

# Les institutions politiques de la Suisse sont-elles euro-compatibles?

Autor(en): **Fleiner-Gerster, Thomas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique franco-suisse**

Band (Jahr): **71 (1991)**

Heft 2: **700 ans, et après?**

PDF erstellt am: **20.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-887010>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Les institutions politiques de la Suisse sont-elles euro-compatibles ?

*Thomas Fleiner-Gerster, Professeur à l'Institut du Fédéralisme, Fribourg*

**P**our de nombreux Suisses, le problème principal qui se poserait dans le cas d'une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne, ce sont nos institutions. Ils craignent que la Suisse ne doive abdiquer une identité séculaire, que les droits populaires ne soient démembrés, qu'il ne faille renoncer au fédéralisme et que le Conseil fédéral, en tant qu'organe collégial, ne soit plus à même de prendre des décisions vis-à-vis de la CE.

Grâce aux institutions suisses, il a été possible, au cours des siècles, de réunir en un même pays une partie des nations et des religions perpétuellement en guerre à travers l'Europe, et de résoudre pacifiquement une grande partie des conflits qui sont survenus entre ses diverses populations. L'histoire des institutions suisses montre que la question primordiale n'a jamais été pour nous de mettre au point des procédures rapides et efficaces, mais de développer des institutions qui étaient en mesure - elles le sont d'ailleurs toujours - de résoudre pacifiquement les conflits entre minorités, entre nationalités ou entre cultures. Ce sens aigu de la résolution pacifique des conflits revêtira autant d'intérêt dans l'Europe de demain que dans celle qui, pendant des siècles, a été si profondément divisée.

Les institutions suisses sont toutes d'origine européenne. Les développements constitutionnels les plus divers ont, au cours du temps, influencé nos institutions. Le fédéralisme est né de la théologie d'alliance de Calvin et Zwingli, qu'Althusius a développée dans sa théorie générale de l'Etat au XVII<sup>e</sup> siècle.

Mais Proudhon lui aussi, influencé par le personnalisme, a proposé des solutions étatiques de type fédéral dans sa philosophie. Le référendum a été l'objet d'âpres discussions dans les Etats voisins de la Suisse ; la constitution française de 1793 (qui n'est jamais entrée en vigueur) prévoyait justement la participation du peuple à la législation.

Le Royaume-Uni est peut-être encore plus original que la Suisse, puisqu'il ne dispose pas même d'une constitution écrite. Là-bas, la souveraineté du Parlement est un axiome incontournable, et cependant, d'une façon toute pragmatique, les Anglais se sont montrés prêts à renoncer à une partie de leur souveraineté en faveur de l'Europe.

**Dans quelle mesure la Suisse devrait-elle modifier ses institutions pour tenir compte d'une adhésion à la Communauté européenne ?**

**D**e nombreuses personnes sont de l'avis qu'une autorité fédérale devrait examiner les initiatives populaires, par exemple sous l'angle de leur compatibilité avec le droit européen. Si elles sont en contradiction avec ce dernier, elles ne devraient pas être soumises au peuple. Mais une telle restriction des droits populaires n'est pas seulement hautement problématique : elle n'a tout simplement rien à voir avec le droit communautaire.

Il n'appartient pas aux autorités suisses de constater si - et le cas échéant dans quelle mesure - le droit suisse contredit le droit communautaire. Ce n'est que la Cour de Justice des Communautés Européennes qui peut trancher en dernier recours. De la sorte, le

peuple doit pouvoir se prononcer, sans censure préalable, sur une initiative éventuellement contraire au droit européen. Si elle est acceptée, il appartient à la Cour de Luxembourg de décider. Cette dernière peut d'ailleurs très bien arriver à la conclusion que seule certaines parties de l'initiative sont contraires au droit européen. D'un point de vue formel, le Parlement britannique n'a pas non plus renoncé à sa souveraineté lors de l'adhésion à la CE. Il n'y a pas non plus là-bas de censeur qui examine les initiatives parlementaires sous l'angle de leur adéquation au droit européen.

Le référendum a lui aussi sa place parmi le droit européen. Une Europe qui n'accorderait aucune autonomie à ses Etats-Membres trahirait ses principes fondamentaux de pluralisme et de diversité. Des lois fédérales, qui transposent les directives et autres ordonnances de la Commission, doivent absolument pouvoir être combattues avec l'arme du référendum. En effet, comme la législation cantonale d'exécution du droit fédéral doit contenir ses propres dispositions d'organisation, le droit fédéral doit lui aussi contenir son propre droit d'organisation, pour que les autorités compétentes reçoivent le pouvoir et la responsabilité d'appliquer le droit communautaire.

**Il convient de ne pas omettre un problème relatif aux droits populaires.**

**L**a procédure législative dans une démocratie prend beaucoup de temps. Si certains pays peuvent adopter des lois plus rapidement, cela dure parfois fort longtemps avant qu'elles ne déploient vraiment des effets. La démocratie directe oblige à la recherche d'un consensus parmi la population. Mais quand ce consensus est trouvé, il est mis à profit pour la législation. Les autorités peuvent compter sur l'approbation de la population et perdent moins de temps et d'énergie lors de l'application des lois. C'est la raison pour laquelle il faut prendre en considération le fait que la procédure de décision doit disposer de plus de temps, dans l'intérêt d'une application plus rapide et meilleure.

Le Conseil fédéral suisse est un organe gouvernemental unique en son genre, développé à partir de la Constitution française de 1795. A la différen-

*1 Traduction française : Nicolas Schmitt.*

# Entre lacs et montagnes LE CANTON DE FRIBOURG SUISSE

le meilleur pont sur l'Europe  
des langues  
et des cultures,



avec:

- son bilinguisme (enseignement en français et en allemand à tous les degrés, y compris à l'Université et à l'École d'ingénieurs)
- ses zones industrielles, ses business centers et ses pôles technologiques
- sa main-d'œuvre qualifiée
- son réseau de communication privilégié
- ses conditions fiscales pour les entreprises parmi les plus compétitives d'Europe

Pour tous renseignements:

Office de développement économique du canton de Fribourg Avenue  
de la Gare 1 CH 1700 Fribourg Tél. 037/22 30 50 Fax 037/22 57 44



ce de la plupart des autres systèmes de gouvernement, auxquels il incombe d'établir une hiérarchie des pouvoirs entre le Chef d'Etat, successeur du Roi, le Premier ministre, le Conseil des ministres et le Parlement, le Conseil fédéral suisse, organisme collégial, cumule ces fonctions de Chef d'Etat, de Cabinet et de Premier-Ministre.

Ce système à première vue très simple doit bien entendu s'adapter aux nouvelles données européennes. Aujourd'hui déjà, l'on s'aperçoit que les sept Conseillers fédéraux ne sont pratiquement plus en mesure, ne serait-ce qu'au point de vue du temps dont ils disposent, de concurrencer les nombreux ministres d'autres gouvernements. Il s'agira donc de créer, au-dessous du Conseil fédéral, un Conseil des ministres "spécialisés", qui dirige les ministères compétents, défend les intérêts de la Suisse à l'étranger et répond de sa gestion devant le Conseil fédéral.

#### **Autre problème qu'il s'agit de ne pas sous-estimer: le fédéralisme.**

**D**e très nombreuses questions se posent à son sujet : l'intégration de la législation et des directives de la Communauté dans le droit cantonal, la raison d'être de l'autonomie cantonale dans les questions du droit communautaire, la participation des cantons à la formation de la volonté au sein de la Communauté et l'application du droit européen en Suisse. Dans de nombreux cantons, les lois cantonales d'application des directives de la Commission ne pourront pas être prises à temps. Les cantons à Landsgemeinde, par exemple, ne peuvent légiférer qu'une fois par année ! C'est la raison pour laquelle les cantons doivent prévoir, comme pour l'exécution du droit fédéral, des procédures simplifiées pendant une période transitoire, comme par exemple une délégation de compétence réglementaire du gouvernement ou du parlement, à moins que nous ne prenions en compte des prolongations de délais pour l'exécution.

La raison d'être de l'autonomie cantonale dans des matières qui relèvent de la compétence de la Communauté ne peut être appréciée qu'au terme d'un examen approfondi du droit communautaire. L'on peut cependant dire aujourd'hui déjà que le droit européen touche moins le droit cantonal existant que le droit fédéral. Une dernière



...«Comme le montre l'histoire européenne, la Suisse doit maintenant s'adapter au nouveau cadre européen, avant de s'y intégrer. Mais elle peut concrétiser ce développement sans abandonner sa culture politique traditionnelle»...

Photo : Pierre Vallet, route du Jaunpass, 1988. © Musée de l'Elysée, Lausanne.

question fondamentale est celle de la participation des cantons au processus de formation de la volonté de la Communauté européenne dans des affaires qui les concernent. Pour ce faire, les cantons doivent renforcer les institutions (p. ex. les Conférences de membres des Gouvernements cantonaux) propres à exprimer leur volonté envers la CE, p. ex. dans le domaine de la formation.

A mon avis, il serait tout à fait concevable, et juridiquement possible, que la Confédération, lors de discussions qui touchent les cantons, se charge de faire représenter les intérêts suisses au Conseil des Ministres de la CE par un Directeur cantonal de l'Instruction publique, par exemple, qui serait le représentant de la Conférence des Directeurs cantonaux de l'Instruction publique.

#### **Un dernier problème concerne l'exécution du droit communautaire dans les cantons.**

**D**ans le domaine des moyens de contrainte, l'Etat fédéral suisse ressemble plus à une confédération d'Etats qu'à un véritable Etat fédéral. A l'exception de l'intervention militaire, qui n'entre pas en ligne de compte, il manque à la Confédération les moyens juridiques propres, par

exemple, à exécuter le droit fédéral dans les cantons qui renâclent. Si, en raison de la défaillance d'un canton, la Suisse se voyait condamnée par la Cour de Luxembourg à exécuter une mesure (p. ex. l'assainissement d'une rivière polluée), les moyens d'agir lui feraient défaut. C'est la raison pour laquelle la question se pose si, dans ces domaines, les cantons ne pourraient pas être appelés à comparaître en qualité de défendeurs devant la Cour Européenne. Cela conduirait à l'application directe du droit communautaire dans les cantons.

Comme le montre l'histoire européenne, la Suisse doit déjà maintenant s'adapter au nouveau cadre européen, avant de s'y intégrer. Mais elle peut concrétiser ce développement sans abandonner sa culture politique traditionnelle. Pour ce faire, elle devra abandonner son image traditionnelle de petite fille modèle de l'Europe. Pour rester fidèle à sa tradition, elle devra, avec cet esprit frondeur qui lui est inné, s'élever contre des mesures qui pourraient modifier ses institutions au point de leur faire perdre leur indispensable capacité de résoudre pacifiquement les conflits. Ce sera sa contribution au développement européen, la contribution du pays qui a su faire vivre dans la paix et la prospérité, sur un tout petit territoire, trois des plus importantes cultures européennes. ■