs très à la mode) en nous décrivant ces jumeaux gynécologues et coureurs de jupons. L'image du film est très prenante, le jeu de l'acteur Jeremy Irons dans les deux rôles époustouflant.

On a eu vu d'autres sujets traitant de la folie et du crime (*L'Idiot* de Dostoïevsky par exemple). Seulement dans le roman du grand auteur russe, le dénouement découle très logiquement de l'intrigue et des caractères. Dans *Fauxsemblants*, on sent le désir des créateurs d'en mettre plein la vue, le final est trop appuyé, ostentatoire. La main du destin a été forcée un peu. C'est dommage.

Benjamin Dolingher

## DP Domaine Public

Rédacteur responsable: Jean-Daniel Delley (jd)

Rédacteur: Pierre Imhof (pi)

Ont également collaboré à ce numéro:

Jean-Pierre Bossy

François Brutsch (fb)

André Gavillet (ag)

Jacques Guyoz (jg)

Yvette Jaggi (yj)

Charles-F. Pochon (cfp)

Points de vue: JeanLouis Cornuz,

Benjamin Dolingher

L'invité de DP: Laurent Rebeaud

Abonnement: 65 francs pour une année

Administration, rédaction: Saint Pierre 1,

case postale 2612, 1002 Lausanne

Té: 021 312 69 10 CCF: 10-15527-9

Téfax: 021 312 80 40

Composition et maquette:

Liliane Berthoud, Françoise Gavillet, Pierre Imhof

Impression:

Imprimerie des Arts et Métiers SA

# Tout doucement

(pi) Le Bâlois Bernhard Böhi est un spécialiste dans le lancement d'initiatives populaires, principalement en relation avec le trafic: depuis qu'il a déposé son texte intitulé «Pro vitesse 130/100» muni de 256'207 signatures, le 15 janvier 1985, en réaction aux abaissements de vitesse décidés par le Conseil fédéral pour lutter contre la pollution, il a encore occupé à cinq reprises la Chancellerie fédérale: le 14 juin 1986, il déposait 112'790 signatures appuyant son texte «pour la suppression de la taxe poids lourds»; moins d'un mois plus tard, il avait l'appui, en faveur de son initiative «pour la suppression de la vignette routière», de 113'539 citoyennes et citoyens. En 1988, M. Böhi lançait encore deux initiatives «pour la réalisation de la seconde galerie autoroutière du Saint-Gothard» et «pour un tunnel ferroviaire de base au Saint-Gothard». La récolte des signatures fut interrompue en signe de protestation contre «l'obstruction persistante» subie par ses trois précédents textes. Sur la lancée, l'infatigable défenseur des automobilistes annonçait le lancement d'une initiative «contre les manœuvres dilatoires dans le traitement des initiatives populaires», que publie la *Feuille fédérale* du 16 mai. Elle prévoit d'inscrire dans la Constitution que «Toute initiative populaire doit être soumise au verdict du

peuple et des cantons dans les deux ans qui suivent son dépôt». Le Conseil fédéral pourrait, en accord avec les initiants, «décider d'un report raisonnable de la date à laquelle la votation populaire (...) aura lieu.»

## Examens et navettes

Ce que M. Böhi appelle «obstruction persistante» et «manœuvres dilatoires», c'est l'utilisation du délai dont disposent le Conseil fédéral et les Chambres pour traiter une initiative, puis la soumettre au vote. D'après la loi, Le Conseil fédéral doit en effet préparer un message à l'intention du parlement et éventuellement proposer un contre-projet; les deux chambres doivent ensuite décider si elles soutiennent l'initiative ou recommandent son rejet et, le cas échéant, adopter un contre-projet, avec ce que cela comporte de procédure et de navettes entre le National et les Etats. L'Assemblée fédérale a quatre ans, à partir du jour du dépôt des signatures, pour prendre ces décisions. Ce délai peut être prolongé d'un an (voir encadré). Aucune loi ne prévoit de délai pour l'organisation du vote populaire, le Conseil fédéral étant compétent pour en fixer la date. Même si nous n'avons aucune sympathie pour les initiatives en cascade de M. Böhi, nous sommes d'accord avec lui

pour critiquer le peu de célérité avec laquelle certains textes sont traités, puis soumis au vote, alors même que leur passage devant le parlement pourrait se résumer à une simple formalité.

Ainsi «Pro vitesse 130/100» est prêt à être soumis au verdict des urnes depuis l'automne 1988, les deux conseils ayant décidé de son rejet sans contre-projet. Et malgré une grande disponibilité du calendrier des votations, elle n'y a pas été inscrite. Le peuple se déplacera ainsi pour un seul objet (petits paysans) le 4 juin prochain alors qu'il n'y aura pas de votation le 24 septembre comme cela avait été prévu.

## Initiatives à deux vitesses

Autre exemple d'abus des délais: les initiatives «Trèfle à quatre» s'opposant à quatre tronçons d'autoroute et soutenues par l'Association suisse des transports, déposées le 2 juillet 1987, munies de plus de 130'000 signatures. Depuis cette date, les initiants réclament un arrêt des travaux sur les tronçons concernés alors que cantons et Confédération répondent, à juste titre dans une interprétation stricte de la loi, que les initiatives n'ont pas d'effet suspensif. Le risque est ainsi pris de devoir démolir, en cas d'acceptation par le peuple, ce qui aura été construit. Les partisans et les adversaires sont d'accord pour que le vote ait lieu rapidement, ce qui mettrait fin à cette période d'incertitude malsaine. Mais le Conseil fédéral suit son bonhomme de chemin, prenant plus de vingt mois pour présenter son message aux Chambres. Ses conclusions ne faisaient pourtant aucun doute et son argumentation reprend les discours officiels maintes fois entendus. Il eut été possible d'aller plus vite, sans nuire pour autant à la qualité de la réflexion. Le peuple aurait pu se prononcer le week-end prochain et le programme de construction des routes nationales aurait pu tenir compte des vœux du peuple et des cantons. Finalement, si la proposition de M. Böhi paraît excessive, elle n'est que la conséquence des lenteurs fédérales. Et que le parlement n'invoque pas le nombre croissant d'initiatives dont il a à s'occuper: s'il était capable de légiférer plus rapidement, en fonction de l'actualité et des besoins, de nombreuses récoltes de signatures n'auraient pas eu à être organisées. ■

## Ce que dit la loi

Le délai de traitement des initiatives populaires est réglé dans la Loi sur les rapports entre les conseils. Son article 27 stipule que «L'Assemblée fédérale décide, dans le délai de quatre ans à compter du jour où l'initiative a été déposée, si elle approuve ou non l'initiative telle qu'elle est formulée.» Et, plus loin: «L'Assemblée fédérale peut décider de prolonger le délai d'un an, si l'un des conseils au moins a pris une décision sur un contre-projet ou sur un acte législatif qui a un rapport étroit avec l'initiative populaire. Si les deux conseils n'arrivent pas à prendre une décision concordante dans le dé-

lai légal, le Conseil fédéral ordonne la votation du peuple et des cantons.»

D'après l'article 29 de cette même loi, «Le Conseil fédéral doit présenter son rapport et ses propositions à l'Assemblée fédérale au plus tard 24 mois après le dépôt de l'initiative. S'il soumet à l'Assemblée fédérale un contre-projet ou un acte législatif en étroit rapport avec l'initiative populaire, ce délai est porté à 30 mois.»

Si le texte de M. Böhi aboutit, ces délais seront considérablement raccourcis, puisque c'est en deux ans que toutes ces opérations devront être terminées, vote populaire compris.

# Le droit dans tous ses états

(jd) Organisé par la Faculté de droit de l'Université de Genève et l'Institut des hautes études en administration publique de Lausanne, un colloque a réuni trois jours durant à Crans-Montana près de 90 participants — fonctionnaires fédéraux et des cantons romands, étudiants et universitaires. Exposés de spécialistes suisses, allemands, français, italiens et belges ont alterné sur le thème des modalités d'action de l'Etat. Il n'est pas question de donner ici une vue complète du débat mais de dégager quelques lignes de force.

Si l'image de l'Etat, acteur souverain qui impose aux individus et aux groupes des comportements obligatoires, est encore très répandue, elle ne résiste pas à l'analyse. Certes les collectivités publiques sont toujours grandes productrices de règles dont la violation expose à la sanction ceux qui y contreviennent. Mais ces règles résultent souvent d'un long processus au cours duquel les pouvoirs publics cherchent une solution susceptible de rencontrer la plus large adhésion; et les cas ne sont pas rares où les destinataires eux-mêmes sont chargés d'appliquer les lois et règlements auxquels ils sont soumis. On est loin de la conduite autoritaire des comportements humains.

Mais l'action de l'Etat ne s'épuise pas dans l'édition de commandements. On observe une propension croissante des pouvoirs publics à utiliser des moyens moins contraignants, plus souples: recommandations, directives, légitimation de décisions privées (conventions collectives de travail, normes techniques), accords informels, campagnes de formation et d'information.

## Transformations profondes

Est-ce à dire que l'Etat est devenu trop faible pour imposer sa volonté, que le consensus social s'est désagrégé à un point tel que les décisions publiques n'ont plus la légitimité inhérente au pouvoir étatique? Cette explication peut satisfaire les nostalgiques de la loi et de l'ordre, toujours prêts à restaurer l'autorité sans s'interroger sur les causes d'une évolution qu'ils jugent négative. En réalité, cette apparente faiblesse de l'Etat qui table de plus en plus sur la coopéra-

tion des groupes sociaux, qui n'impose pas seulement mais qui cherche à persuader, résulte des transformations profondes qui affectent la société.

La loi générale et abstraite, imposant à tous et en toute occasion un comportement identique, a été l'instrument adéquat de l'Etat libéral, le «veilleur de nuit» limité dans son action à quelques domaines relativement simples. Mais elle n'est plus un moyen opérationnel pour l'Etat interventionniste, sollicité d'agir dans une multitude de domaines souvent hautement complexes. Le terme d'Etat interventionniste est d'ailleurs trompeur: il suggère un acteur puissant, désireux de s'occuper de tout et de mettre sous tutelle les individus par goût d'accroître son emprise ou par logique implacable de la domination. En réalité l'Etat contemporain est appelé à intervenir pour arbitrer entre les différents intérêts sociaux et corriger les effets négatifs du développement économique. Et les gouvernements les plus libéraux n'ont rien pu contre cette évolution.

En contrepartie de cet interventionnisme croissant, les citoyens demandent à l'Etat d'être efficace: c'est une nouvelle forme de légitimité à laquelle sont confrontées les collectivités publiques; les décisions prises sont jugées aux résultats obtenus. Mais, sur ce terrain, force est de constater que souvent l'impact des actions publiques n'est pas à la hauteur des ambitions initiales.

## Imposer ou coordonner

Une des raisons principales de cette déception tient à la pauvreté et à la rigidité du droit classique qui reste l'instru-

ment privilégié de l'action étatique. Ce droit prescriptif, qui décrit avec précision les comportements à suivre, n'est plus adéquat à la gestion des sociétés modernes hautement complexes et évolutives.

Par ailleurs la prééminence de l'Etat est battue en brèche par des systèmes qui ont développé leur propre logique de fonctionnement (l'économie, la science, l'éducation, la santé, la technique) et qu'il n'est plus possible de gérer de manière autoritaire. D'où la nécessité de mettre en place de nouveaux modes d'action de l'Etat, où ce dernier n'est qu'un acteur parmi d'autres, dépendant des informations et de la coopération des systèmes mais en même temps un acteur indispensable pour assurer la cohérence entre ces systèmes.

L'exemple le plus frappant, c'est la politique de la recherche et du développement technologique: le fonctionnement du marché, parce qu'il obéit à la logique individuelle des producteurs et des consommateurs, n'est pas garant de l'innovation scientifique et technique nécessaire à la compétition économique; souvent l'effort financier à consentir dépasse les forces des entreprises. L'intervention de l'Etat est alors nécessaire, non pour imposer une solution mais pour coordonner l'action des partenaires impliqués. Cette concertation exige de mettre sur pied des procédures nouvelles qui permettent à la fois de débattre des objectifs souhaitables, de réaliser ces objectifs de manière décentralisée et d'adapter sans cesse cette concrétisation à l'évolution de l'environnement.

## Le casse-tête des juristes

Une véritable gageure, qui doit simultanément établir une conception de l'intérêt général et préserver l'autonomie des acteurs sociaux. Un casse-tête pour les juristes, à qui l'on demande d'adapter les principes du droit à ces exigences nouvelles tout en sauvegardant la participation démocratique.

Le colloque de Crans n'a pas débouché sur des solutions concrètes. Mais en faisant l'inventaire critique des modalités d'action de l'Etat, en mettant en contact praticiens, chercheurs et théoriciens, il a favorisé une prise de conscience des limites de l'action étatique et de la nécessité d'en repenser les modalités. ■