

Zwölfte Sitzung – Douzième séance

Donnerstag, 20. Juni 1991, Vormittag
Jeuđi 20 juin 1991, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Hänsenberger

91.3130

**Dringliche Interpellation
 der Kommission
 für auswärtige Angelegenheiten
 des Ständerates
 Europapolitik und EWR-Verhandlungen**
**Interpellation urgente
 de la Commission
 des affaires étrangères
 du Conseil des Etats
 Politique européenne et négociations
 relatives à l'EEE**

Wortlaut der Interpellation vom 24. Mai 1991

Nach der letzten Erklärung des Bundesrates vom 10. Mai 1991, aus der hervorgeht, dass in den Verhandlungen und in der Beurteilung eines möglichen Beitrittes zu den Europäischen Gemeinschaften eine Wendung eingetreten ist, unterstreicht die Kommission für auswärtige Angelegenheiten die Notwendigkeit einer Diskussion im Plenum und demzufolge einer Information der Öffentlichkeit noch während der Sommersession.

Der Bundesrat wird eingeladen, sich zu den folgenden Fragen zu äussern:

1. Wie ist der aktuelle Stand der EWR-Verhandlungen? Wo liegen die hängigen Probleme? Wie beurteilt der Bundesrat das vorläufige Ergebnis?
2. Wie sehen nach neuester Erkenntnis die europapolitischen Perspektiven der Schweiz aus? Welche Optionen verfolgt der Bundesrat im Falle eines Scheiterns der EWR-Verhandlungen oder angesichts einer möglichen Ablehnung des Vertrages durch das Volk?
3. Wie sieht der Bundesrat den zeitlichen Fahrplan für das weitere Vorgehen und namentlich für die Behandlung des Geschäfts in den eidgenössischen Räten?

Texte de l'interpellation du 24 mai 1991

Suite à la dernière déclaration du Conseil fédéral du 10 mai 1991, où apparaît un tournant dans les pourparlers et dans l'appréciation d'une éventuelle adhésion aux Communautés européennes, la Commission des affaires étrangères relève la nécessité d'une discussion au plénum et par là d'une information de l'opinion publique encore pendant la session de juin.

Le Conseil fédéral est invité à se prononcer sur les questions suivantes:

1. Quel est l'état actuel des négociations relatives à l'EEE? Quels sont les problèmes en suspens? Comment le Conseil fédéral juge-t-il le résultat actuel?
2. Suite aux conclusions les plus récentes, quelles sont les perspectives de la Suisse en politique européenne? Quelles sont les options poursuivies par le Conseil fédéral en cas d'échec des négociations relatives à l'EEE ou de rejet possible du traité par le peuple?

3. Quel est le calendrier du Conseil fédéral pour la procédure à suivre et, en particulier, pour le traitement de l'objet par les Chambres fédérales?

Sprecher – Porte-parole: Masoni

91.3137

**Dringliche Interpellation Gadient
 EWR-Vertrag**
**Interpellation urgente Gadient
 Accord sur l'EEE**

Wortlaut der Interpellation vom 3. Juni 1991

Noch vor einigen Wochen sprach der Bundesrat von einem Minimalrahmen als Voraussetzung für die Weiterführung glaubwürdiger EWR-Verhandlungen.

An der Ministersitzung vom 13. Mai 1991 wurde die Schweiz offensichtlich ins Abseits gedrängt, und die heutigen Vertragspositionen liegen in wesentlichen Punkten bedeutend unter den erwähnten bundesrätlichen Vorgaben.

Die von der Schweiz angemeldeten Vorbehalte lauten dahin, dass ein Schlussabkommen nur dann zustande kommen soll, wenn die Gesamtbilanz aus Rechten und Pflichten ausgeglichen ist.

Es stellen sich folgende Fragen:

1. Hält der Bundesrat dafür, dass nach dem aktuellen Stand der EWR-Verhandlungen ein ausgeglichenes Abkommen vorliegt? Wenn nicht, in welchen Bereichen müssen noch zwingende Verbesserungen erreicht werden?
2. Ist mit den Konsultationsverfahren, dem kollektiven und dem consensual Opting out und dem Vetorecht ein genügendes Gegengewicht zur Entscheidungsautonomie der EG geschaffen?
3. Teilt der Bundesrat die Auffassung, dass ein EWR mehr als eine blosser Uebergangslösung ermöglichen muss, d. h., dass er als solcher operabel und annehmbar sein muss?
4. Wie beurteilt der Bundesrat die Chancen, dass ein EWR-Vertrag zustande kommt, und welches ist der modifizierte Zeitplan für die Schlussphase der Verhandlungen und das anschliessende Vorgehen in unserem Lande, wenn ein nach Auffassung des Bundesrats annehmbarer EWR-Vertrag abgeschlossen werden kann?
5. Vor eineinhalb Jahren ist im Ständerat die Erarbeitung eines nationalen Informationskonzeptes zur Entwicklung der europäischen Integration verlangt worden. Der Bundesrat möge Auskunft geben über die getroffenen und in Vorbereitung befindlichen Massnahmen.

Texte de l'interpellation du 3 juin 1991

Il y a quelques semaines encore, le Conseil fédéral parlait de conditions minimales nécessaires à la poursuite de négociations crédibles sur l'EEE.

Lors de la réunion ministérielle du 13 mai 1991, la Suisse a manifestement été mise à l'écart et aujourd'hui, sur différents points importants, ses positions dans la négociation se situent nettement en retrait des conditions annoncées par le Conseil fédéral.

Les réserves émises par la Suisse n'autoriseront la signature d'un accord final qu'en cas d'équilibre entre les droits et obligations de notre pays.

Le Conseil fédéral est invité à répondre aux questions suivantes:

1. Juge-t-il, en regard de l'état d'avancement actuel des négociations sur l'EEE, qu'il dispose d'un accord équilibré, et sinon, dans quels domaines des améliorations doivent-elles absolument être apportées?
2. Les procédures de consultation, l'«opting out» collectif, l'«opting out» consensuel et le droit de veto constituent-ils une

compensation suffisante de l'autonomie décisionnelle de la CE?

3. Le Conseil fédéral est-il d'avis qu'un EEE ne peut se borner à permettre une simple solution transitoire et que, intrinsèquement, il doit être opérationnel et acceptable?

4. De l'avis du Conseil fédéral, quelles sont les chances de réalisation d'un accord sur l'EEE et quel sera le calendrier modifié de la phase finale des négociations? Quelles seront, dans notre pays, les étapes consécutives à la signature d'un accord sur l'EEE que le Conseil fédéral pourrait accepter?

5. Il y a un an et demi, le Conseil des Etats a demandé que soit élaboré un projet national d'information sur les développements de l'intégration européenne. Le Conseil fédéral est invité à se prononcer sur les mesures prises ou prévues dans ce sens.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Cavelty, Delalay, Ducret, Flückiger, Hunziker, Jagmetti, Lauber, Reymond, Seiler, Simmen, Uhlmann (11)

M. Masoni, rapporteur: Il est souhaitable, vers la fin de pourparlers difficiles, de ne pas contraindre le Conseil fédéral à des évaluations susceptibles de nuire à notre position ou d'être éphémères. Notre commission a toutefois dû, exceptionnellement, demander par interpellation urgente une déclaration du Conseil fédéral dans l'espoir d'une discussion générale, tout en ayant réalisé que la fausse impression de certaines faiblesses dans la négociation, d'un piège ou de pressions inacceptables de la CEE, ou d'une fuite en avant de nos excellents négociateurs risquerait de mettre en péril demain la ratification populaire de la solution que le gouvernement nous soumettra. Cette discussion aura un sens dans la mesure où elle contribuera à faire comprendre encore mieux notre point de vue au sein de la Communauté et à dissiper dans l'opinion publique les impressions négatives, en montrant surtout que le Conseil fédéral sait dans quelle direction générale il va acheminer notre pays et mobiliser toutes nos forces pour le seconder.

La semaine dernière, au cours des grands discours de nos hôtes d'exception, nous avons eu la surprise d'entendre des témoignages de leur admiration – laquelle paraissait presque oubliée dans notre pays – pour la dignité et les qualités de la Suisse, admiration qui allait de pair avec leur compréhension pour notre développement historique ayant fait de la Suisse révolutionnaire et ouverte au monde du siècle dernier, le héros face à l'Europe des dictatures révolutionnaires qui, à un certain moment, nous encerclaient. La prise en considération des justes motifs qui ont donné alors à notre pays sa force de résistance nous révèle qu'il lui faut du temps pour s'adapter aux réalités nouvelles, qu'il lui faut surtout être assuré de ce que les solutions qu'on va lui proposer tiennent suffisamment compte des conquêtes pour lesquelles notre peuple s'est battu au cours des siècles.

La crainte d'un vote négatif est donc réelle au cas où les solutions proposées paraîtront contraires à notre dignité républicaine, insuffisamment respectueuses du développement des droits populaires. Les effets, sur le plan de l'économie, de l'adhésion à la CEE ou à l'EEE, de la course en solitaire ou de la voie pragmatique du rapprochement par accords bilatéraux sont difficiles à mesurer. Dans chacune des solutions possibles, les avantages à espérer seront assortis de désavantages certains. Au dérèglement inévitable et à la concurrence accrue suivront le renforcement des forts et l'affaiblissement des faibles, ainsi que l'adaptation de notre train de vie et de nos salaires à la moyenne européenne. La non – adhésion nous assurera peut-être une adaptation un peu plus lente. L'adhésion pourrait peut-être atténuer les conséquences négatives par le biais d'un essor économique plus marqué. Si nous sommes unanimes à reconnaître que ces conséquences méritent l'analyse poussée qui est actuellement en cours de réalisation et dont on a lu les premières conclusions dans le rapport Hauser, nous devons aussi admettre que ce ne seront pas ces raisons économiques qui détermineront le choix populaire.

A côté de ces «raisons de la raison», il y a celles du cœur. En effet, personne ne met en cause ici notre appartenance historique, géographique, spirituelle et culturelle à l'Europe, notre

solidarité avec elle, notre interdépendance ainsi que notre appartenance effective à l'Europe. Mais ce lien ne saurait non plus être l'élément déterminant des résultats du scrutin. Ceux-ci dépendront en effet, dans une large mesure, d'un jugement politique sur la capacité de la Communauté à reconnaître notre développement historique et politique. Car nous sommes et nous voulons rester un Etat qui a substitué au lien ethnique manquant la volonté politique issue de souches différentes, éprouvées par une nature âpre et par la situation unique et fatale de clé de passage des Alpes, ces ethnies différentes qui surent, au cours des siècles, perfectionner et approfondir leurs relations en développant au coude à coude un *modus vivendi* destiné à la sauvegarde des minorités et de leurs identités.

La Suisse est en effet une étroite association de minorités: paysannes et citadines, alpestres et de plaine, politiques et religieuses, ainsi que de majorité et de minorités ethniques. Sa neutralité a donc non seulement une fonction internationale mais nationale. La sauvegarde et la continuité des mécanismes constitutionnels, des principes politico-juridiques, des coutumes et des formes que nous avons développées pour permettre aux minorités d'être et de se sentir à leur aise, sera probablement le point déterminant quant à la décision du peuple et des cantons.

Il est facile, pour qui nous connaît peu, de sous-évaluer cet élément en considérant les trop maigres taux de participation aux votations et élections fédérales. En réalité, on ne peut pas juger inutile une soupape de sûreté par le fait qu'elle a rarement l'occasion d'être en pleine fonction. L'essentiel, c'est qu'elle existe et qu'elle puisse, au besoin, remplir sa tâche. Il est indispensable qu'on sache, à l'étranger, que le jugement de notre peuple sera essentiellement politique et réaliste, ce qui correspond aussi à la nature politique indéniable de la Communauté, qui, déjà, se manifeste clairement.

Revenons donc à notre opinion publique et à quelques impressions que notre gouvernement doit s'efforcer de dissiper continuellement. En premier lieu, il est souhaitable de ne pas perdre l'occasion de montrer et souligner que les diplomates engagés dans les pourparlers ainsi que nos conseillers fédéraux ont toujours agi de leur mieux. La bonne préparation de notre délégation au sein de l'AELE et dans ses rapports avec les partenaires communautaires a toujours été remarquée et remarquable. Si faiblesse il y a eu, elle s'enracine dans le changement d'approche des Etats de l'AELE qui se sont désormais rangés à l'idée de l'adhésion à la CE. Leur position avoisine de plus en plus celle de la Communauté. Quelle importance pour eux que d'avoir une vraie participation de l'EEE aux décisions futures! Mais justement, ces faiblesses doivent nous faire apprécier les résultats qui, grâce au travail, à la préparation et à la ténacité de notre délégation, ont pu être atteints et qu'il ne faut pas du tout minimiser.

En deuxième lieu, bien que certaines déclarations ou attitudes de quelques autorités ou personnages des Communautés nous déplaisent, nous devons essayer de mieux nous les expliquer pour montrer qu'il ne s'agit ni de manque de parole ni d'un piège. Il est vrai en effet que l'assurance de la disponibilité de la Communauté à une forme de participation des Etats de l'EEE aux décisions futures les concernant a été déterminante pour les engager dans les pourparlers. Mais les efforts de la Commission Delors se sont successivement croisés avec des forces opposées qui se sont manifestées aussi dans la Commission elle-même: la forte poussée pour réaliser jusqu'à fin 1992 le marché unique, qui fait ressentir la création de l'EEE comme une diversion et une entrave; les efforts pour obtenir l'octroi au Parlement européen de vraies compétences, surtout en matière législative, tout en renforçant les compétences exécutives et spécifiques de la Commission, efforts pour lesquels la création d'un organe de décision entre Communauté et AELE deviendrait un obstacle. Nous devons donc nous rendre compte que l'insistance de la Communauté pour concrétiser dans un bref délai un projet de contrat sur l'EEE, décevant nos attentes d'une participation adéquate, ne relève pas d'une pression irraisonnable ou d'un piège initial, mais de tensions internes effectives à la CE.

Tout en reconnaissant cette situation, nous sommes convain-

cus qu'il est nécessaire que notre gouvernement nous relate franchement l'état des pourparlers, son appréciation du projet final et des perspectives de la politique suisse d'approche à l'Europe. Puisque les pourparlers doivent se conclure sous peu par un projet d'accord et qu'un projet final manque encore, et que sur ce projet nous aurons le temps de nous prononcer – il faudra bien prendre tout le temps nécessaire – il est clair que cette évaluation pourrait en ce moment se borner à marquer les grandes lignes de notre déception et les points dignes de notre approbation. Mais il faut en même temps connaître les options prévues et les mesures en préparation, en cas de refus de l'EEE par le Conseil fédéral, par le Parlement ou par le peuple, ainsi que le calendrier prévu pour le traitement parlementaire de la question.

Nous attendons aussi que le Conseil fédéral dissipe en même temps l'impression d'une fuite en avant vers l'adhésion inévitable, car celle-ci serait en effet l'adhésion à une CE qui a réalisé d'énormes progrès vers l'Europe, mais s'achemine vers une union politique. Or, en lisant attentivement les déclarations de quelques organisations et partis de notre pays favorables à l'adhésion, les conditions posées ont une telle envergure par rapport à la possibilité presque nulle de les faire passer maintenant, qu'on peut bien dire que leur enthousiasme s'adresse à une autre Europe. Essayons de l'esquisser.

Une Europe fédéraliste formée d'Etats quasi souverains, comme les cantons le sont dans notre Confédération, ouverte aussi (dans cette forme d'affiliation – dont l'idée a été récemment lancée par M. Andriessen, vice-président de la Commission européenne) à ces Etats européens qui ne sont pas prêts à sacrifier totalement leur autonomie et leur souveraineté, avec des compétences bien définies de la Confédération européenne et des Etats, de façon que, dans leur domaine, ces derniers puissent organiser leurs structures avec la participation du peuple et des régions ou des cantons, d'après le principe de subsidiarité. Une Europe avec une Chambre du peuple, une Chambre des Etats, toutes les deux ayant, comme chez nous, pleine compétence législative, et dans lesquelles tous les Etats européens, même les affiliés, puissent trouver leur place, avec participation de ces derniers à tous les organes, avec voix consultative, avec voix effective dans les matières où ils se reconnaissent engagés par des décisions communes. Une Europe soucieuse de l'identité culturelle, des traditions historiques et démocratiques des Etats qui la composent, capable de s'abstenir des pressions hégémoniques du fort sur les petits. Une Europe solidaire à l'intérieur, à l'extérieur, un grand Etat de droit, soucieux des droits de ses minorités, de son environnement naturel, spirituel, juridique. Au fond, une Europe de l'espoir, dans la réalisation de laquelle il faut croire, mais qui exige encore beaucoup d'efforts de tous les Européens pour que, de rêve aujourd'hui, elle devienne réalité demain.

La demande à laquelle nous aimerions que le Conseil fédéral réponde en nous soumettant ses propositions, serait donc: qu'elle est sa vision du meilleur chemin pour rapprocher en temps voulu la Suisse de cette Europe de demain? La voie à suivre peut, mais ne doit pas nécessairement être celle de l'adhésion ou celle de l'EEE comme phase intermédiaire. Nous aimerions entendre dire que toutes les possibilités, sans exception, ont été ou sont en train d'être analysées. En effet, on peut très bien imaginer une adhésion à l'EEE, ou bien la conclusion d'accords bilatéraux avec la Communauté, sans pour le moment vouloir s'engager encore sur la voie de l'adhésion, tout en désirant suivre au plus près, et influencer le plus possible cette évolution vers l'Europe que nous aimons et que nous aimerions avoir, l'Europe de nos rêves, envers laquelle il faut, quelle que soit la solution adoptée, que l'on reste ouvert.

Une chose essentielle doit être dite et répétée pour que chacun se prépare à prendre toute sa part de responsabilités: les efforts d'adaptation interne que toute solution possible exigera de nous, les dérèglements, la concurrence accrue, la remise en question même de notre train de vie, mais aussi l'effort pour assurer à un petit pays comme le nôtre, à l'intérieur ou à côté de la Communauté, une petite capacité d'influencer la progression vers une Europe la plus proche possible de nos rêves, tout cela demande une cohésion interne accrue, une

plus grande unité de vues entre gouvernement, Parlement, forces politiques, peuple et cantons, une forte solidarité sociale. Tout cela demande des capacités, une force économique en pleine forme, l'élan compétitif de notre main-d'oeuvre, de notre travail, de nos entreprises, mais aussi de nos écoles, de notre technologie, de notre recherche, de nos universités. Quelle que soit la solution envisagée, Espace, adhésion, «Alleingang», (course en solitaire) ou coexistence pragmatique ouverte, elle aura d'autant plus de chances pour la Suisse et pour l'Europe de mener à des réalisations plus proches de nos rêves que nous réussirons à opérer chez nous une prise de conscience des valeurs à sauvegarder, – tolérance, respect des minorités, qualité de la vie et de l'environnement, valeurs humaines et politico-sociales, et en même temps des grands sacrifices et efforts politiques, économiques, éthiques qu'il faudra y consacrer.

L'écroulement à l'Est d'un système qui, reniant toute l'histoire moderne et ses conquêtes des libertés individuelles et de l'économie de marché, avait abouti à la plus grande oppression organisée de l'homme, risque, en éloignant de nous le danger majeur, de nous diviser et de disperser nos énergies. Il nous faut surtout savoir retrouver, dans une sorte de régénération, la confiance dans nos capacités, dans nos forces, dans les efforts d'un petit pays comme le nôtre pour un meilleur avenir de l'Europe entière. Nous aimerions, Monsieur le Conseiller fédéral, être rassurés sur cet effort que le Conseil fédéral entreprendra pour bien acheminer le futur de la Suisse en mobilisant toutes les forces du pays dans ce but.

Gadient: Herr Bundesrat, Sie kehren soeben von Luxemburg zurück, wo sich die EG- und Efta-Minister vergeblich um die Paraphierung des EWR-Vertrags bemühten. Weitere Verhandlungen auf Ministersebene sind offenbar nicht mehr vorgesehen. Die Fortsetzung der Verhandlungen soll dem Vernehmen nach auf Beamtenbene erfolgen, und die Paraphierung ist für Ende Juli oder auch später programmiert.

Der Bundesrat hat gestern in der Pressekonferenz zum Ausdruck gebracht, dass er nicht bereit ist, in der Transitfrage weitere Zugeständnisse zu machen. Er geht damit das Risiko des Scheiterns des Vertragsabschlusses ein, da die EG mindestens bis heute unmissverständlich zu verstehen gaben, dass es ohne Transitabkommen keinen EWR-Vertrag geben wird. Heute ist ein Verhandlungsstand erreicht, der die gezielte Beantwortung meiner Fragen erlaubt. Ich lege auch Wert darauf, dass der Bundesrat Gelegenheit erhält, dem Ständerat seine Auffassung zu unterbreiten, nachdem die neulichen Aeusserungen von Verhandlungsdelegierten einige Verwirrung gestiftet haben, die ja ohnehin gross genug zu werden droht. Ich meine, dass es in der Tat von wenig Umsicht und Koordination zeugt, wenn der Bundesrat noch im Mai den Minimalrahmen für die Weiterführung glaubwürdiger EWR-Verhandlungen nannte, andererseits in der Folge von Verhandlungsmandatoren verbreitet wurde, dass der Abschluss nun zu verantworten sei; dies obwohl der genannte Minimalrahmen in verschiedenen Punkten offensichtlich nicht gesichert werden konnte. Das jedoch ist mehr als eine Frage fehlender Sprachregelung. Der Zeitpunkt ist gekommen, da der Bundesrat seinen Standpunkt in der Integrationsfrage dem Parlament kundzutun hat. Es besteht keine Veranlassung, aus Verhandlungsgründen Stillschweigen zu bewahren.

Freilich bleiben einige Fragen offen wie etwa jene der Transitregelung. Es war wohl einer der folgenschwersten Fehler, dass man den EG das Neat-Angebot derart frühzeitig auf den Verhandlungstisch legte und dabei keinerlei finanzielle Beteiligung verlangte, so dass wir das 25-Milliarden-Vorhaben nun allein auszubaden haben und zu guter Letzt gleichwohl den EWR-Vertrag aufs Spiel setzen müssen, weil man es auch unterlassen hat, die Zusage damals klipp und klar von der Akzeptierung der 28-Tonnen-Limite ohne Ausnahmen abhängig zu machen. Die Peinlichkeit, den EG heute Erpressung vorzuwerfen, hätten wir uns ersparen können. Ich meine allerdings, dass wir in dieser Situation nur noch am bundesrätlichen Angebot festhalten können – das zwar an sich schon einen Stolperstein für die Volksabstimmung bilden dürfte – und auf diese Weise auch den EG gegenüber deutlich machen müssen,

dass das Parlament zu keinen weiteren Konzessionen mehr Hand bieten wird.

Ich verkenne die Schwierigkeit der Verhandlungen nicht und weiss, wie heikel die Voraussetzungen für die Schweiz nach dem Ausstieg von Oesterreich und nun auch von Schweden geworden sind, mit der EG-Initiative im eigenen Lande zudem im Rücken. Am 13. Mai ist dann das passiert, was passieren musste, indem wir in eine Aussenseiterrolle gedrängt worden sind. Es war offenbar auch das Aha-Erlebnis des Bundesrates, als die klassischen Regeln der völkerrechtlichen Negotiation für die EG offensichtlich keine Anwendung fanden und dort eben ein Nein keine Antwort war. In den zahlreichen Kontakten mit EG-Exponenten habe auch ich persönlich zu oft sowohl deren Uneinsichtigkeit als auch ein ausgesprochen schlechtes Gedächtnis für gemachte Aussagen und Zusicherungen sowie Widersprüchlichkeiten festgestellt. Auch ist die Messlatte EG-seits kontinuierlich höher gesetzt worden. Die Efta hat seinerzeit in Göteborg mit einem Katalog von 12 Ausnahmen begonnen und in der Folge praktisch alle zusammengestrichen. Die Efta ist dem Erfordernis, nur mit einer Stimme zu sprechen, nachgekommen, während auf der anderen Seite recht wenig Konzilianz zu registrieren war. Der Bundesrat hat alles andere als einen einfachen Stand. Er bedarf in dieser Stunde der Unterstützung durch das Parlament.

Mit Blick auf die neueste Entwicklung wäre es interessant zu erfahren, welches die definitiv ausgehandelten Uebergangsfristen beim freien Personenverkehr auch im qualitativen Bereich sind. Der Tagespresse hat man zwar einige Angaben entnommen. Sicher aber wäre es angezeigt, dass dem Parlament hier Klarheit über die erzielten Verhandlungsergebnisse verschafft wird; nämlich ob es gelungen ist, das Landwirtschaftsdossier grundsätzlich weiterhin einer bilateralen Regelung ausserhalb des EWR zuzuführen und welche konkreten Zugeständnisse man in diesem Sektor machen musste, insbesondere welche Produkte sie betreffen; welche Forderungen sodann über den sogenannten Kohäsionsfonds auf unser Land zukommen; ob schliesslich in Würdigung des Gesamtergebnisses – das ist dann auch in der Interpellation die Frage – aus der Sicht des Bundesrates ein nach seinen Vorstellungen ausgewogener EWR-Vertrag vorliegt, oder wo Verbesserungen noch zwingend erreicht werden müssen, um zu diesem Resultat zu gelangen.

Wenn ich sodann frage, ob der Bundesrat die Auffassung teile, dass ein EWR mehr als eine blosser Uebergangslösung ermöglichen und somit als eigenständige Integrationsalternative verfügbar sein muss, bringe ich meine grosse Sorge zum Ausdruck, dass man die Bedeutung dieses Anliegens allzu leicht verkennen könnte. Der EWR muss in der Volksabstimmung nach bestem Wissen und Gewissen auch als langfristiges Konzept vertretbar sein. Ich warne vor der Auffassung, man könne der Stimmbürgerschaft mit Aussicht auf Erfolg beliebt machen, einen unbefriedigenden EWR-Vertrag zu akzeptieren, weil er ohnehin nur eine Vorstufe zum EG-Beitritt darstelle. Dies sage ich Ihnen in Auswertung zahlreicher Gespräche mit Landsleuten. Ich hatte allein im laufenden Jahr ein Dutzend Europa-Veranstaltungen in meinem Kanton und ausserhalb desselben zu bestreiten, und ich spreche aufgrund dieser sehr vielseitigen Konfrontation mit allen Schichten und Berufen der Bevölkerung. Ich bin Herrn Masoni, dem Präsidenten der aussenpolitischen Kommission dankbar, dass er sich sinngemäss zu dieser Frage geäussert hat.

Ein nächster Punkt: Auch wenn ein ausgeglichener EWR-Vertrag doch noch Tatsache werden sollte, wird dessen Annahme ein ungewöhnliches Mass an systematischer Informations- und Ueberzeugungsarbeit voraussetzen. Deshalb stelle ich abschliessend die Frage nach dem Stand des nationalen Informationskonzeptes in der Integrationsfrage, das ich vor einhalb Jahren in diesem Saale verlangt habe. Wir haben nun gestern erstmals einige Blätter mit detaillierten Angaben erhalten. Aber ich wage zu behaupten, dass sogar nur wenige Parlamentarier wirklich Bescheid wissen über Inhalt und Umfang jener Gesetzesbestimmungen und Erlasse, die einer Anpassung bedürfen. Es sollen deren 58 sein. Die Ankündigung, die wir soeben erhielten, dass in den Bereichen, wo keine nationale Gestaltungsfreiheit mehr verbleibe, ein Referendum nicht zugestimmt werden könne, wird dem Volke kaum zu begrün-

den sein, solange es nicht genau über den Gegenstand des zu leistenden Verzichts im Bilde ist. Ich bitte in diesem Sinne um Beantwortung meiner Frage.

M. Delamuraz, conseiller fédéral: Je répondrai à ces interventions d'un seul tenant. Il y aura vraisemblablement cet après-midi au Conseil national discussion sur d'autres interventions parlementaires touchant le même domaine. M. Felber y représentera le point de vue du Conseil fédéral.

Il y a deux jours, à Luxembourg, les dix-neuf ministres de la Communauté et de l'AELE ont passé en revue l'état de la substance du futur accord sur l'Espace économique européen, alors qu'il y a un mois ces mêmes dix-neuf ministres avaient réglé à Bruxelles les questions institutionnelles encore ouvertes dans le traité d'Espace économique européen. Avec ces deux contributions successives, avec les appréciations qui ont été portées par les ministres et les déclarations qui ont été faites du côté communautaire comme du côté «aélien», et quand bien même il reste un certain nombre de points, importants, à régler, nous voyons se dessiner aujourd'hui la configuration finale du futur traité sur l'Espace économique européen.

Sur le plan des institutions, tout d'abord, le traité ne sera pas la plate-forme optimale de coopération avec la Communauté telle que nous l'espérons au départ. Jugée pour elle-même, au plan juridique, la partie institutionnelle qui s'esquisse ne respecte pas dans tous ses éléments l'égalité des parties. La Communauté se trouvera en position dominante, dans cet accord, en tout cas pour un certain nombre de domaines, alors que la Suisse sera liée au pilier de l'AELE. En revanche, sur le plan de la substance de cet accord, nous pouvons dire que l'Espace économique européen correspondra largement à notre attente. Il nous donne un degré d'intégration très élevé au Marché unique de 1993, par la réalisation presque complète des quatre libertés – personnes, marchandises, services et capitaux – par une participation étendue aux politiques d'accompagnement – recherche, éducation, PME, protection de l'environnement, protection des consommateurs, etc. Le fait que nous reprenions un large acquis communautaire devrait nous permettre ainsi de participer au grand Marché de 1993 dans des conditions proches de celles d'un Etat membre de la Communauté. Au total, en considération de l'institutionnel et du substantiel de ce traité, la négociation, au chapitre de l'institutionnel, a signifié une érosion de positions que nous avions d'ailleurs fixées très haut – nous étions de loin le pays de l'AELE le plus exigeant, et nous avons des raisons de l'être; pour le substantiel en revanche, on constate une large convergence des points de vue de départ de la Communauté et de l'AELE, en particulier de la Suisse.

Je corrige ainsi, du moins partiellement, l'image souvent unilatérale qui apparaît des négociations qui se sont poursuivies pendant une année et demie et qui avaient été précédées de discussions exploratoires, image selon laquelle tout n'aurait été, dans ces discussions préparatoires puis dans la négociation, qu'une suite d'érosions de nos positions, la Communauté ayant joué gagnant dans tous les domaines, de sorte que de concessions en concessions successives nous nous trouvons presque les dindons de la farce, victimes innocentes mais un peu naïves du «moloche» de Bruxelles que l'on décrit consciencieusement comme étant l'achèvement de la technocratie en des temps précisément où la démocratie se réveille en Europe, particulièrement en Europe centrale et orientale.

Les Dix Commandements de Dieu s'énoncent en 68 mots, dit l'humoriste, la Déclaration d'indépendance américaine tient en un feuillet! Mais pour formuler l'ordonnance de la Communauté sur les importations de caramels, il n'a pas fallu moins de 25 911 mots! Je laisse à l'humoriste la responsabilité de cette affirmation, mais c'est une description un peu trop comode, trop simpliste surtout, que de voir les choses ainsi, dans ce rouleau compresseur qui déferle inexorablement sur l'Europe et qui veut absorber encore avec appétit, en dehors de la limite des Douze, d'autres Etats innocents, et que de traduire l'état de la négociation de cette manière manichéenne entre ceux qui détiennent la puissance exclusive et ceux qui sont à sa solde, c'est-à-dire la Communauté et l'AELE respectivement.

Non, parce que, au-delà de ce qui a été atteint dans cette négociation avant la réunion de Luxembourg, mardi et hier, au-delà de tout l'acquis maintenant quasiment sous toit, nous avons encore pu obtenir dans la négociation de Luxembourg les éléments suivants.

Tout d'abord, s'agissant des opérations immobilières, nous pouvons considérer qu'une période transitoire probablement de cinq ans nous a été accordée pour, non pas supprimer la lex Friedrich, point très sensible de notre législation, mais pour remplacer cette loi par des mesures non discriminatoires dans le domaine de l'aménagement du territoire et du droit foncier. Elles doivent conserver le même objectif que la lex Friedrich, c'est-à-dire contenir les tensions sur le marché de l'immobilier. Cela est toujours d'actualité et sera encore opportun dans cinq ans, période nécessaire pour remplacer la lex Friedrich par d'autres dispositions permettant d'atteindre le même objectif, mais sans que, pour autant, il y ait un effet discriminatoire à l'égard des autres membres de l'Espace économique européen, c'est-à-dire les Douze et les six autres pays de l'AELE.

A Luxembourg, s'agissant de la libre circulation des personnes, une période transitoire générale de cinq ans a été obtenue, avec clause d'examen à la fin de la troisième année pour faire le point et décider le cas échéant, consensuellement entre Communauté et AELE, d'une modification et d'un raccourcissement de cette période. Il reste, dans le domaine de la libre circulation des personnes et avec le délai transitoire suffisant et correct dont nous pourrions disposer, à clarifier certains problèmes concernant le statut de saisonniers et certains autres relatifs aux frontaliers.

Quant à l'agriculture, je confirme – si tant est que le besoin s'en fasse sentir pour la clarté de l'information – que la Communauté n'a jamais prétendu imposer la reprise de l'acquis communautaire agricole aux partenaires de l'Espace économique européen. Mais il est juste d'affirmer que si, au début de la négociation, l'agriculture était à peine mentionnée, il y a eu au cours des pourparlers des approches et, au total, la situation que je puis vous décrire concernant l'agriculture est aujourd'hui la suivante: des réductions tarifaires unilatérales sur un certain nombre de produits en provenance des pays du sud de l'Europe et de l'Irlande sont en cours de négociation; elles ne mettent pas en péril notre agriculture. Quelques concessions bilatérales sur un nombre limité de produits seront également faites, mais la négociation multilatérale est réduite à peu de chose: une harmonisation des prescriptions vétérinaires et phytosanitaires à l'intérieur de l'Espace économique européen. Il existe une clause évolutive, c'est-à-dire une disposition par laquelle les pays de l'AELE et de la Communauté s'engagent à négocier, à partir de 1993, si on le juge utile, des libéralisations progressives dans le domaine agricole, compatibles avec les règles du GATT qui existeront à l'époque et qui devront nous conduire à des négociations bilatérales.

J'insiste sur le fait des négociations bilatérales, tant la situation des pays de l'AELE est différente de l'un à l'autre, particulièrement dans le domaine agricole.

Toujours parmi les résultats de la réunion ministérielle de Luxembourg, le joyeux mais immense problème du poisson et celui de l'accès aux lieux de pêche, qui intéresse prioritairement l'Islande et la Norvège mais nous aussi, indirectement, par les produits industriels dérivés du poisson, et qui constituait un facteur d'empêchement de la négociation, n'a pas encore été résolu. Il était même la circonstance la plus importante et la plus tenace du blocage de la négociation. Je pense que nous allons au-devant d'une solution, mais celle-ci n'est pas encore clairement définie.

Enfin, s'agissant du domaine sensible de la protection de l'environnement, je peux affirmer que nous avons obtenu presque partout la solution que nous recherchions et que nous pourrions inscrire, soit dans le corps du traité, soit dans son préambule, la clause selon laquelle là où le standard des pays de l'AELE, de la Suisse en particulier, est plus élevé que celui des pays de la Communauté, dans les domaines de la protection de l'environnement, de la santé publique, de la sécurité, nous devons pouvoir continuer, comme les pays membres de la Communauté, de développer ultérieurement nos législations, en d'autres termes, de ne pas avoir à sacrifier des standards,

que nous avons voulus et qui sont exigeants dans ces domaines, sur l'autel d'une EEE qui nous nivellerait vers le bas, vers ceux de ses partenaires qui sont au niveau le plus bas.

Parmi les questions restant à régler, la première est le fonds de cohésion. Il s'agit d'une contribution au rééquilibrage des situations économiques du nord et du sud de l'ensemble de l'Europe, étant entendu que la situation des pays du sud souffre de retards économiques, à laquelle il faut tenter de contribuer, du moins dans les parties de ces pays les plus touchées, cela afin de mieux nuancer mon propos. Il s'agirait d'entrer en matière pour aider les pays du Sud européen, conformément à ce qu'ont fait les pays de l'AELE en faveur du Portugal. Sur ce point, qu'il s'agisse de prêts ou de dons, nous avons clairement défini, d'entente avec les autres pays de l'AELE, que nous ne pourrions nous prononcer quant aux montants du fonds de cohésion que si nous obtenions aussi gain de cause dans d'autres domaines, aussi sensibles pour nous que le sont le poisson et la pêche pour nos collègues islandais.

Il reste également à négocier une simplification des règles d'origine et le perfectionnement passif des textiles. Dans le domaine de l'institutionnel, qui n'est pas définitivement acquis, il reste à examiner tout ce qui se passe dans le cadre d'un Espace économique européen conclu pour le 1^{er} janvier 1993 et dont nous serions partie si, dans la construction ultérieure de cet Espace, l'un des pays – la Suisse par exemple – n'est pas d'accord avec l'établissement d'une nouvelle règle. Les conséquences du droit de veto que peut exercer chaque membre de l'AELE face à une telle situation doivent encore être étudiées. Les conditions de la suspension ou de l'abandon de cette nouvelle règle de l'Espace économique européen font l'objet de la négociation qui se poursuit.

Il en est de même, toujours dans le domaine de l'institution, de la participation des pays de l'AELE à certains types de comités destinés à gérer et à développer ultérieurement les règles de l'Espace économique européen. Cela porte le nom barbare de «comitologie». On a obtenu un certain nombre de choses dans ce domaine mais, dans d'autres, notre négociation doit encore être développée.

Enfin, le cas du transit alpin, dont nous reparlerons, fait l'objet de mes propos parce qu'il n'appartient pas à la négociation multilatérale de l'Espace économique européen, mais à une négociation bilatérale de la Communauté avec l'Autriche et la Suisse.

Mais, à Luxembourg, les choses ont été clairement définies. La Communauté pose une condition à la signature du traité sur l'Espace économique européen: qu'elle puisse disposer au préalable d'un accord Transit avec l'Autriche et avec la Suisse. A défaut d'un tel accord, ou bien le traité sur l'Espace économique européen serait privé d'un chapitre transports – ce qui ne serait pas admissible pour la Suisse, car cela mettrait en péril les intérêts de ses compagnies aériennes notamment et entraînerait une discrimination par rapport à d'autres compagnies d'autres pays de la Communauté ou des pays scandinaves – ou alors, et c'est un peu la thèse à la mode, depuis Luxembourg, s'il n'y avait pas de traité satisfaisant sur le transit, c'est tout le traité sur l'Espace économique européen qui ne pourrait pas être signé. C'est dire qu'en marge de la négociation EEE à proprement parler, une négociation parallèle est entamée et doit se poursuivre. Elle exigera sans doute des forces et du temps, notamment pour nos collègues autrichiens qui ne se sentent pas prêts à formuler une offre définitive avant le milieu de l'automne. Cela signifie qu'au mieux, au rythme de la négociation Transit, on pourrait difficilement s'attendre, du côté communautaire, à la signature d'un traité sur l'Espace économique européen précisément avant le milieu de l'automne.

Après avoir parlé de l'acquis ou du «non-acquis» de Luxembourg, je ferai maintenant le point de la situation actuelle, telle qu'elle apparaît dans le projet d'accord non encore entièrement écrit mais connu.

Le traité est incontestablement une réalisation de grande envergure du point de vue de son contenu matériel, apte à rendre eurocompatibles une grande partie de nos conditions-cadres internes – celles qui ne le sont pas déjà – et par réciprocité, à nous ouvrir tout grand et quasiment sans limites dans les do-

maines réciproques où nous agissons le grand Marché de 1993.

En ce qui concerne nos spécificités, car nous en avons aussi dans la substance et pas seulement dans les institutions, le traité devrait en tenir compte de la manière suivante. Tout d'abord, seul l'acquis communautaire reconnu pertinent est repris dans le traité, ce qui exclut en particulier une partie essentielle de la politique agricole commune ainsi que l'harmonisation des fiscalités indirectes – après le 2 juin, cela revêt une certaine importance. Ensuite, ce traité tiendra également compte de nos spécificités dans un deuxième domaine, à savoir les périodes transitoires. Ce que nous avons obtenu hier était le parachèvement d'une négociation extrêmement dure où, à un certain moment, la Communauté avait posé le principe qu'il n'y aurait pas d'exceptions transitoires. Si ce principe avait été maintenu, c'était l'impossibilité totale pour nous d'envisager un tel traité. En outre, dans les domaines sensibles – politique à l'égard des étrangers, achat d'immeubles par des personnes à l'étranger – nous allons vers des solutions acceptables et compatibles avec nos propres exigences. Enfin, nous pourrions recourir unilatéralement à une clause de sauvegarde générale si de graves difficultés économiques, sociales, démographiques, ou encore écologiques, de nature sectorielle ou régionale, venaient à se produire empêchant l'accomplissement de l'élargissement du marché comme pourraient le souhaiter nos partenaires.

En revanche, et j'aborde ici le profil institutionnel, cet accord n'est pas celui que nous espérions à l'origine. Il faut dire que beaucoup de choses ont changé depuis que fut lancée l'idée, en janvier 1989, de cet Espace économique européen. Tout d'abord, la Communauté, engagée depuis décembre 1990 dans une phase de restructuration intérieure plus difficile qu'on ne l'imaginait, est devenue plus intransigente sur le maintien de son autonomie. Ensuite, l'intention proclamée de la Suède, après l'Autriche, de poser sa candidature à l'adhésion a modifié inexorablement la perception de l'Espace économique européen en tant que solution *sui generis* de l'intégration européenne et a fait implicitement de ce traité un traité à durée plutôt limitée et, pour certains membres de l'AELE, destiné à faciliter la transition vers une participation pleine et entière à la Communauté.

Enfin, la perspective d'un rapprochement solidaire de la Communauté avec les autres pays de l'Europe de l'ouest, des pays de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est, est la troisième condition qui modifie sensiblement le climat dans lequel nous avons négocié; voilà pourquoi nos objectifs de négociations institutionnelles ambitieux au départ, sont apparus comme hors de portée pour certains d'entre eux. Cela ne veut pas dire que nous n'aurons pas de droits. Le droit de consultation et d'information durant la phase de d'élaboration des nouvelles règles de l'Espace économique européen est reconnu. Le droit d'évocation individuel à tous les niveaux et à tout moment de la décision est reconnu. Les garanties juridiques, liées à l'existence d'une cour de justice de l'Espace économique européen indépendante, sont données.

Vous vous rappelez que, peu avant le départ à Bruxelles, le 14 mai, nous avions eu ici même, puis en commission du Conseil des Etats, une discussion et je déclarais: «une des »Bottom lines« du Conseil fédéral sera d'obtenir notre cour de justice». Nous ne l'avions pas obtenue encore à l'époque, elle l'est maintenant, sous réserve du texte définitif, mais il y a tout lieu de croire qu'elle est acquise. Le droit de faire valoir nos intérêts politiques dans un Conseil des ministres à 19 est reconnu. Le droit de nous opposer à une décision sur l'Espace économique européen au moment de son adoption et d'exiger l'ouverture d'une nouvelle négociation en vue de trouver une solution mutuellement acceptable est reconnu. Je viens d'évoquer le fait qu'il y a encore quelques progrès à obtenir dans ce domaine.

Même si nous n'avons pas obtenu la codécision, – elle n'appartient qu'aux Etats membres à part entière de la Communauté – nous avons obtenu un certain nombre de dispositions qui fait que nous ne sommes pas désarmés, encore que nous ne devons pas nous illusionner, – je veux être très honnête et arrêter de transformer une régression en un éclatant progrès –

nous devons bien mesurer la relativité de ces instruments. J'aurai l'occasion d'y revenir dans le jugement général à porter sur ce traité au sujet de l'Espace économique européen.

Perspectives pour notre politique d'intégration. Je fais trois remarques préalables, qui toutes sont des remarques d'actualité, que nous n'aurions pas pu faire avec le même degré de certitude, il y a encore un mois ou même quinze jours avant Luxembourg. Premièrement, j'ai la conviction profonde que la négociation sur l'Espace économique européen aboutira, et que la quasi totalité des pays de l'AELE – c'est la deuxième condition nouvelle – si le problème de la pêche est réglé, pourra reconnaître ce traité comme valable, le parapher et le signer, même si – je le répète – le trafic de transit n'était pas réglé. Troisième élément nouveau, le trafic de transit. La Communauté a pris sur elle de jouer le «Schwarzer Peter» et de refuser de signer un traité, même bien réussi, au cas où cet accord bilatéral de transit ne serait pas trouvé.

En cas de non-signature par la Confédération helvétique, nous serions donc isolés face à dix-huit pays qui appliqueront entre eux, dès le 1er janvier 1993, les règles du marché unique, avec tout ce qu'il comporte. Cette vue quasi certaine de la réalité place le Conseil fédéral dans une situation différente de celle dans laquelle il se trouvait il y a quelques semaines encore. Le Conseil fédéral ne pourra tenter d'apprécier le détail que sur un texte complet et un ensemble de documents clairs et reconnus. Avant cela, le Conseil fédéral ne pourra déclarer «oui, nous signons». «Der Teufel liegt im Detail» et il y a de gros détails à régler et à consigner surtout. Comme le Conseil fédéral n'a pas encore vu de texte, n'attendez pas qu'il se prononce, ce serait tout à fait illusoire. La règle diplomatique – que l'on viendrait à oublier dans la négociation la plus importante que nous ayons à conduire au plan international – exige que le document soit soumis à un examen final. Si le Conseil fédéral signe finalement, ce sera le projet d'un autre Espace économique européen que celui qui avait été conçu à l'origine, du moins quant à l'institution.

Mais, si le Conseil fédéral estime que parce que ce traité sur l'Espace économique européen ne correspond pas, dans sa partie institutionnelle, à ce qu'il souhaitait, il ne peut pas le signer ni le proposer ensuite au Parlement puis au peuple, il devra alors faire une appréciation de la situation qui ne porte pas seulement sur une vue comptable d'un tableau dans lequel il aurait, dans la première colonne, consigné les exigences initiales, dans la deuxième mentionné ce à quoi on est parvenu dans la négociation et, constatant des déficits et des différences, il devra en tirer inéluctablement la conséquence: il ne faut pas signer. Nous avons dépassé ce stade de l'analyse et de la réflexion. Ce qui doit être mis en troisième colonne du tableau, c'est cette certitude nouvelle que nous ne participerions pas au Marché unique de 1993 et que nous serions les seuls, très vraisemblablement, à rester en marge de ce mouvement. C'est cette appréciation que le Conseil fédéral devra faire dans toutes ses dimensions, étant entendu que la subtilité de l'analyse tient au fait que l'on est en présence de valeurs qui ne sont pas quantifiables et comparables avec les mêmes unités de mesure.

Si le Conseil fédéral se décidait à ne pas signer, quelles seraient les possibilités pour la Confédération? Maintenant plus qu'auparavant, l'«Alleingang» comporterait vraiment la certitude pour nous d'être réellement seuls dans notre position, institutionnellement, politiquement, pratiquement, économiquement et socialement, dans l'Europe de l'Ouest. Ceux qui nous disent, avec beaucoup d'enthousiasme, que cela ne nous empêcherait pas d'avoir la force de nous adapter aux conditions de la Communauté, par nos propres vertus et de manière autonome, ceux-là pêchent par candeur. Je reste convaincu que sans l'excitation et l'enthousiasme qui nous conduisent à vouloir un traité international, sans cette motivation dans le temps, jamais nous n'aurons dans ce pays suffisamment de force pour transformer à brève échéance tout le droit intérieur encore à modifier afin de le rendre compatible avec le droit européen. Ne nous illusionnons pas sur nos propres forces. Quand bien même nous y parviendrions, il est clair que cela ne nous servirait encore qu'à nous-mêmes, car, n'étant pas membre de l'Espace économique européen, nous

perdrions de toute façon le bénéfice de la réciprocité. Par conséquent, dans la situation de solitude où nous nous trouvons, je considère cette démarche comme étant encore plus problématique qu'il y a quelques mois. Alors, me dira-t-on, si nous ne sommes pas membre de l'Espace économique européen, il y a peut-être possibilité de réussir notre coup par des négociations bilatérales avec la Communauté. Ne nous illusionnons pas non plus sur cette possibilité. Comment pouvez-vous imaginer que la Communauté puisse s'ouvrir à des propositions helvétiques unilatérales alors que la Suisse aurait renoncé à participer à l'événement de l'Espace économique européen? Je ne dis pas que cette participation est une obligation, je me livre avec vous à une analyse de ce qu'il nous en coûterait de ne pas le faire. Nous ne devons pas nous illusionner sur les vertus d'une politique de rapprochement bilatéral de la Suisse avec la Communauté. C'est peut-être un risque à prendre, je m'empresse de le dire, mais ce risque existe, nous devons en être conscients.

Quoi qu'il en soit, si nous ne signons pas, ou si nous décidons de tenter une approche bilatérale avec la Communauté en n'ayant pas signé, le risque de satellisation de fait que d'aucuns redoutent avec l'Espace économique européen existera, ce qui ne réduit peut-être pas à zéro, mais diminue sensiblement la portée de l'argument selon lequel l'Espace économique européen est insupportable parce qu'il comporterait une partie institutionnalisée de satellisation d'un pays souverain comme le nôtre.

Soyons bien conscients que la non-signature et la démarche «en solitaire» comporte cette espèce de satellisation de fait, peut-être formellement moins douloureuse à contempler, mais qui existe tout de même. Qu'il y ait d'ailleurs adhésion à un traité sur l'Espace économique européen ou non, nous avons devant nous l'optique de l'adhésion à la Communauté. C'est dans un sens réaliste et dans le sens d'une contribution à la construction de l'Europe, que le Conseil fédéral l'a déclaré et l'a décidé le 10 mai, lorsqu'il a dit: «au cas où le traité EEE devrait échouer – j'ajoute même s'il réussissait – le Conseil fédéral entend poursuivre sa politique de participation active à la construction européenne; la perspective de l'adhésion a nettement gagné en signification, mais il ne s'agit pas de s'y précipiter; elle devient l'option à étudier en priorité.»

Ces considérations étant faites, les pays de l'AELE et de la Communauté se sont donné pour objectif de terminer la négociation avant l'été. Mais vous voyez bien, d'après ce que je vous ai dit, que le paraphe, à Salzbourg, d'un traité, mardi prochain déjà, est devenu totalement impossible, cela a été reconnu à Luxembourg. Les questions qui n'ont pas pu être réglées à Luxembourg vont faire l'objet d'une négociation au niveau des négociateurs et en particulier des chefs négociateurs, qui peuvent dire adieu à leurs vacances en juin et juillet – si tant est qu'ils aient décidé d'en prendre! Le paraphe du traité, non plus à Salzbourg pour la semaine prochaine mais à fin juillet, est une possibilité. Le fait que les autres pays de l'AELE soient satisfaits avec l'essentiel des résultats actuellement sur la table, de leur point de vue évidemment, rendrait possible, du point de vue communautaire aussi, un tel délai. La signature interviendra plus tard, après que le Parlement européen et la Cour de justice européenne auront été consultés. Pour nous – je réponds à la question du calendrier que M. le président de la Commission des affaires étrangères et M. Gadiant ont posée – cela signifierait, dans le meilleur des cas, et sous réserve de la condition supplémentaire, que la Communauté a ajoutée, d'une réussite des traités de transit, que notre message relatif à l'approbation du traité pourrait être présenté aux Chambres, au vu de ce que nous connaissons, à la fin de l'année, peut-être même au début de l'année prochaine. Selon la date à laquelle aurait lieu la signature, la votation populaire devrait intervenir – au plus tard, bien sûr – à fin 1992. Vous voyez qu'un tel programme est un programme extrêmement ambitieux, j'allais dire quasiment impossible à tenir, si nous n'y mettons pas, Parlement et Conseil fédéral, l'essentiel de notre force, afin de pouvoir activer le processus et, dans le cadre notamment des propositions qui seront faites par la Commission Zimmerli, afin de pouvoir trouver les formules qui permettent, au niveau parlementaire, de digérer l'ac-

quis communautaire retenu par l'Espace économique européen. Cela signifiera, non seulement pour le Parlement, mais aussi pour les cantons, une adaptation dans des délais très brefs au droit de l'Espace économique européen. Nous sommes en liaison coordonnée avec les cantons, avec le groupe de contact, pour que, là encore, nous puissions relever le défi formidable de temps qui sont extrêmement courts. Cela signifie surtout que M. Gadiant a mille fois raisons lorsqu'il parle de la nécessité d'une politique d'information.

Nous avons créé, Monsieur Gadiant, il y a un an, une section information du bureau de l'intégration qui dépend des Départements des affaires étrangères et de l'économie publique. Ce service s'est attaché, dans un premier temps, à définir cette conception de l'information européenne. Les publics que nous avons touchés sont, naturellement, le Parlement, les cantons avec leur eurodélégués, l'administration fédérale, les partis politiques, les milieux socio-professionnels, les médias, le grand public. Dans cette perspective, il s'agit tout autant de coordonner l'information que de la transmettre directement, dans la mesure où un très grand nombre de sources d'information sur l'Europe sont déjà à disposition. La présentation de nombreux exposés et conférences, l'organisation de séminaires et la distribution systématique de documentation sont et seront encore plus les principaux moyens d'information utilisés.

De nouveaux moyens sont actuellement en préparation: une brochure grand public, en langues allemande, française, italienne et romanche, publication prévue pour le début de l'été; une cassette vidéo; un stand d'information mobile. Il n'en demeure pas moins que cela reste insuffisant et qu'au cas où le Conseil fédéral se lancerait et dans la signature et dans la procédure d'adoption du traité sur l'Espace économique européen, ces moyens devraient être doublés ou triplés afin de permettre de recourir à des professionnels des mass media, à défaut de quoi un message déjà difficile, rendu confus par les aléas de la négociation, ne sera pas perçu par nos concitoyens. La non-perception d'un tel message conduirait à des réactions catastrophiquement négatives au sein de la population, surtout compte tenu du temps très limité restant à notre disposition.

Je conclus qu'au total, si l'on se place du point de vue de Sirius, si l'on va au-delà des péripéties et des tribulations de la discussion de l'Espace économique européen qui, si important soit-il, demeure seulement un moyen d'approcher la Suisse dans sa politique d'intégration et de lui éviter le sort funeste de la solitude dans l'Europe, la grande question qui se pose à notre pays est cette dualité entre la souveraineté d'un Etat, plus souverain encore que les autres. En effet, sa construction de sept siècles est originale, toute concentrée sur la pétition de notre existence par notre volonté de souveraineté et d'indépendance, avec son cortège de spécificités dont la première est certainement la démocratie directe qui correspond certainement à notre tempérament.

Comment concilier ces caractéristiques fondamentales et séculaires avec notre appartenance à une Europe qui n'est plus celle des cloisonnements, des nationalismes ou même des nationalités, mais bien une Europe de plus en plus continentalement exprimée? Comment concilier cette souveraineté d'un Etat avec l'esprit de l'Europe, avec l'Europe culturelle, politique, sociale et économique, et surtout avec l'Europe des institutions? Sans doute, notre appartenance à des institutions telles que le Conseil de l'Europe, la CSCE ou l'AELE ne pose pas de problèmes touchant la substance profonde de notre souveraineté. En revanche, il est clair qu'un futur Espace économique européen apporte déjà quelques retouches, même momentanées, car nous constatons que l'EEE ne sera pas une institution valant pour la pérennité, et surtout pour une appartenance à la Communauté. Là se situent réellement, dans l'état actuel du développement de nos questions et réflexions, les problèmes de compatibilité entre notre volonté de souveraineté nationale et notre appartenance à telle ou telle de ces institutions européennes, parce que, sur ce point, nous pourrions juger que notre appartenance à l'Espace économique européen ne crée pas de longues et dangereuses oppositions. Notre participation à l'EEE pourrait être envisagée, mais

étant donné que nous ne sommes pas prêts à adhérer à la Communauté, il faut accélérer l'étude de notre position et notre mouvement, lui donner des impulsions nouvelles, si nous voulons, à la longue, éviter de n'avoir plus le choix et d'être parmi les passagers du dernier train européen à avoir voulu ménager un quant-à-soi louable, mais qui ne serait plus possible économiquement, humainement et culturellement.

La grande question qui se pose à notre pays, c'est la grande perspective que nous devons ouvrir et à laquelle le Conseil fédéral vous invitera prochainement.

Masoni, Berichterstatter: Ich erkläre mich namens der Kommission befriedigt von den Erklärungen des Bundesrates.

Gadient: Ich danke dem Bundesrat für seine aufschlussreiche Stellungnahme und seine Anstrengungen in den Verhandlungen. Dass ich mich in dieser Materie unter den gegebenen Voraussetzungen nur teilweise befriedigt erklären kann, liegt wohl zum Teil in der Natur der Sache. Vorweg möchte ich Ihnen aber auch für die Stellungnahme zum Informationsproblem danken.

Sie haben selber auf die institutionellen Schwächen hingewiesen. In der Tat ist das Resultat im institutionellen Bereich mager ausgefallen, das individuelle Opting out, das lange Zeit massgebliches Kriterium blieb, ist gefallen. Die Mitentscheidung findet nicht mehr auf der Basis gleichwertiger Partnerschaft statt, die Schutzklauseln sind nicht mehr konkret gefasst; sie haben einer allgemeinen Formulierung Platz gemacht. Ich erachte das Resultat im Bereich der institutionellen Einrichtungen gleichwohl als gerade noch akzeptabel, aber wir haben in den Verhandlungen stets betont, dass ein Abstrich im substantiellen Teil eine entsprechend starke Position bei den Institutionen zur Konsequenz haben muss. Nun umgekehrt: Wenn der institutionelle Teil die erwähnte Schwächung erfahren hat, dann muss auf der anderen Seite im substantiellen Teil entsprechend umsichtig vorgegangen werden. So sollte zum Beispiel bei der Landwirtschaft die aktuelle Position unter allen Umständen gewahrt werden können. Ein vermehrter Einbezug des Agrarsektors in die EWR-Sphäre darf nicht stattfinden, denn wir werden schon mit der Evolutivklausel, die bedeutet, dass wir ab 1993 zu einer progressiven Liberalisierung bereit sein müssen, noch genügend Probleme haben.

Beim Kohäsionsfonds meine ich sodann, dass dessen Ausrichtung, wenn irgend möglich, nicht einseitig Nord-Süd orientiert bleiben sollte, dass wir die nordischen Staaten im Bestreben zu unterstützen hätten, dass man auch zugunsten der mitteleuropäischen Oststaaten tätig werden kann.

Ich habe schliesslich Bedenken, wenn Sie nicht deutlicher bestätigen, dass der EWR nicht bloss als eine Uebergangslösung zur Debatte steht, sondern dass es sich dabei um eine eigenständige Integrationsalternative handeln muss. Ich bitte den Bundesrat in aller Form, dies noch einmal zu überdenken, vor allem mit Blick auf die spätere Auseinandersetzung. Ich sage es noch einmal: Das ist ein äusserst zentraler Punkt, den es zu berücksichtigen gilt. Es gibt bekanntlich noch andere Risiken der Vorlage, aber dieser Punkt ist vorrangig.

In der Transitfrage, Herr Bundesrat, stimme ich überein, dass kein Raum mehr für weitere Zugeständnisse besteht. Abschliessend ist positiv zu vermerken, dass es dem Bundesrat gelungen ist, das Verkehrsdossier als Teil in den EWR-Vertrag zu integrieren. Daran ist festzuhalten.

Ein letzter Hinweis: Man hat etwa die Auffassung gehört, dass die Paraphierung zwangsläufig auch die Unterzeichnung des EWR-Vertrags zur Folge haben müsse. Es ist jedoch so, wie Sie heute gesagt haben, dass nach der Paraphierung eine Zwischenphase entstehen wird, die uns noch einmal die solide Ueberprüfung der sich ergebenden Voraussetzungen ermöglichen wird. Diese Chance müssen wir unter allen Umständen ohne Voilzugszwang nutzen können.

Präsident: Sie haben den Bericht der von den Büros beider Räte eingesetzten parlamentarischen Arbeitsgruppe zur Umsetzung des EWR-Rechtes ausgeteilt erhalten. Die Büros beider Räte haben beschlossen, diesen Bericht an die Räte und an die Presse zu verteilen, und haben gleichzeitig beschlossen, den Präsidenten der Arbeitsgruppe im Ständerat und im Nationalrat die Möglichkeit zu einer Erklärung zu geben, ohne dass der Bericht heute diskutiert werden sollte. Die Behandlung ist in der Herbstsession vorgesehen.

Ich möchte der Arbeitsgruppe im Namen des Büros danken. Ich glaube, das Milizparlament hat dank arbeitsfreudiger Mitglieder und tüchtiger Präsidenten von Arbeitsgruppen und Kommission gezeigt, wie rasch, mit welcher professionellen Gründlichkeit und wie eingehend eine solche schwierige Materie durch Milizparlamentarier erarbeitet werden kann. Für ihren Bericht verdienen unsere Kollegen Zimmerli und Leuba, die Präsidenten der Arbeitsgruppen, beide unseren besonderen Dank. Sie haben eine ganz aussergewöhnliche Arbeitsleistung erbracht.

Zimmerli, Berichterstatter: Im Vordergrund der Arbeiten unserer Gruppe stand nach dem Auftrag, der ihr erteilt wurde, das Studium der theoretisch möglichen Modelle für die gesetzgeberische Umsetzung eines allfälligen EWR-Rechts ins schweizerische Landesrecht. Der Hauptzweck dieser Vorarbeiten zum Gesetzgebungsverfahren im Zusammenhang mit einem allfälligen Abschluss eines EWR-Vertrags oder mit einem allfälligen EG-Beitritt – diesen dürfen wir auch nicht vergessen – sollte darin bestehen, den Bundesrat möglichst rasch wissen zu lassen, welcher Art des Umsetzungsverfahrens die eidgenössischen Räte aus staatsrechtlicher und auch aus staatspolitischer Sicht den Vorzug geben möchten. Damit soll vermieden werden, dass der Bundesrat viel Arbeit in Konzepte investiert, die das Parlament als politisch verantwortlicher Gesetzgeber nicht akzeptieren kann.

An den Sitzungen der Arbeitsgruppe nahmen regelmässig Vertreter des Bundesamtes für Justiz, des Integrationsbüros sowie der Direktion für Völkerrecht teil. Zwischen der Arbeitsgruppe und dem Bundesrat, insbesondere dem federführenden Justiz- und Polizeidepartement, fanden während der ganzen Zeit intensive und häufige Kontakte statt. Die Arbeitsgruppe dankt dem Vorsteher des EJPD und den Vertretern der Bundesverwaltung für die konstruktive und offene Art der Mitwirkung bei der Beschaffung von Entscheidungsgrundlagen für die Verabschiedung des Berichtes, der vor Ihnen liegt.

Bevor ich ganz kurz auf die Ergebnisse unserer Arbeit eingeehe, möchte ich an dieser Stelle betonen, was wir in den Schlussbemerkungen in unserem Bericht hervorgehoben haben: Wir hoffen, dass unsere Ueberlegungen sowohl von den eidgenössischen Räten als auch vom Bundesrat zum Anlass genommen werden, um bei der Entwicklung eines staatsrechtlich und staatspolitisch überzeugenden Konzepts für die Uebernahme des EWR-Rechts in die schweizerische Rechtsordnung vertrauensvoll zusammenzuarbeiten und den Konsens zu suchen.

Wir können es uns schlicht nicht leisten, beim Schweizervolk auch nur den geringsten Zweifel darüber aufkommen zu lassen, wie unser komplizierter föderalistischer Rechtsstaat sozusagen umgebaut werden muss, wenn wir aufgrund reiflicher Ueberlegungen zum Schluss kommen, dass es im wohlbestandenen Landesinteresse liegt, einem allfälligen EWR-Vertrag zuzustimmen.

Sodann war es unser Anliegen, praktikable Wege aufzuzeigen, die es dem Parlament erlauben, unter Zeitdruck, aber seriös – und das betone ich –, mit dem grösstmöglichen Respekt vor den Volksrechten die nötigen Anpassungen bei unserer Gesetzgebung anzubringen. In diesem Sinn sind auch die konkreten Vorschläge zur Gestaltung der parlamentarischen Arbeit für die sachgerechte Behandlung des EWR-Dossiers zu verstehen.

Im ersten, im staatsrechtlichen und staatspolitischen Teil unseres Berichtes haben wir versucht, unsere intensiven Abklärungen zur Rechtsnatur des EWR-Rechts, zur sachlichen und zeitlichen Priorität und zu den staatspolitischen und staatsrechtlichen Prinzipien für die Uebernahme eines allfälligen

EW-Rechts in konkrete Empfehlungen umzusetzen. Dabei haben wir grosses Gewicht auf die Transparenz, auf die demokratische Glaubwürdigkeit und auf den Respekt vor den Volksrechten gelegt. Dass bei der Umsetzung des Europarechts bei vorhandenem Spielraum wenn immer möglich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren einzuschlagen ist, wird – so hoffen wir wenigstens – allseits anerkannt werden.

Der unvermeidliche Verlust von demokratischen Mitbestimmungsrechten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im EWR soll auf das absolut notwendige Mindestmass beschränkt werden. Unter Demokratieaspekten erschiene es nicht gerechtfertigt, demokratische Mitbestimmung in Bereichen auszuschliessen, in welchen innerhalb eines gesetzten Rahmens übergeordneten Rechts durchaus noch Entscheidungsspielräume bestehen.

Für wichtig hält die Arbeitsgruppe insbesondere, dass den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern bereits in der Botschaft über den EWR-Vertrag – Herr Bundesrat, wann diese auch immer erscheint – eine vollständige Liste der Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse bekanntgegeben wird, die im Lichte des EWR-Rechts unter sachgerechter Aus schöpfung des gesetzgeberischen Spielraums von uns, von der Bundesversammlung, revidiert werden müssen. Dabei sind auch die Uebergangsfristen anzugeben, und es ist unverzüglich ein entsprechendes Rechtsetzungsprogramm auszuarbeiten und den Räten im Rahmen der Legislaturplanung vorzulegen. Das bringen wir mit den Empfehlungen 3 und 4 zum Ausdruck, die ich hier nicht zu wiederholen brauche.

Ausgesprochen heikel ist aber die Anpassung unserer Gesetzgebung in jenen Bereichen, in denen gerade kein gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum mehr besteht. Die Arbeitsgruppe ist einhellig der Meinung, dass wir ohne Delegationsnorm nicht auskommen und dass die Erlasse auf der Stufe der formellen Gesetzgebung nicht durch bundesrätliche Verordnung abgeändert werden dürfen. Die Frage, ob und inwieweit bei der Uebernahme von Europarecht im schweizerischen Recht noch ein Gestaltungsspielraum besteht, ist im Einzelfall schwierig zu beantworten; das ist unbestritten. Die politisch und auch rechtlich heikle Entscheidung setzt grosses Fachwissen und umfassende Abklärungen der sachkundigen Bundesverwaltung voraus. Gleichzeitig ist es indessen auch eine politisch ausgesprochen heikle Frage, weil angesichts der Bedeutung der Volksrechte im Rahmen der Europadiskussion unter gar keinen Umständen der Eindruck erweckt werden darf, die Gewichte würden bei der Gesetzgebung ohne Not zugunsten der Exekutive verschoben. Andererseits dürften Volk und Stände einen Entscheid des Parlamentes, d. h. der Volks- und Landesvertreter, über Bestehen oder Nichtbestehen eines gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums politisch wohl eher akzeptieren als den analogen Befund auf der Stufe der Experten oder der Exekutive. Die Abklärungen über den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum müssen nach einhelliger Auffassung der Arbeitsgruppe auch politisch nachvollziehbar sein. Nur entsprechende allgemein zugängliche Materialien garantieren diese unbedingt nötige Transparenz. Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher, für die Anpassung der schweizerischen Rechtsordnung auf der Stufe des formellen Gesetzes in der Bundesverfassung die Möglichkeit zum Erlass eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu schaffen, der nicht dem Referendum untersteht.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Anpassungen des schweizerischen Rechts im hier erörterten Sinne – das heisst die Uebernahme des direkt anwendbaren EWR-Rechts ohne Gestaltungsspielraum – für den schweizerischen Gesetzgeber auf das Datum des Inkrafttretens des EWR-Vertrages – das heisst voraussichtlich auf den 1. Januar 1993 – vorgenommen werden müssen.

Auch wenn die gesetzgeberischen Arbeiten insoweit unter sehr grossem Zeitdruck stehen, hält die Arbeitsgruppe dafür, dass in diesem Zusammenhang auf Dringlichkeitsrecht im Sinne von Artikel 89bis der Bundesverfassung verzichtet werden sollte. Vom Bundesrat darf erwartet werden, dass er dem Parlament rechtzeitig – d. h. spätestens zu Beginn des nächsten Jahres, mindestens in einer zweiten oder dritten Botschaft zum EWR – die Vorlagen für die Verabschiedung der

fraglichen, nicht dem Referendum unterstehenden allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse unterbreitet, damit die Auswirkungen der Anpassungen im Zeitpunkt der Volksabstimmung zum EWR-Vertrag allgemein bekannt sind, denn das ist absolut unerlässlich für eine politische Meinungsbildung, die nicht zum Fiasko führen soll. Das haben wir zum Ausdruck gebracht in den Empfehlungen 1 und 2.

Nach dem Ergebnis unserer Abklärung kann nicht ausgeschlossen werden, dass selbst beim Bestehen eines Gestaltungsspielraums für den Gesetzgeber die zur Verfügung stehende Zeit für die Umsetzung eines allfälligen EWR-Rechts nicht ausreicht, um mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zum Ziel zu kommen. Für diesen Fall empfehlen wir die sorgfältige Ueberprüfung des Dringlichkeitsrechts. Ich verweise auf die Empfehlung 5 und die Begründung dazu.

Ich kann mir nicht vorstellen, dass unser Parlament bereit ist, an diesen Grundsätzen auch nur das Geringste zu ändern mit Rücksicht auf den Zeitdruck, der nun offenbar entsteht. Das Parlament ist bereit, bis an die Grenze der Belastbarkeit zu gehen. Aber ich bin überzeugt, dass wir uns nie dazu hergeben würden, die Anpassung unsorgfältig durchzuführen. Ich glaube, Herr Bundesrat Delamuraz hat die staatspolitische Dimension dieser Umsetzung mit aller Deutlichkeit erklärt.

Im zweiten Teil unseres Berichts haben wir Vorschläge für die Behandlung des EWR-Rechts in den eidgenössischen Räten gemacht. Wenn der Bundesrat sich zur Paraphierung entschliesst – wann immer er das tut –, muss die parlamentarische Beratung der entsprechenden Vorlage sehr zügig erfolgen können. Unsere Arbeitsgruppe hat sich, gestützt auf die rechtlichen Abklärungen, Gedanken darüber gemacht, wie die Arbeit gestaffelt werden müsste. Wir haben Sondersessionen vorgeschlagen. Wenn sich der Abschluss eines Vertrags verzögert, ist das, was wir geschrieben haben, mindestens was die Daten anbelangt, teilweise Makulatur. Aber die Prinzipien bleiben bestehen. Das möchte ich unterstreichen. Wir sind der Auffassung, dass wir möglichst effizient arbeiten müssen, dass wir alle verfügbaren Ressourcen ausschöpfen müssen, auch an Fachwissen, und insoweit hat sich nichts geändert aufgrund der heutigen Erklärung.

Die Arbeitsgruppe hofft, mit ihren Empfehlungen die Grundlage dafür gelegt zu haben, dass das Parlament bei der in jeder Hinsicht heiklen Auseinandersetzung um einen allfälligen EWR die ihm zustehende politische Führungsaufgabe erfüllen kann.

90.086

Eisenbahn-Grossprojekte. Plangenehmigungsverfahren Grands projets de chemins de fer. Procédure d'approbation des plans

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 407 hiervor – Voir page 407 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 18. Juni 1991
Décision du Conseil national du 18 juin 1991

Dringlichkeitsklausel – Clause d'urgence

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Dringlichkeitsklausel	32 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht
La majorité qualifiée est acquise*

An den Nationalrat – Au Conseil national