Wir haben erklärt, es handle sich nur um ein Hinausschieben und nicht um einen negativen Beschluss. Die Deutschen haben jedoch etwas Besseres getan, als eine Kündigung auszusprechen. Sie zahlen einfach nicht mehr. Für 1972 werden keine Rückerstattungen mehr erfolgen, und dann werden in zwei bis drei Wochen die Industrieunternehmungen bei Ihnen anklopfen und fragen: Wie steht es mit den 20 Millionen Franken, die ich aus Deutschland erwarte und die nicht eintreffen? In dieser Situation befinden wir uns im Augenblick. Wir werden sofort antworten, dass wir auch keine Ueberweisungen mehr vornehmen. Die Disproportion zwischen den Beträgen ist aber so gross, dass die Deutschen am längeren Hebelarm sitzen.

Ich glaube, es wäre am besten, wenn Sie den Weg des Ständerates wählten. Ich weiss schon ungefähr, was für eine Antwort aus Deutschland kommen wird, ich sage es nur nicht. Auf jeden Fall handelt es sich hier nur um einen scheinbaren Druck. Die Deutschen fahren viel besser mit einem vertragslosen Zustand als mit einem Doppelbesteuerungsabkommen, wenn es ihnen nur darum geht, die Steuerflucht zu bekämpfen. Sie können ohne Doppelbestuerungsabkommen das Aussensteuergesetz während zehn Jahren statt nur während fünf Jahren anwenden und dabei alles der Besteuerung in Deutschland unterwerfen, was nach dem Doppelbesteuerungsabkommen nicht möglich ist.

Ich glaube also, das beste ist es, wenn Sie dem Doppelbesteuerungsabkommen zustimmen, worauf wir mit den Deutschen verhandeln werden. Wenn Sie den andern Weg gehen wollen, so liegt das in Ihrem Ermessen. Der Bundesrat erachtet jedoch diesen andern Weg als unzweckmässig.

Abstimmung — Vote

Für Ueberweisung des Postulates	54 Stimmen
Dagegen	87 Stimmen

---

11 323. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Freihandelsabkommen
Communauté économique européenne. Accord de libre-échange

Siehe Seite 1492 hiervor — Voir page 1492 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 27. September 1972
Décision du Conseil des Etats du 27 septembre 1972

Differenzen — Divergences

Bundesbeschluss
über die Abkommen
zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft
und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
sowie den Mitgliedstaaten der Europäischen
Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Arrêté fédéral
concernant les Accords
entre la Confédération suisse
et la Communauté économique européenne ainsi que
les Etats membres de la Communauté européenne
du charbon et de l'acier

Ingress, Art. 1bis und Art. 2

Antrag der Kommission

Ingress und Art. 1bis

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 2

Festhalten.

Antrag Reich

Art. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Préambule, art. 1bis et art. 2

Proposition de la commission

Préambule et art. 1bis

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Art. 2

Maintenir.

Proposition Reich

Art. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Weber-Schwyz, Berichterstatter: Die Aussenwirtschaftskommission hat heute nachmittag die zum Beschluss des Ständerates vom 27. September 1972 bestehenden Differenzen beraten. Es handelt sich dabei um folgende Punkte:

1. Streichen der Formel in der Präambel «Gestützt auf Artikel 8 der Bundesverfassung»;

2. Neuhinzufügen von Artikel 1bis;

3. Streichen von Artikel 2.

Die Aussenwirtschaftskommission beantragt Ihnen zu den Punkten 1 und 3 Festhalten am Beschluss des Nationalrates und zu Punkt 2 (Art. 1bis neu) Zustimmung zum Ständerat.

Zu Artikel 1bis: Durch die Hebung des Genehmigungsbeschlusses auf Verfassungsebene erhält diese Vertragsgenehmigung in einem gewissen Sinne Verfassungskraft. Das könnte zur Annahme führen, dass Aenderungen dieses Vertrages ebenfalls der Genehmigung von Volk und Ständen unterliegen würden. Um derartige Aenderungen, die zum Teil rein technische Anpassungen des Abkommens betreffen würden, nicht wieder dem obligatorischen Referendum unterstellen zu müssen, wurde der Artikel 1bis eingeführt.

Aus einer Begründung im Ständerat ist ersichtlich, dass der Artikel 1bis insofern zu weit geht, als für diese Begründung verfassungsändernde Vertragsänderungen nicht denkbar sind, die, ohne materielles Verfassungsrecht zu berühren, von grosser Tragweite sein können. Diese Argumentation ist deshalb fragwürdig, weil damit der Boden des normierten Verfassungsrechts verlassen wird. Das einzig zulässige Kriterium dafür wäre nur eine materielle Verfassungsverletzung.

Was die Ausführungen zum Artikel 1bis betrifft, scheint die Formel Aubert nicht richtig interpretiert zu werden. Diese sagt lediglich, dass gewisse Aenderungen nicht von Volk und Ständen genehmigt werden müssen, jedoch nicht, dass dies für alle andern Modifikationen ebenfalls so sein müsste.

Nach einem andern Votum im Ständerat ist der Artikel widersprüchlich und inkonsequent. Wenn nämlich der vorliegende Beschluss dem obligatorischen Referendum unterworfen würde, hätte dies logischer-

weise auch für alle andern Aenderungen zu geschehen. Dieses Argument kann angeführt werden gegen das gegenwärtige Referendum. Lehnt man dieses ab, dann wird die Formel gegenstandslos. Beschliessen die Räte jedoch dieses Referendum, kann man sich fragen, ob man wirklich widerspruchslos bleiben und jede Aenderung des Abkommens ebenfalls dem Referendum unterstellen will. Will man diese Konsequenz vermeiden, so kann man mit der Formel Aubert künftige Referenden — jedenfalls soweit nicht Rechtssätze der Bundesverfassung tangiert werden — ausschliessen. Oder, anders formuliert: Die Form der Genehmigung von Aenderungen des Abkommens wird dadurch nicht berührt. So verstanden ist die Formel Aubert richtig — das heisst, dass die späteren Aenderungen des Abkommens sich nach den dannzumal geltenden Regeln über das Staatsvertragsreferendum richten müssen — und wie die Ausführungen im Ständerat zeigen, nicht überflüssig. Niemand, so glaubt die Kommission für Aussenwirtschaft, wird jedoch auf den Gedanken kommen, Aenderungen des Abkommens, die lediglich eine technische Anpassung beinhalten, dem obligatorischen Referendum zu unterwerfen. Dieses Verfahren dürfte sich höchstens bei grundsätzlichen Aenderungen aufdrängen, wobei in diesem Fall die Aushandlung eines neuen Abkommens eher wahrscheinlich sein wird.

Der Artikel 1bis ist somit theoretisch gut begründbar, praktisch aber nicht notwendig, weil er eigentlich bloss die ohnehin geltende Rechtslage feststellt. Im Sinne eines Entgegenkommens gegenüber dem Ständerat kann nach Auffassung der Aussenwirtschaftskommission auf Artikel 1bis deshalb verzichtet werden, um so mehr als der Bundesrat eine Neuregelung des Staatsvertragsreferendumsrechts jetzt unverzüglich an die Hand nehmen muss.

Was die Formulierung in der Präambel («gestützt auf Artikel 8 der Bundesverfassung») betrifft, so kommt ihr lediglich deklaratorische Bedeutung zu. Sie kann weggelassen werden.

Zum Referendum: Die Diskussion im Ständerat ergab im Grunde genommen keine wesentlich neuen Argumente gegen das Referendum. Betont wurde insbesondere, dass die Bundesversammlung in der Angelegenheit zuständig sei und die Sache auf ein Plebiszit hinauslaufe. Demgegenüber ist erneut festzuhalten, dass zwar die Rechtslage ein Referendum nicht unbedingt erfordert, aber auch nicht verbietet.

Wichtigstes Argument für die Durchführung einer Abstimmung liegt in der Bedeutung dieses Abkommens. Das Abkommen ist im Rahmen einer gesamteuropäischen Lösung von 16 Staten zu sehen, welche die Spaltung des westeuropäischen Wirtschaftsraumes beseitigt. Das Abkommen umfasst 90 Prozent unserer Ein- und Ausfuhren in den Raum dieser Staaten. Das Abkommen, obwohl es rund zwei Drittel unseres gesamten Aussenhandels umfasst, belässt uns die volle Handlungsfreiheit in unseren handelspolitischen Beziehungen zu Drittländern. Das wirtschaftliche Gewicht dieses Freihandels, der nun kontinentale Ausmasse annehmen wird, wird unsere Wirtschaft sehr nachhaltig beeinflussen. Eine offizielle Umfrage hat ergeben, dass 48 Prozent unserer Bevölkerung einer Abstimmung gegenüber positiv eingestellt sind. Weitere Umfragen haben deutlich gezeigt, dass gerade die junge Generation es nicht verstehen würde, wenn das Volk sich nicht zu einer so wichtigen Frage wie der Regelung unserer Beziehungen zur EWG äussern könnte. Das Ergebnis des norwegischen Referendums darf in keiner Weise ein Grund etwa dafür sein, um Genehmigungsverfahren für den schweizerischen Freihandelsvertrag mit den Europäischen Gemeinschaften zu ändern. Ebensosehr wäre es falsch, aus dem ablehnenden norwegischen Volksentscheid — die Gründe dafür sind mannigfaltig, und es wäre nicht angebracht, hier darauf einzutreten — Rückschlüsse auf das vorgesehene schweizerische Referendum zum Freihandelsabkommen zu ziehen. Zwischen den beiden Volksbefragungen gibt es einen grossen Unterschied: In Norwegen ging es um die Mitgliedschaft bei den Europäischen Gemeinschaften, bei uns um ein einfaches Freihandelsverhältnis. Dies beinhaltet im Gegensatz zu einem Beitritt keine Beeinträchtigung nationaler Unabhängigkeit. Nicht von ungefähr haben die norwegischen Beitrittsgegner verschiedentlich ihren Willen ausgedrückt, in die Reihe der Rest-EFTA-Staaten zurückzutreten und sich, wie diese, in die europäische Freihandelsordnung einzufügen. Mit anderen Worten: Norwegen wird höchstwahrscheinlich unserem Beispiele und dem der anderen Rest-EFTA-Staaten folgen und sich seinerseits in Brüssel um ein bilaterales Freihandelsabkommen bewerben.

Die Aussenwirtschaftskommission beantragt Ihnen, am Referendum festzuhalten und damit auch den Antrag Reich abzulehnen sowie Artikel 8 der Bundesverfassung in der Präambel und Artikel 1bis (Antrag Aubert) zu streichen.

M. **Carruzzo,** rapporteur: A la suite de la divergence créée par le Conseil des Etats, notre commission a aussi réexaminé sa position face au référendum. Elle a une nouvelle fois constaté que bien que le référendum ne soit pas prescrit par la constitution, il est justifié par des raison d'ordre politique. La votation populaire n'est pas nécessaire en droit et personne ne le conteste d'ailleurs. Nous admettons aussi que le peuple et les cantons peuvent, par leur vote, créer, comme l'a dit M. Aubert, «un morceau de constitution», même si ce morceau n'est pas directement relié à la constitution existante. Nous pouvons donc, sur le plan du droit déjà, proposer en toute sérénité d'esprit le maintien de l'article 2, c'est-à-dire du référendum.

Nous maintenons d'autre part que les raisons d'ordre politique justifient le recours à la votation populaire. Notre liaison commerciale avec un des plus grands ensembles économiques du monde va devenir plus étroite, très étroite, et l'évolution de notre niveau de vie en sera fortement influencée. Les répercussions de l'accord sur la marche de nos entreprises se feront sentir à tous les niveaux, et notamment à celui des ouvriers. Les ressources de la Confédération seront affectées, ce qui nous obligera à des modifications de notre fiscalité. La durée de l'accord étant étroitement liée à l'intérêt qu'y trouve chaque partenaire, on ne peut guère imaginer qu'il soit dénoncé un jour tant l'imbrication des économies suisse et européenne continue à se développer.

Enfin des considérations d'honnêteté politique confirment encore notre adhésion au référendum. La votation populaire a été utilisée par nos négociateurs comme argument, comme moyen de pression psychologique sur nos partenaires de la CEE. On ne peut pas simplement la ranger au magasin des accessoires. La votation populaire a été suffisamment promise au peuple suisse pour que nous nous sentions liés par cette promesse, d'où qu'elle soit venue. Enfin, dire mainte-

nant non au référendum serait trop visiblement opter pour la solution de facilité, passerait pour un recul devant les risques inhérents à une consultation populaire. Déjà dans de larges milieux de l'opinion, la décision du Conseil des Etats a été mise en relation avec le vote négatif de la Norvège lors du référendum sur l'adhésion à la CEE. Je sais qu'il n'y a pas de lien entre les deux événements. Néanmoins le peuple y voit une relation de cause à effet: parce que les Norvégiens ont dit non à l'adhésion, le Conseil des Etats aurait craint un non des Suisses à notre traité. Alors mieux vaut ne pas leur poser la question. Si ce n'est pas vrai — ce que je crois d'ailleurs — c'est assez vraisemblable pour que l'on y croie dans le peuple.

Toutes ces raisons et la crédibilité de notre Conseil ont engagé notre commission, par 9 voix à 3, à maintenir sa première position et à vous recommander de laisser subsister l'article 2 et de repousser la proposition Reich.

Pour tenir compte du fait que l'article 1*bis* est aussi fortement combattu par le Conseil des Etats, notre commission, se ralliant à la décision prise par la commission du commerce extérieur, vous propose de le tracer. Il s'agit dans cet article d'une précision qui n'aurait pas été inutile sur la procédure à suivre en cas de modification de l'accord, mais d'une précision qui n'est pas absolument indispensable, et M. Aubert, qui l'avait proposée, ne semble pas s'y raccrocher désespérément.

Le Conseil des Etats ayant supprimé l'article 2, avait dû ajouter dans le préambule la référence à l'article 8 de la constitution ce qui était logique car l'arrêté, privé de cet article 2, n'est plus de niveau constitutionnel. En rétablissant l'article 2, nous devons logiquement supprimer la référence à l'article 8 dans le préambule. C'est ce que la commission vous propose également.

Präsident: Ausser dem Antragsteller, Herrn Reich, haben wir einen Fraktionssprecher sowie acht weitere Votanten.

Nachdem es sich bei dieser Differenzbehandlung mehr oder weniger um eine weitere Eintretensdebatte handelt, beantrage ich Ihnen für die übrigen Redner 10 Minuten festzulegen, wobei ich der Hoffnung Ausdruck gebe, dass angesichts der sehr breitgefächerten Debatte der ersten Woche auch der Sprecher der Fraktion, Herr Vincent, und der Antragsteller, Herr Reich, sich auf 10 Minuten beschränken können. *(Zustimmung — Adhésion.)*

Reich: Unsere Fraktion ist nach wie vor mehrheitlich der gleichen Auffassung. Ich vertrete also den Minderheitsantrag.

Wir stehen heute erneut vor der Frage: Soll und darf man aus politischen Gründen die Volksabstimmung über unser EWG-Freihandelsabkommen anordnen oder nicht? Sie kennen die Stellung des Rates; ich habe diesem Novum — wie ich es bezeichnen muss — die Verfassung entgegengehalten. Dieser Stein des Anstosses ging nicht durch die Mühle des Ständerates hindurch, und wir stehen somit nochmals vor dem Dilemma: Einhaltung der Verfassung oder . — ich möchte sagen — Kapitulation zugunsten von politischem Opportunismus mit seinen unabsehbaren Folgen.

Um nicht als sturer Verfassungsrechtler dazustehen, will ich gerechterweise erst auf Ihre politischen Gründe eingehen und untersuchen, ob diese tatsächlich *ad maiorem populi gloriam* führen. Ich möchte dabei als *praesumtio generalis* vorausschicken, dass niemand eine Volksabstimmung zu fürchten hat, weder die Regierung noch das Parlament. Es kann sich auch keinesfalls um mangelndes Vertrauen in das Entscheidungsvermögen unseres Volkes handeln. Ich bin der Meinung, dass gerade das wohlverstandene Volksinteresse unser konsequentes Beharren auf der verfassungsmässigen Kompetenzordnung verlangt, welche den eidgenössischen Räten die abschliessende Zuständigkeit für einen kündbaren Staatsvertrag zuweist.

Unser Volk ist aber in dieser Angelegenheit viel verständiger als viele glauben. Es will nicht einen präjudiziellen Urnengang, der offensichtlich unzulässig ist und der einer Entmachtung seiner Volksvertretung gleichkommt. Wenn wir aus Opportunitätsgründen zu einer plebiszitären Entscheidung aufrufen, zu der unser Volk gar nicht zuständig ist, entsteht der schlimme Verdacht, dass man künftig auf diesem Wege je nach Nützlichkeit manipulieren werde. Als Parlamentarier degradieren wir uns zu Opportunitätspredigern, die über Recht und Verfassung pflichtwidrig hinweggehen, in einer merkwürdigen Aengstlichkeit, in diesem Falle etwas anderes zu beschliessen als das, was unser Bundesrat vorzeitig versprochen hatte.

Das oberste Gebot politischer Opportunität ist die Einhaltung der Verfassung, jener absoluten Grundordnung, die uns vom Volk vorgezeichnet ist. Klares Recht durch das billige Gefälle augenblicklicher Opportunität zu ersetzen, verdammt unser Volk, und es verachtet jene, die glauben, mit politischem Kuhhandel nach persönlichem Gutdünken vom Pfade des Verfassungsrechtes abweichen zu dürfen.

Es wird eingewendet, unsere Verhandlungsdelegation und der Bundesrat hätten seinerzeit verschiedentlich mit dem Referendum operiert. Ausgehandelt wurde aber schliesslich überraschend ein *konzis* abgegrenztes Freihandelsabkommen ohne jeden Eingriff in unsere Strukturen, so dass das Volk und unsere Vertragspartner volles Verständnis dafür haben, dass dieser reine Staatsvertrag seinen verfassungsmässigen Weg nehmen muss. Nicht einmal die politische Ausstrahlung dieses Freihandelsabkommens vermag einen Wandel zu begründen. Wir folgen den bestehenden Leitbildern aus der EFTA-Praxis, die längst eine Hinwendung zur europäischen Integration gebracht hat. Daneben besteht doch für uns weiterhin der ganze umfangreiche Handel mit der übrigen Welt.

Der Bundesrat will — wie er sagte — den Stier bei den Hörnern packen. Wollen wir aber ausgerechnet in einer limitierten Sachfrage, in der das Volk ein verfassungsgerecht entscheidendes Parlament wünscht, ohne zwingende Veranlassung auskneifen und eigenartigerweise dort abdanken, wo uns verfassungsmässige Pflichten obliegen? Wollen wir einen Präzedenzfall schaffen, der vom Volk später als willkürliches Uebergehen der Verfassung erkannt und gebrandmarkt wird? Wie können wir dem Vorwurf der Willkür begegnen, wenn zum Beispiel nicht konsequenterweise das mit höchster politischer Brisanz geladene Römerabkommen mit seiner hunderttausendfachen Dauerniederlassungserteilung ebenfalls der Volksabstimmung unterworfen wird?

Wir stellen derart Weichen zu einer uns bisher fremden plebiszitären Demokratie, wenn wir jenseits der von der Verfassung zwingend dem Volksentscheid reservierten Angelegenheiten mehr oder weniger willkürlich, jedenfalls ohne streng verbindliche Kriterien,

eine Opportunitätsfrage aussondern und dem Souverän vorlegen. Es widerspricht dem Grundgedanken unserer direkten Demokratie, wenn wir das genau vom Gesetzgeber abgegrenzte Rechtsinstrument des Referendums zu einem willkürlichen, plebiszitären Opportunitätsbehelf denaturieren.

Das Volk will dort entscheiden, wo ihm ein Recht zusteht, und nicht darauf warten, was wir ihm aus Opportunitätsüberlegungen zuspielen. Der Souverän fürchtet sich vor den Konsequenzen einer derartigen Willkür mit plebiszitärem Einschlag. Wir kreieren mit einem solchen Entscheid ein Präjudiz von rechtlich superbem Schwierigkeitsgrad, wenn es *de lege ferenda* darum geht, die Gegenläufigkeit im Staatsvertragsreferendum abzugrenzen, nämlich zwischen dem letztinstanzlichen Entscheidungsrecht des Souveräns einerseits und der aussenpolitischen Stärkung unserer Regierung und ihrer Vertragsfähigkeit anderseits.

Es ist erfreulich, dass diese Diskussion den schlafenden Hasen des Staatsvertragsreferendums endlich wachgerüttelt hat. Sie hat deutlich verifiziert, wie ungenügend und unbefriedigend die heutige Regelung ist und wie wir unbeholfen und ratlos einer Weiterentwicklung gegenüberstehen.

Das vorliegende Freihandelsabkommen präsentiert sich fraglos als kluge wirtschaftliche Vorsorge. Es liegt im objektiven Interesse der Mehrheit unseres Volkes. Wenn wir aber an das Urteilsvermögen des Souveräns appellieren wollen, setzt das eine umfangreiche Orientierung über den Abstimmungsnexus voraus. Dazu fehlt die Zeit und die Möglichkeit, jedem Stimmbürger und jeder Stimmbürgerin diesen komplizierten und umfangreichen Sachverhalt näherzubringen. Vorgesehen ist nämlich eine bloss fragmentarische Aktenzustellung mit einem kurzen Leitfaden. Darin liegt eine eminente Gefahr. Wer hat schon Zeit und das fachliche Wissen, diesen für uns schwer verständlichen, äusserst umfangreichen Vertragskomplex zu analysieren? Die Konsequenz wird sein, dass falsche Propheten den Sachverhalt verpolitisieren und ein Junktim mit allen nationalen Missständen entsteht. Wollen wir riskieren, dass bei derart ungenügenden, gerafften Aufklärungsmöglichkeiten auch bei uns Höhenfeuer angezündet werden? Setzen wir uns nicht dem Vorwurf aus, wir hätten dem Volk die Katze im Sack zur Abstimmung vorgelegt?

Worüber soll denn das Volk abstimmen? Worin soll die Alternative bestehen? Die Volksabstimmung krankt auch a priori an einem eklatanten Widerspruch. Einerseits beteuert man, wir blieben restlos Herr im eigenen Haus (auch im Fremdarbeiterproblem seien alle Türen für eine restriktive Stabilisierungspolitik offengelassen worden), und anderseits spricht man — ganz im Gegensatz dazu — von einer aussenpolitischen Neuorientierung, für die das Volk sein Placet geben soll.

Viele werden vermuten, dass hier ein Hund begraben liegt, nämlich der, dass man falsche Schlüsse aus einem positiven Abstimmungsergebnis ziehen will. Der an sich klare Freihandelsvertrag wird dergestalt für manchen mit Recht suspekt und zu etwas Dubiosem, mit der inhärenten Gefahr, dass man die Abstimmung als Blankovollmacht für eine Aussenpolitik der kleinen Schritte auffasst, zu einer Ermächtigung für eine politische Salamitaktik. Warum in aller Welt macht man denn sonst eine Volksabstimmung, wenn angeblich alles klar ist? Ich bin der Auffassung, dass eine Volksabstimmung sich politisch erst rechtfertigt, wenn durch kommende Sachzwänge verfassungsrelevante Alternativen entstehen, die das Allgemeininteresse berühren. Diesen Zeitpunkt müssen wir abwarten und daraufhin unser Staatsreferendum ausbauen. Im Augenblick aber liegt politisch noch keine referendumswürdige Alternative vor.

Die bisherige Argumentation geht verfassungsrechtlich dahin, dass die Bundesverfassung die Ansetzung eines obligatorischen Referendums nicht verbiete, damit also nicht ausschliesse, sondern es der Bundesversammlung als Gesetzgeber überlasse, je nach der Gewichtswertung einer Vorlage zu entscheiden, auf welcher Ebene sie ein Problem lösen wolle. Die Bundesversammlung könne also, wenn sie es als politisch begründet und sachlich gerechtfertigt erachte, einen internationalen Vertrag auf Verfassungsebene heben und so dem obligatorischen Referendum unterstellen. Das sei zwar ein politischer Entscheid. Diese Argumentation mag politisch verfänglich sein. In unserem Fall ist sie verfassungswidrig und rechtsmissbräuchlich. (Das ist auch die Meinung von Herrn Professor Schindler, der öfters zitiert wurde, es ist seine neueste Erklärung.) Wir schaffen ein Präjudiz, das unseres Rechtsstaates unwürdig ist. Diese Argumentation kann höchstens dort gelten, wo keine Kompetenzen zugeteilt sind. Dort könnte es politische Pflicht werden, sich an den Souverän zu wenden, von dem in unserer Demokratie alle Befugnisse stammen, der also Rechtslücken ergänzen kann.

In unserem Fall jedoch stellt sich die Rechtsfrage ganz anders. Es geht präzis darum, ob die Bundesversammlung ihr übertragene Entscheidungen willkürlich an das Volk abschieben kann, was eindeutig und grundsätzlich verneint werden muss. Mit bloss hochgespielten Motivationen dürfen bestehende Verfassungszuständigkeiten nicht konkurrenziert werden.

Weil die Zuständigkeit bereits gegeben ist, besteht hier die vom Bundesrat angerufene Freiheit nicht; somit ist dieser Vorschlag verfassungswidrig. Man ersetzt eindeutig rechtliche Verpflichtungen mit politischen Argumenten. Auch materiell ist der Vorschlag nicht gerechtfertigt. Verfassungswürdig können nur Staatsvertragskomplexe sein, die einen relevant verfassungsnotwendigen Inhalt aufweisen. Es ist rechtlich absurd, einen limitierten Freihandelsvertrag auf Verfassungsebene zu heben, vornehmlich wegen des Versprechens einer Volksabstimmung. Damit schleicht sich ein flexibles Ad-hoc-Kriterium in unsere Verfassungsgesetzgebung ein, ein Willkürfreipass, der nicht ernst genug genommen werden kann. Nach dem Prinzip der Rechtsgleichheit müssten nämlich analoge Staatsverträge zwangsläufig ebenfalls dem Verfassungsreferendum unterstellt werden. Ich muss daher alsogleich die Frage wiederholen: Sind Sie bereit, zum Beispiel den Römervertrag, den Atomsperrvertrag, die Menschenrechtskonvention und alle diese Fragen ebenfalls der Volksabstimmung zu unterwerfen?

Nach welchen Kriterien — das ist dann die zweite Frage — wird das ausgewählt? Die Argumentation des Bundesrates und von Herrn Kollege Aubert geht also von falschen Voraussetzungen aus. Sie übersehen, dass diese Vertragsgenehmigung verfassungsmässig den eidgenössischen Räten bereits zugeteilt ist, also ein politischer Höhenflug über bestehende Zuständigkeiten hinaus ganz einfach rechtlich nicht möglich ist. Das kodifizierte Recht darf nicht durch Opportunitätsbeschlüsse ersetzt werden, selbst wenn gewichtige politische Gründe dafür sprechen. Andernfalls wird man uns

mit Recht den Vorwurf mangelnder Verfassungstreue und des taktischen Opportunismus machen. Die Verfassung gilt für uns gleichermassen wie für unser Volk.

Nachdem die Botschaft selbst feststellt, dass die Verfassungsorgane des Bundes die ihnen übertragenen Kompetenzen auszuüben und die entsprechende Verantwortung zu übernehmen haben, weil verfassungsmässige Kompetenzen keine subjektiven Rechte seien, über die der Träger frei verfügen kann, geht es aus rechtsstaatlichen Erwägungen an das Mark unseres Amtseides.

Kann unser Parlament, in dessen ausschliessliche Zuständigkeit diese Ratifikation fällt, seine Befugnisse — in diesem Sinne — rechtswidrig aus blossen politischen Opportunitätsgründen delegieren? Kann dergestalt das Parlament seiner verfassungsmässigen Pflicht zur Entscheidung, präjudiziell, für alle Zeiten, ausweichen? Kann es nach freiem Ermessen seine Rechte an das Volk abtreten, um sich dort bequeme Rückendekkung zu holen? Kann sich die Bundesversammlung solcherart ihrer letztinstanzlichen Verantwortung entziehen? Wollen wir aus umstrittenen, politischen Motiven Grundsatzelemente unserer verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung verletzen und damit die festen Entscheidungsmechanismen unseres Rechtsstaates zerstören? Wollen wir ausgerechnet in einer Zeit, wo das Volk von unserem Parlament mutige und verantwortungsbewusste Entscheidungen zum Wohle der Allgemeinheit fordert, eine eigenartige Selbstentmannung vornehmen und einen pitoyablen Präzedenzfall schaffen?

Es ist verfassungsrechtlich ein Irrtum, zu behaupten, wir seien in dieser Frage frei, uns solcherart über unser höchstes Gut hinwegzusetzen. Der Respekt vor der Verfassung verbietet uns ein solches Vorgehen. Die Einhaltung der Verfassung kann keine Frage politischer Opportunität sein.

Aus diesen Gründen beantrage ich Ihnen erneut, dieses Freihandelsabkommen nicht der Volksabstimmung zu unterstellen, sondern durch die eidgenössischen Räte entscheiden zu lassen.

M. **Vincent:** Nous avions, lors du débat sur l'entrée en matière, souligné la contradiction essentielle et irréductible qui réside dans le raisonnement du Conseil fédéral. Et nous disons «raisonnement» parce que nous sommes polis, bien élevés, et pour employer un langage parlementaire. Ce raisonnement contient en effet une première affirmation très entière. On nous dit que les traités ne portent aucune atteinte à des attributions essentielles du souverain, aucune atteinte à la neutralité, aucune atteinte à la démocratie directe ni au fédéralisme. C'est la première affirmation.

La deuxième affirmation est celle-ci: «Ils sont cependant si importants et d'un caractère si exceptionnel qu'il faut les soumettre au peuple et aux cantons.» Et cela non pas pour des raisons juridiques ou constitutionnelles mais — on a fini par le dire et y insister — pour des raisons politiques.

Même notre collègue, M. Aubert, n'est pas intervenu dans le débat en tant que juriste. Il a dit que l'accord est plus profond, qu'il est plus massif et en même temps qu'il est plus localisé que n'importe quel autre accord. «Nous nous attachons, a-t-il dit — j'ai noté ces propos au passage — au bloc compact de l'Europe occidentale.» C'est d'ailleurs la raison de notre opposition et l'explication de notre «non». C'est une raison politique qui n'a évidemment rien de juridique.

Voyons maintenant le décision du Conseil des Etats. Le rapporteur de langue française, M. Carruzzo, nous dit que cela n'a rien, mais rien du tout à voir avec le scrutin norvégien. Ce dernier n'a pas pesé sur la décision du Conseil des Etats. Personne même n'y a pensé pendant la discussion à la Chambre haute. Admettez que cela devait quand même être à l'arrière-plan de la discussion, en filigrane!

On nous dira qu'en Norvège, il s'agissait d'une adhésion alors que nous, nous discutons d'un simple traité banal, courant, ordinaire, qui est en même temps profond et massif... Et M. Languetin, négociateur du département, de dire que c'était un «incident de parcours».

On peut dès lors s'étonner des accents déchirants, du véritable lamento, qui ont accueilli la décision du peuple norvégien. Tout est dans ce titre du *Journal de Genève:* «L'Europe des Dix est morte le 26 septembre à l'aube blafarde du Grand-Nord.» Ce fut, paraît-il, une traînée de poudre, une consternation. Le «non» norvégien a été considéré comme «un crime de lèse-Europe». D'autres ont parlé de l'Europe morose, de l'Europe navrée, de l'Europe amputée, de la crainte et de la tristesse qui s'emparent des esprits.

Aujourd'hui, c'est le Danemark qui vote, et l'humoriste de service du *Monde,* M. Escarpit, rappelait le roman d'Agatha Christie *Les Dix Petits Nègres,* qui ne sont plus que neuf et qui ne seront bientôt plus que huit. Et le malheur, c'est que ça continue, dans l'histoire d'Agatha Christie.

Après tout, ce que les Norvégiens ont refusé, c'est ce que nous refusons, nous. Ce dont ils ne veulent pas, c'est ce dont nous ne voulons pas. Les Norvégiens veulent garder leur indépendance et leur souveraineté; ils veulent résister à ce que le journal que je citais tout à l'heure appelait dans un de ses éditoriaux le «machin tentaculaire des eurocrates et des experts». C'est leur droit, et il y a tout de même quelque chose d'indécent à leur contester ce droit.

Certains disent que la Suisse est un cas particulier. Admettons. Mais la Norvège n'est-elle pas aussi un cas particulier? De quel droit veut-on refuser au peuple norvégien et peut-être demain au peuple danois ce que nous accordons au nôtre? On ne peut prétendre que ce qui est bon pour les autres n'est pas bon pour nous et que ce qui n'est pas bon pour nous l'est pour les autres. C'est en vérité un raisonnement étranger et inacceptable.

Va-t-on voter les 2 et 3 décembre? Le Conseil fédéra l'a voulu, il l'a proclamé. Est-ce qu'il le veut encore vraiment? M. Brugger nous le dira tout à l'heure, mais la presse a laissé entendre que finalement, lors du débat du Conseil des Etats, le Conseil fédéral a laissé faire. Il a dit: «Après tout, c'est à vous de décider.»

Le vote constitutionnel, parce qu'il s'agit d'un vote constitutionnel, ne s'impose d'aucune manière, c'est bien clair. Rien ne le prescrit et rien ne l'interdit. Il s'agit de savoir s'il est justifié. Je veux citer à ce propos un journal très réactionnaire. Il l'est tellement que je ne dirai même pas son nom. Il a eu un mot cruel. Il a employé une expression d'argot et même d'argot du milieu. Il s'est demandé pourquoi le Conseil fédéral et les partis politiques tiennent-ils donc «tant à faire porter le chapeau au peuple», c'est-à-dire à compromettre le peuple. «Tout se passe dans ce domaine — ajoutait ce journal — comme si l'exécutif fédéral,

craignant d'avoir un peu trop tôt allumé sa lanterne, voulait que les électeurs suisses l'aident à la protéger du vent.» Nous ne sommes pas là pour ça, en tout cas.

Nous nous sommes abstenus en ce qui concerne le vote populaire et nous continuerons à nous abstenir. Nous ne croyons pas que ce scrutin soit nécessaire, mais nous entendons manifester clairement que nous ne le craignons pas et si vous maintenez votre décision et si le Conseil des Etats cède, eh bien, le peuple votera, mais ce n'est pas nous qui protégerons le lumignon des vents nordiques. Alors, à votre aise! Quoi qu'il advienne, nous sommes bien entendu prêts à nous battre, cela ne nous déplaît pas outre-mesure. Mais au moins ne perdra-t-on pas ces tonnes d'imprimés qui ont été si hâtivement commandées, paraît-il, dans la presse et dans les malentendus qui caractérisent toutes ces entreprises bruxelloises. Parce qu'en fait, Mesdames et Messieurs, il ne reste que trois jours maintenant pour nous décider. Ce n'est pas beaucoup (trois jours, et je vous donne un monde...) pour faire une prétendue Europe. Et à part cela, on travaille si vite, je le dis en passant, qu'il faudra tout de même peut-être penser à annuler l'arrêté fédéral n° 3 accepté par 143 voix contre 3 par lequel nous autorisons noblement le Royaume de Norvège à quitter l'AELE *(Rires)*.

M. **Bonnard:** Les véritables motifs pour lesquels le Conseil national a décidé à la majorité de se prononcer pour le référendum ont été évoqués à cette tribune, mais ils l'ont été sommairement. Ces motifs sont de deux ordres. Tout d'abord, on nous a rappelé que certains représentants du Conseil fédéral et certains représentants de partis gouvernementaux avaient annoncé il y a déjà longtemps que les accords entre la Suisse et la CEE seraient soumis au vote du peuple et des cantons. D'autre part, on a fait valoir que nos négociateurs à Bruxelles, fort des promesses que je viens de rappeler, avaient invoqué le vote populaire et le risque qu'il comportait, pour obtenir l'aménagement de certaines clauses du traité de manière à le rendre plus acceptable pour le peuple suisse.

Je reconnais que ces deux arguments ne manquent pas de poids. Ils ne m'ont cependant convaincu ni l'un ni l'autre. En effet, ils sont la démonstration du caractère dangereux du précédent que nous créons. Nous nous demandons si nous voulons consulter le peuple. Ce qui est en cause, dès lors, c'est l'étendue des droits politiques du citoyen, c'est-à-dire de droits fondamentaux particulièrement importants. L'étendue de ces droits doit être fixée de la manière la plus précise possible par des règles générales et abstraites. Elle ne saurait être déterminée de cas en cas. Or, en maintenant notre décision, fondée sur l'idée qu'un référendum peut être organisé toutes les fois que des motifs politiques le justifient, nous admettrions que le contenu des droits politiques soit fixé de cas en cas, qu'il soit fixé, par exemple, en vertu de promesses faites à propos d'un cas particulier et en fonction de la manière dont ont été conduites des négociations internationales relatives à ce même cas particulier; cela me paraît insoutenable.

Sans doute, si nous adhérons à la décision du Conseil des Etats, une partie au moins de la population pourrait avoir l'impression d'avoir été trompée et de ne pas pouvoir exercer des droits qu'on lui avait dit qu'elle pourrait exercer. Mais à cette atteinte apparente des droits politiques dans un cas particulier, il faut opposer l'atteinte réelle et durable à ces mêmes droits qu'impliquerait une décision en faveur du référendum.

Enfin, dans la presse et même dans les couloirs de ce palais, j'ai entendu un autre argument, invoqué cette fois contre le référendum. Et on l'a rappelé il y a un instant. La Suisse, dit-on, et je suis le premier à en convenir, doit pouvoir s'associer au Marché commun. Or le résultat du vote populaire étant aléatoire, on en conclut qu'il vaut mieux ne pas soumettre le traité au référendum. Je rejette absolument et totalement cet argument. Si j'en fais état ici, c'est pour montrer à quel point il est dangereux de s'écarter de normes générales et abstraites dans cette matière. Il serait inadmissible et profondément choquant de faire dépendre le principe d'une consultation populaire de l'issue probable du vote. Et c'est pourtant ce que nous pourrions être tentés de faire si nous adoptions la pratique qui nous est proposée et selon laquelle nous déciderions de cas en cas, pour des raisons objectives ou politiques, si un traité doit ou non être soumis au référendum. Je vous engage donc à vous conformer aux règles traditionnelles suivies jusqu'ici et à refuser ce référendum.

Alder: Es ist nicht üblich, dass Differenzbereinigungsverfahren zu einer neuen Grundsatzdebatte führen. In diesem Falle hier dürfte es sich aber doch rechtfertigen, nochmals einige Zeit bei der Frage der Volksabstimmung zu verweilen; denn es geht hier um eine Grundsatzfrage.

Die verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Erwägungen, die gegen das Referendum sprechen, sind Ihnen allerdings schon einlässlich dargelegt worden. Ich möchte mich nicht selbst wiederholen und möchte auch nicht wiederholen, was die andern Votanten zur Frage der Volksabstimmung bereits gesagt haben. Ich bitte Sie, den Beschlüssen des Ständerates zuzustimmen, und möchte nur noch einen Punkt aufgreifen, gleichsam als Replik auf das Votum von Herrn Bundesrat Brugger anlässlich der Debatte vor einer Woche.

Herr Bundesrat Brugger hat sich hier und dann auch im Ständerat aus mir an und für sich begreiflichen Gründen mit kräftigen Worten gegen den Vorwurf gewehrt, der Antrag des Bundesrates auf Durchführung des Referendums sei verfassungswidrig. Indessen hat Herr Bundesrat Brugger aus mir ebenfalls verständlichen Gründen darauf verzichtet, sich mit den verfassungsrechtlichen Erwägungen der Referendumsgegner auseinanderzusetzen, und auch Herr Aubert hat, als er Herrn Brugger Schützenhilfe leistete, keine verfassungsrechtlichen Erörterungen angestellt, sondern hauptsächlich politisch argumentiert. Herr Aubert insbesondere behauptete einfach, das Referendum sei nicht verfassungswidrig; den Beweis dafür hat er nicht angetreten.

Tatsächlich stehen sich hier — und ich glaube, es wäre an der Zeit, dass wir uns auf diesen Punkt einigen — verfassungsrechtliche Erwägungen auf der einen Seite und politischer Opportunismus auf der andern Seite gegenüber. Rechtlich bleibt es dabei, dass Volk und Stände seit langem die Zuständigkeiten des Bundesrates und des Parlaments in der Verfassung selbst festgelegt haben. Das geschah klar und eindeutig. Diese geltende Ordnung, die ein Referendum ausschliesst, kann das Parlament in eigener Regie nicht abändern. Gerade das tut das Parlament aber, wenn es im vorliegenden Fall ein Verfassungsreferendum zulässt. Und deshalb bleibt es dabei, dass die Zustimmung zum Antrag des Bundesrates an und für sich Zustimmung zu

einer Verletzung der Verfassung darstellt. Nun kann man sagen, es gebe relevante politische Gründe, die das rechtfertigen; ich persönlich — mit den übrigen Votanten, die gegen das Referendum sind — stehe auf dem Standpunkt, dass die Verfassung vorgeht. Wenn wir mit der Verfassung nicht mehr einverstanden sind, haben wir das normale Verfahren zur Aenderung der Verfassung einzuschlagen.

Im Kielwasser dieser Hauptfrage segelt nun noch der vom Ständerat ebenfalls gestrichene Artikel 1bis. Ich bin froh, dass die Kommission — Herr Weber hat Ihnen das dargelegt — beantragt, wenigstens in diesem Punkte dem Ständerat beizupflichten und diesen Artikel 1bis, der ja gleichsam aus dem Handgelenk genehmigt wurde, wieder zu streichen. Dieser Artikel sagt nämlich an und für sich gar nicht mehr, als bereits in der Verfassung steht. Er will, dass Aenderungen des Abkommens dem Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung unterliegen. Wenn dem so ist — hier sind Herr Aubert und ich einer Meinung —, wird es gar nie zu einem fakultativen Referendum über diesen Vertrag kommen, weil dieser ja selbst eine Kündigungsklausel von einem Jahr aufweist. Schon aus diesem Grunde wird es nie ein Referendum nach den Bestimmungen von Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung geben; insofern ist die Bestimmung also wirklich sinnlos. Darüber hinaus ist sie es aber auch hinsichtlich des Zwischensatzes: «Die Abänderungen dieser Abkommen unterliegen, wenn sie nicht von der Verfassung abweichen, der Genehmigung gemäss den Vorschriften über Staatsverträge.» Ich weiss nicht, ob Herr Aubert eigentlich die Absicht hatte, eine Bestimmung einzuführen, wonach Abänderungen des Handelsvertrages, welche von der Verfassung abweichen, dem obligatorischen Referendum unterliegen sollen. Herr Aubert nickt, aber ich glaube, Herrn Aubert sagen zu dürfen, dass es so nicht geht; mit dieser Formulierung kriegen Sie das nicht her. Man kann über eine solche Lösung diskutieren, selbstverständlich; aber dann müsste man eine andere Formulierung wählen, eine klarere und eindeutigere Formulierung.

Im übrigen darf ich in Uebereinstimmung mit Herrn Weber darauf hinweisen, dass ja das Staatsvertragsreferendum in Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung durch zwei Motionen geändert werden soll, und ich habe mir erlaubt, vor einer Woche zudem eine formulierte Einzelinitiative zu Artikel 89 (Staatsvertragsreferendum) einzureichen, damit das Revisionsverfahren beschleunigt werden kann. Ich hoffe jedenfalls, dass dies der Beschleunigung des Verfahrens dient. Wenn Sie nun gleichwohl diesen Artikel 1bis belassen wollten, dann würde das möglicherweise Kollisionen schaffen mit dem zu revidierenden Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung. Auch aus diesem Grunde sollte Artikel 1bis fallen gelassen werden.

Barchi: Ueber die Bedeutung des Entscheides des Ständerates kann man geteilter Meinung sein. Ich messe ihm auf jeden Fall nicht die Bedeutung bei, die Herr Vincent behauptet hat. Die knappe Mehrheit im Ständerat hat doch bestätigt, dass die juristische Grundfrage umstritten sein kann und dass sie keine zwingende Lösung erfordert. Der ablehnende Entscheid über die Klausel des obligatorischen Referendums soll uns demzufolge nicht überraschen und keineswegs zur Dramatisierung veranlassen. Es ist vielleicht sogar kein Uebel gewesen, dass sich in der ersten Runde eine Meinungsverschiedenheit in den zwei Räten gezeigt hat. Ich habe allerdings nicht ohne Bedenken dem Antrag, die Abkommen dem Verfassungsgesetzgeber vorzulegen, zugestimmt. Meine Bedenken betrafen die Gefahr, dass die Wahl des obligatorischen Referendums eine unerwünschte Präjudizwirkung haben könnte, sei es hinsichtlich der kommenden Geschäfte, sei es bezüglich der hängigen Revision des Staatsvertragsreferendums.

Von verschiedenen Rednern wurde vergangene Woche darauf hingewiesen, dass sich der Bundesrat inskünftig hüten sollte, analoge Anträge zu stellen. Wir müssen uns jedoch im klaren sein, dass nicht der Bundesrat, sondern die Legislative auf ihre Kompetenzen teilweise verzichtet, indem sie dem Verfassungsgesetzgeber einen Bundesbeschluss vorlegt. Die Grenzen einer solchen Uebung müssen wir uns selber legen, damit sich keine Kompetenzenverschiebungspraxis einbürgern kann. Die breite und gründliche Diskussion, die in der vergangenen Woche geführt wurde, und ich möchte sagen, ebenfalls der mit knapper Mehrheit durch den Ständerat gefasste Entscheid, haben bestätigt, dass wir vor einem Grenzfall stehen und dass dieser Fall, solange neues Referendumsrecht nicht geschaffen wird, ein Unikum bleiben sollte. Wichtig ist gerade die in der ersten Runde festgestellte Meinungsverschiedenheit in den Räten; sie wird die Gefahr einer Präjudizwirkung erheblich abschwächen. Es sei hier erwähnt, dass die Gefahr einer Manipulation der öffentlichen Meinung, wie Herr Reich es noch heute behauptet hat, grundsätzlich und ohne weiteres als ausgeschlossen erscheint. Meine Ausführungen wollen selbstverständlich keineswegs bedeuten, dass ich geneigt bin, dem Ständerat eventuell, auch nur eventuell, entgegenzukommen. Ich will von den juristischen Erwägungen, über welche schon viel, viel zuviel gesagt wurde — man könnte sagen *turba advocatorum, maxima confusio* —, ganz absehen. Politische Ueberlegungen im besten Sinne des Wortes, die massgebend sind und die zum juristischen Grund ohne weiteres werden können, sollen uns vor allem zur Bestätigung unseres Entscheides veranlassen. Es wurde bereits von mehreren Seiten betont, dass sachliche und politische Gründe *in concreto* so schwerwiegend sind, dass sich eine Ausnahme gegenüber dem Grundsatz rechtfertigen kann, dass die Kompetenzen keine subjektiven Rechte sind, über die der Inhaber frei verfügen kann. Dies hat mit politischem Opportunismus, wie er von Herrn Reich behauptet wurde, gar nichts zu tun. Das sachlich und politisch massgebende Moment besteht darin, dass der Genehmigung der Abkommen, obwohl diese Genehmigung gar keinen Beitritt zur EWG und keine Abtretung von Hoheitsrechten bedeutet, eine Neuorientierung unserer Politik und unserer Wirtschaft allmählich entsprechen wird. Von aussen gesehen wird übrigens unsere Genehmigung als ein sachlich und politisch wichtiger Beitrag zum Aufbau Europas bewertet. Wir wollen keineswegs eine Kompetenzenverschiebungspraxis einführen; indem wir einmal und mit genügender Rechtfertigung eine Kompetenzenverschiebung vornehmen, tun wir es sicher nicht, weil wir uns über unsere Verantwortlichkeit hinwegsetzen oder den Lorbeer einer plebiszitären Zustimmung, wie Herr Reich wieder behauptet, tragen wollen. Im Gegenteil, wir tun es aus Verantwortungsbewusstsein, weil wir es als sachlich nötig finden, die Stimme des Volkes und der Stände, die es erwarten, sich äussern zu können, zu hören. Ich empfehle Ihnen deshalb, den Antrag Reich abzulehnen.

M. **Cevey:** L'accord de la grande majorité de notre Parlement est réalisé sur le fond du problème et, comme nombre d'entre vous, j'ai pu constater ces derniers jours que le sens des décisions prises en cette affaire importante est généralement compris par nos concitoyennes et concitoyens. Une divergence subsiste cependant entre les deux Chambres quant à la procédure de ratification. Cette divergence est principalement basée sur deux thèses juridiques parfaitement contradictoires. J'ose dire, avec tout le respect que nous devons à certains de nos collègues, juristes éminents, qu'en l'occurrence leurs querelles me semblent dépassées. Aucun des deux camps n'a paru l'emporter de manière si décisive qu'il méritât notre adhésion en cette circonstance délicate. Nous les renvoyons donc dos à dos pour tenter maintenant de placer le problème sur le plan essentiellement politique.

Le Conseil fédéral a exprimé, il y a plusieurs mois déjà, l'avis que l'accord avec la CEE devait être soumis au peuple. Notre Conseil, à une majorité très nette, a souscrit à cette opinion. Aujourd'hui, revenir en arrière pour suivre le Conseil des Etats équivaudrait à passer la marche arrière pour freiner une voiture lancée à pleine vitesse. Nous ne pouvons faire courir à notre démocratie le risque d'un accident de parcours provoqué par une manœuvre maladroite. Nous ne pouvons pas, nous ne devons pas prendre le risque de susciter dans les rangs des citoyennes et des citoyens une déception qui pourrait se traduire par une réaction négative lors de consultations populaires prochaines que nous n'éviterons pas.

Qu'on le veuille ou non, l'accord de libre-échange est considéré comme un acte politique important dans notre population. Dès lors, les démonstrations juridiques les plus brillantes pour justifier la thèse des adversaires du référendum apparaîtront, à ce stade de la discussion et aux yeux du citoyen moyen, comme tout autant de prétextes invoqués pour éviter de consulter le peuple sur un objet délicat. Et les contempteurs de notre système n'hésiteront pas à voir dans cette tentative un aveu de faiblesse et de crainte.

Nous devons donc nous en tenir avec fermeté à notre première décision. L'appel au peuple, en l'occurrence, s'impose. Et si d'aventure la divergence se maintenait entre nos deux Conseils, nous devrions faire admettre à nos homologues de la Chambre voisine qu'en présence d'une telle incertitude juridique c'est encore au peuple qu'il appartient de se prononcer. Souhaitons que nos sénateurs renoncent à une position défendable peut-être sur le plan strictement juridique, mais dangereuse dans une affaire qui est devenue maintenant politique. Il faut surtout sortir rapidement de cette confusion. La salade» helvétique ne doit pas rejoindre l'omelette norvégienne au menu des déceptions européennes.

Frau **Thalmann:** Ob man über das EWG-Abkommen abstimmen soll oder nicht, kann verschieden beurteilt werden. Vollblutjuristen und Parlamentarier, die die Macht des Parlamentes dokumentieren wollten, haben auch in unserem Nationalrat mit Nein geantwortet. Staatsrechtler suchten uns klarzumachen, dass man mit vollem Recht für eine Abstimmung sein kann. Herr Bundesrat Brugger überliess uns die Sache. Er ermunterte uns sogar zum freien Meinungsentscheid. Die grosse Mehrheit entschied sich im Nationalrat aus politischen Gründen für die Abstimmung.

Heute beschäftigt uns das gleiche Problem wieder. Der Ständerat hat vorwiegend aus juristischen Gründen entschieden. Dessen ungeachtet betonte Ständerat Reverdin, dass man aber auch aus juristischen Gründen verschiedener Meinung sein könne. Jetzt ist die Situation insofern verändert, als die Angelegenheit zu einer politischen, psychologischen geworden ist.

Wenn in einer Familie diskutiert wird, ob alle Familienglieder an einer Meinungsbildung teilnehmen können, und man schliesst als Ergebnis einen Teil aus, so wird der Teil, der nicht mitstimmen kann, Opposition sein, nicht der Sache wegen, sondern weil man ihn nicht mitmachen liess.

In der ganz gleichen Situation stehen wir heute im Parlament. Die Frage, ob Ja oder Nein, ist durch das verschiedene Ergebnis der beiden Kammern natürlicherweise zum Diskussionsstoff breiter Volksschichten geworden. Ein negativer Entscheid würde vom stimmfreudigen Bürger schlecht quittiert. Darum bleibt die christlichdemokratische Fraktion beim Entscheid der letzten Woche. Sie ist für die Abstimmung. Eine Abstimmung ist ja gleichzeitig die beste Information des Volkes, sofern sie rechtzeitig und zielstrebig geleitet und nicht nur dem Zufall und Gefühl überlassen bleibt. Die CVP-Fraktion stimmt den Anträgen der Kommissionsmehrheit auch in den beiden Nebenpunkten zu, nämlich Verzicht auf die Referenz auf Artikel 8 der Bundesverfassung im Ingress, Zustimmung zum Ständerat bezüglich Streichung von Artikel 1bis, da beide Bestimmungen nicht notwendig sind.

M. **Aubert:** Je vous invite à suivre les propositions de la commission.

Prenons, pour commencer, le pauvre petit article 1*bis*. Je suis obligé de constater qu'il n'a pas plu. C'est un enfant mort-né, que des mains expertes ont étranglé avant qu'il eût vu le jour. Il ne vaut plus la peine d'essayer de le ranimer. Je remercie M. Alder d'avoir assisté aussi longuement à son agonie. Je continue à croire qu'il était légitime; il avait, pour le parrainer, le précédent de 1920. Seulement, il n'a pas été compris. Un conseiller aux Etats a trouvé qu'il allait trop loin, en soumettant au vote obligatoire des traités qui, à l'entendre, devaient y être soustraits. Comme si nous pouvions déroger à la constitution sans demander l'avis du peuple et des cantons! Un autre conseiller aux Etats a pensé que cet article n'allait pas assez loin et qu'il permettait de passer sans référendum à un système supranational. Comme si, par définition, la supranationalité ne dérogeait pas à notre constitution nationale! Toujours est-il que l'article n'a pas été compris. Il souffrait donc d'ambiguïté. Il nous faut maintenant l'abandonner. Toutefois, en disant cela, et pour l'interprétation future, je crois pouvoir admettre que ceux qui *suppriment l'article 1bis le font en se référant aux* explications que le Conseil fédéral a données dans son message, à la page 160, à savoir — ce n'est pas mon opinion — que toutes les modifications des traités, s'il y en a, ne seront pas nécessairement soumises au vote du peuple et des cantons.

Je passe maintenant à l'article 2. Je vous engage vivement à le maintenir. Je ne m'adresse pas à ceux qui, lundi dernier, ont voté «non»; ils ont trouvé dans le Conseil des Etats un réconfort que je ne peux pas leur disputer. Mais j'aimerais m'adresser à ceux qui, ayant voté «oui», seraient tentés aujourd'hui de changer

d'opinion. Ce changement pourrait se fonder sur deux sortes de raisons: des raisons juridiques et des raisons politiques.

D'abord des raisons juridiques. Certains conseillers aux Etats pensent que l'article 2 viole la constitution. Je me suis aperçu que c'était aussi le sentiment de quelques-uns de nos collègues du Conseil national. S'il s'agissait d'une simple question d'interprétation, par exemple: que signifie l'article 89, alinéa 4? qu'est-ce qu'un traité conclu pour une durée «indéterminée»?, je ne me serais pas permis de reprendre la parole aujourd'hui, car ce Conseil a autre chose à faire que d'assister, en de longues séances, à des conflits d'exégètes. Mais il s'agit de quelque chose de beaucoup plus important, d'un chapitre de philosophie constitutionnelle qui touche à la nature de notre démocratie. Est-ce qu'il y a vraiment des matières qui ne peuvent pas faire l'objet d'un arrêté constitutionnel? J'ai dit la semaine dernière que je le niais. Je le nie encore aujourd'hui. Je crois qu'il n'appartient qu'au peuple et aux cantons suisses de dire ce qui peut être dans la constitution et ce qui n'y peut pas être. Je crains que la thèse contraire ne soit qu'une doctrine ingénieuse de juristes destinée à servir d'instrument au conservatisme politique ou à l'aristocratie parlementaire. Je me bornerai à faire ici une supposition: admettons que vous supprimiez l'article 2 pour cause d'inconstitutionnalité. Que feriez-vous, si 50 000 citoyens demandaient ensuite, par voie d'initiative, que les accords de Bruxelles ne soient pas ratifiés ou qu'ils soient dénoncés? Vous n'échapperiez pas à ce dilemme: ou bien vous organisez le vote, et alors vous reconnaissez à 50 000 citoyens un droit que vous niez à l'assemblée, vous admettez, en dépit des articles 93 et 121 de la constitution, que l'initiative populaire peut avoir un contenu plus large que l'initiative parlementaire; ou bien, l'autre terme du dilemme: vous ne soumettez pas l'initiative au peuple, vous l'annulez et vous mettez le peuple sous la tutelle de cette assemblée. Pour éviter ce dilemme, il n'y a qu'une voie: quelque discutable que soit l'article 2 du point de vue politique, il ne pèche pas contre la constitution.

Mais ce pourrait être des raisons politiques qui nous conduiraient à biffer l'article 2. Il est vrai que, s'il y a des raisons politiques qui justifient le référendum, il y en a aussi qui parlent contre lui. Il est vrai que la question est difficile. Mais nous l'avons tranchée. Nous avons entendu tous les arguments, pour et contre, et nous avons décidé, par 120 voix contre 30, d'appuyer le recours au peuple. Quel fait nouveau, depuis lundi dernier, pourrait vous faire changer d'avis? Le vote du Conseil des Etats? Mais vous savez bien que le débat qui l'a précédé, si haut qu'en ait été le niveau, n'a pas apporté d'arguments que vous ne connaissiez déjà. Ce serait peut-être le vote de la Norvège? Le vote de la Norvège! D'abord, je crois que le peuple suisse — et même M. Vincent un jour — saura distinguer entre l'adhésion et un traité de libre-échange; il verra que le cas de la Norvège est tout différent du cas de la Suisse, puisque, maintenant, il est vraisemblable que les Norvégiens chercheront à nouer avec les communautés un traité comparable au nôtre. Et puis, vous aurez peut-être des sujets de joie dans le Royaume de Danemark! Mais j'irai jusqu'au bout de ma pensée: j'imagine que tout soit négatif, et en Norvège et au Danemark, et que cette double négation pèse sur l'opinion du peuple suisse. C'est le moment que vous choisiriez pour supprimer l'article 2? Vous étiez bien d'accord, quand tout allait bien et que l'approbation du peuple paraissait assurée. Et maintenant qu'un léger nuage pointe à l'horizon, vous ne seriez plus d'accord? Etrange démocratie, dont l'étendue dépend de la crainte que le peuple nous inspire.

Nous échapperons à ce grief en disant tout simplement: nous étions pour le référendum, le lundi 25 septembre; nous sommes encore pour le référendum, le lundi 2 octobre. Une semaine ne nous suffit pas pour changer d'opinion.

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici le débat est interrompu

Schluss der Sitzung um 19.40 Uhr
La séance est levée à 19 h 40

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Freihandelsabkommen

Communauté économique européenne. Accord de libre-échange

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1972
Band Volume Volume	IV
Session Session Sessione	Herbstsession Session d'automne Sessione autunnale
Rat Conseil Consiglio	Nationalrat Conseil national Consiglio nazionale
Sitzung Séance Seduta	09
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11323
Datum Date Data	02.10.1972 - 15:30
Seite Page Pagina	1648-1656
Ref. No	20 001 332

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.