

**Message
relatif à l'approbation de l'accord sur l'Espace économique
européen**

du 18 mai 1992

✈ Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message, en vous proposant de l'adopter, l'arrêté fédéral sur l'Espace économique européen.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

18 mai 1992

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Felber

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

35328

La Suisse est aujourd'hui déjà tenue de transformer les droits de douane à caractère fiscal en taxation intérieure en vertu des art. 2-4 de l'accord de libre-échange (RS 0.632.401). L'Accord EEE prévoit en principe une interdiction des droits de douane à caractère fiscal, mais en exclut les produits pour lesquels la Suisse applique encore des droits de douane à caractère fiscal (art. 10 AEEE en relation avec le protocole 5). La Suisse a déclaré unilatéralement que tous les efforts seront entrepris pour procéder à la transformation des droits de douane ayant un caractère fiscal en une taxation intérieure avant la fin 1996 (Déclaration du gouvernement de la Suisse sur les droits de douane à caractère fiscal).

Tout comme dans le projet de nouveau régime financier rejeté par le peuple et les cantons, le projet du 18.12.1991 concernant le remplacement du régime financier (FF 1992 I 781-820) prévoit de transformer les droits de douane à caractère fiscal en impôts de consommation spéciaux (projet d'art. 41^{ter} 1^{er} al., let. b et 4^e al. Cst). Il est justifié, d'entreprendre cette adaptation constitutionnelle en liaison avec le nouveau régime financier.

5.8 Mise en oeuvre de l'Accord EEE sur le plan fédéral

5.81 Nécessité d'une procédure législative spécifique

La transposition de l'acquis communautaire en droit fédéral dans un très court délai représente une tâche législative d'une ampleur tout-à-fait inhabituelle pour l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et l'administration. La difficulté est encore accrue par le fait que, dans le cadre de nos institutions fédéraliste et de démocratie directe, le processus législatif est plus complexe et donc plus lent que celui que l'on trouve dans la plupart des pays de la CE ou de l'AELE.

Une analyse de droit comparé révèle d'ailleurs que les règles constitutionnelles en vigueur dans ces pays permettent souvent d'opérer un certain nombre de délégations législatives en faveur de l'exécutif. C'est de cette manière que l'Espagne et le Portugal ont pu transposer l'acquis dans un temps relativement court lors de leur adhésion à la CE en 1986. Même en dehors de cette situation particulière que représente, pour un pays, la reprise de tout

l'acquis communautaire, le recours à la délégation législative au gouvernement pour transposer le droit communautaire en droit interne est relativement fréquent dans les Etats membres de la CE. C'est notamment le cas en Allemagne, en Italie, au Royaume-Uni et au Danemark.

Dans les pays de l'AELE, il n'est généralement pas prévu d'octroyer de nouvelles délégations de compétences à l'exécutif pour réaliser l'adaptation du droit interne à l'Accord EEE. Cela tient notamment au fait que, d'une part, comme dans les pays nordiques (notamment la Suède, la Norvège ou l'Islande), les exécutifs bénéficient souvent déjà de vastes compétences réglementaires leur permettant de mettre en oeuvre l'acquis communautaire et, d'autre part, que la plupart de nos partenaires au sein de l'AELE ont déjà entrepris depuis plusieurs années la transposition autonome du droit communautaire en droit interne. Ainsi, par exemple, la Suède a déjà transposé la majeure partie de l'acquis.

A ces égards, la situation de la Suisse est donc relativement spécifique et l'adaptation du droit fédéral à l'Accord EEE représente incontestablement un défi législatif. Pour le relever, un effort exceptionnel doit être réalisé. Mais celui-ci serait vain si l'on devait suivre strictement notre procédure législative habituelle. C'est pourquoi, le Conseil fédéral a déterminé les principes devant guider la démarche législative requise pour nous conformer aux obligations internationales qui résulteront de l'approbation de l'Accord EEE.

5.82 Principes fondamentaux devant guider le choix de la procédure législative pour introduire le droit de l'EEE en droit fédéral

Lors des travaux préparatoires, le Conseil fédéral a retenu les principes suivants pour procéder à l'adaptation du droit fédéral à l'Accord EEE :

1. Nos obligations internationales doivent être respectées.

La Suisse a la réputation de respecter fidèlement ses obligations internationales. Cette bonne image de notre pays ne saurait être ternie inconsidérément. C'est pourquoi, la procédure législative choisie doit permettre d'adapter le droit fédéral dans les délais fixés.

2. L'adaptation du droit fédéral à l'Accord EEE ne doit pas conduire à une quelconque modification durable ou importante du partages des compétences entre les différents organes de la Confédération.

C'est pourquoi, l'arrêté fédéral d'approbation de l'Accord EEE prévoit (ch. II; art. 20 DT) que seules les modifications législatives du droit fédéral qui doivent absolument être réalisées lors de l'entrée en vigueur du traité pourront être soustraites au référendum facultatif par décision de l'Assemblée fédérale (cf. ch. 5.4.1). Pour toutes les adaptations requises ultérieurement, c'est donc la procédure législative ordinaire qui sera mise en oeuvre. De cette manière, les compétences du peuple et le principe démocratique seront respectés dans toute la mesure du possible.

3. La procédure adoptée doit être simple et transparente.

Au nom de ces impératifs, il convient notamment de renoncer à une adaptation du droit fédéral à l'Accord EEE par le biais de la procédure d'urgence prévue à l'article 89bis de la Constitution fédérale. Les arrêtés fédéraux de portée générale adoptés selon cette procédure étant de durée limitée, ils ne permettent pas de réaliser de manière simple les adaptations durables qu'exigent le traité. De plus, la délégation de compétences prévue dans l'arrêté fédéral d'approbation de l'Accord EEE au profit du parlement respecte l'impératif de transparence en indiquant clairement aux citoyens selon quelle procédure l'adaptation du droit fédéral aura lieu si le peuple et les cantons approuvent cet arrêté. Cette exigence de clarté ne serait notamment pas respectée dans le même mesure si l'arrêté fédéral d'approbation prévoyait une disposition différente du projet d'article 20 des dispositions transitoires selon lequel le souverain approuverait par avance toutes les modifications législatives découlant de l'accord EEE que le parlement adopterait pour la date d'entrée en vigueur du traité.

4. La cohérence de l'ordre juridique et la sécurité du droit doivent être garanties.

En vertu de ces principes, il apparaît indispensable, non seulement de transposer le droit EEE qui n'est pas directement applicable dans notre droit interne, mais aussi de faire disparaître les éventuelles contradictions et

incohérences du droit fédéral avec le droit EEE directement applicable. Il ne s'agit en cela nullement de faire du perfectionnisme juridique que les contraintes de temps interdisent de toute manière, mais simplement de garantir que les principes de cohérence et de sécurité du droit qui fondent notre ordre juridique ne soient pas mis en péril au détriment des justiciables. Or, il est évident que ces principes seraient contredits si, à l'entrée en vigueur de l'accord EEE, des dispositions de l'acquis directement applicables devaient co-exister avec des normes incompatibles du droit interne pour le motif que le droit suisse n'aurait pas été adapté à temps à l'accord.

5.83 Description de la procédure législative proposée

La procédure législative proposée est conforme aux principes fondamentaux rappelés ci-dessus. Le Conseil fédéral l'a définie après avoir entendu les propositions du Groupe de travail parlementaire EEE.

Selon cette procédure, il appartient au parlement de procéder à toutes les adaptations requises du droit fédéral de niveau législatif. Les projets d'actes à modifier ou à adopter seront soumis au parlement, accompagnés de messages complémentaires, dans le cadre des "paquets législatifs" (cf. ch. 7.1.4). Ces paquets pourraient être examinés par les Chambres lors d'une session extraordinaire prévue en août-septembre 1992. En raison de la brièveté des délais, le Conseil fédéral proposera, conformément à l'article 11 alinéa 2 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), que la discussion sur ces projets ait lieu dans les deux chambres lors de cette même session.

La procédure législative retenue par le Conseil fédéral tient compte des différents impératifs décrits au chiffre 5.82. Elle permet de concilier des exigences relativement contradictoires et nous donne la possibilité d'adapter notre législation dans les mêmes délais que nos partenaires de l'AELE. Elle permet aussi de faire bénéficier, dès l'entrée en vigueur de l'Accord EEE, nos citoyens et nos entreprises d'un large accès au grand marché européen. Dans les circonstances exceptionnelles que représentent la ratification de l'accord EEE, seule cette procédure législative, fondée sur l'absence de référendum facultatif pour les adaptations législatives devant entrer en vigueur en même temps que l'accord, paraît raisonnable et appropriée.

D'un point de vue formel, en vertu de l'article 7 alinéa 1 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), les actes modifiant les textes législatifs fédéraux ou introduisant de nouveaux textes auront la forme d'arrêtés fédéraux de portée générale.

Conformément à l'article 102 chiffres 5 et 8 de la Constitution, le Conseil fédéral procèdera aux adaptations requises par l'Accord EEE au niveau des ordonnances fédérales.

5.9 Mise en oeuvre de l'Accord EEE sur le plan cantonal

5.91 Formes de la collaboration entre la Confédération et les cantons dans la perspective de l'EEE

Les questions d'intégration européenne ont été régulièrement discutées avec les cantons dans le cadre du Groupe de contact des cantons depuis fin 1989.

Le Groupe de contact - organe d'information et de concertation entre la Confédération et les cantons pour toutes les questions liées au fédéralisme - existe depuis 1978. Il a été créé à l'initiative du Conseil fédéral pour accompagner les travaux relatifs à la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Le Groupe de contact est présidé par le chef du DFJP. Il est formé de membres des gouvernements cantonaux. Chaque canton y délègue un, voire deux conseillers d'Etat. A l'échelon cantonal, presque tous les départements y sont représentés.

Au cours des deux dernières années, le Groupe de contact a tenu neuf réunions sur le thème de l'Europe, qui se sont déroulées dans un climat très constructif. Les cantons ont ainsi été régulièrement informés, au niveau politique, de l'évolution des négociations relatives à l'EEE, ainsi que de la stratégie et des mesures législatives envisagées sur le plan fédéral en vue de la mise en oeuvre de l'accord. C'est également à l'initiative du Groupe de contact, et dans le but de renforcer les canaux d'information existants, qu'a été mis en place, dès 1990, le réseau des délégués cantonaux aux questions européennes. Fin 1990, le Groupe de contact a par ailleurs décidé de créer 12 groupes de travail chargés d'examiner les conséquences, dans les différents domaines du droit cantonal, d'une participation de la Suisse à l'EEE. Un

Message relatif à l'approbation de l'accord sur l'Espace économique européen du 18 mai 1992

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	33
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.052
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.08.1992
Date	
Data	
Seite	1-653
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 066

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.