

Zeitschrift: Domaine public
Band: 28 (1991)
Heft: 1026

Artikel: Espace économique européen : le consensus sous contrainte
Autor: Gavillet, André
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1020667>

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: 15.10.2024

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

Le consensus sous contrainte

(ag) Qu'est-ce que la satellisation ? — L'obligation pour un Parlement de ratifier des actes législatifs, décidés en dehors de lui, auxquels il n'aurait pas souscrit s'il avait été libre de sa décision. Certes une décision, lorsqu'on fait partie d'un ensemble communautaire, s'inscrit dans une règle du jeu. Un Parlement cantonal accepte une loi d'exécution du droit fédéral, même si, en votation, la majorité des citoyens du canton s'était prononcée contre cette nouvelle disposition. Il n'est pas satellisé. Un pays membre de la Communauté européenne applique une norme décidée par le Conseil même si, lors du vote, il fut minorisé. Sa souveraineté est respectée.

Lorsque la règle n'est pas institutionnalisée et codifiée, mais que l'on appartient à un ensemble, tel l'Espace économique européen (EEE) qui veut assurer l'homogénéité du droit et agir par consensus, il y a satellisation lorsque la ratification d'un droit nouveau est forcée et contrainte quand même le refus ne couvrirait aucun intérêt égoïste et ne constituerait pas un comportement déloyal.

Les clauses de sauvegarde

M. Hans Brunmayr, de la mission autrichienne auprès de la CE, déclare à Do-

maine public (n° 1024): «*En Autriche, nous sommes tout à fait conscients du fait que nous serons toujours contraints d'accepter toute nouvelle législation de la CE*». Il donne en une phrase une exacte définition de la satellisation (dans son cas, intériorisée et sans état d'âme), que soulignent les termes absolus (toujours, toute).

Il faut, dans chaque discussion sur l'EEE, distinguer systématiquement d'une part ce qui est négociation du traité permettant la concrétisation des quatre libertés et d'autre part les engagements concernant le droit futur. Il y a le présent, ce à quoi l'on souscrit très concrètement, qui est connu, les 1400 actes juridiques qui constituent l'acquis communautaire et le futur, par définition encore inconnu, auquel il n'est pas possible de consentir par avance toujours et dans tous les cas. Dans la négociation qui porte sur l'acquis, on peut considérer comme un progrès la substitution des clauses de sauvegarde à l'exception permanente. En effet, après consultation et notification, le pays concerné pourrait déclencher unilatéralement des mesures adéquates de sauvegarde. Elles feraient l'objet d'une procédure de surveillance dans leur application; elles seraient assorties de garanties juridiques (déclaration commune à l'issue de la rencontre mi-

Il a été reconnu que les experts des parties contractantes devraient pouvoir intervenir à égalité dans l'élaboration de propositions communautaires relatives à de nouvelles dispositions législatives sur des questions ayant trait à l'EEE. En assurant un processus permanent d'information et de consultation au cours de la phase de formation des décisions, les parties contractantes mettront tout en œuvre pour favoriser de bonne foi un accord commun sur les questions qui auront été identifiées comme relevant du domaine de l'EEE. Elles auront la possibilité, durant ce processus, de soulever un point qui les préoccupe à tout moment et à tout niveau sans occasionner de retards

supplémentaires (droit d'évocation). Les décisions au niveau de l'EEE seront prises par consensus (les pays de l'AELE s'exprimant d'une seule voix) et seront des décisions de droit international public; aucun transfert de pouvoir législatif à l'EEE en tant que tel n'est nécessaire. Pour des raisons d'homogénéité, toutes les parties contractantes devraient mettre en œuvre les règles relatives à l'EEE. D'autres négociations auront lieu sur la manière de faire face aux conséquences qu'aurait l'impossibilité de parvenir à un accord sur de nouvelles règles pour l'EEE.

Extrait de la déclaration commune de l'AELE du 19 décembre 1990.

nistérielle du 19 décembre).

Les critères qui ont été retenus sont essentiels: l'exception est individualisée en fonction de la situation particulière d'un Etat; reconnue dans sa légitimité, elle est soumise à un contrôle qui garantit la loyauté communautaire dans son application.

Dès lors, pourquoi de tels critères ne pourraient-ils pas être retenus, sous une forme différente, pour les exceptions au droit évolutif futur? L'unité des principes et la systématique seraient respectées.

Le faux consensus

La déclaration commune concernant le droit évolutif escamote plus de problèmes qu'elle n'en règle (voir encadré).

Elle repose sur un mécanisme de consensus à trois niveaux: (1) pays de l'AELE entre eux, (2) CE - AELE, (3) ratification «spontanée» par chaque pays de l'AELE puisqu'aucun transfert de compétence législative n'est prévu.

La non-ratification d'une disposition nouvelle n'est pas, sauf dans la phase préliminaire, présentée en termes de négociation, de sauvegarde, mais en termes de rupture. Il est évident que la solidarité des pays de l'AELE n'est pas telle qu'ils prendront des risques pour défendre une situation particulière d'un seul Etat. L'évolution d'une norme de droit ne représentera jamais un enjeu tel qu'il exige que soit encouru le risque de l'isolement. Les mécanismes du consensus sont de fait ceux d'une satellisation.

Loyauté et bonne foi

L'astuce de la CE, comme le dit le représentant de l'Autriche qui s'en accommode fort bien, c'est de faire jouer à l'AELE un rôle d'arbitrage qu'elle ne peut pas assumer puisque son jugement entraînerait des conséquences lourdes pour l'arbitre lui-même: en donnant raison, il se condamne à des représailles.

Il est évident que l'homogénéité de l'EEE doit être défendue. Pas question de revendiquer le droit pour chacun de faire ce qu'il veut. La non-ratification d'une nouvelle norme ne doit pas recouvrir, répétons-le, des intérêts égoïstes et de concurrence déloyale. Mais l'appréciation de la légitimité d'une différence doit être appréciée objective-

Pays en développement: les limites du multipartisme

Depuis l'effondrement du mur de Berlin et la désagrégation du pouvoir communiste, on assiste un peu partout en Afrique — avec les pays arabes le plus important bastion du parti unique — à une ouverture politique concédée à la suite de pressions aussi bien internes qu'externes.

Ce monopartisme aujourd'hui décrié de toutes parts, rendu responsable de tous les maux et de toutes les malversations, a été auparavant fortement soutenu et par les gouvernements occidentaux et communistes qui y voyaient la garantie de la stabilité des alliances et des débouchés aux exportations, et par les intellectuels européens, convaincus que l'effort national de développement ne pouvait se payer le luxe de la démocratie. Parallèlement à cette ouverture politique, la libéralisation économique d'inspiration reaganienne conduit au démantèlement du secteur étatique et à un capitalisme sauvage tel que nous

ment, par une instance impartiale et non pas écartée sous menace de sanctions. L'abandon de souveraineté serait de toute façon important. Si le Parlement ou le peuple disait non à un nouveau droit, il accepterait que ce refus puisse être invalidé par une instance supérieure comme contraire aux règles de l'EEE. Et ce jugement serait sans appel.

Mais la règle du jeu serait claire. Il n'est pas humiliant pour un Grand Conseil ou un Conseil d'Etat de voir une décision cassée par le Tribunal fédéral. Il s'incline devant un jugement; il ne renonce pas par anticipation et sous contrainte à exercer sa souveraineté.

Ce qui surprend toutefois, c'est qu'aucun débat ne s'instaure ni dans le pays, ni dans la classe politique sur ces questions essentielles. Les négociateurs ne peuvent guère s'appuyer sur des prises de position nettes. Certes, il ne s'agit pas de les enfermer dans des préalables et de restreindre leur liberté d'appréciation et de négociation. Mais il y a des principes à rappeler, notamment le refus de la satellisation, à moins que la classe politique en soit à l'heure autrichienne. ■

l'avons connu en Europe au XIX^e siècle. Dans les pays en développement d'Afrique, l'Etat est sans nul doute hypertrophié par rapport à la capacité financière de la société: on ne peut pas saigner indéfiniment les contribuables sans répercussion sur leur pouvoir d'achat et d'investissement. Mais, face à une classe moyenne encore embryonnaire, il a seul été capable de procéder aux investissements industriels importants, selon le modèle qui a fait le succès des pays d'Asie en rapide croissance économique. En Afrique les entreprises publiques ont trop souvent produit à n'importe quel coût, sans souci de rentabilité et leur privatisation n'est pas une réussite: installations désuètes, insuffisance de personnel formé et compétent, marché trop étroit par rapport aux capacités de production. Par ailleurs les investisseurs recherchent un profit rapide et préfèrent le commerce à l'industrie; ils sont loin de représenter les sauveurs de l'économie, comme le croit la Banque mondiale, et participent à la fuite quotidienne des capitaux par le biais de la surfacturation organisée de connivence avec les fournisseurs occidentaux.

S'enrichir rapidement

L'attitude des entrepreneurs est la même que celle des gouvernants: s'enrichir rapidement avant que le pouvoir ne change de mains. Cette attitude est favorisée par une caractéristique fondamentale des sociétés africaines, le clientélisme, basé sur un système de protections et de loyautés à l'intérieur du groupe. Les membres les plus puissants du groupe usent de leur pouvoir pour distribuer postes et argent à leurs «vassaux». Le système est maintenant parfaitement cimenté puisque l'argent gagné par la corruption est redistribué dans le groupe. Cette solidarité fon-

tionne sans faille mais au niveau du groupe seulement, pas à celui de la nation.

L'absence d'opposition politique libre de s'exprimer facilite évidemment les choses. Et les mécanismes de contrôle prévus par la législation sont totalement inopérants car la critique au sein du groupe n'est pas admise. En effet le droit à la différence est une notion occidentale qui trouve sa source dans la conception de la liberté individuelle, elle-même héritée du christianisme.

Comment dès lors instaurer le multipartisme dans des sociétés qui ne reconnaissent pas le droit à la différence et où la solidarité nationale ne se manifeste que face à un danger extérieur? Le danger est grand de voir chaque parti s'identifier à un groupe particulier et le multipartisme contribuer à l'exacerbation des rivalités entre groupes, voire assurer au groupe dominant la pérennité du pouvoir. Imaginons en Suisse un parti par région linguistique ou par canton. Le risque existe aussi d'une accélération de la course à l'enrichissement avec la perspective de fréquents changements au pouvoir.

Respecter les situations sociales de chaque pays

Loin de nous l'idée de rejeter le principe du multipartisme pour ces pays. Mais son introduction devrait être assortie de modes de rééquilibrage adaptés à la situation sociale de chaque pays. Il faudrait même probablement que ces modes soient introduits avant l'ouverture politique. Ainsi des quotas au sein de l'administration pour chaque groupe ou chaque région permettraient de démanteler le clientélisme en supprimant la possibilité automatique pour les dirigeants de distribuer les prébendes. On peut également imaginer des minorités de blocage au sein des parlements, de manière à favoriser l'expression des divergences.

L'aide au développement est de plus en plus assortie de conditions politiques telles que le respect des droits de l'homme, l'établissement du multipartisme, la liberté de la presse. L'intention est bonne mais il faut bien se garder de prôner abstraitement l'adoption de nos institutions sans examiner dans chaque cas les conditions et le cadre social réels de cette adoption.

Charlotte Feller-Robert