

RAPPORT D'INFORMATION DU CONSEIL FEDERAL
SUR LA POSITION DE LA SUISSE
DANS LE PROCESSUS D'INTEGRATION EUROPEENNE
DU 26 NOVEMBRE 1990

INTRODUCTION

Depuis la publication de notre rapport du 24 août 1988 sur la position de la Suisse dans le processus de l'intégration européenne (FF 1988 III 233), notre politique d'intégration a pris un cours plus accéléré et une dimension plus globale et systématique. L'objectif d'intégration que nous vous avons exposé alors, à savoir la création entre la Suisse, les autres pays de l'AELE et la CE d'un Espace Economique Européen (EEE) dynamique et homogène, pourrait se réaliser dans un délai rapproché. Le 20 juin 1990 nous avons en effet commencé la négociation d'un traité appelé à régler et restructurer dans leur ensemble nos relations avec la CE et les autres pays membres de l'AELE. L'entrée en vigueur du traité devrait coïncider avec la date d'achèvement du programme communautaire de réalisation du Marché intérieur, soit le 1er janvier 1993.

Le présent rapport a pour but de vous exposer l'évolution apparue depuis la publication du rapport d'août 1988 et les perspectives qu'elle nous ouvre. Il actualise le rapport précédent dont les analyses de fond gardent leur valeur. Nous l'avons conçu comme un rapport complémentaire, destiné à renseigner le Parlement et l'opinion publique sur les principales conclusions à tirer de cette évolution du processus d'intégration. Une mise à jour nous a paru indispensable vu l'accélération des événements et les aspects nouveaux que notre politique d'intégration doit désormais prendre en compte. Finalement, cette analyse complémentaire est aussi une illustration de la constatation que nous faisons dans notre rapport d'août 1988: "Etant donné la rapidité avec laquelle évolue le processus d'intégration européenne, il est devenu indispensable pour la Suisse de repenser constamment et sans préjugés sa position en Europe".

La décision de vous présenter ce rapport s'inscrit aussi dans le cadre des mesures que nous avons prises depuis plusieurs mois pour intensifier notre action d'information du Parlement, des cantons, des partenaires sociaux et de l'opinion publique sur l'intégration européenne. Nous avons en particulier tenu compte des demandes exprimées dans les postulats suivants:

- 1990 P 89.343 Adhésion éventuelle à la CE
(N 14.3.90, Cotti)
- 1990 P 89.699 Aspects institutionnels des relations de la Suisse avec la CE
(N 23.3.90, Commission des affaires étrangères)
- 1990 P 90.359 Relations avec les pays de l'AELE
(N 14.3.90, Ott)
- 1990 P 90.419 Scénario de non-adhésion à la CE et à l'EEE
(N 22.6.90, Hafner Rudolf)

Sous cet angle, la publication du rapport est aussi à mettre en parallèle avec la création, en juin 1990, d'un service d'information du Bureau de l'intégration des Départements fédéraux des affaires étrangères et de l'économie publique.

Le rapport décrit, dans une première partie, les principaux développements survenus depuis la publication du premier rapport sur le plan européen et mondial (chapitre 1) et dans les relations entre la Suisse et la CE (chapitre 2). Le chapitre 3 est une présentation des objectifs et des principales caractéristiques du futur traité. Un exposé du contenu matériel prévisible du futur traité et de ses incidences sur le droit suisse forme le chapitre 4. Le rapport présente ensuite les aspects institutionnels et juridiques prévisibles du traité (chapitre 5) et les conséquences prévisibles du traité sur les institutions suisses

(chapitre 6). La deuxième partie du rapport présente les réflexions du Conseil fédéral au stade actuel concernant la politique de neutralité dans le nouveau contexte européen ainsi que les alternatives possibles à la politique d'intégration actuelle.

Il convient de relever que notre politique d'intégration, pierre angulaire de notre politique européenne, ne couvre pas tous les aspects de celle-ci. Des domaines aussi importants pour notre avenir européen que la politique de sécurité, la culture, les droits de l'homme sont aussi pour la Suisse des champs d'actions prioritaires. Notre rapport consacré à l'intégration européenne en tient compte, mais ne les analyse pas explicitement. Il en va de même des actions que nous développons dans d'autres fora européens que l'intégration et qui traitent de questions aussi importantes que l'environnement, la recherche scientifique, les transports...

Finalement, nous tenons à souligner que les analyses développées dans ce rapport se fondent sur le projet d'EEE tel qu'il se présentait à nous en octobre 1990 et tel que, par extrapolation, nous pouvions alors le concevoir dans sa forme finale. Or, personne ne peut exclure totalement, alors que la négociation est encore loin d'être terminée, que le projet d'EEE puisse prendre une tournure différente de celle que nous envisageons dans le rapport ou même qu'il puisse ne pas se réaliser. Malgré un tel risque, inhérent à tout projet innovateur, nous nous sommes quand même résolus à publier ce rapport par souci d'informer et de démontrer notre ferme engagement en faveur de la réalisation d'un EEE ambitieux.

PREMIERE PARTIE

1 Principaux développements du contexte européen et mondial

L'Europe se trouve aujourd'hui à un tournant de son histoire. Deux courants de fond la traversent :

- l'intégration de la CE qui se poursuit à un rythme accéléré et qui marque de façon croissante l'évolution des autres pays européens,
- le processus de libéralisation et de démocratisation qui s'est déclenché en Europe centrale et orientale et qui conduit à une amélioration rapide des relations Est-Ouest.

Le processus d'intégration de la CE, qui se trouve dans une phase d'accélération depuis l'adoption du programme d'achèvement du Marché intérieur (Livre blanc de 1985) et de l'Acte unique européen de 1986 poursuit sur sa lancée. Le démantèlement progressif, d'ici à la fin de 1992, des frontières physiques, techniques et fiscales qui entravent la libre circulation entre les Etats membres de la CE, bat son plein. Malgré certains retards, le calendrier prévu est de façon générale respecté, de sorte que le Marché intérieur commence à prendre sa forme définitive.

Dans son dernier rapport annuel, daté du 28 mars 1990, concernant la mise en oeuvre du Livre blanc, la Commission a tiré un bilan dans l'ensemble très positif des progrès réalisés à ce jour. A moins de 3 ans de l'échéance du 31 décembre 1992, près de 60 pour cent des propositions du programme du Livre blanc avaient été adoptées. Dans ce bilan figurent des décisions importantes, telles que la libération des mouvements de capitaux et des services bancaires, l'ouverture des marchés publics, le contrôle des concentrations, la reconnaissance des diplômes. Quelques

dossiers progressent toutefois moins vite que prévu; tel est le cas notamment de la fiscalité et de l'abolition des contrôles aux frontières pour les personnes. S'agissant de la mise en oeuvre des actes communautaires par les Etats membres, les progrès sont aussi importants, puisque le taux de mise en oeuvre était de l'ordre de 70 pour cent à la fin février 1990. A noter aussi que les anticipations de 1992 par les agents économiques ont d'ores et déjà des effets positifs dans la plupart des secteurs économiques. Dès à présent, la dynamique du Marché unique se traduit au niveau du commerce intracommunautaire: alors qu'il n'avait cessé de décroître entre 1973 et 1985, un renversement de tendance s'est manifesté depuis 1988. Il se poursuit. Le commerce intracommunautaire représente aujourd'hui plus de 60 pour cent du volume des exportations des Etats membres. Ces anticipations se traduisent aussi par une accélération des investissements des entreprises, stimulés par la crédibilité donnée à l'objectif de 1992 et par le rythme rapide des travaux de mise en oeuvre du Livre blanc. Le caractère fondamentalement libéral de la démarche qui conduit à la réalisation du Marché intérieur se vérifie de plus en plus dans les faits.

Depuis la publication de notre dernier rapport, un nouveau développement est venu s'ajouter aux efforts de réalisation du Marché unique, à savoir la relance de l'action communautaire visant à la réalisation d'une Union économique et monétaire (UEM). Ce dossier occupe aujourd'hui une place centrale dans les activités de la CE. Les développements actuels remontent au Conseil européen de Hanovre des 27 et 28 juin 1988. Les Douze s'y étaient engagés à examiner, lors du Conseil européen qui devait avoir lieu une année plus tard, les moyens de parvenir à une UEM. Ils avaient confié à un Comité présidé par le président de la Commission des CE, Jacques Delors, d'étudier et de proposer "les étapes concrètes devant mener à l'UEM". Ce comité a déposé un rapport qui est à l'origine de la décision du Conseil

européen de Madrid des 26 et 27 juin 1989 de réaliser l'UEM en trois étapes. Cette décision a été confirmée par le Conseil européen de Strasbourg, les 8 et 9 décembre 1989. La première étape, qui a commencé le 1er juillet 1990, a pour objectif d'accroître la convergence des performances économiques des Etats membres en renforçant la coordination des politiques économiques et monétaires dans le cadre institutionnel existant. Quant aux deuxième et troisième étapes, dont la réalisation va entraîner un réaménagement institutionnel, elles devraient être lancées par une conférence intergouvernementale, convoquée pour le 14 décembre 1990. L'objectif principal est d'établir un système européen de banques centrales, de créer un régime de parités irrévocablement fixes et, à terme, une monnaie unique. Il s'agit aussi de procéder à un transfert définitif des compétences économiques et monétaires des Etats membres à la CE.

Une relance du débat intracommunautaire sur la réalisation de l'Union politique, qui est la finalité même de la CE, vient compléter le tableau des progrès réalisés par la CE. Lors du Conseil européen de Dublin les 28 et 29 avril 1990, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont décidé d'engager les préparatifs d'une seconde conférence intergouvernementale en vue de discuter les voies et moyens de réaliser une Union politique pour 1992. Cette conférence a été convoquée pour le 15 décembre 1990. Les travaux préparatoires de la conférence portent principalement sur le renforcement du rôle du parlement européen, le réaménagement des mécanismes de décision de la CE et l'amélioration du mode de fonctionnement de la coopération en matière de politique étrangère. Il vaut la peine de relever que des concepts qui nous sont aussi essentiels que le fédéralisme et le principe de subsidiarité font leur chemin dans le cadre de ces travaux sur l'avenir institutionnel de la CE.

Toutes ces actions concourent à accélérer et approfondir le processus d'intégration communautaire, à renforcer l'at-

- 7 -

traction que la CE exerce avec toujours plus de force sur les pays européens non membres de la CE et à accroître le poids politique et économique de la CE dans le monde. Les craintes de voir se ralentir l'intégration européenne sous l'effet des développements en Europe centrale et orientale se sont révélées sans fondement.

C'est notamment au regard de cette évolution communautaire qu'il faut situer le projet d'EEE négocié actuellement entre les pays de l'AELE et la CE. Il s'inscrit dans le droit fil de cette avancée de l'intégration et se présente comme une conséquence logique des progrès rapides de l'intégration dans la CE survenus ces derniers temps.

Le projet d'EEE doit aussi être vu sous l'angle du processus de démocratisation et de libéralisation survenu à un rythme spectaculaire en Europe centrale et orientale. Ces développements apportent à notre politique d'intégration européenne une dimension nouvelle, imprévisible à l'époque de la rédaction du rapport précédent, quoique, dans le chapitre final de ce premier rapport, nous évoquions la possibilité d'un "nouveau modus vivendi" avec les pays d'Europe centrale et orientale. Dans notre message du 22 novembre 1989 concernant le renforcement de la coopération avec des Etats d'Europe de l'Est et les mesures d'aide immédiate correspondantes (FF 1990 I 121), nous vous avons depuis lors exposé ce processus de transformation à l'Est et ses implications pour la Suisse. Notre analyse s'est confirmée. Ce processus s'est amplifié et renforcé, laissant espérer, pour la première fois depuis 50 ans, l'émergence d'un continent européen qui, dans sa diversité, serait uni par un système de valeurs fondé sur la liberté et la démocratie pluraliste. Dans ce contexte, l'un des événements les plus importants survenus depuis la publication de notre message est sans nul doute le processus d'unification allemande, qui a finalement abouti à un élargissement de facto de la CE. Cette dernière a réussi à sur-

monter certaines réticences initiales et à relever ce défi avec succès. Du point de vue de notre politique d'intégration, cet évènement est important. Sa portée va bien au-delà de l'intégration au Marché intérieur d'un territoire de 16, 5 millions d'habitants et des avantages qui pourraient en résulter à terme pour nos entreprises. Cet élargissement de la CE démontre une fois de plus la vitalité du processus d'intégration européenne et la force de son rayonnement. Il confirme sans conteste le rôle politique de premier plan que la CE entend jouer dans la mise en place d'une nouvelle architecture européenne.

La nouvelle dimension que ces développements donnent à notre politique d'intégration vient de ce constat que seule une Europe occidentale encore plus forte, et donc plus intégrée, est à même d'aider efficacement les pays d'Europe centrale et orientale à relever les défis politiques et économiques que leur posent les transformations en cours. Sous cet angle, notre politique d'intégration se présente aussi comme une participation de la Suisse à un mouvement de solidarité qui dépasse le cadre de l'intégration européenne prise au sens étroit.

Ces mutations en Europe centrale et orientale et le rapprochement en cours entre les pays de cette région et la CE ont donné lieu à des interrogations sur la question de savoir si le projet d'EEE entre les pays de l'AELE et la CE ne risquait pas d'être pris de vitesse et de glisser à l'arrière-plan des préoccupations de la CE. Il faut reconnaître que le redéploiement en cours des relations Est-Ouest est devenu une nouvelle priorité pour la CE, à côté de l'achèvement du Marché intérieur, de la réalisation de l'Union économique et monétaire ainsi que des réformes institutionnelles. Ce serait toutefois méconnaître l'intérêt que les pays de l'AELE présentent pour la CE que d'en déduire que le projet d'EEE n'est pour elle d'une importan-

ce que relative. Ils sont, pris dans leur ensemble, le premier partenaire commercial de la CE et, depuis trente ans, forment le groupe de pays le plus étroitement associé à la construction européenne. Loin de se concurrencer, le projet sur l'EEE et le projet de la CE d'établir de nouvelles relations avec les pays de l'Est sont complémentaires. Chacune de ces deux approches peut trouver sa place dans la perspective d'une nouvelle configuration des relations intraeuropéennes.

Une question importante que soulèvent les mutations en Europe centrale et orientale du point de vue de notre politique d'intégration est aussi celle de savoir comment, au-delà de l'aide aux pays de l'Est telle que nous l'avons présentée dans le message du 22 novembre 1989, et aussi telle qu'elle s'est matérialisée récemment par la création de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), nous pourrions envisager, dans une perspective à plus long terme, de leur faire une place dans le processus d'intégration européenne. Dans notre réponse à l'interpellation urgente Eggly du 5 mars 1990 (Agir pour un accord rapide entre l'AELE et les pays de l'Est), nous avons esquissé l'orientation que nous pourrions prendre ensemble avec nos partenaires de l'AELE pour organiser cette intégration. Ces progrès ont pris forme lors de la réunion ministérielle et de la réunion des Chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'AELE qui se sont tenues à Göteborg les 13 et 14 juin 1990. Dans une première étape, l'idée est de créer, entre les pays de l'AELE pris dans leur ensemble et les pays de l'Est dont les réformes ont suffisamment progressé, des structures de coopération du type de celles qui existent déjà avec la Yougoslavie depuis 1983 (Déclaration de Bergen). Cette étape a déjà commencé: lors de la réunion ministérielle des pays de l'AELE le 13 juin 1990 à Göteborg, trois déclarations communes de coopération ont été signées avec la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie. Il s'agit principalement de développer, sous la

supervision d'une commission mixte, la coopération dans des domaines comme les questions industrielles, le tourisme, les transports, les investissements, l'environnement etc... On envisage la possibilité d'établir des accords d'association qui génèrent entre les pays de l'AELE et les pays de l'Est, à mesure que ces pays introduiront la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que la pleine convertibilité de leur monnaie. Ces accords devraient prévoir un régime asymétrique de libéralisation des échanges jusqu'au moment où ces pays seraient à même d'assumer pleinement un régime de libre-échange fondé sur l'égalité des droits et des obligations. Pourrait alors s'engager une nouvelle étape qui verrait une adhésion de ces pays à l'AELE, voire à un stade ultérieur, leur participation à l'EEE. Il est important que cette démarche se développe en harmonie avec le processus de rapprochement, également en cours, entre la CE et ces pays, certains d'entre eux - la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie - ayant d'ailleurs exprimé le souhait de pouvoir un jour adhérer à la CE. Si cette orientation, que nous avons proposée à nos partenaires de l'AELE lors de la réunion ministérielle informelle de Genève les 2 et 3 avril 1990 et qui a été entérinée lors des réunions de Göteborg, devait se matérialiser, la politique d'intégration européenne que nous menons aujourd'hui acquerrait alors une nouvelle dimension: la Suisse, en participant activement à la mise sur place de l'EEE, contribuerait non seulement à assurer son propre avenir en Europe, qui se situe notamment dans une participation au grand Marché, mais, à plus long terme, elle contribuerait aussi, indirectement, à favoriser l'émergence d'une Europe plus vaste englobant aussi les pays d'Europe centrale et orientale. Le concept d'un EEE, structure d'accueil économique et pôle de stabilité dans une Europe en pleine mutation, doit aussi être pris en compte dans l'appréciation à porter sur le projet d'EEE en construction.

L'accélération du processus d'intégration s'inscrit dans un environnement mondial lui-même en mutation. Dans ce contexte, l'intégration européenne s'interprète comme l'un des phénomènes les plus importants et les plus avancés d'une évolution perceptible sur une plus vaste échelle. Cette évolution est principalement caractérisée:

- par une tendance toujours plus poussée à la libéralisation des économies et à la déréglementation;
- par l'internationalisation accélérée des économies nationales et l'accentuation de leurs interdépendances;
- par le rôle de plus en plus important que jouent la maîtrise des technologies avancées et la performance économique en tant qu'instrument de pouvoir dans les relations internationales.

Le processus d'intégration économique européenne s'inscrit de surcroît sur la toile de fond des principes désormais consacrés par la Charte de Paris du 21 novembre 1990 pour une nouvelle Europe, qui soulignent l'importance, pour le développement de l'économie de marché, du pluralisme démocratique, de la justice sociale, de la défense des droits de l'homme et de la prééminence du droit dans des relations internationales voulues pacifiques.

La réforme des règles du commerce mondial entreprise dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round du GATT, de même que les efforts du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, de l'OCDE, du Groupe des Sept et du Groupe des Dix pour renforcer la coordination des politiques macroéconomiques et encourager l'application de politiques d'ajustement structurel sont une tentative d'organiser ces transformations sur le plan mondial tout comme l'intégration l'est à l'échelle de l'Europe occidentale. Ainsi en participant au processus d'intégration européenne la Suisse contribue aussi, indirectement, aux efforts

visant à organiser les changements qui ont lieu sur le plan mondial. Nous continuerons cependant de veiller à ce que notre engagement déterminé en faveur de l'intégration européenne soit contrebalancé par un engagement accru dans un contexte plus vaste. Notre politique d'intégration ne doit pas se transformer en un repli sur l'Europe occidentale, mais venir en appui de nos actions à l'échelle mondiale. C'est ainsi que nous tiendrons pleinement compte de la double vocation européenne et mondiale de notre économie ainsi que du principe de l'universalité de notre politique économique extérieure et de notre politique étrangère.

2 Développement des relations Suisse - CE

21 Lancement du projet actuel d'EEE

Bien que l'idée de relations plus globales entre les pays de l'AELE et la CE ait été émise pour la première fois par le Conseil européen réuni à Rhodes en décembre 1988, le début du processus actuel remonte en fait à une proposition présentée par le président de la Commission des CE, Jacques Delors, aux pays de l'AELE, au début de 1989. Elle a été lancée à l'occasion de son discours devant le Parlement européen à Strasbourg, le 17 janvier 1989, présentant les orientations de la nouvelle Commission - qui venait de se constituer - pour les quatre prochaines années. A cette occasion, le président de la Commission des CE a proposé aux pays de l'AELE de " rechercher une nouvelle forme d'association qui soit plus structurée sur le plan institutionnel avec des organes communs de décision et de gestion". La raison de cette proposition, le président de la Commission des CE l'a au fond donnée lui-même dans ce passage de son discours: "Comment concilier la réussite de l'intégration des Douze tout en ne repoussant pas ceux qui ont autant le droit que nous à se dire Européens? Vous le savez: la Commission a déjà pris une position de principe: priorité à l'approfondissement sur l'élargissement." La CE visait

ainsi à offrir aux pays d'Europe occidentale non-membres de la CE une forme attrayante de participer au grand Marché différente de l'adhésion.

Les pays de l'AELE, réunis au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement à Oslo, les 14 et 15 mars 1989, ont donné une réponse positive à l'initiative du président Delors. Ils se sont fixés comme objectif d'une future négociation avec la CE "la réalisation la plus complète que possible de la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes, dans le but de créer un EEE dynamique et homogène". Développer plus avant avec la CE leurs relations de "coopération dans des domaines allant au-delà du programme du Marché intérieur", tels que la recherche, l'éducation, l'environnement, fait aussi partie des objectifs que les pays de l'AELE se sont donnés à cette occasion. Ils se sont déclarés prêts, pour ce faire, "à étudier plusieurs options et les voies et moyens de renforcer les liens institutionnels entre les pays de l'AELE et la CE", répondant ainsi à la proposition du président de la Commission d'établir des "organes communs de décision et de gestion". Ils ont aussi convenu de "prendre les mesures qui s'imposent pour renforcer le processus de décision de l'AELE et sa capacité de négociation collective".

Cette offre de la CE se présentait aux pays de l'AELE comme une chance à saisir pour réaliser, plus rapidement et plus complètement que le permettait le processus d'intégration graduel suivi jusqu'ici, leur participation au Marché unique. Ils ne pouvaient que souscrire à une idée qui se situait dans la logique de leurs politiques d'intégration et correspondait, au-delà des particularités propres à chacun d'eux, à cet élément commun de leurs politiques: l'objectif de créer entre eux et la CE des conditions-cadre économiques aussi proches que possible que celles qui prévaudront entre les Etats membres de la CE une fois réalisé le programme du Livre blanc, et d'éliminer ainsi le potentiel discriminatoire que la réalisation du Marché unique peut contenir.

22 Principales caractéristiques de la démarche européenne actuelle

Conséquence de l'initiative du président de la Commission, notre politique d'intégration s'est donc engagée dans une voie nouvelle. De progressif et ponctuel, notre rapprochement de la CE est devenu global et systématique. Mais, aussi nouvelle soit-elle, cette politique reste dans le cadre des orientations que nous nous étions données et qui sont exposées dans le rapport précédent. Car, elle se présente aussi comme une voie moyenne entre l'adhésion pure et simple à la CE et la voie qui consisterait à faire cavalier seul. La finalité de notre politique d'intégration, à savoir le renforcement de notre participation à la construction européenne et la création entre la Suisse et la CE de conditions-cadre aussi proches que possible de celles d'un marché intérieur, reste inchangée. Cette nouvelle voie s'inscrit dans le cadre des différentes modalités de rapprochement avec la CE que nous avons envisagées dans le rapport précédent. Nous avons en effet évoqué la possibilité de conclure avec la CE, soit un accord d'association sui generis, soit un accord-cadre global. Si ces modalités n'avaient alors pas été retenues, nous n'en avons pas moins souligné qu'elles ne devaient pas être écartées une fois pour toutes, mais qu'elles devaient être gardées en réserve pour parer à toute éventualité. Les principales caractéristiques qui différencient cette politique de celle que nous avons menée auparavant sont les suivantes:

- Le multilatéralisme est devenu la méthode privilégiée, sinon exclusive, de notre politique d'intégration. Alors que nos relations avec la CE se développaient par la conclusion d'accords bilatéraux, ou alors multilatéraux, dans ce cas principalement avec nos partenaires de l'AELE, la voie actuelle se caractérise par la place prépondérante occupée par le multilatéralisme. Les possibilités de traiter bilatéralement avec la CE ont nettement

diminué ces derniers temps. Pouvait-il en aller autrement alors qu'un des objectifs principaux de la nouvelle démarche européenne n'est rien moins que de créer un véritable espace économique homogène?

- Non seulement le multilatéralisme a-t-il pris le dessus, mais sa structure elle-même s'est renforcée. Aujourd'hui, les pourparlers que nous menons avec la CE, ensemble avec nos partenaires de l'AELE, se déroulent systématiquement dans un cadre où les pays de l'AELE s'expriment d'une seule voix. Il est devenu en conséquence plus difficile pour chacun d'entre eux de faire valoir ses intérêts spécifiques vis-à-vis de la CE, puisque le dialogue avec elle doit se faire sur la base d'une plate-forme pré-négociée entre les pays de l'AELE. En contrepartie, ce dialogue multilatéral plus structuré peut présenter, dans certains cas du moins, l'avantage de donner une meilleure assise aux positions que les pays de l'AELE font valoir à Bruxelles;

- Cette politique est en outre devenue globale et systématique. Il est question aujourd'hui de régler et restructurer dans un même traité l'ensemble, ou peu s'en faut, de nos relations avec la CE concernant le Marché intérieur. L'approche pragmatique qui avait cours auparavant, que ce soit dans un cadre multilatéral ou bilatéral, a cédé le pas. Nous n'avons plus guère la possibilité de choisir entre les domaines dans lesquels nous voulons renforcer nos liens avec la CE et ceux dans lesquels nous jugerions préférable de conserver notre pleine autonomie. Les possibilités de mettre en place une "coopération à la carte" ou "à géométrie variable" se sont largement estompées;

- l'accélération du rythme de la coopération est aussi un élément nouveau par rapport à l'approche graduelle que nous avons suivie auparavant. Le but de créer un EEE

homogène que les Chefs d'Etat et de gouvernement s'étaient fixés à Luxembourg en 1984 doit être désormais atteint à brève échéance. La principale conséquence de cette accélération se fait en particulier sentir sur la procédure de consultation interne du Parlement, des cantons et des partenaires sociaux, qui doivent désormais se prononcer dans des laps de temps auxquels ils n'étaient pas habitués.

Cette nouvelle approche ne doit pas pour autant faire oublier l'importance et les mérites de la démarche européenne pragmatique, qui était d'ailleurs la seule que la CE était disposée à accepter jusqu'en 1989, et que la Suisse a continué et continue de développer en parallèle dans certains domaines. En particulier, les travaux menés avec nos partenaires de l'AELE, précisément dans le cadre du suivi de la Déclaration de Luxembourg de 1984 (voir le chapitre 415.1 du précédent rapport), se sont poursuivis et, dans quelques domaines, ont abouti à la conclusion d'accords (voir le chapitre 32 du rapport sur la politique économique extérieure 89/1+2 du 10 janvier 1990; FF 1990 I 265). Les activités des Comités mixtes Suisse - CEE/CECA, du Comité mixte Suisse - EURATOM, ainsi que les activités menées sous la responsabilité du Comité de recherche Suisse - CE se poursuivent activement. Comme succès récent de négociations bilatérales entre la Suisse et la CE, on peut mentionner plus particulièrement la signature, le 10 octobre 1989 à Luxembourg, d'un accord concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie.

23 Aperçu historique

231 Phase du dialogue informel (mars 1989 - décembre 1989)

Lors d'une rencontre ministérielle informelle, le 20 mars 1989 à Bruxelles, entre la CE, ses Etats membres et les

Etats membres de l'AELE, décision a été prise d'engager des pourparlers informels pour examiner la faisabilité de l'option d'intégration plus globale et structurée que représente le projet d'EEE tel que proposé par le président de la Commission. Un Groupe directeur à haut niveau, réunissant des hauts fonctionnaires des pays de l'AELE et de la Commission, a été créé pour mener ces pourparlers. Lors de sa première réunion qui s'est tenue à Bruxelles le 28 avril 1989, le Groupe a arrêté un programme de travail en deux étapes, à mener à bien jusqu'à la fin de l'année. Dans une première étape, la tâche était principalement d'examiner d'une manière globale et sans exclure aucun sujet a priori, dans quelle mesure un régime fondé sur la réalisation des quatre libertés (libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes), telles que les conçoit de droit communautaire, pourrait à l'avenir régir les relations entre les pays de l'AELE et la CE. Il s'agissait dans la seconde étape d'examiner les questions juridiques et institutionnelles liées à la création d'un tel régime. Lors de cette même réunion, le Groupe a décidé de créer cinq groupes de travail pour l'assister dans sa tâche:

- groupe de travail I sur la libre circulation des marchandises
- groupe de travail II sur la libre circulation des services et des capitaux
- groupe de travail III sur la libre circulation des personnes
- groupe de travail IV sur les politiques d'accompagnement
- groupe de travail V sur les questions juridiques et institutionnelles

Ces travaux, menés d'un côté par les pays de l'AELE, arrêtant leur position par consensus au cours de réunions préparatoires intra-AELE, puis s'exprimant par la voix de leur président lors de leurs réunions conjointes avec la

Commission des CE, et de l'autre la Commission des CE, ont progressé rapidement.

Parallèlement, les pays de l'AELE, pour donner suite à l'engagement pris lors de la réunion d'Oslo, ont eu des pourparlers sur les dispositions à prendre pour renforcer l'AELE en tant que principale plate-forme de négociations multilatérales avec la CE. Ces dispositions ont été adoptées à la réunion ministérielle du Conseil de l'AELE les 13 et 14 juin 1989 à Kristiansand (Norvège).

Elles comprennent la possibilité de réunir des "sommets" des pays de l'AELE et des réunions ministérielles plus fréquentes, y compris des rencontres réunissant des ministres autres que ceux de commerce, un renforcement du rôle du Conseil de l'AELE et une amélioration des liens institutionnels entre ce dernier et les différents comités et groupes de l'AELE s'occupant des relations avec la CE, une rationalisation des méthodes de travail des groupes d'experts et un renforcement du rôle du pays occupant la présidence de l'AELE. Il a été convenu dans le même temps d'augmenter les effectifs du Secrétariat de l'AELE. En revanche, le Conseil de l'AELE n'a pas retenu une proposition qui visait à introduire une procédure de vote à la majorité au Conseil de l'AELE.

Cette phase de dialogue informel a débouché, le 20 octobre 1989, sur l'adoption par le Groupe directeur à haut niveau d'un document commun aux pays de l'AELE et à la Commission, dans lequel se trouvent consignés les résultats des pourparlers menés depuis mars 1989. Ce document est publié en annexe de notre rapport sur la politique économique extérieure 1989 (FF 1990 I 265).

Un terrain d'entente suffisant a pu être trouvé entre les pays de l'AELE et la CE pour envisager la possibilité de négocier un traité global couvrant les aspects de fond et

- 19 -

les aspects juridiques et institutionnels du futur EEE. Résultat le plus marquant du dialogue informel: la reconnaissance du principe selon lequel l'essentiel du droit communautaire régissant le Marché intérieur devrait former la base juridique commune du traité à négocier. Pour le reste, le Groupe directeur à haut niveau a pris note, sans en exclure aucune, des différentes options identifiées durant le dialogue informel pour servir de bases de négociation.

La phase de dialogue informel a été évaluée lors de deux rencontres ministérielles des pays de l'AELE tenues à Genève. La première réunion, le 27 octobre 1989, a été l'occasion pour les ministres de l'AELE d'exprimer leur satisfaction au sujet des résultats atteints jusque là et de prendre l'engagement de poursuivre le processus sur cette base. Elle a également dégagé un consensus sur l'idée que la négociation formelle d'un traité sur l'EEE devait être précédée d'une phase exploratoire destinée à clarifier le cadre de la future négociation. Lors de la seconde réunion, session ordinaire du Conseil de l'AELE qui s'est tenue les 11 et 12 décembre 1989, ont été spécialement discutées les relations entre les pays de l'AELE et les pays de l'Est. A propos de l'EEE, les ministres ont confirmé leurs conclusions du 27 octobre 1989.

De son côté, la CE a aussi procédé à une évaluation politique des résultats du dialogue informel. Celle-ci se trouve consignée dans le communiqué du Conseil européen qui s'est tenu à Strasbourg les 8 et 9 décembre 1989. Le Conseil européen s'est félicité de l'avancement des travaux et a exprimé le souhait que la CE et les pays de l'AELE puissent parvenir à la conclusion d'un accord global dans les meilleurs délais.

232 Phase des pourparlers exploratoires et début des négociations (décembre 1989 - septembre 1990)

Une seconde rencontre ministérielle de la CE, de ses Etats membres et des Etats membres de l'AELE - après celle du 20 mars 1989 - s'est tenue à Bruxelles le 19 décembre. Elle a abouti au lancement de pourparlers exploratoires, en donnant au Groupe directeur à haut niveau et à ses cinq groupes de travail la mission, en attendant l'ouverture de négociations formelles, d'identifier l'étendue du droit communautaire ("l'acquis communautaire pertinent") à reprendre dans le futur traité pour en constituer la base juridique, de clarifier les problèmes que l'application de ce droit soulèverait dans les pays membres de l'AELE et de poursuivre l'analyse des options juridiques et institutionnelles mises à jour dans le dialogue informel. La décision a en outre été prise "d'engager des négociations formelles dès que possible au premier semestre 1990, en se fixant l'objectif de leur aboutissement dans les meilleurs délais". Cette phase d'exploration s'est formellement achevée le 20 mars 1990 par une réunion du Groupe directeur à haut niveau. Les conclusions communes qu'il a adoptées à cette occasion constatent un large accord entre les pays de l'AELE et la CE sur l'étendue de l'acquis communautaire à inclure dans le futur traité. Elles relèvent ensuite les progrès accomplis pour identifier les problèmes que la reprise de l'acquis va poser aux pays de l'AELE. Selon le cas, ces problèmes pourraient amener ces pays à négocier, soit des régimes d'exception, soit des périodes transitoires d'adaptation. Finalement, s'agissant des aspects juridiques et institutionnels, le Groupe a pu constater les progrès de l'exploration sur les questions de nature plus strictement juridique, tout en notant que les questions de nature plus politique, comme celles concernant les mécanismes de décision du futur EEE, devraient être réglées durant la phase de négociation formelle.

Les 2 et 3 avril 1990, une réunion ministérielle informelle des pays de l'AELE s'est tenue à Genève. Les ministres ont tiré un bilan dans l'ensemble positif des pourparlers exploratoires et déclaré que les pays de l'AELE étaient prêts à commencer sans délai les négociations formelles avec la CE en vue de la mise en place de l'EEE. Sur la conduite même à suivre pendant les négociations, les pays de l'AELE ont convenu de s'en tenir au principe selon lequel le contenu matériel et l'aspect institutionnel du futur traité devaient être négociés en parallèle et au même rythme.

Après la fin officielle de la phase exploratoire, les pourparlers se sont en fait poursuivis jusqu'au moment du lancement formel des négociations le 20 juin 1990. Ils ont principalement porté sur l'organisation des négociations. Cette période a été marquée par une réunion au niveau ministériel du Conseil de l'AELE à Göteborg le 13 juin 1990 et, le lendemain, par une réunion des Chefs d'Etat et de gouvernement tenue pour célébrer le 30ème anniversaire de l'AELE. Les pays de l'AELE ont confirmé leur position commune et réitéré leur ferme volonté d'engager les négociations avec la CE. C'est aussi durant cette période que le Conseil fédéral et le Conseil des CE ont adopté chacun de son côté, un même jour, le 18 juin 1990, les directives de négociation adressées à leurs délégations respectives, qui sont dirigées, du côté suisse, par le Secrétaire d'Etat aux Affaires économiques extérieures et, du côté communautaire, par le Directeur général des Relations extérieures.

Un premier round de négociations entre les pays de l'AELE et la CE s'est déroulé du 20 juin à la fin juillet. Durant cette phase, les travaux ont pour l'essentiel consisté à identifier en commun les principales questions à négocier. Ils ont ouvert la voie à la négociation proprement dite qui va porter sur la recherche en commun de solutions.

3 Objectifs et évaluation des principales caractéristiques du futur traité EEE

31 Objectifs

A un moment où les négociations ne sont qu'à leur début, l'évaluation des objectifs et principales caractéristiques du futur traité EEE comporte forcément une part de conjectures. Sans vouloir préjuger de l'issue de ces négociations nous pouvons dire que le futur traité instituant l'EEE, qui liera les six pays de l'AELE, le Liechtenstein et la CE, devrait comprendre les éléments suivants:

- un régime de libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes proche de celui qui sera en vigueur entre les Etats membres de la CE une fois réalisé le Marché unique de 1992, régime qui formera le centre de gravité du futur traité;
- une participation des pays de l'AELE à la formulation et à la mise en oeuvre de politiques d'accompagnement nécessaires à la réalisation de l'EEE, c'est-à-dire de politiques portant sur la recherche et le développement, l'éducation, la protection de l'environnement, le droit des sociétés, les petites et moyennes entreprises, la politique à l'égard des consommateurs, la politique sociale, les mesures dites de cohésion visant à réduire les disparités régionales, le tourisme, les statistiques, etc.;
- des institutions destinées à mettre en oeuvre les dispositions du traité, à surveiller leur application et à pourvoir à leur développement futur.

Le traité EEE est donc un projet de grande envergure, même si d'importants domaines devraient en être exclus. En effet, les pays de l'AELE et la CE n'envisagent pas d'ins-

tituer une coordination généralisée, ni a fortiori des politiques communes, en ce qui concerne les relations avec les pays tiers. Ils ne se sont pas non plus donnés pour but d'établir des politiques communes en matière économique et monétaire, ni d'ailleurs en matière agricole. De même, il n'est pas question d'harmonisation fiscale, ni d'ailleurs l'élimination complète des contrôles frontaliers, quand bien même ces domaines ne sont pas à exclure une fois pour toutes d'une coopération approfondie entre les pays de l'AELE et la CE.

Notre objectif de négociation est de parvenir à la conclusion d'un bon traité, c'est-à-dire d'un traité à même de nous ouvrir l'accès au Marché intérieur de la CE, de nous ménager un droit général de participer aux mécanismes de formation et de prise des décisions du futur EEE et aussi de permettre à la Suisse de préserver l'essentiel de ses spécificités.

Si nous réussissons à atteindre cet objectif de négociation, nous réussirons du même coup à atteindre le double objectif politique et économique de notre politique d'intégration européenne, tel qu'il ressort en particulier du rapport du 24 août 1988: renforcer notre participation à la construction européenne et, grâce à l'établissement avec la CE de conditions-cadre proches de celles d'un marché intérieur, assurer à notre économie un degré d'intégration élevé au Marché unique. Dans ce sens, nous pouvons dire que la conclusion du traité instituant l'EEE est devenu aujourd'hui le but prioritaire de notre politique d'intégration.

32 Principales caractéristiques

321 L'acquis communautaire comme base du traité

Les pays de l'AELE et la CE ont admis le principe que, pour donner à l'EEE un degré d'homogénéité aussi élevé que pos-

sible, l'acquis communautaire formerait la base juridique du futur traité. Par acquis communautaire il faut entendre l'ensemble du droit communautaire régissant le Marché intérieur qui sera en vigueur au moment de la conclusion du traité instituant l'EEE. Il comprend les dispositions pertinentes du Traité de Rome et des traités ultérieurs qui l'ont modifié, les règles adoptées par le Conseil et la Commission des CE sur la base des traités, ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice des CE y relative.

Le cadre fixé pour la négociation mentionne toutefois que seul l'acquis communautaire pertinent et identifié en commun par les pays de l'AELE et la CE doit entrer en ligne de compte. Ce dernier se définit comme la partie du droit communautaire indispensable à la réalisation des objectifs de l'EEE. Selon que l'objectif est une libéralisation (ce qui est le cas pour les quatre libertés) ou une coopération (ce qui est le cas des politiques d'accompagnement), l'acquis communautaire ne devrait pas avoir la même importance. Alors qu'un degré élevé d'homogénéité est indispensable à la réalisation des quatre libertés, il l'est moins pour réaliser un objectif, même ambitieux, en matière de coopération. L'acquis communautaire pertinent devrait donc être moins déterminant dans le domaine des politiques d'accompagnement que dans celui des quatre libertés. En aucun cas le principe retenu selon lequel l'acquis communautaire pertinent formera la base du traité n'exclut la possibilité de prévoir comme base juridique, dans certains secteurs spécifiques, d'autres actes que ceux de l'acquis communautaire pertinent (par exemple, l'accord paraphé le 20 décembre 1989 entre la Suisse et la CE sur la simplification des contrôles et des formalités douanières dans le trafic de marchandises; voir chapitre 42). Tel qu'identifié au début des négociations, l'acquis comprend environ 1'200 textes communautaires.

Est aussi prévue la possibilité de négocier des régimes dérogeant à l'acquis communautaire. Des dérogations ne pourront cependant entrer en ligne de compte que si elles sont justifiées par la sauvegarde d'intérêts fondamentaux, car il y va de l'homogénéité de l'EEE. Les pays de l'AELE pourront également bénéficier dans certains domaines, après l'entrée en vigueur du traité EEE, de périodes de transition en vue d'adapter leur droit à celui de l'EEE.

La négociation portera aussi sur des clauses de sauvegarde et des clauses autorisant tel ou tel pays de l'AELE à maintenir un régime dérogeant à l'acquis, sous réserve que les raisons qui l'ont justifié soient réexaminées en commun à un stade ultérieur et que le régime dérogatoire puisse être levé si ces raisons se révélaient ne plus être justifiées.

Plusieurs techniques juridiques d'intégration de l'acquis communautaire dans le traité, qui ne s'excluent pas nécessairement l'une l'autre, mais peuvent se combiner, ont été examinées. Cette question est importante, car à la méthode choisie pour reprendre telle ou telle partie de l'acquis va correspondre un degré plus ou moins élevé de sécurité juridique et de transparence pour les individus et les opérateurs économiques. Elle est aussi importante, dans la mesure où de nombreuses règles de l'EEE pourraient avoir un effet direct, c'est-à-dire pourraient être invoquées devant les tribunaux par les individus et les opérateurs économiques. Une première technique, celle de la reproduction du droit communautaire pertinent dans le traité sur l'EEE, serait la plus appropriée pour reprendre les dispositions essentielles de l'acquis communautaire. Car, c'est la méthode qui satisfait le mieux aux besoins de transparence et de sécurité juridique. Elle consiste à reformuler les textes juridiques communautaires pour les besoins de l'EEE et à les insérer ainsi dans les annexes du traité EEE. Cette méthode ne peut cependant être généralisée et utili-

sée pour reprendre l'ensemble de l'acquis, car elle aboutirait à un traité beaucoup trop volumineux et donc d'accès peu facile. Une autre technique est celle de la référence au droit communautaire pertinent. Selon cette méthode, seuls les titres des textes juridiques communautaires (avec indication des adaptations faites pour les besoins de l'EEE) seraient mentionnés dans les actes de l'EEE; pour la substance, on se référerait au Journal officiel des CE. Les textes auxquels il est référé seraient selon des modalités à déterminer, publiés dans la Feuille fédérale et dans le Recueil officiel des lois fédérales. La méthode de la référence pourrait être utilisée avant tout pour la reprise des règles de l'acquis communautaire de type directives (art 189 al. 3 du Traité de Rome) qui lient les Etats membres destinataires quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

En ce qui concerne la jurisprudence de la Cour de justice des CE, on envisage d'introduire dans le traité EEE une règle d'interprétation selon laquelle les dispositions normatives faisant partie de l'acquis communautaire identifié conjointement seraient interprétées conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des CE prononcée jusqu'au moment de la signature du traité EEE.

322 Nécessité d'un EEE homogène

Notre objectif est d'insérer dans le traité une disposition prévoyant que le droit de l'EEE soit conçu de manière à déployer les mêmes effets dans tout l'EEE, à être interprété de manière uniforme et conçu dans des formes juridiques aussi semblables que possible à celles du droit communautaire (règlements, directives).

Ce sont en effet les individus et opérateurs économiques qui doivent être les principaux acteurs et bénéficiaires

des mesures de libéralisation. Ils doivent donc être en mesure d'invoquer dans tout l'EEE, dans des conditions d'égalité, les règles communes devant les autorités nationales, administratives et judiciaires (effet direct).

Il s'agit à cet égard de faire admettre l'idée que la reprise d'un acquis normatif quantitativement très important n'aurait guère de sens si les parties contractantes ne disposaient pas, pour l'avenir, des moyens institutionnels propres à assurer que les règles communes soient pleinement respectées dans tout l'EEE.

323 L'ordre juridique de l'EEE

L'ordre juridique de l'EEE aura pour base un traité qui déploiera des effets de droit international public. Le traité EEE comprendra des protocoles ainsi que des annexes qui intégreront l'acquis communautaire identifié conjointement. C'est cet ensemble de règles qui sera soumis à l'approbation du Parlement et, si leur contenu le justifie, conformément aux exigences constitutionnelles, à l'acceptation du peuple et des cantons.

Dès l'entrée en vigueur du traité EEE, les actes de l'acquis communautaire contenus dans les annexes du traité EEE déploieraient, dans tout l'EEE, des effets qui seront déterminés par le traité EEE lui-même. Ce dernier contiendrait une disposition comparable à celle de l'article 189 du Traité de Rome (définition des différents types d'actes communautaires, notamment des principaux: la directive et le règlement). Ce parallélisme des formes faciliterait grandement l'homogénéité juridique de l'EEE. Cependant, il n'y aurait pas "extension" du droit communautaire aux pays de l'AELE, mais plutôt "dédoublement" d'actes ayant les mêmes caractéristiques, mais pas le même champ d'application.

Le choix de ces formes devrait permettre de surmonter les difficultés liées aux traditions juridiques différentes de l'Autriche, du Liechtenstein et de la Suisse, (pays de tradition moniste) d'une part, et des Etats nordiques, Finlande, Islande, Norvège, Suède, (pays de tradition dualiste) d'autre part. En effet, pour ces derniers Etats, les traités internationaux ne sont pas applicables comme tels dans l'ordre juridique interne. Ils sont transformés ou incorporés dans le droit national, ce qui présente des inconvénients pour les individus et opérateurs économiques d'autres pays, qui ne peuvent pas invoquer directement devant les tribunaux nordiques les dispositions des accords internationaux.

Avec le traité EEE, il s'agira de réduire ces inconvénients pour que - en pratique - les effets des règles EEE soient les mêmes dans tout l'EEE, comme il a été fait pour les Etats dualistes qui sont entrés dans la Communauté (République fédérale d'Allemagne, Danemark, Irlande, Italie, Royaume-Uni).

Le droit de l'EEE devrait avoir deux caractéristiques fondamentales. Certaines dispositions du traité EEE lui-même, de même que les règlements EEE et, sous certaines conditions restrictives, des dispositions des directives EEE, auraient un effet direct. En d'autres termes, les individus et les opérateurs économiques seraient en mesure de les invoquer devant les autorités nationales, administratives et judiciaires, pour en déduire des droits subjectifs.

Les règles de l'EEE (comme toutes les dispositions de traités internationaux) devraient se voir reconnaître la primauté sur le droit interne des parties contractantes. Le principe de la primauté du droit international sur le droit interne est certes reconnu en Suisse, mais la pratique souffre certaines exceptions: le Tribunal fédéral a parfois donné la préférence à des dispositions législatives postérieures à des traités liant la Suisse, au motif que le

législateur s'était écarté volontairement du traité dans une loi (ATF 99 Ib 33). Par ailleurs, l'Assemblée fédérale a jusqu'ici, à deux reprises, admis la recevabilité d'initiatives populaires contrevenant à des traités en vigueur pour la Suisse (initiative de Rheinau en 1959; initiative de l'Action nationale relative au référendum en matière de traité internationaux en 1977; sur toutes ces questions, voir JAAC 1989 no 54). Pour prévenir toute difficulté et assurer la primauté du droit de l'EEE sur le droit interne, nous pourrions prévoir, dans le cadre de l'EEE, une application plus systématique du principe de la primauté de l'ordre juridique international sur l'ordre juridique suisse.

Par ailleurs, ce traité ne devrait pas porter création d'une organisation internationale, c'est-à-dire d'un organisme doté d'une personnalité juridique propre et du treaty-making power ou capacité de négocier et de conclure des accords internationaux. Il ne devrait pas non plus, a fortiori, instituer une communauté supranationale. En effet, selon la définition donnée dans notre message du 23 octobre 1974 concernant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le référendum en matière de traités internationaux (FF 1974 II 1133), une organisation, pour pouvoir être qualifiée de supranationale, doit cumuler les quatre caractéristiques suivantes:

- ses organes doivent être composés de personnes indépendantes, qui ne sont pas liées par des instructions de leur Etat d'origine;
- ses organes doivent exercer leurs attributions en prenant des décisions à la majorité et non suivant la règle de l'unanimité;
- ses décisions entrent directement en vigueur et sont directement obligatoires pour tous les particuliers;
- ses attributions matérielles sont relativement étendues.

Si l'on reprend les différents critères qui viennent d'être énoncés, le futur traité EEE ne devrait pas constituer une communauté supranationale. Ainsi, l'absence dans l'EEE d'institutions prenant des décisions à la majorité (si ce n'est peut-être en matière de contrôle de la mise en oeuvre et de l'application des règles de l'EEE; voir chapitre 52) devrait déjà conduire à nier l'existence de la supranationalité au sens de la constitution.

Mais il semble d'ores et déjà acquis que certaines des caractéristiques du concept constitutionnel de supranationalité existeront bel et bien dans l'EEE. Ainsi, les organes de contrôle de l'EEE - et le cas échéant de l'AELE - pourraient être composés de personnes indépendantes, non liées par des instructions des parties contractantes. En outre, on a vu que certaines règles de l'EEE seraient d'effet direct, de telle sorte que les particuliers pourraient s'en prévaloir dans des conditions d'égalité dans tout l'EEE. Par ailleurs, il est difficilement contestable qu'en présence de la reprise d'un acquis communautaire évalué actuellement à quelque 1200 actes (dont 130 règlements et 650 directives), on se trouverait en présence d'attributions matérielles étendues. Enfin, il faut également tenir compte du fait que l'organe juridictionnel de l'EEE, indispensable pour garantir l'interprétation uniforme du droit EEE, rendrait des arrêts qui lieraient les juridictions des parties contractantes, mais non pas les individus.

4 Contenu matériel prévisible du traité et incidences sur le droit suisse

41 Remarques générales

L'acquis communautaire que les pays de l'AELE et la CE auront jugé nécessaire à la réalisation des quatre libertés (libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes) ainsi qu'à la mise en place des

politiques d'accompagnement devrait constituer la substance du traité et de ses annexes. Les règles fondamentales qui régiront l'ensemble de ces domaines seront, pour l'essentiel, celles-là mêmes qui président aux relations intracommunautaires. Elles prescrivent l'abolition des obstacles à la libre circulation, l'élimination de toute discrimination fondée sur la nationalité, l'application du principe du traitement national, le renforcement de la coopération. Le principe de l'équilibre des droits et des obligations entre les parties contractantes de même que l'effet direct de larges pans du droit de l'EEE (autrement dit le droit de les invoquer devant les autorités nationales), seront deux autres principes fondamentaux du traité EEE.

Les incidences du futur traité sur le droit suisse, que nous exposons ci-après, auront pour les ressortissants et les entreprises suisses une contrepartie: le principe de réciprocité exigera que nos partenaires adaptent également leur droit à celui du traité EEE, de sorte que nos ressortissants et nos entreprises bénéficieront dans la CE et dans les autres pays de l'AELE des mêmes avantages que ceux que nous accorderons en Suisse aux ressortissants et aux entreprises des Etats membres de la CE et des autres pays de l'AELE.

S'agissant de la nécessité d'adapter le droit suisse à celui de l'EEE, il faut tout d'abord observer que, selon la pratique suisse, les accords internationaux sont automatiquement obligatoires sur le plan interne dès leur entrée en vigueur pour la Suisse et deviennent ainsi partie intégrante de notre ordre juridique interne. Une adaptation de nos règles de droit à celles de l'EEE n'est dès lors nécessaire que dans la mesure où les dispositions du traité ne sont pas formulées de façon suffisamment claire et précise pour être appliquées directement par les autorités compétentes et pour pouvoir être invoquées en justice par les particuliers. De telles règles, qui sont d'effet direct - dans la

CE, il s'agit principalement des règlements - se substituerait directement au droit suisse dans le champ d'application du traité. Des adaptations par voie législative seraient par contre nécessaires là où le droit applicable de l'EEE ne fixe que le résultat à atteindre, tout en laissant aux parties contractantes le choix de la forme et des moyens (règles de l'EEE ayant le caractère de directives). Pour cette deuxième catégorie de règles, une partie importante des adaptations du droit interne devraient être faites au moment de l'entrée en vigueur du traité EEE, le reste dans le cadre de périodes transitoires à négocier.

Au stade de l'application du droit et en raison de la force dérogatoire du droit de l'EEE sur le droit interne des parties contractantes (force dérogatoire analogue à celle qui existe entre le droit fédéral et le droit cantonal en vertu de l'art. 2 DT Cst.), les règles fédérales et cantonales contraires au droit de l'EEE seront inapplicables. Les autorités internes (législatives, exécutives et judiciaires) devront veiller, chacune dans leur propre sphère de compétences, à adapter les règles législatives contraires au droit de l'EEE, à empêcher la formation de telles règles, et à ne pas appliquer les règles internes, qu'elles soient fédérales ou cantonales, contraires aux règles obligatoires contenues dans le traité EEE ou dans des règlements, directives ou décisions EEE. Un souci de transparence et de sécurité juridiques commandera d'harmoniser aussi largement que possible le droit suisse fédéral et cantonal au droit de l'EEE même si, sous l'angle strictement juridique, une telle adaptation ne sera pas toujours indispensable, du moins s'agissant de règles EEE directement applicables".

42 Libre circulation des marchandises

Principal partenaire commercial de la Suisse, la CE absorbe le 56,8 pour cent de ses exportations de marchandises alors que 73,5 pour cent de ses importations proviennent de la CE (chiffres de 1989). En outre, la part de la CE dans notre commerce extérieur a tendance à s'accroître. Pour la CE, la Suisse est un partenaire commercial important: son deuxième client et son troisième fournisseur. Pour maintenir et développer cette position commerciale, à un moment où le commerce intracommunautaire augmente sous l'effet de "1992", la Suisse se doit d'étendre et d'améliorer le dispositif de libre-échange de son accord de 1972. Le traité sur l'EEE en fournit précisément l'occasion.

La question de fond qui se pose est celle de savoir si les échanges de produits industriels (et de produits agricoles transformés) entre les pays de l'AELE et la CE devraient continuer à reposer sur un système de libre-échange, ou plutôt se fonder sur une union douanière à l'image de celle qui existe entre les Etats membres de la CE, et qui d'ailleurs couvre aussi les produits agricoles. Les pays de l'AELE, et la CE ont convenu de s'en tenir pour le moment à une zone de libre-échange, mais qui serait substantiellement améliorée, cela même si certains pays de l'AELE auraient préféré l'option d'une union douanière. Dans le cadre de l'EEE, la libre circulation des marchandises en franchise douanière va s'appliquer comme aujourd'hui aux seuls produits industriels, et à l'élément industriel des produits agricoles transformés, originaires de l'EEE.

La création d'une union douanière aurait eu pour conséquence l'instauration d'une politique commerciale commune de l'EEE vis-à-vis des pays tiers, sans pour autant permettre l'élimination des barrières physiques entre les parties contractantes de l'EEE, puisque le concept d'EEE n'inclut notamment ni harmonisation fiscale, ni politique agricole commune. Une union douanière aurait eu certes l'avantage de supprimer le système compliqué des règles d'origine nécessaires au fonctionnement d'une zone de libre-échange. Mais, à cet avantage aurait correspondu un inconvénient de l'union douanière que nous avons déjà relevé dans notre précédent rapport, c'est-à-dire la perte formelle de l'autonomie en matière de politique commerciale extérieure (notre position à l'égard de la problématique de l'union douanière est exposée au chapitre 634.3 du rapport d'août 1988). La CE elle-même n'a d'ailleurs pas proposé aux pays de l'AELE la création d'une union douanière avec elle, au motif que le processus de décision et de gestion nécessaire au fonctionnement d'un tel régime exige une appartenance pleine et entière à la CE. Sa proposition est d'inclure dans le traité une clause évolutive qui pourrait permettre d'établir une union douanière à un stade ultérieur. La négociation sur l'EEE devrait donc conduire à améliorer substantiellement le système actuel de libre-échange défini par l'accord de 1972. L'amélioration devrait consister pour l'essentiel en une simplification des règles d'origine et en une facilitation des contrôles et des formalités aux frontières. En outre, dès lors que le traité sur l'EEE n'aura pas seulement pour but de favoriser l'échange des marchandises à travers les frontières, mais aussi leur commercialisation, il devrait aussi comprendre des règles concernant, par exemple, l'élimination des obstacles techniques au commerce et les conditions de concurrence.

En revanche, comme le souhaite la CE elle-même, une reprise de l'acquis communautaire dans le domaine de l'agriculture n'est pas envisagée. L'institution d'une politique agricole commune de l'EEE sur le modèle communautaire ne figure pas à l'ordre du jour de la négociation. Il n'est en effet guère concevable qu'une politique agricole commune de l'EEE à l'image de celle de la CE puisse fonctionner sans une appartenance pleine et entière à la CE. La CE demande toutefois un meilleur accès à notre marché pour les produits agricoles, notamment pour des produits provenant de ses pays membres du Sud. Cette demande pourrait s'inscrire dans le contexte des mesures dites de cohésion, destinées à réduire les disparités entre les régions du Nord et du Sud de l'Europe. Comme l'agriculture n'est pas couverte par l'accord de libre-échange Suisse-CE de 1972, nos relations commerciales agricoles avec la CE sont basées sur les règles multilatérales du GATT. Ces règles, ainsi que le niveau du soutien et de la protection agricole, sont actuellement un des principaux sujets de la négociation de l'Uruguay Round. La CE étant notre principal fournisseur et client pour les produits agricoles, nous nous efforçons de veiller à ce que nos engagements au GATT contribuent également à renforcer notre position négociatoire envers la CE et à rendre notre politique agricole plus compatible avec celle de la CE. Il faut donc attendre les résultats de cette négociation au GATT, à la fin de cette année, pour pouvoir porter un jugement sur le futur régime EEE des échanges agricoles. Il est cependant certain que la CE s'efforcera dans le cadre de l'EEE d'exiger de nous des concessions allant au-delà de celles que nous souhaitons éventuellement faire dans le cadre du GATT.

S'agissant des produits agricoles transformés, c'est-à-dire des produits de l'industrie alimentaire, dont le commerce est réglé par le protocole n° 2 de l'accord de libre-échange de 1972, ils devraient en revanche faire partie de la négociation. Celle-ci devrait porter sur une extension

du protocole à d'autres produits agricoles transformés, sur une amélioration de son fonctionnement (mécanisme de compensation des prix à élaborer éventuellement) ainsi que sur une harmonisation des listes de produits couverts par les différents protocoles aux accords de libre-échange conclus entre les pays de l'AELE et la CE.

Une simplification des formalités à la frontière pour les marchandises devrait être un autre avantage du traité EEE. D'importants progrès ont déjà été réalisés récemment dans ce domaine avec l'accord paraphé le 20 décembre 1989 entre la Suisse et la CE sur la simplification des contrôles et des formalités douanières dans le trafic de marchandises. Cet accord sera soumis aux Chambres en même temps que le prochain rapport sur la politique économique extérieure. Il devrait entrer en vigueur le 1er juillet 1991 et introduire, dans les échanges entre la CE et la Suisse, les procédures allégées qui existent dans les échanges intracommunautaires. Compte tenu des progrès déjà réalisés, c'est avant tout dans le domaine des contrôles sanitaires et phytosanitaires que le traité EEE devrait apporter des améliorations.

Le traité devrait aussi avoir d'importantes conséquences dans le domaine des prescriptions techniques. Les obstacles au commerce qui proviennent de l'existence de prescriptions nationales différentes devraient être éliminés dans une large mesure. La libre circulation et la commercialisation des marchandises entre les pays de l'AELE et la CE seront réalisées par le biais d'une harmonisation des prescriptions nationales dans certains domaines, d'une reconnaissance mutuelle de l'équivalence de ces prescriptions dans d'autres. A ces mesures s'ajoutera la reconnaissance mutuelle des résultats d'essais et des attestations de conformité.

La reprise dans les annexes et protocole du traité EEE de la plupart des quelque 800 directives communautaires et amendements de directives qui régissent ce domaine ne devrait pas nous causer de difficultés majeures. Ces textes pourraient être mis en oeuvre sans qu'il soit nécessaire d'apporter d'importantes modifications du droit suisse. A mentionner toutefois que, pour ces trois catégories de produits que sont les produits pharmaceutiques, les appareils médicaux et les matériaux de construction, les cantons disposent d'importantes compétences. Ils devraient donc examiner la compatibilité de leurs prescriptions avec le droit de l'EEE et, si nécessaire, les adapter.

Reste malgré tout que les négociations menées à ce jour entre les pays de l'AELE et la CE ont mis en évidence que la reprise des prescriptions techniques communautaires pourrait soulever de sérieux problèmes dans les secteurs suivants: produits alimentaires, véhicules à moteur (prescription concernant les poids et dimensions, le bruit et les gaz d'échappement), produits chimiques, pesticides et engrais. Une harmonisation indifférenciée des prescriptions suisses sur la base de l'acquis communautaire actuellement en vigueur aurait pour conséquence un abaissement du niveau de protection de la santé, de la protection des consommateurs et de la protection de l'environnement dans certains domaines où les prescriptions suisses sont plus sévères. Cependant, dans tous les cas, sauf un, pareille conséquence peut être évitée par l'adoption d'arrangements transitoires, pendant lesquelles la Suisse pourrait maintenir ses prescriptions plus sévères et qui donneraient le temps à la CE de légiférer, comme elle a déjà commencé à le faire dans certains domaines, pour élever son niveau de protection. En revanche, s'agissant des prescriptions communautaires relatives aux poids et dimensions des véhicules, une harmonisation même différée dans le temps aurait de graves conséquences. Elle nous obligerait à renoncer à l'interdiction de circuler en Suisse imposée aux véhicules

de plus de 28 tonnes. Elle ne peut donc pas entrer en ligne de compte, car elle mettrait en cause notre politique des transports. Cette question est développée dans le chapitre relatif à la libre circulation des services.

Le domaine de la libre circulation des produits énergétiques - à noter que l'accord de libre-échange de 1972 a déjà établi en partie un tel régime - a également fait l'objet de discussions entre les pays de l'AELE et la CE. Ces discussions étant toutefois restées très préliminaires, les contours du traité en cette matière sont encore peu perceptibles. Cela vient de ce que les Etats membres de la CE conservent toujours de larges prérogatives dans ce domaine et que la création d'un marché intérieur de l'énergie n'en est, pour une bonne part, que dans une phase d'élaboration des règles. Celles-ci, si elles étaient reprises dans le traité EEE, pourraient avoir des effets sur les relations entre les pays membres de la CE et de l'AELE, en particulier la Suisse qui se trouve au centre du réseau électrique interconnecté européen. Une éventuelle participation de la Suisse à la réalisation d'un marché intérieur de l'énergie qui serait étendu à l'EEE devrait être examinée à la lumière des développements en cours à l'intérieur de la CE et tenir compte des objectifs de notre politique énergétique (un approvisionnement suffisant, sûr, économique et respectueux de l'environnement).

L'ouverture des marchés publics, qui représentent environ le 15% du P I B de la CE, est un objectif important de la CE. En se joignant à un tel mouvement de libéralisation, la Suisse ouvrirait à ses entreprises l'accès à un vaste marché. Actuellement, les règles en vigueur dans la CE s'appliquent aux marchés de fournitures et de travaux publics. D'autres viennent d'être adoptées. Elles concernent les marchés de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications. Le domaine des services fait également

l'objet de travaux dans la CE. Des négociations qui ont eu lieu jusqu'ici entre les pays de l'AELE et la CE, il ressort que ces règles devraient faire partie de l'acquis communautaire à reprendre dans le traité EEE. Ce dernier qui va consacrer les principes de l'ouverture des marchés publics, de la non-discrimination des soumissionnaires étrangers et contenir des procédures de recours efficaces, devrait conduire la Confédération, les cantons et les communes à examiner leurs prescriptions concernant la passation des marchés publics et, en particulier, à éliminer toutes formes de régimes préférentiels. L'ouverture du marché des travaux publics va poser un problème particulier à la Suisse en raison de sa politique de stabilisation de la population étrangère. Cette politique a pour effet de restreindre la marge d'action des soumissionnaires étrangers qui voient les possibilités d'utiliser leur main-d'oeuvre limitées. Des solutions conformes à celles qui concernent la libre circulation des personnes en général (voir chapitre 44) devraient être négociées.

Le traité EEE devrait aussi comprendre des règles communes relatives aux aides publiques. Ces règles devraient avoir une incidence non seulement sur le droit fédéral, mais aussi sur les droits cantonaux et les règlements communaux. Les aides accordées sous quelque forme que ce soit, par les pouvoirs publics ou au moyen de ressources publiques, devraient être, sauf exceptions, prohibées dans la mesure où elles affectent les échanges entre parties contractantes. L'application des principes communautaires dans l'EEE devrait contribuer à créer dans tout cet espace des conditions de concurrence égales. La Suisse, pays où les aides publiques sont peu élevées en comparaison internationale, a tout à gagner à l'instauration d'un tel régime. Différents types d'aides publiques resteraient cependant possibles à certaines conditions, notamment les aides destinées à encourager le développement économique de régions défavorisées. Un problème que l'application des règles de l'acquis

reprises dans le traité pourrait soulever en Suisse concerne la politique régionale. Car, nos critères pour désigner les régions qui peuvent bénéficier d'une aide ne sont pas les mêmes que ceux de la CE.

Le traité sur l'EEE devrait également contenir des dispositions sur la protection de la propriété intellectuelle. A vrai dire, le droit communautaire en vigueur dans ce domaine est relativement peu développé puisqu'il ne contient qu'une directive d'harmonisation concernant le droit des marques et une autre sur la protection des topographies de produits semi-conducteurs. Toutefois, le droit communautaire en préparation couvre de vastes domaines: les inventions biotechnologiques, les programmes d'ordinateurs, les produits pharmaceutiques (certificat supplémentaire de protection de ces produits) et certains aspects du droit d'auteur. Au stade actuel des négociations entre les pays de l'AELE et la CE, l'étendue de l'acquis à inclure dans le traité n'est pas encore entièrement identifiée. Il n'en reste pas moins que le traité EEE contribuera à augmenter le niveau d'harmonisation du droit de la propriété intellectuelle entre les parties contractantes et apportera ainsi aux entreprises qui déploient des activités à l'échelle européenne les avantages que procure l'existence d'un ordre juridique plus uniforme et plus global. A relever aussi que le traité EEE devrait en outre ouvrir aux pays de l'AELE le droit d'adhérer à la convention sur le brevet communautaire. Une adaptation du droit suisse à l'acquis communautaire ne devrait pas susciter de difficulté majeure du point de vue de la procédure législative, car la loi sur le droit d'auteur, la loi sur la protection des marques et la loi sur les brevets sont déjà en cours de révision. Cela n'exclut pas pour autant tout problème matériel. La question des relations des parties contractantes avec les pays tiers concernant la protection des topographies de produits semi-conducteurs, de même que les problèmes que pourrait soulever le passage de l'épuisement natio-

nal et de l'épuisement international à l'épuisement régional de la protection de la propriété intellectuelle dans l'EEE, devront encore être clarifiés.

Le traité EEE devrait également contenir des règles de concurrence. Créer autant que possible des conditions de concurrence égales dans tout l'EEE et, partant, garantir à tous les opérateurs économiques une égalité de chances est indispensable à la réalisation effective des quatre libertés. La question à cet égard n'est pas tant, selon nous, de savoir si l'acquis communautaire en matière de droit de la concurrence devrait être repris dans le traité EEE. Elle n'est pas non plus de savoir si les dispositions sur la concurrence de la Convention de Stockholm et de l'accord de libre-échange de 1972 - dispositions qui ne sont pas directement applicables, mais se contentent de prescrire à quelles conditions les parties contractantes peuvent intervenir contre les pratiques des entreprises qui ont pour effet de fausser les échanges - seraient suffisantes. La vraie question à négocier entre les pays de l'AELE et la CE est la suivante: par quels mécanismes donner aux règles de concurrence du futur EEE une efficacité équivalente à celles du Traité de Rome. Des règles uniformes de concurrence et des procédures uniformes pour faire respecter les règles EEE seraient fixées dans le traité EEE. Ces règles de concurrence pourraient être invoquées directement par les opérateurs économiques eux-mêmes. Les règles EEE ne remplaceraient pas le droit de la concurrence des parties contractantes, qui continuera à s'appliquer sur leurs territoires respectifs et sur le plan international en vertu de la théorie des effets.

Au stade actuel des négociations entre les pays de l'AELE et la CE, il n'est guère possible de se montrer plus précis sur la configuration que pourrait prendre le futur droit de la concurrence de l'EEE. Dans ce domaine, comme dans d'autres, le contenu matériel du traité va dépendre des solutions institutionnelles qui vont se dégager de la négociation.

Le traité devrait également contenir des règles sur la responsabilité du fait des produits. Conséquence des prescriptions de la CE en la matière qui seraient reprises dans le traité EEE, les fabricants de même que les importateurs suisses de produits en provenance de l'extérieur de l'EEE pourraient à l'avenir voir leur responsabilité engagée plus facilement qu'à l'heure actuelle. Car, à la différence du droit suisse qui consacre le principe de la responsabilité pour faute, le droit communautaire connaît dans ces cas un régime de responsabilité causale. Cette différence est toutefois moins importante qu'il n'y paraît, car la jurisprudence du Tribunal fédéral pose aujourd'hui déjà des exigences très strictes en matière de preuves à apporter par l'auteur du dommage. En revanche, l'importateur de produits en provenance d'autres pays de l'EEE ne verrait sa responsabilité engagée qu'en cas de faute comme il y va dans le commerce intracommunautaire.

43 Libre circulation des services et des capitaux

L'acquis communautaire identifié à ce jour comprend environ 120 textes communautaires. Ils portent sur les services financiers, les services de télécommunications et les services audiovisuels, les transports terrestres, aériens, maritimes et fluviaux, ainsi que sur les mouvements de capitaux. L'importance de l'ensemble du secteur tertiaire pour notre économie est connue. Il représente environ le 57% du P I B de la Suisse. A l'exportation, il dégager régulièrement un excédent qui permet à la Suisse de compenser son traditionnel déficit commercial. C'est sous cet angle qu'il faut surtout voir les effets de la plus grande ouverture des marchés que va entraîner la réalisation du projet d'EEE dans le domaine des services. La reprise de l'acquis communautaire ne devrait pas, à quelques exceptions près, susciter de difficultés insurmontables, même si les modifications à apporter à notre législation seront nombreuses.

S'agissant des services financiers (banques, bourses et valeurs mobilières, assurances), l'acquis communautaire repose pour l'essentiel sur trois principes: l'harmonisation des normes prudentielles, la reconnaissance mutuelle de la compétence des organismes nationaux de surveillance et le contrôle par le pays d'origine des établissements qui opèrent dans d'autres pays membres. L'objectif est de libéraliser tant l'établissement des succursales des banques et des compagnies d'assurances que les prestations de services transfrontalières. D'une façon générale, l'adaptation de notre droit aux règles de l'acquis devrait pouvoir se faire sans trop de difficultés.

Dans deux domaines toutefois, il existe des différences notables entre l'acquis communautaire et le droit suisse: la présentation du bilan et des comptes de pertes et profits; et l'assistance administrative entre autorités de surveillance. En ce qui concerne la présentation du bilan et des comptes la différence porte sur les exigences en matière de transparence. Il s'agit d'une question qui se pose aussi sur un plan plus général, en matière de droit des sociétés (voir chapitre 45). En matière d'assistance administrative, il s'agit d'examiner dans quelle mesure son fonctionnement, tel que le prévoit l'acquis communautaire, respecte le principe de spécialité et garantit le secret de fonction.

D'autres modifications législatives devraient aussi être introduites. Ainsi, dans le domaine bancaire, les dispositions de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne concernant les procédures d'admission des banques étrangères devraient être adaptées. Il en va de même des règles relatives à la prise de participation des banques dans des entreprises hors du secteur bancaire et à la garantie des dépôts. En ce qui concerne les bourses et les transactions de valeurs mobilières, le traité EEE devrait aussi rendre nécessaire une adaptation du droit suisse.

Elle devrait porter principalement sur les conditions d'admission à la bourse, sur la publication d'informations par prospectus et sur l'assujettissement à la surveillance des intermédiaires financiers non bancaires. Cette adaptation pourrait se faire en prenant en compte les prescriptions de l'acquis communautaire dans les travaux en cours concernant à la création d'une loi fédérale sur les bourses et d'une loi fédérale sur les services financiers. Il faudrait par ailleurs réviser la partie du code des obligations concernant la présentation des comptes et du bilan des sociétés émettant des titres publiquement ainsi que la loi sur les fonds de placement.

Dans le domaine des assurances, une adaptation du droit suisse à l'acquis communautaire sera aussi nécessaire. Les travaux ont d'ailleurs déjà commencé en ce qui concerne l'établissement des agences et succursales de compagnies d'assurance non-vie, domaine où il faut adapter le droit suisse à l'accord Suisse-CE, signé le 10 octobre 1989, concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie. Comme l'acquis communautaire devrait en outre comprendre également des règles sur les prestations de services transfrontalières d'assurances non-vie pour les grands risques, il faudrait également en tenir compte. Toutes ces adaptations pourraient se faire en modifiant le projet actuel de loi sur l'assurance autre que vie ainsi que la loi sur la surveillance des assurances. L'acquis communautaire devrait aussi comprendre les prescriptions de la CE en matière d'établissement et de prestations de services transfrontières concernant l'assurance-vie. Dans ce domaine aussi, nous devrions nous adapter. A noter encore qu'il devrait également s'avérer nécessaire de modifier la loi sur le contrat d'assurance, pour y introduire la possibilité d'une annulation de contrat pendant une courte période après la signature, ainsi que la loi sur la prévoyance professionnelle, pour y introduire des dispositions garantissant la solvabilité des assureurs de la CE qui, tout comme les assureurs suisses, devraient avoir la possibilité de couvrir les risques de prévoyance professionnelle.

Dans le domaine des services de télécommunications, l'adaptation du droit suisse à l'acquis communautaire ne devrait guère soulever de problèmes. En effet, notre projet de loi sur les télécommunications, qui est actuellement examiné par les Chambres, est largement conforme à l'acquis communautaire. Sur deux points seulement ce projet s'écarte des règles de l'acquis communautaire (cette divergence se rapporte aux dispositions d'une directive communautaire adoptée le 28 juin 1990, donc bien après la transmission de notre projet de loi aux Chambres). Le premier: alors que les textes communautaires prévoient la libéralisation de tous les services de télécommunications sauf la téléphonie, notre projet de loi consacre le maintien d'un monopole des PTT pour le service de base, à savoir, toute transmission et commutation de messages pour des tiers par un réseau de télécommunication, y compris la transmission de la parole (téléphonie), de l'image et des données. Le second: les textes communautaires exigent une séparation plus stricte que notre projet de loi entre la fonction de réglementation et la fonction d'exploitation dans le domaine des télécommunications. Notre future loi sur les télécommunications devra donc tenir compte des exigences du droit de l'EEE. Le projet étant actuellement encore aux Chambres, l'adaptation pourrait être effectuée avant l'entrée en vigueur de la loi.

Pour ce qui est des services audiovisuels, les pays de l'AELE et la CE ne se sont pas encore fixés sur la base juridique commune à introduire dans le traité. Deux instruments européens existent dans ce domaine: la convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontière, ouverte à la signature des Etats membres par décision du Comité des ministres du 16 mars 1989 et signée par la Suisse le 5 mai 1989, et la directive de la CE du 3 octobre 1989 sur la télévision transfrontière. Ces deux instruments ont un contenu très proche, mais s'inspirent d'approches en partie différentes, la convention mettant davantage l'ac-

cent sur la garantie du pluralisme de l'information et de la diversité culturelle, et la directive sur les aspects commerciaux du secteur audiovisuel. Pour un petit pays pluriculturel comme la Suisse, la convention offre donc de meilleures garanties. Les pays de l'AELE proposent que la convention constitue la base du futur traité EEE en matière audiovisuelle. Cette solution ne nous poserait aucun problème. Par contre, si la directive de la CE devait former la base juridique du traité EEE, des adaptations substantielles de notre loi sur la radio et la télévision seraient nécessaires, notamment dans le domaine de la retransmission des programmes étrangers, de la publicité, et des quotas d'oeuvres d'origine européenne. Il n'est d'ailleurs pas exclu que, finalement, les parties puissent être amenées à exclure ce secteur du champ d'application du traité EEE.

Dans le domaine des transports terrestres, la reprise de l'acquis, exception faite des prescriptions sur le poids et la dimension des véhicules, ne devrait pas soulever de problèmes insurmontables, même si des modifications importantes devraient être apportées à notre législation. Ainsi, les dispositions de notre loi sur la circulation routière et de ses ordonnances d'application concernant les prescriptions sociales pour les chauffeurs de poids lourds (par exemple le nombre autorisé d'heures de conduite hebdomadaires), les permis de conduire, l'âge et le niveau de formation requis pour les conducteurs de minibus, la fréquence des expertises obligatoires pour certaines catégories de véhicules à moteur, ainsi que l'équipement de contrôle pour la sécurité routière devraient être adaptées. Bien entendu, en ce qui concerne les prescriptions sociales concernant les chauffeurs de poids lourds, une harmonisation vers le bas est difficilement envisageable. Les prescriptions plus élevées du régime suisse, qui tiennent davantage compte des tendances à moyen terme, devront continuer à s'appliquer aussi longtemps que le droit communautaire n'aura pas atteint un même niveau de protection. S'agissant plus par-

ticulièrement du transport des personnes, il faudrait aussi réviser nos dispositions concernant la régale des postes, qui, pour les transports réguliers, consacrent un régime de monopole étatique assorti d'un système de concessions dont l'octroi ne correspond plus aux critères en vigueur dans la plupart des parties contractantes de l'EEE. En outre, tant dans le secteur des transports de voyageurs que dans celui des transports de marchandises, les nouvelles possibilités en matière de cabotage routier que la CE envisage d'octroyer prochainement ne sont pas forcément compatibles avec le régime applicable en Suisse sur ce plan.

En outre, il faudrait probablement adopter une loi pour régler l'accès à la profession de transporteur routier exerçant des activités nationales et internationales, domaine qui est réglementé en droit communautaire, mais qui ne l'est pas en droit suisse (liberté du commerce et de l'industrie consacrée par l'article 31 de la Constitution). Il s'agit là d'un cas particulier du problème plus général de l'accès aux professions réglementées traité au chapitre 54. Dans ce même ordre d'idées, d'autres lois devraient être aussi adaptées, telles que la loi sur les chemins de fer, la loi sur les Chemins de fer fédéraux, la loi sur le transport public ainsi que le système des relations entre la Confédération et les principales compagnies suisses de chemin de fer - tel qu'il ressort notamment du Mandat de prestations 1987 des Chemins de fer fédéraux - , surtout en ce qui concerne les prestations relevant du service public.

S'agissant des prescriptions communautaires concernant le poids et la dimension des véhicules, leur reprise dans le traité aurait des conséquences majeures. Nous serions obligés de renoncer à interdire la circulation sur territoire suisse des véhicules de transport routier d'un poids supérieur à 28 tonnes, ce qui reviendrait à abandonner un élément essentiel de notre politique des transports. Pour des

raisons politiques, économiques et de protection de l'environnement, il est inconcevable que la Suisse renonce à cette limite. Tant dans le contexte des négociations sur l'EEE que lors de nos négociations bilatérales avec la CE qui se déroulent en parallèle et dont les résultats devraient avoir un caractère définitif et être répercutés dans le cadre de l'EEE, nous avons clairement fait savoir qu'une renonciation à la limite des 28 tonnes, ainsi d'ailleurs qu'à l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche, ne pouvait pas entrer en ligne de compte et qu'il nous fallait un régime d'exception. Cependant, comme elle l'a déjà fait savoir depuis longtemps, la Suisse a réaffirmé sa volonté d'assumer sa responsabilité européenne de pays de transit, dans une mesure compatible avec la protection de l'environnement. Avec notre offre de transport combiné, nous proposons à nos partenaires européens une solution de rechange valable. Nos propositions sont connues: pour le long terme, il s'agit de réaliser le projet de la NEAT, qui va nécessiter le percement de deux tunnels de base. Pour le court et le moyen terme, il s'agit de tripler les capacités de transport combiné d'ici à 1993/1994, ce qui est plus que ne pourrait offrir la route. Cette volonté de la Suisse de jouer pleinement son rôle de pays de transit européen est de plus en plus reconnue. Le transport combiné comme mode de transport efficace et respectueux de l'environnement fait son chemin en Europe.

Dans le domaine du transport aérien, il existe déjà un nombre important d'accords internationaux auxquels la Suisse et les pays membres de la CE sont parties. L'acquis communautaire contient toutefois des dispositions créant un régime de concurrence plus libéral que celui qui est appliqué entre la Suisse et les autres pays, notamment les Etats membres de la CE, sur la base des accords bilatéraux conclus à ce jour. Nous n'aurions pas de difficulté à reprendre l'acquis communautaire en cette matière. Son application dans le cadre de l'EEE serait de nature à ouvrir de

nouvelles possibilités à nos compagnies aériennes. Une période de transition, destinée à leur permettre de s'adapter à un environnement plus compétitif, pourrait cependant s'avérer nécessaire.

En outre, il est possible que, selon l'étendue de l'acquis communautaire qui sera finalement identifié en matière de liberté d'établissement des entreprises, notre loi sur la navigation aérienne doive être modifiée en ce qui concerne l'enregistrement des aéronefs dans le registre matricule suisse.

Il faut relever qu'il existe un projet d'accord relatif au transport aérien entre la CE et les pays membres de l'AELE. Si un tel accord était conclu avant le traité EEE, il pourrait en devenir partie intégrante. En juin 1990, la CE a décidé dans un premier temps d'entamer des négociations avec la Norvège et la Suède uniquement. La décision d'ouvrir des négociations avec les autres pays de l'AELE n'a pas encore été prise à ce stade.

Pour ce qui est de la navigation maritime et fluviale, la reprise de l'acquis communautaire ne devrait pas créer de problèmes majeurs. Deux points à relever toutefois: nous devrions être amenés à modifier la loi fédérale sur la navigation intérieure ou à créer une nouvelle loi pour régler l'accès à la profession de transporteurs de marchandises par voie fluviale ainsi que la reconnaissance mutuelle des diplômes dans ce domaine. En effet, l'accès à cette profession, tout comme l'accès à la profession de transporteur routier, n'est pas réglementé actuellement en droit suisse alors qu'elle l'est en droit communautaire. En revanche, s'agissant de la navigation rhénane, la reprise de l'acquis devrait laisser intacts les droits que la Convention révisée pour la navigation du Rhin (Acte de Mannheim) garantit aux Etats riverains du Rhin. D'autre part, s'agissant du transport maritime, notre loi sur la naviga-

tion maritime n'est pas conforme à un projet de règlement communautaire qui prévoit d'instituer la liberté d'établissement dans ce domaine. En effet, le droit suisse, pour des raisons qui tiennent à la garantie de l'approvisionnement du pays, dispose que seules les sociétés en mains suisses à 100 pour cent peuvent faire enregistrer leurs bateaux sous pavillon suisse et que 50 pour cent au moins du capital investi dans un bateau doit être en mains suisses. Si ce règlement communautaire devait être adopté en l'état et inclus dans l'acquis, une solution particulière devrait être trouvée, qui ne mette pas en question la neutralité du pavillon suisse.

Dans le domaine des mouvements de capitaux, l'acquis communautaire prévoit une libéralisation totale. Sa reprise dans le traité EEE ne devrait pas nous causer de difficulté, la Suisse ayant un régime libéral d'importation et d'exportation des capitaux, sauf pour une catégorie d'opérations: les acquisitions d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger. Dans ce domaine - où plusieurs pays de l'AELE ont aussi des réglementations restrictives -, nous ne pourrions pas souscrire entièrement aux obligations de libéralisation de l'acquis communautaire. Nous souhaitons négocier un arrangement spécial pour pouvoir maintenir l'essentiel du dispositif de notre loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Friedrich). Son maintien se justifie, vu l'exiguïté de notre territoire et l'état du marché immobilier. La levée des principales dispositions de la Lex Friedrich pourrait avoir comme effet d'accroître l'emprise étrangère sur le sol, de favoriser la hausse des prix des biens immobiliers et d'entraîner un gonflement disproportionné des infrastructures.

En outre, il existe aussi dans notre droit des prescriptions qui limitent la participation de capitaux étrangers dans certains secteurs d'activités comme l'énergie (par exemple les centrales nucléaires), les transports (par

exemple le transport par conduite), les services audiovisuels. Nous pourrions nous prononcer sur les questions qu'une reprise de l'acquis pourrait soulever dans ces domaines lorsque les pays de l'AELE et la CE auront clarifié plus avant la portée des obligations de l'acquis.

Sur un plan différent, une reprise intégrale de l'acquis communautaire dans le traité EEE pourrait aussi, dans une certaine mesure, soulever des problèmes, car le droit communautaire prévoit une politique concertée en ce qui concerne les mouvements de capitaux en provenance et en direction des pays tiers. Par politique concertée, il faut entendre un système d'interventions collectives dans le domaine des mouvements de capitaux ainsi que sur le marché des changes. Dans le cadre de l'EEE, il s'agit de rechercher une solution qui, sans mettre en cause l'autonomie de notre Banque nationale dans la conduite de sa politique monétaire et de change, permette aux pays de l'AELE de participer à un régime de concertation au cas par cas.

L'acquis communautaire prévoit également des clauses de sauvegarde qui peuvent être mises en oeuvre en cas de perturbations graves provoquées par des mouvements de capitaux. La Suisse a intérêt à participer sur pied d'égalité aux organes chargés de mettre en oeuvre les clauses de sauvegarde et de surveiller leur application.

44 Libre circulation des personnes

La mobilité des personnes entre Etats membres garantie par le droit communautaire est l'une des principales réalisations de la CE. La libre circulation est aujourd'hui limitée aux personnes exerçant une activité lucrative comme salariés ou indépendants.

Mais trois directives visant à étendre, à certaines conditions, cette liberté aux personnes économiquement inactives

(étudiants, rentiers et retraités), ont été récemment adoptées et devraient entrer en vigueur le 1er juillet 1992. L'acquis communautaire identifié à ce jour par les pays de l'AELE et la CE comprend quelque 120 textes.

Le droit communautaire prescrit l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité. Il en résulte que les travailleurs des Etats membres sont sur pied d'égalité avec les nationaux en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail ainsi que l'accès au logement et à la propriété. Il consacre aussi le droit de répondre à des emplois effectivement offerts, de se déplacer librement à cet effet sur le territoire des Etats membres, de séjourner dans un Etat membre afin d'y occuper un emploi et de se faire rejoindre par sa famille. Ces règles valent aussi pour l'exercice des activités indépendantes.

En raison du nombre élevé d'étrangers, et en particulier de ressortissants des Etats membres de la CE, vivant et/ou travaillant en Suisse, notre pays pourrait difficilement se conformer à l'ensemble de ces règles sans prévoir un arrangement particulier. En effet plus de 620'000 ressortissants des Etats membres de la CE travaillent actuellement en Suisse. Ils représentent à eux seuls près de 20 pour cent de la population active et près des trois quarts de la population étrangère travaillant en Suisse. En Europe, seuls le Liechtenstein et le Luxembourg accueillent en proportion davantage d'étrangers. A relever que ces 620'000 emplois que notre économie offre en Suisse à des ressortissants des Etats membres de la CE, nombre auquel il faut ajouter les 400'000 postes de travail créés dans la CE par les filiales et les succursales de firmes suisses, de même que les quelque 600'000 postes de travail que représente l'excédent commercial de la CE avec la Suisse (plus de 21 milliards de francs en 1989) constituent une contribution de la Suisse au développement économique de la CE.

Dans ces conditions, une acceptation intégrale et immédiate de l'acquis serait problématique tant sur le plan politique que social. Certains développements montrent toutefois que la Suisse a intérêt à renforcer ses liens avec la CE dans le domaine de la libre circulation des personnes. Le nombre des ressortissants des Etats membres de la CE qui résident en Suisse est aujourd'hui inférieur de quelque 100'000 personnes à ce qu'il était en 1970. De plus, bien qu'en chiffre absolu on note une légère augmentation du nombre de ressortissants des Etats membres de la CE en Suisse depuis le début des années 80, force est de constater qu'en termes relatifs, leur part dans la population étrangère en Suisse ne cesse de diminuer depuis le début des années 70: de 85,3 pour cent en 1970, le taux est tombé à 70,9 pour cent en 1989.

Compte tenu des divers aspects évoqués ci-dessus, nous avons proposé à la CE de négocier un arrangement particulier concernant l'aspect quantitatif de notre politique à l'égard des étrangers.

A noter que le droit communautaire dispose que les obligations de libéralisation et de non-discrimination ne s'appliquent pas aux emplois dans l'administration publique. Toutefois, la Cour de justice des CE a donné une définition restrictive de l'expression "emplois dans l'administration publique". Si cette définition devait être incluse dans l'acquis communautaire à reprendre dans le traité, nous pourrions être amenés à devoir adapter notre droit pour ouvrir aux ressortissants des pays membres de la CE et de l'AELE, sur une base de réciprocité, certains emplois de l'administration publique qui n'impliquent pas une participation effective à l'exercice de la puissance publique et à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

Pour faciliter la mobilité des personnes, le droit communautaire prévoit également une coordination - et non une harmonisation - des régimes de sécurité sociale des Etats

membres de la CE. Il s'agit d'éviter que la mobilité puisse être entravée par des rigidités des régimes nationaux de sécurité sociale. La Suisse s'est déclarée d'accord, avec ses partenaires de l'AELE, de rejoindre ce système de coordination.

Les modalités d'une coordination de 19, et plus seulement de 12, régimes de sécurité sociale, n'ont cependant pas encore été examinées à ce stade. Il n'est donc pas encore possible de mesurer exactement l'ampleur des adaptations que la reprise de l'acquis communautaire pourrait avoir sur le droit interne suisse et les conventions internationales de sécurité sociale que nous avons conclues. Sous cette réserve, nous pouvons cependant faire les commentaires suivants:

- dans le domaine de l'assurance-pensions (AVS/AI) et de l'assurance-accidents, le droit communautaire s'apparente aux conventions que la Suisse a conclues avec tous les Etats membres de la CE et de l'AELE, à l'exception de l'Irlande et de l'Islande. En outre, nos conventions reposent sur les mêmes principes que le droit communautaire, à savoir l'égalité de traitement, l'affiliation au lieu de travail, la totalisation des périodes d'assurance (avec, dans certains cas, un calcul des prestations au pro rata des périodes accomplies dans chacun des Etats) et l'exportation des prestations. Les conventions qui lient actuellement la Suisse ne vont cependant pas aussi loin que le droit communautaire, de sorte que la reprise de l'acquis devrait nous obliger à procéder à diverses adaptations

- des adaptations devraient aussi avoir lieu en matière d'assurance-maladie, domaine où nos conventions, à l'exception de celle conclue avec la RFA, ne prévoient aucune coordination entre les systèmes suisse et étrangers. La même remarque vaut pour les régimes cantonaux d'allocation

tions familiales pris dans leur ensemble et, à une exception près (la convention avec le Liechtenstein), pour le régime des prestations complémentaires AVS/AI

- en matière d'assurance-chômage, des adaptations devraient aussi être nécessaires, car le droit suisse admet le principe de la totalisation des périodes d'assurances et celui de l'exportation des prestations dans une mesure moins étendue que l'acquis communautaire. S'agissant de la totalisation, la reprise de l'acquis exigerait donc que ce principe que nous n'appliquons que dans le cadre d'accords internationaux concernant les frontaliers et les bateliers rhénans soit généralisé. Quant à l'exportation de prestations que nous n'admettons que pour une durée d'un mois au maximum, il nous faudrait l'étendre à trois mois comme le prescrit l'acquis communautaire. Dans l'ensemble, une adaptation de notre système au droit de l'EEE ne devrait cependant guère susciter de difficultés.

Les conséquences financières d'une reprise complète de l'acquis communautaire en matière de sécurité sociale ne peuvent guère être chiffrées. Toutefois, une telle reprise entraînerait certainement des charges financières supplémentaires importantes. Elles seraient dues notamment à l'obligation d'exporter des prestations qui ne le sont pas actuellement et à la suppression des délais de carence (délais à partir desquels l'assuré a droit aux prestations). En outre, comme l'acquis communautaire toucherait aussi aux compétences des cantons, ceux-ci devraient, tout comme la Confédération, adapter leur droit.

L'acquis consacre aussi le principe de non-discrimination entre ressortissants communautaires concernant l'accès à l'exercice des professions réglementées (reconnaissance des diplômes et des expériences professionnelles), qu'elles nécessitent ou non une formation scientifique et que ce soit comme salarié ou indépendant (professions libérales ou non).

Ce domaine étant principalement réglementé par les cantons, la reprise de l'acquis va nécessiter une adaptation de leurs lois dans la mesure où elles opèrent une discrimination entre les ressortissants suisses (voir les indigènes) et les étrangers, et où elles posent des exigences différentes de l'acquis. Il n'existe pas d'étude d'ensemble qui permette de se faire une idée précise de l'ampleur des modifications que les cantons devront apporter à leurs législations. Mais on peut compter qu'elles seront importantes. Pour le savoir plus exactement, il faudrait entreprendre une étude systématique de toutes les lois cantonales concernant l'accès aux professions réglementées.

S'agissant du droit fédéral, la reprise de l'acquis n'aurait d'effets notables que sur la législation concernant les diplômes des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire, de dentiste, de géomètre et de chimiste en denrées alimentaires. Elle pourrait aussi rendre nécessaire l'adoption d'une législation fédérale concernant l'accès aux professions de transporteurs routiers et par voie fluviale (voir chapitre 43). Notre droit devrait être adapté pour éliminer, en faveur des ressortissants de l'EEE, les discriminations qui existent entre ressortissants suisses et étrangers, et entre diplômes suisses et étrangers.

Pour les autres professions - réglementées par les droits cantonaux - la question se pose de savoir s'il convient de laisser aux cantons le soin d'adapter leur droit ou si la Confédération devrait légiférer elle-même (par exemple, au moyen d'une loi-cadre). Elle pourrait le faire, comme elle l'a déjà fait pour les médecins, les pharmaciens etc., en faisant usage de la compétence que lui confèrent les articles 31bis et 34ter de la constitution, et en appliquant plus systématiquement l'article 33, al. 2. La Confédération pourrait ainsi légiférer sur la plupart des professions réglementées. Principales exceptions: les professions paramédicales et sociales, et la profession d'instituteur.

Dans le domaine de la libre circulation des personnes, l'acquis communautaire prescrit également le libre accès à la propriété immobilière pour les personnes d'un Etat membre qui travaillent dans un autre Etat membre, dans la mesure où une acquisition immobilière est nécessaire à leur logement et à l'exercice d'une activité économique. Or, la lex Friedrich limite l'accès à la propriété immobilière, non seulement pour les personnes domiciliées à l'étranger, mais aussi, dans une certaine mesure, à l'égard des étrangers travaillant en Suisse, lorsqu'ils ne sont pas titulaires d'un permis d'établissement (permis C). Les remarques que nous avons faites au chapitre 43 à propos des personnes domiciliées à l'étranger valent également ici.

La simplification des contrôles à la frontière pour les personnes est également à l'ordre du jour des négociations. Toutefois comme il n'existe pas d'acquis communautaire dans ce domaine et qu'aucune autre base juridique n'a été discutée jusqu'ici entre les pays de l'AELE et la CE, il n'est pas possible, à ce stade, d'esquisser le contenu du traité et ses implications sur le droit suisse. Comme nous l'avons relevé dans notre réponse à l'interpellation Aubry du 13 décembre 1989 (La Suisse face à l'Europe sans frontières), qui faisait référence à l'accord de Schengen - accord conclu entre cinq Etats membres de la CE (les pays du Benelux, la France et la République fédérale d'Allemagne) en matière de formalités aux frontières -, la Suisse souhaite l'établissement dans l'EEE d'un régime allégé de formalités à la frontière pour les personnes.

Dans tous ces domaines, les mesures que nous serions amenés à prendre pour nous conformer, dans la mesure du possible, à l'acquis communautaire bénéficieront, par réciprocité, aux Suisses qui souhaitent s'établir dans la CE et les pays de l'AELE, de même qu'à ceux qui y résident déjà. Nous devons à cet égard prendre tout spécialement en considération les intérêts des Suisses de l'étranger. Le nombre de

nos concitoyens établis dans la CE et possédant uniquement la nationalité Suisse était à fin 1989 de 76'391 personnes, soit le 50 pour cent de nos concitoyens n'ayant que la nationalité suisse établis dans le monde. La libre circulation des personnes les concernera également dans tous les aspects évoqués ci-dessus. D'enquêtes conduites en 1989 par les Ambassades de Suisse dans la CE à l'initiative du Département fédéral des affaires étrangères et par l'Organisation des Suisses de l'étranger, il ressort que l'amélioration progressive de la situation des ressortissants des pays de la CE établis dans d'autres pays de la CE se répercute indirectement sur la situation des Suisses établis dans les pays de la CE. Cette évolution est souvent ressentie par nos compatriotes comme une détérioration de leur statut. Pour les Suisses qui souhaitent émigrer, même temporairement, dans un autre pays de la CE, cette conséquence est encore plus sensible. Principaux secteurs où des difficultés ont été relevées: séjour et établissement, accès à l'emploi et à la formation, reconnaissance des diplômes, sécurité sociale... Cette problématique revêt une acuité particulière pour les artistes, dont les activités ont par nature une dimension transfrontalière. La liberté de circulation représente pour eux un enjeu décisif. Le rayonnement culturel de la Suisse en Europe - qui revêt une importance certaine, en particulier pour l'avenir des relations de la Suisse avec ses voisins - est aussi lié aux possibilités qui seraient données aux artistes suisses d'exercer librement leurs activités dans le futur EEE et, parallèlement, aux artistes d'autres pays de l'EEE, d'exercer leurs activités en Suisse. La réalisation de l'EEE devrait contribuer à améliorer sensiblement la situation des Suisses dans tous les pays qui vont former l'EEE.

45 Politiques d'accompagnement

Un objectif important que se sont donné les pays de l'AELE et la CE dans le cadre de l'EEE est d'établir une coopéra-

tion élargie et renforcée dans le domaine des politiques d'accompagnement. On entend par là les actions que la CE juge nécessaires au succès et à l'acceptabilité de son propre Marché intérieur. Elles recouvrent des domaines aussi divers que la recherche et le développement, l'éducation, la politique sociale, la protection de l'environnement, la politique à l'égard des consommateurs, les petites et moyennes entreprises, le tourisme, le droit de société, les statistiques, la protection civile, "l'Europe des citoyens", les mesures dites de cohésion entre les régions du Nord et du Sud de l'Europe. Dans certains de ces domaines aussi, la coopération entre les pays de l'AELE et la CE à ancrer dans le traité devrait en principe se fonder sur l'acquis communautaire conjointement identifié. Il est cependant clair que, dans ces domaines, l'acquis communautaire ne joue pas le même rôle qu'en ce qui concerne les quatre libertés. L'objectif est moins l'homogénéité, nécessaire à la création d'un marché qui se veut aussi proche que possible d'un marché intérieur, que l'intensité et la qualité de la participation de toutes les parties contractantes à des programmes de coopération et à des politiques concertées. Alors que certains de ces programmes ont un rapport relativement étroit avec la réalisation des quatre libertés, d'autres ne l'ont pas ou moins.

Dans le domaine de la recherche et du développement, l'objectif que poursuit la CE est de renforcer la base scientifique et technologique de l'industrie de la CE et de promouvoir ainsi sa compétitivité sur le plan mondial. Les pays de l'AELE souhaitent, par le biais du traité EEE, élargir cet objectif et pouvoir participer pleinement et sur pied d'égalité aux programmes-cadre de la CE et à ses différents programmes sectoriels. Il faut savoir que, dans la situation actuelle, les pays de l'AELE n'ont guère d'influence sur l'établissement des programmes-cadre de la CE. Ils n'ont que la possibilité de participer à l'exécution de certains programmes - et, cela, uniquement après la con-

clusion d'un accord avec la CE - ou à la réalisation de tel ou tel projet particulier. Le traité EEE devrait permettre à la Suisse et à ses partenaires de l'AELE d'améliorer cette situation. La contribution, notamment financière, qu'apporteraient les pays de l'AELE serait substantielle. Une participation de la Suisse à l'ensemble des programmes de recherche et de développement de la CE exigerait l'engagement de ressources financières additionnelles importantes. Il serait particulièrement important que la Suisse puisse participer au nouveau programme-cadre de recherche et de développement technologique (1990-1994) de la CE et aux programmes subséquents. Le programme-cadre 1990-1994 représente une enveloppe de 5,7 milliards d'écus et comprend des actions dans les grands domaines de la recherche appliquée et du développement: technologies de l'information et des communications, technologies industrielles et des matériaux, environnement, sciences et technologies du vivant, énergie, gestion des ressources intellectuelles. Ce programme-cadre comprend notamment le programme FUSION (recherche en matière de fusion nucléaire contrôlée) et le plan-programme SCIENCE (stimulation des coopérations internationales et des échanges nécessaires aux chercheurs européens), auxquels la Suisse participe déjà. Notre participation au programme-cadre viendrait aussi renforcer l'action que nous menons déjà dans d'autres contextes. Mentionnons à cet égard la coopération en cours dans le cadre de la COST (Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique) et d'EUREKA.

L'éducation et la formation sont devenus un champ d'activités prioritaire de la CE, qui a fait d'importants progrès ces dernières années dans ce domaine, même si la compétence communautaire en cette matière reste partielle. Plusieurs programmes d'encouragement sont en cours. Le plus connu d'entre eux est le programme ERASMUS qui vise à stimuler la mobilité des étudiants et des enseignants. La Suisse et ses partenaires de l'AELE ont exprimé le souhait de pouvoir

participer à l'ensemble des programmes communautaires. Ils n'ont d'ailleurs pas attendu le projet actuel d'EEE pour engager la coopération avec la CE en matière d'éducation, puisqu'ils participent depuis le début de 1990 au programme COMETT II (éducation et formation en matière de technologie) et que la négociation d'un accord de participation des pays de l'AELE au programme ERASMUS est d'ores et déjà envisagée dans le cadre du Suivi de Luxembourg. En participant à ces programmes nos établissements d'enseignement verraient s'ouvrir la possibilité d'élargir leur coopération et leurs échanges avec les établissements de la CE et des pays de l'AELE. L'avenir de la Suisse dépend dans une large mesure de sa capacité à développer ses ressources humaines et leurs créativité. Dans cette perspective, notre participation aux programmes communautaires en matière d'éducation et de formation que le traité EEE devrait rendre possible est d'une importance capitale.

Les actions développées par la CE en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) pour les aider à s'adapter aux mutations de l'environnement économique et à l'évolution des technologies font aussi partie des politiques d'accompagnement auxquelles les pays de l'AELE devraient pouvoir s'associer par le biais du traité EEE. A relever dans ce contexte une réalisation importante de la CE, le réseau "Euroguichets Entreprises" appelé aussi "Euro-Info Centres", qui est un réseau de bureaux installés dans les Etats membres où ils remplissent principalement une fonction d'information sur les activités de la CE et une fonction de conseil des entreprises. Le réseau informatisé "Business Cooperation Network" (BC-Net), qui relie entre eux des conseillers d'entreprises pour la recherche de contacts d'affaires, est aussi une réalisation de la CE à laquelle il serait important que les pays de l'AELE puissent participer.

La politique sociale est un champ d'activités important de la CE. Elle comprend les actions et les règles que la CE a développées dans des domaines comme la sécurité et la santé des travailleurs dans le milieu de travail, l'égalité entre hommes et femmes, le droit du travail. Ce droit communautaire, qui pourrait être repris dans le traité, formerait, ensemble avec le droit sur la libre circulation des personnes, ce qu'il faut appeler la dimension sociale de l'EEE. A ce jour, les pays de l'AELE et la CE n'ont pas entièrement identifié l'étendue de l'acquis communautaire à reprendre dans le traité en matière de politique sociale. La question qui se pose est celle de savoir s'il faut le reprendre dans sa totalité ou plutôt se concentrer sur les aspects de politique sociale directement liés aux quatre libertés. Bien que les réalisations sociales de la Suisse supportent avantageusement la comparaison avec celles de la CE, il existe des différences entre les deux ordres juridiques, principalement dans trois domaines. Tout d'abord, s'agissant surtout de la sécurité et de la santé dans le milieu de travail, mais aussi du droit du travail en général, le droit suisse ne connaît pas, à la différence du droit communautaire, de procédures institutionnalisées de consultation et de participation des travailleurs. Ensuite, le droit à l'égalité entre hommes et femmes, bien que reconnu et garanti par l'article 4, al. 2 de la constitution, n'est pas encore appliqué en Suisse dans tous les secteurs du droit. Des lacunes subsistent en particulier dans le code des obligations, dans les lois fédérales sur la prévoyance professionnelle, l'assurance-maladie, l'assurance-accidents et l'assurance-vieillesse et survivants qui est actuellement en cours de révision. Enfin, le droit suisse du travail n'est pas entièrement conforme au droit communautaire qui, lui, contient des garanties pour les travailleurs en cas de licenciements collectifs et de transferts d'entreprises. Selon l'étendue du droit communautaire qui serait reprise dans le traité EEE, des adaptations plus ou moins importantes du droit suisse pourraient s'avérer nécessaires.

Le droit des sociétés constitue aussi un domaine négocié dans le cadre des politiques d'accompagnement. Il est entendu que la création d'un cadre juridique harmonisé pour les sociétés est nécessaire au bon fonctionnement de l'EEE, tant sous l'angle de la concurrence que sous l'angle de la transparence des transactions commerciales et de la loyauté dans les affaires. L'essentiel du droit communautaire, qui devrait former ce cadre juridique, contient principalement des directives d'harmonisation du droit des Etats membres relatives en particulier à la présentation des bilans et des comptes de pertes et profits; la consolidation; la fondation des sociétés; le capital social; la formation des contrôleurs des comptes; les fusions transfrontalières. Il existe aussi un projet de statut de la société anonyme européenne, qui est une forme juridique que les entreprises qui exercent des activités à l'échelle européenne ont la faculté, et non l'obligation, de choisir. Si l'essentiel du droit communautaire était repris dans le traité sur l'EEE, notre droit de la société anonyme devrait être adapté sur plusieurs points. A mentionner dans ce contexte la présentation des bilans et comptes de pertes et profits, qui devrait être conforme aux exigences de transparence du droit communautaire (quatre directives en vigueur); le régime juridique des actions nominatives liées, qui ne devrait pas contenir d'éléments discriminatoires fondés sur la nationalité; les qualifications exigées des contrôleurs des comptes (à la différence du droit suisse, le droit communautaire prescrit une formation universitaire). S'agissant des offres publiques d'achat, elles devraient faire l'objet d'une législation, et plus seulement d'un code de conduite, si le projet actuel de directive de la CE était adopté et inclus dans l'acquis pertinent. Quant à la question de la participation des travailleurs, qui n'est pas encore réglée entre les Etats membres de la CE, aucune conclusion n'est possible actuellement.

La politique de l'environnement est un domaine d'activités de plus en plus important de la CE. En cette matière, tant les pays de l'AELE que la CE partagent les mêmes objectifs qui sont de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement, de contribuer à la protection de la santé des personnes et d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles. Le principal moyen des pays de l'AELE pour réaliser ces objectifs avec la CE est de participer à la formulation de politiques communes et d'avoir accès aux programmes et autres activités de la CE. Il serait particulièrement important qu'ils puissent participer aux programmes de recherche de la CE ainsi qu'à l'Agence européenne de l'environnement, organisme chargé dans l'immédiat de la collecte et de l'analyse des données sur l'environnement, mais probablement appelé à exercer dans un proche avenir des fonctions de normalisation et de surveillance de la politique européenne en matière d'environnement. Sur le plan juridique, l'acquis communautaire identifié à ce jour comprend une centaine de textes communautaires, qui touchent à tous les domaines de la protection de l'environnement. D'une façon générale, la reprise de l'acquis communautaire ne devrait pas susciter, sauf dans quelques cas qui restent à identifier plus complètement, un risque analogue à celui que nous avons signalé à propos des prescriptions techniques relatives aux produits dans le chapitre concernant la libre circulation des marchandises. En tout état de cause, dans tous les domaines où nos prescriptions relatives à la protection de l'environnement sont plus élevées que celles de l'acquis communautaire, il n'est pas question d'une harmonisation qui nous obligerait à réduire nos niveaux de protection. Des conflits entre prescriptions suisses et communautaires peuvent être évités par des arrangements transitoires qui devraient permettre à la Suisse de maintenir ses prescriptions et à la CE de poursuivre son processus de renforcement des siennes. Finalement, il faut relever qu'en matière d'environnement les pays de l'AELE et la CE coopèrent déjà

dans le cadre du suivi de la Déclaration ministérielle de Noordwijk de 1987. Il est important que la coopération en cours dans ce contexte se poursuive et qu'elle puisse continuer à jouer son rôle de catalyseur pour le lancement de nouvelles initiatives.

La politique à l'égard des consommateurs est aussi un domaine où s'exercent les activités de la CE. Quelque vingt textes communautaires devraient former l'acquis communautaire à reprendre. Ils portent notamment sur l'échange d'informations entre autorités compétentes en cas de danger dû à l'usage des produits de consommation, sur l'étiquetage des produits, les paiements électroniques, la publicité... La reprise de l'acquis communautaire dans ce domaine ne devrait pas nécessiter d'importantes adaptations de notre droit interne. A noter que dans le cadre de ces négociations, le domaine des prescriptions techniques relatives aux produits, destinées à protéger la santé et la sécurité des consommateurs, n'est pas discuté dans le contexte de la politique à l'égard des consommateurs. Cette question est examinée dans le cadre plus spécifique des prescriptions techniques, qui est analysé dans le chapitre sur la libre circulation des marchandises.

Dans le domaine du tourisme, l'acquis communautaire est relativement peu développé. Il comprend une série de programmes d'action visant à encourager les citoyens des Etats membres à mieux connaître les cultures et les modes de vie des autres Etats membres, à encourager le tourisme intra-communautaire et à promouvoir une meilleure distribution du tourisme dans le temps et dans l'espace. Les actions de la CE dans ce domaine pourraient cependant s'élargir et prendre de l'importance. La CE a en effet proclamé 1990 Année européenne du tourisme. De nouvelles initiatives devraient se développer dans ce contexte. La Suisse et ses partenaires de l'AELE, qui prennent déjà une part active à la réalisation de l'Année européenne du tourisme, ont exprimé le souhait que le tourisme puisse être inclus dans le traité EEE.

Les activités communautaires en matière de statistiques sont aussi un domaine inclus dans les politiques d'accompagnement. La politique de la CE dans ce domaine est éminemment horizontale, car elle concerne les quatre libertés et l'ensemble des politiques d'accompagnement. Le programme statistique communautaire est important. L'office statistique de la CE, centre d'excellence de niveau mondial, est chargé de produire l'information et les analyses statistiques nécessaires à la préparation des décisions de la Commission et du Conseil des Ministres, ainsi qu'à l'exécution, le suivi et l'évaluation de toutes les politiques communautaires. Le but d'une coopération entre les pays de l'AELE et la CE serait de créer un système statistique de l'EEE, dont la configuration et les objectifs seraient analogues à ceux du système communautaire, bien que limités aux seuls besoins d'information définis par le traité EEE. En cette matière aussi, l'harmonisation des systèmes des pays de l'AELE devrait se faire sur la base de l'acquis communautaire. Les statistiques suisses étant très lacunaires aussi bien par rapport aux normes communautaires que par rapport aux normes de nos partenaires de l'AELE, des adaptations substantielles de notre système statistique, d'importants investissements en ressources humaines et financières ainsi que l'application d'une politique cohérente pour l'ensemble de la statistique seraient indispensables.

L'acquis communautaire à reprendre dans le traité EEE pourrait également inclure le domaine de la protection civile. Il faut entendre par là un programme d'actions de la CE pour coordonner et promouvoir l'assistance entre Etats membres en cas de dangers ou d'événements dommageables découlant de l'environnement naturel ou technique.

Les politiques d'accompagnement devraient également comprendre le domaine de la sécurité nucléaire. Le droit communautaire contient des règles concernant notamment la pro-

tection de la santé des travailleurs et de la population en général, l'élimination correcte des déchets radioactifs, ainsi que la sécurité des réacteurs nucléaires. L'identification conjointe de l'acquis n'est pas encore achevée.

Un autre domaine qui relève des politiques d'accompagnement est celui de la cohésion économique et sociale. Cette dénomination recouvre la politique de la CE qui a pour objectif de réduire le retard des régions les moins favorisées de la CE. Les deux instruments principaux de cette politique sont le Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen. Dans le cadre des pourparlers sur l'EEE, les pays de l'AELE ont fait connaître leur disponibilité pour contribuer à réduire les disparités régionales. Cette question n'a cependant pas encore fait l'objet de discussions approfondies. Elle devrait être traitée dans une phase ultérieure des négociations. Comme nous l'avons exposé dans notre réponse à l'interpellation Jaggi du 15 décembre 1988 (Suisse et solidarité européenne), nous sommes disposés à nous joindre aux efforts en cours de la CE et à examiner toutes formes de coopération entre les pays de l'AELE et la CE au titre de la politique de cohésion. Notre participation aux mesures de cohésion dans le cadre de l'EEE viendrait donc compléter les actions de solidarité que nous menons déjà en faveur des régions moins favorisées d'Europe, notamment par le biais du Fonds AELE pour le développement industriel du Portugal et du Fonds de développement social du Conseil de l'Europe.

Les politiques d'accompagnement pourraient également recouvrir une participation des pays de l'AELE aux actions qui se développent dans la CE au titre de "l'Europe des citoyens". Mises à part les questions relatives à la libre circulation des personnes et à l'éducation, déjà traitées précédemment, cette expression recouvre quelques mesures prises ou à prendre par la CE en vue de renforcer, chez les citoyens, la conscience de leur identité européenne. Les

pays de l'AELE et la CE n'ont pas encore procédé à une identification de l'acquis communautaire qui pourrait être repris dans le traité. Nous ne sommes donc pas encore en mesure de décrire ce que la notion "d'Europe des citoyens" pourrait recouvrir dans le cadre de l'EEE. On peut cependant penser que des actions de promotion culturelle, qui viendraient appuyer et compléter celles du Conseil d'Europe, pourraient entrer en ligne de compte.

5 Aspects institutionnels et juridiques prévisibles du traité EEE

51 Remarques générales

Le traité EEE devrait créer des mécanismes institutionnels ayant pour fonction de veiller à la mise en oeuvre des règles de l'EEE et à leur application. En raison du caractère dynamique de l'EEE, il faudra aussi instituer des procédures de préparation et d'adoption des nouvelles règles de l'EEE qui vont se développer après l'entrée en vigueur du traité. Est également envisagée la création d'un organe judiciaire de l'EEE qui aurait pour tâche première d'assurer, à la demande des juridictions internes des parties contractantes, l'interprétation uniforme des règles de l'EEE dans et par les parties contractantes. Un tel organe serait aussi chargé de régler les différends impliquant les parties contractantes et/ou les institutions de l'EEE. Le traité devrait aussi instituer une structure parlementaire de l'EEE, de même que des procédures de consultation des partenaires sociaux. Enfin, une formule de dialogue politique, y compris au niveau ministériel, est également envisagée.

Nous considérons la structure institutionnelle de l'EEE comme le complément indissociable de la reprise de l'acquis communautaire envisagé. Cette structure devrait remplir quatre objectifs complémentaires:

- une élaboration et une adoption en commun des futures règles de l'EEE,
- une légitimation démocratique suffisante de ces règles,
- un contrôle indépendant et efficace de la mise en oeuvre et de l'application des règles EEE et
- une garantie judiciaire de l'interprétation uniforme des règles EEE.

52 Contrôle de la mise en oeuvre et de l'application des règles de l'EEE

Le traité devrait instituer un mécanisme de contrôle ("surveillance") ayant pour tâche de veiller au bon fonctionnement de l'EEE. Pour être efficace, ce mécanisme à mettre en place devrait ouvrir aux individus, aux opérateurs économiques et aux parties contractantes une procédure de plainte lorsque les droits que leur confèrent les règles de l'EEE ne sont pas respectés. Ce mécanisme devrait offrir toute garantie d'indépendance et d'impartialité dans l'accomplissement de ses tâches.

Plusieurs modèles de mécanismes de contrôle sont examinés. Une possibilité serait de créer un organe de contrôle commun de l'EEE qui serait assisté par un système de contrôle décentralisé dans chaque partie contractante. Cet organe commun, qui serait composé de personnes indépendantes des parties contractantes, aurait la compétence générale de contrôler la mise en oeuvre et l'application ("implementation and application") des règles de l'EEE dans et par les parties contractantes. Il aurait en dernier ressort le pouvoir d'engager une procédure judiciaire au niveau de l'EEE, laquelle pourrait déboucher sur des décisions liant les parties contractantes. Un tel organe pourrait agir de sa propre initiative ou sur une plainte émanant d'une par-

tie contractante, d'un individu ou d'un opérateur économique. Quant aux systèmes de contrôle nationaux, leur fonction serait principalement de prendre les mesures concrètes (mesures d'enquêtes, prononcés d'amendes, mesures de recouvrement) pour assurer le respect des règles de l'EEE par les autorités, les individus et les opérateurs économiques.

Un autre système de contrôle, qualifié de modèle à deux piliers, est examiné. Selon ce modèle, le contrôle serait exercé, du côté de la CE, par la Commission des CE et, du côté des pays de l'AELE, par un organe à créer qui serait le pendant de la Commission et qui serait assisté par des organes de contrôle au niveau national. Les deux piliers seraient coiffés d'un organe commun de l'EEE qui pourrait notamment avoir pour tâches de recevoir les plaintes, de les transmettre à l'organe compétent de l'un ou l'autre pilier, de même que de superviser les activités de surveillance des organes compétents.

A côté d'un mécanisme de contrôle à compétences générales, les discussions ont aussi porté sur des mécanismes de contrôle particuliers aux domaines du droit de la concurrence et des règles concernant les aides publiques et les marchés publics. La création de mécanismes spécifiques pourrait s'avérer utile, dès lors que la CE connaît aussi des procédures spéciales pour ces domaines.

53 Préparation et adoption de nouvelles règles de l'EEE

Les pays de l'AELE et la CE ont aussi examiné la création d'un processus de décision de l'EEE ("decision-making process") concernant le développement du droit de l'EEE après l'entrée en vigueur du traité. La fonction qu'il est appelé à remplir est particulièrement importante, puisque l'EEE que le traité va mettre sur pied est appelé à se développer

en même temps que le processus d'intégration européenne dans son ensemble. La question examinée dans ce contexte entre les pays de l'AELE et la CE n'est pas celle de savoir selon quels mécanismes le traité EEE pourrait être étendu, après son entrée en vigueur, à des domaines non couverts par le traité EEE. En effet, selon les règles ordinaires du droit international, le champ d'application du traité ne pourrait être étendu qu'en respectant les procédures utilisées pour son adoption.

La question du processus de décision de l'EEE se pose en fait à propos de la modification et de la création des règles EEE dans les domaines couverts pour le traité EEE et dans les conditions prévues par celui-ci.

Toute la difficulté à trouver une solution vient de ce qu'après l'entrée en vigueur du traité EEE,

- le droit de l'EEE repris de l'acquis communautaire pour régir les relations des pays de l'AELE avec la CE ainsi que les relations des pays de l'AELE entre eux
- et le droit de la CE qui continuera de régir les relations intracommunautaires.

seront dans une large mesure matériellement semblables, voire identiques, et que l'un et l'autre devraient autant que possible le rester au cours de leur évolution future, sauf à mettre en cause l'homogénéité de l'EEE, sa caractéristique essentielle. D'une façon générale, il s'agit d'instituer une procédure qui ne devrait pas avoir pour effet de mettre l'une ou l'autre partie contractante devant des faits accomplis, ni de réduire son autonomie.

Dans ce contexte se pose en particulier la question de savoir selon quelles modalités les parties contractantes vont gérer et développer le droit de l'EEE. La Commission

des CE a créé de nombreux comités - ils forment ce que le langage communautaire appelle la comitologie - qui, sous la présidence de la Commission, remplissent une fonction importante de gestion et de développement du droit dans les très nombreux domaines de l'acquis communautaire où la Commission a reçu du Conseil des CE des compétences d'exécution de la législation communautaire. Pas plus que la CE, l'EEE ne pourrait se passer de comités de ce type. Les pays de l'AELE et la CE examinent actuellement plusieurs modèles de comitologie pour l'EEE.

Le principal objectif de la négociation est de trouver des mécanismes de coopération à même de garantir une véritable participation de toutes les parties contractantes aux mécanismes de décision, dans la sauvegarde de l'autonomie de chacune d'elles.

54 Interprétation uniforme des règles de l'EEE et règlement des différends

Le traité EEE devrait aussi instituer un organe judiciaire de l'EEE. Un tel organe, nécessaire au bon fonctionnement de l'EEE, devrait avoir au moins deux fonctions:

- il devrait assurer une interprétation uniforme des règles de l'EEE par et dans les parties contractantes au moyen d'une procédure préjudicielle (procédure permettant aux juridictions internes de soumettre des questions d'interprétation à l'organe judiciaire de l'EEE);
- il aurait à connaître des différends impliquant les parties contractantes et/ou les institutions de l'EEE.

La première fonction est indispensable au maintien de l'homogénéité de l'EEE. Elle l'est d'autant plus que le droit de l'EEE devrait, à certaines conditions, déployer un effet direct: en d'autres termes, il devrait conférer aux

individus et aux opérateurs économiques la possibilité d'invoquer les règles de l'EEE devant les tribunaux des parties contractantes, à condition que ces règles soient inconditionnelles et suffisamment précises pour s'appliquer comme telles à un cas d'espèce et constituer le fondement d'une décision concrète (voir aussi le chap. 323). L'uniformité d'interprétation serait assurée par l'octroi à l'organe judiciaire de l'EEE de la compétence de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation des règles de l'EEE qui lui seraient soumises par les juridictions internes des parties contractantes. Une telle procédure s'inspirerait de celle de l'article 177 du Traité de Rome, qui a permis de créer un climat de confiance dans la coopération des juridictions nationales et de la Cour de justice des CE.

Quant à la fonction d'instance de règlements des différends, elle est aussi indispensable au bon fonctionnement du traité EEE. Chaque partie contractante pourrait saisir l'organe judiciaire de l'EEE lorsqu'elle estime qu'une autre partie contractante a manqué à des obligations qui lui incombent en vertu du traité EEE. La même faculté pourrait être donnée à certains organes de l'EEE. Les procédures des articles 169 et 170 du Traité de Rome serviraient de modèles.

Cet organe judiciaire pourrait être composé de juges de la Cour de justice des CE et de juges désignés par les pays membres de l'AELE.

55 Dimension démocratique de l'EEE

L'EEE devrait comporter une structure parlementaire. Dans notre réponse à l'interpellation Müller - Meilen du 15 décembre 1989 (EEE, structure démocratique), nous avons souligné l'importance que nous attachons à ce que les institutions de l'EEE soient assorties d'une telle structure. Comme nous l'avons dit: "La Suisse, en raison de ses

traditions démocratiques, a un intérêt à promouvoir la mise en place d'éléments démocratiques lors de l'élaboration d'un traité relatif à l'EEE". Les délégués suisses se sont engagés, tout au long du processus en cours, et ils continueront à le faire, en faveur de cette idée. Elle pourrait se concrétiser, par exemple, par la création d'un organe parlementaire de l'EEE qui serait composé de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux des pays de l'AELE. Un tel organe devrait notamment être associé à l'élaboration des règles de l'EEE et pourrait disposer de moyens qui lui permettrait de se prononcer sur les activités des autres institutions de l'EEE. A ce stade des discussions, il n'est guère possible d'entrer dans plus de détails.

56 Dialogue politique

Lors de la rencontre entre la CE et ses Etats membres et les pays de l'AELE du 19 décembre 1989 à Bruxelles, les ministres et la Commission avaient estimé "qu'un dialogue politique pourrait être envisagé, y compris au niveau ministériel". Bien que cette question n'ait pas encore fait l'objet d'un examen approfondi entre les pays de l'AELE et la CE et qu'il ne soit donc guère possible actuellement d'entrer dans le détail, nous sommes cependant en mesure de vous exposer notre conception d'un dialogue politique dans le cadre de l'EEE.

La Suisse a un intérêt éminent à ce que l'EEE comporte une formule de dialogue politique. L'existence d'un tel instrument contribuerait à rehausser le profil de l'EEE, à démontrer sa capacité d'évoluer et à développer sa vitalité et son rayonnement. Un tel dialogue politique, qui pourrait notamment porter sur les relations des parties contractantes avec les pays d'Europe centrale et orientale, par exemple dans la perspective d'élargir à terme la composition de l'EEE, ajouterait à la crédibilité et à la raison d'être de l'EEE.

Ce dialogue pourrait porter sur des questions liées à l'orientation de l'EEE à moyen terme et aux relations avec les pays tiers. Les questions de politique étrangères actuellement abordées par les Douze dans le cadre de la Coopération politique européenne (CPE) pourraient aussi être englobées dans un tel dialogue. Celui-ci pourrait aussi comprendre des échanges de vues à l'occasion de réunions qui ont lieu dans d'autres enceintes internationales. Par contre, les questions concernant la neutralité devraient en rester exclues.

Bien entendu, un tel dialogue devrait se conformer à des modalités précises. Pour les questions liées à l'orientation de l'EEE à moyen terme et les relations avec les pays tiers, une coopération multilatérale pourrait entrer en ligne de compte, mais à condition, s'agissant des relations avec les pays tiers, que cette coopération permette aux pays de l'AELE de conserver leur autonomie et de s'exprimer individuellement. En ce qui concerne les questions de politique étrangère (CPE), le dialogue pourrait aller au-delà de la pratique actuelle - échange de vues bilatéral du Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères avec son homologue du pays de la présidence de la CE - et inclure également un échange de vues au niveau des ministres des affaires étrangères.

57 Dialogue social

Sur un autre plan, celui du dialogue social, l'EEE devrait comprendre un organe de consultation des partenaires sociaux. Ceux-ci pourraient être associés à la préparation des règles de l'EEE. Ce mécanisme pourrait s'inspirer de celui qui existe dans la CE. Cette question n'a cependant pas encore été examinée de manière approfondie jusqu'ici entre les pays de l'AELE et la CE, de sorte qu'il ne nous est guère possible d'être plus explicite à ce stade.

Nous aimerions cependant souligner l'importance que nous attachons à la création d'un mécanisme de consultation des partenaires sociaux dans le cadre de l'EEE. Cela s'accorderait parfaitement avec nos propres traditions de dialogue social.

6 Conséquences prévisibles du traité sur les institutions suisses

61 Remarques générales

La configuration du traité EEE telle qu'elle nous apparaît actuellement ne permet de procéder qu'à une évaluation générale, et non à une mesure précise, des répercussions du traité sur nos institutions: le fédéralisme, la démocratie directe, les compétences de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral. Plusieurs éléments qui seraient nécessaires à une évaluation précise, ainsi la nature juridique des décisions des organes du futur EEE, de même que les compétences de ceux-ci, ne sont pas encore arrêtées.

62 Conséquences sur le fédéralisme

Les conséquences du traité - quel qu'il soit - sur l'ordre juridique des cantons seront plus limitées que sur le droit fédéral. En effet, le traité portera avant tout sur des matières qui, en Suisse, relèvent de la compétence de la Confédération. Les cantons vont être conduits à adapter leur droit aux règles du traité principalement dans les domaines suivants, et pour autant que le traité ait approximativement le contenu que nous pouvons supposer aujourd'hui (nous avons déjà mentionné dans les différentes parties du chapitre 4 les répercussions prévisibles du traité sur les droits cantonaux; nous les présentons ci-après de manière groupée):

- Education et formation: Dans ce domaine, la CE a fait d'importants progrès ces dernières années, principalement avec le lancement de programmes d'encouragement tels que ERASMUS, LINGUA etc. La participation des universités - 8 de nos 10 établissements d'enseignement supérieur sont cantonaux - à ces programmes est volontaire. Il n'y aura donc pas d'obligations à la charge des cantons en ces matières. Dans un seul cas, la situation pourrait être différente: la scolarisation des enfants des travailleurs migrants, domaine où l'acquis communautaire contient des prescriptions.

- Exercice des professions réglementées: L'acquis communautaire, à savoir quelque 80 directives, prescrit la suppression des discriminations en matière de reconnaissance des diplômes et des expériences professionnelles. Il vise à empêcher que les disparités entre prescriptions nationales dans ce domaine puissent faire obstacle à l'exercice des professions réglementées. La reprise de l'acquis exigera que, tout comme la Confédération, les cantons adaptent leurs législations au traité EEE, lorsqu'elles ne correspondent pas aux exigences du droit communautaire, en particulier au principe de non-discrimination.

- Marchés publics: L'acquis communautaire comprend plusieurs directives qui visent à supprimer les préférences favorisant la production nationale, voire régionale ou locale, par exemple dans les procédures de passation des marchés publics de fournitures et de travaux publics. En outre, la CE a récemment décidé d'élargir le champ d'application de ces directives, à la fourniture d'eau et d'énergie ainsi qu'aux transports. La reprise de l'acquis va avoir pour conséquence d'amener les cantons et les communes, tout comme la Confédération, à adapter leur droit à celui du traité EEE. En contrepartie, les marchés publics de la CE et des autres pays de l'AELE seront accessibles à nos entreprises.

- Aides publiques: L'acquis communautaire prescrit d'une façon générale la suppression des aides publiques lorsque celles-ci ont un effet de distorsion sur les échanges. Dans ce domaine également, les cantons, tout comme la Confédération d'ailleurs, devront veiller à ce que leur droit soit ajusté aux règles du futur traité EEE.

- Produits pharmaceutiques, appareils médicaux et matériaux de construction: Dans ces trois domaines la compétence d'édicter des prescriptions techniques est en grande partie de la compétence des cantons. Ainsi, le contrôle des produits pharmaceutiques est réglé par un concordat intercantonal de 1971. Les cantons devraient donc examiner la compatibilité de leurs prescriptions avec celles de l'acquis communautaire.

- Sécurité sociale: Le système communautaire de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale qui devrait être inclus dans le traité EEE pourrait également porter sur les prestations complémentaires de l'AVS/AI, qui relèvent de la compétence des cantons, ainsi que sur les allocations familiales et les prestations d'assurance-maladie, qui relèvent aussi, en bonne partie, de la compétence des cantons. Un aménagement des législations cantonales dans ces domaines pourrait s'avérer nécessaire.

La conclusion du traité devrait donc amener les cantons à entreprendre un examen et, si nécessaire, une révision de leurs législations dans ces différents domaines. Toutefois, le fédéralisme en tant que tel devrait rester intouché, en ce sens que le traité ne devrait pas avoir pour effet de soustraire ces domaines à la compétence législative et réglementaire des cantons pour les attribuer à la Confédération. Les cantons pourront continuer à exercer leurs responsabilités dans le cadre des règles de l'EEE. Il leur incombera d'assumer au premier chef leurs responsabilités

spécifiques qui pourraient découler de ces règles. Ne s'exécuteraient-ils pas, que la Confédération en assumerait la responsabilité vis-à-vis des autres parties contractantes. En cas d'inexécution fautive de la part d'un canton, la Confédération aurait, conformément à la constitution, la compétence de prendre les mesures appropriées, fondées sur l'exécution du traité ou sur la surveillance fédérale, en vue de satisfaire aux engagements conventionnels découlant pour la Suisse du traité EEE.

Au vu de ces répercussions du traité sur le fédéralisme, il s'est avéré nécessaire que la Confédération renforce son action d'information des cantons de même que les procédures de consultation des cantons. Ces questions ont fait l'objet de trois réunions du Groupe de contact des cantons, qui ont eu lieu le 23 novembre 1989 à Soleure, le 27 mars et le 30 août 1990 à Berne. Ce groupe, qui s'était occupé jusqu'en 1988 de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, réunit sous la présidence du chef du Département fédéral de justice et police tous les cantons, représentés au niveau de conseillers d'Etat. Plusieurs orientations ont été arrêtées à l'issue de ces réunions:

- La première, celle de prendre toutes les dispositions nécessaires pour renforcer l'action d'information des cantons conduite par le Bureau de l'intégration du DFAE/DFEP, et aussi par l'Office fédéral de la justice pour ce qui concerne les aspects spécifiquement internes des questions d'intégration.
- La seconde, celle d'encourager les cantons, qui ne l'ont pas encore fait, à créer dans leur administration un poste de délégué aux questions européennes. Une première réunion des délégués cantonaux aux questions européennes s'est tenue le 10 juillet 1990 à Berne sous la présidence du Bureau de l'intégration du DFAE/DFEP.

- La troisième, celle d'attribuer au Groupe de contact une fonction d'organe de consultation des cantons. Il serait appelé, d'une part, à discuter des questions d'intégration de caractère général, et d'autre part, à prendre position sur toutes les questions d'intégration qui demandent un avis des cantons à brève échéance. Pour permettre au Groupe de contact de remplir cette seconde fonction, il a été convenu d'augmenter la fréquence des réunions du groupe et d'encourager les cantons à se faire représenter au groupe par d'autres représentants si l'ordre du jour l'exige (composition flexible).
- La quatrième, celle d'autoriser la Confédération à préparer pour 1991 un "Programme européen" de la Confédération et des cantons en consultation avec le Groupe de contact. Ce "Programme européen" aurait pour objet, d'une part de clarifier le cadre juridique et institutionnel dans lequel se déroulera la mise en oeuvre du traité EEE par les cantons et la Confédération et, d'autre part, de répertorier les mesures concrètes à prendre par les cantons et la Confédération pour mettre en oeuvre le traité.
- La cinquième, celle de continuer à utiliser les différentes Conférences des directeurs cantonaux pour la consultation des cantons sur les questions d'intégration qui sont de caractère sectoriel et ne nécessitent pas de recueillir l'avis des cantons à bref délai.

Nous estimons que ces mesures sont à même, dans la situation actuelle du processus d'intégration, de répondre efficacement aux besoins d'information et de consultation des cantons. Une fois le traité conclu, nous examinerons avec les cantons si d'autres mesures devraient être prises.

63 Conséquences sur la démocratie directe

La question de savoir si le traité EEE doit être soumis au référendum en matière de traités internationaux, nous ren-

voie aux dispositions constitutionnelles en vigueur. Le traité EEE, qui est un traité international, tombe sous les dispositions de la constitution fédérale relatives au référendum en matière de traités internationaux. L'article 89 al. 3 et 5 de la constitution fixe les conditions auxquelles un traité international doit être constitutionnellement soumis au référendum facultatif ou obligatoire. En outre, selon l'article 89 al. 4, le Parlement a la possibilité de soumettre un traité au référendum facultatif de son propre chef.

L'arrêté d'approbation du Parlement devrait dès lors être soumis au référendum obligatoire, si le traité EEE comportait l'adhésion à une communauté supranationale. Nous avons énuméré au chiffre 423 les caractéristiques d'une telle communauté, tout en spécifiant que l'EEE ne les présenterait probablement pas toutes. Mais, d'autre part, il faut d'ores et déjà compter que le traité EEE aura une portée relativement étendue et que, pour cette raison, il devra instituer des procédures de décision visant à l'adoption de règles EEE ayant un effet direct sous certaines conditions. En outre, un traité de cette envergure devrait nécessiter certaines adaptations de nos institutions internes. Si donc le traité devait instituer un EEE d'une portée aussi globale et avec des effets d'une telle ampleur, on pourrait facilement concevoir de le soumettre, par le biais d'une interprétation extensive de l'article 89 al. 5 de la constitution, au référendum obligatoire en matière de traités internationaux. Si, de toute façon, l'adoption du traité EEE est soumise à l'acceptation du peuple et des cantons, l'acte d'approbation de l'Assemblée fédérale pourrait régler en même temps - dans la mesure où le contenu du traité EEE l'exige - les adaptations du droit public nécessaires à la mise en oeuvre du traité EEE. Même si les parties contractantes devaient finalement se mettre d'accord sur un traité EEE moins ambitieux, l'unification multilatérale du droit qui en résulterait à l'échelle européenne justifierait au moins d'exposer le traité au référendum facultatif de l'article 89 al. 3, lettre c de la constitution.

Indépendamment de cette question qu'il n'est pas possible de trancher à ce stade, il s'agit d'examiner dans quelle mesure, une fois que le traité EEE aurait été approuvé et ratifié, le droit d'initiative en matière constitutionnelle et le droit de référendum pourraient s'exercer dans le cadre des règles du traité.

Pour le droit d'initiative, la question est de savoir si une initiative lancée pour amender ou compléter la constitution fédérale dans des matières couvertes par le traité EEE resterait possible. Du point de vue du droit constitutionnel, on peut répondre par l'affirmative, même s'il faut bien constater qu'une telle initiative pourrait avoir des conséquences pour la Suisse sur le plan international. Car, si l'issue du vote devait avoir pour effet de nous empêcher de remplir en tout ou en partie nos engagements découlant du traité, la Suisse engagerait sa responsabilité internationale. Les autres parties contractantes ou un organe de contrôle institué par le traité EEE pourraient être amenées à réagir, soit en recourant aux mesures de sauvegarde prévues par le traité, soit en invoquant la violation du traité par la Suisse devant l'organe judiciaire institué par le traité. Pour éviter qu'une telle situation puisse se produire, la sécurité juridique et la crédibilité de la Suisse en tant que partenaire à la coopération internationale empêcheraient la réalisation d'initiatives dans les matières couvertes par le traité.

A relever qu'une initiative lancée pour demander au Conseil fédéral de dénoncer le traité serait en principe possible, puisqu'à la différence du Traité de Rome (voir son article 240), le traité EEE contiendra une clause de dénonciation. L'initiative populaire devrait cependant par définition aboutir à une révision constitutionnelle. Pour éviter une telle conséquence, le droit d'initiative tendant à la dénonciation du traité EEE devrait être réglé expressément dans l'arrêté fédéral d'approbation du traité EEE, comme ce fut le cas lors de l'adhésion à la Société des Nations.

S'agissant du référendum facultatif en matière législative, la question est de savoir si les lois et arrêtés fédéraux de portée générale adoptés par l'Assemblée fédérale, en application des règles EEE non directement applicables (directives), que ce soit celles du traité ou celles adoptées ultérieurement par l'organe de décision de l'EEE, pourraient ou non être exposés au référendum facultatif. Du point de vue du droit constitutionnel, on peut répondre par l'affirmative, même si il faut bien admettre que le recours au référendum pourrait avoir pour conséquence de compromettre l'exécution à temps de nos obligations découlant du traité.

En outre, un vote négatif aurait pour conséquence de faire obstacle à l'entrée en vigueur des règles de l'EEE en Suisse et, probablement aussi, dans les autres parties contractantes. La Suisse engagerait donc sa responsabilité internationale. Les conséquences en seraient les mêmes que celles exposées plus haut à propos du droit d'initiative.

Cette situation pourrait être évitée, si la mise en oeuvre des règles EEE non directement applicables (directives) pouvait se faire au moyen d'arrêtés fédéraux de portée générale non soumis au référendum ou d'arrêtés du Conseil fédéral. Cela nécessiterait cependant une adaptation des procédures législatives que nous appliquons aujourd'hui. Même si le législateur veut adapter la législation interne au droit de l'EEE directement applicable - en vue d'abroger le droit interne contraire - il devrait pouvoir le faire par des actes législatifs non soumis au référendum - car le référendum est totalement exclu contre le droit de l'EEE directement applicable.

A noter que, s'agissant des règles adoptées selon les procédures EEE, cette situation où la Suisse verrait sa responsabilité engagée en cas de vote négatif pourrait être évitée, si le traité EEE prévoyait que la décision négative

d'une partie contractante ne fait pas obstacle à l'entrée en vigueur des règles EEE dans les autres parties contractantes.

En ce qui concerne le référendum en matière de traités internationaux, la situation se présenterait de manière différente. Car, il en irait de ce traité comme des autres traités internationaux soumis au référendum. En principe, les amendements ou compléments apportés au traité au sens étroit seraient eux aussi soumis au référendum conformément aux exigences constitutionnelles. S'agissant des modifications qui ne seraient pas soumises au référendum - parce que de moindre importance - l'approbation du traité lui-même pourrait comporter approbation d'une délégation de compétence au Conseil fédéral l'autorisant à les approuver de son propre chef.

Dans ce même ordre d'idées, le traité pourrait aussi conférer à un organe de l'EEE la compétence d'amender ou de compléter certaines règles EEE. Si tel devait être le cas, ces nouvelles règles constitueraient des actes unilatéraux d'un organe international. Elles échapperaient donc au référendum, comme il en va déjà aujourd'hui pour tous les actes de ce type, à moins, bien entendu, que le traité EEE ne dispose que ces règles ne peuvent être adoptées par l'organe EEE qu'après accomplissement, dans chaque partie contractante, des procédures internes d'approbation.

64 Conséquences sur les compétences de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral

Le traité EEE aurait des répercussions sur les compétences de l'Assemblée fédérale.

Dans les matières couvertes par le traité EEE, le rôle des Chambres varierait selon le type de règles EEE en cause. Le Parlement suisse n'aurait plus compétence de légiférer dans

les domaines régis par des règles EEE directement applicables. Sa liberté d'action subsisterait, mais pas totalement, s'agissant des directives EEE, puisque, conformément au modèle communautaire, ces dernières seraient obligatoires quant à leur résultat, mais laisseraient les Etats destinataires libres de choisir la forme et les moyens. Dans la pratique de la CE, il s'avère que souvent les directives sont très précises, et que la marge de manoeuvre à disposition des autorités ou des Etats destinataires en est réduite d'autant. Dans les domaines de nature technique, il serait sans doute préférable de confier la compétence d'exécution interne au Conseil fédéral, ou alors de prévoir dans ces cas l'adoption d'actes législatifs soustraits au référendum. Si l'on voulait donner au Conseil fédéral une large compétence réglementaire pour la concrétisation des directives EEE, cela pourrait également être prévu dans l'arrêté fédéral d'approbation du traité EEE.

La question se pose aussi de savoir dans quelle mesure l'Assemblée fédérale pourrait se prononcer sur les règles EEE édictées selon les procédures EEE, une fois le traité en vigueur. Pour les règles EEE de type conventionnel, qui d'un point de vue juridique seraient des amendements ou compléments apportés au traité par la voie d'accords internationaux soumis à l'approbation des parties contractantes, les Chambres pourraient continuer à exercer pleinement leur compétence en matière d'approbation des traités internationaux, telle que fixée dans la constitution. En revanche, si les règles EEE devaient revêtir la forme d'actes unilatéraux, l'Assemblée fédérale ne pourrait se prononcer que si le traité le prévoit expressément.

L'étendue des compétences que l'Assemblée fédérale pourrait continuer à exercer va aussi dépendre de l'étendue des compétences que l'Assemblée fédérale pourrait elle-même déléguer au Conseil fédéral pour l'autoriser à adopter de son propre chef certaines règles EEE, présentant notamment un caractère technique.

Le traité EEE aurait également des répercussions sur les compétences du Conseil fédéral. Dans les matières couvertes par le traité, ses attributions constitutionnelles, législatives, réglementaires et administratives ne pourraient plus s'exercer que dans le cadre des règles fixées par le traité sur l'EEE. Ses attributions devraient en principe se limiter à la mise en oeuvre de ces règles. Cette diminution de son autonomie sur le plan intérieur serait toutefois largement compensée par une augmentation significative de ses attributions en matière internationale. C'est en effet au Conseil fédéral qu'incomberait la responsabilité de représenter la Suisse dans les organes de l'EEE chargés de la préparation et de l'adoption de nouvelles règles de l'EEE. Sous réserve de l'obligation de consulter, le cas échéant, un organe parlementaire de l'EEE, et sous réserve des prérogatives que le traité EEE réserverait aux parlements des parties contractantes, dans notre pays à l'Assemblée fédérale, les attributions législatives du Conseil fédéral, exercées sur le plan international, s'étendraient à toutes les matières couvertes par le traité.

Le traité EEE influencerait également les compétences du Tribunal fédéral et, de manière générale, des juridictions suisses. Le caractère obligatoire, l'effet direct et la primauté des règles EEE sur le droit suisse n'auraient de sens que si les juridictions suisses et toutes les autorités chargées de l'application du droit pouvaient, de leur propre autorité, écarter l'application des règles fédérales ou cantonales contraires aux règles EEE. En d'autres termes, le Tribunal fédéral devrait pouvoir contrôler la compatibilité des lois et arrêtés de portée générale au regard du droit EEE. Pour éviter toute ambiguïté, il conviendrait de mentionner la possibilité d'un tel contrôle judiciaire dans l'arrêté fédéral d'approbation. Cela permettrait aux juridictions suisses de veiller, de concert avec l'organe judiciaire de l'EEE, au respect du droit de l'EEE".

DEUXIEME PARTIE

Cette deuxième partie présente les réflexions du Conseil fédéral au stade actuel concernant la politique de neutralité dans le nouveau contexte européen ainsi que les autres options de politique d'intégration de la Suisse.

Il importe de remarquer que ces réflexions s'inscrivent dans une perspective européenne plus large que celle de l'intégration proprement dite. Elles sont aussi à placer dans le contexte des développements en cours en Europe centrale et orientale. Or, si ces développements devaient s'orienter dans une direction différente de celle que nous envisageons, d'autres facteurs pourraient entrer en ligne de compte et nous amener à développer d'autres analyses. En conséquence, il est évident que le Conseil fédéral ne saurait répondre à toutes les questions puisqu'elles dépendent de développements qui ne sont pas tous connus.

1 La politique de neutralité dans le nouveau contexte européen

Nous avons consacré un chapitre de notre rapport du 24 août 1988 (chapitre 61) pour présenter les "aspects des relations avec la CE qui relèvent de la politique de neutralité de la Suisse". Nous avons en particulier mis en lumière l'importance pour la Suisse de maintenir son statut de neutralité permanente. Dans ce contexte, l'un des points que nous avons souligné est que: "Les limites à ne pas dépasser pour que la neutralité suisse reste crédible ne peuvent pas être fixées une fois pour toutes. Elles dépendent, en particulier, des modifications politiques et économiques qui peuvent survenir tant en Europe que dans le monde." Dans notre réponse à l'interpellation Jagmetti du 7 février 1990 (Rôle actif de la Suisse dans le devenir de l'Europe), nous nous sommes exprimés dans le même sens en

relevant que: "En tant que moyen propre à réaliser des objectifs de politique étrangère, la neutralité doit être analysée et adaptée de manière souple en fonction des besoins et défis d'un monde en transformation".

Sous cet angle, les profondes transformations de l'Europe centrale et orientale, qui se traduisent en particulier par l'instauration rapide de relations plus confiantes entre l'Est et l'Ouest, doivent nous amener à adapter notre politique de neutralité aux nouvelles circonstances, sans pour autant mettre en cause sa crédibilité. Cela signifie que, dans un monde en mutation, la politique de neutralité doit être constamment examinée en fonction de son objectif et adaptée à de nouvelles exigences. La politique de neutralité est une politique de défense d'intérêts et, comme telle, un instrument défini en fonction d'un cadre donné de politique étrangère. Nous constatons en effet que le rôle des pays neutres comme intermédiaires entre l'Est et l'Ouest s'est réduit dans la mesure même où les relations entre les Etats européens se sont améliorées. Bien plus, nous constatons que cette nette atténuation de l'antagonisme Est-Ouest se répercute positivement à l'échelle mondiale.

Pour examiner ce que cela veut dire sur le plan de nos relations avec la CE, il faut clairement distinguer entre la conclusion d'un traité EEE et l'option d'une adhésion à la CE (voir chapitre suivant).

La conclusion d'un traité EEE, dans la forme et avec le contenu que nous pouvons supposer aujourd'hui, n'aurait aucune implication du point de vue du droit de la neutralité. Sous l'angle de la politique de neutralité elle ne soulève non plus aucune difficulté, dans la mesure où elle n'imposerait à la Suisse aucune obligation qui l'empêcherait, en cas de guerre, de respecter ses devoirs découlant du droit de la neutralité. Il faut à vrai dire relever que l'objectif de grande portée du traité EEE reflète la place

prépondérante qu'occupe la CE comme partenaire économique de la Suisse. Personne ne conteste que face à un tel partenaire l'indépendance d'un Etat et l'autonomie de sa politique de neutralité soient dans une certaine mesure relativisées, qu'il y ait ou non traité EEE. Cette problématique se trouve déjà exposée dans notre rapport du 24 août 1988.

Une adhésion à la CE, option examinée au chapitre suivant, pourrait par contre soulever des questions, tant sous l'angle du droit de la neutralité que de la politique de neutralité. Il ne s'agit pas, dans ce rapport, d'aborder ce thème sous tous ses aspects, lesquels sont en tout état de cause à mettre en corrélation, sur un plan global, avec les défis de politique de sécurité et de politique étrangère que représentent pour la Suisse l'émergence d'une nouvelle architecture européenne et, au niveau mondial, l'apparition possible de conflits de formes nouvelles. D'une façon générale, on peut toutefois dire que la neutralité, dans une Europe où la confrontation opposant l'Est et l'Ouest depuis des décennies paraît surmontée et où nous entretenons des relations pacifiques et de bon voisinage avec des Etats de droit, attachés à la démocratie et à l'économie de marché, acquiert une autre signification. L'Etat neutre aussi est appelé à apporter son concours à la sauvegarde d'une nouvelle stabilité. La Suisse neutre se doit, face au processus d'intégration en cours en Europe occidentale dans lequel elle se trouve inévitablement impliquée de par sa situation géographique et son histoire, d'adopter une attitude aussi ouverte que possible. La question de savoir si la Suisse considère une appartenance à la CE comme compatible avec sa neutralité est finalement une question politique. Il s'agit de savoir si les intérêts de la Suisse pris dans leur ensemble sont mieux défendus en adhérant à la CE - l'adhésion pourrait, le cas échéant, être accompagnée d'une réserve de neutralité ou d'une déclaration interprétative des dispositions pertinentes du Traité de Rome - ou bien en restant à l'écart. L'évolution actuelle de l'Europe

laisse présager que le moment pourrait venir où la Suisse sera de facto mieux à même de défendre ses intérêts en étant membre de la CE qu'en restant à l'écart. Un groupe de travail institué par le Département fédéral des affaires étrangères pour étudier cette question est parvenu à la conclusion que ce moment approchera dès que la Suisse ne sera plus en mesure de négocier avec la CE des accords vraiment équilibrés. Le traité EEE constituera à cet égard un test très important.

2 Autres options de politique d'intégration de la Suisse en tant qu'alternatives éventuelles au projet d'EEE

21 Remarques générales

Dans notre rapport d'août 1988, nous avons exprimé notre ferme volonté de participer à l'oeuvre commune de construction de l'Europe par une politique d'intégration active. Nous fondions notre analyse sur l'existence d'une CE qui continuerait à approfondir son intégration et à augmenter son poids en Europe et dans le monde. Dans nos réflexions sur l'option d'une adhésion à la CE, nous avons aussi relevé à quel point les décisions de la CE touchent toujours davantage la Suisse, dans la mesure même où la CE s'élargit à de nouveaux Etats et où les compétences communautaires s'étendent. Nos prévisions d'alors sur le développement de la CE se sont pleinement vérifiées. Si aucun nouvel élargissement de la CE n'est intervenu depuis lors, une nouvelle extension importante des compétences communautaires paraît de plus en plus probable pour les années à venir. A cela s'ajoute la perspective réelle de nouveaux élargissements de la CE, une fois le Marché intérieur réalisé, l'Union économique et monétaire établie et la réforme institutionnelle réussie. Un autre facteur est aussi apparu entre-temps : le rôle central que la CE entend jouer dans la formation d'une nouvelle architecture euro-

péenne, rôle non seulement accepté par ses partenaires internationaux, mais même souhaité par de nombreux pays européens, qui travaillent résolument à un rapprochement de la CE, voire envisagent à terme une adhésion.

Ce rôle toujours plus important de la CE se fait aussi sentir dans les différentes organisations et enceintes européennes dont la Suisse est membre et qui, comme nous l'avons souligné dans le rapport d'août 1988, sont importantes du point de vue de notre politique d'intégration. Il suffit de mentionner à cet égard le Conseil de l'Europe et la CSCE auxquels les événements d'Europe centrale et orientale ont apporté une nouvelle vitalité. Or, le cours des événements dans ces organisations et enceintes européennes est de plus en plus déterminé par la CE et ses Etats membres, rendant plus nécessaire que jamais un renforcement de nos liens avec la CE.

La volonté de coopération de la CE n'est pas en cause. Son approche de la coopération a cependant profondément changé en ce sens qu'elle souhaite une coopération globale avec tous les pays de l'AELE et estime qu'une harmonisation des dispositions juridiques les plus importantes sur la base du droit communautaire doit former la base du futur traité EEE. Il ne fait pas de doute non plus que le contexte européen de notre politique de neutralité a changé, malgré toutes les incertitudes qui subsistent, et que la perception du rôle des pays européens neutres en Europe est également en train de changer, même s'il est trop tôt pour en tirer des conclusions.

Il découle de toutes ces considérations que:

- le projet d'EEE répond aux exigences européennes de ce temps et que tout recul de notre politique d'intégration irait à contrecourant de ce vaste mouvement de rapprochement en cours en Europe;

- que l'amélioration de nos possibilités de participer à la nouvelle architecture européenne, notamment au travers d'une coopération accrue avec la CE, est très importante et doit former un des buts principaux de notre politique d'intégration;
- que des arguments traditionnels contre une adhésion à la CE, sans avoir disparus entièrement, sont devenus moins importants compte tenu des développements européens et compte tenu des pas que la Suisse est supposée faire dans le cadre d'un traité EEE ambitieux.

Le traité EEE apparaît dans ce contexte comme une synthèse adéquate entre notre volonté de renforcer l'engagement européen de la Suisse et celle de maintenir une indépendance de la Suisse plus grande qu'elle ne serait dans le cas d'une adhésion à la CE. Cette constatation ne vaut toutefois que si le traité EEE ne s'avère pas être uniquement un instrument propre à nous éviter des discriminations économiques, mais nous donne aussi une plate-forme efficace pour une coopération plus large avec la CE et une participation plus intense aux décisions concernant le développement de notre environnement européen, dont l'influence sur notre pays, quel que soit le modèle d'intégration que nous choisissons, deviendra de toute façon toujours plus grande.

Notre engagement en faveur du projet d'EEE n'est certes pas une solution de facilité d'un point de vue politique. Il nous expose à deux critiques sur le plan intérieur. D'une part, il nous expose au reproche de ne choisir avec l'EEE qu'une demi-mesure qui ferait de la Suisse un partenaire européen de deuxième catégorie; le projet d'EEE, selon ces critiques, nous apporterait tous les inconvénients d'une adhésion à la CE sans les avantages. D'autre part, il nous expose aussi au reproche inverse, celui d'aller trop loin et, en fait, de préparer une adhésion à la CE sans le dire.

Aucune de ces critiques ne résiste à l'analyse. L'EEE est un projet qui a sa logique propre et qui, du reste, ne ferme pas la voie à une intégration encore plus poussée. Il est la seule option qui, dans les circonstances actuelles, tienne compte, d'une part, de l'accélération du processus d'intégration de la CE et de son influence grandissante à l'échelle de toute l'Europe et qui permette, d'autre part, de tenir compte au mieux de l'essentiel des spécificités propres à l'organisation institutionnelle, économique et sociale de notre pays. Dans ce sens, ni l'adhésion à la CE, ni le retour à une approche ponctuelle et pragmatique ne peuvent représenter aujourd'hui des options pleinement satisfaisantes, même si, à terme, l'adhésion se présente bien comme "la seule véritable alternative à la politique actuelle d'intégration", ainsi que nous l'avions déjà relevé dans notre rapport d'août 1988.

22 L'option d'une adhésion à la CE

Dans le rapport d'août 1988 nous vous avons exposé en détail les conséquences pour la Suisse d'un scénario d'adhésion à la CE. L'analyse développée alors conserve sa pertinence et reste une référence. Il n'est donc pas nécessaire d'y revenir.

La question qu'il faut se poser aujourd'hui est celle de savoir si, dans un contexte européen nouveau par rapport à 1988, cette option d'une adhésion à la CE ne se présente pas à nous sous un éclairage différent. Il importe à cet égard de relever que, dans l'analyse développée ci-après, l'option d'une adhésion à la CE ne concerne pas nécessairement une situation de la Suisse en tant que treizième membre d'une CE à treize; elle se rapporte bien davantage à une CE qui pourrait comprendre plusieurs nouveaux membres, dont des pays neutres, et qui, vu sa plus grande diversité, pourrait, dans certains domaines, être plus décentralisée

qu'aujourd'hui (application plus générale du principe de subsidiarité) tout en se dotant, dans d'autres domaines (la politique monétaire, par exemple), d'instruments plus efficaces et d'une plus grande capacité d'agir en tant qu'unité.

Dans la mesure où les nouveaux développements européens devaient se poursuivre comme on peut le penser et si le projet d'EEE devait ne pas tenir ses promesses, l'option d'une adhésion à la CE gagnerait forcément en actualité. En effet, face à ces développements, leur ampleur et leur rapidité, seule une politique d'intégration globale et suffisamment structurée peut encore nous permettre d'avoir prise sur la réalité européenne. Or, le projet actuel d'EEE, à condition qu'il nous donne, comme nous l'espérons, une plate-forme étoffée, cumule ces caractéristiques d'être global et suffisamment structuré. Il en va de même de l'option d'une adhésion à la CE. Tous deux sont placés sur la même trajectoire de notre politique d'intégration qui est volonté déterminée de participer toujours plus intensément à la construction de l'Europe. Nous verrons plus loin les différences qui séparent l'une et l'autre de ces approches. Cependant, compte tenu des nouveaux développements européens, les deux options ont des points de convergences à ne pas sous-évaluer. Si cette évolution devait se poursuivre, l'option d'une adhésion à la CE pourrait se présenter à terme sous un jour aussi favorable qu'actuellement le projet d'EEE. Car, tous deux prennent en compte cette conséquence essentielle pour nous des nouveaux développements européens: l'augmentation continue de l'influence qu'exerce la CE sur nos décisions dans de nombreux domaines, indépendamment du modèle d'intégration que nous choisissons.

Sans réaction appropriée de notre part face à ces développements, nous courrions le risque d'une certaine marginalisation, plus sensible sur le plan psychologique et politi-

que que sur le plan économique, dans une première phase au moins. Nous devrions nous adapter sans pouvoir nous prononcer sur l'opportunité de ces adaptations. Nous y refuserions-nous, que l'inadéquation de nos politiques nationales, détachées du contexte européen, pourrait s'accroître et nous conduire à un certain isolement. Vue la tournure qu'a pris le phénomène d'intégration en Europe, il est difficilement concevable que le retour à une politique pragmatique et ponctuelle, à supposer qu'il se trouverait des partenaires qui acceptent de prêter la main à une telle démarche qui cadre si peu avec l'évolution européenne, puisse nous éviter un tel risque. Par contre, le traité EEE, avec des procédures institutionnelles à la hauteur de nos ambitions et son contenu repris de l'acquis communautaire, devrait précisément nous permettre d'exercer une influence sur le cours de l'intégration européenne et de veiller à la conformité européenne de nos politiques, tout en évitant que puissent se produire des situations de fait accompli. Quant au degré élevé de participation à l'Europe que pourrait nous donner une adhésion à la CE, il répond bien évidemment aussi à cette exigence. C'est principalement le souci de tenir compte le mieux possible de l'essentiel des spécificités propres à notre organisation institutionnelle, économique et sociale, qui explique pourquoi, au-delà de la parfaite adéquation européenne de l'une et de l'autre approche, nous empruntons aujourd'hui la voie de l'EEE plutôt que celle de l'adhésion.

Reste que, tout comme il nous a fallu passer d'une politique d'intégration pragmatique et ponctuelle à la politique globale et structurée de l'EEE, nous ne pouvons exclure une fois pour toutes que la poursuite des développements actuels en Europe et la défense optimale de nos intérêts puissent nous amener à envisager à terme une adhésion à la CE. Nous pourrions être conduits à faire ce pas le jour où les développements européens et intracommunautaires, de même que leur conséquence principale, l'influence grandis-

sante de la CE sur nos comportements, auraient à ce point relativisé les objections actuelles à une adhésion à la CE que les différences entre les deux options pourraient alors ne plus avoir la même importance qu'aujourd'hui.

Sur un plan plus politique, nous ne devons pas non plus perdre de vue que l'option d'une adhésion à la CE et notre participation à l'EEE procèdent au fond d'une démarche intellectuelle similaire. La mission que la CE s'est donnée dès l'origine et celle que les parties au processus de mise en place de l'EEE veulent se donner correspondent, au-delà des spécificités propres à chacune des deux approches, à des idéaux communs. Les objectifs fixés dans le préambule du Traité de Rome, "établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens", "assurer par une action commune les progrès économique et social de leurs pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe", pourraient être repris tels quels dans le préambule du futur traité EEE. Notre politique d'intégration, qui s'exprime aujourd'hui au travers de notre participation à la mise en place de l'EEE, obéit, en dernière analyse, à la même logique sous-jacente que celle qui, à partir des années 1970, a poussé six Etats européens à adhérer à la CE, cela quand bien même notre politique d'intégration actuelle est moins ambitieuse dans sa finalité. Sous cet angle, nous pouvons considérer notre participation à l'EEE comme une contribution importante de la Suisse à un dessein d'intégration européenne qui, à terme, pourrait, si les circonstances devaient s'y prêter, trouver à se réaliser dans une appartenance de la Suisse à la CE.

Quelque soit leur degré de convergence, le projet actuel d'EEE et l'option d'une adhésion à la CE présentent toutefois des différences notables, étant entendu qu'elles pourraient, comme nous l'avons vu, perdre de leur acuité, si l'évolution actuelle de l'Europe devait se poursuivre.

A la différence du projet d'EEE dans sa teneur actuelle, l'option d'une adhésion à la CE obligerait la Suisse à reprendre intégralement le droit communautaire tel que la CE l'a développé depuis sa création (l'acquis communautaire). L'étendue de l'acquis communautaire à reprendre ne pourrait pas être limitée, comme dans le cas du projet d'EEE, en fonction d'un critère de pertinence. Ce dernier, tel qu'il est défini en l'état actuel du projet d'EEE, ne nous oblige à reprendre que la partie de l'acquis communautaire nécessaire à la réalisation aussi large que possible des quatre libertés et à une participation élargie et renforcée aux politiques d'accompagnement. Ainsi, contrairement au projet d'EEE, l'adhésion à la CE ne nous permettrait plus de conduire une politique agricole autonome, l'agriculture étant l'un des domaines où l'intégration est la plus poussée dans la CE. Il nous faudrait reprendre la politique agricole commune de la CE dans sa totalité. De même, des domaines d'action de la CE comme l'harmonisation fiscale (impôts indirects), l'abolition totale des contrôles aux frontières, la coopération économique et monétaire devraient être repris. Nous devrions aussi adhérer au régime d'union douanière qui règle la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la CE et donc appliquer la politique commerciale commune de la CE vis-à-vis des pays tiers. La conséquence en serait, comme nous l'avons expliqué dans le rapport précédent, l'impossibilité pour la Suisse de garder intact son treaty-making power, soit sa capacité de négocier et de conclure des accords avec des pays tiers dans les domaines relevant de la compétence de la CE en matière commerciale. Sur ce plan, il ne faut d'ailleurs pas se cacher que, toute proportion gardée, l'EEE pourrait aussi avoir des conséquences.

Ensuite, une adhésion à la CE nous priverait de la possibilité de maintenir dans des domaines importants, des régimes dérogeant aux règles de l'acquis communautaire. Ainsi nous ne pourrions plus maintenir, sauf pour une période limitée

dans le temps, notre politique de stabilisation de la population étrangère ainsi que les principales dispositions de la lex Friedrich sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Il en irait de même de cet instrument important de notre politique des transports que constitue la limite de poids maximum de 28 tonnes pour les véhicules routiers. Le concept de l'EEE n'exclut pas la négociation de dérogations. On constate toutefois une forte opposition de la CE à l'idée de prévoir des dérogations non limitées dans le temps.

En outre, adhérer à la CE nous obligerait à accepter non seulement le droit communautaire existant, mais encore les futurs développements de ce droit qui est de plus en plus adopté à la majorité des voix. Notre autonomie de décision s'en trouverait donc réduite. A noter toutefois à propos du projet d'EEE que, même si les décisions seront prises par consensus, l'influence qu'exerce la CE sur les pays non-membres pourrait aussi, dans les faits, réduire la possibilité pour la Suisse de se distancer des développements du droit communautaire, sauf à subir des désavantages économiques et autres. Il n'en reste pas moins qu'une adhésion réduirait notre autonomie plus fortement que la participation à l'EEE, laquelle devrait nous laisser une marge de manoeuvre suffisante notamment dans nos relations avec les pays tiers. Ajoutons qu'en adhérant à la CE, il nous faudrait aussi accepter sa finalité politique qui est la création d'une Union politique. Nous pouvons supposer que la réalisation, voire la perspective, d'un tel objectif aurait pour conséquence de réduire notablement notre autonomie. Bien entendu, nous devrions aussi adhérer à l'Union économique et monétaire actuellement en préparation, un domaine qui reste en dehors de l'EEE. Ce projet d'Union devrait-il se réaliser dans toute sa dimension, qu'il nous faudrait, en adhérant à la CE, renoncer à la possibilité de conduire une politique monétaire autonome.

En revanche, les différences entre l'option adhésion et le projet d'EEE pourraient être moins importantes qu'il n'y paraît du point de vue des conséquences sur nos institutions internes: le fédéralisme, la démocratie directe, les compétences de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral. Cela ressort de l'analyse que nous avons faite des conséquences institutionnelles prévisibles de notre appartenance à l'EEE au chapitre 6 de notre rapport d'information sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne du 26 novembre 1990. Sous réserve qu'à la fin de la négociation l'état actuel du projet d'EEE, sur lequel se fonde notre analyse, se concrétise sans grands changements, il n'est pas exclu que la différence entre les conséquences institutionnelles d'une adhésion à la CE et du projet d'EEE pourrait être surtout d'ordre quantitatif. Autrement dit, dans l'un et l'autre cas, les conséquences pourraient être de même nature; mais elles seraient plus étendues en cas d'adhésion, parce que les matières réglées dans un traité d'adhésion sont plus nombreuses que dans le traité envisagé sur l'EEE.

Enfin, l'option d'une adhésion à la CE aurait sur le projet d'EEE l'avantage de nous donner la possibilité de participer pleinement au processus de décision de la CE qui exerce d'ores et déjà une influence grandissante sur nos propres décisions. Cette influence augmentera sans doute encore dans la mesure où la CE étend ses compétences et affirme son rôle de pivot central de la nouvelle architecture européenne. Même si, comme nous l'avons relevé dans le rapport d'août 1988, cette participation formelle de la Suisse à la décision dans la CE et l'influence que nous pourrions ainsi exercer ne doivent pas être idéalisées, l'adhésion aurait toutefois l'avantage d'éloigner une fois pour toutes le risque de dépendance unilatérale qui peut exister lorsqu'il est question d'autres options d'intégration que l'adhésion pleine et entière à la CE.

En conclusion, nous ne devons pas perdre de vue que l'option d'une adhésion à la CE, différente du projet d'EEE à plus d'un titre et, en même temps, inscrite dans une logique européenne proche de celle de l'EEE, pourrait davantage venir sur le devant de la scène, si le traité EEE devait ne pas correspondre à notre attente, notamment sur le plan institutionnel. Quels facteurs principaux, indépendamment d'un échec du projet d'EEE, pourraient conduire à une telle évolution? Les suivants:

- un développement du contexte européen tel que l'antagonisme Est-Ouest s'estomperait complètement pour faire place à une nouvelle architecture européenne structurée, sûre et cohérente;
- le rôle prépondérant que jouerait la CE dans cette nouvelle configuration;
- de nouveaux élargissements de la CE;
- le renforcement de cette tendance de la CE à exiger que les Etats européens non-membres fondent leur coopération avec elle sur une harmonisation de leur législation sur la base du droit communautaire;
- une approche fédéraliste plus affirmée de la CE et une application plus systématique du principe de subsidiarité;
- un accroissement significatif du rôle de la CE à l'échelle mondiale.

La conjonction de ces facteurs, apparus dans toute leur dimension après la publication de notre précédent rapport, pourrait nous amener à réexaminer la finalité de notre politique d'intégration.

Le déclenchement d'une telle dynamique ne signifierait pas que la politique d'intégration menée auparavant par la Suisse aurait fait fausse route. Les réussites mêmes de cette politique, en réalité la seule concevable parce que conforme aux paramètres de nos relations avec la CE, contrediraient pareil jugement. L'explication d'un éventuel changement de notre politique d'intégration serait principalement à rechercher dans les événements survenus en Europe centrale et orientale. Ils ont provoqué une évolution susceptible de modifier ces paramètres en profondeur, en particulier notre perception de la CE et donc du rôle de notre neutralité dans les relations européennes.

23 L'option du retour à une approche pragmatique et ponctuelle

Si le projet d'EEE devait ne pas se réaliser ou si la Suisse était amenée à devoir renoncer, le retour à une politique d'intégration pragmatique et ponctuelle en serait la conséquence la plus probable, quitte à envisager, dans le même temps ou à un stade ultérieur, un scénario d'adhésion à la CE. Dans pareille éventualité, il pourrait même s'avérer nécessaire de s'ouvrir une nouvelle perspective pour prévenir ou, à tout le moins, réduire les inconvénients - décrits ci-dessous - d'un retour à une approche pragmatique et ponctuelle, laquelle se présenterait alors comme une solution transitoire.

Un échec ou notre sortie du processus en cours sur l'EEE aurait pour conséquence de nous rendre une liberté d'action qui aujourd'hui déjà est en partie limitée par la structure multilatérale des pourparlers sur le projet d'EEE. Car, la procédure qui consiste pour les pays de l'AELE à s'exprimer d'une seule voix face à la CE empêche chacun d'eux de faire valoir ses propres intérêts avec la même liberté qu'avant, même s'il ne faut pas exagérer cet inconvénient, puisque les pays de l'AELE arrêtent leur position par consensus.

Cette liberté d'action retrouvée contribuerait sans doute à accroître, dans l'optique de nos relations avec le reste du monde, la crédibilité de la Suisse comme pays apte à conduire une politique économique extérieure autonome, encore qu'il faille se demander si l'intérêt que présente la Suisse aux yeux des pays non-européens ne diminuerait pas. Mais, indubitablement, la contrepartie de cette liberté d'action retrouvée serait un certain isolement de la Suisse dans le cadre de la construction européenne, tant sur le plan économique que politique, voire culturel. A cette plus grande liberté d'action correspondrait donc une possibilité plus réduite pour la Suisse d'exercer une influence dans le processus d'intégration européenne. Et, cette perte d'influence ne serait pas pour autant compensée par la possibilité pour la Suisse de se soustraire à la pression à l'ajustement émanant de la CE. La nécessité pour la Suisse de tenir compte de l'évolution rapide de la CE et de s'adapter pour en atténuer les inconvénients économiques et autres subsisterait.

En outre, notre retrait du projet d'EEE pourrait être perçu comme un manque de solidarité européenne, avec, comme conséquence, une disposition moindre de la CE à développer ses relations par la voie pragmatique et ponctuelle. Il faudrait compter que la disposition de la CE à traiter avec la Suisse serait moins forte qu'elle l'était dans le contexte de l'approche pragmatique et ponctuelle que nous suivions avant que n'apparaisse le projet actuel d'EEE. Le retour à une approche pragmatique et ponctuelle pour développer nos relations avec la CE ne pourrait se faire sans difficulté. Nous devrions ainsi nous attendre à ce que cette approche ne nous donne plus le même potentiel de développement qu'elle avait pour nous avant le déclenchement du projet actuel d'EEE. Nous pourrions même nous trouver dans une situation où nous n'aurions guère d'autres choix que d'accepter des solutions que les autres pays de l'AELE - dans l'hypothèse où le projet d'EEE pourrait se réaliser sans la Suisse - auraient négociées avec la CE.

Sur le plan économique, les conséquences d'un retour à une approche pragmatique seraient certes supportables dans le court terme. Mais, le coût d'une non-participation à l'EEE serait plus élevé dans une perspective à long terme. Cette évaluation repose sur une analyse de la situation où, par hypothèse, la Suisse ne participerait pas à l'EEE, tandis que la CE, notre principal partenaire économique, réaliserait son grand Marché. Dans ce cas, on peut admettre qu'à court terme la non-participation de la Suisse à l'EEE ne devrait pas avoir d'effets insupportables sur notre économie. Le coût le plus tangible d'une non-participation serait un désavantage compétitif pour nos industries qui exportent dans la CE. Il faudrait s'attendre à un taux plus modeste de la croissance des exportations suisses vers la CE, et pas nécessairement à un recul de ces exportations. Une autre conséquence pourrait être d'amener nos entreprises à déplacer une part plus importante de leur production dans la CE. En revanche, sur le plus long terme, une non-participation de la Suisse à l'EEE aurait des conséquences plus graves. Car, quand bien même une libéralisation de notre économie sur une base autonome est toujours possible, nous participerions dans une moindre mesure à l'ouverture mutuelle des marchés que doit susciter l'EEE et, partant, nous ne pourrions pas bénéficier des avantages de la concurrence accrue qu'elle va générer. Les secteurs de notre économie aujourd'hui protégés par des barrières commerciales ou cartellaires n'auraient pas à se libéraliser. Le coût de cette protection serait principalement à la charge des consommateurs, des contribuables et de l'industrie. Mais, la conséquence la plus grave serait une perte de flexibilité et d'efficacité de notre économie par rapport à celle de nos concurrents européens. Non seulement la position concurrentielle des entreprises suisses pourrait se voir affaiblie, mais encore la position de la Suisse en tant que pays d'accueil d'investissements directs en provenance de la CE. La bonne santé et la vitalité même de notre économie, qui devraient nous permettre à court terme de

supporter le coût d'une non-participation à l'EEE, pourraient, à plus longue échéance, être remises en cause. Certains de ces effets négatifs pourraient être toutefois sensiblement atténués si la Suisse, indépendamment d'une participation à l'EEE et de la pression à l'ajustement qui en résulterait, procédait à une libéralisation autonome des secteurs économiques actuellement protégés.

Nous avons décidé de confier à des chercheurs extérieurs à l'administration la tâche de réaliser une étude économétrique comparative des effets possibles sur notre économie du projet d'EEE ainsi que des options de l'adhésion à la CE et du retour à la voie pragmatique et ponctuelle. Cette entreprise est dirigée par le Professeur Heinz Hauser de la Haute Ecole de St. Gall. L'étude devrait être publiée au printemps de 1991.

CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Nous restons déterminés à participer activement au développement de l'intégration européenne et, par ce biais également, au façonnement de l'environnement européen dans son ensemble. Dans cette optique le projet d'EEE négocié actuellement se présente à nous comme un moyen efficace de traduire sur le terrain notre volonté de coopération européenne. Même si le projet ne nous donnera pas un degré d'influence sur le développement de l'intégration européenne comme pourrait le faire une appartenance pleine et entière à la CE, son adéquation avec la dynamique actuelle de l'intégration est suffisante pour nous permettre de participer efficacement à cette dynamique. Dans notre vision de l'avenir européen de la Suisse, le projet d'EEE a le mérite de nous offrir la possibilité d'obtenir des résultats tangibles à relativement brève échéance.

Le traité EEE devrait nous permettre d'atteindre le double objectif économique et politique qui a toujours été celui de notre politique d'intégration et que nous avons présenté dans notre rapport d'août 1988: créer entre la Suisse et la CE des conditions-cadres proches de celles qui existent entre les Etats membres de la CE et consolider notre droit à participer à la construction européenne.

Pour nous permettre de réaliser cet objectif, le traité EEE devrait remplir les trois conditions cumulatives suivantes:

- nous donner un degré élevé d'intégration au Marché unique par la réalisation aussi large que possible des quatre libertés et par une coopération renforcée dans le domaine des politiques d'accompagnement;
- nous donner le droit de participer à part entière au processus de décision de l'EEE et de faire ainsi valoir

nos intérêts efficacement, l'étendue de ce droit devant être en adéquation avec le contenu matériel du traité.

- nous permettre de maintenir l'essentiel de nos spécificités.

Cela étant, il n'est pas question pour la Suisse de tirer parti de l'intégration européenne sans y apporter une contribution positive. Nous ne demandons pas de recevoir de la CE et de nos partenaires de l'AELE plus que ce que nous pourrions leur accorder en retour et que d'ailleurs nous leur accordons déjà en partie. Dans notre conception, l'EEE doit se fonder sur les principes de l'égalité des parties contractantes et de l'équilibre des avantages et obligations, seuls fondements solides d'une coopération durable.

Faute de l'une ou l'autre de ces trois conditions, le projet d'EEE perdrait de son attrait. Il nous faudrait alors envisager d'activer l'un ou l'autre des deux scénarios que sont l'option de l'adhésion à la CE ou le retour à la voie pragmatique et ponctuelle. La Suisse fera tout ce qui est en son pouvoir pour parvenir à la conclusion d'un traité qui remplirait ces trois conditions, même s'il ne faut pas se cacher que la négociation en cours est très difficile. Si elle devait évoluer comme nous l'espérons, nous pourrions probablement envisager la signature d'un traité sur l'EEE pour le premier semestre de l'année prochaine. Une fois le traité signé nous pourrions alors lancer la procédure de consultation et la procédure d'approbation du traité et, parallèlement, entreprendre les travaux d'adaptation de notre droit interne. Le but recherché est que le traité entre en vigueur à la date prévue pour le programme d'achèvement du Marché intérieur, soit le 1er janvier 1993.

La conclusion de ce traité devrait marquer, pour notre politique d'intégration, un aboutissement et un nouveau départ. Elle viendrait couronner plus de trente ans de

rapprochement entre la Suisse et la CE, en donnant à leurs relations une nouvelle assise, globale et structurée. Elle devrait aussi créer un cadre propre à de nouveaux développements de l'intégration européenne.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION**PREMIERE PARTIE****1. Principaux développements du contexte européen et mondial****2. Développements des relations entre la Suisse et la CE**

21 Lancement du projet actuel d'EEE

22 Principales caractéristiques de la démarche européenne actuelle

23 Aperçu historique

231 Phase du dialogue informel (mars-décembre 1989)

232 Phase des pourparlers exploratoires et début des négociations (décembre 1989 - septembre 1990)

3. Objectifs et évaluation des principales caractéristiques du futur traité EEE

31 Objectifs

32 Principales caractéristiques

321 L'acquis communautaire comme base du traité

322 Nécessité d'un EEE homogène

323 L'ordre juridique de l'EEE

4. Contenu matériel prévisible du traité EEE et incidences sur le droit suisse

41 Remarques générales

42 Libre circulation des marchandises

43 Libre circulation des services et des capitaux

44 Libre circulation des personnes

45 Politiques d'accompagnement

5. Aspects institutionnels et juridiques prévisibles du traité EEE

- 51 Remarques générales
- 52 Contrôle de la mise en oeuvre et de l'application des règles de l'EEE
- 53 Préparation et adoption de nouvelles règles de l'EEE
- 54 Interprétation uniforme des règles de l'EEE et règlement des différends
- 55 Dimension démocratique de l'EEE
- 56 Dialogue politique
- 57 Dialogue social

6. Conséquences prévisibles du traité EEE sur les institutions suisses

- 61 Remarques générales
- 62 Conséquences sur le fédéralisme
- 63 Conséquences sur la démocratie directe
- 64 Conséquences sur les compétences de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral

DEUXIEME PARTIE

- 1. La politique de neutralité dans le nouveau contexte européen**

- 2. Autres options de la politique d'intégration de la Suisse en tant qu'alternatives éventuelles au projet d'EEE**

- 21 Remarques générales
- 22 L'option d'une adhésion à la CE
- 23 L'option du retour à une approche pragmatique et ponctuelle

CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Annexe: Liste indicative et provisoire des lois fédérales à adapter au droit du futur traité EEE

Liste indicative et provisoire des lois fédérales à adapter au droit du futur traité EEE (établie en fonction de l'état des négociations en octobre 1990)

Portée des adaptations :

- XXX adaptations matériellement importantes
 XX adaptations d'importance moyenne
 X adaptations peu importantes

| Lois fédérales classées selon le plan du Recueil systématique du droit fédéral | portée des adapta- tions | RS | vol. | RO | page |
|--|-----------------------------------|---------|-------------|----|------|
| <u>Droit de cité. Etablissement. Séjour</u> | | | | | |
| 1. Loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers | XXX | 142.20 | <u>1</u> | | 113 |
| <u>Autorités fédérales</u> | | | | | |
| 2. Loi du 21 mars 1986 sur les recueils de lois et la Feuille fédérale | XX | 170.512 | <u>1987</u> | | 600 |

| | | portée des adapta- tions | RS | vol. | RO | page |
|---|--|-----------------------------------|------------|-------------|----|------|
| 3. | Loi du 19 décembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration | X | 172.010 | <u>1979</u> | | 114 |
| 4. | Loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative | XX | 172.021 | <u>1969</u> | | 757 |
| 5. | Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927 | X | 172.221.10 | <u>1</u> | | 459 |
| 6. | Loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 | XX | 173.110 | <u>3</u> | | 521 |
| <u>Droit privé. Procédure civile. Exécution</u> | | | | | | |
| 7. | Loi du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger | XXX | 211.412.41 | <u>1984</u> | | 1148 |

| | | portée des adapta- tions | RS | vol. | RO | page |
|-----|--|-----------------------------------|-----------|-------------|----|------|
| 8. | Loi du 25 juin 1930 sur l'émission de lettres de gage | X | 423.4 | <u>2</u> | | 737 |
| 9. | Loi du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations) | XXX | 220 | <u>2</u> | | 189 |
| 10. | Loi du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance | X | 221.229.1 | <u>2</u> | | 776 |
| 11. | Loi du 26 septembre 1890 concernant la protection des marques de fabrique et de commerce, des indications de provenance et des mentions de récompenses industrielles | XXX | 232.11 | <u>2</u> | | 837 |
| 12. | Projet de loi fédérale sur la protection des topographies de circuits intégrés (FF 1989 III 555) | XX | | | | |
| 13. | Loi du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale | X | 241 | <u>1988</u> | | 223 |

| | | portée des adapta- tions | RS | vol. | RO | page |
|---|---|-----------------------------------|--------|-------------|----|------|
| 14. | Loi du 20 décembre 1985 sur les cartels et organisations analogues | X | 251 | <u>1986</u> | | 874 |
| 15. | Loi du 4 décembre 1942 sur la procédure civile fédérale | XX | 273 | <u>1948</u> | | 473 |
| 16. | Loi du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite | X | 281 | <u>3</u> | | 3 |
| <u>Droit pénal. Procédure pénale. Exécution</u> | | | | | | |
| 17. | Loi du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif | X | 313.0 | <u>1974</u> | | 1857 |
| 18. | Loi du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale | X | 351.1 | <u>1982</u> | | 846 |
| <u>Ecole. Science. Culture</u> | | | | | | |
| 19. | Loi du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle | X | 412.10 | <u>1979</u> | | 1687 |

| | | portée des adapta- tions | RS | vol. | RO | page |
|--|--|-----------------------------------|--------|-------------|----|------|
| 20. | Loi du 7 octobre 1983 sur la recherche | XX | 420.1 | <u>1984</u> | | 28 |
| <u>Protection de la nature et du paysage</u> | | | | | | |
| 21. | Loi du 9 mars 1978 sur la protec- tion des animaux | X | 455 | <u>1981</u> | | 562 |
| <u>Douanes</u> | | | | | | |
| 22. | Loi du 1er octobre 1925 sur les douanes | XX | 631.0 | <u>6</u> | | 469 |
| <u>Impôts</u> | | | | | | |
| 23. | Loi du 27 juin 1973 sur le droit du timbre | X | 641.10 | <u>1974</u> | | 11 |
| <u>Transports et communications</u> | | | | | | |
| 24. | Loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière | XX | 741.01 | <u>1959</u> | | 705 |

| | | portée des adapta- tions | RS | vol. | RO | page |
|-----|---|-----------------------------------|---------|-------------|----|------|
| 25. | Loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer | X | 742.101 | <u>1958</u> | | 341 |
| 26. | Loi du 23 juin 1944 sur les Chemins de fer fédéraux | XX | 742.31 | <u>7</u> | | 197 |
| 27. | Loi du 4 octobre 1985 sur le transport public | XXX | 742.40 | <u>1986</u> | | 1974 |
| 28. | Loi du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous pavillon suisse | XXX | 747.30 | <u>1956</u> | | 1395 |
| 29. | Loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne | X | 748.0 | <u>1950</u> | | 491 |
| 30. | Création d'une base légale pour régler l'accès aux professions de transporteur routier et de transporteur de marchandises par voie fluviale | XXX | | | | |
| 31. | Loi du 2 octobre 1924 sur le Service des postes | XXX | 783.0 | <u>7</u> | | 752 |

| | | portée des adapta- tions | RS | vol. | RO | page |
|---|--|-----------------------------------|--------|-------------|----|------|
| 32. | Loi du 14 octobre 1922 réglant la correspondance télégraphique et téléphonique (projet de loi sur les télécommunications, actuellement discuté par les Chambres et largement compatible avec l'acquis communautaire; destiné à remplacer la loi de 1922; FF 1988 I 1260) | XXX | 784.10 | <u>1</u> | | 872 |
| 33. | Projet de loi sur la radio et la télévision (FF 1987 III 661; la portée des adaptations va dépendre de la base juridique qui sera retenue dans le traité; voir le chapitre 43 du rapport) | | | | | |
| <u>Santé. Travail. Sécurité sociale</u> | | | | | | |
| 34. | Loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement | X | 814.01 | <u>1984</u> | | 1112 |

| | | portée des adapta- tions | RS | vol. | RO | page |
|-----|--|-----------------------------------|---------|-------------|----|------|
| 35. | Loi du 8 octobre 1971 sur la protec- tion des eaux contre la pollution | XX | 814.20 | <u>1972</u> | | 958 |
| 36. | Loi du 21 mars 1969 sur le commerce des toxiques | XXX | 814.80 | <u>1972</u> | | 435 |
| 37. | Loi du 8 décembre 1905 sur le commerce des denrées alimentaires et de divers ob- jets usuels (actuellement en révision; projet de loi conforme à l'acquis; FF 1989 I 849) | X | 817.0 | <u>4</u> | | 475 |
| 38. | Loi du 18 décembre 1970 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme | X | 818.101 | <u>1974</u> | | 1071 |
| 39. | Loi du 19 mars 1976 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques | XX | 819.1 | <u>1977</u> | | 2370 |
| 40. | Loi du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce | XX | 822.11 | <u>1966</u> | | 57 |

| | | portée des adapta- tions | RS | vol. | RO | page |
|-----|---|-----------------------------------|--------|-------------|----|------|
| 41. | Loi du 22 juin 1951 sur le service de l'emploi | XX | 823.11 | <u>1951</u> | | 1217 |
| 42. | Loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (le projet de 10e révision de l'AVS tient déjà compte de la plupart des adaptations nécessaires; FF 1990 II 1) | XX | 831.10 | <u>8</u> | | 451 |
| 43. | Loi du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité | XX | 831.20 | <u>1959</u> | | 857 |
| 44. | Loi du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité | XX | 831.30 | <u>1965</u> | | 541 |
| 45. | Loi du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité | XX | 831.40 | <u>1983</u> | | 797 |
| 46. | Loi du 13 juin 1911 sur l'assurance-maladie | XX | 832.10 | <u>8</u> | | 238 |

| | | portée des adapta- tions | RS | vol. | RO | page |
|--------------------|---|-----------------------------------|--------|-------------|----|------|
| 47. | Loi du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents | XX | 832.20 | <u>1982</u> | | 1676 |
| 48. | Loi du 25 septembre 1952 sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée ou dans la protection civile | X | 834.1 | <u>1952</u> | | 1046 |
| 49. | Loi du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture | X | 836.1 | <u>1952</u> | | 843 |
| <u>Agriculture</u> | | | | | | |
| 50. | Loi du 1er juillet 1966 sur les épizooties | X | 916.40 | <u>1966</u> | | 1621 |
| <u>Commerce</u> | | | | | | |
| 51. | Loi du 25 mars 1977 sur les substances explosibles | XXX | 941.41 | <u>1980</u> | | 522 |

| | | portée des adapta- tions | RS | vol. | RO | page |
|-------------------|---|-----------------------------------|--------|-------------|----|------|
| <u>Crédit</u> | | | | | | |
| 52. | Loi du 1er juillet 1966 sur les fonds de placement (en révision) | X | 951.31 | <u>1967</u> | | 125 |
| 53. | Loi du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne | XX | 952.0 | <u>10</u> | | 325 |
| 54. | Création d'une loi sur les bourses (en préparation) | XXX | | | | |
| 55. | Création d'une loi sur les services financiers (en préparation) | XXX | | | | |
| <u>Assurances</u> | | | | | | |
| 56. | Loi du 23 juin 1978 sur la surveillance des institutions d'assurances privées | XX | 961.01 | <u>1978</u> | | 1836 |
| 57. | Loi du 4 février 1919 sur les cautionnements des sociétés d'assurances | X | 961.02 | <u>10</u> | | 286 |

| | | portée des adapta- tions | RS | vol. | RO | page |
|-----|--|-----------------------------------|--------|-----------|----|------|
| 58. | Loi du 25 juin 1930 sur les garanties des obligations assumées par les sociétés suisses d'assurance sur la vie | X | 961.03 | <u>10</u> | | 293 |