

# Domaine Public

1 8 3 6

Edition PDF  
du 07 septembre 2009

Les articles mis en ligne  
depuis DP 1835  
du 31 août 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](http://domainepublic.ch)

## Dans ce numéro

### **Succession Couchepin: l'occasion de débatte à nouveau de la concordance**

Andreas Gross publie un recueil de textes à propos de  
l'élection complémentaire au Conseil fédéral  
(Jean-Daniel Delley)

### **Votation du 27 septembre:**

#### **on ferme une usine à gaz démocratique**

L'initiative générale est un cas d'école de législation  
insouciante tant de sa faisabilité concrète que de ses  
effets réels (Jean-Daniel Delley)

### **Ce qu'il faut au Conseil fédéral, c'est un cabinet présidentiel**

Une contribution au débat autour de la gestion  
gouvernementale de l'affaire Kadhafi, après l'article  
d'André Gavillet dans DP 1835 (Invité: Lucien Erard)

### **L'Etat et les féodalités bancaires**

Il est urgent de taxer les transactions financières  
(André Gavillet)

### **Le secret bancaire en questions**

Un ouvrage récent veut faire accepter le secret  
bancaire en l'expliquant (Daniel Schöni Bartoli)

### **Droits de l'enfant et fédéralisme**

Les ONG critiquent la mise en oeuvre chaotique de la  
convention sur les droits de l'enfant  
(Françoise Gavillet)

## Succession Couchepin: l'occasion de débattre à nouveau de la concordance

*Andreas Gross publie un recueil de textes à propos de l'élection complémentaire au Conseil fédéral*

Jean-Daniel Delley (04 septembre 2009)

Andreas Gross est l'un des rares politiciens helvétiques qui aime et cultive le débat d'idées. Non pas ces combats de coqs dont raffolent les médias, où se croisent sans écoute arguments de mauvaise foi et même mensonges dans une langue de bois standardisée. Le parlementaire socialiste zurichois croit dans les vertus de l'argumentation; il recherche même la confrontation qui permet de tester la résistance des points de vue.

Régulièrement Andreas Gross édite sous forme de livre les résultats de ces confrontations et débats. Début 2004, aussitôt après l'élection de Christoph Blocher au Conseil fédéral, il prépare déjà un futur sans le tribun zurichois dans *Eine andere Schweiz ist möglich*. Il poursuit en 2007 avec *Changer*

*de voie* – Démocratie et solidarité sans Blocher. Un an plus tard paraît *Naturalisations – Un défi pour la démocratie*, pour contrer l'initiative de l'UDC. Dès l'annonce de la démission de Pascal Couchepin, Gross se met au travail avec Fredi Krebs, et réunit des textes et interviews d'analystes politiques, de journalistes, de politiciens de tous bords publiés en août dernier sous le titre *Elections au Conseil fédéral: pas un show électoral!*

Agacé par la mise en scène médiatique estivale à laquelle donne lieu la guerre de succession et les contorsions arithmétiques auxquelles se livrent les partis bourgeois, Andreas Gross profite de l'occasion pour approfondir la réflexion sur la concordance. Sa position est connue – DP la

partage: l'esprit de la concordance ne peut se satisfaire d'une simple règle de trois. Aujourd'hui, une petite concordance excluant l'UDC, mais qui pourrait intégrer les Verts, est seule à même d'incarner le réformisme dont la Suisse a besoin.

Tous les textes ne sont pas d'un égal intérêt et la qualité de la traduction se ressent de la rapidité de l'édition. Mais l'ouvrage de Gross nous offre le matériau indispensable pour dépasser l'opération de casting à laquelle s'est limitée jusqu'à présent la campagne pour l'élection complémentaire au Conseil fédéral. Un matériau contre le court terme, l'événementiel, pour le renouveau des institutions et de la culture politique.

## Votation du 27 septembre: on ferme une usine à gaz démocratique

*L'initiative générale est un cas d'école de législation insouciante tant de sa faisabilité concrète que de ses effets réels*

Jean-Daniel Delley (02 septembre 2009)

Du temps de l'Union soviétique, une plaisanterie – ou était-ce un fait avéré? – affirmait que Moscou avait réussi à vendre des chasse-neige à des pays africains. La Suisse a fait mieux.

Elle a conçu pour son propre usage, dans un domaine où sa compétence est incontestée, un instrument de démocratie directe pratiquement inutilisable. C'est pourquoi le 27 septembre prochain, le souverain est prié d'annuler

son vote de 2003 par lequel, avec une participation médiocre de 29% mais une solide majorité (tous les cantons et 70% des suffrages), il avait ancré dans la Constitution le droit d'initiative générale.

Dans le cadre de la réforme complète de la Constitution fédérale, le gouvernement avait déjà tenté d'aménager les droits populaires, notamment en doublant le nombre des signatures requises pour déposer une initiative constitutionnelle et une demande de référendum législatif et en introduisant l'initiative générale. Mais le Parlement, désuni sur le sujet, évacue ce chapitre de la réforme, se promettant d'y revenir plus tard.

Promesse tenue puisque quatre ans plus tard, les députés accouchent d'un nouveau droit d'initiative prétendument plus favorable aux initiants. Ces derniers n'auraient plus à se préoccuper du niveau juridique

de leur demande, le Parlement se chargeant de la concrétiser dans les formes adéquates. C'était oublier que l'initiative populaire exprime une revendication que les autorités n'ont pas satisfaite. Elle traduit une méfiance à l'égard de ces dernières et permet de s'adresser directement au souverain. Réintroduire les autorités dans la procédure, leur déléguer le soin de concrétiser, c'était ignorer cette caractéristique fondamentale de l'initiative populaire (DP 1544) .

Mais quand l'administration s'est attelée à préciser les modalités du traitement de cette initiative générale, elle a rapidement conclu à une quasi-impossibilité pratique de

l'exercice: au cas où toutes les possibilités offertes par la procédure étaient utilisées, le peuple devait se prononcer à plusieurs reprises et la décision finale ne tombait que plus de sept ans après le dépôt de l'initiative. Une véritable usine à gaz qui n'aurait jamais trouvé preneur.

Ce couac démocratique montre l'importance d'étudier attentivement les problèmes posés par la concrétisation d'un projet et d'évaluer ses effets potentiels avant de l'adopter. Malheureusement le Parlement tout comme l'administration ne sont guère intéressés par cette démarche, comme le révèle une récente recherche sur la genèse des lois.

## **Ce qu'il faut au Conseil fédéral, c'est un cabinet présidentiel** *Une contribution au débat autour de la gestion gouvernementale de l'affaire Kadhafi, après l'article d'André Gavillet dans DP 1835*

Invité: Lucien Erard\* (03 septembre 2009)

Un président élu pour deux ans? Pourquoi pas. Mais le vrai problème est ailleurs: ce qui manque à ce pays c'est un cabinet présidentiel qui prépare les décisions et veille à leur exécution. Aujourd'hui ce sont les départements qui préparent les dossiers, consultent puis communiquent et défendent les décisions du collègue. Lorsque le président doit le faire, et c'est le cas notamment en politique étrangère, et en particulier lors de sommets, il n'a guère d'appuis. D'où quelques improvisations malheureuses qui peuvent coûter fort cher. C'est le cas aussi vis-à-vis des cantons qui eux s'efforcent de

parler d'une seule voix mais n'ont aujourd'hui pas vraiment d'interlocuteur unique.

Partout dans le monde, le président et/ou le premier ministre disposent de sa propre administration, de son cabinet, qui analyse les problèmes, propose des compromis et suit la mise en œuvre des décisions prises.

Un tel service qui veille à la cohérence des politiques est une nécessité évidente dans les relations internationales, et notamment avec l'Union européenne (UE), où se décide aujourd'hui une bonne partie de la législation qu'applique la

Suisse. En matière européenne, le bureau de l'intégration remplit cette tâche depuis des décennies. C'est au département des affaires étrangères qu'il incombe en principe de coordonner l'ensemble de nos relations avec l'extérieur, sans qu'il ne s'en soit jamais donné véritablement les moyens. D'où d'ailleurs l'idée de le placer, comme c'était le cas à la fin du 19ème siècle, sous la responsabilité du président, mais cela priverait la Suisse d'un ou d'une ministre des affaires étrangères dont le rôle complémentaire est lui aussi essentiel.

Comment est-il possible qu'un gouvernement qui se veut collégial n'ait jamais songé à créer un véritable organe porteur de la politique gouvernementale, capable de la défendre et de soutenir les membres du collège qui l'incarnent? Comment imaginer, en cas d'adhésion à l'UE, que notre ambassadeur, nos directeurs d'office, les conseillers fédéraux, le ministre

des affaires étrangères et le président de la Confédération, tous appelés, à un moment ou un autre, à représenter la Suisse dans les organes de l'Union, puissent y défendre de manière cohérente et efficace les intérêts de notre pays sans un cabinet, une administration commune qui les soutienne?

Le Conseil fédéral peut demain créer un véritable cabinet

présidentiel. L'affaire Kadhafi montre combien c'est urgent. Saura-t-il le faire?

*\*Lucien Erard, économiste, a notamment été secrétaire personnel du chef du département des affaires étrangères et secrétaire général du département fédéral des finances*

## L'Etat et les féodalités bancaires

### *Il est urgent de taxer les transactions financières*

André Gavillet (06 septembre 2009)

La crise financière semble s'apaiser, mais pas la colère politique et populaire contre les gains octroyés à certains acteurs de l'industrie financière – rétribution des administrateurs ou des membres de la direction, parachutes dorés, bonus récompensant les *traders*, tous dans le même sac. Le rejet prend des formes diverses : exigence que les résultats soient assurés dans la durée, bonus-malus (G20), renforcement du contrôle par les actionnaires, écart plafonné des salaires (initiatives populaires suisses).

Toutes ces propositions seront difficiles à appliquer. Qu'importe ! Elles méritent d'être soutenues. Car ce qui compte, ce n'est pas (pas seulement) leur efficacité économique, mais l'expression, culturelle, d'une autre échelle des valeurs.

#### **Système**

Les bénéficiaires de l'industrie financière sont aujourd'hui plus visibles. Mais, pour produire leurs gains a été mis en place tout un système. Accroché à l'activité bancaire utile, celle qui met à disposition de la croissance économique les crédits irrigants, s'est développée une finance parasitaire et spéculative. Elle ne crée pas de plus-value. Elle rançonne, comme des seigneurs, maîtres d'un passage obligé, prélevaient un péage. Cette comparaison n'a rien de littéraire. L'affrontement est réel entre les Etats qu'incarne le G20 et les féodalités bancaires, fortes de la démonstration que leur importance ("*too big to fail*") leur garantit une assurance contre la faillite.

Les exigences des Etats en contrepartie demeurent timides : renforcement des

fonds propres pour les activités de banque d'affaires, application plus rigoureuse de règles comptables.

#### **Taxes**

Les activités parasitaires devraient être cernées et faire l'objet d'une taxation adéquate. On retrouve, sous une forme ou sous une autre, la proposition Tobin. Frapper les mouvements de capitaux est une idée simple et juste. Réaliste si les Etats responsables des grands centres financiers coordonnaient leur politique. Le droit de timbre qui frappait jadis les transactions mobilières est resté efficace aussi longtemps qu'il n'a pas été démantelé par les Etats se faisant concurrence. Si ces mêmes Etats appliquaient une règle identique, par exemple une taxe commune, ils affirmeraient leur supériorité sur les féodaux bancaires et se procureraient des ressources

indispensables à leur développement et à celui des pays sous-dotés.

Réagir contre les bonus, soit. Mais que cette protestation ne

détourne pas de l'essentiel qui est de s'en prendre au système.

## Le secret bancaire en questions

*Un ouvrage récent veut faire accepter le secret bancaire en l'expliquant*

Daniel Schöni Bartoli (06 septembre 2009)

Les éditions Slatkine publient "*Comprendre le secret bancaire*", un ouvrage d'interviews menées par le journaliste Serge Guertchakoff avec divers spécialistes du secret bancaire: notamment Jean-Pierre Béguelin, chef économiste chez Pictet & Cie, qui intervient le plus souvent, Edouard Cuendet, premier secrétaire des banquiers privés genevois, ainsi que des juristes spécialistes de la question, et deux politiciens, le libéral Michel Halpérin et le socialiste Alain Berset.

Le premier objectif de l'ouvrage semble clair : donner la possibilité à chacun de mieux saisir les questions liées aux changements récents autour du secret bancaire, en prévision d'un référendum portant sur une convention de double imposition. Les différents intervenants font un réel effort didactique et se donnent la peine de définir et d'expliquer les notions essentielles dans un langage très accessible. Sont notamment exposées les récentes concessions de la Suisse, l'affaire Birkenfeld, les conventions de double imposition, les trusts anglo-saxons et le fonctionnement de l'OCDE. Un retour historique revient notamment sur les pressions des alliés en 1946 et

l'affaire dite de Chiasso dans les années septante. La forme de l'interview rend l'ouvrage dynamique et agréable à lire.

Mais ce livre n'a pas qu'un objectif purement didactique : il cherche aussi manifestement à rassurer le citoyen inquiet et à prendre la défense d'une stratégie singulièrement malmenée depuis une année. C'est bien le point de vue des banquiers qui est mis en valeur, grâce aux divers intervenants provenant du sérail. Les explications factuelles sont globalement honnêtes, mais de nombreuses allusions mettent bien en évidence le soutien attendu du peuple suisse.

On trouve par exemple un plaidoyer en faveur de la retenue à la source - critiquable (cf. DP 1835) - contre toute éventualité d'échange d'informations. De même, un scénario de fin du secret bancaire est proposé dans des termes presque apocalyptiques (dans le cas d'un échange généralisé d'informations), avec des chiffres qui tentent d'évaluer la catastrophe en terme d'emplois. Bien que le scénario soit présenté comme des "*hypothèses peu probables et extrêmes*", aucun autre cas de figure n'est proposé pour le cas plus probable où les

concessions de la Suisse resteraient modérées. Si l'exercice est intéressant, il est manifestement très incomplet. On remarquera encore à quel point il s'avère difficile pour Jean-Pierre Béguelin d'expliquer pourquoi tant de gens placent leur argent en Suisse si ce n'est pour le secret bancaire. La question lui est posée différemment à trois reprises, mais l'évocation du professionnalisme et de la courtoisie peine à convaincre le lecteur critique.

L'ouvrage se termine par l'intervention des politiques. Michel Halpérin propose une défense très traditionnelle du secret bancaire, comparant notamment l'évasion fiscale à l'évasion de prison qui n'est pas une infraction en Suisse "*parce que la liberté est dans notre nature*". En somme, il résume les scénarios possibles à un choix entre évasion fiscale criminalisée chez nous et refus d'entraide aux autres Etats. Son intervention est un peu trop caricaturale pour être vraiment intéressante. Quant à Alain Berset, il est avant tout interrogé sur des questions de stratégie internationale pour défendre les positions de la Suisse et le débat ne porte pas du tout sur d'éventuelles oppositions à la ligne majoritaire. On retient surtout

que la Suisse devrait soigner son image. On est donc en droit de regretter l'absence totale d'opposant au secret bancaire dans cet ouvrage qui aurait apporté un certain relief et une certaine crédibilité.

En somme, voici un petit ouvrage qui permet effectivement au profane de mieux comprendre la question en faisant appel à des spécialistes reconnus, mais qui pêche par un parti pris totalement en faveur de la

position des banquiers, à tel point que le soupçon d'un financement bancaire de l'ouvrage a même été évoqué. On attend désormais le pendant à gauche de cette publication.

## Droits de l'enfant et fédéralisme

### *Les ONG critiquent la mise en oeuvre chaotique de la convention sur les droits de l'enfant*

Françoise Gavillet (07 septembre 2009)

La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE) date de 1989. Elle a été ratifiée en 1997 par la Suisse, avec quelques réserves. Le texte de la Convention prévoit (art. 44) que les Etats signataires adressent tous les cinq ans un rapport officiel concernant l'application des règles de la CDE sur leur territoire. Ces rapports sont adressés à un Comité des droits de l'enfant, constitué d'experts indépendants, élus par les Etats membres de la CDE. Les organisations non gouvernementales concernées par les questions des droits de l'enfant peuvent faire parvenir au Comité un rapport complémentaire (un regard critique) à celui de l'Etat où elles sont actives.

#### **Rapport critique des ONG**

C'est ainsi qu'est paru en juin 2009 le deuxième rapport des ONG au Comité des droits de l'enfant, élaboré par le Réseau suisse des droits de l'enfant qui réunit une cinquantaine d'ONG. En l'absence d'un rapport fédéral attendu pour 2007 et annoncé pour fin

2009, les ONG membres de ce Réseau suisse estiment important de procéder à un état des lieux, plus de dix ans après la ratification par la Suisse de la CDE.

Le Rapport passe en revue les principes directeurs de la Convention : règle de non-discrimination, priorité donnée à l'intérêt supérieur de l'enfant, garantie du droit à la vie, respect de l'opinion de l'enfant. Pour chacun de ces principes, les auteurs mettent en évidence, à côté d'avancées intéressantes, des lacunes et faiblesses de leur application en Suisse.

#### **Constats récurrents**

Tout au long du Rapport, et à propos de tous les domaines abordés, revient le constat d'une inégalité flagrante du traitement des situations des enfants selon le canton de domicile. A l'évidence le fédéralisme apparaît comme un facteur de discrimination de fait entre les enfants précarisés.

Certains cas sont connus, comme celui des enfants victimes de grande pauvreté (monoparentalité, chômage, étrangers en situation précaire,...), et à qui les soutiens accordés sont très inégaux tant sur le plan financier que sur celui de la prise en charge sociale. Il en est de même des réglementations cantonales très disparates en matière de pensions alimentaires.

D'autres inégalités sont mises en évidence et frappent par leur ampleur:

- mesures de protection différentes à l'égard d'enfants menacés (lors d'entrée ou de départ à l'étranger) ;
- participation variable et insuffisante des enfants aux procédures de divorce : 10% seulement d'entre eux sont entendus ou représentés ;
- contrôles disparates des conditions réglant les adoptions internationales dans les pays n'ayant pas adhéré à la Convention de La Haye ;
- inégalités fortes de prise en charge des cas de maltraitance parentale ;
- intégration inégale dans

l'enseignement ordinaire des enfants souffrant de handicap.

### **Mineurs sans papier**

Un chapitre important porte sur la situation des enfants réfugiés, demandeurs d'asile et non accompagnés. Le Rapport dénonce fermement (il parle de "*mesures choquantes*") le traitement réservé à cette catégorie d'enfants particulièrement fragilisés. Ils bénéficient très rarement de mesures d'assistance, ils partagent encore parfois leur lieu de détention avec des adultes (c'est d'ailleurs une des réserves formulées par la Suisse lors de sa signature de la Convention), ils n'ont aucune perspective de formation professionnelle, etc. Cette situation tient bien évidemment aux durcissements successifs des lois sur les étrangers et sur l'asile, mais elle est encore aggravée par les disparités cantonales.

### **Demandes de coordination**

Il s'agit de remédier aux conséquences discriminatoires du fédéralisme suisse, qu'il s'agisse des inégalités de traitement juridique et administratif ou du manque d'expérience (et donc de compétence) lié à l'émiettement des lieux de décision et de prise en charge.

A cette intention, le Réseau suisse des droits de l'enfant formule plusieurs demandes à l'instance fédérale. Il s'agit en particulier de créer une base légale claire, d'élaborer des standards minimaux pour la mise en œuvre des droits de l'enfant et de donner à une instance fédérale le mandat de vérifier le respect des principes de la CDE, tant en matière de textes législatifs que de procédures administratives. Quant à l'information, la Confédération devrait prendre les mesures nécessaires à améliorer la collecte des données et à en assurer la coordination dans l'ensemble

du pays. Il faudrait aussi introduire des mesures de protection unifiées dans les domaines les plus sensibles : fin de la détention administrative, détention séparée des mineurs et des adultes, interdiction des châtiments corporels, droit à la formation, notamment.

Et enfin, dans certains champs sensibles (adoption, procédures de divorce, droit de connaître sa propre identité), la demande est d'encourager la constitution d'instances régionales ou supra-cantonales afin de disposer de personnes formées et expérimentées.

On mesure bien, à la lecture de ce Rapport, à la fois l'évidence et l'urgence des mesures à prendre dans le domaine des droits de l'enfant – et le chemin encore à parcourir dans l'entremêlement des niveaux différents de compétences politiques et administratives afin de dépasser ces inégalités.