Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: 27 (1990)
Heft: 1013

Artikel: Le référendum de recours
Autor: Gavillet, André
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1020521

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 10.12.2025

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

Domaine Public
DP
1013
J.A. 1000 Lausanne 1
Hebdomadaire romand
25 octobre 1990
Vingt-septième année

L'exception légitime

Vendredi, à Bruxelles, conférence de presse commune des deux chefs de délégation, Andriessen (CE) — Delamuraz (AELE). La question était simple: où en sont les négociations? La réponse: nous avons avancé... jusqu'aux obstacles-butoirs. Ces obstacles paraissent d'autant plus gros que les six de l'AELE se sont laissé enfermer par l'exigence de Jacques Delors qui voulait n'avoir en face de la Communauté qu'un seul interlocuteur en situation demanderesse.

Dès lors, les prétentions à ce qu'il soit tenu compte des situations singulières apparaissent, cumulées, comme un désir de vouloir jouir des bénéfices sans faire les sacrifices d'adaptation que les membres de la CE ont dû consentir. La demande d'être associé aux décisions qui s'appliqueront à chacun paraît de même d'autant plus contestable. C'est vouloir être, selon les circonstances, dehors et dedans.

L'homogénéisation forcée de l'AELE fausse donc la perspective de la négociation. A contre-courant, il faut légitimer le droit à l'exception.

Le mot est en général mal reçu. L'exception est assimilée au précédent (fâcheux); on la confond avec le privilège. Elle heurte l'esprit égalitaire ou libéral. Mais elle peut être fondée sur une singularité spécifique qu'il est permis de reconnaître sans fausser la règle du jeu commune. Une des conditions premières de sa légitimité, c'est que cette reconnaissance ne procure à celui qui en bénéficie aucun avantage égoïste ou unilatéral.

Il est aisé de juger, selon de tels critères, que le statut des saisonniers n'est pas une exception acceptable. Il opère un transfert sur l'étranger des charges publiques et privées, celles de l'éducation, de la formation, celle du logement familial, du chômage éventuel. En revanche, même si elle constitue une exception aux règles générales du trafic motorisé, la limitation du transit routier à travers les Alpes assure la protection vitale des populations touchées. Elle devra en conséquence avoir un caractère permanent.

L'exception est donc au centre de la négociation. S'il en est donné une définition rigoureuse afin de filtrer les demandes, la levée du deuxième obstacle — la revendication de participer de plein droit aux décisions nouvelles qui s'appliquent à tous — s'en trouverait facilitée.

C'est la thèse que nous défendons.

Disons-le d'emblée, prétendre comme le fait la Suisse avoir voix de décision pour toute évolution future du droit communautaire est irréaliste. Tous les porte-parole de la Communauté ont été sur ce sujet d'une intransigeance claire. S'obstiner est une erreur de stratégie; c'est prendre le risque de l'échec ou de la capitulation.

Mais il est évident aussi qu'il n'est pas acceptable que nous ayons à subir des lois sur lesquelles nous n'aurions donné au mieux qu'un avis consultatif. Ce ne serait pas une délégation de compétence, mais une satellisation.

L'antinomie est complète.

Il n'y a que deux manières de la résoudre. Ou l'adhésion qui donne un droit de codécision, mais qui fait aussi courir le risque d'être minorisé sur des points d'exception légitime. Ou l'institutionnalisation de la procédure d'exception, qui soit à la fois conforme au dynamisme de la Communauté et compatible avec notre Constitution et même avec le fonctionnement, amendé, de la démocratie référendaire.

Cette voie nouvelle nous la présentons dans le dossier de cet éditorial.

AG

DOSSIER DE L'ÉDITO

Le référendum de recours

(*ag*) Le Conseil d'Etat français a clairement affirmé la primauté du droit européen sur le droit français. Le président de l'Assemblée nationale, Laurent Fabius, constatait à cette occasion (*Le Monde*, 12 octobre 1990) un déficit du contrôle démocratique des instances européennes. *«Jusqu'à maintenant, ou bien les textes européens n'étaient pas soumis au Parlement, ou bien ils l'étaient a posteriori. Si*

(suite, page 2)

Le référendum de recours

(suite de la première page)

nous voulons mieux remplir notre mission, nous devons dire davantage notre mot sur l'action européenne à travers le contrôle du pouvoir exécutif, lequel doit nous saisir préalablement». Et de recourir à cette formule: *«Raison de plus, dans notre pratique parlementaire, pour agir beaucoup en amont».*

Si l'Espace économique voit le jour, les Chambres fédérales n'auront pas à intervenir en amont en exigeant du Conseil fédéral qu'il définisse préalablement sa politique. La Suisse ne sera pas membre du Conseil de la Communauté. Il ne sera pas possible non plus d'intervenir par le truchement du Parlement européen. Nous n'y participerons pas.

Il faut donc chercher en aval.

Comment le droit communautaire, lorsqu'il évoluera au-delà des normes connues, et acceptées, au moment de la ratification du Traité sur l'Espace économique, s'appliquera-t-il sur notre territoire? L'automaticité est exclue. Les Chambres fédérales auront à ratifier ce qu'il faudra considérer comme des avenants au Traité, mais pourront-elles dire non? Ou bien notre législation sera «spontanément» adaptée — et si elle ne l'était pas? Ou la Cour de Luxembourg, en formation élargie, étendra-t-elle sa juridiction à l'ensemble de l'Espace économique, obligeant les Etats dont la législation n'est pas conforme à procéder aux adaptations (tel le Tribunal fédéral à l'égard des cantons)? Mais un tel pouvoir signifierait la primauté du nouveau droit européen, sans même le détour d'une ratification. Toutes ces procédures seraient de carte forcée. C'est la raison pour laquelle nous proposons que le Parlement d'un pays de l'Espace économique, saisi d'une demande de ratification ou d'adaptation de sa législation, dispose d'un droit de recours.

● Le recours

Il ne saurait être question que le recours renvoie à une instance supérieure qui aurait la compétence de remettre en cause la décision de la Communauté. L'intervention en aval présuppose que le jeu communautaire qui se déroule en amont n'est pas troublé. Le recours devrait donc être une demande d'exception autorisée.

La systématique qu'on souhaite rigoureuse qui aura présidé à la sélection et à l'admission des exceptions, telles qu'initialement prévues dans le Traité sur l'Espace économique, trouvera là une nouvelle application: un intérêt objectivement singulier, non égoïste, qui ne perturbe pas la règle du jeu. Pourrait être reconnu comme recours fondé le fait que la législation existante dans le pays recourant satisfait aux nouvelles normes. (Le principe de subsidiarité est, dit-on, à l'étude, très théorique encore, dans la Communauté).

Mais qui en déciderait? Qui, sur le fond, jugerait le recours?

● L'arbitrage

Lors de la création de la Confédération, dès l'origine, l'arbitrage fut une procédure essentielle. L'arbitrage qu'instituent de nombreuses conventions collectives reprend sur le plan social cette expérience aux racines historiques. La Communauté européenne, dans le Traité de Rome, a mis en place des procédures d'arbitrage. Elles étaient prévues pour éviter un double écueil: celui de l'exercice d'un veto, bloquant toute avance, celui de la majorisation, humiliante, d'un Etat. Il s'agissait d'atteindre, après six ans, la première étape de transition. L'article 8, alinéa 4, prévoit à cet effet que *«tout Etat membre a le droit de demander au Conseil la désignation d'une instance d'arbitrage dont la décision lie tous les Etats membres et les institutions de la Communauté.»*

Peu importe si, par la suite, la Communauté a privilégié la notion de majorité qualifiée. L'arbitrage, elle en a fait à son tour la démonstration théorique, est une pièce-maîtresse d'une construction confédérale ou associative.

Comment l'arbitrage pourrait-il intervenir lorsque l'évolution du droit communautaire s'appliquera, contre son gré, à un Etat? Le refus du Parlement de ratifier une disposition nouvelle ne serait pas un refus absolu, mais un renvoi à l'instance d'arbitrage.

Cette instance d'arbitrage, dans l'esprit de l'article 8 du Traité de Rome, se composerait de trois membres. En l'occurrence et conformément à la règle générale, un serait désigné par le pays recourant, le deuxième par la CE, le troisième d'entente entre les deux parties. L'instance de recours aurait à dire si le droit à l'exception est légitime; sa décision lie les parties.

● Le référendum populaire

Cette procédure de recours aurait pour la Suisse l'avantage immense de rendre possible le maintien du droit référendaire, sous une forme bien évidemment adaptée à la prééminence du droit européen.

De même que le Parlement pourrait refuser de ratifier, c'est-à-dire recourir, le peuple, après demande de référendum et décision majoritaire, pourrait exercer le même droit. Le référendum deviendrait de la sorte un droit, exercé par le peuple lui-même, de recours à l'arbitrage.

Le maintien du référendum, même sous cette forme atténuée et nouvelle, serait capital pour que le peuple suisse accepte de sacrifier une part de ses droits souverains de démocratie directe.

● L'invention

Le secrétaire d'Etat Blankart affirmait qu'il fallait mener les négociations jusqu'au stade où, devant les obstacles apparemment insurmontables, la volonté de réussir stimule l'invention.

La revendication, sous une forme ou sous une autre, d'un droit de codécision bloque l'imagination. Le droit d'exception légitime sous sa double forme, celui des exceptions préalablement négociées et ratifiées et celui des exceptions reconnues a posteriori par une instance d'arbitrage, est de nature à frayer une voie nouvelle.

Le gain serait double. Pour la Suisse, apprendre à décanter le Sonderfall en l'inscrivant dans une règle communautaire, en le dépouillant de tout égoïsme, mais en cherchant aussi à le préserver lorsque sont en jeu des intérêts légitimes. Pour la Communauté, apprendre à respecter la diversité au lieu de la subir contre son gré par l'application différenciée d'un droit excessivement unificateur. Et aussi redécouvrir les vertus de l'arbitrage dont les pères fondateurs avaient compris l'importance.

Dans cette perspective, l'Espace économique ne serait pas une solution transitoire permettant de consolider l'Europe au nord et au centre dans l'attente d'une intégration totale, elle serait, plus exaltant, l'apprentissage d'un fédéralisme européen. ■