

Sélection d'article sur la politique suisse

processus

**Négociations officielles sur l'Espace économique européen (EEE;
1991/1992)**

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Mach, André

Citations préféré

Mach, André 2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: Négociations officielles sur l'Espace économique européen (EEE; 1991/1992), 1991 - 1992*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 13.08.2025.

Sommaire

Chronique générale	1
Politique étrangère	1
Relations avec l'UE	1
Relations avec des organisations internationales	4

Abréviations

EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EG	Europäische Gemeinschaft
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union

AELE	Association européenne de libre-échange
EEE	l'Espace économique européen
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
CE	Communauté européenne
DFE	Département fédéral de l'économie publique
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne (anciennement Cour de justice des Communautés européennes CJCE)

Chronique générale

Politique étrangère

Relations avec l'UE

RELATIONS INTERNATIONALES
DATE: 21.10.1991
ANDRÉ MACH

Après des périodes d'incertitudes, de tensions et de menaces d'échec, les négociations entre la Communauté européenne (CE) et les pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) concernant le traité de l'EEE, formellement lancées le 20 juin 1990, ont été conclues le 22 octobre 1991 à Luxembourg. A cette occasion, **l'accord sur le transit alpin entre la Suisse et la CE**, dont le lien avec la concrétisation de l'espace économique européen a été établi par la CE, a également été signé. Le traité de l'EEE assure la participation des pays de l'AELE au marché unique européen de 1993 en établissant la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes entre les 19 pays signataires.¹

RELATIONS INTERNATIONALES
DATE: 22.10.1991
ANDRÉ MACH

Au fur et à mesure de l'évolution des négociations et de l'affirmation de la fermeté de la CE, les représentants suisses ont dû renoncer à certaines de leurs propositions initiales, tout particulièrement sur le plan institutionnel. Plusieurs points, tels la co-décision au sein de l'EEE ou l'"opting out" individuel (possibilité pour un membre de l'AELE de se soustraire à certaines dispositions du traité), n'ont pas été retenus dans le texte final. Malgré cela, l'intransigeance de la délégation suisse a été soulignée et a même suscité une certaine réprobation de la part des représentants des autres pays. Au mois d'avril, différents négociateurs parlaient ouvertement de crise; dans plusieurs domaines (la pêche, les transports, la Cour de justice de l'EEE, l'"opting out" et le fonds de cohésion en faveur des pays du Sud de la CE notamment) les positions de la CE et des pays de l'AELE paraissaient difficilement conciliables. Prévus à l'origine pour la fin du mois de juin, **la signature du traité** a été repoussée au mois d'octobre en raison principalement de l'absence d'accord sur les dossiers du transit alpin et de la pêche. Lors de l'annonce de la conclusion du traité, les conseillers fédéraux, J.P. Delamuraz, R. Felber et A. Ogi ont indiqué que le résultat des négociations constituait une plateforme idéale pour une **future adhésion à la CE** et que celle-ci était devenue le but de la politique du Conseil fédéral. Déjà au début du mois de mai, le Conseil fédéral avait annoncé que la perspective d'une adhésion à la CE avait nettement gagné en signification et qu'elle constituait l'option à étudier en priorité.²

RELATIONS INTERNATIONALES
DATE: 24.10.1991
ANDRÉ MACH

En cas de ratification, le **traité de l'EEE**, un document de plus de 1'000 pages, aurait des **implications profondes** dans les domaines politique et économique de la société helvétique. La Suisse devrait ainsi reprendre environ deux tiers du droit communautaire, ce qui l'obligerait à adapter plus de 60 lois fédérales. Signalons cependant que les pays de l'AELE ne sont pas inclus dans l'Union douanière communautaire; les contrôles douaniers seront maintenus, mais rendus moins lourds. La Suisse pourrait donc continuer à mener sa propre politique commerciale. L'EEE ne prévoit pas non plus une harmonisation de la fiscalité.

Dans le domaine des quatre libertés et des politiques d'accompagnement, le bureau de l'intégration DFAE/DFEP a indiqué que la Confédération a atteint l'essentiel de ses objectifs. En ce qui concerne la libre circulation des marchandises, toutes les barrières non-tarifaires seront éliminées; le libre-accès des produits helvétiques au marché communautaire sera ainsi assuré. La Suisse est toutefois autorisée à maintenir pour une très large part son niveau actuel de protection de l'environnement et de la santé dans les domaines importants, à condition qu'il ne s'agisse pas de mesures manifestement protectionnistes. En ce qui concerne les véhicules à moteur, la Suisse a obtenu une période transitoire de deux ans, pendant laquelle l'importation de toutes les catégories d'automobiles ne sera autorisée que si les prescriptions suisses en matière de gaz d'échappement et de protection contre le bruit sont respectées. Passé ce délai, les prescriptions communautaires seront presque au même niveau que celles de la Suisse. En revanche, dans les domaines de la législation sur les toxiques ainsi que pour les prescriptions contre le bruit pour les motocycles, le niveau de protection helvétique devra s'abaisser.

Même si le secteur agricole n'est pas inclus dans le traité de l'EEE, la Suisse et la CE ont néanmoins conclu un accord bilatéral qui prévoit que les deux parties s'accordent mutuellement des concessions tarifaires sur certains produits. Vingt-trois d'entre eux,

provenant essentiellement des pays les moins développés de la CE, connaîtront des réductions tarifaires conséquentes. De plus, le traité contient une clause évolutive qui prévoit un examen des échanges agricoles tous les deux ans en vue d'étendre la libéralisation de ce domaine.

Dans le cadre de la libre circulation des services et des capitaux qui comprend les secteurs financier et des transports, la libre prestation transfrontalière, le libre établissement des entreprises et la liberté de mouvement des capitaux seront garantis. La Suisse pourra toutefois conserver pendant cinq ans, jusqu'au 1er janvier 1998, les dispositions de la Lex Friedrich qui limitent les placements en biens immobiliers et les investissements dans la branche du commerce professionnel d'immeubles. A l'origine, la Suisse avait demandé une exception permanente à la reprise de l'acquis communautaire en ce qui concerne la Lex Friedrich. Finalement, la seule exception permanente contenue dans le traité de l'EEE touche la limitation à 28 tonnes des camions empruntant le réseau routier helvétique.

La libre circulation et le libre établissement des travailleurs et des indépendants seront assurés après une période transitoire de cinq ans. Le traitement discriminatoire vis-à-vis des citoyens de l'EEE sera progressivement démantelé et le système de contingentement devra être aboli en ce qui concerne les ressortissants des pays de l'EEE à partir de 1998. La reconnaissance mutuelle des diplômes entre Suisses et Européens deviendra effective à partir de 1995; les frontaliers auront un accès direct au marché du travail suisse à partir de cette même date et les saisonniers pourront faire venir leur famille en Suisse à partir de 1997.

Le traité de l'EEE contient des règles de concurrence qui s'appliqueront aux acteurs économiques. Le respect de ces règles sera assuré par les organes de surveillance de la CE et de l'AELE. Le pouvoir d'examen de ceux-ci et leur coopération est réglementée par le traité. Les fusions et acquisitions d'entreprises qui risquent d'entraver la concurrence sur un marché seront soumises à des autorisations préalables; de même, les aides d'Etat aux entreprises seront contrôlées. Dans le domaine des marchés publics, la plupart des commandes devront faire l'objet d'appel d'offres au niveau européen. Les collectivités publiques pourront être sommées de prouver qu'elles ont choisi l'entreprise européenne qui offrait le meilleur rapport qualité-prix. Des moyens de recours juridiques seront mis en place afin d'assurer que les autorités publiques respectent les dispositions instaurant la libéralisation des marchés publics. Le traité de l'EEE prévoit également l'harmonisation des dispositions fondamentales en matière de droit de la propriété intellectuelle. Ces mesures d'harmonisation touchent les secteurs des marques, des produits semi-conducteurs et des programmes d'ordinateur.

Les politiques horizontales et d'accompagnement doivent permettre la reprise de l'acquis communautaire. Dans le domaine de la politique sociale, plusieurs directives relatives à la santé et la sécurité au travail, à l'égalité de traitement hommes/femmes, ainsi qu'au droit du travail seront introduites dans la législation fédérale. La CE n'ayant que peu de compétences dans le domaine social, les modifications pour la Suisse seront relativement peu importantes. Plusieurs dispositions touchant à la protection de l'environnement seront également intégrées dans les différents droits nationaux. En ce qui concerne le droit des sociétés, il s'agira de créer un cadre juridique homogène. Les adaptations relatives à la présentation des comptes (bilan, compte des pertes et profits) et à la qualification des vérificateurs des comptes devraient permettre une plus grande transparence des entreprises suisses. Celles-ci disposeront d'une période d'adaptation de trois ans. Outre la baisse des prix que devrait entraîner l'ouverture du grand marché européen, la protection des consommateurs sera consolidée par certaines mesures du traité de l'EEE, le droit communautaire étant plus exigeant que le droit suisse dans ce domaine.

La coopération entre les pays membres de l'EEE sera intensifiée par leur participation à des programmes communs. Ces derniers touchent principalement le secteur de la recherche et du développement et sont destinés à améliorer la compétitivité de l'industrie européenne. La pleine participation de la Suisse à ces programmes ne débutera qu'à partir de 1995. La Confédération contribuera au fonds de cohésion de l'EEE au bénéfice des pays les moins riches de l'Europe; celui-ci est destiné à financer des projets ciblés dans le domaine des infrastructures, de l'environnement et de l'éducation notamment. Jusqu'en 1995, sa contribution globale devrait être de l'ordre de CHF 300 millions.³

Les principaux organes institutionnels de l'EEE seront les suivants:

- Le Conseil de l'EEE: composé d'un membre du gouvernement de chaque pays de l'AELE, des membres du Conseil de la CE et des représentants de la commission européenne, il sera chargé de donner les impulsions politiques et de définir les orientations générales pour le fonctionnement de l'EEE. Il prendra ses décisions d'un commun accord, les sept pays de l'AELE s'exprimant d'une seule voix comme les douze de la CE. Il se réunira deux fois par an.
- Le Comité mixte: composé de représentants de chaque pays signataire, il veillera à la mise en oeuvre et au bon fonctionnement de l'EEE. Il se réunira une fois par mois.
- L'organe de surveillance de l'AELE: il aura pour mission de faire respecter les règles de l'EEE relatives à la concurrence et aux aides d'Etat dans les pays de l'AELE.
- La Cour de justice de l'EEE: composée de cinq magistrats de la CE et de trois des sept pays de l'AELE, elle règle les différends entre les parties à la demande de ceux-ci ou du comité mixte.
- L'Organe parlementaire mixte: composé d'un nombre égal de députés du parlement européen et de membres des parlements des pays de l'AELE, il devra contribuer par le dialogue à une meilleure compréhension entre la CE et les Etats de l'AELE.
- L'Organe consultatif: formé d'un nombre égal de représentants des milieux économiques et sociaux, il devra contribuer à renforcer leurs contacts et leur coopération.⁴

Sur le plan institutionnel, les objectifs initiaux de la Suisse n'ont pas été entièrement satisfaits. La CE préserve pleinement son autonomie de décision, les membres de l'**AELE** n'auront donc pas de droit de **codécision** pour le développement futur de l'**EEE**; ils seront toutefois consultés et informés de l'évolution du droit de l'EEE en participant aux commissions d'experts dans les domaines importants. Chaque pays de l'AELE dispose bien d'un droit de veto pour la reprise de toute nouvelle règle communautaire adoptée par la CE. Mais au cas où les pays de l'AELE refuseraient une nouvelle loi communautaire et que cela leur procurerait un avantage concurrentiel, la CE aura la possibilité de suspendre le domaine concerné du traité de l'EEE; les entreprises de l'AELE spécialisées dans ce domaine seraient ainsi exclues du grand marché européen. Etant donné les limites d'application du droit de veto des pays de l'AELE dans le processus décisionnel de l'EEE, de nombreux observateurs ont souligné le caractère déséquilibré du traité, voire même la satellisation programmée des pays de l'AELE. Ce déséquilibre institutionnel en faveur de la CE représente une des principales raisons qui a incité la Suède et l'Autriche à poser une demande d'adhésion.⁵

Afin d'adapter le droit suisse à l'acquis communautaire contenu dans le traité sur l'EEE, le département de justice et police a élaboré **un programme intitulé Eurolex, destiné à évaluer les effets du droit de l'EEE sur le droit fédéral**. Ceux-ci seront présentés dans le message relatif au traité de l'EEE que le Conseil fédéral adressera aux Chambres. D'autre part, un groupe de travail parlementaire, présidé par le conseiller aux Etats U. Zimmerli (udc, BE) a été mis sur pied au printemps afin de clarifier les modalités de l'adaptation du droit suisse; le groupe de travail a déposé son rapport au mois de juin.

Selon la procédure de ratification prévue, la Cour européenne de justice, puis le parlement européen devront, dans un premier temps, donner leur avis sur le traité; il sera ensuite signé par le Conseil fédéral et devra être ratifié par les Chambres fédérales et le peuple. Pour l'ensemble des lois entrant en vigueur dès le 1er janvier 1993, deux à trois sessions spéciales des Chambres sont prévues et le peuple votera normalement à la fin de l'année 1992.⁶

A la surprise générale, la **Cour de justice européenne**, consultée par la Commission européenne, a déclaré les dispositions juridictionnelles du **traité de l'EEE** incompatibles avec le **Traité de Rome**, texte fondateur de la Communauté. Dans leur "avis", les magistrats européens s'en sont pris en particulier à la Cour de justice de l'EEE dans laquelle doivent siéger cinq juges de la Cour de justice européenne et trois magistrats des pays de l'AELE. Selon le traité de l'EEE, la Cour de justice européenne serait subordonnée à la Cour de l'EEE, alors que le Traité de Rome établit clairement que seule la Cour de justice européenne est habilitée à interpréter le droit communautaire. A la déception des négociateurs des pays de l'AELE, certaines dispositions juridictionnelles du traité de l'EEE devront donc être renégociées. Pour les représentants suisses, la Cour de justice de l'EEE représentait un des principaux aspects positifs du volet institutionnel, dans la mesure où il permettait la présence de juges non-membres de la CE.⁷

Relations avec des organisations internationales

1992 aura été l'année de l'Europe pour la Suisse. Durant douze mois, la question de l'adhésion à l'EEE ou à la CE a monopolisé l'attention de la classe politique et des médias. Après la signature du traité EEE puis le dépôt d'une demande de candidature pour adhérer à la CE, la campagne référendaire qui s'est étalée sur plusieurs mois a soulevé les passions; le taux de participation, proche des 80%, en témoigne.

Suite à l'avis de la Cour de Justice de la CE (CJCE) du mois de décembre 1991 au sujet du traité EEE, qui concluait à l'incompatibilité de la création d'une Cour de justice de l'EEE avec le texte du traité de Rome, les délégations des pays de l'AELE et de la CE ont dû renégocier certaines dispositions du volet juridictionnel. Les enjeux principaux de cette révision résidaient dans la préservation maximale de l'homogénéité du droit de l'EEE - l'uniformité de son interprétation et de son application - et dans le règlement des différends. Ayant rapidement admis qu'il n'était plus envisageable d'établir une juridiction commune chargée d'interpréter les dispositions du traité, les négociateurs de l'AELE, tout particulièrement suisses, ont surtout insisté sur l'instauration d'un mécanisme d'arbitrage paritaire permettant de relativiser la «soumission aux juges étrangers» de la CJCE.

Après deux mois d'âpres négociations, la CE et les pays de l'AELE ont finalement abouti à une **solution de compromis** sous la forme d'un mécanisme juridictionnel complexe en **remplacement de la Cour de l'EEE**. Il a ainsi été prévu que les tribunaux nationaux de l'AELE interpréteraient eux-mêmes le droit de l'EEE, mais conformément à la jurisprudence de la CJCE établie jusqu'à la date de la signature de l'accord; cependant, ils n'ont pas l'obligation formelle de suivre la jurisprudence ultérieure. En cas de différend relatif à l'application du droit de l'EEE dans les pays de l'AELE (application des tribunaux nationaux sans l'aide de la CJCE ou dans le cas où ceux-ci ne suivraient pas la nouvelle jurisprudence de la CJCE), la recherche d'un règlement entre la CE et les pays de l'AELE devrait se faire au sein du Comité mixte de l'EEE, chargé de la mise en œuvre du traité. Si les partenaires n'arrivaient pas à se mettre d'accord au sein du Comité - qui devra se tenir au courant de l'évolution de la jurisprudence de la CJCE -, deux solutions seraient envisageables. Premièrement, ils pourraient demander d'un commun accord à la CJCE de se prononcer sur l'interprétation correcte; deuxièmement, la CJCE n'est pas sollicitée et, dans cette hypothèse, les pays de l'AELE auraient la possibilité d'adopter des clauses de sauvegarde tandis que la CE serait autorisée à prendre des mesures de rééquilibrage (adoptées en réponse à une mesure de sauvegarde des pays de l'AELE) ou des mesures de suspension à l'égard de tous les pays de l'AELE pour la partie concernée du traité.

Un différend au sujet des clauses de sauvegarde ou des mesures de rééquilibrage, notamment leur proportionnalité, sera soumis à un tribunal d'arbitrage ad hoc, composé de façon paritaire et dont la décision sera contraignante. En revanche, les mesures de suspension ne pourront pas être soumises au mécanisme d'arbitrage. En cas de différends concernant le développement futur du droit de l'EEE, le règlement aura lieu à un niveau strictement politique, au sein du Comité mixte de l'EEE: si un pays de l'AELE s'opposait à la reprise d'une règle communautaire, la CE serait en mesure de suspendre l'application de la partie concernée du traité.

D'autre part, une Cour de justice de l'AELE a été instituée; elle aura notamment pour tâche de régler les conflits internes à l'AELE et d'accorder aux entreprises de l'AELE, en matière de concurrence, des garanties juridictionnelles semblables à celles qui existent

dans la CE. Cependant, seuls les différends concernant des affaires réalisées pour 33% au moins sur le territoire des pays de l'AELE et dépourvus d'effets sur la CE seront soumis à la Cour de l'AELE. Pour le reste, les entreprises des pays de l'AELE devront s'adresser à la CJCE.⁸

RELATIONS INTERNATIONALES

DATE: 20.02.1992
ANDRÉ MACH

Quelques jours après la conclusion de ce compromis, la Commission européenne, suite à une résolution du Parlement européen qui avait exprimé certaines critiques à l'égard du traité, a encore une fois demandé à la CJCE de se prononcer sur la conformité des nouveaux articles de l'accord EEE avec le traité de Rome. Au début du mois d'avril, à la satisfaction du Conseil fédéral et des négociateurs suisses qui avaient déjà laissé entendre leur appréciation positive du traité révisé, les magistrats de la CJCE ont rendu un verdict favorable sur la conformité de ces deux textes. Elle a cependant émis quelques réserves, notamment en soulignant que le Comité mixte ne pouvait en rien contredire la jurisprudence communautaire. Même si dans l'ensemble, l'aboutissement de la révision du traité EEE a plutôt été bien accueillie par les partis politiques et les divers acteurs socio-économiques, une majorité des commentaires a souligné que la renégociation des dispositions juridiques avait accentué le déséquilibre du volet institutionnel en faveur de la CE. Certains, le PS notamment, ont déclaré que la nouvelle version de l'accord n'avait fait que renforcer son caractère transitoire. Pour leur part, le PRD et le PDC se sont montrés satisfaits de la conclusion du traité, alors que l'UDC a annoncé qu'elle s'y opposerait très vraisemblablement. A la mi-avril, les négociateurs en chef des délégations de la CE et des pays de l'AELE paraphaient le **traité EEE**; deux semaines plus tard, les gouvernements des 19 pays européens **le signaient**.⁹

1) FF, 1992, p. 1039 ss.; JdG, 23.2.91.

2) FF, 1992, p. 1039 ss.; Presse du 24.1., 20.2., 2.3., 23.3., 12.4., 26.4., 11.5., 14.5., 25.5., 20.6., 10.9., 25.9. et 22.-25.10.91.

3) FF, 1992, p. 1040 ss.; Presse du 23.10.91; L'Hebdo, 24.10.91.

4) Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, Documentation EEE, Berne Septembre 1991; FF, 1992, p. 1040 ss.; Presse du 23.10.91.

5) Presse du 23.10. et 13.12.91; NZZ, 26.10. et 24.12.91.

6) NZZ, 25.3. et 17.4.91; presse du 30.10.91.

7) Presse du 18.11., 27.11. et 16.12.91.

8) Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, Documentation EEE, Berne, Juillet 1992.; CH-EURO Intégration, no 1, 1992 (publication du Bureau de l'intégration).; FF, IV, 1992, p.462ss.; Presse des 14.1., 22.1., 28.1., 4.2., 13.2., 14.2. et 15.2.92.

9) Presse des 20.2., 26.3. (critiques du parlement européen), 13.4., 14.4., 15.4. (publication de l'avis de la CJCE et paraphe du traité), 2.5. et 4.5.92 (signature du traité).