

Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: 29 (1992)
Heft: 1088

Artikel: Ratification de l'EEE : la délégation de compétence au Parlement
Autor: Gavillet, André / Aubert, Jean-François
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1021946>

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: 30.01.2025

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

La délégation de compétence au Parlement

(ag) Faut-il confier aux Chambres fédérales seules le droit d'adapter notre législation à l'acquis communautaire ? DP a pris position négativement à plusieurs reprises sur ce sujet, en invoquant, nous le rappelons, les arguments suivants:

– La primauté du droit international, une fois la ratification acquise, limite les incertitudes quant au droit applicable.

– Lorsque la norme européenne est directement transposable (règlement), le référendum serait sans effet, donc absurde. Qui pourrait défendre un recours vain et inutile ? Ce n'est pas excès d'optimisme démocratique que de supposer que le peuple n'a pas le goût de se taper la tête contre les murs.

– Enfin, appréciation non plus juridique, mais politique, faut-il par une disposition d'accompagnement (article 20 des dispositions transitoires de la Constitution) créer une équivoque au moment de la ratification en demandant au

peuple d'exclure le référendum facultatif ?

On ne peut que souhaiter que la décision des Chambres soit prise sur cette question après un débat sans passion. Rien ne devrait être dit qui puisse ensuite entraver la détermination de ceux qui veulent la ratification.

Jean-François Aubert, ancien conseiller aux Etats, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Neuchâtel, a pris position, avec nuance, pour la délégation de compétence. Ses arguments, en contrepoint de notre position, doivent nourrir le dossier du débat. DP publie un extrait de son exposé sur «L'EEE et la démarche suisse» présenté au 6^e Colloque de droit européen (mai 1992) à Neuchâtel.

Le texte est dans sa version provisoire. Les sous-titres sont de la rédaction. Nous avons supprimé la numérotation des alinéas et certains renvois.

L'adaptation, en temps utile

L'accord EEE, dans sa version de février 1992, a fixé son entrée en vigueur, pour toutes les parties contractantes, au 1^{er} janvier 1993, avec une possibilité d'ajournement jusqu'au 1^{er} août 1993 (art. 129 III). L'entrée en vigueur de l'accord, avec ses protocoles et ses annexes, aura pour conséquence d'imposer un nombre considérable de nouvelles règles (l'acquis communautaire) aux parties contractantes qui ne sont pas membres de la Communauté. Pour un pays qui, comme la Suisse, pratique une conception moniste des rapports entre le droit international et le droit interne, cela signifie que les règles d'application directe feront, dès cette date, partie du droit national (nous laissons de côté, ici, les règles pour lesquelles l'accord prévoit des délais particuliers). Et ces règles européennes l'emporteront sur les lois et les ordonnances fédérales (et cantonales) qui leur sont contraires: les tribunaux nationaux, quand ils constateront un conflit, devront appliquer l'accord et ignorer les lois.

La question qui se pose est alors de savoir si les lois et ordonnances dont il apparaît dès maintenant qu'elles sont contraires aux règles européennes qui seront applicables l'an prochain ne de-

vraient pas être adaptées en temps utile, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de l'accord. C'est le parti qu'a pris le Conseil fédéral, suivi sur ce point par un groupe de travail parlementaire formé par les deux chambres de l'Assemblée fédérale (groupe Zimmerli). Ce choix est motivé par le souci de prévenir l'insécurité juridique en empêchant que des règles visibles, mais devenues inapplicables (les lois et les arrêtés qui figurent dans nos recueils), n'occultent les nouvelles dispositions européennes, plus difficiles d'accès, et ne privent ainsi les opérateurs économiques, du moins dans les premiers temps, du bénéfice entier du marché élargi.

La sécurité du droit

Mais la décision de procéder à une adaptation rapide pose, pour les lois et les arrêtés de portée générale, le problème du référendum. Ce problème doit même être considéré de deux points de vue, celui du temps et celui de la cohérence politique. Le temps d'abord: si la Suisse devait modifier quelques dizaines de lois (c'est le chiffre qu'on articule) il lui faudrait, en comptant les délais usuels pour les référendums, plus d'un an pour accomplir sa tâche et elle serait loin de l'avoir achevée lors de l'entrée en vigueur de l'accord. Mais là n'est pas

le point essentiel. La question de la cohérence est beaucoup plus importante. Ce qu'il faut vraiment éviter, c'est que les citoyens suisses, après avoir, par hypothèse, accepté l'accord, refusent, dans des scrutins séparés, les conséquences nécessaires de l'accord. Ce serait d'autant plus absurde que ces votes négatifs, là où le droit européen est d'application directe, ne serviraient pas à grand-chose. Tout ce qu'on peut faire, dans le sens de la démocratie, c'est que les citoyens, quand ils se prononceront sur l'accord, sachent à peu près les changements de lois que cet accord implique.

Le gouvernement et le groupe de travail du Parlement semblent s'être entendus sur l'opportunité de déléguer à l'Assemblée fédérale, dans l'arrêté d'approbation de l'accord EEE, la compétence d'adopter, sans référendum, toutes les modifications de la législation fédérale qui devraient être, selon la conception exposée plus haut, accomplies au moment de l'entrée en vigueur de l'accord. Cette solution aurait le triple avantage a) de réduire le risque que pourraient courir les opérateurs économiques, une fois l'accord entré en vigueur, de commettre des erreurs de droit (en se fiant à des lois qui ne leur sont plus applicables)¹; b) de prévenir une pluralité de votes populaires qui pourraient se contredire et dont plusieurs resteraient, au surplus, sans effets;

c) dans l'hypothèse (souhaitée) où le Parlement aurait achevé, ou presque achevé, la délibération des arrêtés d'adaptation au moment où le peuple et les cantons se prononceraient sur l'accord EEE, de permettre aux citoyens de voter en connaissance de cause.

Les défauts de la délégation

A côté de ses avantages, la solution présente quelques défauts qu'on ne peut pas ignorer. Nous ne parlons pas de la réduction du champ du référendum: c'est une conséquence normale de l'accord, à laquelle on ne pourrait échapper, à la rigueur, qu'en organisant tous les référendums sur les lois avant le référendum sur l'accord, ce qui retarderait de plusieurs mois le vote sur l'accord et nous mettrait donc dans une position délicate face aux autres Etats contractants et qui, de surcroît, si certains des référendums préalables donnaient un résultat négatif, placerait notre pays dans l'alternative de renoncer à l'accord ou de perdre une part de sa crédibilité internationale.

Non, les difficultés nous paraissent être ailleurs. Elles sont d'abord dans la définition de la délégation. Quelles sont ces «modifications nécessaires» que le Parlement pourra faire tout seul? La réponse a été préparée par l'administration fédérale au cours d'une opération de collationnement appelée Eurolex; cette préparation devra ensuite être sanctionnée par le gouvernement (dans une série de messages et de projets); mais la qualification finale appartiendra au Parlement, c'est lui qui désignera souverainement les lois qui semblent trop contraaires au nouveau droit européen pour être maintenues en l'état. Et alors, quelque soin qu'y puissent mettre les bureaux et les commissions, on ne peut pas se défaire de l'idée que le résultat de ces travaux dépendra, pour une part, du hasard. On nous a annoncé, il y a dix-huit mois, que les «modifications nécessaires» affectaient cinquante-huit lois (peut-être un peu plus aujourd'hui, si le droit européen a changé dans l'intervalle). Cinquante-huit lois! Est-ce que c'est vraiment cinquante-huit lois? Est-ce qu'un examen conduit par d'autres personnes ne donnerait pas plutôt quarante-huit lois, ou soixante-huit lois, ou quatre-vingt-cinq lois? Cette conviction tranquille qu'en

changeant cinquante-huit lois le Parlement mettra la Suisse en règle avec l'Europe est très satisfaisante pour l'esprit, mais pas tout à fait rassurante: il y a peut-être eu des erreurs, des oublis, des méprises. Bref, le plus correct est de se dire que le Parlement va procéder à un premier et utile débroussaillage de notre droit national, mais que l'adaptation ne sera probablement jamais terminée.

Une autre particularité, assez problématique, de la méthode suivie, c'est qu'on semble avoir renoncé à faire, dans la délégation, une différence entre la simple adaptation de règles européennes précises et l'exécution de mandats législatifs plus larges. Il est apparu, en effet, que la frontière entre les règlements et les directives n'était pas suffisamment claire pour qu'on puisse en tirer un critère efficace. Il en résulte que l'Assemblée fédérale exercera, comme délégataire, des fonctions assez variées: de qualification, comme il a été vu plus haut, et cette tâche, en dépit de ses limites, lui convient très bien; de pure transposition, et ici on peut même penser que le Parlement est trop bon pour ce travail; de choix entre plusieurs solutions qu'autorise le droit européen; et là, sauf la raison de l'urgence, on peut regretter que le référendum soit supprimé, parce que, quand le choix est possible, un référendum négatif sur l'un des termes n'est ni contradictoire, ni absurde.

Le calendrier

Reste, précisément, la question du calendrier. Une critique qu'on entend souvent, depuis quelques mois, c'est que les autorités suisses, au lieu de «jouer aux bons élèves», feraient mieux de soumettre au peuple et aux cantons un arrêté d'approbation tout nu et de remettre à plus tard l'ajustement du droit interne. A cette objection, on doit commencer par répondre que l'ajustement du droit interne, du moins dans la mesure d'un «premier débroussaillage», a pour objet non de plaire aux Européens, mais de rendre service aux administrés. La critique a toutefois le mérite de montrer les inconvénients d'un calendrier trop rigide. Comme la signature de l'accord EEE a été différée de plusieurs mois, le temps qui reste jusqu'à la fin de 1992 est devenu terriblement court. Vouloir mener de front la délibération de l'arrêté d'approbation et la

révision (même étroitement balisée) de plusieurs dizaines de lois ne peut guère être l'affaire de six mois. Si l'opération déborde sur l'année 1993 — et il en est fortement question —, c'est l'entrée en vigueur de l'accord qui est ajournée pour tout le monde. Et cela, décidément, est très gênant: autant que possible, on ne retarde pas un voyage de groupe parce qu'on a des problèmes avec sa valise. Il faut donc examiner sérieusement s'il n'y a pas lieu de dissocier l'adoption de l'arrêté de celle des lois de révision: l'arrêté, avec la formule de délégation, serait voté par le Parlement et soumis au référendum avant la fin de 1992; dans le même temps, la révision des lois serait entreprise, mais durerait, par exemple, quelques mois de plus. Lors du référendum sur l'arrêté, les citoyens auraient déjà une vue assez claire de ce que seront les lois révisées. Et, naturellement, pour prévenir les abus, la délégation serait limitée dans le temps, par exemple à six mois après le référendum, ou six mois après l'entrée en vigueur de l'accord EEE. Enfin, on admettrait que les opérateurs économiques devraient, temporairement, s'accommoder d'un léger flottement.

Jean-François Aubert

¹ Nous touchons ici, en passant et sans l'examiner davantage, une question délicate: dans quelle mesure certaines règles du droit suisse, devenues inopérantes dans nos rapports avec l'EEE, demeurent applicables à l'extérieur de cet Espace.

EN BREF

Précision au sujet de l'entreprise Ascom (DP n° 1087). La fondation Hasler ne possède que 54% de majorité mais souhaite la conserver en dépit du fait qu'un peu plus de la majorité du capital-action soit en mains étrangères. C'est le quotidien économique *L'Agefi* qui a publié ces données actualisées.

Distribution adressée d'un lexique des déchets (*Ghüder Lexikon*) aux habitants de Berne. Celui-ci comporte 242 entrées, qui vont de *Aare* à *Zyankali*, ainsi que des conseils sur le traitement des ordures. C'est la Direction des services communaux et l'Inspection des routes qui signent la publication.