

Le droit d'urgence utilisé par le Conseil fédéral pour le rachat de Credit Suisse par UBS fait tiquer

GARDE-FOUS NÉCESSAIRES

« BAYRON SCHWYN

Banques » Suppression du droit de vote des actionnaires, mise à disposition de 109 milliards de francs supplémentaires et restriction de l'accès aux informations qui ont conduit au deal: le Conseil fédéral a usé de ses pouvoirs exceptionnels – le droit de nécessité, aussi appelé d'urgence – pour que le rachat de Credit Suisse par UBS puisse être scellé en l'espace de quelques heures. Un usage dénoncé par des actionnaires et des créanciers de l'ex-deuxième banque suisse, qui ont perdu énormément d'argent dans cette transaction sur laquelle ils n'ont pas été consultés.

Pour le professeur en droit bancaire Carlo Lombardini, la Confédération s'expose ainsi à un risque juridique de plusieurs milliards de francs, car la légitimité du recours au droit d'urgence pourrait être contestée par les lésés.

Eclaircissements

Les débats promettent également d'être tendus sous la Coupole, lors de la session extraordinaire du 11 au 13 avril. Signe du malaise: la commission compétente du National a déjà demandé qu'un rapport fournisse des éclaircissements et que le gouvernement étudie comment améliorer l'implication du parlement dans ce genre de situation.

«Le recours au droit de nécessité met tout le monde mal à l'aise, car il se place au-dessus de l'ordre démocratique habituel. Il ne faudrait idéalement jamais devoir l'utiliser», résume le conseiller national Baptiste Hurni (ps, NE).

Aux yeux du parlementaire, son utilisation répétée ces quatre dernières années pose problème. Le Conseil fédéral en a usé pour accorder un crédit-cadre de 4 milliards de francs au producteur et distributeur d'énergie Axpo en septembre 2022, peu avant que les débats au parlement sur une loi le permettant soient terminés, et lors des premiers mois de la crise sanitaire au printemps 2020.

Le conseiller national UDC Jean-Luc Addor tire aussi un parallèle avec la pandémie de Covid-19: «Le parlement avait toujours suivi et n'a ensuite pas donné beaucoup de signaux pour montrer son désaccord. J'ai l'impression que le gouvernement ne se gêne plus désormais.»

Le Valaisan ne se fait pas d'illusions. Pour lui, la session extraordinaire servira surtout à valider les actions du gouvernement. D'autant que l'ordonnance urgente du Conseil fédéral scellant le rachat ne peut être modifiée par le parlement.

«On nous met sur les épaules la responsabilité de ruiner la confiance qui aurait été restaurée par des mesures sur lesquelles on n'a rien eu à dire. Qui va oser provoquer l'apocalypse?» lance Jean-Luc Addor.



Le 19 mars dernier, le Conseil fédéral a usé de ses pouvoirs exceptionnels pour que le rachat de Credit Suisse par UBS puisse être scellé en l'espace de quelques heures. Une décision capitale pour la ministre des Finances Karin Keller-Sutter et le président de la Confédération Alain Berset. Keystone

Pour sa part, Baptiste Hurni n'estime pas que la démocratie est mise hors jeu. Le texte promulgué en urgence par le gouvernement sera caduc dans six mois – le droit de nécessité est toujours limité dans le temps –, et s'il faut prolonger ses effets, le Conseil fédéral devra présenter une loi qui devra alors être votée par les Chambres, pointe-t-il. «Le Conseil fédéral a tout intérêt à ne pas se mettre le parlement sur le dos. N'oublions pas que c'est lui qui élit les conseillers fédéraux.»



«Le Conseil fédéral a tout intérêt à ne pas se mettre le parlement sur le dos»

Baptiste Hurni

Refus symbolique

Le crédit d'engagement octroyant des garanties aux deux banques peut, lui, être refusé. Mais cela ne servirait qu'à faire passer un signal de désaccord politique, car l'argent déjà pro-

mis ne peut être légalement repris.

Face à une telle impasse, Jean-Luc Addor questionne le fait que seule la délégation des finances ait dû valider le crédit le week-end du rachat. «La délégation n'est composée que de six d'entre nous, sur 246 parlementaires. L'un de nos rôles d'élus est de contrôler l'action du gouvernement, je regrette que nous ne soyons pas mieux traités.»

Nouveaux garde-fous

Ce point est également souligné par Antoine Chollet, maître d'enseignement et de recherche à l'Institut d'études politiques de l'Université de Lausanne. Le chercheur, qui s'était déjà inquiété de l'usage du droit de nécessité durant la pandémie,

appelle à la mise en place de nouveaux garde-fous.

«Le problème central de notre conception du droit d'urgence est que celui qui y a recours décide tout seul de pouvoir l'utiliser. Ici, le Conseil fédéral choisit, de lui-même, s'il est justifié ou non de ne pas respecter l'ordre juridique normal», relève Antoine Chollet.

Le fait que le gouvernement suisse soit composé de sept membres prémunit déjà la Suisse d'un usage du droit d'urgence à des fins personnelles, mais cela reste insuffisant, estime le spécialiste.

«Le parlement, ou une délégation représentative, doit pouvoir donner le feu vert au gouvernement avant que celui-ci ne puisse recourir au droit de nécessité. Avec les moyens de communication actuels, ce n'est plus un pro-

blème de rassembler des parlementaires pour qu'ils donnent leur assentiment», considère-t-il.

«Nous ne sommes pas aux portes d'une dictature du Conseil fédéral», nuance Frédéric Bernard, professeur de droit public à l'Université de Genève. Le constitutionnaliste appelle toutefois à rester vigilant: «Si l'on devait continuer à assister à une répétition de l'usage du droit de nécessité, cela poserait de sérieux problèmes de séparation des pouvoirs. On le voit aujourd'hui avec un parlement dont le rôle revient essentiellement à valider des décisions du gouvernement sans avoir pu en débattre au préalable.»

L'une des pistes à explorer pour renforcer les institutions serait que «le parlement encadre davantage les pouvoirs du Conseil fédéral en posant certains principes généraux directement dans les législations pertinentes, comme c'est le cas actuellement de la loi fédérale sur les épidémies dans le domaine de la santé publique», commente-t-il.

«Garantir la stabilité»

Pour sa défense, le Conseil fédéral a indiqué avoir dû recourir au droit de nécessité «afin de garantir la stabilité de l'économie suisse et du système financier global.»

«Le Département fédéral des finances procèdera à l'examen détaillé des circonstances qui ont conduit à l'adoption d'un train de mesures spécial et évaluera la réglementation en question avec l'aide de spécialistes externes. Les conclusions de ces analyses seront présentées au Parlement dans un délai d'un an», a précisé le gouvernement. »

ESH MÉDIAS

REFUS DE TRANSPARENCE

Le Conseil fédéral a pris le soin d'exclure l'accès aux informations et aux documents liés au rachat de Credit Suisse par UBS.

Quels ont été les échanges entre le Conseil fédéral, l'administration et le gendarme financier au moment de gérer le rachat il y a deux semaines? Des pressions étrangères ont-elles été exercées pour parvenir à un deal? Impossible d'en avoir le cœur net en recourant à la loi sur la transparence (LTrans): malgré l'urgence de la situation ce week-end-là, le gouvernement a pris le soin d'exclure l'accès aux informations et aux documents liés au rachat. La restriction est stipulée dans l'ordonnance, émise en exerçant le droit de nécessité.

«Le public se porte garant d'un montant incroyable de centaines de milliards de francs, mais il ne doit pas savoir ce qui s'est passé en amont de la fusion forcée des deux banques. Refuser en bloc l'accès aux

documents comme le fait le gouvernement est préoccupant et indéfendable», dénonce Martin Stoll, directeur de l'association Loitransparence.ch.

«Plus la portée d'une décision est grande et plus la transparence est importante. C'est un principe fondamental de bonne gouvernance», martèle-t-il. Pour Martin Stoll, il ne fait pas sens d'exclure explicitement les informations sur le rachat, puisque la LTrans elle-même connaît des mécanismes qui protègent les intérêts privés et les secrets d'affaires.

Contacté, le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence indique n'avoir pas été impliqué dans l'élaboration de l'ordonnance, et ne souhaite pas se prononcer sur ce cas précis. Par la voix de sa porte-parole, il précise toutefois que «la LTrans est vidée de sa substance si l'accès aux documents est refusé à la popu-

lation précisément dans des situations sensibles telles que l'exécution d'aides financières.» Le Conseil fédéral défend sa position en invoquant «un intérêt extraordinaire à garder le secret, notamment en raison des secrets d'affaires et des négociations en cours.»

Si la LTrans devait être appliquée, «il pourrait alors arriver que les informations pertinentes ne soient pas fournies [aux autorités par les banques d'importance systémique] ou ne soient fournies qu'en partie ou avec beaucoup de retard.»

De leur côté, les parlementaires comptent faire toute la lumière sur la transaction. Selon toute vraisemblance, ils devraient voter la mise sur pied d'une commission d'enquête parlementaire, instrument le plus puissant des Chambres fédérales. Aura-t-elle pour autant accès à tous les documents? Ces points devront encore être clarifiés. » BSC