

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** - (2012)  
**Heft:** 1938

**Artikel:** La Suisse n'a pas réglé ses conflits d'intérêts  
**Autor:** Dépraz, Alex  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1024527>

### **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:** 22.12.2024

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

reconnue comme un partenaire loyal.

Un congrès à l'automne? Sans minutieuse préparation, on risque

d'ouvrir une boîte de Pandore.

## La Suisse n'a pas réglé ses conflits d'intérêts

Alex Dépraz • 6 janvier 2012 • URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/19404>

### La polémique Hildebrand doit provoquer une modification des pratiques des plus hautes autorités de l'Etat, Conseil fédéral compris

Le siège du président de la Direction générale de la Banque nationale suisse (BNS) vacille. Impossible de dire si Philipp Hildebrand réussira à survivre à cette tempête politique. Mais l'affaire suscite matière à réflexion tant sur le cadre légal en place que sur les pratiques des plus hautes autorités du pays.

L'affaire comporte deux aspects qui doivent être clairement distingués. Il y a d'une part la manière dont les opérations douteuses du couple Hildebrand ont été révélées et qui vaut aujourd'hui au «*lanceur d'alerte*» (*whistleblower*)<sup>18</sup> de la banque Sarasin d'être la seule personne inquiétée par la justice. Toutefois, cette péripétie ne saurait occulter le problème de fond, soit le conflit d'intérêts reproché au dirigeant de la Banque nationale.

Qu'en est-il du cadre juridique? Il est peu probable que les actions reprochées à Hildebrand puissent tomber sous le coup du Code pénal. L'infraction «*d'exploitation de la connaissance de faits confidentiels*» (art. 161 CP<sup>19</sup>) plus couramment désignée sous l'appellation «*délit d'initié*», est formulée de manière très restrictive. Sa lettre ne vise en outre que les opérations sur les titres en bourse et exclut donc celles sur le change. Le droit suisse repose largement sur l'autorégulation en matière financière. Celle-ci a toutefois ses limites, en tout cas dès lors qu'une autorité ou une entreprise publique est en cause.

Contrairement à une idée trop

répandue, le fait qu'un comportement ne constitue pas une infraction pénale ne suffit pas à le rendre licite. Dans un Etat de droit, il est inadmissible que le titulaire d'une charge publique s'en serve à des fins privées. Il existe donc des règles d'incompatibilité qui visent non seulement à prévenir les conflits d'intérêts mais également à éviter toute *apparence* de partialité. L'Etat et ses agents ne doivent pas pouvoir être soupçonnés de servir des buts privés et non l'intérêt public.

Toutefois, la loi se contente de formules très – trop – générales. Elle se limite souvent à interdire aux membres des autorités qui doivent tout leur temps à leur fonction l'exercice d'une activité commerciale ou d'une fonction dirigeante dans une entreprise. La gestion de la fortune privée est en principe laissée à l'appréciation de chacun. *Business is business*. On a traditionnellement en Suisse une vision large de la sphère privée et on compte sur le sens du devoir des intéressés. Cette conception était peut-être valable, dans un petit pays au contrôle social fort, lorsque les actifs étaient visibles et composés essentiellement de biens immobiliers; elle ne peut plus avoir cours dans le monde financier actuel où les ordres en bourse et sur le marché des changes peuvent être passés en tout temps, d'un clic, et où le cours des actions et les taux de change s'enrhument à chaque éternement d'un responsable politique.

Les organes de la BNS, rodés aux bonnes conduites de la finance, l'ont d'ailleurs bien compris. La loi sur la Banque nationale se borne à exiger des membres de ces organes fidélité et obligation de garder le secret. Mais, la BNS a adopté elle-même

une réglementation interne<sup>20</sup> beaucoup plus stricte – dont l'existence et le contenu n'ont été révélés qu'à l'occasion des déboires actuels de son patron.

Les membres de la Direction élargie doivent en principe placer leurs avoirs de telle manière à ce qu'ils soient «*gérés passivement ou par un tiers indépendant qui n'est pas lié par les instructions*». Cette exigence s'inspire d'une pratique développée dans les pays anglo-saxons sous le nom de «*blind trust*». Le fait d'être privé de la possibilité de donner des instructions sur la gestion de sa fortune permet à la fois d'éviter toute utilisation consciente d'une information privilégiée et de mettre fin au soupçon d'un comportement indélicat. On voit avec l'affaire Hildebrand à quel point ce seul soupçon peut être destructeur.

Les membres des organes de la BNS ne sont pas les seuls à bénéficier d'informations privilégiées ou de pouvoirs de décision leur permettant cas échéant d'influencer à la hausse leur fortune privée. Il en va évidemment de même des membres du Conseil fédéral voire de certains parlementaires. Ainsi, aux Etats-Unis, la question de l'extension de la pratique du *blind trust* à l'ensemble des députés du Congrès fait débat<sup>21</sup> dans la campagne des primaires républicaines après des révélations sur les opérations boursières de certains parlementaires.

Les pratiques helvétiques sont fort éloignées. Ainsi, on ignore tout des conditions dans lesquelles la fortune privée des membres du gouvernement est gérée. La loi, très laconique<sup>22</sup>, se contente d'exclure que les conseillers fédéraux exercent une fonction



dirigeante. Aucune disposition connue n'est comparable à la réglementation interne de la BNS. Pour citer un exemple, impossible de dire si des conseillers fédéraux étaient actionnaires d'UBS au moment de son sauvetage et s'ils ont ou non fait des opérations bancaires sur ces titres.

Dans un passé récent, la question avait pourtant été soulevée. C'était lors de l'élection d'un certain... Christoph Blocher, alors actionnaire majoritaire d'EMS Chemie. Il avait été contraint sous la pression de se défaire rapidement de sa participation majoritaire, ce que la loi ne lui imposait pas. Peut-être

a-t-il conservé de cet épisode une certaine susceptibilité sur les risques de conflits d'intérêts. Mais l'affaire en était restée là. On n'a jamais su comment était gérée la fortune de Blocher pendant la durée de son mandat et la loi n'avait pas été modifiée.

De manière incompréhensible, la question n'a pas resurgi lors de l'élection du capitaine d'industrie Johann Schneider-Amman dont la (belle-)famille «pèse» entre 500 et 600 millions de francs (DP 1884<sup>23</sup>). Un pactole en comparaison duquel le cas Hildebrand apparaît comme une peccadille. Johann Schneider a suivi la «pratique» Blocher et vendu

ses actions Amman avant son entrée en fonction. Mais rien ne garantit que sa fortune privée ne soit pas influencée par les décisions qu'il prend en tant que chef de notre économie.

Après l'élection de Christoph Blocher, le groupe socialiste avait interpellé<sup>24</sup> le Conseil fédéral en lui demandant notamment si l'introduction du système du *blind trust* ne devait pas être envisagée. Le gouvernement avait estimé que les règles sur la récusation suffisaient à éviter les risques de conflits d'intérêts. L'affirmerait-il encore aujourd'hui?

## Ueli Maurer, un magistrat à placer sous haute surveillance

Jean-Daniel Delley • 7 janvier 2012 • URL: <http://www.domainepublic.ch/articles/19418>

### Le conseiller fédéral UDC est-il vraiment apte à devenir président de la Confédération en 2013?

La réélection sans problème d'Eveline Widmer-Schlumpf le 14 décembre dernier et son accession à la présidence de la Confédération (174 voix) ont détourné l'attention d'une autre élection, celle d'Ueli Maurer à la vice-présidence de la Confédération (122 voix). C'est dire que, si la tradition du tournus est respectée, le magistrat zurichois devrait occuper la charge présidentielle l'an prochain.

Jusqu'à preuve du contraire, on peut douter de sa capacité à exercer une telle fonction.

Alors que le Parlement procédait à l'élection du Conseil fédéral, Ueli Maurer se trouvait en compagnie de ses partisans dans un hôtel proche du Palais fédéral. Sans doute sonné par le succès de Widmer-Schlumpf, il s'est plaint<sup>16</sup> face aux caméras de télévision de devoir collaborer quatre années supplémentaires avec ses collègues de l'exécutif. Aussitôt après la prestation de serment du nouveau gouvernement, la présidente sortante Micheline Calmy-Rey l'a admonesté pour ce manquement grossier à la collégialité. Apparemment sans effet puisqu'un peu plus tard, lors du repas du groupe parlementaire UDC, le magistrat a posé son téléphone devant lui «pour être prêt à entendre une nouvelle réprimande». Visiblement Maurer persiste à se considérer d'abord comme un fidèle partisan, au détriment de son rôle de magistrat membre d'un collège. On a pu le vérifier notamment lors de l'élaboration du rapport sur la sécurité que le Conseil fédéral a dû

retourner par deux fois à son auteur pour cause de non-conformité aux décisions du gouvernement (DP 1867<sup>17</sup>).

Dans ces conditions, on voit mal comment pourraient s'établir les relations de confiance indispensables au bon fonctionnement du collège. Et lors du traitement de dossiers délicats, faudra-t-il que le Conseil fédéral se réunisse à six pour éviter des fuites qui pourraient affaiblir sa capacité de décision?

La situation se corse si le petit soldat est appelé à présider le gouvernement l'an prochain. Certes la fonction n'implique pas un pouvoir décisionnel prépondérant, comme c'est le cas pour un premier ministre en régime parlementaire. Mais elle exige de son titulaire une capacité de négociation, la recherche patiente d'un terrain d'entente pour dégager des solutions de compromis. Bref un engagement constant au service du collège et non une posture d'opposition.

Au Parlement de placer Ueli Maurer sous haute surveillance durant cette première année de législature. Car en se conformant à l'usage les députés prendraient le risque, en 2013, de créer une pagaille gouvernementale. L'UDC s'offusquerait-elle d'une mise à l'écart de son magistrat? Il suffirait alors de lui rappeler qu'elle a elle-même répudié la coutume du tournus le 14 décembre dernier: dans une ultime foucade elle a présenté, contre la vice-présidente Eveline Widmer-Schlumpf, la candidature d'Ueli Maurer pour la présidence de la Confédération (il a recueilli 32 voix seulement).