

OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE
LE VICE-DIRECTEUR

707.28.16

flu a/a

Info de parlementaire
Aussochuss

1e 4 décembre 1989

für die
europ.
Integ - her

BILAN DES DEUX PREMIERES REUNIONS DU COMITE INTERDEPARTEMENTAL POUR L'INTEGRATION EUROPEENNE

1. Généralités

Le Comité, coprésidé par les Secrétaires d'Etat Blankart et Jacobi, s'est réuni une première fois le 13 octobre 1989. Cette première séance a permis un tour d'horizon de caractère général.

La deuxième réunion, très substantielle, s'est déroulée le 30 novembre 1989. Des contacts bilatéraux, entre les deux réunions, ont sans doute contribué à permettre des débats très ouverts, où les questions sont abordées sans détour. Cela me paraît très encourageant, compte tenu des enjeux et du rôle du Comité, qui est de préparer les décisions politiques du Conseil fédéral.

Voici, en bref, le résultat des discussions de cette dernière réunion.

2. Principaux problèmes que pose la mise en place de l'Espace économique européen (EEE)

Rien de très nouveau ici, mais il faut rappeler les noeuds du problème que sont:

- le decision-making au niveau de l'EEE
- les problèmes d'identification en commun de l'acquis communautaire

- les modalités juridiques de la reprise de l'acquis communautaire
- le problème de la légitimité démocratique de l'EEE

3. Résultats de la tournée des capitales européennes

Des contacts qu'ont eu MM. Blankart, Kellenberger et Arioli ces deux dernières semaines dans les capitales européennes et auprès de la Commission, il ressort en particulier que:

- la Commission (M. Dewost) estime que le programme de l'EEE est déterminé par les matières couvertes par le Livre blanc de la Commission de 1985 et celles couvertes par le marché intérieur communautaire, à l'exclusion des questions touchant l'Union économique et monétaire;
- les pays méditerranéens (France, Italie, Espagne) insistent pour que l'agriculture et la pêche ou certains de leurs aspects soient englobés dans l'EEE;
- certains pays affichent une grande réserve sur le volet institutionnel (Pays-Bas et, avec certaines nuances, Royaume-Uni);
- sur le chapitre institutionnel, les pays les plus ouverts semblent être l'Italie (y compris sur la question du decision-making) et l'Espagne (qui n'exclut pas à priori la fixation d'un délai, avant la décision définitive du Conseil de la Communauté, afin de tenter d'adopter un acte commun au niveau de l'EEE);
- la Commission maintient qu'il ne serait "guère acceptable" que le Conseil de l'EEE puisse décider avant le Conseil de la CE. Il semble toutefois que la Commission marque davantage de compréhension pour notre crainte de satellisation et semble disposée à renforcer au mieux la participation de l'AELE au decision-shaping, "pour ne faire du decision-making qu'une simple formalité";

- l'Irlande et l'Italie (qui assumeront la présidence du Conseil de la CE en 1990) souhaitent aller rapidement de l'avant.

4. Decision-taking

La Commission semble durcir sa position sur cette question, en soulignant qu'il est exclu que le processus de décision communautaire soit entravé par la mise en place de l'EEE. Certains Etats membres de l'AELE (la Suède, et à certains égards la Norvège) semblent déjà prêts à d'importantes concessions, en se contentant d'un decision-shaping étendu. M. Reisch, SG de l'AELE, qui a rencontré M. Blankart à Belp le 29 novembre, semble lui aussi envisager une solution de repli, qui consisterait par exemple en un simple droit de négociation (pactum de negotiando) si le Conseil de la CE s'écartait d'un acte adopté au niveau de l'EEE.

On a souligné, dans ce contexte, que la Suisse (et les autres Etats membres de l'AELE) doit, plus que jamais, rester attachée à la position commune définie le 20 octobre 1989 (prise de position commune de la Commission et des Etats membres de l'AELE), selon laquelle dans toute la mesure du possible, le decision-making de l'EEE doit précéder le decision-making de la CE. Cette "Sprachregelung" doit absolument être maintenue fermement, car le moindre signe de faiblesse du côté de l'AELE pourrait être exploité le 19 décembre 1989.

5. Modalités de la reprise de l'acquis communautaire

Sur ce point, les problèmes ont été posés clairement, et M. Spinner a livré le fruit de quelques réflexions que nous avons faites à Genève, le matin même, après concertation approfondie avec le Bureau de l'intégration à Berne, la veille.

Nous avons relevé qu'il serait dangereux de partir de l'idée - encore répandue chez certains membres de l'AELE - qu'une fois opérée la reprise de l'acquis communautaire, il ne s'agira plus que de procéder à quelques modifications pour adapter l'ensemble normatif au progrès technique.

Bien au contraire, il faut partir de l'idée que l'acquis communautaire, une fois adopté fera l'objet, après 1993, de fréquentes et substantielles modifications législatives, qui rendent non seulement indispensables un decision-making satisfaisant, mais aussi une légitimation démocratique digne de ce nom du futur droit de l'EEE.

Modalités possibles d'une reprise de l'acquis communautaire: le Traité instituant l'EEE contiendrait un maximum de règles substantielles, analogues aux règles du Traité CEE sur les quatre libertés, et même plus détaillées dans certains cas (inclusion de certains principes figurant aujourd'hui dans le droit communautaire dérivé et prise en considération de certains développements jurisprudentiels majeurs, tels que par exemple le principe "Cassis de Dijon").

Pour ne pas alourdir le Traité, celui-ci pourrait comprendre trois catégories de protocoles:

- des protocoles de codification, qui reprendraient certains actes de droit dérivé communautaire et régleraient, le cas échéant, les régimes spécifiques applicables à certains Etats;
- des protocoles de reconnaissance d'équivalence des législations nationales qui seraient rédigés dans l'esprit de la procédure de l'article 100 B du Traité CEE);

et des

- protocoles-programmes, qui fixeraient des programmes législatifs (en se référant à des actes communautaires existants) avec un échelonnement dans le temps;

Bien entendu, il ne s'agit là que de premières idées. Certaines d'entre elles pourraient cependant présenter certains avantages pratiques et politiques.

6. La question de la légitimation démocratique de l'EEE

Je suis très heureux de constater que sur cette question fondamentale, je compte désormais un allié de poids en la personne de M. Spinner, qui vient de rédiger, le 28 novembre 1989, un "Stimmungsbericht" sur les rapports de la Suisse avec l'AELE, la Communauté et les Etats de l'Est européen, dont le fil conducteur est précisément axé sur les problèmes de démocratie.

Je suis plus que jamais persuadé que la Suisse aurait tout à gagner à donner dès que possible un signal politique clair (le 19 décembre 1989 à Bruxelles?) sur la nécessité de créer un contreponds parlementaire au futur Conseil de l'EEE. Les récentes craintes exprimées par des membres du Parlement européen à Bruxelles, le 30 novembre, lors de la réunion des parlementaires de l'AELE et de la Communauté, me confirment dans cette impression.

M. Spinner et moi-même avons même suggéré qu'une co-décision du Conseil de l'EEE et d'un organe parlementaire de l'EEE serait le meilleur moyen de rendre acceptables d'éventuelles (probables) fortes délégations de compétences parlementaires nationales aux futurs organes de l'EEE.

Un autre moyen de garantir la démocratie au niveau de l'EEE serait de permettre dans certains cas, dans des domaines identifiés à l'avance, l'approbation parlementaire nationale subséquente de certains actes conventionnels adoptés au niveau de l'EEE (un peu selon le modèle de la Convention de Lugano).

7. Information du Parlement, de la "Ständige Delegation" et des cantons

M. Blankart a trouvé dans l'ensemble positives les réactions des Commissions des affaires économiques des Chambres fédérales.

Idem au sein de la Ständige Delegation, où l'USAM (SGV) a accueilli positivement les conclusions communes du 20 octobre 1989, sous réserve qu'il n'y ait pas de manipulation de la neutralité, du fédéralisme et de la démocratie dans cet exercice EEE; l'USS (SGB) s'en tient aussi à la ligne Delors; la Bankiervereinigung est aussi positive, y compris au sujet de la deuxième directive (seule critique: le droit de timbre); enfin, le VORORT est positif vis-à-vis de l'EEE, pour autant que l'AELE ne soit pas supranationale.

Conclusion: les partenaires sociaux acceptent les conclusions du 20 octobre 1989 (y compris l'Union suisse des paysans, qui croit peut-être un peu tôt qu'elle sera totalement épargnée par l'exercice).

M. Krafft et moi-même avons brièvement rendu compte des débats des Commissions des affaires étrangères sur les questions de la neutralité, du fédéralisme et de la démocratie. Nous avons jugé, dans l'ensemble, l'accueil des trois rapports - en soi assez provocants - plutôt positifs.

J'ai aussi indiqué les impressions favorables que nous avons eues à Soleure, le 23 novembre 1989, de la part du Groupe de contact des cantons.

8. Divers

J'ai trouvé très ouverts les représentants du DFE (M. Gygi, qui a dit notamment: "Nous exagérons souvent les points non négociables"); du DFI (M. Clerc, qui est plus optimiste que M. Blankart sur la question de l'environnement); du DFTCE (M. Mühlemann, qui semblait intéressé par ces questions de légitimation démocratique); et du DFAE (M. Krafft, qui souhaiterait que l'on éclaircisse la question de savoir si, juridiquement, l'EEE serait international ou supranational). Beaucoup plus réservé: le DMF (M. Marfurt, qui marque son inquiétude - et celle de son chef, nous a-t-il dit - que l'exercice en cours ne soit déjà plus "Referendumswürdig").

9. Appréciation d'ensemble

Si le Comité poursuit ses travaux dans le même esprit que cette deuxième réunion, il me semble qu'il sera à la hauteur de sa tâche de préparer les décisions fondamentales que le Conseil fédéral sera amené à prendre sur le dossier européen ces prochains mois.



O. Jacot-Guillarmod