

[dodis.ch/57475](https://dodis.ch/57475)

Extrait

*Note de discussion du DFAE et du DFEP pour le Conseil fédéral<sup>1</sup>*

## LA QUESTION D'UNE ADHÉSION DE LA SUISSE À LA CE

Confidentiel

Berne, 18 septembre 1991

[...]<sup>2</sup>

## 6. Résumé

Le résumé que nous faisons ci-après de cette note de discussion se présente sous la forme de réponses succinctes à ces cinq questions auxquelles la note répond en détail:

- a) Pourquoi devons-nous aujourd'hui envisager de nous fixer l'objectif d'adhérer à la CE?
- b) Si nous nous fixons cet objectif, devons-nous déposer notre demande d'adhésion rapidement ou est-il préférable d'attendre?
- c) Quelles seront les principales questions à négocier?
- d) Quelles seront les conséquences d'une adhésion sur nos institutions et notre économie?
- e) Comment se présente la procédure d'adhésion et combien de temps va-t-elle durer?

---

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#1012\* (4.10prov.). *L'extrait sélectionné constitue le point 6. Résumé de la note de discussion du DFAE et du DFEP du 18 septembre 1991, débattue par le Conseil fédéral lors de sa 15<sup>ème</sup> séance extraordinaire du 19 octobre 1991, cf. DDS 1991, doc. 48, [dodis.ch/57671](https://dodis.ch/57671). Cette note de discussion reprend et approfondit la question de l'adhésion de la Suisse à la Communauté européenne, comme indiqué au point 1. Introduction, cf. le facsimilé [dodis.ch/57475](https://dodis.ch/57475). Elle se base à cet effet sur plusieurs documents antérieurs, parmi lesquels notamment la note de discussion du DFAE et du DFEP du 6 mai 1991, annexe 8 du PVCF N° 884 du 8 mai 1991, [dodis.ch/57769](https://dodis.ch/57769); la proposition de note de discussion du DFAE et du DFEP du 23 août 1991 au Conseil fédéral, cf. [dodis.ch/59500](https://dodis.ch/59500), dont le Conseil fédéral décide de repousser le traitement, cf. le PVCF N° 1623 du 28 août 1991, [dodis.ch/59300](https://dodis.ch/59300). En parallèle a lieu une discussion, dès mai 1991, entre les membres du Comité interdépartemental sur l'intégration européenne – présidé par les Secrétaires d'État Klaus Jacobi, Directeur de la Direction politique du DFAE, et Franz Blankart, Directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures du DFEP – quant à l'opportunité de présenter une recommandation d'adhésion à la CE au Conseil fédéral, cf. la compilation [dodis.ch/C1990](https://dodis.ch/C1990). L'extrait ici sélectionné est probablement rédigé sous la supervision du Comité interdépartemental, cf. DDS 1991, doc. 44, [dodis.ch/58388](https://dodis.ch/58388).*

2 Pour la version complète du document, cf. le facsimilé [dodis.ch/57475](https://dodis.ch/57475).

**Dodis**

*a) Pourquoi devons-nous aujourd'hui envisager de nous fixer l'objectif d'adhérer à la CE?*

La CE se présente à nous aujourd'hui sous un jour différent de celui qui éclairait l'analyse que le Conseil fédéral faisait dans son rapport de 1988 de notre position en Europe et des perspectives de notre politique d'intégration.<sup>3</sup> Nous faisons face à une CE qui n'est plus disposée à développer ses relations avec les pays de l'AELE – dès lors qu'ils veulent obtenir l'accès non discriminatoire au Marché intérieur – que globalement et sur la base d'une reprise du droit communautaire. Son initiative de 1989,<sup>4</sup> le déroulement et le résultat de la négociation EEE ont montré les conséquences pour nous de cette approche communautaire, favorisée par la majorité des pays de l'AELE.<sup>5</sup>

– le futur traité EEE ne tiendra compte des spécificités des pays de l'AELE que dans une mesure limitée;

– dans ses éléments essentiels, le traité EEE ne respecte pas le principe de l'égalité des parties;<sup>6</sup>

Ce résultat de la négociation EEE n'est pas accidentel. Il est le reflet du nouveau rapport des forces créé en Europe par le renforcement et l'accélération du processus d'intégration.<sup>7</sup>

Nous ne devons pas compter qu'une politique de rechange à l'EEE, qui consisterait à revenir au pragmatisme d'avant le discours de Delors, puisse déboucher sur un meilleur résultat que la négociation EEE. Le retour à une politique d'intégration pragmatique, qui viserait à atteindre les mêmes avantages économiques que l'EEE,<sup>8</sup> mais sans l'inconvénient de devoir accepter une situation de dépendance vis-à-vis de la CE, n'a aucune chance de succès.<sup>9</sup>

3 Cf. le Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne du 24 août 1988, [dodis.ch/59646](http://dodis.ch/59646).

4 En 1989, la CE, notamment à travers le discours du 17 janvier 1989 du Président de la Commission européenne, Jacques Delors, devant le Parlement européen, laisse entendre qu'une collaboration avec les pays de l'AELE est possible sur la base d'«organes communs de décision et de gestion». Cf. à ce propos la compilation [dodis.ch/C2025](http://dodis.ch/C2025).

5 Pour un aperçu des positions des partenaires de la Suisse au sein de l'AELE sur le résultat de la négociation de l'EEE, cf. la notice du DFEP au Conseil fédéral du 10 septembre 1991 sur la rencontre informelle des ministres des pays de l'AELE à Helsinki, [dodis.ch/57813](http://dodis.ch/57813).

6 Sur la partie institutionnelle du traité et ses insuffisances, cf. DDS 1991, doc. 13, [dodis.ch/57331](http://dodis.ch/57331); DDS 1991, doc. 20, [dodis.ch/57748](http://dodis.ch/57748); la lettre du Président de la Confédération, Flavio Cotti, Chef du DFI, au Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz, Chef du DFEP, du 5 août 1991, [dodis.ch/59790](http://dodis.ch/59790), ainsi que la compilation [dodis.ch/C1886](http://dodis.ch/C1886).

7 Cf. par exemple le discours du Président de la Confédération Cotti le 7 septembre 1991 à Sils Maria pour la Journée de l'Europe, DDS 1991, doc. 37, [dodis.ch/57668](http://dodis.ch/57668).

8 Il s'agit avant tout pour la Suisse d'être partie du Marché commun destiné à se réaliser dès 1993. Cf. à ce sujet, pour la position des organisations économiques, la compilation [dodis.ch/C1937](http://dodis.ch/C1937), et pour l'analyse économétrique du Professeur Heinz Hauser, le PVCF N° 1215 du 17 juin 1991, [dodis.ch/57442](http://dodis.ch/57442).

9 C'est en substance le message transmis par le Président français François Mitterrand lors de sa visite à Lugano: «La Suisse a toute sa place dans la construction européenne, mais il dépend évidemment de ce qu'elle voudra. Si elle veut plus, elle peut l'avoir, mais évidemment en acceptant le plus de discipline», cf. DDS 1991, doc. 25, [dodis.ch/58092](http://dodis.ch/58092).

Dans le même temps la CE connaît de nouveaux développements:

– la perspective de son élargissement, dans un premier temps à l'Autriche et à la Suède, s'est rapprochée;<sup>10</sup>

– le renforcement de ses compétences et leur élargissement à tous les domaines relevant de l'activité d'un État, y compris la politique étrangère et de sécurité, sont en cours (projet de traité sur l'Union qui devrait se mettre en place graduellement dès le 1<sup>er</sup> janvier 1993).<sup>11</sup>

À cela s'ajoute que la CE joue déjà et jouera encore davantage un rôle central dans la construction du «nouvel ordre européen». La CE est devenue le point de référence pour pratiquement tous les pays européens.

Une politique d'intégration qui ne tiendrait pas compte de cette évolution nous ferait courir le risque d'être relégué dans un certain isolement. L'EEE ne nous permettra de prévenir ce risque qu'en partie.<sup>12</sup>

*b) Si nous nous fixons cet objectif, devons-nous déposer notre demande d'adhésion rapidement ou est-il préférable d'attendre?*

Les avantages à demander rapidement l'ouverture des négociations d'adhésion l'emportent nettement sur les inconvénients.<sup>13</sup>

Une adhésion rapide nous permettrait de participer au processus de transformation de la CE, même si les éléments de base de l'Union auront déjà été arrêtés avant notre arrivée. En outre, à mesure que l'Union va se développer, nous risquons, à trop attendre, de devoir consentir au moment de l'adhésion un plus gros effort d'adaptation. D'une manière générale: plus nous attendons, plus l'acquis communautaire à reprendre et à l'élaboration duquel nous n'aurons pas participé sera grand.

Il existe un autre inconvénient à trop tarder, celui de devoir négocier notre adhésion après l'Autriche et la Suède et donc, en ce qui concerne la neutralité et le transit routier, sur une base qui aura été décidée sans nous et que la CE pourrait vouloir nous imposer. Une demande d'adhésion rapide nous permettrait d'éviter cet inconvénient, mais bien entendu à la condition que la CE décide de traiter notre demande et celles de l'Autriche et de la Suède dans un même paquet, et non pas l'une après l'autre, selon la date du dépôt de la demande.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Cf. DDS 1991, doc. 27, [dodis.ch/58039](http://dodis.ch/58039).

<sup>11</sup> Sur l'union politique des États membres de la CE, cf. la notice de Daniel Woker, Chef de section à la Division politique I du DFAE du 10 mai 1991, [dodis.ch/58655](http://dodis.ch/58655), et la notice de Marc-André Salamin, Chef de section Questions politiques, institutionnelles et juridiques au Bureau de l'intégration DFAE-DFEP, du 30 mai 1991, [dodis.ch/58217](http://dodis.ch/58217). Sur la politique de sécurité commune des États membres de la CE cf. le rapport politique N° 32 de l'Ambassadeur de Suisse à Paris, Carlo Jagmetti, du 18 octobre 1991, [dodis.ch/58213](http://dodis.ch/58213).

<sup>12</sup> Sur la question de l'isolement face à une CE en cours de consolidation, cf. l'argumentaire du groupe de travail Eurovision, DDS 1991, doc. 31, [dodis.ch/58250](http://dodis.ch/58250).

<sup>13</sup> La question du moment opportun pour une demande d'adhésion est traitée plus en détail au point 2.2 Avantages et inconvénients à demander rapidement l'ouverture des négociations d'adhésion, pp. 9–14, de la note de discussion du DFAE et du DFEP du 18 septembre 1991, cf. le facsimilé [dodis.ch/57475](http://dodis.ch/57475).

<sup>14</sup> Sur l'agencement des demandes autrichienne, suédoise et, potentiellement, suisse, cf. la discussion entre le Secrétaire d'État Blankart et le négociateur en chef de la CE, Horst Krenzler, DDS 1991, doc. 27, [dodis.ch/58039](http://dodis.ch/58039) et la notice du 24 janvier 1991 de Jacques de Watteville, Conseiller d'ambassade de la Mission suisse auprès des Communautés européennes à Bruxelles, [dodis.ch/58076](http://dodis.ch/58076).

En attendant encore davantage, nous risquerions en plus de voir une nouvelle vague de candidats à l'adhésion passer avant nous.<sup>15</sup>

S'agissant des questions les plus délicates à négocier, à part la neutralité et le transit routier, trop attendre ne va pas faciliter pour autant la négociation. Dans le domaine agricole par exemple, la perspective d'une adhésion rapide serait un facteur qui devrait nous encourager à poursuivre une réforme structurelle interne de toute façon nécessaire.<sup>16</sup>

Un autre facteur important à prendre en considération est la négociation EEE, un processus didactique de grande ampleur qui a sensibilisé tous les milieux aux impératifs de l'eurocompatibilité.<sup>17</sup> Nous avons accumulé un capital qui pourrait s'éroder avec le temps, si l'EEE devait ne pas se faire (par exemple, échec en votation populaire). De ce point de vue-là, une perspective d'adhésion assurerait nos arrières. D'où l'utilité de ne pas tarder à se fixer un tel objectif.

*c) Quelles seront les principales questions à négocier?*

Si l'EEE devait ne pas se faire ou se faire sans nous, toutes les matières couvertes par le traité EEE devraient être renégociées, étant entendu que l'apprentissage de la négociation EEE facilitera, tant à la table de négociation que sur le front interne, la négociation d'adhésion. Si l'EEE devait se faire, nous aurions déjà engrangé un acquis qu'il ne serait plus nécessaire à proprement parler de négocier.

Autrement dit, dans chacune des deux hypothèses, les principales questions à négocier en cas d'adhésion seront les mêmes, à savoir les parties de l'acquis communautaire non incluses dans la négociation EEE. Les questions principales seront les suivantes:

– *L'union douanière et la politique commerciale commune*: conséquence principale de l'adhésion, nous perdriions formellement notre treaty-making power dans nos relations avec les pays tiers. Mais en participant à la formulation et à la mise en œuvre de cette politique dans la CE, nous bénéficierions de la capacité de persuasion d'un des principaux acteurs de la négociation multilatérale économique;<sup>18</sup>

– *la politique agricole commune*: il y a actuellement convergence entre les réformes en cours de la politique agricole commune et les réformes de l'agriculture que la Suisse doit, de toute façon, poursuivre pour des raisons internes (impératifs écologiques et financiers etc...) et externes (négociations du GATT, etc...)<sup>19</sup> Malgré l'effort d'ajustement structurel qu'exigera de nous la reprise de la politique

15 Il s'agit probablement des autres pays de l'AELE tels que la Finlande et la Norvège, ainsi que des pays d'Europe centrale auparavant liés à l'URSS, soit la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, cf. DDS 1991, doc. 27, [dodis.ch/58039](http://dodis.ch/58039).

16 Sur la réforme de la politique agricole suisse, cf. le PVCF de décision II de la 28<sup>ème</sup> séance du Conseil fédéral du 12 septembre 1990, DDS 1990, doc. 36, [dodis.ch/54935](http://dodis.ch/54935), et le PVCF N° 2130 du 1<sup>er</sup> octobre 1990, [dodis.ch/56529](http://dodis.ch/56529).

17 Sur l'apprentissage que représente la négociation EEE en termes économiques, cf. la notice du Secrétaire d'État Blankart du 26 juin 1991 sur la réunion de la Délégation économique permanente du 21 juin 1991, [dodis.ch/57871](http://dodis.ch/57871).

18 Cette question est développée au point 3.2 Libre circulation des marchandises, pp. 18–21, de la note de discussion du DFAE et du DFEP du 18 septembre 1991, cf. le facsimilé [dodis.ch/57475](http://dodis.ch/57475).

19 Pour les raisons internes, cf. la note 16 et pour les raisons externes, cf. DDS 1991, doc. 5, [dodis.ch/58864](http://dodis.ch/58864), et le procès-verbal du 18 septembre 1991 de la conférence des directeurs du DFEP du 19 août 1991, [dodis.ch/58302](http://dodis.ch/58302).

agricole commune, nos problèmes ne sont pas insurmontables, si nous pouvons obtenir des périodes transitoires d'adaptation assez longues (le Royaume-Uni a obtenu 5 ans, l'Espagne entre 7 et 10 ans);

– *transit routier*: la question se pose de savoir si, dans l'hypothèse où la négociation en cours de notre accord bilatéral réussit, nous pourrions maintenir l'acquis de cet accord. Si oui, pas de problème. Si cela devait se révéler impossible, il nous faudrait, en cas d'adhésion, reprendre ab ovo la négociation sur le transit avec la CE et obtenir d'elle un arrangement transitoire satisfaisant et suffisamment long. Il en irait de même en cas d'échec de la négociation bilatérale en cours. Dans les deux cas, la négociation sera très difficile, mais notre position sera plus forte, si la négociation bilatérale en cours réussit.<sup>20</sup> La reprise de l'acquis communautaire sur les poids des véhicules (40 t.) devrait être accompagnée par une politique de prix permettant de transférer le trafic de la route sur le rail;

– *harmonisation fiscale*: en cas d'adhésion, nous devrions introduire le régime de la TVA. Il sera appliqué à une matière imposable plus étendue (prestations de services) que l'ICHA et le taux d'imposition sera plus élevé (15% dès 1996; taux actuel de l'ICHA: 6,2% ou 9,3%).<sup>21</sup> L'adhésion entraînerait donc une réforme fondamentale des finances fédérales. Nous devrions pouvoir la mener à bien, si nous obtenons une période transitoire suffisante. Le Portugal et la Grèce, qui ont aussi dû introduire la TVA au moment de leur adhésion, ont bénéficié d'une période transitoire de 3 ans;<sup>22</sup>

– *politique économique et monétaire*: dans l'immédiat, nous participerions au système de changes fixes de la CE. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Union économique et monétaire (UEM), il nous faudrait, au stade final de sa réalisation, consentir à des transferts de compétences en matière monétaire et économique aux instances communautaires. Principale conséquence: une réduction de l'autonomie de notre politique monétaire et économique, mais qu'il faut mettre en parallèle avec les considérations suivantes: de facto notre politique monétaire et de change est aujourd'hui déjà limitée et sera, de toute façon, réduite à mesure de la réalisation de l'UEM; même si nous n'adhérons pas à la CE, notre monnaie pourrait devoir, de toute façon, être rattachée soit à l'écu, soit à l'une des monnaies de la CE, sauf à prendre le risque que le franc suisse puisse devenir un objet de spéculation; le but de notre politique monétaire (stabilité des prix) est le même que celui que la CE entend poursuivre dans l'UEM; notre appartenance à la CE

20 Sur les négociations de l'accord de transit avec la CE, cf. DDS 1991, doc. 8, [dodis.ch/57670](http://dodis.ch/57670); le PVCF N° 1755 du 16 septembre 1991, [dodis.ch/57472](http://dodis.ch/57472), ainsi que la compilation thématique Négociations de transit avec la CE (1987–1992), [dodis.ch/T1913](http://dodis.ch/T1913).

21 L'impôt sur le chiffre d'affaire (ICHA) est un impôt fédéral de consommation sur les marchandises qui sera remplacé le 1<sup>er</sup> janvier 1995 par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), cf. Les finances de la Confédération en bref, 1995, Comptes d'État et budget 1995, 1<sup>er</sup> janvier 1995, pp. 1–14. Sur cette question, voir également le point 3.6 Harmonisation fiscale, pp. 25–27, de la note de discussion du DFAE et du DFEP du 18 septembre 1991, cf. le facsimilé [dodis.ch/57475](http://dodis.ch/57475).

22 Au titre des modifications légales qu'entraînerait une adhésion à la CE ou une acceptation du traité EEE par la Suisse, une d'entre elles concerne l'extension de l'entraide administrative en matière fiscale avec les États membres de la CE. L'Association suisse des banquiers, fermement opposée à cette extension, adresse deux lettres, la première le 18 juin 1990 aux Secrétaires d'État Jacobi et Blankart, et la seconde le 29 avril 1991 aux Conseillers fédéraux René Felber, Chef du DFAE, et Jean-Pascal Delamuraz, Chef du DFEP, cf. respectivement [dodis.ch/58084](http://dodis.ch/58084) et [dodis.ch/58085](http://dodis.ch/58085).

nous permettrait de participer de plein droit à tous les organes chargés de gérer et de développer l'UEM;<sup>23</sup>

– *la neutralité*: l'adhésion à la CE ne nous obligera pas de renoncer à notre statut de neutralité permanente. Mais, il s'agira d'adapter notre *politique* de neutralité à notre environnement, à un moment où les États d'Europe centrale et orientale, ainsi que certaines des républiques de l'URSS visent une intégration sous une forme ou sous une autre dans la CE. En adhérant à la CE, la Suisse courrait un moindre risque d'entamer la crédibilité de sa neutralité que si elle avait franchi ce pas avant le tournant de 1989. En outre, notre dépendance économique de la CE a d'ores et déjà atteint un tel degré que son aggravation par une adhésion n'aurait qu'un faible impact sur la problématique de notre neutralité.<sup>24</sup>

Dans la perspective du visage futur de la CE comme Union politique, on peut partir de l'idée que la volonté de la Suisse de ne pas se laisser entraîner dans un conflit armé ne devrait pas être mise en danger. Dans cette future Union, la définition des principes généraux de la politique étrangère et de sécurité des États membres se fera selon toute vraisemblance par consensus, et la non-participation ou l'abstention lors d'un vote en la matière seront possibles. À propos d'une future politique de défense de la CE qui pourrait être décidée en 1996, il faut dire ceci: tant que la CE n'assure pas elle-même la défense militaire de ses États membres, la neutralité permanente, armée et crédible de la Suisse et d'autres États reste pleinement justifiée, car elle apporte une contribution essentielle à la stabilité et à la paix sur notre continent.<sup>25</sup>

En résumé, il apparaît qu'une appréciation objective de notre neutralité mène à la conclusion qu'elle ne constituerait pas, eu égard aux autres difficultés, une question d'importance primordiale pour une éventuelle adhésion de la Suisse et que les aspects juridiques et politiques du problème pourraient être sans doute réglés d'entente avec la CE. Il ne fait toutefois pas de doute que l'importance de la neutralité dans notre conscience nationale et le fait que cette question se prête aisément à la polémique feront de la neutralité un thème essentiel de la controverse politique et du débat public sur l'adhésion de la Suisse à la CE;

Dans l'ensemble, l'adhésion nous donnera *plus de droits*, mais aussi nous imposera *plus d'obligations* que l'EEE. Mais nous ferions un saut qualitatif dans nos relations avec la CE. *Nous participerions à la construction européenne d'égal à égal avec les autres États membres.*<sup>26</sup> Le vote à la majorité au sein du Conseil des ministres de la CE, en fait son organe législatif, pourrait certes avoir comme conséquence de nous obliger à accepter des décisions qui ne nous conviendraient pas.

23 Sur l'intégration de la Suisse au système économique et monétaire européen, cf. le procès-verbal du 23 août 1991 du Conseil de banque de la Banque nationale suisse, DDS 1991, doc. 36, [dodis.ch/57653](http://dodis.ch/57653).

24 Cf. le compte-rendu du 8 juillet 1991 de Thomas Borer de la Section du droit international public du DFAE sur le séminaire du 22 et 23 juin 1991 du groupe d'étude pour la neutralité, [dodis.ch/58871](http://dodis.ch/58871). Ledit groupe d'étude consacre spécifiquement un chapitre à la question Neutralität und Europäische Gemeinschaft dans son rapport Schweizerische Neutralität auf dem Prüfstand – Schweizerische Aussenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel publié en mars 1992, cf. [dodis.ch/60120](http://dodis.ch/60120), p. 18 s.

25 Pour une politique de défense commune de la CE cf. [dodis.ch/58392](http://dodis.ch/58392) et DDS 1991, doc. 22, [dodis.ch/59498](http://dodis.ch/59498).

26 Sur l'idée de participation à la construction européenne, cf. la notice d'Yves Rossier du Bureau de l'intégration DFAE-DFEP du 31 mai 1991, [dodis.ch/59602](http://dodis.ch/59602).

Cet inconvénient doit être relativisé, dans la mesure où dans la CE les intérêts essentiels de la minorité ne sont généralement pas mis en cause.

*d) Quelles seront les conséquences d'une adhésion sur nos institutions et notre économie?*

S'agissant de nos *institutions*, l'impact de l'adhésion devrait être plus grand que celui de l'EEE. La différence est d'ordre *quantitatif*: les conséquences sont plus étendues en cas d'adhésion, car il s'agit alors de reprendre tout l'acquis communautaire. Elles sont aussi d'ordre *qualitatif*: car, le degré d'intégration qui résulte des traités constitutifs de la CE est plus élevé que celui que créerait le traité EEE. Plus précisément, la situation serait la suivante:<sup>27</sup>

– *fédéralisme*: l'incidence de l'EEE et de l'adhésion sur les compétences des cantons devrait être la même dans une large mesure. Toutefois, dans la mesure où la CE étendrait ses compétences à des domaines qui sont de la responsabilité des cantons, l'adhésion pourrait avoir une incidence plus grande que l'EEE;

– *démocratie directe*: tout comme l'EEE, une adhésion à la CE aura une incidence sur l'exercice du référendum facultatif en matière législative et du droit d'initiative constitutionnel. Dans le cadre de l'EEE, le Conseil fédéral est en faveur de réduire au maximum l'incidence du traité sur l'exercice de la démocratie directe. En cas d'adhésion, l'exercice du référendum législatif et de l'initiative pourrait être plus limité, sans pour autant être mis en cause dans son principe. S'agissant du référendum en matière de traités internationaux, il pourra continuer à s'exercer dans le cadre du développement de la législation EEE (dans les cas prévus par nos dispositions constitutionnelles), ce qui ne sera pas le cas dans le cadre du développement de la législation communautaire;<sup>28</sup>

– *Assemblée fédérale*: dans l'un et l'autre cas, l'EEE et l'adhésion, les Chambres ne pourront pas adopter de lois qui ne seraient pas conformes au droit européen. Leur pouvoir de légiférer ne pourra s'exercer, en droit et en fait, que pour mettre en œuvre les règles européennes non directement applicables qui relèvent de leur compétence. En droit, les Chambres pourront aussi continuer de légiférer pour adapter le droit suisse au droit européen directement applicable; toutefois, dans les faits, elles n'auront guère de marge de manœuvre.

Dans le cadre de l'EEE, les Chambres pourront se prononcer sur les projets de règles EEE lorsqu'ils entrent dans le champ de ses compétences. Dans le cadre de la CE, ce droit est réservé au seul Parlement européen; dans ce cas, nous aurons la possibilité de renforcer la légitimité démocratique des nouvelles règles communautaires en instituant, à l'instar du Royaume-Uni et du Danemark, une procédure de consultation préalable des Chambres par le biais d'un «Scrutiny Committee».

– *Conseil fédéral*: il devra se conformer aux règles européennes dans l'exercice de ses attributions internes, tant en ce qui concerne l'EEE que la CE. Dans l'un et l'autre cas, ses attributions internationales seront augmentées puisqu'il devrait re-

<sup>27</sup> L'ensemble des conséquences d'une adhésion sur les institutions suisses sont à mettre en perspective avec les conséquences prévues en cas d'aboutissement du traité EEE, telles que présentées dans la proposition du DFAE, du DFEP et du DFJP du 24 juin 1991, cf. le PVCF N° 1292 du 26 juin 1991, [dodis.ch/57576](http://dodis.ch/57576).

<sup>28</sup> Cette question est développée plus en détail au point 4.2 Conséquence d'une adhésion sur la démocratie directe, pp. 32–34, de la note de discussion du DFAE et du DFEP du 18 septembre 1991, cf. le facsimilé [dodis.ch/57475](http://dodis.ch/57475).

présenter la Suisse dans les organes européens chargés de préparer et d'adopter les nouvelles règles européennes. *Une différence importante*: l'adhésion devrait sans doute nous amener à revoir notre système d'organisation gouvernementale. Car, dans l'EEE, les décisions sont prises en principe par l'organe mixte où le Conseil fédéral sera représenté par des hauts fonctionnaires, et non par le Conseil de l'EEE, l'organe ministériel qui est chargé de définir les orientations générales et qui se réunit en principe deux fois par année; dans la CE, les décisions sont prises au Conseil des ministres de la CE qui se réunit une douzaine de fois par mois et où les États membres délèguent des membres de leur gouvernement.

– *Tribunal fédéral et autres juridictions suisses*: la principale différence entre l'adhésion et l'EEE vient de ce que le traité EEE ne prévoit pas de procédure d'avis préjudiciel auprès de la juridiction instituée par le traité. Donc, l'EEE se distingue de l'adhésion par une moins grande homogénéité juridique;

S'agissant des *effets d'une adhésion sur notre économie* nous pouvons dire ceci: d'après l'étude économétrique demandée par le Conseil fédéral au Prof. Hauser<sup>29</sup> la différence entre les effets des deux scénarios de l'EEE et de l'adhésion est relativement minime. Elle n'apparaît que dans un petit nombre de domaines problématiques, notamment l'agriculture. Nous ne pouvons pas tirer de conclusion définitive à ce stade, mais seulement retenir comme ordre de grandeur pour le scénario d'adhésion les indications données par le rapport Hauser pour l'EEE (augmentation de la croissance de l'économie suisse de 4 à 6% sur une période de 10 ans). À noter que, selon des études menées en Autriche, l'effet de croissance serait nettement plus grand en cas d'adhésion qu'avec l'EEE.<sup>30</sup>

*e) Comment se présente la procédure d'adhésion et combien de temps va-t-elle durer?*

Une fois la *demande d'adhésion* soumise au Conseil des Ministres par le nouveau candidat, celle-ci est transmise à la Commission qui remet un *avis* préalable. Cet avis expose de manière générale les mérites et les problèmes de la future adhésion. C'est ensuite au Conseil des Ministres qu'il appartient de décider de l'*ouverture des négociations*. Il n'est d'ailleurs nullement lié par l'avis de la Commission. La CE comme telle ne pouvant être partie à ses propres traités constitutifs, les actes d'adhésion, à la différence du traité EEE, sont conclus uniquement entre les États membres et le candidat: *leur négociation relève donc en principe de la compétence des États membres, et non de la Commission comme dans le cas de l'EEE*.

Le Parlement européen est appelé à donner un avis conforme sur l'acte d'adhésion. En cas d'avis négatif, la procédure est interrompue.

Lors des précédents élargissements, l'ensemble de la procédure d'adhésion, du dépôt de la demande à la ratification du traité d'adhésion, a duré de quelque 5 *ans et demi* (Royaume-Uni, Irlande, Danemark, Grèce)<sup>31</sup> à plus de 8 *ans et demi*

29 Cf. le PVCF N° 1215 du 17 juin 1991, [dodis.ch/57442](http://dodis.ch/57442).

30 Pour un aperçu des prévisions économiques autrichiennes en lien avec l'adhésion, cf. [dodis.ch/58083](http://dodis.ch/58083).

31 Cf. à ce propos les compilations thématiques Premier élargissement de la CE: Danemark, Irlande, Royaume-Uni (1973), [dodis.ch/T2065](http://dodis.ch/T2065), et Deuxième élargissement de la CE: Grèce (1981), [dodis.ch/T2066](http://dodis.ch/T2066).



(Portugal et Espagne).<sup>32</sup> Notre procédure d'adhésion pourrait être plus courte. La Suède, qui vient de déposer sa demande d'adhésion, espère que la négociation pourra débuter en 1993 et l'ensemble de la procédure se terminer en 1995 ou 1996 au plus tard, soit en tout 4 ou 5 ans de procédure.<sup>33</sup>

Ce qui est possible pour les Suédois devrait l'être pour nous qui avons des conditions-cadres économiques qui sont, à quelques exceptions près, assez proches de l'acquis.

---

32 Cf. à ce propos la compilation thématique Troisième élargissement de la CE: Espagne, Portugal (1986), [dodis.ch/T1851](http://dodis.ch/T1851).

33 Cf. à ce propos la compilation thématique Quatrième élargissement de la CE: Autriche, Finlande, Suède (1995), [dodis.ch/T1878](http://dodis.ch/T1878).