

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** 28 (1991)  
**Heft:** 1059

**Artikel:** La dangereuse surcharge  
**Autor:** Gavillet, André  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1021096>

### **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:** 14.03.2025

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

# Domaine Public DP

JAA  
1002 Lausanne

7 novembre 1991 - n° 1059  
Hebdomadaire romand  
Vingt-neuvième année

## La dangereuse surcharge

Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ? Pourquoi confier exclusivement à des juristes, toujours tentés de démontrer leur maîtrise formelle, une question avant tout politique ?

Certes la transposition du droit communautaire dans la législation suisse, fédérale et cantonale, est une tâche herculéenne en des délais si courts. 57 lois fédérales sont touchées; 1400 actes communautaires doivent être intériorisés. Or le calendrier est extraordinairement serré. Les Chambres fédérales devront tenir deux sessions spéciales, mais surtout elles seront contraintes d'adopter à la hussarde des dispositions nouvelles en des matières où elles piétinent depuis dix ans, tel le droit sur les sociétés. Des juristes il en faudra donc et ils auront du travail plein les bras. Mais qu'ils s'en contentent ! Au lieu de cela, ils proposent de surcharger le traité EEE en demandant au peuple, en une seule et même question, l'acceptation du traité et d'une modification constitutionnelle touchant le domaine ultra-sensible des droits populaires.

Le conseiller fédéral Arnold Koller, plus juriste de cabinet qu'homme politique, a confirmé la procédure envisagée avant l'été par un groupe de travail parlementaire composé de représentants des deux Chambres. Les juristes, là encore, donnaient le ton. Comme le réclamait son président, le conseiller aux Etats bernois Ulrich Zimmerli, professeur de droit, sera créé un «outil constitutionnel» limitant, à titre exceptionnel, le référendum.

La question soumise au peuple serait donc à peu près la suivante: «Acceptez-vous le traité EEE et les modifications de la Constitution touchant au droit de référendum ?»

Les faiblesses et le danger d'une telle formulation sont évidents.

Sur le plan de la critique interne déjà, il faut relever le jumelage de deux questions de portée singulièrement différente: d'une part la question fondamentale, le traité, soumis obligatoirement à la ratification du peuple et des cantons, selon l'article 89 de la

Constitution adoptée en 1977, et d'autre part, une question subsidiaire d'application, limitée à ce cas d'espèce.

Or le couplage ne permet pas de comprendre cette hiérarchie qui va de l'accord de principe au procédé de mise en œuvre. La question peut être interprétée comme une limitation définitive du droit référendaire entraînée par le traité. Maladroit qui s'expose de la sorte. Cette interprétation sera d'autant plus facilement accréditée que certains journaux, tel le *Nouveau Quotidien*, n'ont pas craint de titrer: «L'EEE oblige la Suisse à réaménager sa démocratie». Toucher au référendum ne serait plus un tabou. Les moyens de ratification d'un acte unique s'inscrivent dès lors dans des thèses soutenues par des politologues comme Raimund Germann ou Wolf Linder qui proposent des limitations définitives de la démocratie semi-directe. Regrettable assimilation de deux choses distinctes: l'accord EEE et le débat constitutionnel suisse.

Mais pourquoi donc la ratification exigerait-elle cette suspension du droit référendaire ?

Deux raisons sont avancées. Voir notamment Riccardo Jagmetti, conseiller aux Etats zurichois et professeur de droit, qui donne le ton dans la *NZZ* du 5 septembre. Tout d'abord, comme le droit international prime le droit national là où les dispositions du traité s'appliquent immédiatement, il ne faut pas créer l'illusion d'un contrôle populaire. Ce premier argument revient à infantiliser le peuple. Qui lancera un référendum sans portée juridique ? Faut-il interdire d'user de ce droit dont on est privé ?

Le deuxième argument est l'urgence. Peu nombreuses sont les dispositions du traité qui s'appliquent sans aucune marge de manœuvre. Certes au nombre des directives il y en a aussi qui sont suffisamment détaillées pour que, selon la jurisprudence de la Cour de Luxembourg, elles se substituent au droit national. Mais pour le reste, il faut élaborer une législation nationale. Or pour certaines lois il y aurait urgence, la date du 1<sup>er</sup> janvier 1993 étant jugée impéra-

AG

suite page 2

# Les soucis du bon élève

**Peut-on voyager en première classe avec un billet de seconde ? C'est la question que posent les CFF aux politiciens.**

(pi) C'est avec une légitime fierté que Claude Roux, directeur du département de l'infrastructure des CFF, a présenté les résultats de l'évaluation effectuée par *La Vie du rail* et portant sur les réseaux européens de chemins de fer. Les CFF arrivent en tête, avec une moyenne de 7,6 points sur 10, devant l'Allemagne, réseau de l'Ouest (7,3) et les Pays-Bas (6,8). Fréquence des trains, confort, qualité du matériel et ponctualité sont des domaines où nous sommes presque imbattables. Sur les onze critères retenus par l'hebdomadaire spécialisé français, il n'y a guère que la vitesse (mais la topographie n'y est pas pour rien) et les

prix où les CFF sont mal jugés. Mais sur ce dernier point, si l'Italie et l'Espagne obtiennent de bonnes notes, c'est au détriment des autres domaines, qui sont de qualité moyenne ou médiocre. Ce qui illustre bien le rapport qui existe entre les ressources disponibles et la qualité générale des prestations.

## La qualité a son prix

C'est avec un légitime agacement que MM. Carlos Grosjean, président du conseil d'administration, Hans Eisenring, président de la direction générale, et Benedikt Weibel, directeur du département transport, ont rappelé que la

qualité se paie et que la cohérence n'est pas le fort des autorités politiques. On attend toujours davantage des CFF qu'ils remplissent des missions d'intérêt général: contribution à la politique européenne et de protection de l'environnement, trafic régional et d'agglomération, prise en charge d'une partie du trafic marchandise, etc. Mais on chipote par ailleurs sur les moyens financiers à mettre à leur disposition. Alors que le Conseil fédéral et le Parlement souhaitent ne pas dépasser les 2 milliards annuels de contributions, les CFF estiment «*que la Confédération devra procéder chaque année à un accroissement cumulatif des ressources financières dévolues aux CFF de 10 - 15% (Alptransit non compris)*». Faute de quoi il faudra revoir à la baisse les prestations fournies par les CFF: abandon des lignes non rentables et d'une bonne partie du trafic marchandise intérieur notamment.

## C'est le prix des carburants qui détermine les tarifs CFF

Cette mise au point de la régie vient rappeler l'étroite corrélation qui existe entre le prix du transport privé et celui du train. Ainsi les CFF sont-ils condamnés à faire de très nombreuses concessions sur leur tarif de base pour le transport des marchandises, sans quoi ils perdraient la plupart de leurs clients, qui recourraient à des camions, meilleur marché. Même constat en ce qui concerne les voyageurs: l'adaptation des tarifs nécessaire à la réduction des contributions publiques est très sérieusement limitée. Le prix de l'essence a tendance à diminuer en valeur absolue, et les réactions populaires et politiques bloquent toute tentative de hausse au-delà d'une simple adaptation au renchérissement. Si les CFF ne peuvent ni augmenter leurs tarifs ni couper les branches économiquement déficitaires, il ne reste aux pouvoirs publics qu'une solution: augmenter sensiblement le prix de la mobilité, privée d'abord, publique ensuite. A défaut, les contributions en faveur des transports croîtront considérablement. Au chapitre des coûts non couverts par le trafic privé qui sont estimés à plusieurs milliards de francs par année. Mais aussi parce que les tarifs de ferroutage ne seront pas assez élevés et que nous devons subventionner les marchandises européennes transitant à travers notre pays.

## Bon marché, c'est pas assez cher

Il est peut-être temps de dresser un bilan de l'encouragement des transports

## La dangereuse surcharge

### suite de l'édito

tive. Pour ces actes législatifs et pour ceux-là seulement, il faudrait donc limiter le droit référendaire.

Est-ce nécessaire ?

D'une part, les questions sensibles, par exemple la liberté d'établissement, font l'objet d'un délai d'adaptation qui a été négocié. Elles ne sont donc pas composantes du train urgent. Pour le reste deux possibilités s'offrent. La Suisse accepte de ne pas être prête sur tous les sujets et de ne pas obtenir un dix dans toutes les branches. Est-ce grave quand on sait que plusieurs pays membres de la Communauté, telle l'Italie, ont un retard si grand qu'il leur vaut de périodiques remontrances de la Commission ?

Et si l'urgence d'une application immédiate est requise, les ressources de l'article 89<sup>bis</sup> de la Constitution peuvent être mises à profit\*.

Quand on passe les 57 lois par ces filtres successifs: problèmes secondaires qui ne provoqueront pas de référendum, possibilité de prendre le risque d'un retard, application de la clause d'urgence, que reste-t-il qui justifie une disposition équivoque ?

Oui, le problème est politique.

Tous les efforts doivent tendre à une ratification du traité. On sait que les adversaires, nombreux, feront flèche de tout bois. Pourquoi donc leur en offrir prêtes à l'emploi ? Des appels à plus de prudence et moins de formalisme sont venus d'observateurs d'horizons différents.

Il faut espérer que les parlementaires sauront donner le ton juste. Et la primauté du politique n'est pas incompatible avec la sécurité du droit.

AG

\**Constitution fédérale, art. 89<sup>bis</sup>*

<sup>1</sup>Les arrêtés fédéraux de portée générale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peuvent être mis en vigueur immédiatement par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils; leur durée d'application doit être limitée.

<sup>2</sup>Lorsque la votation populaire est demandée par 50 000 citoyens actifs ou par huit cantons, les arrêtés fédéraux mis en vigueur d'urgence perdent leur validité un an après leur adoption par l'Assemblée fédérale s'ils ne sont pas approuvés par le peuple dans ce délai; ils ne peuvent alors être renouvelés.

<sup>3</sup>(...)