

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** 26 (1989)  
**Heft:** 940

**Artikel:** Question d'interprétation  
**Autor:** Gavillet, André / Ziegler, Bernanrd  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1010922>

### **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:** 30.03.2025

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

(jd) Les commentateurs ont à juste titre souligné l'importance de la décision prise par Jean-Pascal Delamuraz le 31 janvier dernier (DP 938 «Pas d'assurance contre l'Europe»). En suivant les recommandations de la commission des cartels — interdiction des accords sur les tarifs et les conditions générales de l'assurance-choses — le chef du Département de l'économie publique a ouvert la voie au démantèlement progressif des cartels en Suisse. Ainsi la révision de la législation fédérale, récemment entrée en vigueur après un accouchement douloureux, ne restera pas lettre morte.

LA FIN D'UN CARTEL

## Le début de la concentration

Est-ce à dire que notre pays va enfin pouvoir accorder son discours sur les bienfaits de l'économie de marché et de la libre concurrence et ses pratiques économiques? En réalité nous sommes encore loin de la cohérence. En effet si la loi fédérale contient des dispositions efficaces contre les cartels, elle est beaucoup plus discrète pour ce qui touche aux fusions d'entreprises et aux conglomerats; sur ce dernier chapitre le Parlement n'a pas suivi les propositions du Conseil fédéral. Et l'on risque de rapidement constater cette lacune au moment où les cartels perdent en importance au profit des concentrations.

A cet égard l'exemple du trafic aérien aux Etats-Unis est parlant. Si dans un premier temps la libération des prix a provoqué une âpre concurrence entre les compagnies et une chute des tarifs, on a pu constater dans un second temps une concentration des compagnies — les dix plus importantes contrôlent aujourd'hui 93% du trafic intérieur — et un relèvement du tarif.

De manière générale la disparition des accords cartellaires déclenche d'abord une lutte sans pitié pour le contrôle du marché, lutte qui profite aux consommateurs. Mais à ce jeu les plus faibles s'essouffent et disparaissent, éliminés ou absorbés. En résulte alors une situation d'oligopole où les entreprises à nouveau se partagent le marché et fixent les conditions. En clair, la concurrence ne fonctionne plus. ■

CONCORDAT ROMAND DE POLICE

## Question d'interprétation

A propos du Concordat romand sur la coopération en matière de police et de l'article paru dans DP 937 (2 février) «Du fédéralisme coopératif à la démission», des précisions du conseiller d'Etat genevois Bernard Ziegler, qui a participé à l'élaboration du concordat, et la position, texte du concordat en mains, d'André Gavillet.

### L'appréciation politique du canton est possible

Dans son article, André Gavillet formule à l'égard de ce texte trois critiques:

● *L'automatisme de l'entraide policière instituée par le concordat ferait obstacle à toute appréciation politique de la situation par le canton requis.*

C'est délibérément que les cantons signataires n'ont pas consenti de délégation aux seuls «magistrats chefs de police» comme leur en fait grief André Gavillet, mais expressément réservé la décision au *gouvernement cantonal* lui-même, que ce soit pour requérir ou pour accorder l'aide concordataire (art.4, al.1). Or, cette compétence a précisément été attribuée au gouvernement cantonal pour permettre *l'appréciation politique* à défaut de laquelle existerait le risque d'automatisme dénoncé — à tort — par l'auteur de l'article. L'élément d'opportunité n'a donc nullement été ignoré et ressort également d'une meilleure lecture de l'article 4, alinéa 2 (*voir ci-contre*) qui permet au canton requis d'opposer ses propres priorités au canton requérant, dans le cas notamment où sa propre analyse le porterait à une appréciation différente de la situation politique et de la nécessité d'une aide.

● *Le concordat court-circuiterait le Conseil fédéral, lequel doit être avisé en vertu de l'article 16 de la Constitution.*

Il est expressément prévu (art. 5, al. 2 du Concordat) d'informer le Conseil fédéral, en particulier dans l'hypothèse de «troubles intérieurs». Je partage d'ailleurs l'avis d'André Gavillet que l'article 16 de la Constitution est pour

une large part désuet; mais surtout, cet article ne recouvre que très partiellement le champ de l'ordre public, qui est de la compétence primaire des cantons (art. 3 de la Constitution). Plus grave, cette disposition institue un mode d'intervention — le recours à l'armée — dont l'histoire a démontré qu'il était inadéquat, les polices cantonales étant par ailleurs mieux formées pour ce genre de mission. C'est précisément parce que dans la plupart des cas l'ordre public n'est pas menacé au point de mettre en danger l'ordre constitutionnel du canton — hypothèse visée par l'article 16 de la Constitution — que la coopération des cantons doit s'établir sur une base d'entraide et non plus d'intervention de la Confédération. C'est faute de règles intercantionales adéquates que l'article 16 a reçu une interprétation extensive à l'excès; l'édiction de telles règles permettra de ramener l'article 16 à son interprétation historique, qui concernait l'insurrection contre les autorités et les expéditions de corps francs, ce que ne regrettera certainement pas André Gavillet.

● *L'automatisme instituée par le concordat empêcherait de juger avec un recul suffisant si les droits constitutionnels sont respectés.*

Je ne crois pas qu'on puisse ériger en dogme que toute intervention policière serait par essence liberticide. L'Etat démocratique ne privilégie plus l'ordre public au détriment des libertés publiques et l'intervention policière en permet même l'exercice, notamment lorsqu'il s'agit de répartir le même domaine public entre plusieurs usages concurrents. Ou, si l'on préfère, l'image des «bobbies» londoniens s'est substituée en cette matière à celle des CRS. Et le cadre institutionnel qui garantit l'exercice des libertés fondamentales s'est lui aussi notablement renforcé depuis l'époque des corps francs.

Bernard Ziegler

## A moins que...

Le commentaire du «concordat réglant la coopération en matière de police en Suisse romande» que le conseiller d'Etat Bernard Ziegler a rédigé est de grand intérêt, car il ne renvoie pas seulement au texte de l'accord, mais il en constitue aussi une interprétation.

Laissons tout ce qui concerne la collaboration ordinaire, laissons aussi l'interprétation de l'article 16 de la Constitution fédérale!

Pour le concordat de police romand, deux articles méritent attention:

### ● L'article 12

Il précise que les chefs des départements de police forment l'autorité concordataire. Ses tâches et ses pouvoirs sont importants. Notamment:

- b) elle encourage et contrôle la planification et la préparation des engagements communs
- c) elle fixe les contingents de police et les équipements que les cantons signataires doivent mettre à disposition en vertu de l'article 4.

Même si cette déléation de compétence aux chefs de département de police ne concerne pas l'engagement des forces, précisons-le, elle est considérable, car, avec tout le poids du concordat, elle met en place une institution qui une fois créée aura son propre développement et sa propre logique.

Je sais par expérience directe, ayant connu l'informatisation des fichiers communs aux polices romandes, qui ne reposait pas sur un concordat mais sur un simple accord gouvernemental, combien le contrôle d'une institution inter-cantonale est difficile, voire impossible, même au niveau du budget.

La planification des équipements, que les cantons «doivent mettre à disposition en vertu de l'article 4», restreint d'autant l'appréciation des gouvernements cantonaux, dans les situations de troubles ou d'émeutes. On imagine mal par exemple que le canton qui détient une part déterminante des canons à eau, telle que planifiée par l'autorité concordataire, déclare forfait quand il est requis d'engager cette pièce maîtresse du dispositif.

Le poids de l'autorité concordataire sera donc considérable.

### ● L'article 4

Pour la clarté du débat, il est nécessaire de citer cet article, que je jugeais, que je juge toujours ambigu parce qu'il affirme une compétence et la restreint à l'alinéa suivant sous la force contraignante d'une obligation:

*Le gouvernement cantonal est l'autorité pour requérir ou accorder l'aide concordataire.*

*A moins que ses propres tâches prioritaires ne l'empêchent, la partie requise est tenue de mettre à disposition du canton qui en fait la demande les effectifs prévus par l'autorité concordataire.*

*L'aide sur le territoire des cantons concordataires prime toute demande d'assistance présentée par d'autres cantons.*

*Lorsqu'un canton est requis simultanément par plusieurs cantons concordataires, l'autorité concordataire décide des priorités ou d'une répartition adéquate des effectifs.*

La marge de liberté et d'appréciation des gouvernements cantonaux tient dans cette restriction «à moins que ses tâches prioritaires ne l'empêchent». Que signifie-t-elle? Quelle est la portée de ce «à moins que...»? Est-ce une formule de politesse du type «retenu par d'autres obligations»? Mais un canton requis peut-il invoquer, sans désinvolture, carnavale ou brandons ou fête sportive ou comptoir pour se dérober? Ou faut-il comprendre, comme le fait Bernard Ziegler, que la restriction couvre la conception que le canton se fait de ses propres priorités politiques, sans qu'une tâche-prétexte soit invoquée en guise d'excuse? Tel n'est pas le commentaire présenté aux députés vaudois dans l'exposé des motifs du Conseil d'Etat:

*Le premier alinéa pose une norme de compétence: dans tous les cantons, c'est le gouvernement qui doit avoir compétence de requérir ou accorder l'aide concordataire. Ainsi, en fixant au plus haut niveau le pouvoir de mise en œuvre du concordat, on se prémunit de tout usage autre qu'exceptionnel qu'on en pourrait faire. Le concordat ne sera jamais un simple instrument à disposition de la police.*

*Outre cette disposition de compétences, cet article postule que le canton requis est tenu d'accorder l'aide dans la mesure où des tâches prioritaires ne l'en empêchent pas. Il paraît nécessaire qu'une telle obligation soit juridiquement ancrée dans le concordat, faute de quoi celui-ci n'aurait qu'une valeur purement déclarative, donc sans effet concret.*

L'interprétation genevoise correspond à notre conception. Mais elle tire à elle le texte. Regrets donc que le cas des «troubles intérieurs» n'ait pas été traité pour lui-même, distinct des autres situations où la collaboration va de soi.

André Gavillet

## ECHOS DES MEDIAS

Présentation et périodicité nouvelles pour *Action et solidarité*. L'ancien bimensuel syndical paraîtra désormais 9 fois par an. Il est édité par la Confédération romande du travail, la Fédération chrétienne des ouvriers sur métaux, les Fédérations fribourgeoise et jurassienne des syndicats chrétiens et le Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (Genève). Le rédacteur responsable, Jean-Marc Denervaud, précise que le journal «n'est pas "l'organe officiel" des cinq fédérations qui l'éditent, mais plutôt une manière pour elles de faire connaître une certaine pratique du syndicalisme qui n'est pas celle qui prévaut en Suisse».

Nous vous annonçons dans DP 938 que Jean-Jacques Rosselet quittait l'hebdomadaire gratuit genevois *Jeu-di sports et loisirs*, édité par le financier Jürg Stäubli. Il semble bien que, malgré les déclarations de JS, J.-J. Rosselet a tout simplement été licencié dans le cadre de restrictions budgétaires; le lancement d'un journal coûte cher et JS se voit obligé de diminuer en douceur les contributions rédactionnelles afin d'alléger le budget. Pour que le journal soit viable, il faudrait que le volume publicitaire soit multiplié par plus de trois par rapport à la situation actuelle. Enfin, un essai de distribution aura lieu en Valais; il pourrait s'étendre par la suite à d'autres cantons romands.

Nouvelle présentation fort agréable de *FCTA-Solidarité*, périodique de la Fédération suisse des travailleurs du commerce, des transports et de l'alimentation. Comme le relève le rédacteur Alberto Cherubini, «en matière de communication l'emballage est aussi important que le contenu».