

Vertraulich/Confidentiel
3003 Bern, 20. Januar 1992

NATIONALRAT
Aussenpolitische Kommission

HAUPTPROTOKOLL der Sitzung vom 6. Januar 1992,
09.30 - 12.15 Uhr und 13.30 - 19.20 Uhr
und 7. Januar 1992
08.00 - 13.30 Uhr
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 3

- TAGESORDNUNG
1. Arbeitsweise der Kommission
 - 1.1 Allgemeine Vorstellungen über die Ziele und Arbeitsweise der Kommission
 - 1.2 Vorstellungen über die Organisation und Arbeitsweise der Subkommission für Europafragen (GRN, Art. 15 b,2)
 - 1.3 Vorstellungen betreffend die Bildung weiterer Subkommissionen (GRN, Art. 15 b,1)
 - 1.4 Vorschläge, welche weiteren ständigen Kommissionen um Stellungnahmen im Zusammenhang mit der EWR-Botschaft gebeten werden sollen
 2. Einführung in den EWR und in das Eurolex-Programm
 - 2.1 Einführung in den EWR
 - 2.1.1 Die vier Freiheiten
 - 2.1.2 Die flankierenden Politiken
 - 2.1.3 Institutionelle Aspekte
 - 2.2 Einführung in das Eurolex-Programm
 - 2.2.1 Der durch den EWR-Vertrag gegebene juristische Rahmen
 - 2.2.2 Vorstellung des Eurolex-Programmes
 - 2.2.3 Zu behandelnde Probleme im Zusammenhang mit dem Genehmigungsbeschluss
 (Siehe Teilprotokoll 1)
 3. Aktualitäten
 - 3.1 Stand der Verhandlungen im Rahmen des Gatt (Uruguay-Runde)
 - 3.2 Entwicklungen in der ehemaligen Sowjetunion und in den osteuropäischen Staaten
 - 3.3 Stand der Nahostgespräche
 - 3.4 Ev. weitere Aktualitäten
 4. Vorbereitung der Sitzung vom 17. Januar 1992
 5. Verschiedenes
(Traktanden 3 - 5 siehe Teilprotokoll 2)



ORDRE DU JOUR

1. Méthode de travail de la commission
 - 1.1 Réflexion générale sur les buts et le mode de travail de la commission
 - 1.2 Réflexion sur l'organisation et le mode de travail de la Sous-commission pour les questions européennes (RN, art. 15 b, ch.2)
 - 1.3 Réflexion sur la constitution d'autres sous-commissions (RN, art 15 b, ch.1)
 - 1.4 Propositions relatives aux autres commissions permanentes qui pourraient être appelées à donner leur avis au sujet du message concernant le TEEE

2. Introduction à l'EEE et au programme EUROLEX
 - 2.1 Introduction à l'EEE
 - 2.1.1. Les quatres libertés
 - 2.1.2. Les politiques d'accompagnement
 - 2.1.3. Les aspects institutionnels
 - 2.2 Introduction au programme EUROLEX
 - 2.2.1 Le cadre juridique donné par le Traité EEE
 - 2.2.2 Présentation du programme EUROLEX
 - 2.2.3 Problèmes à trancher dans l'arrêté fédéral d'approbation

(Voir procès-verbal particulier 1)

3. Actualités
 - 3.1 Etat des négociations relatives au GATT (Uruguay-Round)
 - 3.2 Développements de la situation dans l'ancienne Union soviétique et dans les pays de l'Europe de l'Est
 - 3.3 Etat des pourparlers relatifs au Proche-Orient
 - 3.4 D'autres actualités (éventuellement)

4. Préparation de la séance du 17 janvier 1992

5. Divers
(Points 3 - 5 voir procès-verbal particulier 2)

TEILNEHMER

Präsidium: Rychen

Anwesende Mitglieder: Aubry, Bär, Bäumlín, Berger, Bircher Silvio, Caccia, Columberg, Eggly, Fischer-Hägglingen, Frey Claude, Frey Walter, Grendelmeier, Haller, Maitre, Moser, Mühlemann, Nabholz, Rebeaud, Ruffy, Scheidegger, Segmüller, Steffen, Vollmer, Wyss Paul, Ziegler Jean

Entschuldigt:

Oehler (ersetzt durch Ruckstuhl)
Moser (Montag nachmittag, ersetzt durch Borer)
Bundesrat Delamuraz (Traktandum 2)

Weitere Teilnehmer:

Traktandum 1:

Rudolf Schaller, Generalsekretär EDA
Claude Corbat, Generalsekretär EVD
Botschafter Jakob Kellenberger,
Integrationsbüro EDA/EVD

Traktandum 2.1:

Bundespräsident René Felber, Vorsteher EDA
Rudolf Schaller, Generalsekretär EDA
Claude Corbat, Generalsekretär EVD
Botschafter Jakob Kellenberger,
Integrationsbüro EDA/EVD
Bruno Spinner, EDA
Urs Ziswiler, Integrationsbüro EDA/EVD
Marc-André Salamin, Integrationsbüro
EDA/EVD

Traktandum 2.2:

Bundesrat Arnold Koller, Vorsteher EJPD
Heinrich Koller, Direktor Bundesamt für
Justiz, EJPD
Olivier Jacot-Guillarmod, EJPD
Botschafter Jakob Kellenberger,
Integrationsbüro EDA/EVD
Marc-André Salamin, Integrationsbüro
EDA/EVD

Trakt 3.1:

Botschafter Pierre-Louis Girard, Bawi, EVD
Oscar Zosso, Bawi, EVD
Luzius Wasescha, Bawi, EVD

Traktandum 3.2:

Botschafter Guy Ducrey, EDA
Botschafter Jenö Staehelin, EDA
Botschafter Silvio Arioli, EVD
Rudolf Schaller, Generalsekretär EDA

Traktandum 3.3:

Botschafter Guy Ducrey, EDA
Rudolf Schaller, Generalsekretär EDA

- 4 -

Traktandum 3.4:
(die Fragen von Nationalrätin Ursula
Bäumlin wurden individuell beantwortet)
Anton Thalmann, EDA (für Frage Westsahara)
Jean-Daniel Vigny, EDA (für Frage
Menschenrechtsdelegation in China)

Anwesende Ständeräte: (Traktandum 2)
Blötzer, Cavadini, Gadiant, Onken

Kommissionssekretariat: Alfred Aebi
Antonio Bitterli
Philippe Weber

Protokoll: Charles Lombard, (d), Geneviève
Québatte (f)

1. Arbeitsweise der Kommission

Mme Aubry: Nous avons reçu une partie de la documentation juridique en allemand; compte tenu de tous les termes spécifiques et des abréviations, c'est intolérable. Nous devrions pouvoir recevoir les documents spécifiques à ce domaine dans notre langue maternelle.

Der **Präsident** hat Verständnis für das Anliegen von Frau Aubry. Es ist aber wohl sinnvoller, wichtige Dokumente, die erst in Deutsch vorliegen, schnell den Kommissionsmitgliedern zur Kenntnis zu bringen, als sie bis zu ihrer vollständigen Übersetzung zurückzubehalten.

M. Ruffy: Le document auquel fait allusion Mme Aubry qui date du mois d'octobre et nous a été transmis au début de l'année, constitue un concept fondamental. Un effort particulier est nécessaire également pour éviter que l'opinion publique se braque en ayant le sentiment de ne pas avoir accès à l'information.

Wyss: Das Konsultativkomitee, dem ich angehöre, verfügt über Unterlagen, die wir als Parlamentarier auch haben müssten.

Auf Anregung von Herrn Wyss werden den Kommissionsmitgliedern am Nachmittag die beiden Papiere "Conseil européen, conclusions de la présidence, Maastricht, les 9 et 10 décembre 1991" und "Avis de la Cour du 14 décembre 1991" ausgeteilt (siehe Anhang).

Kellenberger: Der EWR-Vertragsentwurf liegt erst in Englisch vor. Bis Ende Januar sollte er paraphiert und bis Ende Februar unterzeichnet werden. Wir warten die Übersetzungen der EG ab, die im Laufe des Februars, d. h. etwa drei Wochen nach der Paraphierung, erscheinen sollten (Grundtext und ein Teil der Anhänge). Die Schweiz wird bei der Bereinigung der Texte personell vertreten sein.

Wir bemühen uns auch, auf informellem Weg schon früher zu Teilübersetzungen zu kommen.

M. Caccia: Pour faciliter la gestion du matériel, ne serait-il pas possible d'introduire un système de classification?

Der **Präsident** nimmt die Anregung von Herrn Caccia entgegen.

Herr **Frey Walter** betont, dass es nicht angehe, dass andere Organisationen schneller als die Aussenpolitische Kommission informiert werden.

Der **Präsident** stellt auf eine Frage von Frau **Bäumlin** fest, dass für die im Rahmen der Parlamentsreform beschlossene und nicht dem Referendum unterliegende Simultanübersetzung der Kommissionsberatungen die notwendigen Budgetmittel nicht bewilligt wurden. Zudem würde es relativ lange dauern, die entsprechenden Vorkehrungen zu treffen. Die Frage wird noch einmal mit dem Büro abgeklärt.

M. Rebeaud: Si cela devient nécessaire nous pouvons voter de nouveaux budgets. La loi doit être respectée. Dans la Commission réforme du Parlement, l'administration a affirmé qu'une demande 3 mois à l'avance permettrait les démarches techniques pour une installation de traduction simultanée. Je propose que nous revenions sur le sujet afin de définir nos besoins et que les démarches puissent être faites avant la fin de l'année.

1.1 Allgemeine Vorstellungen über die Ziele und Arbeitsweise der Kommission

Präsident: Eines der Hauptanliegen der Parlamentsreform war die verbesserte Mitwirkung des Parlamentes bei der Aussenpolitik. Diesem Anliegen kommt in einer Zeit grosser internationaler Umwälzungen eine besondere Bedeutung zu. Die aussenpolitischen Entscheidungen stehen in immer engerem Zusammenhang mit der Innenpolitik. Deshalb kann Aussenpolitik nicht länger einfach als Sache des Bundesrates angesehen werden. Dieser hat die Führung, aber das Parlament hat die Aufgabe, Einfluss zu nehmen und sich rechtzeitig mit Entscheidungen oder Vorentscheidungen auseinanderzusetzen. Die Verfassung gibt keine genau Trennlinie zwischen Bundesrat und Parlament vor. Professor Wildhaber stellt in seinem Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik fest, dass es Absicht der Bundesverfassung sei, "im Bereich der Aussenpolitik konkurrierende, sich überlagernde Zuständigkeiten zu schaffen und Regierung und Parlament zu einer ständigen Kooperation und Koordination hinzuführen. Regierung und Parlament sind in den auswärtigen Angelegenheiten aufeinander zugeordnet, wechselseitig verschränkt und bedingt, zur Zusammenarbeit aufgefordert und geradezu verurteilt." Dies gilt in besonderem Masse für die Fragen von EWR und EG.

Der Bericht der vorberatenden Kommission der Parlamentsreform wies zu Recht auf die zunehmende Verwischung der Grenzen zwischen Aussen- und Innenpolitik hin. Man sei sich auch bewusst geworden, dass die internationale Rechtsetzung und die völkerrechtlichen Verträge das schweizerische Recht mehr und mehr prägen werden, insbesondere im europäischen Integrationsbereich. Selbst wenn die Schweiz der EG fernbleibt und den EWR-Vertrag nicht genehmigt, kann sie sich der Rechtsvereinheitlichung im europäischen Raum nicht entziehen. Unsere Kommission hat also eine wichtige Scharnierfunktion zwischen Innen- und Aussenpolitik.

Mit der Parlamentsreform wurden im Geschäftsverkehrsgesetz einige deutliche Änderungen bezüglich der Kompetenzen und Aufgaben der Aussenpolitischen Kommission vorgenommen. Diese unterliegen aber dem Referendum. Gemäss Artikel 47 Absätze 3 bis 6 des neuen Geschäftsverkehrsgesetzes konsultiert der Bundesrat die Aussenpolitischen Kommissionen bei Verhandlungen in internationalen Organisationen, die zu Beschlüssen führen, durch die in der Schweiz geltendes Recht geschaffen wird oder geschaffen werden muss, zu den Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat. Er muss dies auch tun, bevor er Änderungen der Richtlinien für die Verhandlungen festlegt. Gemäss Absatz 4 können die Kommissionen "dem Bundesrat ihre Stellungnahmen zu den Richt- und Leitlinien des Verhandlungsmandates zur Kenntnis bringen. Der Bundesrat informiert die Kommissionen über den Fortgang der Verhandlungen". Wäre der Bundesrat im Falle einer

Annahme des Referendums bereit, sich trotzdem an diese Praxis zu halten? Werden wir konsultiert werden, wenn allenfalls ein EG-Beitrittsgesuch gestellt wird?

Information: Unsere Kommission muss festlegen, in welcher Weise sie sich informieren und informieren lassen will. Ich bin der Meinung, dass wir uns ganz bewusst und systematisch eigene Informationsquellen erschliessen sollten. Wir sollten nicht nur von der Verwaltung Informationen einholen, sondern uns zum Beispiel im Bereich der Wirtschafts- und Aussenwirtschaftspolitik, wenn es notwendig und aktuell ist, aber mindestens zweimal jährlich, Vertreter der Spitzenverbände der Wirtschaft anhören. Damit nehme ich auch das Postulat von Herrn Oehler auf, der mir als bisheriger Präsident der Wirtschaftskommission nahegelegt hat, in dieser Kommission die wirtschaftspolitischen Fragen nicht zweitrangig zu behandeln.

Reisen: Es wird erwartet, dass sich die Aussenpolitische Kommission Informationen vor Ort im Ausland einholt. Meine Haltung in dieser Frage: Reisen Ja, aber eher mit Zurückhaltung und gezielt und gut vorbereitet. Das Büro des Nationalrates hat entschieden, dass grundsätzlich an einer Reise nur ein Drittel der betreffenden Kommission teilnehmen dürfe. Ich betrachte eine bis zwei Reisen jährlich als angemessen. Diese würden ausserhalb der bereits geplanten Sitzungsdaten stattfinden. Es wäre auch möglich, aufgeteilt in eine Vierer- und eine Fünfergruppen an zwei verschiedene Orte zu gehen.

Zusammenarbeit mit der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates: Diese sollte vor allem im Bereich der Information, der Hearings und bei grossen Eintretensdebatten stattfinden. Es wurde vereinbart, dass z. B. heute nachmittag bei der Information über den EWR die Mitglieder der ständerätlichen APK dabei sein können. Die Zusammenarbeit könnte aber bis zu gemeinsamen Subkommissionen im Ad-hoc-Bereich gehen.

Berichterstattung im Rat: Laut Reglement sind ein deutsch- und ein französischsprachiger Sprecher zu bestimmen. In der Regel soll es nicht der Präsident sein. Die Kommission wird dies von Fall zu Fall zu entscheiden. Ich werde mir aber erlauben, jeweils Sprecher vorzuschlagen, damit die Verteilung nicht zufällig erfolgt.

M. Rebeaud: Le nouvel article 22 du règlement dit: La commission désigne un rapporteur et elle peut désigner d'autres rapporteurs de langues différentes. On pourra saisir l'occasion de rationaliser les travaux à ce niveau.

Nabholz (Zur Frage der Konsultation der APK durch den Bundesrat): Es gab ein langes Ringen zwischen der Kommission Parlamentsreform und dem Bundesrat und der Verwaltung, weil der Bundesrat befürchtete, das Parlament würde sich in seine ausserpolitischen Kompetenzen einmischen. Die nun vorliegende Lösung stellt einen zäh ausgehandelten Kompromiss dar. Es sollte für Bundesrat und Verwaltung ein Gebot der Fairness und der politischen Klugheit sein, sich unabhängig vom Ausgang des Referendums daran zu halten.

Die im Reglement vorgesehene Öffnung der Kommission bei Hearings ist in unserem Fall von besonderer Bedeutung. Die Koordination mit allen anderen Kommissionen muss sehr eng sein, da es problematisch wäre, wenn verschiedene Kommissionen zu gleichen Themen unterschiedliche Verlautbarungen abgäben.

M. Ziegler Jean: Ma question fait partie de l'inventaire de notre travail et peut se rattacher au problème des consultations. Il s'agit des nominations au DFAE. Notre commission devrait être consultée et avoir son mot à dire sur les nominations aux postes clé du département. Le fait que M. Kellenberger ait conduit le dossier européen est une chance pour le pays. J'ai lu des rumeurs dans la presse sur qui sera le prochain Secrétaire d'Etat. Il en va de la dignité et du réalisme de notre travail de pouvoir donner notre avis. Il semble que personne ne sera nommé avant les restructurations au département. Nous devrions aussi discuter ces questions ici. Evidemment le Conseil fédéral va hurler, mais il ne peut nous demander, comme M. Felber l'a souvent fait, de l'aider à faire passer le dossier Europe si lui ne fait pas un minimum de concessions. Qui dans deux ans sera chargé de la coopération technique? Dans la situation de vide juridique actuel, je demande à la présidence de cette commission de négocier un compromis avec le chef du département.

Mühlemann: Statt "Konsultation" sollte es besser heissen "Mitwirkungsrecht des Parlamentes in der Aussenpolitik". In den letzten Jahren hat es diesbezüglich Fortschritte gegeben. Der Bundesrat und die Verwaltung sind in dieser Frage in der Regel zu misstrauisch und berufen sich zu stark auf ihre juristische Kompetenz, die aber in der Verfassung nicht ganz klar geregelt ist. Wir Parlamentarier sind vielleicht bezüglich der aussenpolitischen Mitwirkung zu wenig phantasie reich und sind zu stark auf die Innenpolitik fixiert gewesen. Wir haben das totale Informationsrecht. Wir müssen uns aber selber darum kümmern und uns die Informationen selber holen, z. T. im Ausland. Dabei hat die Verwaltung uns zu unterstützen. Direkter Augenschein im Ausland ist sehr wichtig. Der Beizug von Experten kann noch ausgeweitet werden. Es müssen nicht die immergleichen Lobbyisten sein. Es wäre auf jeden Fall sehr unklug vom Bundesrat, z. B. das Beitritts gesuch zur EG einzureichen, ohne die APK zu konsultieren. Das Hauptproblem bei der Mitsprache ist die Rechtzeitigkeit. Für rasche Konsultation ist der starre Sitzungsfahrplan von Nachteil. Notfalls muss die Kommission, damit wir glaubwürdig bleiben, kurzfristig einberufen werden können. Der Bundesrat ist verantwortlich für die operative Führung der Aussenpolitik. Wenn wir aber vorher konsultiert werden, ist die Chance grösser, dass wir dann auch hinter den Entscheiden des Bundesrates stehen können. Ich stelle mit Befriedigung fest, dass bis anhin die Aussenpolitischen Kommissionen und die Wirtschaftskommissionen die Europapolitik des Bundesrates immer getragen haben, wenn auch nur unauffällig im Hintergrund. Es ist wichtig, dass das Parlament gegenüber dem Bundesrat möglichst geschlossen auftritt.

Grendelmeier: Die Frage ist, ob wir nach dem alten oder dem neuen Geschäftsverkehrsgesetz arbeiten. Es ist wichtig, dass die Kommission sich vor Ort im Ausland orientieren kann. Eine gewisse Zurückhaltung bezüglich Reisen ist angebracht, aber die Ein-Drittel-Regel des Büros ist nicht haltbar. Es darf nicht im Inneren der Kommission eine Reise-Elite entstehen.

Zusammenarbeit mit der ständerätlichen APK bei Hearings und Information ist eine arbeitsökonomische Selbstverständlichkeit. Wichtiger als die Geheimhaltung - die angesichts der meist besser informierten Presse ohnehin wenig Bedeutung hat - ist es für die Kommission, mit den Informationen ans Volk zu gelangen, um die Abstimmungen vorzubereiten.

M. Frey Claude: La question posée par M. Ziegler a le mérite de clarifier la limite de nos compétences. Le but des révisions était double: la rationalisation du travail des commissions et une meilleure association de la nouvelle Commission de politique extérieure aux Affaires étrangères. Selon les échos, l'ancienne Commission des Affaires étrangères ressemblait à un aimable club de discussion sans une réelle association aux Affaires étrangères. Par exemple, j'ai été choqué la nuit du 21 au 22 octobre passé; alors qu'au dernier bulletin d'information le représentant du Conseil fédéral annonçait que l'on allait dans la bonne direction, à 3 heures du matin le Conseil fédéral déclarait: "Nous avons signé l'EEE, un nouveau jour se lève sur l'Europe, nous marchons vers l'adhésion". En quelques heures on avait passé de l'incertitude de l'EEE à la nécessité absolue de l'adhésion à la CE. En une nuit c'était exiger beaucoup du peuple et de ses représentants.

M. Ziegler va trop loin. Je ne souhaite pas, même à titre consultatif, me prononcer sur la nomination d'un secrétaire d'Etat ou de tel ou tel ambassadeur. Cela relève de la compétence du Conseil fédéral, de l'exécutif. J'entends qu'il soit seul responsable de ses représentants dans l'administration ce qui nous libère pour la critique. Etre renseigné à l'occasion d'une séance en tant que membres de cette commission au lieu de lire les informations dans la presse serait bien, mais être consulté provoquerait une confusion.

Columberg: Die Gesamtkommission ist zu gross, um sinnvolle Informationsreisen unternemen zu können. Es würde auch vom Volk nicht akzeptiert. Bei der Delegation der Mitglieder für Reisen ist auf einen gerechten Turnus zu achten.

Mitsprache der Kommission bei Personenwahlen des Bundesrates ginge eindeutig zu weit.

Es ist sinnvoll, Dokumente, die erst in einer Sprache vorliegen, bereits zu verschicken, ohne die Übersetzung abzuwarten. Der EWR-Vertrag muss möglichst schnell übersetzt werden, da die Tatsache, dass er erst auf englisch vorliegt, benützt wird, um dagegen zu polemisieren.

Die Frage der Geheimhaltung und Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen ist im Reglement eindeutig geregelt.

Herr **Steffen** beantragt eine Informationsreise nach Brüssel und Strassburg.

Präsident: Die Frage der Reisen wird für eine spätere Sitzung traktandiert.

M. Rebeaud: Une bonne partie de cette discussion soulève des questions ne pouvant être adressées qu'au chef du département. Je souhaite que l'on réserve pour notre prochaine rencontre avec lui toutes les remarques et questions sur la coordination

de la politique étrangère auprès du public et sur la collaboration de notre commission avec le Conseil fédéral.

M. Ruffy: J'étais président du Conseil national lors de la discussion sur les modalités qui devaient régler les voyages des commissions. (à Mme Grendelmeier) Un voyage se prépare, se gère et s'exploite. Une commission de 20 à 30 personnes ne peut pas entreprendre un voyage de travail qui soit efficace. Il y aura un tournus et c'est en fonction des affinités et des disponibilités que les gens s'inscriront.

(à M. Ziegler) Il est inimaginable qu'une commission législatif préavise en faveur d'un candidat ou d'un autre, lors d'une nomination d'ambassadeur. Il y a là une confusion dans les pouvoirs.

Bäumlin: Es geht um eine Aufwertung der parlamentarischen Kompetenzen in der Aussenpolitik. Eine Motion mit diesem Anliegen ist hängig. Wir sollten die Zeit, bis der Bundesrat sie behandeln wird, nicht ungenutzt verstreichen lassen.

Wir sollten vermehrt primär die aussenpolitischen Aktualitäten wahrnehmen und dann mit dem Bundesrat darüber diskutieren. Die Behandlung der Vorlagen des Bundesrates folgt erst in dritter Linie.

M. Ziegler: Ceux qui refusent ma proposition le regretteront d'ici un an ou deux. Je ne demande ni un pouvoir de ratification selon le système américain, ni un veto sur les nominations, mais une forme de consultation à négocier avec le chef département. La politique du personnel dans ce département est mauvaise par les structures et les stratégies qui sont en place. Je vois régulièrement les stagiaires du département qui font leur stage à Genève. Très souvent, ils sont déjà frustrés avant d'entrer dans la carrière parce que vous refusez, par exemple, le principe de la spécialisation. En résultat le meilleur spécialiste des questions arabes, vient de claquer la porte. Les stratégies de recrutement sont importantes ainsi que les questions de savoir s'il faut des filières spécialisées ou s'il faut maintenir les anciennes fictions avec les rotations que vous imposez aux jeunes. C'est dans ce sens large que nous devons pouvoir nous prononcer sur la politique du personnel. Je demande au président de traiter cette question avec les dirigeants du département et de nous en rapporter les résultats.

Präsident: Direkte Mitsprache im personellen Bereich, wie es Herr Ziegler verlangt, ist unmöglich, da dies nicht in unseren Kompetenzen liegt. Ich schlage aber vor, dass uns Bundesrat Felber in nächster Zeit einmal Auskunft über die Personalpolitik des EDA geben soll. Falls wir Probleme erkennen, melden wir diese der Sektion EDA der GPK weiter, die sich mit allfälligen Missständen zu befassen hat.

(Zu Frau Nabholz) Der Passus, dass die Suppleanten zu den Sitzungen der Kommissionen zugelassen sind, war nur in einer ersten Fassung vorhanden und wurde wieder gestrichen. Sie können nur teilnehmen, wenn das durch sie vertretene Kommissionsmitglied an der Sitzung nicht teilnimmt. Die Suppleanten erhalten alle Sitzungseinladungen automatisch, die Unterlagen aber nur, wenn sie es wünschen.

(Auf eine Frage von Herrn Moser) Der Inhalt der Kommissionsberatungen und die Kommissionsprotokolle sind vertraulich und dürfen nicht ausserhalb der Kommission verwendet werden (Artikel 27 Absatz 2 des Ratsreglementes). Die Protokolle sind aber sämtlichen Ratsmitgliedern zugänglich.

Schaller: Unterlagen der Kommission sind vertraulich zu behandeln, wenn sie als solche gekennzeichnet sind. Andernfalls können sie frei verwendet werden.

Indiskretionen geschehen mit Papieren, die als vertraulich klassiert sind und willentlich an die Presse weitergegeben werden.

Der Kreis der Adressaten der Kommissionsprotokolle wird innerhalb des EDA möglichst klein gehalten.

Wyss: Es muss geregelt werden, in welcher Weise der Kommissionspräsident im Namen der Kommission eine Erklärung abgeben kann. Unter Umständen geht es um kurzfristig verlangte Stellungnahmen. Er sollte sich vorher mit der Mehrheit der Parteiprecher der Kommission in Verbindung setzen müssen.

Präsident: Diese Frage stellt sich nicht bei Äusserungen mit Beschlusscharakter, sondern bei der Beurteilungen von Situationen.

Haller: Kurzfristige Einberufung der Kommission ist besser als Umfrage bei den Parteiprechern. Es ist zu hoffen, dass diese Kommission nicht zu stark vom Blockdenken geprägt sein wird.

Vollmer: Der Präsident muss diese Fragen nach bestem Wissen entscheiden. Ein formelles Abfrageverfahren bei ausgewählten Kommissionsmitgliedern ist abzulehnen. Wenn es nötig erscheint, muss die Kommission kurzfristig einberufen werden, damit die Meinungen konkret abgeklärt werden können.

Bäumlin: Laut Reglement kann der Rat auf Antrag einer Kommission zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- oder Innenpolitik eine Erklärung abgeben (Artikel 42 a).

Mühlemann: Herr Bundi war ein ausgezeichnete Präsident der aussenpolitischen Kommission. Er hatte den Mut, Stellung zu beziehen. Er gab der Kommission mehr Selbstbewusstsein. In diesem Sinne bitte ich auch unseren Präsidenten, gelegentlich etwas zu wagen.

Präsident: (Zu Frau Bäumlin) Der Mechanismus gemäss Artikel 42 spielt nur während der Sessionen. Es ist unumgänglich, die Kommission bei sehr wichtigen Fragen auch ausserplanmässig einberufen zu können. Bei weniger wichtigen Fragen ist es Sache des Präsidiums zu entscheiden, ob und wie Stellung genommen werden soll oder nicht. Die Kommission ist der Meinung, dass dem Bundesrat mitgeteilt werde, man wünsche bei wichtigen Fragen konsultiert zu werden, insbesondere auch beim Beitrittsge such zur EG.

Schaller: Die Diskussionen erinnern an diejenigen, die im Rahmen der Parlamentsreform geführt wurden. Es ist kein Geheimnis, dass der zwischen Parlament und Bundesrat gefundene Kompromiss bezüglich der Mitsprache einigen Mitgliedern des Bundesrates zu

weit geht. Es ist bezeichnend, dass dieser Passus auch dem Referendum unterstellt wurde, obwohl dies nicht unbedingt nötig gewesen wäre. Ich teile die Meinung von Frau Nabholz, dass diese Regelung nach dem Prinzip der Fairness unabhängig vom Ausgang des Referendums praktiziert werden sollte. Bezüglich der Information ist von der Verwaltung schon bisher eine Arbeit geleistet worden, die sich sehen lassen darf. Wir haben bei sämtlichen Sitzungen der Aussenpolitischen Kommissionen des letzten Jahres aktuelle Informationen zum EWR-Prozess an erster Stelle traktandiert. Bundesrat Felber hat dabei nie gefehlt. Verwaltung und Regierung sind an einem Dialog mit dem Parlament interessiert. Der Bundesrat beabsichtigt nicht nur eine Botschaft zum EWR-Beitritt zu veröffentlichen, sondern gleichzeitig einen dritten Integrationsbericht, in dem die Gründe, die den Bundesrat bewogen, den EG-Beitritt zum Ziel zu erklären, ausführlich erläutert werden. Die Sitzungspräsenz in beiden Aussenpolitischen Kommissionen war übrigens gelegentlich trotz Anwesenheit eines Regierungsmitgliedes sehr schlecht.

Es trifft zu, dass es zum Informationsrecht auch eine Hol-Schuld gibt.

Das Departement ist daran interessiert, über Reisen von Parlamentariern ins Ausland informiert zu werden, und ist auch bereit, diese zu unterstützen.

Artikel 47 des Geschäftsverkehrsgesetzes lautet "Bei Verhandlungen konsultiert der Bundesrat ...", nicht "Vor Verhandlungen konsultiert der Bundesrat ...".

Wir sind dankbar, wenn wir zu den Fragen der Personalpolitik unseres Departementes Stellung nehmen können. Im Nachgang zu einer departementsinternen Klausur werden zur Zeit Fragen wie Qualifikations- und Beförderungssystem, Spezialisierung oder nicht etc. aufgearbeitet.

Präsident: Der Vorwurf der schlechten Sitzungspräsenz trifft zu.

Frey Walter: Die mangelnde Motivation ist vielleicht auch darauf zurückzuführen, dass Sitzungen inhaltlich nicht nötig waren.

M. Ziegler Jean: Cette décision concerne toutes les commissions permanentes. Pourquoi la Commission du droit constitutionnel ou celle des affaires sociales est-elle logée à la même enseigne que nous? Mme Grendelmeier va peut-être trop loin mais sur le fond je suis d'accord avec elle. Il serait bien que l'on reconnaisse la spécificité de notre travail et qu'on accorde à la moitié de notre commission un droit à trois, quatre ou cinq voyages par année.

Vollmer: Es trifft zu, dass unsere Kommission andere, weitergehende Reisebedürfnisse hat als andere Kommissionen. Die Ein-Drittel-Regel ist zu starr. Andererseits würden ohnehin sicher nie alle Kommissionsmitglieder an der gleichen Reise teilnehmen wollen resp. können. Die Frage muss von Fall zu Fall entschieden werden.

1.2 Vorstellungen über die Organisation und Arbeitsweise der Subkommission für Europafragen (GRN, Art. 15 b,2)

Präsident: Es wäre nicht effizient, eine Subkommission den EWR-Vertrag vorberaten zu lassen, wenn am Ende doch die Gesamtkommission informiert sein und entscheiden muss.

Aebi: Hauptaufgabe der Subkommissionen beider Aussenpolitischer Kommissionen ist es, sich künftig möglichst frühzeitig über die Entwicklungen des EWR-Rechts und über die gesetzgeberischen Vorarbeiten zu informieren. Ihre Aufgabe wird es ferner sein, auch ganz allgemein die Entwicklungen des EG-Rechts zu verfolgen. Ferner hätten sie auch die Entwicklungen im Bereich des europäischen Konventionenrechts im Rahmen des Europarates zu verfolgen. Die Subkommissionen müssten vom Bundesrat bereits im Rahmen der gesetzgeberischen Vorarbeiten informiert und konsultiert werden. Was spätere Änderungen des EWR-Rechts anbelangt, müssten die Subkommissionen bereits vor oder unmittelbar nach der Verabschiedung von EG-Erlassen (also noch vor deren Integration in des EWR-Recht) informiert und konsultiert werden. Sie könnten sich bei dieser Gelegenheit auch der nicht immer ganz einfachen Frage der Unterscheidung zwischen direkt und nicht direkt anwendbarem Recht und zur Frage der Dringlichkeit äussern.

Fischer: Es sind Subkommissionen für Europafragen, nicht nur für EG- und EWR-Fragen. Zur Zeit sind sie vielleicht nicht sehr wichtig, aber sie können es noch werden.

Segmüller: Mein Vorschlag in der Subkommission Parlamentsreform, eine separate Europakommission zu bilden, unterlag damals. Übrig blieb diese Subkommission der APK. Es hatte sich damals gezeigt, dass jedes EG-Mitgliedland eine eigene Kommission für EG-Fragen besitzt. Aus der Diskussion mit Spezialisten ergab sich, dass - ob wir bei der EG dabei sind oder nicht - alle EWR- und EG-relevanten Fragen von einer Art sind, dass sich eine kleinere Gruppe, als es eine Gesamtkommission ist, laufend und intensiv damit befassen sollte. Der Name Subkommission für Europafragen ist in diesem Sinne nicht ganz zutreffend. Ich gehe auch davon aus, dass der EWR-Vertrag in der Gesamtkommission behandelt werden muss. Die Subkommission wird in der Zeit danach zum Zuge kommen.

Präsident: Laut Artikel 15 b des Reglementes des Nationalrates verfolgt die Subkommission der APK die Rechtsentwicklung in Europa und befasst sich mit Europafragen. Die Subkommission sollte möglichst bald konstituiert werden, auch wenn sie in nächster Zeit vermutlich noch nicht viele Sitzungen durchführen wird.

Mühlemann: Die aussenpolitische Entwicklung ist auuserordentlich unübersichtlich. Nicht einmal der Zeitpunkt der EWR-Abstimmung liegt fest. Das Verhalten der Parlamente der zwölf EG-Staaten ist nicht voraussehbar. Es eilt also nicht mit der Schaffung dieser Subkommission. Die Formulierung im Reglement ist unglücklich, da sich daraus keine eindeutige Stossrichtung ergibt.

M. Rebeaud: Avant de désigner les membres de la commission, il faudrait savoir combien de commissions nous aurons. Contrairement à M. Mühlemann, je pense que les membres devraient être désignés le plus tôt possible, aujourd'hui ou demain. La sous-commission pour les affaires européennes n'aura pas à s'occuper uniquement de l'EEE ou des rapports avec la CE. Elle devra s'occuper de la politique européenne de la Suisse, discuter avec les personnes qui nous représentent au Conseil de l'Europe, à l'AELE, de nos rapports économiques et politiques avec les pays de l'Est et la Yougoslavie, etc. Il est nécessaire que nous répartissions le travail. J'espère que nous aurons une sous-commission pour les questions de l'aide au développement et une pour les problèmes spécifiques de la politique européenne de la Suisse. Aucun d'entre nous ne peut tout faire à fond.

Präsident: Wir sind verpflichtet, diese Subkommission einzusetzen. Im übrigen sollten wir den Apparat aber übersichtlich halten und möglichst wenig weitere Subkommissionen bilden.

M. Ruffy: La sous-commission pour les affaires européennes devra-t-elle s'occuper à la fois des questions d'intégration et de celles d'Europe centrale et orientale? D'un côté on a une structure d'intégration, de l'autre une structure de désintégration. Le "bloc de l'Est" est constitué d'entités qui vont pouvoir choisir des voies tout à fait individuelles. J'imaginerais deux sous-commissions pour ces deux catégories de problèmes différents même si, à terme, mais pas avant cinq à dix ans, on peut voir un rapprochement.

Wyss: Es ist zu berücksichtigen, dass einige Mitglieder unserer Kommission auch in anderen Europakommissionen einsitzen.

Bäumlin: Wenn nur eine einzige ständige Subkommission gebildet wird und diese sich mit Europafragen befasst, entsteht ein europazentriertes Übergewicht in der Kommission. Dem könnte mit der Bildung von Arbeitsgruppen entgegengewirkt werden.

Haller: Es ist problematisch, wenn sich die Subkommission sowohl mit der politischen wie mit der juristischen Funktion befasste. Sinnvoll ist, dass sie sich der Rechtsentwicklung - die immens sein wird - annimmt. Politischen Inhalte sollten möglichst wenig an Subkommissionen delegiert werden. Etliche Mitglieder der Kommission befassen sich fast nur noch mit Ausenpolitik und sollten deshalb imstande sein, das ganze Gebiet im Auge zu behalten.

Mühlemann: Subkommissionen müssen fachspezifischen Charakter haben. Das allgemeine politische Klima müssen alle Kommissionsmitglieder erfassen.

Unterbruch der Sitzung von 12.15 bis 13.30 Uhr
La séance est interrompue de 12 h 15 à 13 h 30

(Anmerkung: Um den inhaltlichen Zusammenhang zu wahren, sind die Beratung der Traktanden 1.2, 1.3 und 1.4 und die Stellungnahme von Bundesrat Felber, die später erfolgten, an dieser Stelle des Protokolls aufgeführt.)

(Fortsetzung der Beratung von Traktandum 1.2)

Präsident: Wir werden Ihnen bezüglich der Umschreibung der vorläufigen Aufgabenstellung für das kommende Jahr und der Grösse der Subkommission für Europafragen bis zur nächsten Sitzung einen Vorschlag unterbreiten.

Mühlemann: Die Subkommission darf nicht zu einem kleinen Politgremium werden. Sie muss eine fachspezifisch orientierte Kommission sein, die Entscheidungsgrundlagen für die politische Lagebeurteilung in der APK liefert.

Haller: Der Aufgabenbereich sollte auf die Verfolgung der Rechtsentwicklung im Bereich EWR und EG beschränkt werden.

Der **Präsident** teilt diese Meinung.

1.3 Vorstellungen betreffend die Bildung weiterer Subkommissionen (GRN, Art. 15 b,2)

Der **Präsident** beantragt, auf die Bildung weiterer Subkommissionen vorläufig zu verzichten, sich aber vorzubehalten, darauf zurückzukommen.

So beschlossen.

1.4 Vorschläge, welche weiteren ständigen Kommissionen um Stellungnahmen im Zusammenhang mit der EWR-Botschaft gebeten werden sollen

Der **Präsident** beantragt, sofort sämtliche ständigen Kommissionen einzuladen, zuhanden der Aussenpolitischen Kommission ihre Meinung abzugeben.

Segmüller: Es ist nicht sinnvoll, auf diese Weise eine Art Plenumsdiskussion auf Kommissionesebene zu veranstalten.

Antrag: Vorerst keine anderen ständigen Kommissionen einladen.

M. Rebeaud: Dans le groupe de travail Zimmerli, la possibilité d'une réunion des présidents de toutes les commissions permanentes avait été évoquée, et cela pour le seul travail de répartition de la matière, du fait que certains domaines se trouvent à cheval sur deux commissions.

Präsident: Es ist zwischen der EWR-Botschaft mit dem EWR-Beschluss, der als Ganzes vor das Volk kommt, und den Arbeiten im Rahmen von Eurolex zu unterscheiden, wo verschiedene ständige Kommissionen zum Zuge kommen werden. Über die Zuteilung der Eurolex-Gesetze entscheiden nicht wir, sondern das Büro. Das Büro des Nationalrates hat aber andererseits festgehalten: "Die APK ist federführend für die EWR-Botschaft. Sie schlägt dem Büro vor, welche der anderen ständigen Kommissionen an der Vorberatung der EWR-Botschaft beteiligt werden sollen."

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates beschäftigt sich bereits mit der Frage der Auswirkung des EWR auf die politischen Institutionen der Schweiz und die Kommission für Rechtsfragen mit den Auswirkungen auf das Ausländerrecht.

Frey Walter: Es kommt so oder so nicht darauf an, ob noch andere Kommissionen zu einer Denkübung eingeladen werden, da der Spielraum der Schweiz gegenüber dem Acquis communautaire ohnehin sehr beschränkt ist.

Vollmer: Zur Zeit besteht kein Bedarf, andere Kommissionen zu konsultieren.

Frau **Bär** teilt die Meinung von Frau Segmüller und Herr Vollmer.

Der Antrag Segmüller wird einstimmig angenommen.

Stellungnahme des Bundespräsidenten zur Ansicht der Kommission, sie sei in wichtigen aussenpolitischen Fragen vom Bundesrat zu konsultieren

M. Felber, président de la Confédération: Sur ce point, le Conseil fédéral est prêt à ouvrir la plus large consultation possible dans les limites actuelles de la Constitution. Nous ne tenons pas, au niveau du gouvernement, à ne pas consulter, à ne pas informer les commissions. Je dois néanmoins être très précis, en déclarant que Le Conseil fédéral tient à conserver les compétences qui sont les siennes selon la Constitution et la législation en matière de politique étrangère. Je ne parle pas nécessairement de l'Europe, mais il est des circonstances dans lesquelles le Conseil fédéral doit pouvoir prendre rapidement une position, engager une négociation, quitte à informer parallèlement puisque si une négociation se conclut par un accord international celui-ci est automatiquement soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. C'est là la seule nuance que j'aimerais introduire.

En ce qui concerne plus particulièrement l'Europe et l'adhésion à la Communauté, le Conseil fédéral déposera devant votre Parlement, pour discussion, un rapport qui mettra en évidence les éléments politiques et économiques qui ont conduit le Conseil fédéral à choisir, comme but final de sa politique européenne, l'intégration ou l'adhésion à la Communauté. Je peux, dans les circonstances actuelles, affirmer que le Conseil fédéral ne déposera, vraisemblablement, pas de demande d'adhésion avant d'avoir adopté un rapport d'information qui sera soumis aux Chambres fédérales et par conséquent largement ouvert à la discussion du Parlement. Dans cet esprit, nous pouvons essayer d'avoir une collaboration la plus étroite possible. Il ne faudrait pas, par des règles législatives ou constitutionnelles, empêcher une certaine autonomie en matière d'Affaires étrangères du Conseil fédéral qui doit parfois prendre des décisions très rapidement.

L'Europe est à juste titre la préoccupation principale du Parlement, c'est aussi la nôtre. Il n'y aura vraisemblablement pas ce que l'on pourrait appeler un coup de force du Conseil fédéral qui déposerait, mercredi prochain, une demande d'ouverture de négociation sans vous en avoir parlé. Un rapport sur tous les éléments qui ont conduit le Conseil fédéral à

choisir cette voie sera discuté et le Conseil fédéral ne se décidera à engager ce pas qu'après cette discussion, en tout cas dans les commissions où il y aura un large échange de vues.

M. Rebeaud: M. Felber pourrait-il nous donner une interprétation du mot "vraisemblablement" qu'il a prononcé dans son exposé introductif? Les parlementaires pourront-ils donner leur avis avant que vous n'ayez déposé une demande d'adhésion?

M. Felber, président de la Confédération: Il y a 4 ans que je suis aux Affaires étrangères et je finis par manier certains mots dont l'adverbe "vraisemblablement". Je pourrais dire "certainement" mais il s'agit de mon appréciation. Votre question fait référence au moment où le Conseil fédéral envisagera le dépôt d'une demande d'adhésion. Je n'aime pas tellement la formule "demande d'adhésion". Je lui préfère "demande d'ouverture de négociation en vue d'une adhésion". Le Conseil fédéral ne prendra aucune décision avant d'avoir déposé devant le Parlement le message concernant la ratification du TEEE et le rapport sur la politique d'intégration de la Suisse.

11/12/91

15:46

MISSION SUISSE CE

NO. 427

P002/014

Anhang

Maastricht, le 11 décembre 1991

CONSEIL EUROPEEN**Maastricht, les 9 et 10 décembre 1991****CONCLUSIONS DE LA PRESIDENCE**

M. BARDON CRESPO, président du Parlement européen, a exposé au Conseil européen les points de vue de son institution sur les projets de traités sur l'Union politique et sur l'Union économique et monétaire.

Le Conseil européen s'est félicité de tous les contacts qui ont été établis avec le Parlement européen au cours de la préparation de ces projets et, en particulier, les réunions inter-institutionnelles qui ont permis aux uns et aux autres de mieux comprendre leurs idées respectives.

TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE

Les Conférences intergouvernementales sur l'Union politique et sur l'Union économique et monétaire, réunies au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, sont parvenues à un accord sur le projet de traité sur l'Union européenne sur la base des textes (doc. SN 252/1/91) relatifs à l'union politique ainsi que sur le projet de traité concernant l'union économique et monétaire. La mise au point juridique définitive et l'harmonisation des textes seront effectuées afin de permettre la signature du traité au début du mois de février 1992.

En ce qui concerne plus particulièrement la politique sociale, le Conseil européen confirme que les dispositions actuelles du traité peuvent être considérées comme un acquis communautaire.

Le Conseil européen constate que onze Etats membres sont désireux de poursuivre dans la voie tracée par la Charte sociale de 1989. A cet effet, ils sont convenus d'annexer au traité un protocole relatif à la politique sociale qui prévoit que les institutions de la Communauté seront tenues de prendre et d'appliquer les décisions nécessaires et qui adapte les procédures de prise de décision en vue de leur application par onze Etats membres.

ELARGISSEMENT

Le Conseil européen rappelle que le traité sur l'Union européenne que les chefs d'Etat et de gouvernement ont approuvé prévoit que tout Etat européen dont le système de gouvernement est fondé sur le principe de la démocratie peut demander à devenir membre de l'Union.

- 3 -

Le Conseil européen note que les négociations sur l'adhésion à l'Union européenne sur la base du traité qui vient d'être approuvé pourront démarrer dès que la Communauté aura terminé ses négociations sur les ressources propres et les questions connexes en 1992.

Le Conseil européen prend acte de ce qu'un certain nombre de pays européens ont déjà présenté ou annoncé leur intention de présenter une demande d'adhésion à l'Union. Le Conseil européen invite la Commission à examiner ces questions, y compris les implications pour le développement de l'Union, en vue du Conseil européen de Lisbonne.

URUGUAY ROUND

Le Conseil européen note que les négociations sur la libéralisation du commerce sont entrées dans leur phase finale. Il a été informé des progrès intervenus dans les négociations, tant à Genève que lors du sommet transatlantique, qui a eu lieu à La Haye le 9 novembre 1991.

Le Conseil européen réaffirme son engagement résolu à voir l'Uruguay Round se conclure d'ici la fin de l'année par un ensemble de résultats substantiels et équilibrés. Cet ensemble devrait donc couvrir les règles et disciplines du GATT, l'accès au marché, l'agriculture, les textiles, les services, les TRIP et un renforcement institutionnel du système du GATT qui exclue tout recours, par quelque partenaire que ce soit, à des mesures unilatérales. Il appelle ses partenaires au sein de l'Uruguay Round à s'associer à aux efforts qu'il déploie pour conclure les négociations sur cette base.

Le Conseil européen invite la Commission à veiller à ce que les négociations débouchent, dans tous les principaux domaines, sur des résultats substantiels et crédibles qui soient compatibles avec les objectifs des Communautés européennes.

Il demande à la Commission d'informer régulièrement le Conseil des résultats obtenus.

- 4 -

COOPERATION DANS LES DOMAINES DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTERIEURESLibre circulation des personnes, immigration et asile

A. Le Conseil européen a pris acte des rapports en matière d'immigration et d'asile établis à sa demande par les ministres chargés de l'immigration. Il estime qu'ils constituent une base adéquate pour des mesures à prendre dans ces domaines.

Il a marqué son accord sur le programme de travail et les calendriers prévus et a invité les ministres chargés de l'immigration à les mettre en oeuvre.

B. Le Conseil européen a pris acte du rapport établi par le Groupe des Coordonnateurs "Libre circulation des personnes" et a approuvé les recommandations qui y sont faites.

C. Le Conseil européen a exprimé son regret qu'il n'ait pas encore été possible de résoudre le dernier problème faisant obstacle à la signature de la Convention des Etats membres des Communautés européennes relative au franchissement des frontières extérieures. Le Conseil européen a invité la présidence à rechercher activement, en liaison avec les deux Etats membres concernés, une solution à ce problème.

D. Le Conseil européen invite les coordonnateurs à examiner la structure à donner au système d'information européen et à veiller à l'adoption des mesures techniques et juridiques - y compris en ce qui concerne la protection de la vie privée - nécessaires à sa mise en oeuvre.

Compte tenu de la nécessité de conclure rapidement ces travaux, il est souhaitable d'examiner en premier lieu la possibilité d'étendre à l'ensemble des Etats membres l'application des arrangements déjà conclus par certains d'entre eux.

- 5 -

Europol

Le Conseil européen a marqué son accord sur la création d'un Office européen de police (Europol) ayant pour mission, dans un premier stade, d'organiser à l'échelon des douze Etats membres de la Communauté l'échange de renseignements en matière de stupéfiants. Le Conseil européen a chargé les Ministres "TREVI", en collaboration avec la Commission, de prendre les mesures permettant la mise en place rapide d'Europol.

Drogue

Le Conseil européen a pris note du rapport du Comité européen de lutte antidrogue.

Il a invité les institutions de la Communauté européenne à tout mettre en oeuvre pour que l'acte créant l'Observatoire européen des drogues puisse être adopté avant le 30 juin 1992.

Dans le cadre d'une information la plus large possible sur les problèmes de la drogue, le Conseil européen a appuyé l'organisation, au cours du deuxième semestre de 1992, d'une semaine européenne en faveur de la prévention de l'usage des drogues.

Le Conseil européen a invité le CELAD à poursuivre son action de coordination et à veiller à ce que les différentes instances compétentes mettent en oeuvre sans retard le programme européen de lutte contre la drogue adopté par le Conseil européen, à Rome, le 14 décembre 1990.

Conséquences du projet de traité sur l'Union européenne

Le Conseil européen a chargé les instances compétentes du Conseil et le Groupe des Coordonnateurs "Libre circulation des personnes" d'examiner, en collaboration avec la Commission, les conséquences qu'aura, sur l'organisation des travaux dans ces domaines, le projet de traité sur l'Union européenne, afin de permettre l'application effective des dispositions pertinentes du futur traité dès son entrée en vigueur.

- 6 -

SITUATION DE L'APPROVISIONNEMENT EN DENREES ALIMENTAIRES A MOSCOU ET A SAINT-PETERSBOURG

Le Conseil européen s'est déclaré préoccupé par la situation critique de l'approvisionnement en denrées alimentaires à Moscou et à Saint-Petersbourg et est convenu que la Communauté devrait rapidement prendre des mesures concrètes pour aider les populations de ces villes.

Les Etats membres accèderont aux demandes formulées par la Commission pour que les experts en logistique soient mis à sa disposition.

Il a invité la Commission à présenter des propositions spécifiques et le Conseil Ecofin à examiner, lors de sa session du 17 décembre 1991, les aspects financiers concrets d'une action communautaire, y compris la question des garanties de crédit.

COOPERATION POLITIQUE EUROPEENNE

Moyen-Orient

Le Conseil européen a adopté la déclaration sur le processus de paix au Moyen-Orient qui figure à l'annexe 1.

Le Conseil européen se félicite de la libération de nouveaux otages au Liban. Il exprime sa reconnaissance au Secrétaire général des Nations Unies pour les efforts qu'il a déployés dans ce domaine.

Le Conseil européen déplore que les ressortissants allemands Heinrich Strübig et Thomas Kemptner soient toujours détenus au Liban.

Le Conseil européen lance un appel pressant à tous les gouvernements et à toutes les personnalités qui sont en mesure de contribuer au règlement de la question des otages pour qu'ils poursuivent leurs efforts en vue d'une libération inconditionnelle de toutes les personnes détenues sans aucune procédure juridique.

La question des otages au Liban ne sera pas résolue tant que tous les otages n'auront pas été libérés.

Le Conseil européen se félicite du fait que le Secrétaire général des Nations Unies se soit déclaré prêt à poursuivre ses efforts.

Evolution de la situation en Union soviétique

Le Conseil européen a examiné l'évolution récente de la situation en Union Soviétique et a adopté la déclaration qui figure à l'annexe 2.

Politique relative aux nouveaux Etats européens

Le Conseil européen a chargé les ministres des Affaires étrangères d'évaluer l'évolution de la situation en Europe de l'Est et en Union soviétique en vue d'élaborer une approche en ce qui concerne les relations avec de nouveaux Etats.

Racisme et xénophobie

Le Conseil européen a adopté la déclaration qui figure à l'annexe 3.

Enquêtes sur les attentats contre les vols PAN AM 103 et UTA 772

Rappelant la déclaration publiée par la Communauté et ses Etats membres le 2 décembre, le Conseil européen considère avec une extrême gravité les accusations portées contre des ressortissants lybiens à propos des attentats contre le vol PAN AM 103 en décembre 1988 et le vol UTA 772 en septembre 1989. Le Conseil européen réaffirme sa condamnation de tous les actes de terrorisme, où qu'ils soient commis et quels qu'en soient les auteurs.

Le Conseil européen a pris acte des exigences formulées à l'égard des autorités lybiennes par les gouvernements de la France, du Royaume-Uni et des Etats-Unis le 27 novembre. Il souscrit entièrement à ces exigences et appelle les autorités lybiennes à s'y conformer rapidement et totalement.

- 8 -

ANNEXE 1DECLARATION SUR LE PROCESSUS DE PAIX AU MOYEN ORIENT

Le Conseil européen attache une grande importance à la Conférence de paix de Madrid sur le Moyen Orient, qui a initié le processus de négociations sur la base des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies qui devrait conduire à un règlement juste et global du conflit israélo-arabe et de la question palestinienne. Sur la base des positions de principe qui les ont guidés depuis longtemps, la Communauté et ses États membres sont déterminés à entreprendre aux côtés des États-Unis et de l'Union Soviétique tous les efforts possibles afin de favoriser ce processus. A Madrid, ils se sont engagés à apporter leur concours actif dans toutes les phases des négociations.

Le Conseil européen estime qu'il est d'une importance essentielle que l'élan acquis à Madrid ne s'enlise pas dans des questions de procédure. Il a pris note que la deuxième session de négociations bilatérales a été convoquée à Washington. Ces négociations doivent être poursuivies de bonne foi par toutes les parties. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de progresser en substance et d'aboutir à des mesures significatives destinées à renforcer la confiance. Le Conseil européen est d'avis que l'arrêt de la politique israélienne d'implantations dans les Territoires occupés représenterait une contribution essentielle à la création d'un environnement stable, nécessaire au progrès des négociations. La fin du boycott commercial arabe y contribuerait également.

S'agissant de la situation dans les Territoires occupés, il est important que les deux parties fassent preuve de modération et qu'Israël se conforme aux dispositions de la Quatrième convention de Genève. Le Conseil européen s'attend à une amélioration tangible de la situation dans ces territoires, avant même la mise en oeuvre d'accords intérimaires ou autres. Dans ce contexte, il a pris note des informations selon lesquelles le niveau de violence dans les territoires avait baissé depuis la Conférence de Madrid. Cette Conférence a, en effet, suscité dans les Territoires occupés comme ailleurs un climat d'espoir qu'il convient de ne pas décevoir.

- 9 -

Le Conseil européen rappelle l'engagement de la Communauté et de ses Etats membres à contribuer activement et de manière pratique à ce que la phase multilatérale des négociations sur la coopération régionale progresse. Il exprime l'espoir que toutes les parties dans la région participeront à ces négociations. Le Conseil européen estime que les négociations bilatérales et multilatérales doivent aller de pair, l'une renforçant l'autre. Toutefois, les négociations dans le domaine de la coopération régionale ne sauraient progresser plus vite qu'un règlement politique. Compte tenu de leurs liens étroits avec toutes les parties concernées, la Communauté et ses Etats membres sont décidés à maintenir un contact étroit avec tous les participants et à faire tout leur possible afin de promouvoir des avancées significatives sur la voie d'un règlement global, juste et durable.

- 10 -

ANNEXE 2DECLARATION SUR L'EVOLUTION DE LA SITUATION EN UNION SOVIETIQUE

Le Conseil européen a pris note de la décision des républiques de Biélorussie, Ukraine et Russie de constituer un "Commonwealth d'Etats indépendants" auquel d'autres républiques ont été invitées à se joindre. Il a également pris note de la déclaration faite par le président Gorbatchev le 9 décembre 1991.

Le Conseil européen souligne la nécessité d'un dialogue constructif entre toutes les parties concernées afin que le processus de transformation de l'Union soviétique, qui est entré dans une phase cruciale, se déroule de façon pacifique, démocratique et ordonnée.

Le Conseil européen accueille avec satisfaction le fait que les trois républiques engagées dans ce vaste processus de transformation aient déclaré reconnaître et respecter mutuellement leur intégrité territoriale ainsi que l'inviolabilité des frontières existant dans le cadre de leur "Commonwealth".

Le Conseil européen accueille favorablement le fait que ces républiques ont, par la même occasion, affirmé leur volonté de respecter les engagements internationaux souscrits par l'Union soviétique et d'assurer un contrôle unique des armes nucléaires sur leur territoire.

- 11 -

Le Conseil européen rappelle l'importance que la Communauté et ses Etats membres attachent au respect et à l'application par toutes les Républiques de toutes les dispositions de l'Acte final de Helsinki, de la Charte de Paris, ainsi que d'autres dispositions pertinentes de la CSCE ayant trait aux droits de l'homme et aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Il rappelle également que, conformément à ces dispositions, les frontières de tous les Etats en Europe sont inviolables et ne peuvent être modifiées que par des moyens pacifiques et d'un commun accord. En outre, la Communauté et ses Etats membres attachent aussi une importance particulière à ce que les dispositions nécessaires soient prises sans tarder par les républiques concernées dans le domaine de la mise en oeuvre des accords de maîtrise des armements, de la non-prolifération nucléaire ainsi que du contrôle effectif et de la sécurité des armes nucléaires. La Communauté et ses Etats membres partent également du principe que les républiques respecteront, pour leur part, les obligations découlant de la dette extérieure de l'Union soviétique.

Au moment où ces républiques expriment démocratiquement et pacifiquement leur volonté d'accéder à la pleine souveraineté, la Communauté et ses Etats membres souhaitent ouvrir avec elles, dans un esprit de coopération, un dialogue touchant au développement de leurs relations mutuelles.

Le Conseil européen forme également le voeu que ces républiques puissent développer entre elles les structures de coopération de nature à faciliter leur insertion dans la communauté internationale dans des conditions propres à assurer la sécurité, la stabilité et l'épanouissement légitime de tous.

- 12 -

ANNEXE 3DECLARATION SUR LE RACISME ET LA XENOPHOBIE

Le Conseil européen note avec préoccupation que les manifestations de racisme et de xénophobie prennent de plus en plus d'ampleur en Europe, tant dans les Etats membres de la Communauté qu'ailleurs.

Le Conseil européen souligne que les obligations internationales concernant la lutte contre la discrimination et le racisme auxquelles les Etats membres ont souscrit dans le cadre des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de la CSCE demeurent pleinement valides.

Le Conseil européen rappelle la déclaration sur le racisme et la xénophobie adoptée par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 11 juin 1986, et, rappelant la déclaration qu'il a publiée à Dublin le 26 juin 1990, exprime sa répulsion face aux sentiments et manifestations racistes. Ces manifestations, y compris l'expression de préjugés, la violence à l'égard d'immigrants étrangers et leur exploitation, sont inacceptables.

Le Conseil européen exprime sa conviction que le respect de la dignité de l'être humain est d'une importance capitale pour l'Europe de la Communauté et que la lutte contre la discrimination sous toutes ses formes est donc essentielle pour la Communauté européenne en tant que communauté d'Etats régis par l'Etat de droit. Le Conseil européen estime par conséquent nécessaire que les gouvernements et les parlements des Etats membres agissent avec clarté et sans ambiguïté contre la montée de sentiments et de manifestations de racisme et de xénophobie.

Le Conseil européen demande aux ministres et à la Commission d'intensifier leurs efforts dans la lutte contre la discrimination et la xénophobie et de renforcer la protection juridique des ressortissants de pays tiers sur le territoire des Etats membres.

- 13 -

Le Conseil européen note enfin qu'en relation avec les changements intervenus en Europe de l'Est, des sentiments similaires d'intolérance et de xénophobie s'y manifestent sous des formes nationalistes et ethnocentriques extrêmes. Les politiques de la Communauté et de ses Etats membres à l'égard des pays concernés viseront à décourager fermement de telles manifestations.

- 389975 -

AVIS DE LA COUR
DU 14 DÉCEMBRE 1991

AVIS 1/91

Avis rendu en vertu de l'article 228, paragraphe 1, deuxième
alinéa, du traité

"Projet d'accord entre la Communauté,

d'une part,

et les pays de l'Association Européenne de Libre Echange

d'autre part,

portant sur la création de l'Espace Economique Européen"

- 2 -

La Cour de justice a été saisie d'une demande d'avis, déposée au greffe de la Cour le 14 août 1991, formulée par la Commission des Communautés européennes au titre de l'article 228, paragraphe 1, deuxième alinéa, du traité instituant la Communauté économique européenne, aux termes duquel:

"Le Conseil, la Commission ou un Etat membre peut recueillir au préalable l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du présent traité. L'accord qui a fait l'objet d'un avis négatif de la Cour de justice ne peut entrer en vigueur que dans les conditions fixées selon le cas à l'article 236."

I Exposé de la demande d'avis

Par cette demande, la Commission a sollicité l'avis de la Cour sur la compatibilité avec les dispositions du traité CEE d'un projet d'accord portant sur la création de l'Espace Economique Européen (ci-après dénommés respectivement "l'accord" et "l'Espace EE") et, plus particulièrement, du mécanisme juridictionnel que cet accord envisage de mettre en place. Il s'agirait d'un accord d'association à conclure par la Communauté sur la base de l'article 238 du traité.

L'accord fait l'objet de négociations entre la Commission, en vertu du mandat du Conseil du 18 mars 1990, agissant au nom de la Communauté conformément à une décision du Conseil, et les

- 3 -

pays de l'Association Européenne de Libre Echange et la Principauté de Liechtenstein qui a officiellement déposé sa demande d'adhésion à l'AELE le 1er mars 1991 (ci-après "pays de l'AELE" ou "Etats de l'AELE").

Le texte de l'accord, (dont les termes n'étaient pas définitifs), était joint à la demande d'avis.

La Cour rend son avis sur la base de la version anglaise du texte de l'accord. Ce texte a été communiqué par la Commission, par lettre du 30 octobre 1991, en état avant paraphe.

Pour motiver la demande d'avis, la Commission a indiqué que l'accord prévoit un système de contrôle juridictionnel pour le règlement des différends entre les parties contractantes, le règlement des conflits internes à l'AELE et des procédures pour renforcer l'homogénéité juridique au sein de l'Espace EE. Tout en étant convaincu que ce système présente des garanties certaines pour la Communauté, la Commission, dans un souci de sécurité juridique, a estimé opportun de consulter la Cour au titre de l'article 228 du traité, notamment sur certains points particuliers du système envisagé.

II Procédure

Conformément à l'article 107, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, la demande d'avis a été signifiée au

- 4 -

Conseil et aux Etats Membres. Des observations écrites ont été présentées par la Commission ainsi que par les gouvernements du Royaume-Uni, du Royaume de Belgique et du Royaume d'Espagne.

La Commission, le Conseil et les gouvernements des Etats membres ont été invités par la Cour à répondre à quelques questions qui leur avaient été posées par écrit. Ceux-ci ont été représentés à l'audition qui s'est tenue à huis clos au siège de la Cour, le 26 novembre 1991, et durant laquelle ils ont répondu à ces questions.

Les avocats généraux ont été entendus par la Cour en chambre du conseil, conformément à l'article 108, paragraphe 2, du règlement de procédure, le 3 décembre 1991.

III Analyse de l'accord

Antécédents

Depuis 1973, les relations commerciales entre la Communauté et les pays de l'AELE ainsi que le Liechtenstein, sont régies par des accords de libre échange bilatéraux. En janvier 1989, le président de la Commission a proposé, devant le Parlement européen, une amélioration et une intensification des relations entre la Communauté et l'AELE. Cette proposition ayant été accueillie favorablement par les pays de l'AELE, des entretiens ont eu lieu et ont abouti à la décision d'engager des négociations formelles. A cette fin, la Commission a été autorisée par le Conseil "à ouvrir des négociations avec les pays de l'AELE et le Liechtenstein en vue de la conclusion d'un

- 5 -

accord entre la Communauté et lesdits pays agissant comme interlocuteur unique, portant sur la création de l'«Espace Economique Européen». Ces négociations ont officiellement été ouvertes le 1er juillet 1990.

Contenu de l'accord

L'accord consiste en neuf parties précédées d'un préambule: 1) objectifs et principes; 2) libre circulation des marchandises; 3) libre circulation des personnes, des services et des capitaux; 4) concurrence et autres règles communes; 5) dispositions horizontales concernant les quatre libertés énoncées ci-dessus (en matière de politique sociale, de protection des consommateurs, d'environnement, de statistiques et de droit des sociétés); 6) modalités de coopération en dehors des quatre libertés; 7) dispositions institutionnelles; 8) Fonds et 9) dispositions finales.

Le considérant unique du préambule de l'accord est libellé comme suit:

"Considering the objective to establish a dynamic and homogeneous European Economic Area, based on common rules and equal conditions of competition and providing for the adequate means of enforcement including at the judicial level, and achieved on the basis of equality and reciprocity and of an overall balance of benefits, rights and obligations for the Contracting Parties "

L'article 1er, paragraphe 1, de l'accord dispose que:

"The aim of this Agreement of association is to promote a continuous and balanced strengthening of trade and economic relations between the Contracting Parties with

- 6 -

equal conditions of competition, and the respect of the same rules, with a view to creating a homogeneous European Economic Area, hereinafter referred to as the "EEA."

L'article 6 de l'accord est libellé comme suit:

"Without prejudice to future developments of case law, the provisions of this Agreement, in so far as they are identical in substance to corresponding rules of the Treaty establishing the European Economic Community and the Treaty establishing the European Coal and Steel Community and to acts in application of these two Treaties, shall in their implementation and application be interpreted in conformity with the relevant rulings of the Court of Justice of the European Communities given prior to the date of signature of this Agreement."

L'article 7 de l'accord dispose que:

"Acts referred to or contained in the Annexes to this Agreement or in decisions of the EEA Joint Committee shall be binding upon the Contracting Parties and be, or be made, part of their internal legal order as follows:

- (a) an act corresponding to an EEC regulation shall as such be made part of the internal legal order of the Contracting Parties;
- (b) an act corresponding to an EEC directive shall leave to the authorities of the Contracting Parties the choice of form and method of implementation."

Le protocole 35, intitulé "Protocol 35 on the implementation of EEA rules" dont l'article 1er se réfère à l'article 7 de l'accord, précité, est libellé comme suit:

"Whereas this Agreement aims at achieving a homogeneous European Economic Area, based on common rules, without requiring any Contracting Party to transfer legislative powers to any institution of the European Economic Area;

- 7 -

and

whereas this consequently will have to be achieved through national procedures;

Article 1

The Contracting Parties take into account that when implementing a part of an act corresponding to an EEC directive, which is clear, precise and unconditional, subparagraph (a) of Article 7 of the Agreement shall apply.

Article 2

For cases of possible conflicts between implemented EEA rules and other statutory provisions, the Contracting Parties undertake to introduce, if necessary, a statutory provision to the effect that EEA rules shall prevail in these cases."

La partie VII, intitulée "institutional provisions" (articles 89 - 120) est composée de quatre chapitres. Le chapitre 1, intitulé "the structure of the association" contient cinq sections, dont la section 1) concerne le Conseil de l'Espace EE. Le Conseil de l'Espace EE, composé des membres du Conseil et des membres de la Commission des Communautés européennes et d'un membre du gouvernement de chaque pays de l'AELE, est chargé notamment de définir les orientations générales et de donner l'impulsion politique dans le cadre de la mise en oeuvre de l'accord. La section 2) concerne le comité mixte qui, composé de représentants des parties contractantes, est chargé de mettre en oeuvre l'accord et de veiller à son fonctionnement. La section 3), intitulée "the EEA courts", contient les dispositions suivantes:

- 8 -

"Article 95

1. An independent EEA Court, functionally integrated with the Court of Justice of the European Communities, is hereby established. The EEA Court shall exercise the functions which follow from Article 96. Each EFTA State shall nominate one Judge to the Court.
2. The Court, when sitting in plenary session¹, shall be composed of five Judges of the Court of Justice of the European Communities and, on the basis of rotation, three of the Judges nominated by the EFTA States.
3. At the request of the Court, the EEA Council may allow it to establish Chambers, each consisting of three or five Judges².
4. The Presidency of the Court shall be held alternatively by one of the Judges of the Court of Justice of the European Communities and by one of the Judges nominated by the EFTA States.

Article 96

1. The EEA Court is competent for:
 - (a) the settlement of disputes between the Contracting Parties;
 - (b) actions concerning the surveillance procedure regarding the EFTA States;

¹ All disputes between Contracting Parties or cases when the EEA Court is seized by the EEA Joint Committee will be dealt with in plenary session.

² An appropriate balance of ECJ and EFTA Judges, taking into account the nature of the cases, shall be laid down in the Statute of the EEA Court.

- 9 -

- (c) appeals concerning decisions in the field of competition initiated by the EFTA Surveillance Authority.
2. The EEA Court may be seized by:
- (a) the EEA Joint Committee or the Contracting Parties in cases for settlement of disputes in accordance with Article 117;
 - (b) a natural or legal person or by the EFTA Surveillance Authority on appeal against decisions given by the EEA Court of First Instance in the field of competition in accordance with Article 102;
 - (c) the EC Commission or the EFTA Surveillance Authority in cases of conflict of competence arising under the provisions of Chapter 1 of Part IV.
3. In addition, the EEA Court may be seized under the provisions of a separate agreement between the EFTA States establishing an EFTA Surveillance Authority by:
- (a) the EFTA Surveillance Authority under the surveillance procedure referred to in Article 116 regarding the fulfilment of the obligations under this Agreement by the EFTA States;
 - (b) an EFTA State or a natural or legal person in actions against the EFTA Surveillance Authority.

Article 97

The Contracting Parties concerned, and the surveillance authorities, i.e. the EC Commission and the EFTA Surveillance Authority, as the case may be, shall take the necessary measures to comply with the judgments of the EEA Court.

- 10 -

Article 98

The EEA Court shall have unlimited jurisdiction in regard to penalties imposed by the EFTA Surveillance Authority.

Article 99

Actions brought before the EEA Court shall not have suspensory effect. The EEA Court may, however, if it considers that circumstances so require, order that application of the contested act be suspended.

Article 100

The EEA Court may, where seized in accordance with Article 96 (2) (b) or (3), prescribe any necessary interim measures.

Article 101

1. An independent EEA Court of First Instance, attached to the EEA Court, is hereby established. It shall ensure the legal control of decisions of the EFTA Surveillance Authority relating to competition rules applicable to undertakings. Each EFTA State shall nominate one Judge to the Court.
2. The EEA Court of First Instance shall be composed of three of the Judges nominated by the EFTA States, on the basis of rotation, and two Judges of the Court of First Instance of the European Communities.
3. The Presidency of the Court shall be held alternatively by one of the Judges nominated by the EFTA States and by one of the Judges of the Court of First Instance of the European Communities.

Article 102

The EEA Court of First Instance shall have jurisdiction at first instance in actions brought by a natural or legal person against a decision by the EFTA Surveillance Authority, relating to the implementation of the competition rules applicable to undertakings, if that decision is addressed to that person or if it is of direct and individual concern to him.

In addition, the EEA Court of First Instance shall have the competences conferred on the EEA Court in Articles 98 to 100.

The EEA Court of First Instance shall also be competent to give rulings in actions against the EFTA Surveillance Authority in accordance with provisions to be laid down in a separate agreement between the EFTA States establishing the EFTA Surveillance Authority.

Article 103

1. The Statutes of the EEA Court and of the EEA Court of First Instance, including, in particular, the rules on the functioning of the two Courts, the appointment of the Judges and the Presidents and their terms of office are laid down in Protocol 33¹.
2. The EEA Court and the EEA Court of First Instance shall adopt their rules of procedure, to be approved by the EEA Council.

Article 104

1. In order to ensure as uniform as possible an interpretation of this Agreement, in full deference to the independence of courts, the EEA Court, the EEA Court of First Instance, the Court of Justice of the European Communities, the Court of First Instance of

¹ The Statutes shall contain provisions on qualifications for the Judges.

- 12 -

the European Communities and the Courts of the EFTA States shall, when applying and interpreting respectively the provisions of this Agreement or provisions of the Treaty establishing the European Economic Community and the Treaty establishing the European Coal and Steel Community, as amended or supplemented, or of the acts adopted in pursuance thereof, which are identical in substance to the provisions of this Agreement, pay due account to the principles laid down by any relevant decisions delivered by the other Courts.

A system of exchange of information concerning judgements by courts of last instance shall be set up by the EEA Joint Committee. This system shall comprise:

- (a) transmission to the Registrar of the EEA Court of judgments delivered by such courts on the interpretation and application of, on the one hand, this Agreement or, on the other hand, the Treaty establishing the European Economic Community and the Treaty establishing the European Coal and Steel Community, as amended or supplemented, as well as the acts adopted in pursuance thereof in so far as they concern provisions which are identical in substance to those of this Agreements;
 - (b) classification of these judgements by the Registrar of the EEA Court including, as far as necessary, the drawing up and publication of translations and abstracts;
 - (c) communication by the Registrar of the EEA Court of the relevant documents to the competent national authorities, to be designated by each Contracting Party.
2. Provisions on the possibility for an EFTA State to allow a court or tribunal to ask the Court of Justice of the European Communities to express itself¹ on the

¹ in French "s'exprime"

- 13 -

Interpretation of an EEA rule are laid down in Protocol 34.

Article 105

Decisions under this Agreement by the EFTA Surveillance Authority and the EC Commission which impose a pecuniary obligation on persons other than States, shall be enforceable. The same shall apply to such judgments under this Agreement by the EEA Court, the EEA Court of First Instance, the Court of Justice of the European Communities and the Court of First Instance of the European Communities.

Enforcement shall be governed by the rules of civil procedure in force in the State in the territory of which it is carried out. The order for its enforcement shall be appended to the decision, without other formality than verification of the authenticity of the decision, by the authority which each Contracting Party shall designate for this purpose and shall make known to the other Contracting Parties, the EFTA Surveillance Authority, the EC Commission, the EEA Court, the EEA Court of First Instance, the Court of Justice of the European Communities and the Court of First Instance of the European Communities.

When these formalities have been completed on application by the party concerned, the latter may proceed to enforcement in accordance with the law of the State in the territory of which enforcement is to be carried out, by bringing the matter directly before the competent authority.

Enforcement may be suspended only by decision of the EEA Court or of the EEA Court of First Instance. However, the courts of the States concerned shall have jurisdiction over complaints that enforcement is being carried out in an irregular manner."

Le Protocole 34, auquel se réfère l'article 104, paragraphe 2, intitulé "Protocol 34 on the possibility for

- 14 -

courts and tribunals of EFTA States to request the Court of Justice of the European Communities to express itself on the interpretation of EEA rules corresponding to EC rules", est libellé comme suit:

"Article 1

When a question of interpretation of provisions of the Agreement, which are identical in substance to the provisions of the Treaties establishing the European Communities, as amended or supplemented, or of acts adopted in pursuance thereof, arises in a case pending before a court or tribunal of an EFTA State, the court or tribunal may, if it considers this necessary, ask the Court of Justice of the European Communities to express itself on such a question.

Article 2

An EFTA State which intends to make use of this Protocol shall notify the Depositary and the Court of Justice of the European Communities to what extent and according to what modalities the Protocol will apply to its courts and tribunals.

Article 3

The Depositary shall notify the Contracting Parties of any notification under Article 2."

Les sections 4) et 5) du chapitre 1 de la partie VII de l'accord concernent respectivement la coopération parlementaire et la coopération entre les partenaires économiques et sociaux.

Le chapitre 2 est consacré au processus décisionnel.

- 15 -

Le chapitre 3, intitulé "Surveillance procedure and settlement of disputes", contient les dispositions suivantes:

"Article 116"

1. The EFTA States shall establish an independent surveillance authority (EFTA Surveillance Authority) as well as procedures similar to those existing in the Community including procedures for ensuring the fulfilment of obligations under this Agreement and for control of the legality of acts of the EFTA Surveillance Authority regarding competition.

The fulfilment of the obligations under this Agreement shall be monitored by, on the one hand, the EFTA Surveillance Authority and, on the other, the EC Commission acting in conformity with the Treaty establishing the European Economic Community, the Treaty establishing the European Coal and Steel Community and this Agreement.

2. In order to ensure a uniform surveillance throughout the EEA, the EFTA Surveillance Authority and the EC Commission shall cooperate, exchange information and consult each other on surveillance policy issues and individual cases.
3. The EC Commission and the EFTA Surveillance Authority shall receive any complaints concerning the application¹ of this Agreement. they shall inform each other of complaints received.
4. Each of these bodies shall examine all complaints falling within its competence and shall pass to the other body any complaints which fall within the competence of that body.
5. In case of disagreement between these two bodies with regard to the action to be taken in relation to a

¹ Agreed Minutes will ensure that the term "application" also covers implementation of the Agreement.

- 16 -

complaint or with regard to the result of the examination, either of the bodies may refer the matter to the EEA Joint Committee which shall deal with it in accordance with Article 117.

Article 117

1. The EEA Joint Committee or a Contracting Party may bring a matter under dispute which concerns the application¹ of this Agreement before the EEA Court in accordance with the following provisions.
2. The EEA Joint Committee shall be provided with all information which might be of use in making possible an in-depth examination of the situation, with a view to settling the dispute and finding a solution acceptable to the Contracting Parties.
3. A Contracting Party may bring a matter under dispute before the EEA Court. In doing so it shall, however, first submit the matter to the EEA Joint Committee. If it is not resolved after two consecutive meetings of the Committee, either the Committee shall, unless otherwise decided, or a Contracting Party may, bring the matter before the EEA Court. For the Community, it shall be for the EC Commission to bring the matter before the EEA Court."

¹ In an agreed Minute it will be clarified that this also includes interpretation in the sense of the Ministerial Declaration of 14 May 1991.

- 17 -

IV Résumé des observations écrites présentées par les institutions et les gouvernements

Observations générales

La Commission souligne que l'accord est d'une nature très différente de celle des accords d'association conclus par la Communauté jusqu'à présent. L'accord reprendra non seulement l'acquis communautaire existant à la date de sa signature, mais également le droit communautaire à intervenir dans les domaines couverts par l'accord. Quant au contenu de l'accord, la Commission souligne que les liens entre la Communauté et les pays de l'AELE reposent directement sur le traité CEE et les actes pris par les institutions de la Communauté en vertu de celui-ci. La procédure décisionnelle prévue par l'accord reflète, d'une part, l'intérêt d'étendre l'acquis communautaire et son devenir à l'Espace EE tout en sauvegardant l'autonomie de décision de la Communauté et, d'autre part, le respect de la volonté des Etats souverains qui n'entendraient ni transférer des compétences ni donner un pouvoir législatif aux organes de l'accord.

Le but de l'accord est de créer un espace économique homogène dans lequel un droit, substantiellement identique à celui qui est en vigueur à l'intérieur de la CEE, devrait s'appliquer de la manière la plus uniforme possible.

Après avoir rappelé que le système juridictionnel prévu par l'accord poursuit trois objectifs, à savoir le règlement des

- 18 -

différends entre les parties contractantes, le règlement des conflits internes à l'AELE et le renforcement de l'homogénéité juridique au sein de l'Espace EE, la Commission précise que ces différentes compétences seront exercées, soit par une Cour Espace économique européen (ci-après "Cour EEE"), indépendante mais intégrée fonctionnellement à la Cour de justice, et un Tribunal de première instance EEE, indépendant mais rattaché à la Cour EEE, soit par la Cour de justice elle-même. La composition de la Cour EEE et celle du Tribunal EEE permettraient aux juges de la Cour de justice, présents dans ces deux instances, de faire valoir leur grande expérience, d'une part, du droit communautaire dans la Communauté et, d'autre part, de sa projection dans l'Espace EE et d'assurer ainsi l'uniformité dans l'application de ce droit.

Aux fins de règlement des différends entre les parties contractantes, la Cour EEE peut être saisie, soit par le comité mixte, soit directement par une partie contractante, si le comité mixte n'a pas résolu le conflit après deux réunions consécutives.

En ce qui concerne les conflits internes à l'AELE, deux types peuvent être distingués. Premièrement, les différends entre l'autorité de surveillance et les pays membres de l'AELE, à savoir les procédures d'infraction que l'autorité de surveillance AELE serait amenée à intenter contre les pays membres de AELE pour manquement aux obligations qui leur incombent en vertu de l'accord, ainsi que les recours contre les décisions rendues par cette autorité dans le domaine des aides d'Etat. Il appartiendrait à la Cour EEE de trancher ces

- 19 -

questions. Deuxièmement, les affaires de concurrence pour lesquelles le Tribunal de première instance EEE serait compétent pour juger en première instance, la Cour EEE pouvant être saisie en appel des décisions rendues par le Tribunal.

S'agissant du renforcement de l'homogénéité juridique, l'accord prévoit trois procédures spécifiques. La première correspond en grande partie à celle mise en place par le protocole no 2, annexé à la convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (convention de Lugano), sur l'interprétation uniforme de cette convention. La deuxième procédure vise la possibilité pour les pays de l'AELE d'intervenir dans des affaires préjudicielles devant la Cour de justice. La troisième procédure donne aux juridictions des pays de l'AELE la possibilité de saisir la Cour de justice à titre préjudiciel sur toute question d'interprétation concernant l'accord.

Le système juridictionnel envisagé évite, toujours selon la Commission, un certain nombre d'écueils. Il permet en effet d'éviter qu'une autre juridiction que la Cour de justice n'ait compétence pour interpréter l'accord à titre préjudiciel, que l'application de l'accord, par la Cour EEE, ne se fasse dans la méconnaissance du droit communautaire et de la jurisprudence de la Cour de justice, que les règles de concurrence ne soient appliquées de manière désordonnée, que les opérateurs économiques ne puissent jouir du contrôle juridictionnel par la voie des recours préjudiciels et que les Etats AELE ne soient soumis à des juges étrangers.

La Commission souhaiterait recueillir l'avis de la Cour sur quatre points:

1. La compatibilité de la présence de juges de la Cour de justice, dans la Cour EEE, avec les termes de l'avis de la Cour de justice en date du 26 avril 1977 (sur le projet d'accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure, avis 1/76, Rec. p. 741);
2. La compatibilité avec le traité CEE d'un droit d'intervention, élargi aux pays membres de l'AELE, dans les affaires communautaires pendantes devant la Cour de justice;
3. La possibilité de permettre aux juridictions des pays membres de l'AELE de soumettre des questions d'interprétation de l'accord à la Cour de justice, sans modification du traité CEE.
4. Si l'article 238 du traité CEE permet la construction juridique prévue par l'accord.

La participation des membres de la Cour de justice à une autre juridiction

La Commission se demande s'il faut considérer, à l'instar de l'avis 1/76 précité, que les juges de la Cour de justice ne peuvent pas participer à une autre juridiction ou s'il faut

- 21 -

plutôt considérer que les termes de cet avis ne sont pas pertinents dans le cas d'espèce. La Commission précise à cet égard que l'accord se distingue de l'accord qui a fait l'objet de l'avis 1/76. D'une part, la Cour EEE n'aurait pas la compétence qui avait été attribuée au Tribunal du Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure, à savoir celle de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'accord, et, d'autre part, la Cour EEE et le Tribunal de première instance EEE seraient, malgré leur indépendance juridictionnelle, intégrés fonctionnellement à la Cour de justice.

Selon le gouvernement espagnol, la réponse à la question posée ne peut être que négative pour plusieurs raisons. Premièrement, l'objectif des dispositions de l'article 167 du traité CEE et des articles 2, 4 et 16 du statut de la Cour de justice est de garantir que la Cour puisse remplir la tâche qui lui est attribuée, à savoir le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités, de façon totalement impartiale, en évitant toute pression ou opinion préconçue.

Deuxièmement, la Cour a déclaré dans l'avis 1/76 que l'accord sur le Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure était incompatible avec le traité CEE, au motif que le tribunal prévu par cet accord était composé de six membres de la Cour de justice et que ceux-ci pourraient avoir à statuer, comme membres de ce tribunal, sur des questions qu'ils devraient également trancher en tant que membres de la Cour de justice, de sorte que la pleine impartialité avec laquelle

- 22 -

cette dernière doit agir se trouverait compromise. Or, une telle situation risquerait de se reproduire en l'espèce. En effet, il est imaginable que les juges de la Cour de Justice interprètent et appliquent, en tant que membres de la Cour EEE, des normes communautaires qu'ils devront, par la suite, interpréter ou appliquer de nouveau, en tant que membres de la Cour de Justice. Le gouvernement espagnol estime que dans une telle hypothèse le juge, qui aura participé aux délibérations de la Cour EEE, ne statuera plus avec l'impartialité requise. S'il s'abstenait d'intervenir, conformément à l'article 16 du statut, il pourrait advenir, comme le mentionne l'avis précité, que la Cour de Justice se trouve dans l'impossibilité matérielle de réunir le quorum prévu par l'article 15 du statut.

Le gouvernement espagnol ajoute encore trois précisions. Il fait valoir, tout d'abord, que si la Cour EEE n'est pas compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'accord, il en va autrement pour la Cour de Justice qui sera, selon sa jurisprudence, toujours compétente pour interpréter à titre préjudiciel tout accord conclu entre la Communauté et les pays de l'AELE. Par conséquent, les termes de l'avis 1/76, précité, ne s'en trouvent ni affectés, ni dénaturés dans leur essence.

Le gouvernement espagnol déclare ensuite ne pas partager l'opinion de la Commission selon laquelle l'avis 1/76 ne s'appliquerait pas en l'espèce au motif que la Cour EEE et le Tribunal de première instance EEE sont intégrés fonctionnellement à la Cour de Justice. L'article 7 des

- 23 -

dispositions institutionnelles de l'accord dispose, en effet, que la Cour EEE est un organisme indépendant et qu'elle n'est aucunement subordonnée à la Cour de justice.

Le gouvernement espagnol constate enfin que l'article 104 des dispositions institutionnelles du projet d'accord ne répond pas à la question de savoir dans quelle mesure un arrêt de la Cour EEE lie la Cour de justice, lorsque celle-ci examine un point sur lequel la Cour EEE s'est déjà prononcée.

Le gouvernement belge partage l'analyse de la Commission concernant la pertinence de l'avis 1/76 en l'espèce. La Cour EEE n'aura pas de compétence pour statuer à titre préjudiciel, contrairement à ce qu'il était prévu pour le Tribunal du Fonds européen d'immobilisation. En outre, la Cour EEE sera fonctionnellement intégrée à la Cour de justice, mais gardera toute son indépendance. La présence de juges de la Cour de justice ne modifie pas la nature juridique de la Cour EEE. En ce qui concerne l'absence de compétence pour statuer à titre préjudiciel, le gouvernement belge observe que tant la Cour de justice que la Cour EEE sont amenées à se prononcer sur les mêmes normes de droit communautaire.

Selon le gouvernement du Royaume-Uni, il est compatible avec le traité CEE et l'avis 1/76 que des juges de la Cour de justice siègent à la Cour EEE. Le raisonnement de la Cour de justice dans cet avis était conditionné par le fait que la compétence du Tribunal du Fonds pour statuer sur l'interprétation de l'accord s'exercerait parallèlement à celle de la Cour de justice.

- 24 -

L'article 16, premier alinéa, du statut de la Cour de justice sur l'incapacité d'un juge à connaître d'une affaire dans laquelle il est antérieurement intervenu comme avocat, conseil ou juge, correspond à l'impossibilité d'être successivement juge et partie dans une même affaire. Il ne concerne pas la position d'un juge qui siège successivement dans différentes affaires, qui portent sur des questions semblables voire identiques, comme par exemple, lorsque la Cour de justice se prononce à titre préjudiciel sur des points de droit qui sont semblables ou identiques à ceux sur lesquels elle s'est déjà prononcée dans le cadre d'une procédure en manquement, conformément à l'article 169 du traité. N'étant pas liée par ses décisions antérieures, la Cour peut toujours s'écarter de sa jurisprudence en tranchant une question de droit de façon différente.

Après avoir analysé l'accord et les instruments connexes qui ont fait l'objet de l'avis 1/76, le gouvernement britannique conclut qu'il aurait été possible dans cette affaire que les juges communautaires concernés soient influencés par les décisions antérieures du Tribunal du Fonds. Ainsi, l'acquis communautaire aurait pu être compromis de façon indirecte, par exemple, par l'incidence des principes de droit international public qui ont été remplacés dans le contexte de l'ordre juridique communautaire. C'est ce risque qui aurait amené la Cour de justice à s'opposer, dans son avis 1/76, à ce que les juges de la Cour siègent au Tribunal du Fonds. En outre, le Royaume-Uni observe que les difficultés qui sont à l'origine de la demande d'avis 1/91 sont très différentes de

- 25 -

celles à l'origine de l'avis 1/75 pour les règles relatives au Fonds d'immobilisation se posait le problème que les juges de la Cour de justice, qui seraient appelés à siéger au Tribunal du Fonds, devaient assurer deux tâches incompatibles. D'une part, il leur incombait, en tant que membres de la Cour de justice, de préserver l'acquis communautaire dans l'interprétation de certains actes pris par les institutions, et, d'autre part, en tant que membres du Tribunal du Fonds, de contrôler un système juridique fondé sur des principes de droit international public différents de ceux qui forment l'acquis communautaire. De l'avis du Royaume-Uni, l'accord ne soulève aucune difficulté à cet égard dans la mesure où les juges de la Cour de justice et ceux de la Cour EEE sont tenus d'appliquer les mêmes règles et principes et de préserver ainsi l'acquis communautaire.

En ce qui concerne la composition de la Cour EEE, le gouvernement du Royaume-Uni observe que cinq des treize membres de la Cour de justice y siégeront. Etant donné que sept juges peuvent former une cour plénière, il devrait être possible de réunir une cour plénière sans qu'un de ceux-ci ait participé à une décision antérieure de la Cour EEE. Si la participation de cinq juges de la Cour de justice aux activités de la Cour EEE posait des problèmes administratifs, l'article 165 du traité CEE envisage un dispositif permettant de faire face à la situation qui résulterait de l'adoption de l'accord.

Le droit d'intervention élargi

Selon la Commission, la Cour de justice a déjà admis l'intervention des pays tiers sur la base de l'article 37 du statut. Cependant, dans le cas d'espèce, il s'agit d'un droit plus systématique qui nécessiterait une notification des questions préjudicielles aux pays membres de l'AELE au même titre que celle faite aux Etats membres. La Commission se demande, par conséquent, s'il ne faut pas modifier l'article 20 du statut.

Selon le gouvernement espagnol, la réponse à la deuxième question doit être affirmative. L'article 20 du statut est suffisamment clair. Il prévoit explicitement que seuls les destinataires de notifications, limitativement énumérés, peuvent présenter des observations écrites dans une procédure préjudicielle et intervenir lors de l'audience. Bien que la Cour ne se soit jamais prononcée sur la possibilité pour un Etat tiers de présenter des observations dans une affaire préjudicielle, elle a néanmoins donné une interprétation restrictive de la liste des intéressés mentionnés à l'article 20 du statut.

Selon le gouvernement espagnol, la Commission a confondu, en mentionnant l'article 37 du statut, deux types de procédure qui sont radicalement différentes. En effet, dans le cas de l'intervention au soutien des conclusions de l'une des parties, il y a plusieurs parties défendant plusieurs thèses, à savoir une partie requérante, une partie défenderesse et un tiers qui

- 27 -

apparaît a posteriori. Ce tiers est qualifié de "coadyuvante" selon la terminologie procédurale espagnole. Il doit se borner à intervenir à l'appui des conclusions de l'une des parties principales. A cet égard, il faut tenir compte du fait que l'article 37 soumet l'intervention des personnes autres que les Etats membres et les institutions communautaires à deux conditions: d'une part, elles doivent justifier d'un intérêt à la solution du litige et, d'autre part, le litige ne doit pas opposer des Etats membres, des institutions de la Communauté et des Etats membres ni les institutions communautaires entre elles. Il s'ensuit que l'intervention d'un Etat tiers, admise par la Cour dans l'arrêt du 23 août 1983, *Chris International Foods/Commission* (C-91 et C-200/82, Rec. p. 417), exige le respect de ces deux conditions.

Le gouvernement espagnol conclut que l'article 20 du statut devrait être modifié si l'on veut que tous les Etats AELE puissent présenter des observations dans une procédure préjudicielle et que l'article 37 demeure limité à l'intervention, dans le cadre d'un recours direct, à l'appui des conclusions d'une partie principale. L'intervention est tout à fait différente de la participation à une procédure préjudicielle, de sorte que même une interprétation extensive de l'article 37 ne pourrait, en aucun cas, modifier le contenu clair et précis de l'article 20.

Le gouvernement belge observe qu'une révision de l'article 37 s'impose si l'on veut permettre aux Etats AELE d'intervenir dans les trois catégories de litiges dans lesquels l'intervention d'une personne morale est exclue. Pour autoriser

- 28 -

les Etats AELE, qui ne sont pas parties au litige, à déposer des observations dans le cadre d'une procédure préjudicielle, il y a lieu de réviser l'article 20.

Le gouvernement du Royaume-Uni estime que la procédure envisagée pour l'intervention des pays membres de l'AELE dans les litiges pendants devant la Cour de justice exige une modification de l'article 37. Il ne serait pas suffisant de prévoir, dans l'accord, un droit d'intervention pour ces pays, puisque cet accord ne modifie pas en soi le statut. Il conviendrait donc de recourir à la procédure de l'article 188, deuxième alinéa, du traité CEE. Cette disposition prévoit que le Conseil peut modifier les dispositions du titre III du statut, sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission et du Parlement européen. Le gouvernement britannique est également d'avis qu'il faut modifier l'article 20 afin de permettre aux pays membres de AELE de présenter des observations dans une procédure préjudicielle. Il y a lieu de modifier, en outre, les articles 17, 18 et 39 du statut.

Les questions préjudicielles posées par les juridictions des pays de l'AELE *sous modification du traité CEE ?*

Selon le gouvernement espagnol, la réponse à la troisième question doit être négative. Le recours préjudiciel est un instrument de coopération entre la Cour de justice et les juges nationaux. Cette nature de coopération entre juges a pour conséquence directe que seuls les organes juridictionnels des Etats membres ont le droit de saisir la Cour en vertu de

- 29 -

l'article 177 du traité CEE. Pour que les organes juridictionnels des Etats AELE puissent également saisir la Cour de justice à titre préjudiciel, il faudrait modifier l'article 177 du traité CEE en ajoutant au texte "juridiction d'un des Etats membres" une référence aux organes juridictionnels d'un Etat tiers avec lequel la Communauté a conclu un accord international.

Le gouvernement belge estime que l'article 177 doit être révisé pour permettre la saisine de la Cour de justice par les juridictions des pays membres de l'AELE.

Le gouvernement du Royaume-Uni observe tout d'abord que l'article 177 concerne aussi une juridiction d'un Etat membre qui a son siège dans les territoires d'outre-mer régis par la quatrième partie du traité CEE (voir arrêt du 12 décembre 1990, Kaefer et Procacci, C-100/89 et 101/89, Rec. p. 4647). Bien que cette disposition ne s'applique stricto sensu qu'aux juridictions des Etats membres, la Cour de justice a jugé que le deuxième alinéa de cette disposition s'appliquait à une juridiction qui ne fait pas partie de l'organisation judiciaire d'un Etat membre, lorsqu'elle se situe dans un territoire relevant d'un Etat membre, que le droit communautaire s'applique dans une mesure limitée à ce territoire et qu'une disposition appropriée est prévue à cet effet par le droit communautaire (arrêt du 3 juillet 1991, Barr et Montrose, C-355/89, non encore publié au Recueil).

Le Royaume-Uni observe ensuite que l'article 177 permet à la Cour de justice de se prononcer à titre préjudiciel sur

- 30 -

L'interprétation des accords internationaux auxquels la Communauté est partie. La Cour de justice peut également statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation des accords conclus en application de l'article 220 du traité. L'accord sera un accord international conclu en application de l'article 238 du traité. Il s'agira donc à la fois d'un accord international conclu en application du traité et d'un acte pris par les institutions. Rien ne s'oppose donc à ce que la Cour de justice statue à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'accord. Les arrêts de la Cour de justice précités plaident en faveur de la compatibilité des dispositions projetées avec le traité CEE.

L'article 238 du traité

La Commission se demande si l'article 238 permet une construction juridictionnelle du type de celle qu'instaurerait l'accord. Si cela n'était pas le cas, il conviendrait de modifier cette disposition du traité de manière à ce que les procédures particulières qui y sont mentionnées incluent l'instauration d'un système juridictionnel, intégré fonctionnellement à la Cour de justice et garantissant la spécificité et l'intégrité du droit communautaire.

Selon le gouvernement espagnol, l'article 238 constitue une base suffisante pour la conclusion par la Communauté d'un accord d'association avec une union d'Etats ou une organisation internationale, tel que l'accord à conclure avec l'AELE. Il en va toutefois différemment si le contenu d'un tel accord est incompatible avec le traité. En l'espèce, l'incompatibilité

- 31 -

résulte du mécanisme juridictionnel envisagé. Il convient donc de modifier le traité avant de conclure l'accord.

\
Le gouvernement belge observe que l'article 238 ne permet pas la mise en place du mécanisme juridictionnel envisagé sans amendement préalable du traité CEE. En principe, rien ne s'oppose à une modification de l'article 238 du traité. Toutefois, il paraît plus judicieux en l'espèce d'étendre la modification aux autres articles pertinents du traité ainsi qu'aux articles du statut de la Cour de justice afin de garantir un maximum de cohérence et de sécurité juridique.

Selon le gouvernement du Royaume-Uni, les termes "des actions en commun et des procédures particulières", figurant à l'article 238 du traité, permettent que des procédures juridictionnelles soient incluses dans les accords visés par cette disposition. De telles procédures peuvent même contribuer au bon fonctionnement de ces accords. Il en est ainsi en particulier pour les dispositions qui prévoient un règlement judiciaire des litiges éventuels, car elles favorisent l'exécution régulière de l'accord par les parties.

PRISE DE POSITION DE LA COUR

I

- 1 Dans le présent avis, la Cour se borne à examiner, conformément à la demande de la Commission, la compatibilité du système de contrôle juridictionnel, que l'accord envisage de mettre en place, avec le traité CEE. Les autres dispositions de l'accord, et notamment celles qui concernent le processus de décision et la répartition des compétences en matière de concurrence, ne sont pas traitées dans le présent avis.
- 2 L'accord sera conclu entre, d'une part, les Etats qui sont membres de l'Association européenne de libre échange et, d'autre part, la Communauté européenne et ses Etats membres. En ce qui concerne la Communauté, l'accord sera conclu par le Conseil, après avis conforme du Parlement européen, sur la base de l'article 238 du traité CEE.
- 3 L'accord tend à la création d'un Espace économique européen qui s'étend aux territoires des Etats membres de la Communauté et à ceux des pays de l'AELE. Il résulte du préambule de l'accord que les Parties contractantes envisagent l'établissement d'un Espace EE dynamique et homogène, fondé sur des règles communes et des conditions de concurrence égales, et prévoient des moyens adéquats de mise en oeuvre, y compris sur le plan juridictionnel. En vertu de l'article 1er de l'accord,

- 33 -

celui-ci vise à promouvoir un renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques entre les Parties contractantes dans des conditions égales de concurrence, ainsi que le respect des mêmes règles.

- 4 Les règles applicables dans les relations entre les Etats qui font partie de l'Espace EE portent sur la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, ainsi que sur le régime de concurrence. Ces règles sont en substance celles des dispositions correspondantes des traités CEE et CECA et des actes adoptés en application de ces traités. Comme la Commission l'a indiqué dans sa demande d'avis, les Parties Contractantes ont l'intention d'étendre à l'Espace EE le droit communautaire à intervenir dans les domaines couverts par l'accord, au fur et à mesure qu'il se crée, se développe ou se modifie.

II

- 5 L'objectif d'homogénéité dans l'interprétation et l'application du droit dans l'Espace EE tel qu'il est précisé à l'article 1er de l'accord devrait être assuré par l'emploi de dispositions textuellement identiques aux dispositions correspondantes du droit communautaire et par la mise en place d'un système juridictionnel.
- 6 L'accord institue une juridiction, la Cour EEE à laquelle est rattaché un Tribunal de première instance. La compétence de la Cour EEE est définie à l'article 96,

- paragraphe 1, de cet accord. Cette compétence vise le règlement des différends entre les Parties contractantes, les actions engagées dans le cadre de la procédure de surveillance à l'égard des Etats de l'AELE et, en matière de concurrence, les appels formés contre les décisions prises par l'Autorité de surveillance de l'AELE.
- 7 Le système juridictionnel prévoit également les mécanismes suivants.
- 8 L'article 6 de l'accord dispose que, pour leur mise en oeuvre et leur application, les dispositions de l'accord doivent être interprétées conformément à la jurisprudence de la Cour de justice antérieure à la date de signature de l'accord et relative aux dispositions correspondantes du traité CEE, du traité CECA et des actes de droit communautaire dérivés.
- 9 L'article 104, paragraphe 1, de l'accord prévoit que, lors de l'application ou de l'interprétation des dispositions de cet accord ou des dispositions des traités CEE et CECA, telles qu'amendées ou complétées, ou les actes adoptés en application desdits traités, la Cour de justice, la Cour EEE, le Tribunal de première instance CE, le Tribunal de Première Instance EEE et les tribunaux des Etats de l'AELE tiendront dûment compte des principes découlant des décisions prises par les autres Cours ou Tribunaux, afin d'assurer une interprétation de l'accord aussi uniforme que possible.
- 10 L'article 95 de l'accord dispose que la Cour EEE est composée de huit juges, dont cinq juges de la Cour de justice.

- 35 -

A sa demande, le Conseil EEE peut autoriser la Cour EEE à instituer des chambres de trois ou cinq juges. En prenant en considération la nature des litiges soumis, un nombre équilibré et approprié de juges de la Cour de justice et de l'AELE sera précisé dans le statut de la Cour EEE. L'article 101 prévoit que le Tribunal de première instance EEE est composé de cinq juges, dont trois juges nommés par les Etats de l'AELE et deux juges du Tribunal de première instance CE.

11 Le protocole 34, auquel renvoie l'article 104, paragraphe 2, de l'accord, contient des dispositions permettant aux Etats de l'AELE d'autoriser leurs juridictions à demander à la Cour de justice de s'exprimer sur l'interprétation d'une disposition de l'accord.

12 Enfin, une apostille au protocole 34 prévoit un droit d'intervention des Etats de l'AELE dans les affaires qui sont soumises à la Cour de justice.

III

13 Avant d'examiner les questions soulevées par la demande d'avis de la Commission, il convient de comparer les objectifs et le contexte de l'accord, d'une part, et ceux du droit communautaire, d'autre part.

14 L'identité des termes des dispositions de l'accord et des dispositions communautaires correspondantes ne signifie pas qu'elles doivent nécessairement être interprétées de façon

- 36 -

identique. En effet, un traité international doit être interprété non pas uniquement en fonction des termes dans lesquels il est rédigé, mais également à la lumière de ses objectifs. L'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969, précise à cet égard qu'un traité doit être interprété de bonne foi, suivant le sens ordinaire à attribuer à ses termes dans leur contexte, et à la lumière de son objet et de son but.

- 15 S'agissant de la comparaison des objectifs des dispositions de l'accord et de celles du droit communautaire, il convient de constater que l'accord vise l'application d'un régime de libre échange et de concurrence dans les relations économiques et commerciales entre les Parties contractantes.
- 16 Pour ce qui est de la Communauté, en revanche, le régime de libre échange et de concurrence, que l'accord vise à étendre à l'ensemble du territoire des Parties contractantes, s'est développé et s'insère dans l'ordre juridique communautaire, dont les objectifs vont au delà de celui poursuivi par l'accord.
- 17 En effet, il découle notamment des articles 2, 8A et 102A du traité CEE que celui-ci vise à atteindre une intégration économique débouchant sur l'établissement d'un marché intérieur et d'une union économique et monétaire. L'article 1er de l'Acte Unique européen, précise par ailleurs que l'ensemble des traités communautaires a pour objectif de contribuer à faire progresser concrètement l'Union européenne.

- 37 -

- 18 Il résulte de ce qui précède que les dispositions du traité CEE régissant la libre circulation et la concurrence, loin de représenter une finalité en soi, ne sont que des moyens pour la réalisation de ces objectifs.
- 19 Le contexte dans lequel s'inscrit l'objectif de l'accord diffère également de celui dans lequel se poursuivent les objectifs communautaires.
- 20 En effet, l'Espace EE doit être réalisé sur la base d'un traité international qui ne crée, en substance, que des droits et obligations entre les Parties contractantes et qui ne prévoit aucun transfert de droits souverains au bénéfice des organes intergouvernementaux qu'il institue.
- 21 En revanche, le traité CEE, bien que conclu sous la forme d'un accord international, n'en constitue pas moins la charte constitutionnelle d'une communauté de droit. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, les traités communautaires ont instauré un nouvel ordre juridique au profit duquel les Etats ont limité, dans des domaines de plus en plus étendus, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants (voir, notamment, arrêt du 5 février 1963, Van Gend en Loos, 26/62, Rec. p. 1). Les caractéristiques essentielles de l'ordre juridique communautaire ainsi constitué sont en particulier sa primauté par rapport aux droits des Etats membres ainsi que l'effet direct de toute une série de dispositions applicables à leurs ressortissants et à eux-mêmes.

- 22 Il résulte de ces considérations que l'homogénéité des règles de droit dans l'ensemble de l'Espace EE n'est pas garantie par l'identité de contenu ou de rédaction des dispositions du droit communautaire et des dispositions correspondantes de l'accord.
- 23 Il convient donc d'examiner si l'accord prévoit d'autres moyens pour garantir cette homogénéité.
- 24 L'article 6 poursuit cet objectif en prévoyant que les règles de l'accord doivent être interprétées conformément à la jurisprudence de la Cour de justice relative aux règles correspondantes de droit communautaire.
- 25 Toutefois, ce mécanisme d'interprétation ne permet pas d'assurer l'homogénéité juridique recherchée et cela pour deux raisons.
- 26 D'abord, cet article ne concerne que la jurisprudence de la Cour de justice antérieure à la date de signature de l'accord. Etant donné que cette jurisprudence évoluera, il sera difficile de distinguer la jurisprudence nouvelle par rapport à l'ancienne, et, partant, le passé du futur.
- 27 Ensuite, bien que l'article 6 de l'accord ne précise pas clairement s'il vise la jurisprudence de la Cour de justice dans son ensemble, et notamment la jurisprudence sur l'effet direct et la primauté du droit communautaire, il ressort du protocole 35 de l'accord que, sans reconnaître les principes de l'effet direct et de la primauté qui s'imposent en vertu de

- 39 -

cette jurisprudence, les Parties contractantes s'engagent seulement à introduire, dans leurs ordres juridiques respectifs, une disposition législative qui permette aux termes de l'accord de prévaloir sur des dispositions législatives contraires.

28 Il s'ensuit que le respect de la jurisprudence de la Cour de justice, imposé par l'article 6 de l'accord, ne s'étend pas à des éléments essentiels de cette jurisprudence qui sont inconciliables avec les caractéristiques de l'accord. Par conséquent, l'article 6, en tant que tel, n'est en mesure d'assurer l'objectif de l'homogénéité du droit dans l'ensemble de l'Espace EE, ni pour le passé ni pour le futur.

29 Il résulte des considérations qui précèdent que l'objectif de l'homogénéité dans l'interprétation et l'application du droit dans l'Espace EE se heurte aux divergences existantes entre les finalités et le contexte de l'accord, d'une part, et ceux du droit communautaire, d'autre part.

IV

30 C'est compte tenu de la contradiction qui vient d'être relevée, qu'il convient d'examiner si le système juridictionnel envisagé est de nature à mettre en cause l'autonomie de l'ordre juridique communautaire dans la poursuite des objectifs qui lui sont propres.

- 40 -

- 31 Cet examen portera d'abord sur l'interprétation de la notion de Partie contractante que la Cour EEE sera appelée à formuler dans l'exercice de ses compétences et, ensuite, sur l'incidence de sa jurisprudence sur l'interprétation du droit communautaire.
- 32 Quant au premier point, il convient de rappeler que la Cour EEE est compétente, en vertu de l'article 96, paragraphe 1, sous a), de l'accord, pour régler les différends entre les Parties contractantes et que, selon l'article 117, paragraphe 1, de cet accord, le comité mixte de l'Espace EE ou toute Partie contractante peut saisir la Cour EEE de ce genre de différends.
- 33 L'article 2, sous c), de l'accord définit la notion de Parties contractantes. Pour la Communauté et ses Etats membres, cette notion couvre, selon les cas, soit la Communauté et ses Etats membres, soit la Communauté, soit les Etats membres. Le choix à faire entre ces trois possibilités doit être déduit des dispositions pertinentes de l'accord dans chaque cas d'espèce et des compétences respectives de la Communauté et des Etats membres, telles qu'elles découlent du traité CEE et du traité CECA.
- 34 La Cour EEE peut être ainsi appelée, lorsqu'elle est saisie d'un différend portant sur l'interprétation ou l'application d'une ou de plusieurs dispositions de l'accord, à interpréter la notion de "Partie contractante", au sens de l'articles 2, sous c), de l'accord, afin de déterminer si, au sens de la disposition litigieuse, les termes "Partie

contractante" visent la Communauté, la Communauté et ses Etats membres, ou les seuls Etats membres. La Cour EEE sera donc amenée à statuer sur les compétences respectives de la Communauté et de ses Etats membres pour les matières régies par les dispositions de l'accord.

35 Il s'ensuit que la compétence attribuée à la Cour EEE, en vertu des articles 2, sous c), 96, paragraphe 1, sous a), et 117, paragraphe 1, de l'accord, est susceptible de porter atteinte à l'ordre des compétences défini par les traités et, partant, à l'autonomie du système juridique communautaire dont la Cour de justice assure le respect, en vertu de l'article 164 du traité CEE. Cette compétence exclusive de la Cour de justice est confirmée par l'article 219 du traité CEE selon lequel les Etats membres s'engagent à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application de ce traité à un mode de règlement autre que ceux prévus par celui-ci. L'article 87 du traité CECA comporte une disposition dans le même sens.

36 L'attribution de cette compétence à la Cour EEE est, dès lors, incompatible avec le droit communautaire.

37 Quant au deuxième point, il convient d'observer à titre liminaire que les accords internationaux conclus selon la procédure de l'article 228 du traité lient les institutions de la Communauté et ses Etats membres et que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, les dispositions de ces accords et les actes adoptés par leurs organes font, à partir de leur entrée en vigueur, partie intégrante de l'ordre juridique communautaire.

- 42 -

- 38 A cet égard, il y a lieu de préciser que l'accord est un acte pris par l'une des institutions de la Communauté, au sens de l'article 177, premier alinéa, sous b), du traité CEE, et que, dès lors, la Cour est compétente pour se prononcer à titre préjudiciel sur son interprétation. Elle est également compétente pour se prononcer sur cet accord, lorsque les États membres de la Communauté manquent aux obligations qui leur incombent en vertu de celui-ci.
- 39 Or, lorsqu'un accord international prévoit un système juridictionnel propre qui comprend une Cour compétente pour régler les différends entre les Parties contractantes à cet accord et, par conséquent, pour en interpréter les dispositions, les décisions de cette Cour lient les institutions de la Communauté, y compris la Cour de justice. Ces décisions s'imposent également lorsque la Cour de justice est appelée à statuer, à titre préjudiciel ou dans le cadre d'un recours direct, sur l'interprétation de l'accord international, en tant que ce dernier fait partie intégrante de l'ordre juridique communautaire.
- 40 Un accord international qui prévoit un tel système juridictionnel est, en principe, compatible avec le droit communautaire. En effet, la compétence de la Communauté en matière des relations internationales et sa capacité de conclure des accords internationaux comporte nécessairement la faculté de se soumettre aux décisions d'une juridiction créée ou désignée en vertu de tels accords, pour ce qui concerne l'interprétation et l'application de leurs dispositions.

- 41 Toutefois, l'accord en cause reprend une partie essentielle des règles, y compris celles de droit dérivé, qui régissent les relations économiques et commerciales à l'intérieur de la Communauté et qui constituent, pour la plupart, des dispositions fondamentales de l'ordre juridique communautaire.
- 42 Cet accord a ainsi pour effet d'insérer dans l'ordre juridique communautaire un vaste ensemble de règles juridiques qui est juxtaposé à un groupe de règles communautaires dont le libellé est identique.
- 43 En outre, dans le préambule de l'accord et dans son article 1er, les Parties contractantes ont exprimé l'intention d'assurer une application uniforme des dispositions de l'accord dans l'ensemble de leurs territoires. Or, l'objectif d'application uniforme et d'égalité des conditions de concurrence, ainsi poursuivi et reflété dans les articles 6 et 104, paragraphe 1, de l'accord, vise nécessairement l'interprétation tant des dispositions de cet accord que de celles correspondantes de l'ordre juridique communautaire.
- 44 Bien que l'article 6 de l'accord oblige la Cour EEE à interpréter les dispositions de l'accord à la lumière de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice, antérieure à la date de signature de l'accord, la Cour EEE ne sera plus soumise à une telle obligation pour les décisions rendues par la Cour de justice après cette date.

- 44 -

45 Par conséquent, l'objectif de l'accord qui vise à assurer l'homogénéité du droit dans l'ensemble de l'Espace EE commande non seulement l'interprétation des règles propres à cet accord, mais également celle des règles correspondantes du droit communautaire.

46 Il s'ensuit qu'en conditionnant l'interprétation future des règles communautaires en matière de libre circulation et de concurrence le mécanisme juridictionnel prévu par l'accord porte atteinte à l'article 164 du traité CEE et, plus généralement, aux fondements mêmes de la Communauté.

V

47 Le danger que représente le système juridictionnel de l'accord pour l'autonomie de l'ordre juridique communautaire n'est aucunement atténué par le fait que ses articles 95 et 101 visent à créer des liens organiques entre la Cour EEE et la Cour de justice en prévoyant que des juges de la Cour de justice siègent au sein de la Cour EEE et de ses chambres, ainsi que des juges du Tribunal de première instance des CE au sein du Tribunal de première instance EEE.

48 Au contraire, il est à craindre que l'application de ces dispositions accentue les problèmes généraux découlant du système juridictionnel envisagé par l'accord.

49 A cet égard, il y a lieu de rappeler que la Cour EEE doit assurer le bon fonctionnement d'un régime de libre échange

et de concurrence dans le cadre d'un traité international qui ne crée d'obligations qu'entre les Parties contractantes.

50 En revanche, la Cour de justice doit assurer le respect d'un ordre juridique particulier et contribuer à son développement, en vue d'atteindre les objectifs énoncés notamment aux articles 2, 8A et 102A du traité CEE et de réaliser entre les Etats membres une Union européenne ainsi qu'il résulte de la déclaration solennelle de Stuttgart du 19 juin 1983 (point 2.5) à laquelle se réfère le premier considérant du préambule de l'Acte unique européen. Dans ce cadre, le libre échange et la concurrence ne constituent que des moyens destinés à atteindre ces objectifs.

51 Par conséquent, suivant qu'ils siégeront à la Cour de justice ou à la Cour EEE, les juges de la Cour de justice, membres de la Cour EEE, auront à appliquer et à interpréter les mêmes dispositions mais selon des approches, des méthodes et des concepts différents afin de tenir compte de la nature de chaque traité et des objectifs qui lui sont propres.

52 Dans ces conditions, il sera très difficile, voire impossible, pour ces juges d'aborder, avec une pleine indépendance d'esprit, lorsqu'ils siègent à la Cour de justice, les questions au jugement desquelles ils auront participé dans le cadre de la Cour EEE.

53 Toutefois, puisque le système juridictionnel de l'accord est, en tout état de cause, incompatible avec le traité CEE, il n'est pas nécessaire d'examiner plus amplement

- 46 -

cette question, ni non plus celle de savoir si ce système n'est pas de nature à soulever de sérieuses réserves quant à la confiance que les justiciables pourront avoir dans la faculté de la Cour de justice d'exercer ses fonctions en toute indépendance.

VI

54 Il convient d'examiner si le mécanisme prévu par l'article 104, paragraphe 2, de l'accord, pour l'interprétation des dispositions de celui-ci, est compatible avec le droit communautaire.

55 En vertu de l'article 104, paragraphe 2, de l'accord, les dispositions permettant à un Etat de l'AELE d'autoriser ses juridictions à demander à la Cour de justice de s'exprimer sur l'interprétation de l'accord figurent au protocole 34.

56 Selon l'article 1 de ce protocole, lorsqu'une question d'interprétation des dispositions de l'accord, qui sont identiques en substance aux dispositions des traités communautaires, est soulevée dans une affaire pendante devant l'une des juridictions d'un Etat de l'AELE, cette juridiction peut, si elle l'estime nécessaire, demander à la Cour de justice de s'exprimer sur cette question.

57 L'article 2 du protocole 34 dispose qu'un Etat de l'AELE, qui entend faire usage de ce protocole, notifie au dépositaire de l'accord et à la Cour de justice dans quelle

mesure et selon quelles modalités le protocole s'applique à ses juridictions.

58 Il en résulte que cette procédure se caractérise par le fait qu'elle laisse aux Etats de l'AELE la faculté d'autoriser ou non leurs juridictions à poser des questions à la Cour de justice et qu'elle ne prévoit aucune obligation pour les juridictions de ces Etats statuant en dernier ressort. Par ailleurs, il n'est pas garanti que les réponses, que la Cour de justice serait ainsi appelée à donner, auraient un effet obligatoire pour les juridictions qui l'ont saisie. Cette procédure est fondamentalement différente de celle prévue par l'article 177 du traité CEE.

59 Il est vrai qu'aucune disposition du traité CEE ne s'oppose à ce qu'un accord international confère à la Cour de justice une compétence pour l'interprétation des dispositions d'un tel accord aux fins de son application dans des Etats tiers.

60 Aucune objection de principe ne peut davantage être formulée à l'encontre de la liberté laissée aux Etats de l'AELE d'autoriser ou non leurs juridictions à poser des questions à la Cour pas plus qu'à l'absence d'obligation pour certaines de ces juridictions de saisir la Cour de justice.

61 En revanche, il est impossible d'admettre que les réponses que la Cour de justice donne aux juridictions des Etats de l'AELE aient un effet purement consultatif et soient dépourvues d'effets obligatoires. Une telle situation

dénaturerait la fonction de la Cour de justice, telle qu'elle est conçue par le traité CEE, à savoir celle d'une juridiction dont les arrêts sont contraignants. Même dans le cas très particulier de l'article 228, l'avis de la Cour de justice est doté de l'effet contraignant précisé à cet article.

62 Il convient d'observer, en outre, que l'interprétation de l'accord fournit par la Cour de justice en réponse aux questions posées par les juridictions des Etats de l'AELE doit être également prise en compte par les juridictions des Etats membres de la Communauté, lorsqu'elles sont appelées à se prononcer sur l'application de l'accord. Or, l'effet non contraignant de ces réponses pour les juridictions de l'AELE peut provoquer une incertitude quant à leur valeur juridique pour les juridictions des Etats membres de la Communauté.

63 Par ailleurs, il n'est pas à exclure que les juridictions des Etats membres soient amenées à considérer que l'effet non contraignant des interprétations données par la Cour de justice, en vertu du protocole 34, s'étend également aux arrêts que cette dernière rend au titre de l'article 177 du traité CEE.

64 Dans cette mesure, le mécanisme en cause porte atteinte à la sécurité juridique qui est indispensable au bon fonctionnement de la procédure préjudicielle.

65 Il résulte des considérations qui précèdent que l'article 104, paragraphe 2, de l'accord et son protocole 34 sont incompatibles avec le droit communautaire, dans la mesure

- 49 -

où ils ne garantissent pas un effet contraignant aux réponses que la Cour de justice pourra être appelée à donner en vertu de ce protocole.

VII

66 Il convient d'apprécier, ensuite, le droit prévu pour les Etats de l'AELE d'intervenir dans les affaires pendantes devant la Cour. Une apostille au protocole 34 prévoit que les articles 20 et 37 du Protocole sur le statut de la Cour de justice doivent être amendés pour permettre un tel droit d'intervention.

67 Il suffit d'observer à cet égard que ces deux articles figurent au titre III du Protocole sur le statut de la Cour et que, selon l'article 188, deuxième alinéa, du traité CEE, le Conseil statuant à l'unanimité sur la demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission et du Parlement européen, peut modifier les dispositions de ce titre.

68 Il en résulte que l'attribution aux Etats de l'AELE d'un droit d'intervention dans les affaires pendantes devant la Cour de justice n'exige pas une modification du traité CEE, au sens de son article 236.

VIII

- 69 La dernière question de la Commission vise à savoir si l'article 238 du traité CEE, qui porte sur la conclusion, par la Communauté, d'accords d'association avec un Etat tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale, autorise la mise en place d'un système juridictionnel, tel que celui prévu par l'accord. A cet égard, la Commission a annoncé que, dans le cas d'un avis négatif de la Cour, cette disposition pourrait être modifiée de manière à permettre l'instauration d'un tel système.
- 70 Comme il a déjà été observé au point 40, un accord international qui prévoit un système juridictionnel doté d'une Cour compétente pour l'interprétation de ses dispositions n'est pas, en principe, incompatible avec le droit communautaire et peut, par conséquent, trouver son fondement juridique dans l'article 238 du traité CEE.
- 71 Toutefois, l'article 238 du traité CEE ne fournit aucune base pour instituer un système juridictionnel qui porte atteinte à l'article 164 de ce traité et, plus généralement, aux fondements mêmes de la Communauté.
- 72 Pour les mêmes raisons, une modification de cette disposition dans le sens indiqué par la Commission ne saurait remédier à l'incompatibilité du système juridictionnel de l'accord avec le droit communautaire.

- 51 -

En conclusion

LA COUR

émet l'avis suivant

Le système de contrôle juridictionnel, que l'accord envisage de mettre en place, est incompatible avec le traité instituant la Communauté économique européenne.

PRESSEMITTEILUNG

Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates (APK-N) tagte am 6. und 7. Januar 1992 in Bern unter dem Vorsitz von Nationalrat Albrecht Rychen (V/BE) und im Beisein der Bundesräte Felber und Koller. Die Aussenpolitischen Kommissionen der beiden Räte sind mit der Vorberatung der eigentlichen EWR-Botschaft betraut worden. Mit Ausnahme der noch offenen Frage der EWR-Gerichtsbarkeit ist der materielle Inhalt des EWR-Vertrages nun bekannt. Auch wenn die bundesrätliche EWR-Botschaft jetzt frühestens Ende Februar 1992 erwartet werden kann, betrachtete es die Kommission als sinnvoll (im Sinne eines zeitsparenden Vorbereitungsschrittes im Hinblick auf die späteren materiellen Verhandlungen in der Kommission) zusammen mit der Aussenpolitischen Kommission des Ständerates eine erste Auslegeordnung und eine erste Klärung offener Fragen vorzunehmen. Die Kommissionen liessen sich auch über den Stand des EUROLEX-Programmes des EJPD (Einführung des EWR-Rechts in das schweizerische Recht) orientieren.

Die Nationalrätliche Kommission liess sich auch über die Entwicklungen in der ehemaligen Sowjetunion und in den Osteuropäischen Staaten orientieren. Die einstimmige Kommission begrüsst die rasche Anerkennung der Republiken der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) durch die Schweiz. Die Kommission ist der Meinung, dass das für diese Länder angezeigte diplomatische und konsularische Vertretungsnetz so rasch wie möglich aufgebaut werden sollte. Die Kommission ermutigt den Bundesrat, die entsprechenden Schritte einzuleiten und die dafür zusätzlich notwendigen finanziellen und personellen Mittel zu bewilligen. Die APK-N ist davon überzeugt, dass ein rascher Aufbau eines solchen Netzes in der GUS nicht zuletzt auch im politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Interesse unseres Landes liegt. Die Kommission wird sich noch direkt beim Bundesrat für den raschen Aufbau eines solchen Netzes einsetzen.

Die Kommission liess sich auch über den Stand der Verhandlungen im Rahmen des GATT (Uruguay-Runde) sowie über den Stand der Nahostgespräche orientieren.

Die Kommission sprach sich auch über ihre Arbeitsweise aus. Die im Geschäftsreglements des Nationalrates (GRN) vorgeschriebene Bildung einer ständigen Sub-Kommission für Europafragen wird an einer der nächsten Sitzungen erfolgen. Auf die Bildung weiterer Sub-Kommissionen (Art. 15 Abs. 1 GRN) wird vorläufig verzichtet.

3003 Bern, 8. Januar 1992

Parlamentsdienste
Fachdienst II

COMMUNIQUE DE PRESSE

La Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) a siégé les 6 et 7 janvier 1992 sous la présidence de M. le Conseiller national Albrecht Rychen (V/BE) et en présence de MM. les Conseillers fédéraux Felber et Koller. Les Commissions de politique extérieure des deux Conseils ont été chargées de l'examen préalable du message du Conseil fédéral relatif à l'Espace économique européen (EEE) proprement dit. A l'exception des dispositions relatives aux questions juridictionnelles de l'EEE encore ouvertes, les dispositions matérielles du traité sont maintenant connues. Même si le message du Conseil fédéral sur l'EEE ne pourra être attendu qu'à fin février 1992 au plus tôt, la commission a estimé opportun (dans le sens de gagner du temps en vue des délibérations ultérieures de la commission sur les questions de fonds) de procéder ensemble avec la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats à un premier tour d'horizon et à un premier examen de questions ouvertes. Les deux commissions ont également été informées sur l'état du programme EUROLEX du DFJP (Introduction du droit de l'EEE en droit suisse)

La commission du Conseil national a en outre été informée des derniers développements dans l'ancienne Union soviétique et les pays de l'Europe de l'Est. La commission à l'unanimité a salué la rapide reconnaissance par la Suisse des républiques de la Communauté des Etats indépendants (CEI). La commission est d'avis qu'il y a lieu maintenant d'établir aussi vite que possible un réseau diplomatique et consulaire adéquat dans ces pays. Elle encourage donc le Conseil fédéral à entreprendre les démarches appropriées et de mettre à disposition les moyens financiers et le personnel nécessaires supplémentaires. La Commission est convaincue que l'établissement rapide d'un tel réseau dans la CEI est finalement dans l'intérêt politique, culturel et économique de notre pays. La commission va encore intervenir directement auprès du Conseil fédéral en faveur de l'établissement rapide d'un tel réseau.

La commission a été informée enfin sur l'état des négociations en cours au sein du GATT (Uruguay Round) de même que sur les entretiens relatifs au Proche-Orient.

La commission s'est entretenue aussi sur sa méthode de travail. La constitution d'une Sous-commission permanente pour les questions européennes telle que prévue dans le Règlement du Conseil national (RCN) aura lieu lors d'une des prochaines séances. En revanche, elle a renoncé pour le moment à la constitution d'autres sous-commissions (Art. 15, 1er al RCN).

3003 Berne, le 8 janvier 1992

Services du Parlement
Service de commission II

Vertraulich/Confidentiel

3003 Bern, 20. Januar 1992

NATIONALRAT
Aussenpolitische Kommission

TEILPROTOKOLL 1 der Sitzung vom 6. Januar 1992,
09.30 - 12.15 Uhr und 13.30 - 19.20 Uhr
und 7. Januar 1992
08.00 - 13.30 Uhr
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 3

TAGESORDNUNG 2. Einführung in den EWR und in das
Eurolex-Programm
2.1 Einführung in den EWR
2.1.1 Die vier Freiheiten
2.1.2 Die flankierenden Politiken
2.1.3 Institutionelle Aspekte
2.2 Einführung in das Eurolex-Programm
2.2.1 Der durch den EWR-Vertrag
gegebene juristische Rahmen
2.2.2 Vorstellung des Eurolex-
Programmes
2.2.3 Zu behandelnde Probleme im
Zusammenhang mit dem
Genehmigungsbeschluss

(Übrige Traktanden siehe Hauptprotokoll)

ORDRE DU JOUR 2. Introduction à l'EEE et au programme
EUROLEX
2.1 Introduction à l'EEE
2.1.1. Les quatres libertés
2.1.2. Les politiques
d'accompagnement
2.1.3. Les aspects institutionnels
2.2 Introduction au programme EUROLEX
2.2.1 Le cadre juridique donné par
le Traité EEE
2.2.2 Présentation du programme
EUROLEX
2.2.3 Problèmes à trancher dans
l'arrêté fédéral d'approbation

(Autres objets à l'ordre du jour voir
procès-verbal principal)

TEILNEHMER

Präsidium: Rychen

Anwesende Mitglieder: Aubry, Bär, Bäumlín, Berger, Bircher Silvio, Caccia, Columberg, Eggly, Fischer-Hägglingen, Frey Claude, Frey Walter, Grendelmeier, Haller, Maitre, Moser, Mühlemann, Nabholz, Rebeaud, Ruffy, Scheidegger, Segmüller, Steffen, Vollmer, Wyss Paul, Ziegler Jean

Entschuldigt:

Oehler (ersetzt durch Ruckstuhl)
Moser (Montag nachmittag, ersetzt durch Borer)
Bundesrat Delamuraz (Traktandum 2)

Weitere Teilnehmer:Traktandum 2.1:

Bundespräsident René Felber, Vorsteher EDA
Rudolf Schaller, Generalsekretär EDA
Claude Corbat, Generalsekretär EVD
Botschafter Jakob Kellenberger,
Integrationsbüro EDA/EVD
Bruno Spinner, EDA
Urs Ziswiler, Integrationsbüro EDA/EVD
Marc-André Salamin, Integrationsbüro
EDA/EVD

Traktandum 2.2:

Bundesrat Arnold Koller, Vorsteher EJPD
Heinrich Koller, Direktor Bundesamt für
Justiz, EJPD
Olivier Jacot-Guillarmod, EJPD
Botschafter Jakob Kellenberger,
Integrationsbüro EDA/EVD
Marc-André Salamin, Integrationsbüro
EDA/EVD

Anwesende Ständeräte: (Traktandum 2)

Blötzer, Cavadini, Gadiant, Onken

Kommissionssekretariat: Alfred Aebi

Antonio Bitterli
Philippe Weber

Protokoll: Charles Lombard, (d), Geneviève
Québatte (f)

Stellungnahme des Bundespräsidenten zur Ansicht der Kommission, sie sei in wichtigen aussenpolitischen Fragen vom Bundesrat zu konsultieren

(Siehe Hauptprotokoll)

2.1 Einführung in den EWR

Präsident: Unser Ziel ist es, Zeit zu gewinnen, indem wir bereits jetzt beginnen, uns mit dem Inhalt des EWR-Vertrages auseinanderzusetzen. Dessen materieller Teil dürfte unverändert bleiben, da die aktuellen Probleme vom institutionellen Teil ausgehen.

M. Felber, président de la Confédération: Il est un peu difficile aujourd'hui de parler d'un accord qui n'est pas achevé, puisque certains chapitres devront être rouverts. Cependant nous comprenons et nous appuyons votre démarche qui consiste à commencer la discussion sur les éléments de l'accord qui ne sont pas remis en cause. C'est toute la partie de la substance. La négociation proprement dite de l'accord sur l'EEE est achevée sur le plan politique depuis la réunion ministérielle, qu'on appelle une réunion parallèle, entre les pays de l'AELE et ceux de la Communauté des 21 et 22 octobre 1991 à Luxembourg. La Suisse et tous ses partenaires à la négociation - tous les pays de l'AELE, la Communauté dans le concept Commission et les douze Etats membres de la CE - ont accepté le 22 octobre au matin le résultat d'environ deux ans de négociations. Le Conseil fédéral avait alors fixé les dernières limites des termes de l'accord pour ses négociateurs. Il avait en même temps déclaré que cet accord, qui présentait quelques déséquilibres, pouvait être considéré comme une étape de l'intégration de la Suisse à l'Europe. Aux yeux du Conseil fédéral c'est une étape majeure extrêmement importante, et vous le découvrirez au fur et à mesure que nous parlerons de la substance et de ce que cela entraînera comme répercussion dans notre législation. C'est une étape parce qu'un tel accord, contrairement à une adhésion, peut être dénoncé et cet élément est à retenir sur toute l'appréciation que l'on portera. Nous espérons pouvoir parapher cet accord. Permettez-moi d'enlever un peu de son ambiguïté au terme "parapher", dont la presse nous a abreuvé durant quatre mois l'année passée. Le paraphe d'un accord se pratique après chaque négociation de chaque traité qui lie un pays à un autre ou à un groupe de pays. Après une négociation, les négociateurs, qui connaissent tous les termes qu'ils ont discutés, vérifient par une lecture approfondie et attentive le texte définitif de l'accord, apposent au bas de chaque page un signe, un sigle ou une signature pour affirmer que le texte correspond bien à celui qui a été négocié et accepté. C'est le paraphe. Cela n'engage personne sinon la responsabilité du négociateur et n'a d'autre signification, au niveau du droit international, que celle de la reconnaissance de la validité des textes proposés. L'élément important est la signature. La signature est l'acte politique d'un gouvernement qui accepte, en tant que gouvernement, un traité négocié par ses représentants et qui s'engage ainsi à le soumettre à l'approbation de son parlement qu'il soit uni ou multi-caméral.

Nous estimions important de parapher rapidement. Un élément nouveau est intervenu. La Cour de Justice des Communautés européennes, quasi comme un tribunal constitutionnel, a vérifié la validité des structures proposées et des dispositions de l'accord, ainsi que sa compatibilité avec le Traité de Rome de 1957. La Cour de Justice, qui avait été interpellée au mois de mai 1991, a rendu son arrêt le 14 décembre dernier, juste avant les vacances judiciaires. Faisant office de Cour constitutionnelle, elle a déclaré que le mécanisme juridictionnel, c'est à dire toute la partie qui concerne les tribunaux, était incompatible avec le Traité de Rome. En conséquence, toute la partie de l'accord sur l'EEE relative aux mécanismes judiciaires de l'EEE doit être revue. En effet selon la Cour de Justice cette partie de l'accord porte atteinte à son autonomie. Autrement dit, les juges européens craignent l'intrusion de juges étrangers à la Communauté dans les décisions futures concernant le droit communautaire, pour nous le droit communautaire acquis. Le paraphe et la signature ont dû être remis à plus tard. Cet avis de la Cour, même s'il peut politiquement apparaître comme regrettable, ne doit pas être nécessairement dramatisé. Au fond, il valait mieux un avis précis, qui nous permette de clarifier cette question juridictionnelle avant d'engager le processus de ratification, plutôt que de laisser les choses en l'état, au risque de voir apparaître dans quelques années des difficultés qui n'auraient pas manqué de se présenter. Les problèmes soulevés par la Cour de Justice ne paraissent pas insolubles. Nous avons déjà pris toute une série de contacts avec nos partenaires de l'AELE et avec nos partenaires de la Communauté. Il existe des solutions qui pourraient sauvegarder l'autonomie de la Cour européenne et en même temps, ce qui est pour nous un élément extrêmement important, permettre d'éviter que les pays de l'AELE se voient imposer des juges étrangers. Ce ne sont pas tellement les juges étrangers qui sont gênants, mais les arrêts que pourrait rendre une cour composée uniquement de juges n'appartenant pas, ou ne représentant pas les pays de l'AELE et le ou les pays qui serait soumis à un arrêt de la cour.

Quelles sont les solutions que nous envisageons pour le règlement des différends entre parties contractantes, quelles que soient ces parties, un Etat contre un autre, la Communauté contre un Etat de l'AELE ou au contraire l'AELE contre un Etat de la Communauté, quant à l'application des clauses du TEEE? Une cour arbitrale de l'EEE, qui donne automatiquement aux deux parties le droit d'être représentées, nous assure, à nous pays de l'AELE, d'avoir un juge que nous aurions choisi. On pourrait également choisir un système de règlement politique des différends. Cette possibilité n'est pas à négliger parce que les Ministres et les gouvernements de la Communauté ne sont, dans le fond, pas plus satisfaits que nous de la décision de la Cour de Justice des Communautés; ils ont aussi engagé la politique de leurs Etats en acceptant ce Traité. Tout comme nous ils se trouvent devant un arrêt de la Cour qui leur dit qu'ils ont outrepassé leurs compétences. Pour le contrôle judiciaire des décisions en matière de concurrence et en matière de surveillance générale, on pourrait imaginer une des solutions que nous avons préconisées lors de la négociation, c'est-à-dire une cour AELE de manière à créer un minimum d'homogénéité entre les pays de l'AELE. Il y a bien entendu un revers de la médaille: au lieu d'avoir une cour unique pouvant

juger des différends dans l'ensemble du territoire des pays qui forment l'EEE, 19 pays, nous aurions deux cours ou un tribunal arbitral c'est-à-dire que quand les deux cours ne pourraient pas juger, on serait amené à l'arbitrage. Cela signifie que l'EEE va perdre sur le plan judiciaire une part de son homogénéité. L'homogénéité n'est pas du ressort du Ministre des Affaires étrangères mais est très importante sur le plan juridique. L'homogénéité signifie que nous sommes certains, à travers des institutions judiciaires précises, que l'interprétation de toutes les dispositions d'un traité est identique pour toutes les parties. Des cours séparées pourraient parfois arriver à des interprétations pas tout à fait équivalentes. Ce problème d'homogénéité est sans doute un élément regrettable, mais il n'est pas nécessairement inacceptable si on le compare aux éléments de la substance du Traité. De toute manière il faut savoir que nous n'avons pas le choix. Nous ne pouvons pas nous opposer à l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés. Il est contraignant. L'enseignement que nous pouvons en tirer nous montre bien que nous ne pouvons pas, quel que soit le degré très important de l'intégration que nous choisirons vis-à-vis de la Communauté, être mis absolument sur le même pied que les Etats de la Communauté. En fait la Communauté sauvegarde une part de son unité en empêchant ceux qui n'en sont pas membres d'intervenir dans des décisions communautaires. Il faudra procéder aussi rapidement que possible à la renégociation, non pas de tout le Traité, mais de tout cet aspect juridictionnel qui a été mis en cause par la Cour de Justice, l'objectif étant toujours de pouvoir parapher l'accord avant la fin janvier et de le signer vers la fin février. Je souligne encore une fois que si nous avons intérêt à obtenir une solution, les Etats de la Communauté ont le même intérêt, ils l'ont fait très nettement comprendre, et ils pourraient avoir une influence politique qui dépasserait la volonté strictement judiciaire qui a été manifestée. Nous en reparlerons au moment où nous aurons dû rouvrir ce chapitre de la négociation.

Il est important que nous essayons de porter un regard et une évaluation sur l'accord lui-même. Malgré ces nouvelles difficultés, nos partenaires de l'AELE, tout comme nous, continuent de reconnaître le grand intérêt que présente l'accord EEE sur le plan de la substance. L'appréciation d'ensemble que nous portons sur cet accord n'a pas changé, réserves faites des problèmes que nous rencontrerons dans le chapitre à renégocier et qui pourraient reposer des questions plus fondamentales. Le Conseil fédéral, n'étant pas à même, à cause de ces circonstances particulières, de signer le Traité avant le mois de février, accepte d'emblée l'idée, à moins d'une accélération particulière, que le vote populaire ne saurait intervenir au mois de décembre prochain. On va prendre trois mois de retard, ce qui représente le temps nécessaire au Parlement pour discuter de ce dossier. Je déclare ici, au nom du Conseil fédéral, que nous acceptons le renvoi de la votation populaire du mois de décembre au moment où nous aurons abouti dans les discussions parlementaires et que nous aurons pu informer le peuple suisse qui est, en définitive, le seul qui doit se prononcer et qui a droit à des réponses. Si nous signons l'accord, nous voulons pouvoir le discuter jusqu'au bout sans devoir bâcler le travail du Parlement ou le travail d'information à faire auprès de nos compatriotes.

Appréciation d'ensemble.

Le Conseil fédéral porte sur l'accord l'appréciation suivante. Nous avons obtenu l'essentiel de nos objectifs dans le domaine des quatre libertés et des politiques d'accompagnement. En plaçant la barre à un niveau très élevé, nous savions d'emblée qu'en nous heurtant à nos partenaires dans la négociation, et c'est le propre d'une négociation, nous devrions obtenir un moyen terme. L'accord nous donnera un degré d'intégration élevé au Marché unique de 1993 par la réalisation de la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes et par une large participation aux diverses politiques d'accompagnement, aux programmes communautaires qui concernent la recherche, l'éducation, la protection de l'environnement, les consommateurs et leur protection etc. Sur le plan institutionnel la solution n'est pas aussi équilibrée que nous l'aurions voulue. Les conséquences à tirer de l'avis de la Cour ne vont surtout pas améliorer la situation. Les faiblesses de cet accord sont de niveau institutionnel. Elles sont dans ce domaine pourtant déjà atténuées par des procédures de négociations préalables et par des procédures de consultation. Nous ne participerons pas à la décision par vote. Nous serons consultés avant les transformations du droit qui nous concernent, nous pourrions faire valoir notre point de vue, défendre notre position et faire valoir des possibilités de nous retirer de telle ou telle partie de l'accord si sur le plan institutionnel nous étions contraints d'accepter des modifications qui ne nous satisferaient pas. Ces procédures de négociations, même si elles ne nous conduisent pas à un vote final, sont compensées selon le Conseil fédéral par les avantages de la substance de l'accord, soit la pleine participation au Marché unique de 1993. Il faut également tenir compte du fait que l'accord sur l'EEE, selon la politique européenne du gouvernement helvétique, peut être considéré comme une étape qui peut durer le temps qu'il sera nécessaire et non pas comme une réalisation figée et définitive. On peut soit passer à une intégration totale, soit, le cas échéant, dénoncer l'accord sur l'EEE.

La substance de l'accord

La libre circulation des marchandises.

Tous les obstacles actuels au Marché de la Communauté, qui résultent des différences de normes nationales entre les différents pays de la Communauté et de l'AELE, seront supprimés. Nous avons pu obtenir la sauvegarde de nos prestations techniques, surtout des plus sensibles, celles qui relèvent de la protection de l'environnement et de la santé, et cela jusqu'à ce que la Communauté atteigne un niveau de protection comparable au nôtre. Autrement dit, sur le plan très pratique, il n'y aura plus de différences de normes, elles seront abolies. Mais, si nous avons des normes plus élevées en Suisse, au niveau de la santé publique, pour certains produits alimentaires ou autres, et au niveau de la protection de l'environnement, ces normes ne seront pas abaissées. C'est la Communauté qui devra atteindre le même niveau que le nôtre. L'Espace Economique ne devrait pas avoir d'effets négatifs sur l'agriculture. Nous considérons que notre agriculture pourrait

y gagner parce que l'effet dérégulateur de l'EEE pourrait être bénéfique et diminuer certains coûts de production. Les réductions acceptées sont des réductions tarifaires, et non pas quantitatives. Dans le domaine de l'agriculture, ces réductions sont limitées à 23 produits qui proviennent essentiellement des pays les moins développés de la Communauté, les pays du Sud. Nous avons pu exclure de la libéralisation des produits, les produits de la pêche, les célèbres farines et huiles de poisson, ce qui nous permet de maintenir notre régime de prélèvement douanier à l'entrée de ces produits sur notre sol. Remarquez que, dans ce cas, ce ne sont pas tellement les pays de la Communauté qui paient que ceux de l'AELE; ces produits viennent surtout du nord de l'Europe. Cette simple clause, qui est un petit détail, représente plus de 250 mille francs par année. On a beaucoup parlé dans le domaine de l'agriculture de la clause évolutive. Celle-ci ne pourra conduire à une libéralisation ultérieure que si cela est considéré par nos partenaires comme étant d'un intérêt mutuel. C'est essentiellement dans le domaine agricole que nous allons rencontrer, lors l'évolution future, les

principaux problèmes.

La libre circulation des services.

Dans le domaine des services financiers, nos banques et nos assurances bénéficieront, après ratification, du libre établissement pour leurs succursales et de la libre prestation de leurs services au-delà de nos frontières nationales, point important pour la place financière suisse. Les banques de pays tiers auront accès à travers la Suisse à l'ensemble de l'EEE. Par exemple, une banque japonaise installée en Suisse pourra, à partir de la Suisse, pays membre de l'EEE, élaborer un réseau de travail à l'intérieur de l'Europe sans obligatoirement installer des succursales dans les autres pays.

Dans le secteur des transports, les compagnies aériennes suisses bénéficieront, en pleine égalité avec leurs concurrents de la Communauté, de la libéralisation en cours dans la Communauté et cela est vital pour nos deux compagnies, Swissair et Crossair.

La libre circulation des capitaux.

La Suisse pourra maintenir en vigueur pendant 5 ans les principales dispositions de la Lex Friedrich et pourra ensuite recourir à une clause de sauvegarde en cas de difficultés sur le marché immobilier. Dans la libre circulation des capitaux, l'élément le plus sensible était l'application de la Lex Friedrich, l'acquisition de biens immobiliers par des étrangers.

M. Koller aura l'occasion de vous en reparler, mais la Lex Friedrich actuelle devra être modifiée.

La libre circulation des personnes.

La libre circulation des personnes, libre circulation et libre établissement des travailleurs et des indépendants, entrera en vigueur après une période transitoire de 5 ans, avec la possibilité de recourir à une clause de sauvegarde si l'immigration devait être massive. Nos négociateurs, comme les conseillers fédéraux, n'ont jamais oublié de signaler à leurs collègues de la Communauté et de l'AELE, la position

particulière de la Suisse avec une proportion de population étrangère par rapport à sa population résidante beaucoup plus importante qu'ailleurs. Il en a été tenu compte dans la mesure où l'on a accepté cette clause de sauvegarde. Au cours de cette période de 5 ans, la politique actuelle des étrangers devra être adaptée à la politique européenne. Cette libéralisation devrait avoir un impact favorable sur tous les secteurs économiques dont l'expansion est aujourd'hui limitée par la difficulté de recruter une main d'oeuvre qualifiée. Dans notre esprit, il ne s'agit pas d'importer librement de la main d'oeuvre qui doit trouver du travail pour échapper à son statut de chômage, mais de favoriser l'implantation chez nous et la distribution de permis de travail à du personnel qualifié. Le Conseil fédéral est conscient qu'on ne peut pas importer des centaines de milliers de personnes en plus du contingent de résidents étrangers déjà établis en Suisse. Il s'agira de définir une politique de l'immigration qui tiendra compte de nos capacités politiques d'absorption de cette population.

Les politiques d'accompagnement.

(aussi appelées politiques horizontales) Dès la ratification de l'accord, la Suisse et ses partenaires de l'AELE participeront pleinement au troisième programme-cadre de recherche communautaire. Ce programme, établi jusqu'en 1995, couvre treize domaines importants de recherche appliquée et de développement. A participation financière équivalente, la Suisse a obtenu, et cela n'a pas été évident, de pouvoir participer sur un pied d'égalité avec les pays membres de la CE aux divers comités chargés de gérer ces programmes.

Le plan institutionnel.

L'accord donne aux pays de l'AELE des possibilités de consultation tout au long du processus d'élaboration des nouvelles directives communautaires qui seront pertinentes pour l'EEE, mais il n'y aura pas de véritable co-décision ainsi qu'on l'aurait souhaitée. Nos possibilités seront les suivantes. Les experts des pays de l'AELE seront consultés par la Commission des Communautés quand celle-ci élaborera des projets législatifs communautaires qui auront un effet ou une répercussion sur l'EEE. Les pays de l'AELE seront consultés et informés avant que le Conseil des Ministres de la Communauté n'adopte une législation pertinente pour l'EEE. Les pays de l'AELE auront le droit de soulever individuellement, c'est ce qu'on appelle le droit d'évocation dans les textes, les problèmes qui les préoccupent soit devant le Comité mixte de l'EEE soit devant le Conseil de l'EEE. Enfin, les pays de l'AELE auront la possibilité de refuser individuellement l'extension d'une décision de la Communauté à l'EEE. La conséquence sera qu'il n'y aura plus de règle de l'EEE dans le domaine concerné pour l'ensemble des pays de l'AELE. En cas de difficultés de se mettre d'accord au niveau de l'EEE, voire en cas de veto, un processus de négociation pourra ouvrir la voie à une nouvelle solution pragmatique. Toutes les décisions tombant dans la compétence des Chambres fédérales, voire du peuple suisse, seront et devront être approuvées par les Chambres et, le cas échéant, par le peuple avant d'entrer en vigueur. L'accord ne prévoit pas de transfert de compétence aux organes de l'EEE. La Commission des Communautés est la seule source des nouvelles règles de l'acquis communautaire qui va

évoluer. Les pays de l'AELE doivent parler si possible d'une seule voix dans le processus de consultation et de décision, ce qui limite les possibilités de faire valoir un point de vue très spécifique et national. En cas de désaccord au niveau de l'EEE, il y aura suspension provisoire, mais automatique, de la partie touchée de l'annexe de l'accord EEE. Il faudra éventuellement renégocier cette partie qui sera automatiquement suspendue si un pays comme le nôtre n'acceptait pas cette nouvelle règle. La participation des pays de l'AELE dans les comités qui jouent un rôle de gestion et de développement de l'acquis est actuellement nécessairement un peu limité. Il y a environ deux mille comités et nous ne serons heureusement pas nécessairement dans tous.

J'aimerais conclure par quelques mots concernant le contexte dans lequel nous classons cet accord de l'EEE, le contexte de l'intégration de notre pays en Europe. Grâce à l'accord sur l'EEE nous aurons atteint notre objectif d'intégration parce qu'il comporte un élément constant: la suppression des discriminations et des désavantages qui sont attachés à notre situation d'Etat non membre de la Communauté. Avec cet accord nous aurons atteint cet objectif. Nous serons associés à l'oeuvre d'intégration économique menée par la Communauté. Toutefois le Traité sur l'EEE est une structure associative et non pas participative. Nous ne donnons pas les impulsions, nous sommes associés, nous sommes consultés, mais nous ne décidons pas et nous n'avons que peu de droits d'initiative. Si nous voulons la totalité de ces avantages, il n'y a que l'adhésion. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral, placé devant les différents éléments d'analyse, a fixé l'adhésion comme un objectif. Il s'agit d'analyser encore les modalités entourant la réalisation de l'objectif que nous avons déterminé. Cette analyse fera l'objet du troisième rapport du Conseil fédéral sur la politique d'intégration de la Suisse à l'Europe, rapport qui sera soumis à votre discussion en même temps que le message sur l'EEE. Nous tenons à souligner sans cesse qu'il n'y a pas d'automatisme entre l'approbation de l'accord et l'adhésion. Le Parlement et le peuple seront, quelles que soient les circonstances, appelés à se prononcer deux fois, si nous signons l'accord et si nous engageons une procédure d'adhésion. Dès que la signature aura eu lieu, pas avant fin février, le Conseil fédéral pourra vous soumettre son message d'approbation de l'accord en même temps que le troisième rapport sur l'intégration qui traitera de l'adhésion.

M. Eggly: Pour un domaine nouveau de l'accord, la Suisse a un droit individuel de ne pas accepter. En revanche, pour une remise en question d'un élément de l'accord tel qu'il va être conclu et enregistré, le droit de défense est collectif. Si la Suisse ne pouvait plus appliquer une disposition, tous les partenaires de l'AELE seraient impliqués dans sa sortie et inversement. J'aimerais être sûr d'avoir bien compris ces deux points.

Le caractère le plus déséquilibré de cet accord vient du fait que le moteur est quasi uniquement la Commission des Communautés et que, pour la collaboration future, il n'y a pas ou peu de possibilité d'initiative. Le droit d'évocation est plutôt défensif. N'est-il pas imaginable que l'AELE, puisse, ne serait-ce que de manière informelle, avoir une influence à la

source? En serons-nous réduit à uniquement pouvoir réagir à des propositions de la Commission?

M. Rebeaud: Au moment où certaines règles de l'EEE changeront, vous nous dites que les droits du Parlement, respectivement du peuple, seront respectés. Or selon M. Koller, il faudrait restreindre le droit de référendum en donnant au Parlement la capacité d'apprécier les situations dans lesquelles le peuple ne devrait pas se prononcer. Le Conseil fédéral a-t-il une doctrine sur ce point? Etes-vous décidé à introduire des règles permettant au Parlement de restreindre le droit du peuple de se prononcer sur la législation suisse?

Nous avons été à plusieurs reprises témoins de déclarations contradictoires, soit extrêmement engagées pour une adhésion rapide à la CE, soit réticentes et nous avons le sentiment que le Conseil fédéral n'a aucune unité de doctrine dans ce domaine. Est-il possible d'attendre, et dans quel délai, que le Conseil fédéral tienne un discours commun dans ce domaine? Cela pose le problème de l'information. Entre le travail probablement remarquable des négociateurs et la qualité des informations données il y a une grande différence. Il en résulte une impression de flottement et de tension. Quelles que soient nos envies par rapport à une intégration de la Suisse à l'Europe, le besoin d'une certaine solidité se fait sentir. Avez-vous quelques idées sur la politique de l'information que devrait avoir le Conseil fédéral à l'égard du Parlement et du peuple? Nous avons besoin d'un Conseil fédéral cohérent à l'intérieur de lui-même, que nous sachions à quelle autorité nous nous adressons. Dans ce domaine avez-vous une idée claire, une stratégie, sur la manière dont vous pourrez nous convaincre, ce que vous venez de faire n'est pas suffisant, et ensuite convaincre le peuple qu'il n'y a pas de lien automatique entre l'éventuelle acceptation du TEEE et l'adhésion ultérieure à la Communauté?

Wyss: Der EG-Binnenmarkt wird am 1. Januar 1993 beginnen. Es ist nicht klar, wie weit die einzelnen Efta-Staaten bis dahin mit ihren Entscheiden sein werden. Auch bei den EG-Staaten bestehen Zeitprobleme. Wie sieht der Bundesrat diese Probleme?

Frey Walter: Anders als der Bundespräsident es beurteilt, bin ich der Meinung, dass die Zielsetzungen der EWR-Verhandlung weder im materiellen noch im institutionellen Bereich erreicht wurden.

Was heisst, dass der Vertrag gekündigt werden könne? Träten dann wieder die 130 bilateralen Abkommen, die die Schweiz abgeschlossen hat, in Kraft, oder würde man bei Null anfangen? Wären die politischen Konsequenzen eines solchen Austritts überhaupt noch tragbar?

Wie werden die "flankierenden Massnahmen" die Schweiz treffen? Wird sie sich in ein Veto retten müssen, wenn sie nicht einverstanden ist? Würde, wenn ein einzelner Staat auf einen der vier Freiheitsbereiche nicht eintritt, dieser für den ganzen Geltungsbereich des Vertrages ungültig?

Der freie Waren- und Personenverkehr wird als grösster Vorteil für die Schweizer Wirtschaft angepriesen. Weshalb gibt es denn eine fünfjährige Übergangsfrist?

Wann soll gemäss Bundesrat über EWR-Botschaft und Integrationsbericht diskutiert werden? Soll dies gestaffelt oder gemeinsam erfolgen?

Haller: Was geschieht auf der Seite des EWR, wenn dem Volk die Frage vorgelegt wird, ob ein Bereich, der bisher den Volksrechten unterlag, einzuschränken sei oder nicht, und das Volk dann "falsch" entscheidet? Sind andere Staaten mit dem gleichen Problem konfrontiert?

Scheidegger: Im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr ist vor allem die Frage brennend, wer die Rate festlegt, bei der bezüglich der Einwanderung die Notbremse gezogen werden kann. Wie funktioniert der Mechanismus, d. h. wer kann ihn auslösen?

M. Felber, président de la Confédération: Dans n'importe quel traité que nous signons avec l'étranger, nous ne pouvons matériellement pas préciser quelle sera la totalité des implications dans notre vie nationale. Il y a toujours une part où l'on accepte ce qui nous paraît être une disposition parfaitement justifiée et supportable et il y a la vie avec ces dispositions. Nous ne pourrions jamais, et c'est l'excuse que je vous demande dès aujourd'hui, affirmer dans tous les cas spécifiques comment cela sera. Il faudra une forme d'expérience.

J'essaierai de répondre dans l'ordre et je prierai mes collaborateurs, beaucoup plus qualifiés que moi dans le domaine des détails, de répondre plus précisément à certains points que vous avez soulevés.

(à M. Eggly) La limitation du droit du peuple suisse est la même que celle du Parlement qui ne peut mettre en cause les dispositions du Traité. Tous deux peuvent l'accepter ou le rejeter mais ne peuvent pas modifier tel passage ou telle disposition. La limitation des droits est arrêtée au moment où le Traité est soumis au vote populaire. Si le peuple accepte la substance du Traité, il accepte son contenu et dans une certaine mesure il limite son droit. Par contre le droit parlementaire national et le droit constitutionnel national restent réservés pour tout ce qui concerne l'évolution du droit communautaire applicable directement aux pays membres de l'EEE. A partir de là, nous serons consultés, nous participerons à la discussion mais ne déciderons pas. Toute modification du Traité entraînera nécessairement une modification de tous les droits nationaux y compris du droit suisse. Cela sera soumis à la procédure constitutionnelle et législative habituelle à notre pays. Si ce qui a été accepté et ratifié par le peuple devait être modifié par une décision de la Communauté, qui entraîne des modifications sur notre législation, nous devrions soumettre ces modifications, quel que soit le domaine, à l'approbation des deux Chambres du Parlement fédéral. Si ces modifications touchaient la Constitution, voire une loi soumise au référendum facultatif, elle devraient être soumises à l'approbation du peuple suisse. Si le Parlement ou le peuple refusait cette modification, cette partie du Traité, le chapitre entier, pourrait être exclu de l'accord pour nous. Il y aurait à peser les avantages et les inconvénients à perdre pour un détail l'ensemble des applications. Cette question est extrêmement importante puisque c'est là que nous allons mesurer nos possibilités d'intervention. Sur le Traité le droit de

référendum existe à 100%. Sur le référendum facultatif, les droits sont limités lors de l'adoption complète du Traité. Le Conseil fédéral doit encore discuter des droits populaires quant il décidera du texte de l'arrêté concernant l'approbation du Traité lui-même.

(à M. Rebeaud) En ce qui concerne les changements de règles, le risque qu'il faut connaître est qu'on peut se voir retirer les bénéfices de l'application d'un chapitre complet du Traité. Aujourd'hui nous devons définir non plus une politique mais une stratégie. Quand faudra-t-il faire quoi, pourquoi et comment l'expliquer? C'est ce que doit encore définir le Conseil fédéral qui est en train de recevoir certains documents qui lui permettront de se prononcer plus clairement à ce sujet. La politique d'information a déjà été discutée et il n'y a pas tellement de flottement. Le Conseil fédéral veut éviter, c'est essentiel, la confusion entre adhésion à la CE et ratification du Traité EEE. Ces deux choses sont différentes. Même présentées simultanément elles exigeraient deux votes populaires différents et préalablement deux votes parlementaires distincts. Le peuple pourrait répondre oui à l'un et non à l'autre ou oui deux fois ou autre. Nous aimerions absolument éviter la confusion. Une stratégie consisterait à ne parler, au cours de cette année, que de la ratification du TEEE pour autant que nous l'ayons signé et de renseigner sur son contenu à travers des documents écrits, des cassettes vidéo, des documents enregistrés. Nous avons déjà discuté d'un programme d'information le plus complet possible. La séparation très nette entre ces deux questions très différentes sera difficile. Il ne faudra pas tomber dans le péché, qui a peut-être été le nôtre, qui a consisté à ouvrir chaque semaine le livre des négociations de l'EEE et qui a conduit un peu trop souvent à n'être renseigné que sur des détails de la négociation en oubliant ce qui avait été accepté et qui est l'essentiel de ce Traité. Nous aurons besoin de l'appui des commissions pas tellement pour nous exprimer mais pour connaître les besoins des parlementaires au niveau strictement matériel pour qu'ils puissent répondre aux questions qu'on va légitimement leur poser.

(à M. Wyss) Il est certain selon le calendrier de la Communauté que le Marché unique entrera en vigueur le 1er janvier 1993. En seront bénéficiaires les pays de la Communauté et tous les pays de l'AELE qui auront pu ratifier le TEEE. Si la Suisse ne l'a pas ratifié, elle différera le bénéfice qu'elle retirera de sa ratification d'autant de mois qui sépareront le mois de janvier du moment où le peuple suisse se prononcera. Nous allons essayer de raccourcir mais le Conseil fédéral ne veut pas presser le Parlement, l'empêcher de parler sous la menace de l'entrée en vigueur du Marché unique.

Si une partie contractante ne ratifiait pas le Traité, par exemple un des Etats de l'AELE, il est déjà prévu qu'une Conférence diplomatique serait convoquée pour examiner quelles seraient les conséquences sur les autres pays de l'AELE, voire sur les pays de la Communauté.

(à M. Frey Walter) Je rappelle que dans une négociation un Etat fixe toujours les buts les plus élevés possible. Pour nous il s'agissait d'obtenir dans les domaines où cela était nécessaire les périodes transitoires les plus longues. Nous parlions de dix ans, puis de sept, nous avons obtenu cinq ans, mais on nous a proposé deux ans. Ce sont les aléas de la négociation. Nous

n'avons, par exemple, pas obtenu dans le domaine institutionnel ce que nous avons fixé. J'espère que vous saurez admettre avec nous que nous l'avons dit. Nous ne cachons pas qu'il y a là un déséquilibre qui est une des faiblesses de ce Traité. Sur les termes même de la substance nous avons obtenu beaucoup si nous comparons la situation d'aujourd'hui avec celle définie dans le Traité dans le cadre des quatre libertés et même des politiques d'accompagnement. Certains Parlements nationaux de la CE trouvent que nous avons obtenus trop tout en n'étant pas membres de la Communauté.

En cas de dénonciation éventuelle du Traité où recommençons-nous? En ratifiant le TEEE, nous ne dénonçons pas les traités préalables qui sont des parties acquises du nouveau Traité. Si nous devons être amenés à dénoncer le Traité après sa ratification parce que son application ne nous convenait pas, nous nous retrouverions au point de départ de l'ouverture de la négociation sur le Traité. Les accords préalables sont compris dans le Traité et on pourrait les conserver.

La faillite d'un secteur est à mon avis l'élément le plus grave. Si le Parlement ou le peuple devait raisonnablement pas pouvoir accepter une modification des dispositions du Traité et que de ce fait tout le secteur se verrait exclu du Traité, ce serait une perte. C'est une des difficultés indiscutables de cet accord. On pourrait, pour un détail quelques fois, être amené à perdre le bénéfice de tout un chapitre. Par exemple, si nous n'avions pas abouti à un accord sur le transit routier à travers la Suisse, nous n'aurions pas obtenu la part du chapitre concernant l'aviation.

La période transitoire de dix ans que nous avons demandée pour la libre circulation des personnes a été immédiatement refusée. Les négociateurs se sont battus pour sept ans et ont arrêté cinq ans. Pendant cette période une politique d'ajustement devra nécessairement être mise en place. Le Conseil fédéral ne peut pas accepter une immigration relativement libre des personnes en provenance de l'EEE, c'est à dire 19 pays européens, sans mesurer les conséquences. Or avec 15 et bientôt 17 % de population étrangère, le seuil de tolérance est atteint. Le Conseil fédéral le sait. On ne peut pas imaginer que parce que l'on a signé un traité on aura demain 22 % de population étrangère. Cela n'est pas supportable politiquement, économiquement, socialement. Ces cinq ans devraient permettre au Parlement et au Conseil fédéral de mettre en place une politique de l'immigration qui tiendrait compte des conditions d'absorption limitées du pays. Si on prend cent mille personnes en plus, il faudra savoir où l'on veut renoncer à une certaine immigration même si cela doit nous coûter. Cela est indispensable d'où la nécessité pour nous d'obtenir cette période transitoire minimale de cinq ans.

C'est la même chose pour le régime de la Lex Friedrich. On ne peut pas accepter dès la ratification du Traité un droit de réciprocité où tout le monde peut acheter n'importe quoi, n'importe où. Ce n'est politiquement pas possible. Il faudra modifier notre loi de manière à ce qu'elle nous permette d'atteindre des limites acceptables.

Pourquoi voulons-nous déposer le rapport sur l'adhésion en même temps que le message pour la ratification du Traité? Nous pensons qu'il faut pouvoir discuter des deux choses d'une manière clairement séparée. Le message se terminera par une proposition: "le Conseil fédéral vous invite à accepter

l'arrêté suivant... nous ratifions le TEEE que nous soumettrons à l'approbation du peuple suisse". En même temps nous vous présenterons un autre document, le troisième rapport sur la politique suisse d'intégration européenne, qui expliquera selon le Conseil fédéral les raisons qui nous ont fait définir le but l'adhésion. Ce rapport sera discuté mais ne conclura pas à une décision. La discussion générale devra permettre au Conseil fédéral, après avoir entendu ce qui s'est dit dans le Parlement, de définir de manière plus précise le moment où il pourra annoncer, et déposer une demande d'adhésion. Cela fera l'objet d'une autre négociation. Nous voulons une discussion aboutissant à un vote et à une décision sur l'EEE et, parallèlement, une discussion plus générale et plus politique sur l'adhésion de la Suisse à la Communauté quels que soient les éléments de conclusion, quelle que soit la majorité qui devra se dégager. Une demande d'ouverture de négociation en vue d'une adhésion aboutira trois à quatre ans plus tard.

(à Mme Haller) Au moment de la ratification, le contenu du Traité ne peut être mis en cause. Après la ratification toute modification des éléments de ce Traité doit faire l'objet d'une procédure parlementaire et populaire le cas échéant.

D'autres pays sont-ils dans la même situation? Tous les pays sont dans la même situation, y compris les pays de la Communauté, qui voient aussi le droit communautaire évoluer, qui doivent ratifier selon leurs procédures nationales des évolutions du droit communautaire indépendamment du droit sur l'EEE. Tous les Parlements des Douze pays de la Communauté, comme le Parlement européen, demandent une compétence accrue et le respect de leurs compétences. Cette volonté parlementaire, dans tous les pays de la Communauté et de l'AELE et surtout dans le Parlement européen, de vouloir maintenir leurs compétences est ce qui va amener les structures communautaires à évoluer dans le sens d'un système plus démocratique et c'est ce que nous souhaitons tous.

(à M. Scheidegger) On ne peut pas donner exactement un taux de population étrangère acceptable. Lorsqu'on avait 10 % on trouvait que c'était beaucoup, lorsque certains Etats ont 5 %, ils trouvent qu'ils vont trop loin. Nous atteignons environ 17 % actuellement. C'est au Parlement et au gouvernement de mesurer ensemble la possibilité d'absorption. Aujourd'hui dans une situation de basse conjoncture, d'augmentation des risques de chômage, d'inflation, d'augmentation générale du coût de la vie, d'appauvrissement de certaines couches de notre population, le Conseil fédéral ne peut simplement pas accepter une augmentation du nombre des étrangers en Suisse sans avoir un minimum de contrôle sur cette population et sur l'augmentation de son volume. C'est très pragmatique. Donner un taux paraît difficile, le taux actuel n'aurait pas pu être imaginé il y a vingt ans. Il est des moments où il est inacceptable d'aller plus loin. Ces cinq ans seront utilisés pour nous permettre de prendre des mesures qui devraient compenser, favoriser l'arrivée d'une main d'oeuvre de qualité mais diminuer la rentrée d'une main d'oeuvre extérieure pas nécessairement utile actuellement à notre économie. C'est un peu égoïste mais on devra le faire.

Kellenberger: Der Text der einseitigen Erklärung der Schweiz zur Schutzklausel ist flexibel formuliert und erlaubt es, die Klausel unter Berücksichtigung verschiedener Umstände anzuwen-

den. Es war ein wichtiger Verhandlungsgegenstand, ob eine flexible Formulierung oder eine fixe Zahl zweckmässiger sei. Für uns war es entscheidend, dass der Bundesrat letztlich autonom über die Auslösung der Schutzklausel entscheiden kann. Es ist nun sichergestellt, dass er weder von einem Efta-, noch von einem EWR-Organ eine Bewilligung braucht.

Mühlemann: Es verunsichert die Schweizer, wenn der Bundesrat den EWR-Vertrag nur als kurze Übergangsphase in Richtung EG bezeichnet. Zwischen EWR und EG bestehen, anders als es etwa Otto Fischer darstellt, grosse Unterschiede, so sind beim EWR-Vertrag z. B. die Landwirtschaft oder das Gewerbe im Bereich der Mehrwertsteuer ausgenommen. Vor allem aber erlaubt der EWR-Vertrag eine Kündigung.

Vollmer: Der EWR-Vertrag bewirkt einen innenpolitischen Regelungsbedarf. Äussern sich die EWR-Botschaft und der 3. Integrationsbericht zu diesen Fragen, oder ist der Bundesrat der Ansicht, dass diese innenpolitischen Anpassungen dem Parlament erst später unterbreitet werden sollen?

Welche Auswirkungen hätte das Ausscheren eines Efta-Landes während des Ratifizierungsprozesses aus dem EWR-Vertrag auf den bisherigen Efta-Vertrag und das Freihandelsabkommen?

Onken: Für die Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechtes nach Unterzeichnung des EWR-Vertrages stellt der Bundesrat nun das normale Gesetzgebungsverfahren in Aussicht. Heisst das, dass er auf eine Verfassungsänderung für die Einführung von direkt anwendbarem EG-Recht verzichtet, um die Volksabstimmung nicht noch zusätzlich zu belasten?

M. Ziegler Jean: Ma question est un peu en marge. Dans toutes vos négociations pour l'EEE, quelle est la position des ACP (Afrique-Caraïbe-Pacifique)? Chaque membre du Marché commun devient automatiquement membre des accords de Lomé et doit contre-signer ces trois accords qui concernent les anciens pays colonisés du Commonwealth, de la Belgique ou de la France. Nous dépensons 1,4 milliard de francs par an pour la coopération technique et l'aide humanitaire, cela est très bien. En signant le TEEE doit-on reprendre à notre compte de signer les accords de Lomé? Va-t-on renégocier notre adhésion à ces accords ou peut-être rester totalement à l'écart de ceux-ci? Dans le cadre de l'EEE que faites-vous et quels sont les progrès accomplis dans ce domaine?

Bär: Der Bundesrat hat sich nun endlich doch noch dazu durchringen können, ein Gutachten über die ökologischen Folgen des EWR-Vertrages in Auftrag zu geben. Wird es rechtzeitig vorhanden sein? Wird es Bestandteil der Botschaft oder des 3. Integrationsberichtes?

Wie würde eine Aufkündigung des EWR-Vertrages vor sich gehen?

Fischer: In welchem rechtlichen Verhältnis stehen der EWR-Vertrag, die Anhänge und die Protokolle zueinander? Werden sie alle auf die gleiche Weise abgeändert?

Die Landwirtschaft ist vom Vertrag ausgenommen; es gibt aber doch eine Entwicklungsklausel, mit der längerfristig eine stufenweise Liberalisierung und Angleichung auch der Agrarpolitik angestrebt wird. Besteht die Gefahr, dass von der EG-Kommission

auf die Schweiz Druck ausgeübt wird, die Agrarpolitik der EG zu übernehmen?

Welche Auswirkungen hat der Bereich Statistik auf die Schweizer Unternehmen?

Nabholz: Welche kollektiven Folgen hätte eine Kündigung des EWR-Vertrages durch ein Land? Welches sind die kollektiven Folgen, wenn der Vertrag vom Schweizer Volk abgelehnt wird? Was sind die Folgen der EG-Beitrittsbestrebungen und allfälliger EG-Beitritte einzelner EWR-Staaten?

M. Ruffy: Les normes que nous avons arrêtées en matière de protection de l'environnement ne sont pas remises en question par les membres de la CE. Sommes-nous désormais en Suisse tenus à respecter le rythme des modifications du droit communautaire ou pouvons-nous continuer à jouer le leader, si notre contexte l'impose?

Mme Aubry: Vous ne nous avez pas parlé de l'opting out qui est ce droit d'être exclu d'une décision. Un pays de l'AELE peut-il seul demander ce droit ou est-il réservé à l'ensemble des pays de l'AELE?

M. Felber, président de la Confédération: (à M. Mühlemann) Je suis persuadé que vous ne lisez pas uniquement les titres des journaux et dans ce cas vous avez vu que je n'avais pas dit que nous allions déposer notre demande d'adhésion la semaine prochaine. J'ai fait part des stratégies possibles pour ne pas, dans l'esprit du peuple suisse qui devra se prononcer, mêler ces deux éléments très proches de la ratification de l'EEE et de l'adhésion à la CE. Quelle est la meilleure technique? Certains pensent qu'il ne faut plus parler de l'adhésion avant de nous être prononcés sur l'EEE, c'est une possibilité et si par hasard le peuple refusait on pourrait repasser pour une demande d'adhésion. D'autres pensent qu'il faut déposer de suite une demande d'adhésion et de cette manière ne plus avoir à en parler. Cela durera cinq ans et, comme ce but est fixé, nous nous engageons dans cette direction. Voilà ce que j'ai exprimé et qui a été interprété en disant que je veux l'adhésion demain. Or il n'y a pas d'adhésion demain, pas d'adhésion sans négociations, sans discussion. La stratégie reste à déterminer et le Conseil fédéral devra se prononcer à ce sujet. J'ai simplement pris l'initiative, connue de mes collègues, de demander des documents de discussion qui nous permettront d'analyser les différents points de cette stratégie. On a tout dit, même que je démissionnerais. La question est de définir le moment le plus opportun pour que, quand il devra se prononcer sur l'EEE, le peuple ne dise pas que c'est un piège pour l'adhésion. Le Conseil fédéral est prêt à discuter et il ne prendra aucune décision avant que vous n'ayez le troisième rapport sur la politique d'intégration qui ne dit pas quant on va adhérer mais explique pourquoi le Conseil fédéral choisit comme but l'adhésion. La confusion risque d'être présente toute l'année, d'ailleurs superbement alimentée et utilisée par certains.

(à M. Vollmer) Les deux choses qui me concernent plus directement, ainsi que M. Delamuraz, sont le message sur la ratification du TEEE et le rapport sur la politique du Conseil fédéral en matière d'intégration de la Suisse à l'Europe. Les

aménagements législatifs sont un élément important dont vous parlerez avec M. Koller, conseiller fédéral. Toutes les modifications législatives, 60 lois sont à modifier de manière plus ou moins importante, n'ont rien à voir avec le message sur la ratification. Elles font l'objet de trois paquets techniques différents qui vous seront soumis par le Conseil fédéral dans les semaines qui suivront la publication du message. M. Koller pourra vous l'expliquer de façon précise. Le programme sera le suivant: message, accompagné d'un rapport, suivi à quelques semaines de trois messages complémentaires qui passeront en revue les modifications législatives nécessaires. Tout devra être discuté simultanément pour arriver à une solution.

(à M. Onken) Le référendum législatif ne sera pas nécessairement ou possiblement envisageable contre des règles du TEEE directement applicables. Une différence est faite par la Communauté entre les directives, qui sont des lois-cadres nous laissant une application souple, et des règlements beaucoup plus précis et détaillés. Les modifications peuvent être acceptées ou refusées, mais en cas de refus on court le risque de se voir retirer l'ensemble du chapitre. Le référendum fait partie du droit du peuple suisse de se prononcer sur la totalité des dispositions contenues dans le Traité une fois pour toute. Après acceptation elles ne peuvent plus être mises en discussion sinon par une dénonciation du Traité.

La difficulté sera de savoir quelle question poser au peuple, sur quoi va-t-il voter, que va-t-il décider, de manière à ce que cela soit clair. Il y a encore deux ans le Conseil fédéral pensait que le référendum ne serait peut-être pas nécessaire si on ne touche pas à la Constitution. La question a ensuite été tranchée en faveur d'un référendum populaire dans tous les cas même sans modification de la Constitution.

La dénonciation de l'accord est possible comme pour tout accord. Par contre pour l'adhésion aucune clause de dénonciation n'est prévue. Elle est en principe illimitée. Dans le droit international public on ne peut pas contraindre un Etat à rester membre d'une institution dont il veut se dégager. Même dans le cas d'une adhésion à la Communauté, la possibilité de négocier une sortie est réelle.

(à M. Ziegler) A ma connaissance, le TEEE ne nous engage pas, ni les Etats signataires membres de l'AELE, dans un parallélisme par rapport aux pays de la CE. En acceptant de ratifier le Traité, on ne ratifie pas automatiquement les accords de Lomé qui comme vous l'avez dit engagent les Etats communautaires mais pas les Etats de l'EEE. Cette question n'a pas été soulevée dans la négociation.

(à Mme Bär) L'avis de droit relatif à la protection de l'environnement a été demandé et nous est annoncé pour le mois d'avril. Deux éléments figurent dans le Traité, celui dont nous avons parlé et que nous considérons comme positif, c'est à dire que nous n'avons pas besoin de réduire nos normes. Mais dans le préambule, une phrase dit que, en ce qui concerne la politique de protection de l'environnement et la politique de la santé publique, on ne peut pas contraindre un Etat à ne plus prendre de normes nouvelles, à ne pas prendre de nouvelles normes de niveau élevé lorsqu'il s'agit de sauvegarder son environnement et la santé publique. Cela a été admis alors que nous aurions souhaité une norme identique à celle du Danemark à l'intérieur de la CE.

(à Mme Aubry) L'opting out individuel n'existe plus, il a été refusé lors de la négociation. Un Etat de l'AELE seul ne peut sortir de telle partie du Traité ou échapper à telle disposition du Traité. Seules les clauses de sauvegarde nous permettent d'échapper à certaines obligations.

(à Mme Nabbholz) La dénonciation de l'accord peut par contre être individuelle. On ne peut remettre en cause la totalité d'un accord pour six pays, à la volonté d'un seul qui désirerait se retirer. La dénonciation de l'accord reste de l'appréciation individuelle de chaque Etat de l'AELE qui l'aurait signé.

(à M. Ruffy) Comme pour la protection de l'environnement, on ne remet pas en cause les normes actuelles et nous serons libres de prendre de nouvelles normes en vertu des termes du préambule, en les annonçant, les négociant et les justifiant. Un seul élément nous met dans une situation de confiance c'est que les normes, dans le domaine de la protection de l'environnement en particulier, sont en train de s'élever, dans celui de la santé elles sont très sévères, ce qui nous permet de ne pas avoir à craindre de devoir réduire ou d'avoir des difficultés à nous engager dans ce chemin. Sur les questions plus techniques, mes collaborateurs pourront vous apporter les précisions nécessaires.

Kellenberger: (Zu Herrn Fischer) Es trifft zu, dass die Entwicklungsklausel vorsieht, dass der Agrarhandel weiter liberalisiert werden kann. Allerdings wird festgehalten, dass dies auf bilateraler Ebene geschehe und dass die Entwicklung im beidseitigen Interesse und zu beidseitigem Nutzen sein müsse. Die Entwicklungsklausel ist also kein Anpassungsmechanismus an die EG-Agrarpolitik. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass die Entwicklungen im Gatt so oder so zu einer Annäherung der schweizerischen und der EG-Agrarpolitik führen werden. Die Statistik ist ein wichtiger Bereich. Mit dem EWR-Vertrag übernehmen wir den EG-Acquis der Statistik. Dies bedeutet für die Schweiz einen erheblichen Ausbau, was in erster Linie personelle Konsequenzen im Bundesamt für Statistik haben wird. Aber es wird auch zu einem erhöhten Rückgriff auf statistische Informationen bei den Unternehmen führen.

Spinner: (Zu Herrn Fischer) Der EWR-Vertrag besteht aus den 135 Grundartikeln. Die Protokolle enthalten detailliertere Sonderbestimmungen in Einzelbereichen. Die 22 Annexe verweisen auf die Masse des bestehenden EG-Rechtes, das in das Schweizer Recht integriert wird.

Das 'individual opting out' des Vertrages hat Wirkung für alle Vertragsteilnehmer, es ist ein Vetorecht. Wir strebten aber in der Verhandlung ein individuelles Opting out an, das nur Wirkung für den gehabt hätte, der es geltend macht.

Herr **Frey Walter** beantragt, dass der integrale Text des Acquis communautaire den Kommissionsmitgliedern zugänglich gemacht wird.

Gadient: Hat die Schweiz seit dem Gutachten des Europäischen Gerichtshofes vom 14. Dezember 1991 Vorstellungen für eine Lösung des Problems und für die weiteren Verhandlungen entwickelt? Gibt es eine neue gemeinsame Efta-Strategie? Was ist von Seiten der EG zu erwarten?

Die Aussagen des Bundespräsidenten, die dahin auslegbar waren, der EWR sei nur ein fast vernachlässigbares Zwischenstadium zum EG-Beitritt, machen es uns sehr schwer, die Stimmbürger für den EWR-Vertrag zu motivieren.

M. Rebeaud: Qu'est-il prévu au niveau des procédures dans l'hypothèse d'un retrait de l'EEE, comment cela se passerait-il pratiquement, y a-t-il un article qui traite ce point et comment le Conseil fédéral se représente-t-il cette possibilité?

Frau **Grendelmeier** beantragt, dass ein Stichwortverzeichnis für die Fachbegriffe des EWR-Vertrages und der EWR-Politik verfasst wird.

M. Caccia: On a parlé de l'unification des normes techniques et des exceptions possibles là où ces normes sont plus élevées (environnement, santé). Dans certains domaines, les normes ne sont pas plus ou moins exigeantes mais elles se basent sur des philosophies différentes par exemple les denrées alimentaires ou les radiations. Comment résoudrons-nous les cas des domaines où nous avons, non pas des exigences différentes, mais des philosophies différentes?

M. Felber, président de la Confédération: (à M. Gadiant) Le Conseil fédéral n'a pas l'intention de souligner le caractère transitoire de l'EEE. Cela ne représente pas notre intention politique. Nous considérons cet accord comme très important. (à M. Rebeaud) Dénoncer le Traité peut se faire par échange de notes auprès de la Commission de l'EEE et des institutions y référant, l'AELE et la CE, en demandant de sortir de ce Traité. Le délai est de douze mois pour obtenir le retrait d'un Etat de ce Traité.

(à Mme Grendelmeier) Aujourd'hui nous ne parlons plus d'opting out. Ce terme n'est pas très clair et on tente d'utiliser les termes les plus précis et les plus simples possible.

Kellenberger: (Zu Herrn Gadiant) Nach dem Gutachten vom 14. Dezember 1991 wurde am 19. Dezember in einer 'high level negotiation group' beschlossen, dass eine ganz kleine Expertengruppe - in die Schweiz durch Botschafter Krafft vertreten ist - Lösungsansätze ausarbeiten soll. Die Gruppe ist nun an der Arbeit und soll am 15. Januar erste Vorschläge vorstellen. Es ist der politische Wille aller Verhandlungspartner, vor Ende Januar den EWR-Vertrag zu paraphieren.

(à M. Caccia) Les normes techniques sont harmonisées au niveau de la Communauté et, où il y a un acquis communautaire, nous sommes censés le reprendre dans notre droit. Pour les cas délicats nous avons deux solutions: une période transitoire limitée dans le temps, c'est à dire que nous reprenons le droit communautaire, ce qui est par exemple vrai pour les normes de pollution et de bruit des véhicules à moteurs. Dans certains cas il n'y a pas de perspective réaliste que la Communauté puisse rattraper notre niveau, là où le droit communautaire est assez loin du nôtre, en partie pour des raisons systémiques, comme pour les produits chimiques dangereux, ou parce qu'ils n'ont pas réussi à imposer un niveau élevé de protection. Cela représente tout un groupe de cas où nous n'avons pas uniquement négocié une période transitoire limitée dans le temps mais une

période transitoire non limitée dans le temps. Cela signifie que nos normes restent applicables aussi bien aux produits domestiques qu'aux produits importés et on verra comment le droit communautaire va se développer pour choisir le moment où une harmonisation au bon niveau sera possible. Il reste ensuite tout le domaine des normes techniques où il n'y a aucune harmonisation au niveau communautaire et où nous restons totalement libres. Mais si un produit a été mis en circulation légalement dans un Etat de l'EEE, il doit pouvoir circuler librement dans tout l'EEE.

Unterbruch der Sitzung von 16.00 bis 16.30 Uhr
La séance est interrompue de 16 h 00 à 16 h 30

2.2 Einführung in das Eurolex-Programm

Bundesrat Koller: Der Genehmigungsbeschluss betreffend EWR-Vertrag steht im Bundesrat noch nicht fest. Wir wollten ihn ursprünglich noch 1991 verabschieden, unterliessen es aber, da das Gutachten des Europäischen Gerichtshofes möglicherweise Rückwirkungen auf den Genehmigungsbeschluss hat. Insofern haben meine Ausführungen hier vorläufigen Charakter.

Die Grundidee des EWR-Vertrages ist einfach: Es geht im Verhältnis der EG- und Efta-Staaten darum, die vier Grundfreiheiten (freier Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) zu realisieren und damit den diskriminierungsfreien Zugang zum einheitlichen Binnenmarkt für die betroffenen rund 350 Mio Menschen sicherzustellen. Die Erreichung dieses Hauptzieles soll durch sogenannte "Begleitpolitiken" unterstützt werden (Sozialpolitik, Konsumentenschutz, Umweltschutz, Statistik und Gesellschaftsrecht).

So einfach die Grundidee ist, so komplex ist der Gehalt des EWR-Vertrages und des Acquis communautaire im einzelnen. Das zeigt sich äusserlich schon darin, dass der zu übernehmende Acquis communautaire aus rund 1400 Rechtsakten besteht (600 grundlegende Akte und 800 Änderungsbeschlüsse). Der Acquis communautaire ist das Resultat eines rund dreissigjährigen Bemühens der Europäischen Gemeinschaft um die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes. Die Schweiz steht daher bei dieser Übernahme vor der grössten direkten Rezeption von fremdem Recht in ihre Rechtsordnung in ihrer Geschichte. Trotz dieser sehr grossen materiellen Tragweite ist der EWR völker- und staatsrechtlich mit einem EG-Beitritt nicht vergleichbar, denn er legt ausschliesslich völkerrechtliche Rechte und Verpflichtungen zwischen den Vertragsstaaten fest. Er sieht keine Übertragung von Souveränitätsrechten an ein supranationales Organ vor, wie es für die EG-Verträge charakteristisch ist. Die Fortentwicklung des EWR-Rechtes basiert auch nicht auf Mehrheitsbeschlüssen, sondern auf der Zustimmung aller Mitgliedstaaten (Einstimmigkeitsprinzip). Dadurch behalten alle Vertragsparteien ihre Entscheidungsautonomie. Freilich haben die Efta-Staaten den Acquis communautaire in ihr nationales Recht zu übernehmen, aber dies ist eine logische Folge des Faktums, dass wir etwas Vorbestehendem beitreten. Es wäre eine Illusion zu erwarten, dass, wer einer solchen bestehenden Rechtsordnung beitrifft, diese selber noch in Frage stellen kann. Der zentrale Unterschied zur EG liegt darin, dass durch die EG-Verträge nicht nur völkerrechtliche Rechte und Pflichten geschaffen

wurden, sondern die Verfassung einer neuen, eigenen Rechtsgemeinschaft, die wie nationales Verfassungsrecht für die Mitgliedstaaten der EG gilt. Im EG-Vertrag sind die vier Freiheiten nicht Ziel, sondern letztlich nur Zweck zur Erreichung des weitergehenden Zieles der europäischen politischen Union. Aus solcher Sicht erstaunt es deshalb nicht, dass die von EG-Kommissionspräsident Delors 1989 in Aussicht gestellte vollwertige Mitbestimmung der Efta-Staaten nicht realisiert werden konnte, sondern lediglich ein ausgeklügeltes System von Informations-, Konsultations- und Vetorechten. Den EG-Mitgliedstaaten erschien bei einer Integration à la carte der Efta-Staaten mit vollwertiger Mitbestimmung die Gefahr des Überhandnehmens zentrifugaler Kräfte in der Europäischen Gemeinschaft zu gross, zumal gerade dies die Urankst der Europäischen Gemeinschaft seit ihrer Gründung ausmachte. Andererseits ergibt sich für uns aus der institutionellen Unausgewogenheit (keine vollwertige Mitbestimmung bei der Weiterentwicklung des EWR-Rechts), dass der EWR nicht das Endziel der Integration unseres Landes sein kann, sondern nur der heute einzige realisierbare Zwischenschritt in Richtung einer optimalen Integration der Schweiz im sich neu formierenden Europa ist. Da es sich um einen bedeutsamen Schritt auf dem Weg zu einem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft handelt, erachtet der Bundesrat das erwähnte Ungleichgewicht als vertret- und akzeptierbar, zumal die Weiterentwicklung des EG-Rechts sich in den letzten paar Jahren im Vergleich zum bereits bestehenden und zu übernehmenden *Acquis communautaire* in relativ engen Grenzen halten dürfte. Dies gilt vor allem für den Bereich der vier Grundfreiheiten, denn dieser Ansatz ist mit der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes erschöpft. Alles andere - d. h. Fortschreiten zur Währungsunion und zur politischen Union - wären auch für die EG selber qualitative Sprünge. Grössere Rechtsentwicklungen scheinen nur im Bereich der sogenannten "Begleitpolitiken" denkbar. Das gesagt, bleibt freilich die Übernahme des EWR-Rechts in unsere Rechtsordnung eine einmalige Herausforderung. Glücklicherweise sind wir aber darauf sowohl auf Seiten des Bundes wie der Kantone recht gut vorbereitet. Es liegt mir daher daran, Sie über den Stand der bisherigen Arbeiten und über das geplante gesetzgeberische Vorgehen im Detail zu informieren.

Auf der Ebene des Bundes und auch auf jener der Kantone und sogar bei den Gemeinden müssen eine Vielzahl von Erlassen geändert und verschiedene neue Erlasse geschaffen werden. Allein beim Bund sind rund 60 Gesetze betroffen, wobei allerdings die Tragweite der notwendigen Rechtsänderungen im einzelnen sehr unterschiedlich ist. Manche Änderungen sind nur marginal, während andere wie die Lex Friedrich und die Einführung des freien Personenverkehrs von grösster politischer Bedeutung sind. Glücklicherweise handelt es sich bei den beiden Beispielen um Gebiete, bei denen wir beträchtliche Übergangsfristen aushandeln konnten.

Der Bundesrat hat bereits im Frühjahr 1991 die notwendigen organisatorischen Vorkehrungen für die Bundesverwaltung getroffen, indem er das Projekt Eurolex geschaffen hat. Wir haben aber auch sehr früh mit den Kantonen Kontakt aufgenommen, weil auch diese Rechtsänderungen vornehmen müssen. Im Rahmen des Kontaktgremiums Bund-Kantone haben zwölf Arbeitsgruppen je für einen Bereich die notwendigen Vorarbeiten mit grossem Engagement realisiert. Die entsprechenden Arbeiten dieser Arbeits-

gruppen sind Ende 1991 abgeschlossen worden und werden jetzt dann in einer zusammenfassenden Studie veröffentlicht, damit die kantonalen Regierungen und Parlamente ganz konkret sehen können, welche Gesetzgebungsarbeit ihrer harret. Auch das Parlament hat die Aufgabe rechtzeitig an die Hand genommen. Die Arbeitsgruppe Zimmerli und Leuba hat einen entsprechenden Bericht verfasst, der Ihnen ausgeteilt worden ist. Die Grundsätze des gesetzgeberischen Vorgehens beim Bund sind:

- Einhaltung der internationalen Verpflichtungen (Prinzip der Vertragstreue). Dies ist gerade für einen Kleinstaat, der sein Ansprüche auf keinem anderem Weg als dem der Anrufung des Rechts durchsetzen kann, besonders wichtig. Hingegen haben wir unseren guten Ruf als Rechtsstaat zu verlieren, wenn wir die Vertragstreue bei der Anpassung unserer Gesetzgebung nicht ernst nehmen. Die Schweiz hat den Ruf, eine hartnäckige Verhandlungspartnerin zu sein, die aber einmal unterzeichnete Verträge dann auch einhält.
- Wahrung der demokratischen und föderalistischen Grundsätze: Es sollen keine unnötigen Änderungen an der innerstaatlichen Zuständigkeitsordnung vorgenommen werden.
- Das Gesetzgebungsverfahren muss einfach und für die Bürgerinnen und Bürger transparent sein. Es wäre ungenügend, einfach zu sagen, ab Inkrafttreten des EWR-Vertrages gelte unmittelbar anwendbares EWR-Recht. Die notwendigen Gesetzesänderungen wären für Bürgerinnen und Bürger nicht zu überblicken und es käme zu einer völligen Rechtsunsicherheit, vor allem da die Frage, ob eine Norm unmittelbar anwendbar sei, strittig ist, bis sie von den zuständigen Gerichten entschieden ist. Unser Ziel ist es deshalb, alle notwendigen Gesetzesänderungen vorher zu realisieren.

Das schwierigste Spannungsfeld besteht zwischen dem Prinzip der Vertragstreue und dem Prinzip der Wahrung der Volksrechte. Bis im Sommer sind wir der Meinung gewesen, eine Lösung sei nur durch Ausschliessung des fakultativen Gesetzesreferendums in zwei Fällen möglich: wo der nationale Gesetzgeber keinen Gestaltungsspielraum hat und wenn bei der Umsetzung von EWR-Recht in nationales Recht zeitliche Dringlichkeit besteht. Nachdem nun im institutionellen Teil noch Retouche vorgenommen worden sind, sehen wir, dass die Volksrechte noch weitergehend geschont werden können. Da uns die Artikel 110 ff. des EWR-Vertrages bei der Schaffung neuen EWR-Rechtes eine zweimal sechsmonatige Frist plus einen Monat einräumen, haben wir unser Konzept noch einmal überprüft. Ich werde dem Bundesrat beantragen, das fakultative Referendum nur im Fall von Gesetzesänderungen auszuschliessen, die nach dem heutigen Fahrplan auf den 1.1.1993 in Kraft treten müssen. Dies wird das Volk verstehen. Wer den EWR-Vertrag will, muss die entsprechenden notwendigen Anpassungen unseres nationalen Gesetzesrechtes mit wollen. Es wäre für unser Land ein miserabler Start zum EWR, wenn auch dasjenige nationale Recht, das am 1.1.1993 stehen muss, dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit fakultativem Referendum unterworfen würde. Es wäre ein Doppelspiel, den EWR-Vertrag zu wollen, ohne deutlich zu machen, wie wir es mit widersprechendem nationalem Recht halten.

Bei neuem EWR-Recht - demjenigen, für das wir Übergangsfristen ausgehandelt haben - werden wir die Anpassung unserer Bundesgesetze dem normalen Gesetzgebungsverfahren unterstellen, auch wenn dies gelegentlich zwei Anläufe erfordern sollte. Dies scheint uns auch im internationalen Vergleich durchaus vertret-

bar. Auch andere EG-Staaten haben gelegentlich Mühe, ihr nationales Recht rechtzeitig dem EG-Recht anzupassen. Bezüglich neuen EWR-Rechts - vor allem im Rahmen der Begleitpolitiken - sind zwei Fälle zu unterscheiden: Handelt es sich um unmittelbar anwendbares Recht, wird es innerstaatlich bei uns dem Staatsvertragsreferendum unterstehen, weil es eine ^{föderale} multinationale

Rechtsvereinheitlichung bewirkt. Ist dagegen Gegenstand von EWR-neuem Recht z. B. eine neue Richtlinie im Gesellschaftsrecht, dann handelt es sich um nicht unmittelbar anwendbares Recht. In diesem Fall werden wir Ihnen zwar der Form nach eine Änderung des EWR-Vertrages präsentieren müssen, aber gleichzeitig werden wir auch das geänderte nationale Recht im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorlegen, das dem normalen Referendum untersteht. Wenn wir einmal im Sinne eines Notfalls in unvorhergesehenen Zeitdruck gelangen sollten, hätten wir immer noch die Möglichkeit, über Artikel 89bis BV dringliches Recht zu erlassen. Dieses Mittel ist allerdings an sich der Sache nicht adäquat, weil es zeitlich befristet ist.

Falls Verfassungsänderungen notwendig werden - was im Bereiche der Ergänzungsleistungen der Fall sein könnte -, dann steht fest, dass wir dies im normalen Verfassungsrevisionsverfahren tun werden. Die Übergangsfrist ist ausreichend. Politisch wichtiger ist die Frage, wie künftig Volksinitiativen zu behandeln seien, die im Widerspruch zu EWR-Recht stehen. U. E. ändert sich nichts an der geltenden Rechtslage. Wir werden Volksinitiativen weiterhin möglichst liberal behandeln, d. h. den darin zum Ausdruck kommenden Willen des Volkes möglichst schützen. Dagegen besteht heute schon die Möglichkeit, Volksinitiativen, die klar völkerrechtswidrig sind, für ungültig zu erklären. Dies soll aber die grosse Ausnahme bleiben. Historisch wurde die Frage in folgenden Fällen abgeklärt: Rheinainitiative, Initiative der Nationalen Aktion betreffend Staatsvertragsreferendum und GSoA-Initiative über die Abschaffung der Armee. Keine dieser Initiativen wurde wegen Völkerrechtswidrigkeit als ungültig erklärt. Sollte es zu einer Volksabstimmung über eine Initiative kommen, bei der die EWR-Widrigkeit am Rande hineinspielt, wird zweifellos der Bundesrat in der Botschaft darauf hinweisen. Wird die Initiative angenommen, müssen wir nach dem Prinzip der völkerrechtskonformen Auslegung vorgehen. Im Notfall gäbe es die im EWR-Vertrag vorgesehenen Möglichkeiten bis hin zur Suspendierung und Ergreifung von Schutzklauseln.

Viel leichter sind die Fragen bezüglich des Föderalismus zu lösen, denn der EWR-Vertrag bedingt keinerlei Änderungen der föderalistischen Zuständigkeitsordnung. Zwar ist der Bund wie bei allen völkerrechtlichen Verträgen international dafür verantwortlich, dass auch das kantonale Recht angepasst wird, wir vertrauen aber darauf, dass die Kantone es aus eigener Verantwortung heraus tun. Die Gespräche mit den Kantonen im Kontaktgremium haben gezeigt, dass wir begründeten Anlass haben, auf dieses Engagement der Kantone zu zählen. Erstaunlicherweise wurde dort die Frage gestellt, ob man nicht von bundesrechtswegen die Einschränkung der kantonalen Volksrechte vorsehen sollte. Dies wurde aber, wie auch alle anderen Varianten, klar abgelehnt. An der letzten Sitzung des Kontaktgremiums wurde mir das Anliegen unterbreitet, bei der Weiterentwicklung des EWR-Rechts seien die Kantone früh anzuhören, wenn es um ihre Zuständigkeiten gehe, und diese Rechtsstellung der Kantone sei bereits im Genehmigungsbeschluss ausdrücklich festzuhalten.

Der Gehemigungsbeschluss steht im Detail noch nicht fest. Folgende Probleme bestehen:

- Die Verträge (EWR-Vertrag, Vertrag über die Errichtung der Efta-Überwachungsbehörde und eines ständigen Ausschusses des Efta-Ausschusses) werden genehmigt werden und der Bundesrat ermächtigt werden müssen, sie zu ratifizieren.
- Ausschluss des fakultativen Referendums im bereits erwähnten Sinn. Ein entsprechender Artikel könnte etwa lauten: "Die Bundesversammlung beschliesst die auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des EWR-Vertrages notwendigen Änderungen des Bundesrechtes unter Ausschluss des fakultativen Referendums."
- In einem weiteren Artikel werden möglicherweise die Anhörungsrechte der Kantone festzuhalten sein. Eine vorläufige Formulierung lautet: "Der Bund sorgt bei der Weiterentwicklung des EWR-Vertrages im Bereich der kantonalen Zuständigkeiten für die rechtzeitige und umfassende Information der Kantone und hört diese an. Er berücksichtigt bei den Verhandlungen auch deren Interessen."
- Schliesslich ist die Frage noch umstritten, ob das Prinzip des Vorranges des EWR-Rechts gegenüber widersprechendem Bundes- und kantonalem Recht ausdrücklich festgehalten werden soll. Die Schweiz anerkennt bekanntlich den Vorrang des Völkerrechts, obwohl keine Bestimmung diesen Inhalts in der Verfassung zu finden ist. Das Bundesgericht ist allerdings in einigen jüngeren Entscheiden von diesem Prinzip abgewichen (Bundesgerichtsentscheide 99 IIb 39, 111 V 201, 112 II 13 und 116 IV 262). Berühmt geworden ist vor allem der sogenannte Entscheid Schubert, in dem das Bundesgericht die Auffassung vertritt, dass, wenn der Gesetzgeber bewusst in einem späteren Gesetz von einem älteren Staatsvertrag abweiche, die völkerrechtswidrige gesetzliche Bestimmung nach BV Artikel 113 Absatz 3 bundesgerichtsverbindlich sei. Das Bundesgericht hat in einer - allerdings sehr kurzfristig zu erarbeitenden - Vernehmlassung in einem Schreiben vom 28.11.1991 festgehalten, zwar sei die entsprechende Auslegung von BV Artikel 113 Absatz 3 nach wie vor strittig; falls keine ausdrückliche Bestimmung über den Vorrang in die Verfassung aufgenommen werde, würde aber wohl an dieser bisherigen Rechtsprechung festgehalten. Da auch die Artikel 6 und 7 des EWR-Vertrages und das Protokoll 35 diesen Vorrang im innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich garantieren, sondern diese nur verpflichten, im Ergebnis und Resultat den Vorrang des EWR-Rechtes sicherzustellen, wäre es nach unserer Meinung von grossem Vorteil, diesen Vorrang des EWR-Rechts gegenüber unserem nationalen Gesetzesrecht und vor allem auch gegenüber älterem nationalem Gesetzesrecht ausdrücklich festzuhalten.

Die Umsetzung des EWR-Vertrages, d. h. des Acquis communautaire ins schweizerische Recht stellt eine grosse legislatorische Herausforderung dar. Der Bundesrat möchte die einmalige Aufgabe unter möglichster Wahrung unserer direktdemokratischen und föderalistischen Grundordnung lösen, ohne unsere bekannte Vertragstreue aufs Spiel zu setzen. Mit der Lösung, die wir Ihnen hier vorschlagen, sind wir der Meinung, dass wir einen vernünftigen Ausgleich zwischen diesen zwei sich widerstrebenden Prinzipien Vertragstreue und Wahrung der Volksrechte gefunden haben, ganz nach dem Motto, dass auch dem Volk einleuchten müs-

ste, dass, wer A sagt, auch B sagen muss. Demgegenüber sollen alles künftige EWR-Recht sowie alle künftigen Gesetzesanpassungen im Rahmen der ausgehandelten Übergangsfristen dem ordentlichen schweizerischen Rechtsetzungsverfahren unterstellt bleiben. Mit dieser Lösung vermeiden wir den innenpolitischen Vorwurf, europäische Musterschüler sein zu wollen, ohne unseren anerkannten Ruf, auf internationaler Ebene verlässliche Partner zu sein, aufs Spiel zu setzen.

Koller: Der relevante Acquis communautaire: Der Acquis communautaire ist der Rechtsbestand, den sich die EG im Laufe ihrer Geschichte erworben hat. Es handelt sich um ca. 14 000 Druckseiten an Erlassen. Von diesem Acquis communautaire sind nicht alle Erlasse einschlägig für den EWR-Vertrag, sondern nur jene, die die vier Freizügigkeiten und die flankierenden Politiken betreffen. Diese Erlasse wurden unter dem Titel "Acquis communautaire pertinent" in den Verhandlungen definiert und umfassen noch etwa 1400 Rechtsakte auf 12 000 Druckseiten. Sie lassen sich in etwa 400 originäre Rechtserlasse und 800 Anpassungs- oder Ergänzungserlasse einteilen. Dabei sind die Verordnungen der EG (unmittelbar anwendbares Recht) und die Richtlinien (Erlasse, die die Staaten verpflichten, in ihr nationales Recht entsprechende Gesetzesbestimmungen aufzunehmen) zu unterscheiden. Der relevante Acquis communautaire ist in den 22 Anhängen zum EWR-Vertrag aufgelistet. Zum Acquis gehört auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. In Artikel 6 des EWR-Vertrages wird gesagt, dass die betreffende Bestimmung so auszulegen sei, wie dies der Europäische Gerichtshof bis anhin getan habe, und dass das Rechtsverständnis anzuwenden sei, das bis anhin gegolten habe. Das heisst z. B., dass Prinzipien wie die unmittelbare Anwendbarkeit von Europarecht im schweizerischen Recht umgesetzt werden müssen, auch wenn es direkt anwendbar ist.

Die Integration in das schweizerische Recht: Es wird zwischen Anpassung, Umsetzung und Einführung unterschieden. Anpassung heisst, dass die schweizerische Rechtsordnung an verbindliches, unmittelbar geltendes internationales Recht angepasst wird. Umsetzung bedeutet, dass Richtlinien in schweizerische Gesetze überzuführen sind. Einführung ist der Überbegriff.

Die Rechtsmasse, die wir einführen müssen, beschlägt ganz unterschiedliche Zuständigkeitsebenen, ist von ganz unterschiedlicher Bedeutung und betrifft Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe. Bezüglich der Zuständigkeit ist vor allem der Bund betroffen (Ausländerrecht, Zollrecht, Obligationenrecht, Bundesrechtspflege, geistiges Eigentum, Sozialversicherung u. a.). Bei den Kantonen geht es vor allem um die Berufsanerkennung, um die Heilmittelkontrolle und das Gewerbepolizeirecht. Die Gemeinden sind marginal betroffen, z. B. beim Submissionswesen.

Beim Bund sind am meisten Anpassung auf der Rechtsetzungsstufe Verordnung, d. h. des Bundesrates, erforderlich. Dies ist eine Folge der grossen Anzahl produktbezogener Harmonisierungsvorschriften der EG. Rund die Hälfte sämtlicher Rechtserlasse sind produktbezogene, technische Vorschriften, die bei uns in der Regel an den Verordnungsgeber delegiert sind. Auf der Verfassungsstufe sind nur wenige Normen berührt, insbesondere bei der Anpassung der Fiskalzölle und den Ergänzungsleistungen. Die Gesetzesebene ist relativ stark betroffen. Rund 50 Erlasse müssen geändert und etwa 10 neu geschaffen werden. Bedeutsame

Änderungen gibt es beim Ausländerrecht, bei der Lex Friedrich - aber mit fünfjähriger Übergangsfrist - , beim Sozialversicherungsrecht (3 Jahre Übergangsfrist) und im Submissionswesen (1 Jahr Übergangsfrist). Unbedeutende Korrekturen sind z. B. beim Beamtenrecht, beim Luftverkehrsgesetz, bei den öffentlichen Beihilfen oder im Versicherungsvertragsgesetz nötig. Schliesslich sind noch jene Erlasse zu erwähnen, die bereits im Gesetzgebungsverfahren stecken und die jetzt europakompatibel gemacht werden.

Bei gewissen EG-Verordnungen gibt es gar keinen Verhandlungsspielraum, der Gesetzgeber kann nur noch nachvollziehen. Auch manche Richtlinien sind relativ detailliert. Als Regel kann gesagt werden, dass die Richtlinien es beim Auftrag bewenden lassen, während die Umsetzung Sache des nationalen Gesetzgebers ist.

Schliesslich werden diese Kategorien noch durch die zeitliche Dimension überlagert. Gewisse Anpassungen müssen bis zum 1.1.1993 vorgenommen werden, bei anderen gibt es eine Übergangsfrist und schliesslich wird es noch jene geben, die als Folge der Weiterentwicklung des EWR-Rechts in unser schweizerisches Recht einzuführen sind.

Die Übernahme dieses gewaltigen Rechtsbestandes hat eine grosse rechtsvergleichende Arbeit nötig gemacht. Nur so konnten wir bei der bestimmung des einschlägigen Acquis pertinent mitreden. Auf Bundesebene hat der Bundesrat dazu im Frühjahr 1991 unter dem Namen Eurolex eine Projektorganisation geschaffen. Sie ist beim Bundesamt für Justiz angesiedelt und umfasst ca. sechs vollzeitliche Mitarbeiter. Die Projektorganisation hat den Rechtsvergleich vertieft und die Auswirkungen in den einzelnen Fachbereichen analysiert und in Grundlagenberichten festgehalten. Aufgrund dieser Berichte wurde ein Synthesepapier erstellt, das mit den Kantonen und interessierten Verbänden diskutiert wurde. Es dient nun als Grundlage für die EWR-Botschaft, in der in "Prosa" umschrieben wird, welches die Auswirkungen auf die einzelnen Politikbereiche sind, sowie für die "Poesie" der Gesetzestexte, die im Gesetzgebungspaket hinterher kommen werden.

Wir haben Anfang 1990 den Kantonen vorgeschlagen, das Kontaktgremium, das früher für die Aufgabenteilung zuständig war, in ein Informations- und Konsultationsgremium für Europafragen umzufunktionieren. Es wird vom Vorsteher des EJPD geleitet. Jeder Kanton ist durch mindestens ein Regierungsmitglied vertreten. In der Regel nehmen auch Herr Felber und Herr Delamuraz an den Sitzungen teil. Für jeden Politikbereich im Zuständigkeitsbereich der Kantone ist eine Arbeitsgruppe eingesetzt worden. Eine Koordinationskommission überwacht die Arbeiten. Die Arbeitsgruppen haben ihre Schlussberichte abgeliefert und wir sind jetzt in der Lage, einen Bericht zu veröffentlichen, der den Kantonen zeigt, in welchen Bereichen sie betroffen sind und wie sie darauf reagieren können.

Einige Beispiele: Bei der Lebensmittelgesetzgebung ist vor allem der Bund betroffen; er hat eine ganze Reihe von Richtlinien überzuführen. Es gibt keine Übergangsfrist. Es handelt sich dabei um eine Änderung ausserhalb der Gesetzespakete. Wir gehen also davon aus, dass das Gesetz bis Ende 1992 vom Parlament durchberaten sein wird.

Die Freizügigkeit des Personenverkehrs setzt unter anderem auch voraus, dass die Personen das Recht haben, zu arbeiten, und dies bedingt die Anerkennung der ausländischen Diplome. In die-

sem Bereich sind gegen 50 Richtlinien umzusetzen. Betroffen sind vor allem die Kantone. Die zuständige Arbeitsgruppe dieses Bereiches hat vorgeschlagen, dass der Bund in Ausschöpfung einer Verfassungskompetenz, die er schon hat, ein Rahmengesetz erlässt. Dies hat das Kontaktgremium abgelehnt, das wünscht, dass die Kantone diese Fragen selber regeln. Einzig für die Anwälte wird es wahrscheinlich ein Bundesrahmengesetz geben. In Zukunft werden die öffentlichen Aufträge aller Stufen, die eine bestimmte Summe übersteigen, öffentlich, d. h. auch im Ausland ausgeschrieben werden müssen. Neu wird auch sein, dass die Zuschläge bei der Auftragsvergabe in einer Rechtsform erlassen werden müssen, die anfechtbar ist. Bis anhin haben Bundesgericht und die Gerichte immer gesagt, es handle sich um einen Ermessens- und Regierungsentscheid, der nicht anfechtbar sei. In Zukunft wird der Entscheid in Verfügungsform ausgekleidet werden müssen, was entsprechende Verfahrensvorschriften voraussetzt.

Im Bestreben, Volk und Ständen den EWR-Vertrag nur vorzulegen, wenn jedermann die Möglichkeit hat, sich über die Auswirkungen genau ins Bild zu setzen, hat der Bundesrat ein Verfahren gewählt, das als zweistufig bezeichnet werden kann: Er umschreibt in der EWR-Botschaft die Auswirkungen im Detail und legt gleich danach in verschiedenen Paketen die Gesetzeserlasse mit Kommentierung vor.

Die EWR-Botschaft enthält in Kapitel 7 für jeden einzelnen Politikbereich eine bis mehrere Seiten Text über die Auswirkungen.

Sie haben bereits eine Liste der zu ändernden Gesetze erhalten. Diese sind in Pakete eingeteilt. Wir gehen davon aus, dass das Parlament die gesamte Materie nur in gestaffelter Form verkraften kann. In Paket 1 haben wir Gesetze vorweggenommen, die entscheidungsreif sind, bei denen der Aufwand nicht zu gross und die politische Brisanz nicht hoch ist. Die Liste wurde in Zusammenarbeit mit den einzelnen Ämtern aufgestellt und von der Generalsekretärenkonferenz genehmigt. In der ersten Hälfte Februar ist das Mitberichtsverfahren zur EWR-Botschaft geplant, in der zweiten Hälfte sollte sie durch den Bundesrat verabschiedet werden. In der Folge ist dann für jeden weiteren Monat ein Paket vorgesehen (Ende März, April und Mai). Die Einhaltung des Fahrplans hängt aber von den Verhandlungsergebnissen ab. Wir verfügen über eine Aufstellung, die für jedes Gesetz aussagt, ob es marginal betroffen, betroffen oder zentral betroffen ist. Im Paket 1 ist vor allem das neu zu schaffende Bundesgesetz über die Energie ein grosser Brocken. Es geht um die Regelung des Strom- und Gastransits durch die Schweiz. Brisant dürfte das Arbeitslosenversicherungsgesetz sein. Es geht um die Totalisierung der Arbeits- und Versicherungsperioden und den Leistungsexport während drei Monaten. Beim Paket 2 sind die Änderungen im Zusammenhang mit dem Obligationenrecht relativ stark umstritten. Es wird ein vollständig neues Produkthaftungsgesetz mit einer vom Verschulden unabhängigen Haftung geben. Auch im Arbeitsvertrag sind heikle Anpassungen vorzunehmen (Schutz vor Massenentlassungen, Schutz der Arbeitnehmer beim Übergang von Betrieben). Heikel sind auch die Änderungen beim Alkoholgesetz. Im Paket 3 dürfte das Konsumkreditgesetz politisch umstritten sein. Neu wird das Spezialgesetz über die Organisation von Reisen sein. Auch das recht technische Bundesgesetz über den Strassenverkehr wird gewisse Probleme aufwer-

fen, z. B. bezüglich der Breite von Kühlfahrzeugen und ähnlicher technischer Anpassungen.

Es war wegen des Zeitdrucks bei der EWR-Botschaft nicht möglich, das ordentliche Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Wir haben aber die Ämter animiert, mit den betroffenen Kreisen das Gespräch zu suchen. Das ist teilweise, aber nicht immer in befriedigender Art und Weise, geschehen. Als es nun zu den Verschiebungen der Unterzeichnung des Vertrages kam, wurde der Wunsch geäußert, die vorbereiteten Texte der EWR-Botschaft in eine Art Vernehmlassung zu geben. Wir haben die Ämter deshalb noch einmal angeschrieben und sie gebeten, auf Wunsch hin über die Auswirkungen und die aus ihrer Sicht notwendigen Anpassungen zu informieren. Den Botschaftstext selber können wir noch nicht herausgeben, weil der Bundesrat noch nicht darüber befunden hat. Bei den Gesetzgebungspakten werden wir anders vorgehen. Der Zeitrahmen wird zwar auch nicht so weit sein, dass ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden kann, aber wir werden Hearings organisieren, die es den interessierten Verbänden erlauben werden, sich zu äussern. Die Kantone sind über das Kontaktgremium besser einbezogen.

Bircher: Werden auch bei den Kantonen Gesetzesänderungen per 1.1.1993 notwendig sein? Wird auch dort auf das Referendum verzichtet werden müssen?

Bundesrat Koller bezeichnete, wie schon Bundespräsident Felber, den EWR-Vertrag als "Zwischenschritt". Wie ist das zu verstehen?

Gadient: Es ist etwas beschönigend zu sagen, auf das fakultative Referendum müsse nur in einem Fall (Gesetzesänderungen per 1.1.1993) verzichtet werden, da bei jedem betroffenen Gesetz darauf verzichtet wird, auch wenn der Verzicht formal pauschal erfolgt. Ein solcher Verzicht ist an sich nicht im Einklang mit der Verfassung. Wie wird dies begründet?

Genügt es, mit Suspensierung und Schutzklausel zu agieren? Mündet es nicht de facto in die Notwendigkeit eines kollektiven Opting out?

M. Rebeaud: Selon M. Felber, vu le retard pris par les travaux suite au jugement de la Cour européenne, on ne pourrait terminer la préparation d'EUROLEX avant la fin de l'année. Cela semble tout de même possible, ce que je trouve souhaitable. On ne devrait pas perdre de vue l'objectif de présenter l'ensemble du paquet avant la fin de l'année de manière à ce que le Traité puisse entrer en vigueur, le cas échéant, à la même date que dans les autres pays de l'AELE. Le Conseil fédéral est-il décidé de se donner du temps et, quelles que soient les circonstances, de tout mettre en oeuvre pour faire approuver le Traité avant la fin de l'année? M. Felber disait que le Conseil fédéral ne voulait pas obliger le Parlement à travailler trop vite. Si cela est nécessaire je suis prêt à travailler très vite.

Nabholz: Es ist sicher gut, dass die Volksrechte so wenig wie möglich eingeschränkt werden, d.h. nur im Dringlichkeitsfall. Ist es aber realistisch zu behaupten, in allen anderen Fällen - also auch wenn der Gestaltungsspielraum eingeschränkt ist - könne das ordentliche Verfahren angewendet werden? Was ge-

schiebt, wenn Referenden für Bereiche zustande kommen, wo gar kein Spielraum besteht?

Was geschieht mit dem unter Ausschluss des Referendums und dringlich beschlossenen Recht, falls der EWR-Vertrag dann in der Schweiz doch noch scheitern sollte?

Fischer: Ich gehe davon aus, dass, wenn über den EWR-Vertrag abgestimmt wird, das Volk zur Aufhebung des fakultativen Referendums über diese Gesetze Stellung nehmen muss. Wird das Volk darüber orientiert, worum es bei denjenigen Gesetzen geht, wo das fakultative Referendum nicht spielt? Bekommt das Parlament Kenntnis von den notwendigen Verordnungsänderungen? Wie bekommen unsere Bezirksgerichte und alle anderen betroffenen Instanzen Kenntnis von dem Recht des Europäischen Gerichtshofes, das übernommen werden muss?

Vollmer: Mir scheint, Bundesrat Koller spiele einige Probleme herunter. Die Kommission Zimmerli argumentierte in der Frage, welche Erlasse nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen seien, vorwiegend politisch. Nun ist es plötzlich nur noch eine Frage des Zeitdruckes. Es sind gerade die politisch brisanten Fragen, bei denen Übergangsfristen ausgehandelt werden mussten. Was geschieht mit dem EWR-Vertrag, wenn das Volk diese Erlasse im Referendum ablehnt?

Wie soll in Bereichen, wo ein Gestaltungsspielraum vorhanden ist, die Anpassung unter Ausschluss des Referendums erfolgen? Wir müssen anerkennen, dass der materielle Bereich, innerhalb dessen Volksinitiativen gestartet werden können, eingeschränkt wird. Der historische Exkurs mit den Beispielen der drei Initiativen, bei denen sich die Frage der Ungültigerklärung gestellt habe, wird dem Problem nicht gerecht. Ich glaube nicht, dass es möglich sein wird, mit einem Opting out bei Volksinitiativen quasi über die Schutzklausel die Volksrechte zu sichern, denn das Opting out wird nur bei einer Inkraftsetzung des weiterentwickelten Acquis communautaire zu Anwendung kommen können, nicht aber bei der Lancierung einer späteren Volksinitiative.

Grendelmeier: Es geht um heikle, auch psychologische Fragen bezüglich der Volksrechte. Wäre es nicht sinnvoller, dem Volk klar zu sagen, dass wir etwas hergeben müssen, dass wir uns dafür aber andere Vorteile einhandeln? Immerhin ist in keinem anderen Land das Bewusstsein der Dreistufigkeit Gemeinde - Kanton - Bund der Rechtssetzung so verankert wie bei uns. Es geht jetzt lediglich noch darum, dass sich dieser Struktur noch eine vierte Stufe überlagert.

Frey Walter: In welcher Form soll die Aufhebung des fakultativen Referendums vor das Volk? Die Änderung der Submissionsordnung wird von den Gemeinden als Eingriff in ihre Souveränität wahrgenommen werden. Wird in der EWR-Botschaft deutlich ausgeführt, worum es geht? Weshalb die schnelle Meinungsänderung in der Frage des Exportes von Beitragsleistungen im Sozialbereich?

Ruckstuhl: Der Bürger fragt sich nicht, ob der EWR-Vertrag tragbar sei oder nicht, sondern ob wir ihn überhaupt brauchen oder nicht. Was für Nachteile erwachsen uns, wenn wir den EWR-Vertrag ablehnen?

Bär: Was passiert, wenn das Volk den EWR-Vertrag annimmt, aber den Ausschluss des fakultativen Referendums für die Gesetzesanpassungen bis 1.1.1993 ablehnt? Und wenn in den Kantonen das Volk notwendige Anpassungen ablehnt? Wäre die Alpeninitiative EWR-Recht-konform?

Onken: Das Volk wird über die Gesetze, die bis zum 1.1.1993 geändert werden müssen, informiert, indem diese im Parlament behandelt werden. Ist es aber überhaupt realistisch, diese 60 Gesetze in der kurzen Frist behandeln zu wollen?

Blötzer: Gilt bei den Gesetzesanpassungen mit Übergangsfrist das EG-Recht, wenn das Referendum ergriffen wird und das Volk Nein sagt? Kann das Volk eine Kündigung des EWR-Vertrages durch eine Initiative auslösen?

Bundesrat Koller: Im Europarecht erleben wir jeden Tag neue Fragestellungen. Das soll uns nicht erschrecken. Selbst wenn wir eine gute Botschaft schreiben und einen guten Genehmigungsbeschluss machen, wird nachher die Praxis der Rechtsanwendung noch sehr viele Probleme zu lösen haben. So erging es auch den EG-Staaten.

(Zu Herrn Rebeaud) Bezüglich des Fahrplans möchte der Bundesrat einen Alleingang vermeiden. Wir können uns vorstellen, dass auch andere Staaten bei der Ratifizierung des EWR-Vertrages unter Zeitdruck kommen. Es käme uns gelegen, wenn eine Mehrzahl der Staaten das Inkrafttreten des Vertrages z. B. auf 1.7.1993 hinausschieben möchte. Die Frage ist offen, solange wir nicht wissen, wie und bis wann die Probleme, die der Europäische Gerichtshof aufgeworfen hat, gelöst sein werden.

(Zu Herrn Vollmer) Es war nicht mein Ziel, das Dilemma zwischen Vertragstreue und Wahrung der Volksrechte herunterzuspielen. Ich bin aber einigermaßen stolz, dass wir in diesem Lernprozess eine Lösung gefunden haben, die eine weitergehende Schonung der Volksrechte ermöglicht, als wir anfangs dachten. Wir sind der Überzeugung, dass wir neues EWR-Recht in den 13 Monaten, die uns nun zur Verfügung stehen, im normalen schweizerischen Gesetzgebungsverfahren übernehmen können. Falls einmal ein Konflikt entsteht, weil ein Staatsvertragsreferendum angenommen oder ein Gesetz abgelehnt wird, dann sind wir in guter Gesellschaft, denn auch andere Länder erfüllen nicht alle EWR-Verpflichtungen optimal.

Es ist klar, dass jene Gesetzesänderungen, für die Übergangsfristen bestehen, im normalen Gesetzgebungsverfahren realisiert werden können, d. h. mit Referendum. Wir werden aber in unserem eigenen Interesse diese Gesetzesänderungen zügig an die Hand nehmen, um notfalls bei einer Ablehnung noch mit einer zweiten Vorlage antreten zu können.

Der EWR-Vertrag wird es in der Volksabstimmung sehr schwer haben. Es liegt dem Bundesrat deshalb daran, eine Lösung zu finden, die die Volksrechte möglichst schon. Wir wollen Ihnen nicht verbergen, dass wir das fakultative Referendum in gewissen Fällen ausschalten müssen und dass die geltende Rechtsordnung bezüglich der Gültigkeit von Volksinitiativen dank dieses grossen Rechtsstoffes jetzt quantitativ noch bedeutender wird. Grundsätzlich ändert sich aber nichts an der heutigen Rechtslage.

(Zu Herrn Bircher) Die Frage der Anpassung der kantonalen Gesetzgebung überlassen wir bewusst den Kantonen. Die Rechtslage ist zum Teil sehr unterschiedlich. Wir bauen darauf, dass sich die Kantone völkerrechtskonform verhalten werden. Wenn es tatsächlich dazu kommt, dass ein Kanton ein Gesetz nicht fristgemäss ändert, so ist der Kanton uns und der Bund auf internationaler Ebene verantwortlich. Aber es wäre unverhältnismässig, in die kantonale Organisationsautonomie einzugreifen. Die Kantone werden unterschiedliche Lösungen wählen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass der Beitritt zum EWR eine sehr wichtige Etappe ist. Es ist normativ ein selbständiger Entscheid. Wir sind aber der Meinung, dass das Fernziel die volle Integration sein muss: wegen der institutionellen Unausgewogenheit - die einen anderen Stellenwert bekäme, wenn wir auf Jahrzehnte hinaus beim EWR bleiben würden - und weil wir überzeugt sind, dass die Integration Europas vorangehen wird. Das schrittweise Vorgehen entspricht der Mentalität unseres Volkes. Wir können mit diesem ersten Schritt Erfahrungen sammeln und die Lage in Europa später neu beurteilen. Auf längere Frist kann der Alleingang für unser Land keine Lösung sein. Wir würden uns total isolieren und auch die ökonomischen Auswirkungen wären sehr negativ. Diesbezüglich wird das Gutachten von Professor Hauser sehr unterschätzt, in dem gesagt wird, dass der Nicht-Beitritt bis zum Ende des Jahrzehnts zu einer Wohlstandseinbusse von 6 Prozent führen würde. Dies würde immerhin einer Verminderung der jährlichen Teuerungszulage um einen Viertel entsprechen.

Der Genehmigungsbeschluss ist ein einziges Gesamtpaket (Genehmigung der Verträge, Ermächtigung zur Ratifikation, Verfassungsänderung zum Ausschluss des fakultativen Referendums, Anhörungsrechte der Kantone plus eventuell der Vorrang des EWR-Rechtes), über das es eine einzige Abstimmung geben wird. Noch offen ist, ob es einen einzigen Genehmigungsbeschluss geben wird (wie beim Beitritt zum Völkerbund) oder ob ein Teil der Bestimmungen in die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung aufgenommen werden. Wir werden Ihnen rechtzeitig einen Vorschlag vorlegen. Entscheidend ist, dass es eine einzige Abstimmung geben wird. Es besteht offensichtliche Einheit der Materie.

(Zu Herrn Gadiant und Frau Nabholz) Wir votieren grundsätzlich zugunsten der Volksrechte und schliessen nicht kategorisch jede Verletzung von EWR-Verpflichtungen aus. Es ist ein Kompromiss, der uns aber unter dem Gesichtspunkt der Vertragstreue einen einwandfreien Start erlaubt. Nachher gehen wir vom Vertrauen aus, dass das Volk Ja sagen wird. Tut es dies nicht, müssen wir im betreffenden Fall ein zweites Mal ansetzen, wie dies in ausländischen Parlamenten auch der Fall ist.

(Zu Frau Nabholz) Wir sind vom Ausschluss des fakultativen Referendums, wenn keine Gestaltungsspielraum vorliegt, abgekommen, weil uns im Laufe der Arbeit bewusst worden ist, dass dieses Kriterium nicht praktikabel ist. Die Übergänge sind sehr fliessend. Zudem haben wir die Artikel 189 des EWG-Vertrages, wo diese Formen definiert sind, nicht tel quel als Verpflichtung in den EWR-Vertrag übernommen. Schliesslich scheint uns auch, dass das System der zweimal sechs plus einen Monat es uns erlaubt, die Demokratie spielen zu lassen, auch wenn wir gebunden sind.

Es ist klar, dass wir bei jenen Gesetzesänderungen, die wir jetzt aus eigenem Antrieb machen, natürlich nur jene im Euro-

lexverfahren mit Ausschluss des fakultativen Referendums realisieren dürfen, die vom EWR-Recht her unbedingt geboten sind. Wir werden sicher nicht Gesetze mit hinein packen, nur um damit das Referendum zu umgehen.

Das Verfahren ist so geplant, wie Herr Onken es geschildert hat. Die drei Gesetzgebungspakete gehen durch beide Räte, werden beschlossen und publiziert, sind aber bedingt gebunden an die Genehmigung des einheitlichen Beschlusses, der Volk und Ständen zur Annahme unterbreitet wird. Vorgesehen ist eine effiziente Arbeitsteilung. Die APK wird sich vor allem mit dem Vertrag befassen. Die Gesetzesänderungen werden in den zuständigen Kommissionen beraten. Ich sehe den Enpass weniger in den Kommissionen als beim Plenum. Da aber an vielen Orten kein Entscheidungsspielraum mehr bestehen wird, wird es sich primär um die Frage des qualitativen Sprungs handeln.

(Zu Herrn Fischer) Bei der Frage, wie das EG-Recht auf die unteren Rechtsinstanzen übergehe, werden wir die gleichen Erfahrungen machen wie die EG-Länder: Es braucht eine gewisse Zeit dazu, aber von der juristischen Dokumentation her gibt es genügend Stoff, um es auch in die Bezirksgerichte hineinzutragen. Man stellt heute fest, dass Kurse für Anwälte für Europarecht plötzlich riesigen Erfolg haben.

(Zu Herrn Vollmer) Ich bin der Meinung, dass wir die Situation bezüglich Volksinitiativen offen darlegen. Es erfolgt natürlich eine gewisse Einschränkung der demokratischen Rechte, aber wir werden bei den Volksinitiativen so liberal wie möglich sein. Es gibt genügend Rechtsbehelfe. Delikat wird vor allem die Frage von Volksinitiativen sein, die das EWR-Recht ritzen. Eine Volksinitiative, die z. B. den freien Personenverkehr gleich wieder abzuschaffen wollte, müsste vom Parlament für ungültig erklärt werden. In dem Sinne aber, dass es auch nur um Interpretationsprobleme gehen und eine Volksinitiative auch EWR-konform ausgelegt werden kann, oder dass man sich mit einer Teilungsgültigkeit behelfen kann, werden wir die Volksinitiativen im Rahmen des Möglichen schützen. Es ist ein generelles Problem, dass unser Autonomiebereich eingeschränkt wird, je mehr völkerrechtliche Verträge wir haben. Eine isolierte Position wäre aber eine noch viel schlimmere Alternative.

Wir möchten nicht mit Ersatzvornahmen gegenüber den Kantonen handeln. Wir sind überzeugt, dass wir die Kantone durch Zureden überzeugen können. Die Erfahrungen im Kontaktgremium waren sehr ermutigend.

(Zu Herrn Blötzer) Solange Übergangsfristen laufen, gilt das EWR-Recht noch nicht. Nach Ablauf der Übergangsfrist haben unsere rechtsanwendenden Organe unmittelbar anwendbares EWR-Recht anzuwenden, wenn wir unser nationales Recht noch nicht EWR-konform gemacht haben. Handelt es sich nur um Zielvorgaben (Richtlinien), dann bleibt vorläufig das schweizerische Recht in Kraft. Falls der Zustand lange anhalten sollte, werden wir völkerrechtlich verantwortlich.

Koller: Es ist doch zu beachten, dass die überwiegende Masse des Rechtsbestandes, den wir zu übernehmen haben, parallel zu unserer eigenen Rechtsentwicklung verläuft. In den letzten dreissig Jahren ist eine Kongruenz festzustellen, die als positive Rechtsharmonisierung ohne Druck bezeichnet werden kann.

Kellenberger: (Zu Herrn Frey Walter) Bei der Frage der Ergänzungsleistungen hatten wir von den Auskünften auszugehen, die

die Gemeinschaft während der ganzen Verhandlungen gab, dass wir nach dem gemeinschaftlichen Sozialversicherungs Koordinationsrecht gezwungen sein würden, die Ergänzungsleistungen zu exportieren. Vor wenigen Wochen legte der EG-Ministerrat nun aber einen gemeinsamen Standpunkt zu einer Verordnung fest, der in die Richtung geht, dass wir nicht mehr gehalten wären, die Ergänzungsleistungen zu exportieren. Es wird deshalb nicht notwendig sein, das Ergänzungssystem in ein Zuschussgesetz umzuwandeln, wie wir es vorsahen, um diesen Export zu vermeiden. Falls die EG-Verordnung in diesem Sinn formell verabschiedet wird, was höchstens noch einige Monate dauern wird, können wir unser System beibehalten.

Bundesrat Koller: (Zu Herrn Blötzer) Der EWR-Vertrag ist kündbar. Dafür ist der Bundesrat zuständig. Es wäre auch möglich, den Bundesrat über den Weg einer Volksinitiative dazu zu zwingen.

M. Rebeaud: Il y a un défaut de logique. D'une part, le Conseil fédéral, ou le Parlement, serait compétent pour déclarer irrecevable une initiative qui présenterait de grossières contradictions avec les engagements internationaux de la Suisse dans le cadre de l'EEE. D'autre part il faudrait reconnaître au peuple suisse le droit d'abolir l'adhésion de la Suisse à l'EEE. Ou bien le peuple peut aller contre l'EEE, quitte à subir par la suite collectivement des mesures de rétorsions des autres pays européens, ou bien il faut lui nier le droit d'aller contre l'EEE et lui dire que la décision qu'il prendra soustrait de son droit d'initiative, définitivement, tous les domaines de compétences qui sont délégués à l'EEE. Je préfère la première hypothèse qui laisse au peuple suisse la possibilité de faire toutes les bêtises qu'il veut et qui l'oblige à prendre ses responsabilités.

Bunderat Koller: (Zu Herrn Rebeaud) Dies ist keine juristische Logik. Es sind zwei verschiedene Dinge, ob sie unter Aufrechterhaltung eines völkerrechtlichen Vertrages eine Initiative lancieren, die gegen diesen Vertrag verstöss, oder ob sie den Willen haben, den Vertrag durch Kündigung aufzulösen.

Haller: Es freut mich, dass in der neuen Betrachtungsweise ein dynamischeres Rechtsverständnis zum Ausdruck kommt. Es scheint mir etwas gefährlich, dass im Genehmigungsbeschluss die Dominanz des EWR-Rechtes ausdrücklich festgehalten werden soll, weil dadurch der Eindruck entstehen könnte, dass dies für die übrigen internationalen Verpflichtungen nicht der Fall sei, wenn es nicht ausdrücklich gesagt wird.

Bundesrat Koller: Zu dieser Frage haben wir viele Überlegungen angestellt und sie ist auch im Bundesrat nicht endgültig entschieden. Ich sähe es, vor allem wegen der Auskunft des Bundesgerichtes, als Vorteil an, wenn der Vorrang des EWR-Rechtes festgehalten würde. Zudem ist Ihrem Bedenken entgegenzuhalten, dass Staatsrechtler wie z. B. Herr Aubert sagen, im Bereich der Verfassung solle man sich vor Umkehrschlüssen hüten, da diese so erratisch sei, dass das Mittel des Umkehrschlusses grundsätzlich als fragwürdig zu betrachten sei. Wir würden, wenn sich der Bundesrat zu dieser Lösung entscheidet, die nötigen

Erklärungen in die Botschaft aufnehmen, so dass es nicht zu diesem unerwünschten Umkehrschluss kommen könnte.

Wyss: Es wird schwierig sein, die ganze Materie dem Volk nahe zu bringen. Wir müssen nicht die Masse von neuen Gesetzen betonen, die übernommen werden müssen, sondern sagen, dass eigentlich nur sehr wenige Gesetze geändert werden müssen.

Bundesrat Koller: (Zu Herrn Wyss) Wir mussten Ihnen hier reinen Wein einschenken. Aber es ist klar, dass wir gegenüber dem Volk nicht die juristischen Spitzfindigkeiten betonen werden. Wir haben mit dieser Vorlage nur eine Chance, wenn das Volk den qualitativen Sprung darin sieht und ihn will. Wir werden staatspolitisch und europapolitisch argumentieren müssen.

Bundesrat Koller, die Ständeräte und die Herren der Verwaltung werden verabschiedet.

(Wiederaufnahme der Beratung der Traktanden 1.2, 1.3 und 1.4 siehe Hauptprotokoll.)

Die Sitzung wird 19.20 Uhr vertagt.
La séance est interrompue à 19 h 20.

Vertraulich/Confidentiel

3003 Bern, 20. Januar 1992

NATIONALRAT
Aussenpolitische Kommission

TEILPROTOKOLL 2 der Sitzung vom 6. Januar 1992,
09.30 - 12.15 Uhr und 13.30 - 19.20 Uhr
und 7. Januar 1992
08.00 - 13.30 Uhr
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 3

TAGESORDNUNG

3. Aktualitäten
 - 3.1 Stand der Verhandlungen im Rahmen des Gatt (Uruguay-Runde)
 - 3.2 Entwicklungen in der ehemaligen Sowjetunion und in den osteuropäischen Staaten
 - 3.3 Stand der Nahostgespräche
 - 3.4 Ev. weitere Aktualitäten
4. Vorbereitung der Sitzung vom 17. Januar 1992
5. Verschiedenes

(Übrige Traktanden siehe Hauptprotokoll)

ORDRE DU JOUR

3. Actualités
 - 3.1 Etat des négociations relatives au GATT (Uruguay-Round)
 - 3.2 Développements de la situation dans l'ancienne Union soviétique et dans les pays de l'Europe de l'Est
 - 3.3 Etat des pourparlers relatifs au Proche-Orient
 - 3.4 D'autres actualités (éventuellement)
4. Préparation de la séance du 17 janvier 1992
5. Divers

(Autres objets à l'ordre du jour voir procès-verbal principal)

- 2 -

TEILNEHMER

Präsidium: Rychen

Anwesende Mitglieder: Aubry, Bär, Bäumlin, Berger, Bircher Silvio, Caccia, Columberg, Eggly, Fischer-Hägglingen, Frey Claude, Frey Walter, Grendelmeier, Haller, Maitre, Moser, Mühlemann, Nabholz, Rebeaud, Ruffy, Scheidegger, Segmüller, Steffen, Vollmer, Wyss Paul, Ziegler Jean

Entschuldigt:

Oehler (ersetzt durch Ruckstuhl)

Weitere Teilnehmer:

Trakt 3.1:

Botschafter Pierre-Louis Girard, Bawi, EVD
Oscar Zosso, Bawi, EVD
Luzius Wasescha, Bawi, EVD

Traktandum 3.2:

Botschafter Guy Ducrey, EDA
Botschafter Jenö Staehelin, EDA
Botschafter Silvio Arioli, EVD
Rudolf Schaller, Generalsekretär EDA

Traktandum 3.3:

Botschafter Guy Ducrey, EDA
Rudolf Schaller, Generalsekretär EDA

Traktandum 3.4:

(die Fragen von Nationalrätin Ursula Bäumlin wurden individuell beantwortet)
Anton Thalmann, EDA (für Frage Westsahara)
Jean-Daniel Vigny, EDA (für Frage Menschenrechtsdelegation in China)

Kommissionssekretariat: Alfred Aebi

Antonio Bitterli
Philippe Weber

Protokoll: Charles Lombard, (d), Geneviève Québatte (f)

3.1 Stand der Verhandlungen im Rahmen des Gatt (Uruguay-Runde)

M. Girard: (Voir exposé en annexe au procès-verbal.)

Au sujet de l'agriculture, cinq remarques s'imposent.

Premièrement, le paquet Dunkel va au-delà de l'offre suisse d'octobre 1990. Il suppose une réinstrumentation radicale de notre politique agricole et une mise en oeuvre de ses mesures dans un laps de temps très court. En soi, le paquet pourrait avoir à court et à moyen terme des effets limités sur le niveau de protection pour autant que le financement des mesures de la catégorie verte, appelée boîte verte, soit assuré pour le soutien interne.

Deuxièmement, pour la première fois, le projet Dunkel fournit des paramètres communs à tous les pays pour le commerce dans le secteur agricole et inscrit dans les textes de droit international la reconnaissance du concept de multifonctionnalité de l'agriculture.

Troisièmement, si ces propositions sont acceptées, elles le seront aussi pour la Communauté, ce qui signifie un rapprochement et une harmonisation de notre propre politique vis-à-vis de la CE.

Ce paquet n'est certainement pas le paquet final. Quel sera-t-il? Ni moi-même, ni mes collègues ne pourraient vous le dire. Dans quel degré des changements fondamentaux seront-ils apportés à ce paquet final? Nous le saurons mieux la semaine prochaine.

Il faut garder à l'esprit que nous avons jusqu'à maintenant pu nous concerter avec un certain nombre de pays - le Japon, le Canada, la Corée, la Norvège et Israël - pour faire valoir des intérêts qui ne sont pas ceux de la grande majorité des pays participant à cette négociation. Nous avons toutes les raisons de croire que le Japon va abandonner. Le Canada est en train de négocier un accord de libre-échange avec les Etats-Unis et un accord d'intégration économique tripartite avec les Etats-Unis et le Mexique; il n'est plus un partenaire sûr. Israël est dépendant des Etats-Unis pour sa sécurité. La Norvège se rapproche de la CE et reprendra le système communautaire. Reste la Corée dont la position pourrait être influencée par le changement d'attitude du Japon.

Les changements en matière agricole qui pourraient encore être apportés dépendront de la continuation de l'action de ces pays et de la mesure dans laquelle la Communauté voudra obtenir quelque chose de plus. Pour la Communauté il est important d'arriver à un succès dans ce domaine car ce qui est contenu dans ce paquet lui permettrait d'ancrer sa nouvelle PAC (Politique Agricole Commune) et la mettrait à l'abris des critiques futures. C'est un intérêt de politique stratégique fondamental.

Präsident: Die Ausführungen zeigen den Ernst der Lage in Bezug auf die Landwirtschaft. In der Schweiz fehlt zur Zeit eine klare innenpolitische Alternative für die Landwirtschaft. Demonstrationen sind angekündigt. Die Möglichkeiten, die diese Verhandlungen innenpolitisch durchaus zulassen, liegen zu wenig klar auf dem Tisch, und es fehlt der politische Wille, diese zu nutzen. Das Gatt pauschal abzulehnen, ist keine Lösung.

Frey Walter: Das Gatt ist das wichtigste Instrument, um den weltweiten Handel zu koordinieren. Wir dürfen nicht nur von Europa sprechen. Das Gatt ist die Welt-Ebene und als solche der europäischen übergeordnet. Auch die EG könnte es sich nicht leisten, nicht mit dem Gatt zu kooperieren. Was unternimmt das EVD, um der schweizerischen Öffentlichkeit die Wichtigkeit des Gatt klar zu machen?

M. Ruffy: On peut être plus ou moins favorable au marché international tel qu'il se développe actuellement et ceux qui ont de grandes réserves à faire aux échanges à l'échelle planétaire sont inquiets de ce qui se passe au GATT. Je suis très sceptique sur ces accords à l'échelle mondiale. En Suisse, le Parlement a encore récemment pris des décisions qui vont à l'encontre des négociations du GATT. Nous avons soutenu notre agriculture et je comprends que les gens de ce secteur soient catastrophés devant les perspectives. L'aide régionale ne serait pas touchée, la loi sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne devrait permettre de palier à une détérioration du secteur agricole dû à la fixation de prix inférieurs et à l'abandon de certaines subventions. On pourra recourir au paiement direct. On attend le prochain rapport sur l'agriculture pour savoir s'il y en aura ou pas. L'Europe pourrait vivre des troubles sociaux graves et l'inquiétude est grande face à l'éventuelle arrivée de produits agricoles d'Europe centrale et orientale. Avez-vous établi des scénarios et pu déterminer ce qu'impliquaient les mesures de soutien momentanées pour éviter les troubles qui pourraient aussi subvenir en Suisse? La population agricole s'est mobilisée à Genève et je comprends son indignation. Quel est le filet de sécurité à mettre en place tant face à la CE que face au GATT?

M. Rebeaud: Les paiements directs semblent nous faire échapper aux rigueurs du GATT. Serait-il possible d'avoir des précisions à ce sujet?

A-t-on au GATT ou parallèlement procédé à une évaluation de l'augmentation du volume général des échanges au niveau planétaire, respectivement de l'augmentation du trafic du transport des marchandises et de la consommation d'énergie, respectivement de la pollution qui s'en suit?

Quel sort le projet Dunkel fait-il de la protection des brevets dans le domaine de la biotechnologie?

Mühlemann: Ich teile die Meinung nicht, dass das Gatt wichtiger ist als die EG. Es handelt sich um zwei verschiedene Ebenen, die beide für uns gleich wichtig sind.

Wie verläuft der Machtkampf im Gatt? Ist die Schweiz isoliert? Wann wird das Problem der Landwirtschaftspolitik gelöst? Ist es überhaupt lösbar?

M. Berger: C'est si nous ne prenons pas de mesures et n'établissons pas de règles que nous aurons des problèmes sociaux parce que la production agricole va augmenter avec l'ouverture des pays de l'Est. Les possibilités de production agricole dans les pays industrialisés peuvent augmenter au-delà des besoins. Ce dernier dossier est différent du précédent qui s'orientait davantage vers un libéralisme excessif. L'entrée en matière est plus facile. Y a-t-il eu un revirement dans ce

domaine ou ce grand libéralisme qui a effrayé, à juste titre, les populations agricoles se transforme-t-il en règles que nous pouvons cerner?

Nous devons mettre l'accent sur la clause de sauvegarde sans pour autant remettre en question cet accès au marché tant souhaitable.

Dans quelle mesure la Communauté internationale pourra-t-elle faire respecter les règles établies du GATT? En pensant à la puissance exportatrice française je me demande s'il sera possible d'obtenir une certaine discipline?

M. Ziegler Jean: Je suis effrayé par la disproportion des moyens entre les délégations latino-américaines, et surtout africaines, et les vôtres. Le GATT est avant tout une affaire du Nord et de quelques grandes puissances. La délégation américaine dispose de très grands moyens, je sais que vous êtes moins nombreux mais néanmoins vous êtes capables d'évaluer immédiatement l'impact de chaque proposition sur l'économie suisse. La délégation malienne, composée de deux membres, n'est pas dans le coup et ce qui se passe pour cette délégation est le lot commun de toutes les délégations du tiers monde.

Y-a-t-il un souci des problèmes du tiers monde lors de l'élaboration de vos propositions et positions? Il me semble que non. Notre programme de coopération technique d'aide au tiers monde s'élève à plus d'un milliard de francs, ce qui est bien, mais lors de la négociation d'un accord du type de l'Uruguay-Round, c'est la logique du grand capital helvétique qui prime.

L'universalisation de la protection des brevets, des droits d'auteur et des marques de fabrique est une pure catastrophe pour les pays du tiers monde parce qu'ils devront payer les royalties.

Dans la détermination des positions de négociation, et la Suisse est une des puissances les plus actives, tenez-vous compte des pays du tiers monde et de la faiblesse dans laquelle ils se trouvent pour défendre leurs positions?

Pourquoi avez-vous tant poussé pour l'universalisation de la protection? Je sais qu'il est difficile de résister à l'industrie bâloise.

M. Girard: Je ne pourrai pas vous satisfaire entièrement mais les réponses que je vous donnerai sont celles sur lesquelles je peux prendre une responsabilité.

(à M. Frey Walter) Le GATT a une importance fondamentale. Il pourrait être le dernier filet de sécurité de l'économie suisse et nous ne devons pas bagatelliser ou sur-réagir aux éléments qui nous paraissent douloureux dans ce paquet. La globalisation est là et j'en veux pour preuve que nous abordons dans cette négociation deux nouveaux sujets: les services et la propriété intellectuelle. Que pouvons-nous faire en matière de marketing? Depuis cinq ans nous avons essayé avec nos moyens limités d'orienter le Parlement et l'opinion publique. Nous sommes engagés dans un processus de négociation intense dont le front le plus urgent est la négociation de Genève. Par l'intermédiaire de la presse, nous essayons de faire passer le message. C'est une tâche commune de l'administration et du Parlement qui, souvent, a plus de crédibilité. Les secteurs pour lesquels le GATT a été bon ne se posent pas de problème.

La Suisse a profité du GATT et du système commercial international concrétisé par le GATT. Tous ceux à qui profitent le GATT ne sont pas aujourd'hui mobilisés pour faire valoir son importance.

Si la Suisse devait, hypothèse complètement irréaliste, refuser le paquet, cela signifierait que nous serions discriminés sur tous les marchés internationaux en terme tarifaire de plus de 30% sur la quasi totalité de nos exportations. Nous ne pourrions pas participer à l'expansion du secteur des services qui représente 60% de l'activité économique suisse aujourd'hui. Nous ne serions plus protégés par les règles du GATT au niveau international et, en tant que petit pays, nous devons pouvoir nous prévaloir de ces règles. Les secteurs qui aujourd'hui ne se sentent pas concernés seraient mobilisés et nous verrions notre position de concurrence complètement détériorée par rapport à tous les autres pays.

(à M. Ruffy) L'agriculture n'est pas le seul secteur à devoir faire des ajustements structurels. Notre industrie textile en a fait dans les années cinquante, l'industrie horlogère dans les années septante. Ces secteurs ont bénéficié du temps et du fait qu'ils n'aient pas nécessité un changement de système et d'instrumentation tel que celui demandé à l'agriculture. GATT ou pas, un important ajustement structurel est en train de se produire au sein de l'agriculture suisse. 12'500 exploitations ont disparu au cours de ces dix dernières années.

Quelle place voulons-nous attribuer aux pays d'Europe centrale et orientale dans la coopération économique et politique de demain? Ces pays ont choisi la voie de la démocratisation, de l'économie de marché, ils demandent, pour pouvoir consolider cela, à être intégrés au système économique international. Nous devons leur fournir certaines bases pour qu'ils obtiennent quelques avantages de ce système. Le problème est que ces pays sont dans une situation où une large part de leur revenu extérieur ne peut provenir, du moins à court terme, que des exportations de produits agricoles bruts ou transformés. Voulons-nous, chez nous, avoir des gens qui viennent ou des produits? Quel choix allons-nous faire pour l'avenir de ces pays qui dépend en grande partie de la communauté internationale?

Nous avons établi certains scénarios mais il m'est impossible, à ce stade de vous donner des précisions.

(à M. Mühlemann) Sommes-nous totalement isolés? Dans un certain nombre de sujets, par exemple les règles, la stabilité et la clarté du droit, la possibilité de bénéficier d'une protection telle qu'elle est offerte par le GATT, nous ne sommes pas isolés, mais ensembles avec tous les pays de petite et moyenne importance, sauf ceux qui ont décidé de se joindre à la CE. Nous sommes avec les pays africains, latino-américains et asiatiques dans ce genre de dossiers. Dans le domaine de la propriété intellectuelle, nous sommes avec un certain nombre de pays industrialisés et un certain nombre de pays en développement. Dans le domaine des services nous sommes plus particulièrement avec les pays de l'OCDE parce que les bases de nos économies respectives contiennent une forte composante en matière de service. On ne peut pas dire qu'un groupe se retrouve dans les différents secteurs. Nous sommes dans un processus à géométrie variable en fonction des intérêts et ceci est une des grandes innovations par rapport à des institutions

telle que la CNUCED où les bases de formation des groupes et des coalitions étaient purement idéologiques. Le seul domaine où nous sommes largement isolés est celui de l'agriculture. (à M. Berger) La clause de sauvegarde, et parce que c'est un des éléments fondamentaux pour la protection des pays de petite et moyenne importance, est au centre de la négociation.

En cas de résultat, il contiendra des améliorations substantielles pour ce qui est du processus de règlement des différends. Celui-ci est nécessaire pour désamorcer les conflits entre la CE et les Etats-Unis. Tous les deux auront autant d'intérêts à préserver un solide processus de règlement des différends pour pouvoir argumenter sur le plan national, parce qu'ils ont les mêmes problèmes que nous pouvons avoir dans certains secteurs.

(à M. Ziegler) Des disproportions entre les délégations existent et lorsque j'arrive à une réunion accompagné de deux collègues et que le négociateur japonais se présente avec une délégation de 60 personnes, je vous assure que je sens ces disproportions.

Le drame pour l'Afrique est qu'elle a quasiment disparu du processus de négociation du GATT durant ces cinq dernières années. En 1986, nous avons encore réussi à mobiliser et à donner appui aux Africains. La situation économique et politique en Afrique est telle qu'il n'y a plus de répondant au niveau des capitales et au niveau des missions à Genève.

L'Afrique a disparu du processus de négociation mais dans la mesure où nous battons pour une certaine ouverture du marché, nous couvrons également les intérêts africains parce que ce sont les membres les plus faibles de la Communauté économique internationale.

Dans le domaine de la propriété intellectuelle j'aimerais dissiper un malentendu. La coopération économique internationale a pris place durant des années essentiellement par le biais des échanges de biens. Elle se développe aujourd'hui de manière substantielle par le transfert de production. Lorsque vous transférez votre production vous avez droit à une protection de vos brevets et de votre "know how" et à certaines conditions non discriminatoires en matière d'investissement. L'Inde, qui a été le pays le plus réticent à reconnaître la nécessité d'une protection de la propriété intellectuelle - l'Inde est un continent en tant que tel avec une classe d'entrepreneurs, habitués à la protection vis-à-vis de l'extérieur, qui désirent faire leurs propres affaires sur leur marché indépendamment des besoins du consommateur qui pourrait être mieux couvert par des importations - même l'Inde a compris cela. Tous les pays d'Asie et d'Amérique latine ont fait un changement dans leur position auquel personne n'aurait pu croire il y a cinq ans. La raison en a été le changement d'attitude des pays en développement qui sont maintenant concurrents entre eux pour attirer les investissements étrangers.

La Suisse est un des rares pays au sein du GATT qui finance des cours de négociation commerciale pour les fonctionnaires des pays en développement.

Zosso: Die Schweiz konnte 1947 bei der Gründung des Gatt diesem wegen Währungsfragen und wegen der Landwirtschaft nicht beitreten. Der Beitritt wurde erst möglich, als die schweizerische

Landwirtschaftspolitik 1951 mit dem Landwirtschaftsgesetz in den Griff genommen wurde. Zudem konnte die Schweiz nur beitreten, indem sie sich vom Regelwerk des Gatt bezüglich Landwirtschaft gleich wieder total dinstanzierte. Darauf aufbauend konnte sie sich in den folgenden Jahren gewisse Vorteile verschaffen, insbesondere was den Selbstversorgungsgrad betraf. Dies bewirkte einen gewissen "Badwill", der uns jetzt zu schaffen macht. Die schweizerische Landwirtschaft war in der ganzen Zeit nie dem Anpassungsdruck ausgesetzt, wie es die übrige Wirtschaft gemäss den Gatt-Regeln war.

(Zu Herrn Ruffy) Als 1986 die Uruguay-Runde gestartet wurde, gab es das Oststaatenproblem noch nicht. Das Problem betrifft heute nicht nur die Schweiz, sondern auch die EG prioritär. Die Oststaaten möchten Landwirtschaftsprodukte nicht nur in den Westen exportieren, um zu Devisen zu kommen, sondern auch, weil sie seit einem Jahr auch ihren grössten Kunden, die Sowjetunion, verloren haben. Die EG hat das Problem kurzfristig insofern gelöst, als sie einen Kredit von 500 Mio Ecu (ca. 800 Mio Franken) zum Aufkauf von Agrargütern vor allem in Polen und Ungarn freigestellt hat, die direkt nach Russland geschickt werden. Mehr kann die EG auch nicht tun, denn ihre Märkte sind im Bereich Getreide und Fleisch gesättigt.

Die Schweiz hat an der Verhandlungsfront für die Schaffung der "Green box" gekämpft, die es erlauben soll, weiterhin eine nationale Landwirtschaftspolitik zu führen. An der Innenfront wurde auch gearbeitet. In den nächsten Wochen wird eine Botschaft zuhanden des Parlamentes verabschiedet werden, die die Artikel 31a und b im Landwirtschaftsgesetz einführen soll, die es ermöglichen, Direktzahlungen, die mit der grünen Kategorie (Green box) des Gatt konform sind, auszurichten. Die Green box wird intern auch "Ämtlibox" genannt. Dies trifft insofern zu, als leider das Schweizer Volk und die Stände im letzten Jahr die Finanzordnung abgelehnt haben und damit an der Aussen- und Innenfront eine neue Situation geschaffen haben. Der Landwirtschaftsbericht, der die Neuausrichtung der Landwirtschaftspolitik in Richtung EG-Kompatibilität und Gatt bringen wird, ist ebenfalls fast fertiggestellt, er liegt beim Bundesrat. Die Investitionskredite als "aide régional" sind vom Gatt abgesegnet.

(Zu Herrn Berger) Wir dürfen von Schweizer Seite stolz über das nun vorliegende neue Dokument sein. Die Multifunktionalität hat in Form von Regeln darin Eingang gefunden, die es erlauben sollen, weiterhin nationale Landwirtschaftspolitiken zu führen. Ein gravierender Mangel liegt allerdings darin, dass die Green box nur für die interne Unterstützung vorgesehen ist, während beim Marktzugang keine derartigen Ausnahmen vorgesehen sind, weil dort eine Tarifizierung ohne Ausnahme vorgeschlagen wird. Die Tarifizierung ist übrigens bereits seit 1947 die Grundlage des Gatt. Laut Artikel 2 darf es keine anderen Grenzmassnahmen geben als Zölle. Artikel 11, der mengenmässige Beschränkungen zulässt, tut dies nur in Form von Ausnahmen unter gewissen Bedingungen. Unser Protokoll ging noch weiter und setzte sich auch über Artikel 11 hinweg. Mit der Schutzklausel besteht aber eine Möglichkeit, diese Ausnahmslosigkeit etwas zu umschiffen. Wir sind sehr froh, dass wir neben der normalen Schutzklausel (Artikel 19 des Gatt) auch eine spezifische Landwirtschaftsschutzklausel haben. Der Mechanismus wird aber vermutlich administrativ aufwendig sein.

Wasescha: (Zu Herrn Rebeaud) Im Bereich Umwelt wurden die Handelspolitiker erst in den letzten Jahren sensibilisiert. Das hatte zur Folge, dass die Schweiz im Efta-Rahmen die Initiative zur Schaffung einer Arbeitsgruppe ergriff. Diese wird in einigen Wochen ihre Arbeit aufnehmen. Daneben hat die Schweiz sich bemüht, in vier Verhandlungsbereichen die Umweltdimension ebenfalls zur Diskussion zu bringen: In der Landwirtschaft, bei den Dienstleistungen (z. B. sollten Massnahmen, die den Verkehr hemmen, aufrechterhalten werden können), bei den Normen und beim geistigen Eigentum (Erfindungen, die der Umwelt einen schweren Schaden zufügen könnten, sollen von der Patentierung ausgeschlossen werden können). Die Umweltsensibilität der Delegationen ist sehr unterschiedlich. Entwicklungsländer befürchten, dass die Umweltpolitik nur ein Trick sei, um Exporte der Entwicklungsländer von den grossen Märkten auszuschliessen. Es gelang uns, die Zweifel der Entwicklungsländer in Sachen Umwelt bezüglich einer Arbeitsgruppe im Gatt zu beseitigen, weil wir den Nachweis erbringen konnten, dass die Efta-Ländern als stärkste Vertreter dieses Postulates nie aus protektionistischen Gründen Handelsmassnahmen eingeführt hatten.

Biotechnologie: Wir verhandelten im Bereich des geistigen Eigentums immer aufgrund der Arbeitshypothese, dass kein Erfindungsbereich von der Patentierbarkeit ausgeschlossen werden sollte. Das vorliegende Dokument geht von allgemeinen Ausschlussgründen bei Erfindungen aus, die die öffentliche Ordnung stören, die wider die guten Sitten sind oder die einen schweren Schaden für die Umwelt darstellen. Zusätzlich lässt der Text jedem Land die Wahl, im Bereich der "Erfindung" von Lebewesen den Schutz zu gewähren oder nicht. Es wird also jedes Land allein die Gewissenfrage zu lösen haben, ob es seine Industrie wettbewerbsunfähig machen will, weil die Mehrheit der Bevölkerung das Gefühl hat, Erfindungen im Bereich der Biotechnologie seien nicht verantwortbar.

M. Ruffy: On ne peut pas établir un parallèle tel que vous l'avez fait entre les branches textile et horlogère et l'agriculture. L'arsenal législatif suisse est allé jusqu'à dire que l'agriculture était la forme d'exploitation à privilégier, à savoir l'exploitation familiale. On a pratiquement sorti l'agriculture de l'économie de marché pour des raisons très précises. J'aimerais qu'on me convainque que l'exploitation familiale n'est plus une structure à privilégier. En lançant le référendum contre le nouveau droit foncier rural, les libéraux vont dans le sens du GATT. A travers une libéralisation, ils demandent d'accepter le principe que la terre et l'agriculture échappent à la population agricole. Cette nouveauté est probablement une révolution dans notre société. On est tous lié aux problèmes agricoles, même les socialistes qui se sont très souvent engagés, par exemple pour l'arrêté sur le sucre. On touche à un édifice. Il nous faudrait la conviction que les négociations de Genève ne débouchent pas, sur le plan mondial, au déséquilibre que l'on va créer chez nous. Etablirons-nous de beaux équilibres à l'échelle planétaire? Ne va-t-on pas accroître le déséquilibre Nord-Sud?

M. Ziegler Jean: Quand Hoffman-La Roche fabrique du Valium au Brésil par centaines de tonnes, il est normal qu'il en demande la protection. Le problème n'est pas la protection, mais les royalties, qu'il faut payer en devises. Ce sont les trusts bâlois qui fixent la taxe et cette opération est purement arbitraire, sans aucun contrôle. La délégation suisse a-t-elle pu se rallier à l'une ou l'autre des propositions, formulées dans la littérature scientifique par des écrivains latino-américains, qui, tout en étant d'accord pour la protection intellectuelle, demandent que les royalties soient payées en monnaie locale, sans quoi cette opération aboutit à une accélération de la décapitalisation déjà terrible?

M. Girard: (à M. Ruffy) Notre réponse aux préoccupations que vous exprimez est l'introduction et l'ancrage du concept de multifonctionnalité de l'agriculture dans le cadre de ce projet.

(à M. Ziegler) Monnaies locales: oui, encore faut-il qu'elles valent quelque chose et ceci ne dépend ni de nous, ni des industries suisses mais des gouvernements en place. Nous ne pouvons pas nous substituer en matière de politique monétaire aux gouvernements en place, ce qui serait un acte d'ingérence dans la souveraineté de ces pays.

Le 95 % des médicaments vendus dans le monde ne sont plus protégés par des brevets. Sur la liste des 450 médicaments essentiels de l'OMS, seuls deux ou trois sont encore protégés. Il s'agit de relativiser le problème des incidences négatives que vous trouvez à l'accord sur la propriété intellectuelle. Cet accord a pour objet de permettre la continuation de la recherche et d'apporter de nouveaux médicaments qui deviendront un jour bien communs parce que la durée de protection des brevets baissera.

3.2 Entwicklung in der ehemaligen Sowjetunion und in den osteuropäischen Staaten

M. Ducrey: Je vais me limiter à quelques réflexions afin de ne pas répéter ce que l'on apprend par les médias. J'aimerais confirmer l'analyse que nous avons faite depuis quelques mois sur l'évolution de la situation dans l'ancienne URSS. Le monolithe soviétique, en tant que super-puissance, animé par ce messianisme révolutionnaire, a tout à fait disparu et avec lui un certain type de menaces bien spécifiques qui pesaient sur l'Occident. Il faut se féliciter de cette évolution. Les nouveaux Etats membres de l'UEI (Union des Etats Indépendants) sont animés par le même projet de société que nous, un projet démocratique et une économie de marché. Des facteurs d'instabilité et d'insécurité se sont substitués à la menace militaire à laquelle nous étions confrontés dans le passé. Pourquoi ces facteurs d'instabilité et d'insécurité? Il y a plusieurs raisons. Tout d'abord, l'UEI est composée de membres très inégaux. La Russie reste par elle-même une super-puissance, l'Ukraine une grande puissance. Autour d'elles gravitent un certain nombre d'Etats, soit beaucoup moins peuplés, soit d'une surface territoriale beaucoup moins importante avec un développement économique inférieur à celui que connaissent l'Ukraine, la Biélorussie ou même la Russie.

Un autre facteur d'instabilité découle de l'évolution de la situation économique. Dans les Etats considérés, le produit national brut est extrêmement bas. Je ne vais pas entrer dans le détail de ces réalités économiques puisque M. l'Ambassadeur Arioli, qui représente ici le DFEP, pourra vous donner les éléments d'appréciation nécessaires. Il faut peut-être retenir, parce qu'il y a là une incidence sur la réalité politique, que dans une réalité économique donnée, lorsque la nécessité de changements se fait sentir, les corrections, les réformes de l'appareil de production proposées sont parfois extrêmement draconiennes et peuvent entraîner, ou entraînent, des conséquences sociales très importantes, à commencer par le chômage et par un développement de l'inflation.

Je citerai l'exemple de l'évolution de la Géorgie. Cette communauté est composée de certaines minorités et n'a, à aucun moment de son histoire, connu la démocratie. Elle a vu apparaître un homme politique, M. Gamsakhourdia qui a été élu à une large majorité, par voie apparemment démocratique, à la tête de son Etat, la Géorgie. M. Gamsakhourdia avait apparemment été victime du régime antérieur et donnait sur le papier les garanties d'une réforme ou d'une transition vers la démocratie. A peine arrivé au pouvoir, il est retombé dans les démons d'autrefois et s'est lancé dans une politique n'ayant plus rien de démocratique, mais qui a été l'instauration d'un régime autoritaire. La politique personnelle de Gamsakhourdia a été combattue de plus en plus vivement et il a dû quitter son pays et s'enfuir du côté de l'Azerbaïdjan et peut-être de l'Arménie. Maintenant, on parle de la succession, on se félicite d'avoir assisté au renversement de M. Gamsakhourdia et on voit apparaître de nouveaux acteurs. Qui sont-ils? M. Tengouiz Sigoua apparaît être le chef politique de la nouvelle équipe qui va assumer les responsabilités à la tête de la Géorgie. J'ai eu l'occasion de le rencontrer en juin dernier. C'est un personnage qui n'était pas sans valeur, mais qui n'avait aucune notion du fonctionnement d'une démocratie. Il est maintenant flanqué d'une série d'officiers, de militaires de haut rang et c'est sur lui et son équipe que reposent les espoirs de l'instauration de la démocratie en Géorgie. Cet exemple démontre à quel point l'évolution est fragile dans l'ensemble des Etats qui composaient l'URSS hier. Les droits démocratiques ne sont pas acquis, ne sont pas renforcés, ne sont pas confirmés et il faudra, à notre sens, encore attendre de nombreuses années pour pouvoir vérifier l'instauration d'un véritable système démocratique. Il ne s'agit pas d'être trop négatif, cette volonté est exprimée avec plus ou moins de force. Elle est exprimée par l'accord de Minsk du 8.12.1991 qui nous donne toute une série d'indications et de garanties, pour autant qu'un papier puisse être une garantie. Cet accord a été suivi d'autres textes. Ce matin j'ai encore reçu les textes de différents accords qui ont été passés entre les présidents des nouvelles Républiques. Dans le contenu de ces accords on voit une volonté de renforcer les instruments d'une certaine concertation au sein de l'UEI et d'un certain ancrage aux normes de sécurité, aux normes démocratiques internationales. Cet effort doit être salué.

Ce qui nous a conduit à la reconnaissance de ces nouveaux Etats pendant la trêve de Noël pourrait être justifié. Les raisons sont pour nous assez transparentes: l'URSS, à partir de la

signature de l'accord de Minsk du 8.12.1991 avait matériellement et juridiquement disparu comme sujet de droit des gens. L'UEI est une confédération actuellement extrêmement imprécise et on ne peut pas, à ce stade la reconnaître comme sujet du droit des gens. Il fallait remplir le vide diplomatique qui existait dans toute cette partie du monde et c'est ce qui nous a engagé à reconnaître assez rapidement les Etats signataires de l'accord de Minsk et ceux qui s'y sont associés le 21.12.1991. L'accord de Minsk nous donnait certaines garanties. Si on lit le texte de cet accord on voit que les signataires ont tenu à certains engagements et je relèverais le respect des règles internationales sur le droit des individus, l'égalité des droits indépendamment de la nationalité, c'est-à-dire de l'appartenance ethnique quel que soit l'endroit où les personnes habitent sur ces territoires, le respect de l'identité des minorités, le respect de l'intégrité territoriale, ce qui était un élément extrêmement important, la volonté de coopérer pour sauvegarder la paix et la sécurité internationale, la volonté d'une élimination de toutes les formes d'armes nucléaires et la volonté de recourir au règlement pacifique des différends entre les Etats de la nouvelle union. Il y a là un faisceau d'engagements qui ont été pris et signés par tous les chefs d'Etats considérés. Encore une fois il s'agit d'un papier, la réalité est celle que j'ai voulu vous décrire en introduction et qui donne à l'ensemble un caractère très fragile. Je suis disposé à répondre aux questions qui pourraient m'être posées.

Arioli: Die GUS hat von der Sowjetunion eine Struktur der extrem zentralistisch geführten Planwirtschaft mit extrem dezentralisierter, monopolisierter Produktion geerbt. Das hat zur Folge, dass die neuen Republiken in ganz ausserordentlichem Masse wirtschaftlich voneinander abhängig sind. Weissrussland z. B. als Spitzenreiter exportiert 70 Prozent seiner Produktion in die anderen Republiken. Die meisten der Republiken exportieren mehr als 50 Prozent ihrer Produktion in andere Teile der Gemeinschaft. Dieses System hat der GUS eine Währung hinterlassen, die auf eine Weise zerrüttet ist, wie man sich das kaum vorstellen kann. Auch das Preissystem ist völlig verzerrt. Dazu kommt, dass der wirtschaftliche Niedergang verschleiert wurde. Während der Perestroika wurde der Konsum in extremem Masse auf Kosten der Investitionen aufrechterhalten. Nun ist das Führungs- und Verwaltungssystem dieser Wirtschaft auf einen Schlag aufgehoben worden, indem in Minsk und Alma-Ata die Union aufgelöst wurde, ohne dass wirtschaftlich etwas an deren Stelle getreten wäre. Zwar sagt der Vertrag von Alma-Ata, dass die Republiken sich bei der Herausbildung und Entwicklung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes zur Kooperation verpflichten. Im institutionellen Bereich soll es aber eindeutig keine Gemeinschaft mit staatlichen Kompetenzen mehr geben. Die bisherigen Gespräche über den Vollzug dieses Vertrages haben im wirtschaftlichen Bereich noch keinerlei Resultate gezeitigt. Wie diese Republiken miteinander ihre Wirtschaft aufrechterhalten wollen, steht vollumfänglich zur Diskussion. Das hat unweigerlich zur Folge, dass der Stärkste die Führung übernimmt, d. h. für sich unter dem Druck der Situation Entscheide trifft - wie Russland dies am 2. Januar 1992 mit der Änderung des Preissy-

stems getan hat (dabei handelt es sich nicht eigentlich um eine "Liberalisierung", da die Betriebe nach wie vor Monopolstellungen haben, sondern um eine massive Preiserhöhung für einen grossen Teil der Konsumgüter, wodurch die Preise sich einigermaßen an ein Kostenniveau annähern). Die anderen Republiken, die nicht so schnell vorangehen wollten, wurden gezwungen, nachzuziehen, da sonst die Waren an den nicht kontrollierbaren Grenzen unweigerlich abgeflossen wären.

Dass sich der Rubel halten kann, ist eher unwahrscheinlich. Die Ukraine hat erklärt, dass sie sich davon ablösen und eine eigene Währung einführen möchte, und es ist durchaus möglich, dass andere Republiken diesem Beispiel folgen werden. Wenn die Republiken eine gesunde Währungspolitik führen würden, wäre das kein Nachteil, weil sich die Kurse auf realistischem Niveau einspielen würden. Die Aussichten sind aber insgesamt nicht sehr positiv.

Die Sowjetunion ging mit einem Privatisierungsprogramm voran, das Ende Dezember noch vom Parlament abgesehnet wurde. Es ist aber angesichts der Struktur der Wirtschaft zweifelhaft, wie es realisiert werden kann. Die "kleine Privatisierung", d. h. der Aufbau gewerblicher Betriebe, die schon in der Perestroika einsetzte, geht aber voran.

Die EG gewährte Anfang letzten Jahres einen ersten Kredit von 250 Mio Ecu, der zum grössten Teil noch 1991 ausgeliefert wurde. In Maastricht wurde ein weiterer Kredit von 200 Mio Ecu für Nahrungsmittelhilfe in Geschenkform gesprochen. Dazu kommen Kreditbeschlüsse in der Höhe von 1,7 Mia. Ecu für Darlehen, die der Sowjetunion für den Kauf von Nahrungsmitteln gewährt werden. Die USA und Kanada sprachen Kredite für Weizenkäufe und es gab Schenkungen von anderen Ländern.

Längerfristig besteht sicher ein grosses Bedürfnis nach Beratung bei der Wirtschaftsreform. Der Währungsfonds ist dabei mit der Weltbank und anderen internationalen Organisationen seit 1989 in starkem Masse engagiert. Die Beratungstätigkeit ist im letzten Jahr verstärkt worden und wird sicher im Hinblick auf den nun wahrscheinlicher gewordenen Beitritt der Republiken der Gemeinschaft noch intensiviert werden, so dass damit zu rechnen ist, dass im Laufe der nächsten Monaten in den grösseren Republiken mit der Unterstützung des Währungsfonds Reformprogramme ausgearbeitet werden. Ist dann der Beitritt einmal vollzogen, kommen die sehr massiven Geldmittel von Weltbank und Währungsfonds zum Tragen, die aber eine starke Unterstützung durch koordinierte bilaterale Finanzaktionen und Projektfinanzierungen notwendig machen werden. Dazu kommt in nächster Zeit in denjenigen Republiken, die mit ihren Reformprogrammen eine gewisse Klarheit schaffen können, eine verstärkte Tätigkeit in der technischen Zusammenarbeit, d. h. in der Ausbildung und anderen Beratungstätigkeiten, die in koordinierter Weise bilateral geleistet werden.

M. Frey Claude: A propos du risque nucléaire, M. Chevardnadze, alors qu'il était encore en fonction, aurait déclaré: "Si j'étais occidental, je serais terrorisé". Le risque existe d'une utilisation directe de l'arme atomique par les nouveaux Etats ainsi que celui de la vente de ces armes. Comment appréciez-vous le risque nucléaire dans la situation confuse actuelle? Dans ses conclusions de Maastricht, le Conseil de l'Europe relevait que la Communauté part du principe que les

Républiques respecteront les obligations découlant de la dette extérieure de l'Union soviétique. Comment appréciez-vous cette situation et quelle est la créance de la Suisse à l'égard de l'ancienne URSS?

Mühlemann: Da ich jetzt gerade zehn Tage in Kiev und Moskau gewesen bin, erlaube ich mir einige ergänzende Bemerkungen: Es herrscht heute trügerische Ruhe über den Trümmern der ehemaligen Sowjetunion. Niemand weiss, wohin die Reise gehen wird. Politische Spannungsfelder bestehen heute sowohl zwischen den Republiken wie innerhalb der Republiken. In Kiev erlebt man heute eine neue, selbstbewusste Nation, die sich nach Jahrhunderten der Knechtschaft aufmacht, frei zu werden und sich zu öffnen. Wir stellen bezüglich des Nationalismus aber auch eine Hinwendung zur Denkweise des 19. Jahrhunderts fest. Die Autonomiebewegung der Ukraine hat im Parlament 40 Prozent der Sitze. Jelzin hat dort einen viel schlechteren Ruf als Gorbatschow. Die mittlere Offizierskaste ist glücklich, nicht mehr nach Mosambik und Äthiopien gehen zu müssen. Es wird Jelzin negativ angekreidet, dass er Gorbatschow demütigend entlassen hat. Das grösste Spannungsfeld besteht heute in Moskau zwischen der Gruppe Jelzin und den Befürwortern einer Demokratie im Sinne Gorbatschows. Das Volk fürchtet vor allem bewaffnete Auseinandersetzungen. Jelzin ist aber, anders als Gorbatschow, wenigstens kein Zauderer in Wirtschaftsfragen. Er fördert die Privatisierung der Landwirtschaft, was dringend nötig, aber sehr schwierig ist, da es in den Dörfern keine jungen Bauern mehr gibt. Ob die Rosskur der Preisfreigabe bewirken wird, dass die Waren wieder in die Läden kommen, ist noch ungewiss. Es besteht aber keine eigentliche Hungersnot, die Privaten haben sehr grosse Vorräte zusammengehamstert. Schwierig ist es für die Armen und Kranken. Es fragt sich, ob humanitäre Hilfe aus dem Westen überhaupt notwendig ist. Es ist sehr schwierig, sie an den richtigen Adressaten zu bringen. Es wurde sehr begrüsst, dass die Schweiz als erstes Land die zwölf Republiken anerkannt hat. Nun wird ein Ausbau der Schweizer Vertretungen gewünscht. Sehr nachdenklich stimmt mich, dass Jelzin die Pressefreiheit wieder in Frage stellt.

Bircher: Der 800-Mio-Rahmenkredit wurde vor der Ausrufung und Anerkennung der zwölf Republiken gesprochen. Es gab damals eine Verlagerung von den bisher berücksichtigten Staaten Polen und Ungarn zu schwächeren osteuropäischen Ländern wie Bulgarien und eventuell Albanien. Da es sich um einen Rahmenkredit handelt, kann er flexibel eingesetzt werden. Besteht die Absicht, ihn auch für die neuen Republiken einzusetzen? Wird sich die APK in den nächsten Jahren dazu äussern können?

M. Ruffy: Je partage entièrement les craintes de M. Mühlemann au sujet du comportement politique de M. Eltsine et la gauche a été très sensible au fait qu'il ait interdit le Parti communiste. Les anciens combattants de 39-45, qui pouvaient prétendre avoir assuré une certaine liberté face au fascisme ou au nazisme, n'ont plus la possibilité de consommer dans les clubs qui étaient les leurs. Psychologiquement et politiquement c'est une grave erreur. La Russie est entre les mains de cet homme actuellement combattu.

Nous devons appuyer notre politique d'ouverture par la création de missions diplomatiques dans les plus importantes Républiques. L'Ukraine appelle depuis longtemps la présence de la Suisse à Kiev.

La libéralisation des prix pratiquée en Russie a-t-elle été faite en connaissance de cause ou y-a-t-il de fortes inquiétudes à avoir sur la réussite de l'opération? Peut-on imaginer qu'il y ait une indexation de la production à la consommation? Pourra-t-on neutraliser le phénomène mafieux mis en évidence plusieurs fois par les Russes eux-mêmes? Comment faut-il interpréter, par exemple, la déclaration russe comme quoi la viande fournie par la CEE était une viande contaminée par la maladie de la vache folle? Y a-t-il là la réintroduction d'un système qui veut provoquer la pénurie en évitant l'aide sous forme de produits qui détendraient la pression exercée artificiellement par les parasites de cette économie? Des réponses à ces éléments fondamentaux nous permettraient d'adapter notre aide.

Grendelmeier: Wie beurteilt der Bundesrat die militärischen Risiken in der ehemaligen Sowjetunion?

Erwartet der Bundesrat einen Flüchtlingsstrom aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion? Wäre die Schweiz darauf vorbereitet?

Zieht die Anerkennung der zwölf Republiken nicht automatisch die Errichtung von ebensovielen Botschaften in den betreffenden Ländern nach sich?

Wird die GUS für die schweizerische Aussenpolitik als Einheit betrachtet oder zählen nur noch die einzelnen Republiken?

Steffen: (Zu Herrn Ducrey) Ist die Ablösung Gorbatschows und die Auflösung der Sowjetunion als Übergang, als undemokratischer Umsturz oder als unblutige Revolution zu bezeichnen?

(Zu Herrn Arioli) In den vergangenen Jahren hat die UdSSR respektive die GUS einige hunderttausend Führungskräfte an Israel und andere westliche Länder verloren. Wie ist dieser intellektuelle Substanzverlust zu beurteilen? Ist er wieder behebbar?

Vollmer: Die Diskussion muss um die soziale Frage erweitert werden. Demokratie und Marktwirtschaft sind in jenen Ländern vorerst nur Chiffren und noch keine Garantie für eine liberaldemokratische Entwicklung. Es fragt sich, ob es richtig ist, unsere Hilfe nach ideologischen Gesichtspunkten auszurichten, d. h. vor allem jenen Staaten zugute kommen zu lassen, die sich nach unseren Vorstellungen positiv entwickeln, und nicht den Regionen, in denen die sozialen Spannungen am grössten sind.

M. Ziegler Jean: La gestion du crédit-cadre pour les pays de l'Est ne sera pas confiée à M. Staehlin de la coopération technique. Où en est la une structure parallèle que vous avez décidé de créer? Un délégué a-t-il été nommé? Y a-t-il un organisme quelque part, des bureaux, combien de collaborateurs, que font-ils, qu'on-t-ils dépensé à ce jour, quel est le plan du travail, quel est l'infrastructure gestionnaire chargée de gérer ce crédit-cadre?

Plus de trois mille Arméniens vivent en Suisse, deux très fortes associations des paroisses chrétiennes demandent une ambassade à Erevan. J'ai fait un postulat qui comme le 99% des

postulats a disparu dans un tiroir. Quel projet existe-t-il pour Erevan? Qu'allez-vous faire en Arménie et quand?

M. Eggly: La question des minorités n'a pas été soulevée et je me souviens du cris d'alarme lancé par M. Gorbatchev: "Si les Républiques sont trop séparées les unes des autres, si le nationalisme devient trop rigide et trop intransigeant il y aura des troubles graves dans chacune des Républiques". Il citait la Crimée où se trouvent beaucoup de Russes. La question des minorités est très intéressante pour la Suisse par rapport à l'aide concrète que nous pouvons apporter. Une situation "à la Yougoslave" est-elle à craindre dans certaines Républiques comme l'Ukraine, la Géorgie ou autre?

Mme Aubry: On sait que de l'uranium a été vendu à des pays comme la Libye, ou à Saddam Hussein. Comment empêcher de telles ventes ou exercer une surveillance?

Dans toutes les Républiques, aujourd'hui indépendantes, il y a encore une quantité de troupes de l'ancienne Armée rouge avec tout l'appareil militaire qui était à leur disposition. Les pays Baltes exigent le retrait le plus rapide possible des soldats soviétiques tout en demandant de pouvoir garder les armes. Ces soldats sont souvent installés depuis longtemps avec leurs familles. Depuis quelques jours, l'Ukraine leur fait signer un serment de fidélité à l'Ukraine alors que beaucoup ne tiennent pas spécialement à défendre cette République. Ce problème paraît ardu à solutionner et représente un danger. Quelle solution la diplomatie suisse peut-elle imaginer? L'Ukraine, comme d'autres Républiques, veut changer sa monnaie. Ces Républiques vont-elles frapper leurs propres monnaies pour remplacer le rouble?

Columberg: Welche Auswirkungen ergeben sich durch die rasche Anerkennung der zwölf Republiken durch die Schweiz bezüglich der diplomatischen Vertretungen? Verfügt das EDA über das notwendige qualifizierte Personal?

M. Rebeaud: (à Mme Aubry) La Suisse avant de s'occuper du contrôle des exportations des pays de l'Est vers le tiers monde devrait se demander si elle est elle-même capable de contrôler ses propres exportations.

M. Ducrey considère l'Ukraine et la Russie comme de grandes puissances. Qu'est-ce qui vous permet de qualifier l'Ukraine de grande puissance? Existe-t-il une différence de nature en matière de structure politique, de ressources économiques, de possibilités de développement entre l'Ukraine et d'autres pays comme la Russie ou la Géorgie?

Haller: Was für Auswirkungen sind in der KSZE und in der Uno von den Ereignissen in der ehemaligen Sowjetunion zu spüren? Was kann die Schweiz im Rahmen der KSZE zur Erhaltung und Verbesserung der Verhältnisse bezüglich Demokratie und Menschenrechte in der früheren Sowjetunion beitragen?

Segmüller: Weiss man schon, wie sich die Länder der Gus bezüglich Reisefreiheit verhalten werden? Gorbatschow unternahm 1991 ein Reise zum Gipfel der Sieben in London, um Hilfe zu suchen. Diese wurde ihm, allerdings unter

Bedingungen, gewährt. Weiss man, wie sich die Sieben jetzt verhalten? Wie verhält sich Deutschland, das zusätzliche Hilfe gewährt hat?

1991 gab es im Rahmen der KSZE in Genf auf Vorschlag der Schweiz eine Konferenz über Minderheitenprobleme. Könnte sich die Schweiz in diesem Sinne weiter engagieren?

Beim Europarat stellt sich bezüglich der Aufnahme neuer Republiken die Frage, wo die Grenze Europas zu ziehen sei.

Bär: Welche Auswirkungen hat die Bildung der zwölf Republiken auf die Menschenrechtssituation in jenen Gebieten?

Frey Walter: Der Botschafter der ehemaligen Sowjetunion und des heutigen Russland in Deutschland sagte in einem Interview, dass er es als möglich erachte, dass bereits heute nukleares Know-how aus seinem Land exportiert werde. Wie wertet der Bundesrat diese Aussage?

Nabholz: Was geschieht mit den bilateralen Abkommen Schweiz-Sowjetunion?

M. Ducrey: Nous avons affaire à quatre puissances nucléaires. Une distinction doit être faite entre trois d'entre elles, l'Ukraine, la Russie et le Kazakhstan, réputées être en possession d'armes nucléaires tactiques et stratégiques et la Biélorussie qui dispose d'armes nucléaires tactiques. Cette distinction mérite d'être faite aussi à propos du contrôle des armes parce que les armes stratégiques sont au bénéfice de deux avantages. Premièrement, les lanceurs nécessitent des silos de ciment et sont facilement identifiables par photographie satellite. Deuxièmement elles font l'objet de deux accords très précis et détaillés qui lient les Etats-Unis à l'URSS, ou aux Etats successeurs de l'URSS qui ont d'ores et déjà reconnu leur responsabilité internationale dans ce domaine. Ces deux accords sont l'INF, accord sur les forces nucléaires stratégiques de portée intermédiaire, et START sur les armes nucléaires de longue portée. Sur cette base, la facilité de localiser ces armes et l'engagement international qui lie leurs propriétaires, on peut dire avec une certaine sécurité que la situation est à peu près contrôlable. Par contre la situation est un peu plus embarrassante pour les armes nucléaires tactiques parce que celles-ci sont assez légères. Si on exclu les lanceurs, les têtes peuvent être contenues dans un sac à dos. On pourrait être tenté d'aller les vendre à gauche à droite. Mais nous n'en sommes pas là. Ces armes sont disposés dans des centres qui sont, à notre connaissance, encore contrôlés par des unités spéciales de ce qui était l'Armée rouge. Néanmoins c'est un facteur d'insécurité important qu'il ne faut pas se cacher.

(à M. Frey Walter) Ce facteur d'insécurité existe aussi dans le secteur de l'exportation de la technologie. Pour l'instant nous n'avons pas la preuve que cela ait été fait. On nous dit que cela se fait et il est certain que cela est possible. Certains ingénieurs ont le "know how" dans la tête ou dans une valise et ils peuvent passer la frontière, aller en Iran ou même plus loin, trouver des chefs d'Etats qui seraient très intéressés

par leurs connaissances. Je ne connais pas de dispositions que nous pourrions prendre, la Suisse étant assez mal armée pour entreprendre quelque chose; sur un plan bilatéral c'est simplement exclu. Nous serions partie prenante dans tout effort international multinational qui serait entrepris dans ce domaine. La responsabilité appartient aux quatre Etats concernés et essentiellement aux Etats-Unis qui tentent d'exercer dans ce domaine une autorité vis-à-vis de leurs interlocuteurs dans ces pays.

J'aimerais rappeler le lien existant entre la survivance de ces arsenaux nucléaires et la dégradation de la situation économique et sociale. La coïncidence d'une instabilité et d'une dégradation économique, qui peut entraîner des troubles assez importants, avec des dispositifs et des armements nucléaires importants, est une cause de préoccupations certaine.

Nous avons comme assurance et comme sécurité les accords de Minsk, l'accord du 8.12.1991 avec des dispositions assez vagues, précisé par l'accord du 30.12.1991.

(à M. Steffen) M. Gorbatchev n'avait pas de mandat démocratique alors que les acteurs actuels ont pour la plupart été démocratiquement élus. La succession s'est faite assez normalement entre l'Etat centralisé et autoritaire, la période de transition, représentée par M. Gorbatchev, et la dissolution de l'URSS.

Schaller: Der Bundesrat ist mit dem Thema der Schweizer Vertretungen in den neuen Staaten befasst, hat aber noch keine Diskussion führen können und noch keine Beschlüsse gefasst.

Staehelin: Ausgangspunkt für unsere Überlegungen war die Anerkennung der drei baltischen Staaten. Noch wichtiger als die Anerkennung ist für diese Staaten, eine Schweizer Vertretung vor Ort zu haben. Wir entschlossen uns, diesen Fragenkomplex in einen weiteren Zusammenhang zu stellen, denn es zeichnete sich schon damals ab, dass eine Verstärkung des Vertretungsnetzes nicht auf das Gebiet der baltischen Staaten beschränkt sein würde. Heute stellt sich die Frage unserer Vertretung in den baltischen Staaten, in den Nachfolgerepubliken Jugoslawiens, in Albanien (wo wir nicht vertreten waren) und in den zwölf Nachfolgerepubliken der UdSSR. Es steht aber auch die Verstärkung unserer Vertretungen in anderen osteuropäischen Staaten an. Es genügt nicht mehr, routinemässig die Situation zu verfolgen. In der CSFR wird eine konsularische Vertretung in der Slowakei gewünscht. Verstärkt werden müssen auch Moskau und Warschau. Realistischerweise kann nicht davon ausgegangen werden, dass wir in allen zwölf Republiken der ehemaligen Sowjetunion vertreten sein müssen. Die Frage würde sich anders stellen, wenn wir dort lebende Schweizer z. B. als Honorarkonsule einsetzen könnten. Neben Moskau werden wir in der Ukraine vertreten sein. Vielleicht gibt es eine Vertretung für die zentralasiatischen Republiken und eine im Kaukasus. Die drei baltischen Staaten unterscheiden sich historisch, politisch, konfessionell, sprachlich und kulturell. Sie wollen nicht über den gleichen Leisten geschlagen werden und wünschen deshalb eigene Vertretungen in jedem der Staaten. In Jugoslawien wird es neben Slowenien und Kroatien noch weitere Nachfolgerepubliken geben.

Unser Problem ist, dass dies alles viel Personal benötigt. Wir brauchen pro Vertretung mindestens fünf Personen: Chef, Kanzleichef, Sekretärin, Übersetzerin und Hauswart. Wir brauchen also gegen 80 zusätzliche Einheiten - die nicht vorhanden sind. Im Departement hat es schon einige Rationalisierungsmassnahmen gegeben, so dass das Rationalisierungspotential nun gleich Null ist. Es brauchte also den politischen Entscheid, andere Botschaften zu schliessen.

Schaller: Im Vorverfahren zur Behandlung dieses Papiers - das vom Bundesrat noch nicht diskutiert worden ist - hat sich das Finanzdepartement auf den Standpunkt gestellt, dass der ganze beantragte Stellenmehrbedarf (34 Etatstellen und 25 Hilfskräftestellen) durch den auf dem normalen Budgetweg beantragten Stellenbedarf abzudecken sei. Wegen der Sparbeschlüsse des Parlaments hat unser Departement statt 37 Stellen nur 18 Stellen bekommen. Wenn uns der Bundesrat keine zusätzlichen Stellen gibt, dann können wir keine Vertretungen eröffnen. 18 Stellen konnten wir durch Einsparungen bei anderen Botschaften freibekommen. Diese müssen wir aber an eine Abbauplanung abgeben, die bis 1995 den gleichen Personalbestand wie 1992 erreichen will. Es gibt einen Abbau von Mitarbeitern bei grossen Botschaften und wir werden Generalkonsulate und kleinere Konsulate schliessen. Ohne zusätzliche Mittel kommen wir in unlösbare Probleme hinein.

Präsident: Für die Schweiz ist es in dieser Umbruchzeit sehr wichtig, diplomatisch gut vertreten zu sein. Unsere Kommission sollte sich in dieser Frage vernehmen lassen.

M. Frey Claude: On est en train de confondre l'essentiel et l'accessoire. L'attitude politique qui consiste à dire que pour des raisons de nombre de personnes nous ne pouvons pas être présents est totalement inacceptable. S'il faut 200 personnes supplémentaires pour l'asile, on les engage. Révisons une fois pour toute la loi sur l'asile et on trouvera le monde nécessaire. Notre commission devrait exprimer la volonté de doter le DFAE du personnel nécessaire pour être présent dans ces pays au moment où la nécessité politique se fait sentir. On nous amuse par l'approche dans la symétrie des sacrifices, on nous fait du chantage et c'est inacceptable. Les économies ne doivent pas nous empêcher de fixer des objectifs clairs et de donner les moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs. La présence de la Suisse dans ces pays est d'une évidence telle qu'il faut donner les moyens.

M. Ruffy: Mettre en place des Ambassades ou des Consulats dans ces pays évitera aussi de devoir engager beaucoup plus de monde pour se protéger de nouvelles demandes de requérants d'asile. Ce n'est pas une affaire de personnel, c'est une affaire d'argent, de disponibilité de l'Etat. Nous sommes face à des obligations et nous ne sommes plus capables d'y faire face. Il faut le dire à l'opinion publique; cesser de clamer "moins d'Etat" et de diminuer les ressources de l'Etat. Cette discussion est liée à une diminution des ressources, or nous aurons des engagements beaucoup plus forts, liés tant à des questions de sécurité que d'économie.

La commission doit prendre position et dire qu'il s'agit d'une question de ressource et non de personnel.

M. Ziegler Jean: Le soutien de la commission est acquis aux dirigeants du département s'il faut se battre au plénum ou dans des commissions annexes pour que ces postes soient concédés. Je n'ai toujours pas eu de réponse sur la structure qui doit gérer ce crédit-cadre.

Vous avez fait un exercice d'économie remarquable et vous avez trouvé un système que j'ai vu fonctionner en Afrique. Vous avez confié des tâches diplomatiques et consulaires à des coopérants. Par exemple à Cotonou au Bénin, à Ouagadougou, à Bamako, les agences consulaires sont assurées par les chefs résidents de la coopération technique; ils représentent la Suisse, sous le drapeau suisse, avec des bureaux officiels, donnent des visas et ainsi de suite. Cela a permis de faire des économies de personnel assez importantes. Cette structure parallèle me semble possible pour les pays de l'Est. Cette éventualité est-elle réaliste? Sinon pour quelles raisons?

Haller: Die Kommissionsdiskussion sollte sich nicht darin erschöpfen, dass wir uns gegenseitig mit politisch bedingten Stellensparvorschlägen blockieren.

M. Rebeaud: Notre commission devrait manifester son soutien à la nécessité de la représentation de la Suisse dans les nouvelles Républiques. Dans une situation qui évolue très rapidement, on doit montrer que cet Etat est capable de redéfinir les priorités de ses investissements en temps utile. Je ne suis pas d'accord que l'on dise maintenant où il faudra faire des sacrifices. Il faut voir la nécessité et l'urgence et voir ensuite dans l'ensemble des dépenses de l'Etat où il faut pêcher, mais il ne faut pas mélanger les deux questions. Notre commission devrait faire un communiqué de presse afin que cela apparaisse publiquement.

Frey Walter: Ein Handlungsbedarf ist vorhanden. Es ist aber Sache der Exekutive, Vorschläge zu erarbeiten.

Mühlemann: Wir kommen nicht umhin, als Aussenpolitische Kommission festzustellen, dass wir die Anerkennung der zwölf Republiken begrüßen. Wahrscheinlich müssen wir uns in den baltischen Staaten mit einer Vertretung in Riga begnügen.

Präsident: Die Kommission hält im Communiqué fest, dass wir die Handlungsweise des Bundesrates bezüglich der Anerkennung dieser Staaten unterstützen und wir ihn ermutigen, die entsprechenden diplomatischen Infrastrukturen aufzubauen. Dies sollten wir auch direkt mit einem Brief an den Bundesrat unterstreichen.

Schaller: (Auf eine Frage von Frau Bäumlín) Ein Brief an den Bundesrat ist sinnvoll. (*siehe Beilage*)

So beschlossen.

Arioli: (Zu Herrn Ruffy) Der statistische Apparat ist nicht zuverlässig genug, um eine vernünftige Preiskontrolle durchzuführen. Es wird aber versucht, Marktpreise einzuführen, für die es keinen statistischen Apparat braucht. Bedenklich ist, dass eine Reihe von Begleitmassnahmen, die in Polen die Preisliberalisierung zu einem Erfolg werden liessen, in diesem Fall weitgehend fehlen. Polen hat seine Inflation während einiger Zeit auf null Prozent gebracht und eine recht strikte Budget- und Lohnpolitik durchgeführt. Zudem wurden schrittweise Importe zugelassen, um dem Markt eine Preisstruktur zu signalisieren. In einem Riesenland wie Russland ist dies nicht so schnell zu schaffen. Es besteht eine gewisse Chance, die Macht der Mafia einzuschränken, wenn die Differenz zwischen offiziellen Preisen und Schwarzmarktpreisen vermindert wird, von der diese wirtschaftskriminellen Banden vor allem profitieren.

(Zu Frau Aubry) Gemäss den Deklarationen der Regierung der Ukraine erscheint es als sicher, dass diese eine eigene Währung einführen wird. Ob dies ein Vorteil ist, lässt sich nicht mit Ja oder Nein beantworten, es hängt vom Standpunkt ab. Die russische Regierung hat den Rubel in ihre Gewalt gebracht und finanziert nun in inflationärer Weise mit der Notenpresse die Bedürfnisse des Staates. Es ist verständlich, dass die Ukraine dem nicht tatenlos zusehen will. Die Frage ist aber, wie weit es ihr gelingen wird, mit einer neuen Währung das Vertrauen des Marktes zu erobern. Falls dies nicht gelingt, wird die bereits bestehende Tendenz zu einem Tauschverkehr zwischen Betrieben und Distrikten anhalten.

(Zu Herrn Rebeaud) Die Ukraine (50 Mio Einwohner) ist einwohnermässig der zweitgrösste Staat nach Russland (150 Mio Einwohner) im früheren sowjetischen Verbund. Die Ukraine ist wirtschaftlich relativ stark und diversifiziert und verfügt über Rohstoffe. Die Landwirtschaft ist sehr bedeutend. Die Industrie ist allerdings stark auf die Rüstung ausgerichtet.

(Zu Frau Nabholz) Die Frage der bilateralen Verträge wurde in der Erklärung von Alma-Ata in recht beruhigender Weise geregelt, indem gesagt wurde, die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen aus Verträgen und Vereinbarungen der früheren Sowjetunion werde übernommen. Allerdings nur im Rahmen der verfassungsmässigen Vorschriften. Eine gewisse Anpassung der Verträge wird aber sicher notwendig sein.

(Zu Herrn Frey) Unter dem Druck der G 7 haben sich acht Republiken schon im letzten Herbst bereit erklärt, solidarisch für die Aussenschuld der Sowjetunion zu haften. Die Ukraine ist dazu aber nicht bereit. Dies wurde in Umschuldungsverhandlungen, die letzten Samstag in Paris mit Erfolg abgeschlossen wurden, konkretisiert. Die Schweiz beteiligte sich daran. Die Bedingungen sind recht restriktiv, d. h. man schränkt die Umschuldung im Umfang und in der Zeit ein. Die grösseren westlichen Gläubiger wollen die Voraussetzungen wahren, um von ihren Regulativen und Gesetzen her die Möglichkeit zu haben, ihre Exportrisikoinstitute für die Republiken offenzuhalten. Die Schweiz hat grössere Probleme, weil unsere Exportrisikogarantie für ihre Verluste selbst die Verantwortung tragen muss. Angesichts der Konfliktpotentiale innerhalb und zwischen den Republiken ist das Risiko für die schweizerische Exportrisikogarantie in absehbarer Zeit wahrscheinlich untragbar.

Das von der Exportrisikogarantie garantierte schweizerische Engagement bei der Umschuldung (Stundung während eines Jahres)

beläuft sich auf 150 Mio Franken. Das Gesamtengagement der Exportrisikogarantie gegenüber der Sowjetunion betrug etwa 550 Mio Franken. Recht grosse Beträge von Schweizer Lieferanten sind nicht versichert. Es gelang nicht, eine Gläubigergruppe zu organisieren, die gegenüber der Sowjetunion geschlossen aufgetreten wäre.

Staehelin: Die Hilfe an die zentral- und osteuropäischen Staaten wird im Rahmen der G 24 in Brüssel koordiniert. Staatssekretär Baker hat jetzt zu einer Konferenz nach Washington eingeladen, wo der Rahmen für eine verbesserte Koordination der Hilfe vor allem im Bereich der humanitären Hilfe an die ehemalige Sowjetunion gesetzt werden soll. Die Schweiz ist eingeladen und wird daran teilnehmen. Es sind fünf Arbeitsgruppen mit den nach Meinung der USA vordringlichsten Bereichen Nahrungsmittel, Energie, medizinische Güter, Unterkünfte und technische Zusammenarbeit vorgesehen.

(Zu Herrn Bircher) Der neue Rahmenkredit sieht neben den bisherigen Empfängerstaaten CSFR, Polen und Ungarn eine Ausdehnung der Kredite auf die anderen zentral- und osteuropäischen Staaten vor. Sowjetunion und Jugoslawien sind eingeschlossen, werden aber als Spezialfälle bezeichnet. Es gibt den generellen Vorbehalt, dass jede Hilfsmassnahme an alle Adressaten an die Bedingung geknüpft sei, dass die Menschenrechte, der Rechtsstaat und die Demokratie respektiert werden und dass Reformschritte in Richtung Marktwirtschaft getan werden. Gewisse Republiken Jugoslawiens kommen deshalb heute überhaupt nicht in Frage, und auch bei den Nachfolgerepubliken der Sowjetunion muss im einzelnen geprüft werden, inwieweit die Voraussetzungen erfüllt sind. Weiter ist zu berücksichtigen, dass nicht alle der neuen Republiken in Europa liegen. Schliesslich stellt sich bei dem so stark erweiterten Empfängerkreis die Frage der finanziellen Möglichkeiten und ob wir uns auf die uns geographisch näher liegenden Staaten beschränken wollen. Es wird ein Unterschied zwischen Finanzhilfe und technischer Zusammenarbeit, die finanziell weniger aufwendig ist, zu machen sein.

(Zu Herrn Ziegler) Bei der Hilfe an die zentral- und osteuropäischen Staaten haben wir eine klare politische Konditionalität hergestellt. Es gibt die Hilfe nur, wenn Rechtsstaat und Menschenrechte respektiert sind. Dies ist ein anderer Ansatz als bei der Entwicklungshilfe, die an die Ärmsten der Armen geht. Wir sind von Anfang an davon ausgegangen, dass für diese Hilfeleistung nicht eine neue Bürokratie aufgebaut werden soll, sondern dass wir sie dezentral mit den vorhandenen Diensten durchführen werden. Diesem Prinzip sind wir treu geblieben. Es hat natürlich auch Nachteile, da drei Direktionen daran beteiligt sind. Mit dem Inkraftsetzen des zweiten Rahmenkredites soll nun alles unter der Leitung von Herrn Martin zusammengelegt werden. Gesamthaft stehen für die Verwaltung 15 Personen beim BawI und dem EDA zur Verfügung, die durch den Rahmenkredit finanziert werden. Bisher arbeitet ein einziger Koordinator im Ausland, nämlich in Polen, da dorthin 80 Prozent der Hilfe gingen. Falls es einmal - aber das ist Zukunftsmusik - ein Netz von Koordinatoren geben sollte, wäre es durchaus denkbar, dass diese auch die Vertretung schweizerischer Interessen übernehmen könnten.

Schaller: (Zu Frau Segmüller) Die Verwirklichung einer neuen Passgesetzgebung in der Sowjetunion wurde zeitlich mehrmals hinausgeschoben und kam meines Wissens gar nie mehr zum Tragen. Der aktuelle Stand der Passgesetzgebung in den einzelnen Republiken ist mir nicht bekannt.

Die Uno hat ihre letzte Generalversammlung am 23. Dezember abgeschlossen. Das Verhältnis der einzelnen Republiken zu ihr wird sich erst in den nächsten Tagen und Wochen klären. Das gleiche gilt für die KSZE, wo seit der Unabhängigkeit kein Treffen stattgefunden hat.

M. Ducrey: (à M. Eggly) Dans les termes où il a été posé à l'époque, le problème des minorités a une histoire assez douloureuse. Après la détresse des uns qui avaient connu la défaite après la Première guerre mondiale, il y a eu la faiblesse des autres, qui venaient à peine d'accéder à la souveraineté, et qui a conduit à un système qui n'a satisfait ni les uns ni les autres. Dans bien des cas, cela revenait à dire que les membres d'un groupe ne faisaient pas pleinement partie de l'Etat auquel on les avait attachés mais que leurs relations étaient au-delà de la frontière. Nombreux sont les exemples. Aujourd'hui on paie la facture de ce difficile héritage. La question des minorités n'est pas seulement liée à l'ancienne URSS, elle est européenne. Dans les nouvelles Républiques, un instrument international existe, il a été signé entre plusieurs Etats souverains, c'est l'accord de Minsk du 8.12.1991 qui dit à l'article 3: "Désirant encourager l'expression, la préservation et le développement de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités vivant sur leurs territoires les parties contractantes prendront toutes les mesures nécessaires pour protéger ces minorités". Comme on le sait la Suisse a été très active dans le domaine des minorités justement dans le contexte de la CSCE qui a abouti à l'exercice de Genève de juin/juillet 1991. Nous pouvons espérer, selon le principe de la succession d'Etat, que les différentes Républiques qui composèrent l'URSS respectent les engagements pris et les recommandations formulées à l'occasion de l'exercice de Genève. Si je suis bien informé, la question des minorités reviendra à la surface et sera probablement traitée lors de la prochaine réunion de la CSCE de Prague, notamment au niveau des Ministres des Affaires étrangères. C'est également à cette occasion que l'on pourra déterminer dans quelle mesure les nouvelles Républiques voudront manifester leur volonté de se joindre individuellement à la CSCE et en respecter les engagements. Au sujet des droits de l'homme dans les Républiques on ne peut pas vous répondre d'une manière catégorique. Les engagements à notre disposition sont des textes écrits. Un autre problème est de pouvoir vérifier sur place comment les droits de l'homme sont respectés. Nous suivons cette question et nous pourrions la suivre davantage si nous avons des représentations dans certains des nouveaux Etats indépendants.

Arioli: Die Frage des "Brain drains" ist schwer zu beantworten, weil es darüber keine Angaben gibt. Sicher existiert das Phänomen. Ich sehe keine Möglichkeit, wie der Westen dieser Bewegung mit gezielten Massnahmen entgegensteuern könnte. Ge-

bremst wird sie vor allem, wenn sich die wirtschaftlichen Aussichten in den Republiken verbessern.

Staehelin: Der Europarat hat klare Kriterien für die Aufnahme neuer Mitglieder. Er wird durch die aktuellen Entwicklungen eher gestärkt.

Auch bei der KSZE müssen gewisse Erfordernisse, nämlich die Kriterien der Helsinki-Deklaration, erfüllt sein, damit ein Staat aufgenommen werden kann. Mir scheint, dass a priori nur die europäischen Republiken der Sowjetunion in die KSZE aufgenommen werden können. Bis jetzt gibt es noch keine Beitrittsbegehren.

Bei der Konferenz von Alma-Ata wurde von den zwölf Republiken die Absicht geäußert, der Uno beizutreten. Die Rolle der Gus wird sich vermutlich auf so etwas wie das Commonwealth der ehemaligen englischen Kolonien einpendeln.

Wir haben dem Bundesrat seinerzeit vorgeschlagen, im Anschluss an die Anerkennung der Republiken die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zu formalisieren. Zu diesem Zwecke werden ich nächste Woche in die Ukraine und nach Weissrussland reisen. Unser Botschafter in Moskau wird - in der Funktion eines Sonderbeauftragten des Bundesrates - im Laufe der Zeit ein Gleiches für die übrigen Republiken tun.

M. Ducrey: (à Mme Grendelmeier) Nous avons imaginé la possibilité d'une vague de réfugiés déjà au cours du printemps de l'année dernière. Cette question a été traitée lors d'une réunion de la Lagekonferenz et nous sommes arrivés à la conclusion que les données n'étaient pas réunies pour qu'on puisse véritablement assister à une vague massive de réfugiés en provenance des Républiques. Différents facteurs jouent un rôle et, tout d'abord la capacité de résistance exceptionnelle du peuple russe. Il ne faut pas oublier que les Russes ont passé par des épreuves aussi douloureuses et difficiles, et probablement encore bien davantage, que celles qu'ils sont en train de traverser aujourd'hui. Il y a une forme de résignation et un attachement très fort du Russe pour sa terre, de l'Ukrainien pour la sienne. Il faudrait vraiment une catastrophe, une famine insupportable pour qu'on assiste à un mouvement important dans cette direction. Les pays les plus directement touchés seraient la Pologne comme pays de transit ou la Finlande qui est à la frontière immédiate. La Finlande n'a jusqu'à maintenant pas eu affaire à une vague massive venant de la Russie ou de la Biélorussie.

Les accords de Minsk des 8, 21 et 30 décembre 1991 seront envoyés aux membres de la commission.

Jugoslawien

Staehelin: Am Freitag ist ein weiterer Waffenstillstand zwischen Kroatien und Serbien abgeschlossen worden. Bis heute wurde er weitgehend eingehalten, was Anlass zu einer schwachen Hoffnung gibt. Der Einsatz von Uno-Soldaten ist noch nicht beschlossen. Es werden aber weitere Uno-Beobachter nach Jugoslawien gehen. Gemäss gewissen Informationen ist Serbien nun vielleicht doch etwas kompromissbereiter. Ziel Serbiens ist es, zusammen mit Montenegro und Kosovo Nachfolger eines Rumpfjugoslawiens zu werden, allerdings mit dem Anspruch, die Grenzen neu

definieren zu können. Vielleicht kommt es auch zu einer losen Assoziation mit Mazedonien und Bosnien-Herzowina, die auch Anträge auf Anerkennung durch die EG gestellt haben. Am 15. Januar wird die EG ihre Entscheide fällen. Auch für uns werden sich dann folgende Frage stellen:

- Anerkennung von Slowenien und Kroatien (Slowenien erfüllt die völkerrechtlichen Voraussetzungen, Kroatien nicht eindeutig, weil die Kontrolle über das Territorium nicht vollständig ausgeübt wird)
- Anerkennung von Mazedonien und Bosnien-Herzowina
- Anerkennung von Serbien als Nachfolgejugoslawien.

Wir stehen in Kontakt mit den anderen neutralen Staaten und den EG-Mitgliedstaaten, um abwägen zu können, in welche Richtung sich die Dinge entwickeln werden. Unser Ziel ist es, nichts zu tun, was den Konflikt anheizen könnte, aber unter Respektierung des Selbstbestimmungsrechtes der Völker. Wir versuchen, mit den Konfliktparteien in Kontakt zu bleiben. Der Schweiz kommt eine wichtige Rolle zu, weil Professor Fleiner von der KSZE beauftragt wurde, eine Menschenrechtskommission zu leiten, die sich zur Zeit in Jugoslawien befindet. Zudem unterstützten wir die Mission von alt Staatssekretär Vance, indem wir ihm ein Flugzeug zur Verfügung stellten.

Der **Präsident** weist darauf hin, dass die Menschenrechtssituation in Kosovo ausserordentlich schlimm sein müsse, sofern die vorliegenden Informationen stimmen. Die Kommission sollte sich damit befassen.

3.3 Stand der Nahostgespräche

M. Ducrey: Le jour même de la reprise des négociations israélo-arabes à Washington celles-ci sont compromises pour deux raisons principales.

La première est le bannissement de 12 Palestiniens en représailles à l'assassinat d'un colon juif dans les Territoires. Cette décision, prise à l'instigation de MM. Shamir et Arens, a été entérinée sans débat par le gouvernement israélien et signifie le report du départ des délégations arabes pour la capitale américaine. Ce matin aux nouvelles nous ne savions pas encore si les délégations arabes allaient venir. Elles avaient annoncé leur intention très ferme de ne plus se présenter à la table de négociation. La condamnation de cette mesure par le Conseil de sécurité à l'unanimité pourrait nous laisser espérer que cela suffira à convaincre les délégations arabes de retourner à la table de négociation. Pour Jérusalem, et malgré les critiques internationales des Etats-Unis et de la Communauté européenne, l'expulsion reste la mesure la plus dissuasive dans la lutte que l'Etat hébreu mène contre les Palestiniens.

D'autre part les deux formations d'extrême-droite parties à la coalition gouvernementale actuelle, Tehya et Moledet, menacent de quitter cette coalition au cas où le Likud du Premier ministre Shamir donnerait pour instruction à la délégation israélienne d'entamer des pourparlers avec les Palestiniens sur le futur statut d'autonomie des Territoires. Un tel départ mettrait en minorité la coalition gouvernementale qui ne disposerait plus que de l'appui de 59 députés sur 120 à la

Knesset, et signifierait vraisemblablement la tenue d'élections anticipées propres à bloquer la diplomatie israélienne et donc le processus de paix.

Le Premier ministre Shamir est aujourd'hui l'otage de l'extrême-droite qui représente le lobby des colons israéliens. Ceux-ci se sont déclarés déterminés à entreprendre des actions "à la limite de la légalité", ce sont leurs propres termes, dans les Territoires occupés. Par ailleurs, on a pu se rendre compte ces derniers jours que les menaces de la police et les interventions de Tshal ne les empêchent pas d'agir.

Il faut également rappeler que la reprise des négociations coïncide avec une échéance difficile pour le gouvernement américain. La décision sur un prêt de 10 milliards de dollars, assorti de la garantie de Washington, doit être prise incessamment. Le délai de 120 jours imposé par le Président Bush s'est écoulé sans qu'Israël ait ralenti le processus de colonisation juive des Territoires. Jérusalem n'a pas non plus officiellement renoncé à ce que ces 10 milliards soient utilisés pour de nouvelles implantations.

Ces deux points sont des problèmes importants, soit les deux difficultés rencontrées par la négociation et le problème de ce prêt américain qui doit s'insérer dans le contexte de la campagne électorale américaine. Mais le lobby juif aux Etats-Unis ne parviendra probablement pas à exercer des pressions suffisantes pour surmonter les réticences croissantes de la population américaine vis-à-vis de la politique israélienne. Un certain mécontentement se manifeste aux Etats-Unis, généré tout d'abord par la situation économique que l'on sait, mais également par l'attitude très intransigeante d'Israël. Même ceux qui soutiennent Israël aux Etats-Unis commencent à se distancer de la politique suivie par l'Etat hébreu aujourd'hui. Pour conclure, nous sommes assez sceptiques quant à la reprise de la négociation et, même si elle était reprise, quant à une conclusion positive dans le contexte actuel.

M. Ziegler Jean: Vous avez reçu au département un rapport du 29 décembre qui montre que des milliers d'enfants meurent tous les mois en Irak à cause du blocus. Les gangsters au pouvoir à Bagdad vivent très bien; ceux qui souffrent sont les 18 millions d'Irakiens. Des fonds, notamment de la "Metropolitan Holding" sont bloqués en Suisse. Les Nations Unies permettraient de débloquer de l'argent pour des achats de médicaments et de nourriture puisque ces deux produits ne tombent pas sous la décision de blocus. Le gouvernement suisse va-t-il garder cet argent bloqué pour faire plaisir aux Américains ou va-t-il permettre un débloqué et des envois de médicaments et de nourriture dans les hôpitaux irakiens?

Herr Schaller nimmt die Frage entgegen.

M. Eggly: (à M. Ziegler) Nous vivons dans un Etat de droit et le gouvernement suisse ne peut pas, selon ses propres critères, décider de prendre de l'argent bloqué pour l'envoyer.

4. Vorbereitung der Sitzung vom 17. Januar 1992

Präsident: Die Sitzung vom 17. Januar dauert nur bis 12.00 Uhr, weil am Nachmittag Fraktionssitzungen stattfinden. Vorgesehen sind die Themen Direktinformationen über die Verhandlungen EG-Efta bezüglich der institutionellen Probleme des EWR, Motion Zimmerli bezüglich Neuformulierung der Aussenpolitik in der Verfassung und Informationen über die Währungspolitik.

Herr **Wyss** möchte, dass zu Beginn jeder Sitzung die Aktualitäten behandelt werden.

(Die Fragen von Frau **Bäumlin** und Frau **Bär** werden individuell beantwortet.)

Schluss der Sitzung um 13.30 Uhr
La séance est levée à 13 h 30

CONFIDENTIEL

Note d'information

GATT: Evaluation préliminaire du projet d'Acte final susceptible de conduire à la clôture du Cycle de l'Uruguay

1. Aperçu général

D'intenses négociations ont eu lieu durant ces dernières semaines à Genève pour parvenir à une percée politique dans tous les domaines de la négociation du cycle de l'Uruguay (accès au marché, règles, textiles, agriculture, services, propriété intellectuelle et institutions). Elles se sont provisoirement terminées le vendredi 20 décembre à minuit par la présentation, par le Président du Comité des négociations commerciales (CNC-TNC), d'un projet d'acte final de près de 500 pages. Ce document donne une idée concrète et globale de l'ensemble des résultats finaux potentiels de l'Uruguay Round et constitue, selon A. Dunkel, président du TNC, le meilleur compromis qui puisse être atteint dans les circonstances actuelles.

Les travaux reprendront le 13 janvier prochain. Chaque participant, dont la Suisse, devra se prononcer sur l'acceptabilité de ce document comme base d'un paquet final. Dans l'affirmative, la négociation devra se poursuivre le long de trois axes :

Premièrement, il s'agira de négocier les concessions effectives d'accès au marché dans les domaines de l'agriculture, des tarifs et mesures non tarifaires industrielles et des engagements initiaux dans les services. De cette négociation, qui nécessitera quelque trois mois, dépendra essentiellement la valeur économique et commerciale à court terme de l'ensemble du paquet.

Deuxièmement, il s'agira d'examiner si les formulations juridiques utilisées dans les textes actuels sont conformes à l'esprit du GATT. D'éventuelles améliorations du résultat demeurent donc possibles. Toutefois, le danger d'une érosion encore plus forte des concepts de libéralisation progressive englobés dans les textes actuels est également une possibilité en cas de réouverture du paquet.

Troisièmement, il s'agira d'éliminer les incohérences éventuelles entre les différents secteurs de la négociation.

La suite des opérations dépendra largement de la réaction des acteurs principaux, notamment de la CE et des Etats-Unis. La première, dans le cadre d'une réunion extraordinaire du

Conseil des Ministres le 23 décembre, a fait savoir qu'une appréciation finale nécessite plus de temps. Tandis que la France et l'Irlande surtout ont exprimé leur opposition au paquet agricole, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont laissé entendre que l'ensemble du paquet était acceptable en tout cas comme base pour la suite des travaux. Les Etats-Unis pourraient être amenés à accepter le paquet et ceci pour des raisons essentiellement politiques (réélection du Président). Il s'agira de voir si les participants suivent la recommandation d'Arthur Dunkel d'examiner le projet d'Acte final dans le calme et la sérénité.

2. Analyse sommaire du document

2.1. Accès au marché

En ce qui concerne l'accès au marché, seules des directives sur la manière de conduire les négociations bi- et plurilatérales dès janvier sont disponibles. A ce stade, il convient de relever, du point de vue de la Suisse, les éléments positifs suivants :

- L'Uruguay Round conduira à une vaste consolidation des tarifs et des mesures non tarifaires. En d'autres termes, les étapes de libéralisation consenties jusqu'ici ne pourront plus connaître de retour en arrière sans compensation. Il en résultera une prévisibilité et une sécurité accrues du système commercial multilatéral. Ce pas est d'autant plus significatif que c'est la première fois que bon nombre de pays en développement, surtout en Asie et en Amérique latine, acceptent de le franchir;
- Si à Montréal l'objectif de réduction général des tarifs a été fixé à quelque 30 %, il sera probablement dépassé dans les domaines des pharmaceutiques, de la chimie, des équipements médicaux et de l'électronique;
- Un démantèlement de la zone grise dans le domaine de l'acier (réintégration de ce secteur dans le GATT) est envisageable;
- Grâce à la clause de la nation la plus favorisée, la Suisse pourra bénéficier de concessions négociées entre d'autres partenaires, notamment les plus puissants (Etats-Unis, CE). Compte tenu du niveau peu élevé de ses tarifs industriels, la Suisse devra contribuer dans une moindre proportion que ses partenaires, ce qui constitue un avantage pour les finances fédérales.

Une appréciation plus complète de ce volet de la négociation ne pourra se faire qu'après la prochaine phase de négociation.

2.2. Le renforcement des règles du jeu

Cette négociation a porté sur la sauvegarde, les subventions, l'antidumping, les normes, les sauvegardes en cas de difficultés de balance de paiements et sur les investissements.

En matière de **sauvegarde** - où la négociation avait échoué lors du Tokyo Round - l'objet de la négociation était de déterminer si une mesure de protection peut être introduite contre des importations en situation de commerce loyal. Il s'agissait en outre de déterminer si l'effet d'une telle mesure de sauvegarde pouvait être discriminatoire ou non, c'est-à-dire de savoir si le pays qui s'apprêtait à prendre une telle mesure peut pénaliser certains exportateurs seulement (sélectivité de la sauvegarde), ou si elle doit être non-discriminatoire (ce qui est la conséquence logique à la fois de la situation du commerce loyal et de la clause de la nation la plus favorisée; cette dernière condition rend naturellement le recours à la clause de sauvegarde plus onéreux, ce que les nations commerçantes de petite et moyenne dimensions ont cherché à préserver). La CE toutefois a réussi à imposer une possibilité de recourir à la clause de sauvegarde sélective, ce qui constitue un affaiblissement du texte sur la sauvegarde qui forme par ailleurs une base juridique pour éliminer toutes les mesures de zone grise (accords "volontaires" de limitation des exportations, accords d'organisation des marchés, etc.).

En matière des **subventions**, la négociation a conduit à une amélioration notable du code sur les subventions. Le postulat des **"gleich lange Spiess"** de notre industrie d'exportation s'en trouve ainsi mieux traduit au sein du GATT. Dorénavant, ce sera au pays qui subventionne de prouver que son fait ne constitue pas une distorsion du commerce, ce qui l'incitera probablement à une plus grande prudence dans le subventionnement. **De plus, l'accord comprend un mécanisme de réduction des subventions industrielles qui fonctionnera également pour les pays en développement.** Enfin, la portée de l'accord est également étendue aux subventions internes, comme c'est le cas dans l'agriculture. Une catégorie verte permet aux signataires de maintenir des régimes de subventions pour l'aide régionale, la recherche et le développement. **Il s'agit là d'un résultat important du Round qui permettra d'améliorer les conditions - cadre du commerce mondial.**

En matière d'**antidumping**, deux camps opposés ont empêché un processus de négociation multilatéral, ce qui a obligé le président du TNC à formuler lui-même une proposition de compromis entre les utilisateurs de droits anti-dumping contre les importations (Etats-Unis, CE, Australie notamment) et les exportateurs visés par le recours à cette technique qui peut constituer un harcèlement à leur encontre (Japon, Hong Kong, Suède notamment et, dans une moindre mesure, la Suisse). Le projet d'accord précise les notions de dumping, les critères pour la définition des situations de dumping et les procédures et introduit, à la demande des Etats-Unis et de la CE, des dispositions pour lutter contre le contournement des mesures antidumping dans les cas où des pièces détachées sont envoyées dans le pays d'importation pour y être montées, ce qui permettrait d'éviter le droit anti-dumping prélevé sur le produit fini. **Une acceptation de ce texte aurait pour conséquence la modification de la législation des Etats-Unis et de la CE. Il pourrait constituer le cas échéant la base d'une ordonnance sur le dumping en Suisse.**

En matière de **normes**, l'accord du Tokyo Round a été précisé. Pour ce qui est de la Suisse, il est particulièrement intéressant de constater que la négociation a permis d'étendre une obligation de **transparence aux instances de normalisation subfédérales, dont profiteront, en ce qui concerne les Etats-Unis, nos exportateurs de machines notamment. Il va sans dire que la Suisse devra accepter la même obligation pour l'activité de normalisation des cantons et des communes.** Toutefois, cette obligation ne va pas au-delà de ce que nous faisons déjà dans le cadre du Système européen de libre-échange.

En matière de sauvegarde en cas de difficultés de balance des paiements, la négociation a permis de franchir un pas en direction de mesures fondées sur le prix, plutôt que sur des restrictions quantitatives pour protéger une balance de paiements fortement déficitaire. Il s'agit d'un moyen de sauvegarde auquel recourent avant tout les pays en développement. A chaque recours à ce moyen de protection, il faudra à l'avenir soumettre au GATT un calendrier de démantèlement de ces mesures ce qui renforce la prévisibilité des conditions-cadre. **La Suisse, dont les exportations textiles et horlogères souffrent dans bien des pays d'interdictions d'importation pour des motifs de balance de paiements, tirera un avantage de ce renforcement d'une règle importante du GATT.**

En matière d'investissements, le résultat demeure modeste. **L'accord permet néanmoins d'introduire le sujet des investissements dans le GATT** et établit de ce fait un lien avec son mécanisme de règlement des différends. Il interdit des mesures commerciales liées à l'investissement si une telle mesure est contraire aux dispositions sur le traitement national et sur l'interdiction des restrictions quantitatives de l'Accord général.

2.3. Les textiles et l'habillement

L'accord sur les textiles et les vêtements définit les modalités de l'intégration progressive de ce secteur dans le GATT durant une période de transition de dix ans pendant laquelle les importateurs pourront recourir à des mesures de sauvegardes sélectives. La faiblesse majeure de l'accord consiste dans le fait que 49 % des restrictions existantes ne seront intégrées dans l'Accord général qu'à la fin de la période transitoire, une des raisons pour lesquelles l'Inde et le Pakistan ne se sont pas ralliés au consensus.

2.4. L'agriculture

Une première analyse sommaire du texte agricole qu'Arthur Dunkel a mis sur la table en l'absence d'un accord complet entre la CE et les Etats-Unis, peut se résumer comme suit :

Premièrement, l'Acte final comprend des chiffres dans les trois domaines (voir ci-dessous) et préconise une période de 7 ans pour réaliser ces réductions (1993-1999).

Deuxièmement, les subventions internes, en fait non-comprises dans la catégorie verte, devraient être réduites de 20 %. Toutes les autres **mesures du soutien interne qui répondent aux critères de la catégorie verte ne peuvent être attaquées devant le GATT et ne sont, par définition, pas réductibles**. La catégorie verte constitue ainsi le moyen le plus important pour satisfaire les objectifs non-économiques des politiques agricoles (multifonctionnalité);

Troisièmement, la protection à la frontière (droits de douane et/ou équivalents tarifaires pour les produits tarifés) est à réduire de 36 %. **La tarification sans exceptions est maintenue. Les modalités offrent à première vue un certaine flexibilité** (calcul des équivalents tarifaires, garantie de l'accès actuel au marché, engagements de créer des conditions nouvelles d'accès au marché, produits saisonniers, recours aux contingents tarifaires);

En ce qui concerne l'accès au marché dans le domaine agricole, le texte vise en particulier les objectifs suivants :

- une tarification générale sans exceptions;
- une consolidation de tous les tarifs et une réduction de 15 % de ces tarifs au minimum;
- l'accès **actuel** au marché doit être garanti, voire même élargi dans certaines conditions;
- un accès **minimal** doit être garanti (3 à 5 % de la consommation là où il n'y a actuellement pas d'importations).

Quatrièmement, une clause de sauvegarde agricole est prévue. Elle est cependant limitée dans le temps en ce sens que l'on ne pourra y recourir que pendant la période du processus de réforme du commerce agricole, ce qui peut prendre plusieurs rounds. **Elle devrait permettre de réagir contre des fluctuations quantitatives ou de prix (disparités monétaires, fluctuations du marché mondial, etc.).**

Cinquièmement, dans le domaine des subventions à l'exportation, il s'agirait de réduire les quantités exportées au moyen de subventions à l'exportation de 24 % et l'enveloppe budgétaire prévue à cet effet de 36 %. Plus précisément,

- les engagements de réduction qui devront porter sur le **volume et sur l'enveloppe financière** pourraient affecter nos exportations de fromage, de bétail d'élevage, de pommes de terre et de fruits;
- les paiements compensatoires au titre de la "Schoggigesetz" devront être réduits;
- les **subventions à l'exportation versées directement par les producteurs** devront également être réduites si l'Etat y participe directement ou indirectement (garanties financières, déclarations obligatoires de conventions privées).

Sixièmement, le texte comprend une clause de continuation en vertu de laquelle une année avant la fin de 1998 de nouvelles négociations sont prévues.

En outre, les éléments suivants méritent également d'être relevés :

- des **règles, applicables à tous et spécifiques à l'agriculture** ont été définies, même si les engagements demandés aux pays en développement vont nettement moins loin que ceux des pays industrialisés;
- toutes les **parties devront dorénavant soumettre à examens leurs politiques agricoles.** Jusqu'à ce jour, seule la Suisse avait une telle obligation de transparence au GATT (protocole d'accession). De plus, le soutien interne serait enfin soumis à une surveillance internationale en raisons des règles claires et précises et des obligations de notification, notamment de toutes les nouvelles mesures;

- les critères de la catégorie verte sont à ce stade suffisamment larges pour permettre de légaliser au titre du GATT les paiements directs prévus par les articles 31 a et b de la révision de la loi sur l'agriculture, ce qui permet de faire reconnaître, pour la première fois en droit économique international, la multifonctionnalité de l'agriculture;
- la mise en oeuvre de l'accord signifierait un changement radical des moyens de protection à la frontière pour des pays comme la Suisse qui, jusqu'ici, avaient eu recours à d'autres instruments;
- les politiques agricoles de demain devraient s'inscrire dans les paramètres définis dans le cadre du GATT au même titre que l'ont été les politiques industrielles depuis 40 ans.

2.5. La propriété intellectuelle

Le projet d'accord sur la propriété intellectuelle est, dans l'ensemble, un accord substantiel qui amène un saut qualitatif important dans l'amélioration de la protection ainsi que dans la coopération internationale en la matière. Ce projet incorpore les dispositions des conventions internationales existantes (Convention de Paris sur la propriété industrielle, Convention de Berne sur les droits d'auteur notamment) comme normes minimales. Il établit un lien juridique avec le droit GATT et comprend une clause de la nation la plus favorisée forte, la protection des programmes d'ordinateurs, une protection améliorée des phonogrammes et autres droits voisins, l'introduction de la protection de la marque de service, la protection des marques de haute renommée, la protection des indications géographiques contre la tromperie du consommateur et des dispositions spécifiques de protection des appellations d'origine de vins et de spiritueux. L'accord porte aussi sur une protection particulière des dessins et modèles dans le domaine des textiles, une durée de la protection par brevet de 20 ans, y compris la protection de produits pharmaceutiques dès l'entrée en vigueur de l'accord qui n'existe pas encore dans une cinquantaine de pays. La licence obligatoire - le moyen d'expropriation en droit de propriété intellectuelle - est soumise à des conditions sévères. Les circuits intégrés ainsi que les secrets d'affaires et de commerce seront désormais protégés. Enfin, l'accord comprend toute une série de dispositions qui permettront une meilleure mise en oeuvre des droits de propriété intellectuelle sur le plan national et cela dans les domaines du droit administratif, du droit civil et du droit pénal. Les titulaires de droits de propriété intellectuelle disposeront ainsi de moyens juridiques pour lutter contre des retards dans la procédure et pour remédier aux contrefaçons et à la piraterie de droits de propriété intellectuelle.

L'accord tient compte de la situation particulière des pays en développement et des économies en transition d'Europe centrale et orientale en leur accordant des périodes transitoires plus longues, notamment de dix ans pour les brevets pharmaceutiques. Cependant, une protection provisoire est prévue durant cette phase de transition.

Le résultat constitue un progrès important pour la Suisse dont bénéficieront les industries pharmaceutiques, chimiques, des machines et de l'horlogerie, des textiles et de l'industrie alimentaire. La mise en oeuvre de cet accord contribuera à l'essor de notre industrie

d'exportation et consolidera la Suisse comme centre de recherches et de développement d'innovations technologiques.

En ce qui concerne deux domaines particulièrement controversés, le projet d'accord constitue un compromis qui pourra être revu dans 4 ans :

- En matière de **brevetabilité des animaux et des plantes**, le projet d'accord permet à un pays de l'exclure de la brevetabilité sauf en ce qui concerne les micro-organismes.
- En matière de **protection des variétés végétales**, le projet d'accord prévoit la protection par brevet ou par un système sui generis, ce qui pourrait renforcer les efforts dans le cadre de l'accord international sur la protection des obtentions végétales.

2.6. Les services

La négociation sur les services a porté sur l'établissement d'un accord-cadre sur l'ensemble des services, sur des annotations sectorielles et sur la négociation des engagements initiaux. Ce dernier volet aura lieu dès la reprise de la négociation le 13 janvier 1992. Une appréciation d'ensemble ne pourra se faire, pour ce secteur, qu'une fois cette négociation terminée. C'est elle qui montrera si l'Accord général sur les services apportera immédiatement une première tranche de mesures de libéralisation ou s'il se contente de consolider (entièrement ou en partie) l'accès au marché existant ce qui n'est déjà pas négligeable.

L'accord général sur les services est un instrument juridique qui comprend des obligations de portée générale, applicables à tous les signataires dès l'entrée en vigueur de l'accord, et des obligations spécifiques d'engagements d'accès au marché et de traitement national négociés bilatéralement et dont les bénéfices sont accessibles à tous en vertu d'une clause de la nation la plus favorisée forte. Toutefois, des dérogations à cette clause MFN sont possibles. Elles seront négociées dans la prochaine phase de la négociation. Cette possibilité risque d'affaiblir considérablement la portée d'un accord qui innove dans les relations économiques internationales en ce sens qu'il contraint, pour la première fois, les parties à avoir une vue globale sur l'ensemble des services (services financiers, tourisme, professions libérales, services audio-visuels, télécommunications, etc.). C'est en raison de la diversité de l'univers des services que l'accord comprend aujourd'hui une grande flexibilité qui en limite l'impact à court terme. En revanche, la communauté internationale disposera désormais d'un outil de travail pour parvenir à la libéralisation progressive dans un domaine qui offre aujourd'hui déjà plus de 60 % des places de travail dans un pays comme la Suisse.

L'accord sur les services comprend notamment :

- la possibilité de négocier l'accès au marché et l'élimination de restrictions à l'application du principe de traitement national constituent une technique adéquate à la libéralisation progressive des services;
- la clause de la nation la plus favorisée permettra, dans le domaine des services aussi, de faire profiter de la libéralisation des pays tiers, pour autant que certaines

conditions quant aux critères d'admission et de formation professionnelle soient remplies;

- l'accord permet de mener de pair des efforts d'intégration régionale dans le domaine des services;
- dans les annotations sectorielles, il convient de relever que grâce à la nouvelle loi fédérale sur les télécommunications, qui amène déjà une certaine libéralisation de ce secteur, la Suisse sera en mesure de participer activement à la négociation sur les engagements initiaux pour obtenir, en échange de sa libéralisation, des concessions équivalentes de la part de ses partenaires. **Dans le domaine du séjour temporaire des prestataires de services d'une partie dans le territoire d'une autre partie, la politique du Conseil fédéral dans le domaine de la main d'oeuvre étrangère n'est pas contredite;**
- en matière de services financiers, les résultats actuellement sur la table sont **décevants par rapport aux intérêts et aux efforts déployés par la Suisse**. La négociation devrait toutefois se poursuivre avec pour objectif de renforcer le statut du mécanisme de libéralisation et de limiter les possibilités de contourner l'accord en raison des clauses de dérogation. Par ailleurs sur la base de la négociation sur les engagements initiaux et de la négociation sur les dérogations à la clause MFN la Suisse devra évaluer si elle veut abandonner la clause de réciprocité contenue dans la loi fédérale sur les banques notamment ou si elle veut la sauvegarder au moyen d'une dérogation à la clause MFN;
- en matière de services audiovisuels, aucune annotation sectorielle n'est prévue. De plus, les mesures prises afin de sauvegarder les aspects culturels ne justifient pas une exception. Toutefois, la technique retenue pour définir les engagements au titre de l'accord permettent une flexibilité suffisante pour tenir compte des motivations de la politique culturelle.

2.7. Les institutions

L'Acte final constitue la déclaration politique qui mettra fin au cycle de l'Uruguay. Il envisage une période d'une année pour permettre aux participants de suivre leurs procédures internes en vue de l'acceptation des résultats. Cette question n'est toutefois pas encore tranchée.

Le résultat de la négociation sur le règlement des différends est substantiel. Il apporte une accélération des procédures, une automaticité dans la prise de décision avec l'abandon du principe du consensus, sauf dans quelques cas particuliers, la création d'une instance d'appel et la conception d'un règlement des différends intégré, applicable au GATT et aux nouveaux domaines (services, propriété intellectuelle). Pour un pays comme la Suisse, désireux de respecter ses engagements internationaux et soucieux de renforcer le droit économique international, ce résultat doit être considéré comme extrêmement positif.

Le projet de statut d'une **Organisation multilatérale du commerce (OMC-MTO)** prévoit de mettre fin au statut provisoire du GATT et de coiffer cet accord d'une enveloppe institutionnelle le transformant, avec les résultats du cycle de l'Uruguay, en une organisation internationale. La structure retenue à ce stade qui prévoit trois conseils siégeant pour les trois domaines en parallèle (biens, services, propriété intellectuelle) risque de créer un cloisonnement institutionnel qui va à l'opposé de la cohérence recherchée par la Suisse. Il n'est toutefois pas certain que ce texte ne soit pas renégocié dès janvier, étant donné qu'il n'a pris forme que depuis un mois environ, et que beaucoup de participants n'ont pas eu l'occasion de suivre cette négociation de près.

Le projet d'Acte final présenté par A. Dunkel le 20 décembre constitue le fruit imparfait de cinq ans de négociations intensives. Il se distingue du document de Bruxelles d'il y a une année par un degré de maturité politique, économique et juridique beaucoup plus achevé. Il a été mis sur la table à un moment où l'environnement économique international présente des signes de dégradation et où les risques d'érosion du système commercial multilatéral se multiplient. Dans ces conditions, il est probable que - tout aussi insatisfaisants que puissent apparaître à la fois le processus qui a conduit à ce projet d'Acte final et certains aspects de sa substance - les partenaires à la négociation réfléchiront à deux fois avant de le rejeter.

La Suisse en tant qu'économie fortement intégrée au commerce international et ne disposant pas d'options alternatives d'une grande puissance économique telle que les Etats-Unis ou la Communauté, devra elle aussi procéder avec le plus grand soin à la pesée de ses intérêts en la matière.



NATIONALRÄT
 CONSEIL NATIONAL
 CONSIGLIO NAZIONALE

3003 Bern, den 7. Januar 1992

Aussenpolitische Kommission
 Der Präsident

An den Bundesrat

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,
 Sehr geehrte Herren Bundesräte,

Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates (APK-N) hat sich anlässlich ihrer Sitzung vom 7. Januar 1992 mit der Lage in der ehemaligen Sowjetunion (Gemeinschaft Unabhängiger Staaten - GUS) befasst. Die einstimmige Kommission begrüsst die rasche Anerkennung der 12 Republiken der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten durch die Schweiz. Die Kommission ist nun aber auch der Meinung, dass das für diese Länder angezeigte diplomatische und konsularische Vertretungsnetz so rasch wie möglich aufgebaut werden sollte. Die Kommission ermutigt den Bundesrat, die entsprechenden Schritte einzuleiten und die dafür zusätzlich notwendigen finanziellen und personellen Mittel zu bewilligen. Die APK-N ist davon überzeugt, dass ein rascher Aufbau eines solchen Netzes in der GUS nicht zuletzt auch im politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Interesse unseres Landes liegt. Die gleichen Bemerkungen haben auch in Bezug auf die baltischen Republiken Gültigkeit.

Ich versichere Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Herren Bundesräte, meiner vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen der Aussenpolitischen Kommission

Der Präsident

Albrecht Rychen
 Nationalrat