

Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (2009)
Heft: 1811

Artikel: Quand le Conseil fédéral confond vitesse précipitation : affaire Tiner, UBS illustrent un réflexe général de concentrer le pouvoir en cas de crise
Autor: Delley, Jean-Daniel
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1013801>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 12.05.2025

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

Libre circulation: le cauchemar de Micheline Calmy-Rey

La voie bilatérale dans nos relations avec l'Europe est un chemin plein d'embûches

Albert Tille (27 janvier 2009)

Un «non» à la reconduction et l'extension de l'accord sur la libre circulation rendrait cette voie quasi impraticable. Micheline Calmy-Rey a martelé cette conviction sous toutes ses formes lors d'un débat organisé par le Nomes à Lausanne. La cheffe de la diplomatie suisse n'a pas, pour l'heure, de solution pour sortir les relations avec Bruxelles de l'ornière dans laquelle nous pousserait un vote négatif le 8 février. Quelques idéologues europhiles suggèrent qu'en bloquant les bilatérales on ouvrirait la voie à l'adhésion. Micheline Calmy-Rey n'y croit pas un seul instant. Comment imaginer que le peuple suisse rejetant des accords partiels avec Bruxelles puisse accepter la totale?

La solution préconisée par l'UDC n'est pas plus réaliste. Il s'agirait de mettre en parenthèse le non du peuple en ne dénonçant pas les accords. On procéderait à un nouveau

vote après une hypothétique renégociation avec Bruxelles sur le sort réservé aux Roumains et aux Bulgares. Cette voie est doublement impraticable. Bruxelles n'acceptera jamais une discrimination entre ses pays membres. Et comment faire accepter au peuple suisse que l'on ne respecte pas son vote?

Pour reprendre les termes de Micheline Calmy-Rey, en cas de vote négatif, le seul chemin encore ouvert n'est qu'un dangereux sentier tortueux de montagne. Pour suivre le verdict populaire, Berne dénoncera l'accord sur la libre circulation entraînant l'annulation du premier paquet des bilatérales. Sur cette ruine, la Suisse tentera de renégocier l'ensemble de nos relations avec l'Europe sous la forme d'un accord cadre. Berne a déjà évoqué cette possibilité. Bruxelles entre en matière, mais à une condition. L'ensemble de l'accord doit

être évolutif (DP 1806).

Dit plus simplement, pour tous les domaines couverts par les accords, la Suisse devrait automatiquement appliquer à l'avenir les modifications décidées au sein de l'Union. On éviterait ainsi les constantes remises en cause des relations avec la Suisse par une succession de votes populaires. Micheline Calmy-Rey rejette fermement cette exigence européenne qui ferait fi de la souveraineté helvétique. Elle constate, par ailleurs qu'un nombre grandissant de pays européens jugent le statut de la Suisse trop favorable. Ils ne sont prêts à aucune concession faite à ce pays riche qui profite des avantages du grand marché sans en accepter toutes les contraintes. Dans un tel contexte, négocier avec Bruxelles relève du cauchemar. Micheline Calmy-Rey n'a pas de plan B si le peuple dit non le 8 février.

Quand le Conseil fédéral confond vitesse et précipitation

Affaire Tiner, UBS illustrent un réflexe général de concentrer le pouvoir en cas de crise

Jean-Daniel Delley (28 janvier 2009)

Destruction de documents devant servir de pièces à conviction dans une procédure pénale; mise à l'écart du Parlement dans l'opération de sauvetage d'UBS. Deux événements récents qui

illustrent le peu de confiance dans les institutions et les procédures ordinaires que manifeste le Conseil fédéral en situation imprévue ou sortant de l'ordinaire.

Les articles 184 et 185 de la Constitution fédérale attribuent au Conseil fédéral des compétences étendues lorsqu'il s'agit de sauvegarder les intérêts du pays ou préserver la sécurité intérieure.

Cette clause générale de police, qui autorise le gouvernement à édicter des règles et à prendre des décisions sans se référer à une loi, donc en court-circuitant le Parlement, est censé répondre à des situations de crise concrètes, graves, existantes ou pour le moins imminentes. Cette dérogation à la séparation des pouvoirs et au principe de légalité, chaque pays la connaît dès lors qu'il en va de la survie de l'Etat. Mais la Suisse y recourt beaucoup plus rapidement que d'autres, comme si l'exécutif n'avait pas confiance dans la capacité des institutions à affronter des événements imprévus, comme si le système politique helvétique ne pouvait fonctionner régulièrement qu'en période de beau temps. De manière générale, on observe un glissement du pouvoir du peuple vers le Parlement, puis vers le gouvernement à la première alerte.

C'est bien sûr la période qui englobe les deux guerres mondiales et la grande dépression économique du siècle passé qui illustre pleinement cette propension au repli démocratique. Le 3 août 1914, le jour même de la déclaration de guerre de l'Allemagne à la France, l'Assemblée fédérale donne les pleins pouvoirs au Conseil fédéral pour prendre toutes les mesures nécessaires à la sécurité du pays et à la sauvegarde de ses intérêts économiques. Des pleins pouvoirs qui ne prendront complètement fin qu'à la fin des années 20. Sur cette base,

le gouvernement édicte près de 1400 ordonnances entre 1914 et 1919, dont un nombre important sans bases légales ou constitutionnelles. Dans le même temps, le Parlement n'adopte que 220 lois. Rebelote en 1939: le 30 août 1939, avant même l'entrée des Allemands en Pologne, le Conseil fédéral obtient à nouveau les pleins pouvoirs. En six ans, il adopte 1850 ordonnances contre 100 lois pour l'Assemblée fédérale. Et il faut attendre 1952 pour que deviennent caducs les derniers textes édictés sous ce régime. Durant cette période, le Parlement fait en outre un usage intensif du droit d'urgence pour soustraire ses décisions au référendum (art. 165 Cst féd). Entre les deux guerres, le gouvernement se voit également déléguer des pouvoirs étendus en matière de défense économique et de finances. On objectera que la Suisse était alors encerclée par les puissances de l'Axe et qu'il fallait réagir rapidement. Notons toutefois qu'à la même époque la Grande-Bretagne pilonnée par l'aviation allemande n'avait pas cru nécessaire de suspendre le fonctionnement régulier de ses institutions. Un calme qui tranche avec l'inquiétude manifestée par le Conseil fédéral et qu'il exprime dans un rapport à l'Assemblée fédérale:

«On doit reconnaître que les arrêtés fédéraux munis de la clause d'urgence n'étaient pas tous pressants au point qu'il eût été impossible d'attendre l'expiration du délai de référendum et, le cas échéant, de procéder à la votation

populaire. Mais l'insécurité et la malice des temps entravaient l'examen tranquille et objectif des problèmes et favorisaient l'excitation des masses populaires; c'est pourquoi on hésitait à soumettre au peuple des mesures indispensables à l'existence de l'Etat, mais qui imposaient des sacrifices à la population ou limitaient ses droits. Il en fut ainsi notamment à l'époque où la plus grande partie de la population ne pouvait pas se rendre compte de la gravité du danger qui menaçait les Etats démocratiques et libéraux et où, d'autre part, il importait pour des motifs de politique extérieure d'imposer des restrictions aux discussions publiques. C'est pourquoi les autorités responsables et en particulier les Chambres fédérales s'efforcèrent de parer aux inconvénients de l'exercice des droits populaires afin de sauvegarder l'existence même de l'Etat démocratique.» (FF 1948 I 1041).

Aujourd'hui ces périodes troublées sont derrière nous et le recours à la clause générale de police a été strictement cadré. Reste que le Conseil fédéral succombe un peu rapidement à la tentation d'interpréter de manière très large les situations de crise évoquées par la Constitution, de manière à décider en solitaire. Or ni la situation financière d'UBS ni les documents saisis par la justice dans l'affaire Tinner ne justifiaient de mettre le Parlement sur la touche au nom d'un état de nécessité.