

Zeitschrift: Domaine public

Herausgeber: Domaine public

Band: 29 (1992)

Heft: 1073

Artikel: Droit européen : la Confédération peut-elle négocier ce qu'elle ne possède pas?

Autor: Gavillet, André

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1021745>

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>

La Confédération peut-elle négocier ce qu'elle ne possède pas ?

«Si le Roi pouvait rendre obligatoires pour la nation des clauses qui influeraient sur sa situation intérieure, aucune Constitution ne pourrait subsister. Les ambassadeurs du Roi seraient le véritable pouvoir législatif d'un tel peuple.» Benjamin Constant, «Cours de politique constitutionnelle» (cité par Jean-François Aubert).

(ag) Les traités internationaux, dont la Confédération a la compétence quasi exclusive (article 8) peuvent bouleverser l'ordre interne de répartition des domaines législatifs.

C'est un sujet très classique du droit constitutionnel. La littérature renvoie à des cas qui se sont posés aux Etats-Unis, au Canada, en Allemagne, en Autriche et, naturellement, en Suisse.

Historiquement, il faut rappeler la révision constitutionnelle de 1865, assurant aux citoyens de religion juive la liberté d'établissement dans tous les cantons, droit que la Constitution de 1848, par discrimination, ne leur garantissait pas. En 1864, un traité passé avec la France reconnu aux citoyens français le droit de s'établir en Suisse. La France, elle, avait révoqué toute distinction fondée sur la religion. Les Français juifs jouissaient donc en Suisse même d'une liberté que leurs coreligionnaires helvétiques ne possédaient pas. Il fallut harmoniser le droit interne et le droit international.

Exemple plus récent. La ratification par la Suisse de la Convention européenne des droits de l'homme a obligé plusieurs cantons à réviser leur procédure pénale pour tenir compte de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

En 1865, neuf modifications constitutionnelles furent soumises d'un seul coup au peuple et aux cantons. Une seule fut acceptée. Les huit autres obtinrent des scores variables.

Au siècle passé, les citoyens étaient capables de répondre à neuf questions simultanément. Aurions-nous, aujourd'hui, un quotient politique plus faible ? Certains jugent en effet impossible de soumettre plus de deux ou trois objets au peuple.

La doctrine dominante admet donc la capacité d'un traité international de bousculer les compétences internes. De surcroît les procédures de ratification prévues par l'article 89 de la Constitution offrent des garanties suffisantes de contrôle.

Dans la perspective européenne

L'accord sur l'Espace économique confirme cette primauté de droit international, même s'il touche des domaines de compétence cantonale.

Le groupe de contact des cantons qui vient de publier son rapport sur l'«adaptation du droit cantonal au droit de l'EEE» a admis d'emblée cette nécessaire intégration. Au vu de la matière identifiée, elle est d'importance; elle bouscule beaucoup d'habitudes qu'il aurait été difficile de déranger en temps ordinaire: qu'on pense à la reconnaissance des diplômes, aux soumissions publiques, aux séjours des étrangers, aux régalés et aux monopoles. Les problèmes les plus délicats se poseraient en droit social, notamment au titre de l'AVS complémentaire.

Sans contester la nécessité de l'adaptation, les cantons demandent simplement qu'ils puissent décider selon leurs procédures propres des modifications requises.

Ce qui surprend, c'est qu'ils aient dû insister pour que cette responsabilité première leur soit reconnue.

L'article huit bis

L'EEE est une sorte de remise à jour. Mais il faut se préoccuper de l'évolution future du droit.

Or le problème que connaissent tous les pays de la Communauté, c'est que le mandat de négociation échappe à toute participation des Parlements nationaux, réduits au rôle d'instances de ratification.

Qu'en ira-t-il pour l'évolution de l'EEE ? Comme le faisait remarquer le Bâlois Kurt Jenny, président du groupe de contact, les accords annexes (enseignement, recherche, communication) sont susceptibles d'un développement important. Ils intéressent au premier chef les cantons. Comment se feront-ils entendre ?

Le groupe de contact des cantons, et plus particulièrement le sous-groupe chargé d'examiner les aspects institutionnels, propose que la participation des cantons et leur droit de définir le mandat de négociation soit institutionnalisé par une modification de la Constitution. L'article 8 qui définit la compétence fédérale serait complété par un article 8^{bis}:

¹ *Lorsqu'elle prend des décisions dans le contexte de l'intégration européenne, la Confédération respecte l'autonomie des cantons.*

² *Si les tâches et les intérêts des cantons sont concernés, elle les informe en temps utile de tous les projets relevant de l'intégration européenne et elle les consulte à ce sujet. Durant les négociations concernant la législation des cantons, elle est tenue de défendre l'opinion de la majorité des cantons, sauf intérêt prépondérant de politique extérieure ou de politique de l'intégration.*

L'exemple allemand

Le ministre du gouvernement bavarois responsable des affaires européennes, Thomas Goppel, porte un titre qui, à lui seul, en dit long sur le fédéralisme allemand.

Dans une interview donnée à la *Berner Zeitung* (18.2.92), il plaide pour une Europe des régions, souhaitant voir la Suisse et l'Autriche y apporter leur expérience fédéraliste.

«Là où les Länder sont compétents, ils doivent à l'avenir régir leurs domaines», dit-il pour illustrer le principe de subsidiarité.

Par une révision de la loi fondamentale allemande les Bavarois aimeraient obtenir un droit de plainte ainsi défini: si la majorité des Länder au Bundesrat se prononce contre de nouvelles lois de la Communauté européenne, le gouvernement serait tenu de déposer plainte auprès des instances bruxelloises.

Une question centrale

(pi) Le développement de l'informatique et des télécommunications était censé favoriser la décentralisation et éviter bon nombre de déplacements: tout ce qui allait être «transporté» par le réseau téléphonique n'aurait plus à l'être autrement. Et bon nombre de collaborateurs travailleraient à leur domicile, tout en pouvant «communiquer» avec un ordinateur central. Il est vrai que téléfax, modem et ordinateurs font désormais partie de l'environnement domestique et que, théoriquement, n'importe quelle unité d'une entreprise devrait pouvoir travailler à distance aussi bien que dans le bâtiment principal. Il n'empêche que le mouvement annoncé ne s'est pas produit.

Au contraire, la plupart des programmes de rationalisation sont plutôt d'essence centralisatrice: voyez le projet de concentration des offices de chèques postaux. Au lieu de sept actuellement, il n'en resterait plus qu'un en Suisse romande situé probablement, selon le syndicat Union PTT, à Lausanne ou à Genève, éventuellement à Vevey. Les PTT ne vont pas tirer profit des possibi-

lités offertes par le câble optique et l'électronique pour maintenir et rendre plus efficace un système décentralisé de gestion des comptes postaux. Ni pour localiser l'office romand à La Chaux-de-Fonds plutôt que sur l'arc lémanique.

Autre entreprise de communication: les CFF qui, parallèlement au rail, ont mis en place un réseau de câbles optiques destiné à leur propre usage, mais qui pourrait aussi être loué à des tiers. Cela signifie que chaque station, chaque gare, chaque signal ou passage à niveau, est relié à un centre de commande qui, comme son nom l'indique, est situé dans une grande ville. Comme pour les PTT, ce réseau a été utilisé avant tout à des fins centralisatrices — suppression du personnel dans les petites gares — plutôt que pour confier à ce personnel des tâches nouvelles qu'il aurait été possible d'exécuter à distance.

On connaît les économies d'échelle. Mais s'est-on vraiment penché, aux PTT et aux CFF, sur les économies rendues possibles par une décentralisation dynamique, en profitant par exemple des

Cette proposition verra-t-elle le jour? Le conseiller fédéral Koller s'en est déjà distancé, arguant du fait que le problème ne se poserait vraiment qu'en cas d'adhésion à la Communauté. Tous les cantons ne semblent pas convaincus de leur droit. On imagine aussi les réactions des négociateurs-ambassadeurs, qui sont à la fois de haute compétence et de grand orgueil, à l'idée de tenir comte de l'avis de 26 «sous-préfectures». Et nul doute que les parlementaires fédéraux verront avec ombrage ce pouvoir parallèle.

Paradoxe

Ces réactions déjà repérées révèlent à quel point le fédéralisme suisse, devenu très administratif, a perdu le sens de la relation extérieure.

Réclamer un droit qui paraît naturel aux Länder allemands ou aux régions autrichiennes semble déplacé en Suisse (voir encadré).

N'est revendiqué pourtant qu'un droit de consultation et de codécision dans la définition du mandat de négociation. N'est pas réactivé à cette occasion

le débat constitutionnel sur la primauté du droit international.

Pourquoi cela dérange-t-il donc? Pourquoi est-ce jugé «nicht praktikabel und staatspolitisch problematisch»?

L'article 8^{bis} mérite débat. S'il ne s'institue pas, c'est que le fédéralisme est en état chloroformé dépassé. ■

Polyphonie

(ag) René Felber souhaite, à titre personnel, que la Suisse demande le plus vite possible l'ouverture de négociations en vue d'une adhésion à la Communauté.

Arnold Koller, à Londres, à la suite d'un exposé sur la Suisse et la Communauté, répondant à une question précise, déclare que la demande ne sera pas déposée avant la ratification de l'EEE par le peuple.

Quand donc Jacques Delors sommerait-il les Conseillers fédéraux de parler d'une seule voix? ■

loyers avantageux en périphérie ou en valorisant des locaux et des terrains disponibles (gares, anciennes halles marchandises, voies désaffectées, etc). Ce concept est certes en désaccord avec l'organisation très hiérarchisée des régions fédérales: les contrôleurs ont encore des galons, les bureaux de poste sont classés en fonction du nombre de lettres, de colis et de paiements qu'ils traitent. Mais au-delà des économies sur les loyers, cette nouvelle organisation du travail aurait certainement des effets positifs sur l'ambiance des bureaux et sur la «productivité» des employés.

Si l'électronique et les télécommunications mises ensemble n'ont pas produit les changements de société annoncés, ce n'est certainement pas que ces systèmes soient inefficaces. C'est que toutes les commissions d'experts ayant à proposer des mesures d'économie pensent à supprimer les plus petites branches de l'arbre plutôt qu'à les renforcer. ■

Les facteurs au millième

Les performances des skieurs sont calculées au centième de seconde; celles des facteurs le sont au millième: un contrôle est en effet arrivé à la conclusion qu'il fallait en moyenne 2,803 secondes pour traiter un imprimé sans adresse. En conséquence de quoi, le temps ou l'argent dont est crédité le personnel pour effectuer ce travail va être revu à la baisse: de 6 à 4 secondes pour les envois jusqu'à 100 grammes, de 12 à 8 secondes pour les envois de plus de 100 grammes et de 24 à 16 secondes au-delà de 250 grammes.

Ces révisions devraient permettre d'économiser une centaine de places de travail et sont justifiées par l'application des normes concernant la forme et l'emplacement des boîtes aux lettres et par l'utilisation de véhicules de distribution mieux adaptés.

Il est normal que des améliorations techniques se traduisent par des économies pour l'entreprise qui les applique. Mais il semble bien que les PTT désirent encaisser l'entier du bénéfice sans le partager avec les travailleurs dont les performances sont chronométrées.

Les cadres PTT auraient-ils relu leur petit manuel de taylorisme appliqué?