

# Domaine Public

1 8 3 3

Edition PDF  
du 10 août 2009

Les articles mis en ligne  
depuis DP 1832  
du 20 juillet 2009

**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

### **Finaliser l'arrangement UBS – USA, ce n'est pas en finir avec le dossier suisse**

Trois exigences par rapport au contentieux  
entre la Suisse et UBS, qui lui  
ne s'est pas résolu en Floride (André Gavillet)

### **USA vs UBS, épisode 3: La revanche des Suisses?**

Le diable est dans le détail:  
après le satisfecit, le parcours procédural  
qui reste à suivre est parsemé d'obstacles  
pour que le droit suisse soit respecté (Alex Dépraz)

### **Le PSS, aile gauche de la social-démocratie européenne**

Solidement arcbouté sur la défense des salariés  
et de l'Etat social, le parti socialiste suisse  
n'échappe pourtant pas  
à la désaffection des électeurs (Yvette Jaggi)

### **Et si nous regardions le monde en face...**

Revoir les finalités de la politique de sécurité,  
favoriser une approche européenne  
demande un engagement réaliste de la gauche  
(Jean-Daniel Delley)

## Finaliser l'arrangement UBS – USA, ce n'est pas en finir avec le dossier suisse

*Trois exigences par rapport au contentieux entre la Suisse et UBS, qui lui ne s'est pas résolu en Floride*

André Gavillet (2 août 2009)

Les dates dramatisaient l'action. 3 août, ouverture – sauf arrangement de dernière heure – du procès contre UBS; 31 juillet, rencontre entre Hillary Clinton et Micheline Calmy-Rey. A l'ordre du jour, la fraude fiscale organisée par une banque suisse en mains privées, ce délit étant devenu, hélas, affaire d'Etat.

Au terme de l'entretien, conférence de presse. Hillary, en majesté de fonction, sûre d'elle et professionnellement avenante. Micheline, intimidée et le cachant mal, sa coiffure casque lui donnant plus un air préadolescent que guerrier.

Il a été pris acte de l'avancement des négociations entre le fisc américain et la banque, et du délai supplémentaire d'une semaine accordé par le juge pour que soit formalisé l'arrangement. La ministre américaine s'en étant félicitée, les observateurs croient y voir la preuve que l'administration Obama recherche plus la démonstration que l'affrontement.

Mais en fait, que négocie-t-on?

Le droit fiscal américain a cette particularité de prévoir que l'imposition est fondée non seulement sur la résidence mais aussi sur la nationalité (américaine). D'où ces dispositions qui imposent aux banques étrangères des exigences de collaboration («*Qualified Intermediary*»).

Ou encore, comme le révèle le Centre patronal vaudois dans une récente étude sur le secret bancaire (*Etudes et enquêtes* n° 39, juin 2009), la convention de double imposition de 1997 avec les USA est complétée par un «*accord d'interprétation*» (2003). «*Il faut déployer des talents de Sherlock Holmes pour trouver le texte de ce fameux accord d'interprétation: il ne se trouve pas dans le recueil des traités internationaux. Bien caché, il doit être recherché dans les archives du site internet de l'administration fédérale*»... et le lien, donné, n'est déjà plus accessible. Dans cet accord est interprétée la portée de l'expression «*fraude et délits semblables*». Des cas concrets sont imaginés, illustrant le commentaire. Selon cette optique, le droit n'évolue plus en fonction de la jurisprudence qui est le fait du juge, mais en fonction d'une casuistique qui est le fait de l'administration.

Dès lors, on imagine le champ ouvert aux avocats des deux parties. Il est notamment possible, sur la base de la Convention de 1997, d'élargir le sens de la fraude et de respecter le droit suisse, comme le revendique le Conseil fédéral, tout en livrant des coupables, sous pression. Double jeu pénible.

Si l'accord est trouvé, on ne saurait admettre que l'Etat, qui s'est engagé de tout son poids, sans contrôle parlementaire, se

défausse en déclarant qu'il s'est borné à rendre possible un arrangement entre une société privée et la justice américaine, et que son rôle s'arrête là. Avant de clore le dossier, trois exigences doivent être satisfaites.

- Connaître la portée de la nouvelle convention, négociée et paraphée entre les USA et la Suisse, avec une précision telle qu'un accord d'interprétation soit superflu.
- Engager la restructuration d'UBS, comme le souhaite la Banque nationale. Elle doit être telle que les affaires internationales de la banque ne mettent pas en danger les affaires nationales, vitales pour notre économie. Comme actionnaire potentiel de la banque, le Conseil fédéral peut influencer directement cette réorganisation.
- Ouvrir une enquête pénale préliminaire contre l'ancienne direction de la banque pour définir les responsabilités de gestion, graves vu la détérioration de l'image internationale du pays. L'enquête devrait déterminer si l'organisation active de la fraude fiscale au détriment d'un pays étranger est compatible avec les exigences de la gestion «*irréprochable*» requise par la loi sur les banques.

## USA vs UBS, épisode 3: La revanche des Suisses?

*Le diable est dans le détail: après le satisfecit, le parcours procédural qui reste à suivre est parsemé d'obstacles pour que le droit suisse soit respecté*

Alex Dépraz (5 août 2009, avec une mise à jour du lundi 10)

Premier acte (DP 1814), la Suisse capitule en rase campagne. Prise dans l'étau judiciaire américain, le fleuron UBS de l'économie helvétique est menacée de mort. En bon soldat du Conseil fédéral, l'Autorité de surveillance des marchés financiers (FINMA) permet à UBS de sauver sa peau en livrant les noms de 250 de ses clients aux autorités américaines sans attendre le résultat des recours interjetés par eux.

Deuxième acte (DP 1816), comme grêle après la vendange, le Tribunal administratif fédéral confirme que la transmission des renseignements demandés était conforme à la convention de double imposition entre la Suisse et les États-Unis. Mais le litige autour des 52'000 noms supplémentaires de clients réclamés par les autorités américaines reste entier.

C'est l'enjeu du troisième acte. Autour des feux du 1er août, tout le monde paraît se féliciter de la trêve signée avec les États-Unis: UBS échapperait à une amende et les noms de «seulement» quelque 5'000 clients seraient livrés aux autorités fiscales américaines.

On en saura plus vendredi 7 sur la manière dont sera mis en oeuvre cet accord dont on nous assure qu'il respectera le droit suisse. Pour se conformer à la convention de double imposition conclue avec la Suisse, les États-Unis devront donc adresser à l'autorité

helvétique une demande d'entraide pour les 5'000 cas «sélectionnés» par UBS avec l'aide du fisc américain (en bonne logique, les clients qui se seront mis au bénéfice de l'auto-dénonciation qui leur est offerte jusqu'au 25 septembre devraient en être exclus). L'autorité helvétique devra ensuite examiner si ces cas constituent une «*fraude ou un délit semblable*» justifiant un échange de renseignements aux termes du fameux article 26 de cette convention.

La procédure est réglée, selon délégation du législateur (de 1951!), par une ordonnance du Conseil fédéral qui précise les modalités d'application de la convention de double imposition avec les États-Unis. C'est l'Administration fédérale des contributions (AFC) qui est en charge. Avec, dans le cas précis, la pleine collaboration de la banque! Mais elle doit aussi donner au client le moyen de se défendre. Elle prend ensuite une décision finale motivée dans laquelle elle se prononce sur l'existence d'une fraude fiscale ou d'un délit semblable au sens de la convention de double imposition et décide de la transmission à l'autorité américaine des renseignements souhaités.

Dernière précision fournie par l'ordonnance, qui est de taille: la décision finale de l'AFC relative à la transmission de renseignements est sujette à un recours ordinaire. C'est le Tribunal administratif fédéral

qui est compétent pour juger de la conformité au droit de la décision prise par l'administration fédérale. En revanche, les dispositions légales excluent une saisine de Mon Repos (art. 83 let. h LTF).

Toute la question est de savoir si cette procédure sera respectée à la lettre ou si elle ne sera qu'alibi, la Suisse s'étant sinon juridiquement du moins politiquement engagée à ce qu'UBS transmette les noms des contrevenants aux États-Unis. En des temps ordinaires, cette procédure peut prendre beaucoup de temps. Le Parlement s'en est déjà inquiété. On parle de mobiliser un bataillon de juristes et de fiscalistes pour renforcer l'AFC.

Juridiquement, le Conseil fédéral a aussi la possibilité de modifier l'ordonnance qui règle la procédure. Il semble que le gouvernement envisage sérieusement cette piste pour supprimer la voie de recours au Tribunal administratif fédéral et donc tout recours judiciaire contre la décision de l'AFC. Ce serait une manière bien étrange de respecter l'article. 29a de la Constitution fédérale qui garantit le contrôle par une autorité judiciaire (DP 1832).

Enfin, les autorités – même si elles venaient à appliquer une procédure accélérée – sont tenues par le texte de la convention de double imposition elle-même et son article 26 qui n'a pas été modifié. Sous peine de les réduire à pas grand chose, ces

autorités devraient juger en toute indépendance de la question de savoir si les 5'000 demandes présentées par les autorités américaines selon les critères négociés avec UBS rempliront ou non les conditions de l'article 26 de la convention.

Entre la transmission directe pour cause de raison d'Etat et l'application de la procédure dissuasive prévalant jusqu'ici (trop longue pour satisfaire aux exigences pressantes des Etats-Unis), la marge de manoeuvre pour le vaisseau amiral suisse paraît donc étroite. Il faut inventer une formule de prêt-à-porter permettant le traitement d'une masse de dossiers dans le respect du droit. Cela explique sans doute la prudence de Jedi d'Eveline Widmer-Schlumpf à

l'heure d'évoquer les contours de l'accord qu'auraient trouvé le fisc américain et UBS pour mettre fin au procès de Miami tout en respectant les procédures prévues par la loi. Si le sauvetage d'UBS s'opérait à nouveau en violation de l'Etat de droit et de l'indépendance de la justice, la Suisse basculerait du côté obscur de la force.

#### **Mise à jour du lundi 10 août 2009:**

Les parties ont déjà différé à deux reprises l'annonce de la conclusion d'un accord formel et le président de la Confédération lui-même a annoncé que Berne n'envisageait pas le recours au droit d'urgence. Les parties butent donc sur les difficultés

liées à la procédure d'entraide. Le personnel supplémentaire nécessaire à son accélération sera extrêmement difficile à trouver. Et le président du TAF estime qu'il est illusoire de vouloir gagner plus d'une semaine sur la procédure de recours qui dure environ trois mois. Le Conseil fédéral a tenu lundi 10 août une séance dont rien n'a filtré mais où l'ordonnance qui précise les conditions d'application de la convention de double imposition figurait sans doute au menu. Washington a intérêt à jouer la montre, ce qui met un peu plus la pression sur les contribuables américains qui peuvent encore se dénoncer sans risque de sanctions pénales.

## **Le PSS, aile gauche de la social-démocratie européenne**

*Solidement arcbouté sur la défense des salariés et de l'Etat social, le parti socialiste suisse n'échappe pourtant pas à la désaffection des électeurs*

Yvette Jaggi (10 août 2009)

A l'époque où ils étaient présidents des partis socialistes suisse et vaudois, Peter Bodenmann et Pierre-Yves Maillard ne cachaient pas leur désir de faire le vide à la gauche du PS. Leur vœu est désormais accompli, à en croire l'étude dirigée par le professeur Andreas Ladner sur le positionnement des partis suisses, comme tels et par rapport à leurs homologues actifs dans les différents pays européens.

Cette analyse comparative, dont le *Tages-Anzeiger* livre certains résultats en avant-première, révèle en effet que le

parti socialiste suisse (PSS) est le plus à gauche des partis sociaux-démocrates d'Europe, avec un profil qui recoupe assez exactement celui de l'allemande *Die Linke* (La gauche). Créée en 2005 par Oskar Lafontaine avec les déçus du socialisme à la Schröder et les survivants du communisme de l'ex-RDA, cette formation obtenait 7,5% des voix aux élections européennes de juin dernier, alors que la SPD en retenait seulement 20,8%, faisant ainsi le plus mauvais score de la social-démocratie allemande depuis la Seconde Guerre mondiale.

Cette position relativement extrême, le PSS ne la doit pas selon Andreas Ladner à une récente radicalisation de son programme mais bien à une fidélité de longue date à l'égalité et aux libertés fondamentales ainsi qu'à la défense inconditionnelle de l'Etat social dont découle une résistance farouche à toute forme de libéralisation. Deux thèmes sur lesquels Dominique Strauss-Kahn et Tony Blair, pour ne citer qu'eux, ont adopté des positions beaucoup moins catégoriques.

Comment ce PSS si bien profilé à gauche peut-il vivre dans une

Suisse qui passe pour le pays des compromis à tout prix et des majorités de circonstances? Grâce au système politique suisse lui-même, en réalité très polarisé, répondent en chœur le politologue Andreas Ladner et le secrétaire général du PSS Thomas Christen. Dont acte.

Cette vision surprenante du fonctionnement des institutions politiques fédérales par un spécialiste qui les enseigne à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) appelle au moins trois remarques.

D'abord, on observe effectivement dans la présente législature une polarisation des positions au Conseil national, produisant les fameuses «*alliances contre nature*» entre l'UDC et le PSS qui se prononcent dans le même sens mais pour des raisons diamétralement opposées, en particulier sur les questions militaires.

Au reste, l'étalement d'un centre qui gagne en surface mais aussi en mollesse prévient efficacement toute émergence de majorités clairement

définies, susceptibles de gouverner en alternance. Le système favorise en revanche les manœuvres tactiques et l'élaboration de solutions longuement négociées avant de trouver aux Chambres fédérales une majorité que le peuple ne se prive pas de remettre en cause par voie de référendum.

Enfin, force est de constater que son positionnement clair, dont se rapprochent les Verts au niveau fédéral tout au moins, ne vaut pas au parti socialiste suisse des résultats électoraux plus brillants qu'ailleurs. La crise y est sans doute pour quelque chose, qui incite davantage au repli qu'à l'expérimentation et tend à confirmer malgré tout l'attribution à la droite de meilleures compétences en matière économique et financière.

Outre cet aspect conjoncturel, une raison plus profonde pourrait expliquer les récents reculs électoraux des socialistes suisses. Le PSS se trouve de fait réduit à l'accomplissement incertain d'une mission de sauvetage des assurances

sociales, avec l'aide mathématiquement indispensable d'une partie de la droite. Pas question d'obtenir de nouvelles prestations – les crèches et garderies faisant exception. Encore moins de songer à une réorientation du système vers la forme pourtant primordiale de prévoyance: la formation jamais achevée à la vie active – et non seulement l'assurance d'une retraite longuement préfinancée. L'expérience du chômage comme «*premier emploi*» est la plus tristement démotivante qui soit. Seule une formation adéquate peut la prévenir ou donner au moins les moyens d'en sortir sans tarder. Et en outre de faciliter les éventuels changements professionnels ultérieurs. Il incombe dès lors à la gauche non seulement de sauvegarder les acquis mais aussi de persuader les citoyens dont la vie active se trouve bientôt ou déjà derrière eux que, dans une population vieillissante, la formation constitue bien la priorité numéro un pour l'avenir d'une société et la prospérité de son économie.

## Et si nous regardions le monde en face...

*Revoir les finalités de la politique de sécurité, favoriser une approche européenne demande un engagement réaliste de la gauche*

Jean-Daniel Delley (29 juillet 2009)

La procédure d'audition des partis, des organisations et des experts a pris fin (DP 1832). C'est maintenant à l'administration d'élaborer le projet de rapport sur la politique de sécurité que le Conseil fédéral doit présenter d'ici la fin de l'année.

De son côté, sans attendre cette nouvelle définition de la politique de sécurité, le chef du département de la défense annonce qu'il créera prochainement un groupe de travail pour réévaluer et redéfinir les missions des soldats suisses à l'étranger. Il

ne cache pas son aversion pour les tâches de maintien de la paix et leur préfère des interventions purement humanitaires, qui ne mettent pas directement en danger nos soldats. Cette position reflète celle de l'UDC et ne présage pas une véritable mise à jour de

notre conception de la sécurité.

Or cette mise à jour se révèle indispensable si l'on veut bien regarder le monde en face. Un regard que se refusent à porter aussi bien l'UDC, crispée sur un passé révolu, que les Verts et une partie de la gauche, aveuglés par un pacifisme abstrait.

Un large consensus se dégage des auditions: la Suisse ne doit pas craindre une menace militaire conventionnelle dans le court et moyen terme. Par contre le spectre des risques potentiels s'est considérablement élargi. Des risques tels que notamment le réchauffement climatique, la raréfaction des ressources naturelles – matières premières, eau, énergie –, le terrorisme, la dissémination des moyens de destruction massive ou encore les pandémies peuvent affecter de manière significative notre sécurité, tout comme des foyers de crise éloignés de nos frontières. Enfin les événements à risque deviennent difficilement prévisibles. Fini le clair et stable antagonisme de la guerre froide qui permettait d'exercer sans relâche les scénarios d'une attaque venue de l'Est.

L'UDC ne peut admettre ces faits, empêtrée qu'elle est dans son rejet pathologique de toute coopération avec l'étranger et paralysée par une conception

irrégulière de la souveraineté nationale. Elle se voit donc contrainte idéologiquement de préconiser la sécurité par la défense du territoire, donc une armée traditionnelle lourdement équipée et dotée d'effectifs pléthoriques.

Les Verts et la gauche pacifiste, eux, admettent l'analyse, mais en tirent une conclusion tronquée: si aucune intervention militaire ne menace la Suisse, alors il faut supprimer l'armée et développer les moyens civils de prévention des conflits. Or prévention des conflits et opérations de maintien de la paix sont indissociables dans la perspective d'assurer la paix.

Le rapport sur la politique de sécurité 2000 était intitulé La sécurité par la coopération. Cette tentative d'ouverture n'a pas encore reçu de traduction dans les faits. Il est temps que la Suisse abandonne sa vision autocentrée de la sécurité et s'associe aux actions de promotion de la paix pilotées par les Nations Unies et l'Europe. La Finlande, l'Autriche, la Suède ou l'Irlande en ont fait une priorité. Faute de quoi, comme le note Klaus Naumann, ancien contrôleur général de la *Bundeswehr*, à l'image d'une Suisse modèle de neutralité défensive se substituera celle d'un pays profiteur de la sécurité internationale, à l'instar de la réputation que notre pays s'est forgée en matière fiscale et

bancaire.

Dans cette perspective, la politique helvétique de sécurité ne peut plus se concevoir hors d'un cadre européen. Ainsi le débat sur l'acquisition de nouveaux avions de combat n'a aucun sens s'il ne s'inscrit pas dans une politique de coopération avec l'Europe dans la défense et la sécurité de l'espace aérien. Une coopération qui devrait couvrir aussi la politique d'armement.

Le nouveau rapport sur la politique de sécurité ne peut ignorer les déficiences de coopération entre défense, sécurité intérieure et politique extérieure et les risques d'incohérence qu'elles induisent. Il sera conduit à mettre l'accent sur la recherche d'informations, la fonction de connaissance, d'anticipation si importante dans le contexte actuel d'imprévisibilité.

L'élaboration d'une nouvelle politique de sécurité ne passe pas d'abord par un débat sur les structures et l'organisation – des thèmes traditionnellement privilégiés par le Parlement. Elle doit porter sur les principes: la neutralité, la défense du territoire, l'armée de milice sont-ils en mesure de répondre aux besoins de sécurité dans le contexte stratégique actuel et futur? Le choix des moyens découlera des réponses à ces questions.