

Message relatif à l'initiative populaire «Oui à l'Europe!»

du 27 janvier 1999

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

Nous avons l'honneur de vous adresser le message relatif à l'initiative populaire «Oui à l'Europe!» et vous proposons de la soumettre au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter.

Le projet d'arrêté fédéral y relatif se trouve en annexe.

Nous vous soumettons simultanément un projet d'arrêté fédéral simple à titre de contre-projet indirect à cette initiative populaire.

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

1991	P	89.823	Droit de suite des fonctionnaires de la police sur le territoire d'un autre Etat (N 26. 11. 91, Reimann Maximilian)
1993	M	91.3178	Adhésion de la Suisse à l'accord européen sur les pays de premier asile (E 3. 10. 91, Huber, N 7. 6. 93)
1993	P	93.3467	Rapport sur l'avenir de la CE selon un point de vue suisse (N 17. 12. 93, Gross Andreas)
1994	P	93.3547	Collaboration internationale dans la lutte contre la criminalité (E 29. 9. 94, Huber)
1994	IP	94.3144	Réalisation des conditions intérieures et extérieures nécessaires à la politique européenne (E 27. 9. 94, Cottier)
1995	P	95.3203	L'intégration européenne (N 19. 6. 95, Commission de politique extérieure CN 94.440)
1996	P	94.3088	Politique extérieure. Nouvelle orientation (N 20. 3. 96, Groupe de l'Union démocratique du centre)
1996	P	95.3056	Politique d'intégration européenne de la Suisse (N 20. 3. 96, Comby)
1998	P	98.3143	Adhésion à l'EEE ou à l'UE. Rapport comparatif (N 26. 6. 98, Stucky)
1998	P	98.3149	Intégration européenne. Information du Parlement (N 26. 6. 98, Suter)
1998	P	98.3157	Rapport sur l'intégration européenne (N 9. 10. 98, Groupe radical-démocratique)

1998 P 98.3175 Rapport sur l'intégration européenne (S 8. 10. 98, Beerli)
1998 P 98.3216 Autres possibilités d'intégration européenne
(N 9. 10. 98, Commission de politique extérieure CN)

Par ailleurs, nous proposons que l'Affaire du Conseil fédéral ACF 92.053 du 18 mai 1992 (Adhésion de la Suisse à la Communauté européenne. Rapport) soit également classée.

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

27 janvier 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchepin

Condensé

L'initiative populaire exige l'ouverture immédiate de négociations d'adhésion de la Suisse à l'Union européenne. Le Conseil fédéral est d'avis que, sur la base de la répartition des compétences valable selon la constitution fédérale, la décision relative à l'ouverture de telles négociations relève de sa compétence. C'est pourquoi, il propose comme contre-projet à l'initiative populaire un arrêté fédéral précisant que le Conseil fédéral décidera du moment de la réactivation de la demande suisse d'adhésion à la lumière des débats sur le rapport d'intégration, au vu de l'état de la procédure d'approbation des résultats des négociations sectorielles et sur la base de consultations, en particulier des cantons. Le Conseil fédéral propose dès lors au Parlement de recommander au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative populaire «Oui à l'Europe !» et d'accepter son contre-projet.

Message

1 Initiative populaire

11 Libellé

Le 30 juillet 1996, les mouvements «Né le 7 décembre 1992», «Renaissance Suisse Europe», «Jeunesse européenne fédéraliste suisse», «Aktion Europa Dialog» et le «Mouvement européen Suisse» ont déposé l'initiative populaire fédérale intitulée «Oui à l'Europe!». L'initiative a la teneur suivante :

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme suit :

Art. 23 (nouveau)

¹ La Suisse participe au processus d'intégration européenne et vise dans ce but à adhérer à l'Union européenne.

² La Confédération engage sans délai des négociations avec l'Union européenne en vue d'y adhérer.

³ L'adhésion à l'Union européenne sera soumise au vote du peuple et des cantons, conformément à l'article 89, 5^e alinéa.

Art. 24 (nouveau)

Lors des négociations et de l'adaptation du droit suisse au droit de l'Union européenne, toutes les autorités veilleront à ce que, notamment, les valeurs fondamentales de la démocratie et du fédéralisme ainsi que les acquis sociaux et environnementaux soient assurés par des mesures adéquates.

Art. 25 (nouveau)

La Confédération tiendra compte des compétences des cantons et sauvegardera leurs intérêts lors de la mise en œuvre du traité d'adhésion et du développement de l'Union européenne, de même que dans le cadre d'autres questions relatives à l'intégration européenne. Elle informera les cantons à temps et de manière exhaustive, les consultera et les associera à la préparation des décisions.

12 Aboutissement

Par décision du 14 février 1997, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative a recueilli 106 442 signatures valables et qu'elle satisfait ainsi aux conditions légales¹.

13 Délai fixé pour le traitement de l'initiative

Le Conseil fédéral est tenu de présenter aux Chambres un message sur l'initiative populaire jusqu'au 30 janvier 1999². Les Chambres fédérales ont ensuite jusqu'au 30 juillet 2000 pour se prononcer. Ce délai peut être prolongé d'un an si l'un des conseils au moins a pris une décision sur un contre-projet ou sur un acte législatif qui a un rapport étroit avec l'initiative populaire³.

¹ FF 1997 I 1087

² Voir l'ordonnance d'exécution du 26 février 1997 (RO 1997 760) art. 2, al. 2, et art. 27, al. 1, LREC, en relation avec l'art. 29, al. 2, LREC, (RO 1986 1712)

³ Art. 27, al. 5^{bis}, LREC

14 Validité

141 Unité de la forme

La présente initiative revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est assurée.

142 Unité de la matière

L'art. 121, al. 3, de la constitution dispose qu'une initiative ne peut porter que sur un seul objet. La présente initiative ne demande à la Suisse que de participer au processus d'intégration européenne et, à cette fin, d'engager sans délai des négociations d'adhésion à l'Union européenne (ci-après UE). Le texte de l'initiative répond donc à l'exigence de l'unité de la matière.

15 Intentions des auteurs de l'initiative

Les auteurs de l'initiative proposent que la Suisse participe au processus d'intégration européenne et que la Confédération engage sans délai des négociations avec l'UE en vue d'y adhérer. En cela, l'initiative a pour objectif de concrétiser le calendrier de l'adhésion à l'UE, but stratégique du Conseil fédéral depuis des années. En cas d'acceptation de l'initiative, le Conseil fédéral réactiverait sans délai la demande d'adhésion suisse, qui a été gelée à la suite du rejet de l'EEE. Les autres dispositions proposées par l'initiative touchent l'organisation de négociations d'adhésion et sont déjà appliquées aujourd'hui, comme nous l'expliquons ci-dessous.

2 Conséquences de l'initiative

21 Généralités

L'ouverture de négociations d'adhésion avec l'UE ne dépend pas uniquement de la volonté de la Suisse. En acceptant l'initiative, le Conseil fédéral serait tenu de réactiver «sans délai» sa demande d'adhésion déposée en mai 1992. Cependant, la question de savoir si les négociations d'adhésion proprement dites pourraient commencer dépendra aussi de la volonté de l'UE. Cette dernière a décidé en mars 1998 avec quels candidats à l'adhésion des négociations seront ouvertes dans un premier temps⁴. Après la réactivation de la demande d'adhésion suisse, le Conseil des ministres, compétent en la matière, devrait décider sur proposition de la Commission des CE si des négociations en vue d'une adhésion de la Suisse à l'UE devraient être préparées.

Soit le Conseil des ministres ajournerait la demande suisse, par exemple jusqu'à ce que l'élargissement de l'UE en cours ait davantage progressé, soit il répondrait positivement à la demande de négociation et la traiterait en même temps que l'élargissement au Sud et à l'Est.

⁴ Chypre, République tchèque, Pologne, Hongrie, Slovaquie et Estonie

L'ouverture de négociations d'adhésion avec l'UE n'aurait vraisemblablement aucune répercussion sur le personnel de l'administration fédérale. Quant aux effets d'une adhésion à l'UE sur le personnel de la Confédération, ils seront traités de manière approfondie dans le message sur l'adhésion à l'UE.

L'ouverture de négociations d'adhésion de la Suisse à l'UE aurait des effets peu importants sur les finances fédérales. Il s'agirait de décider dans le cadre habituel des crédits de négociations (pour voyages, expertises externes, information).

3 Traitement de l'initiative**31 Procédure****311 Répartition des compétences dans la constitution fédérale**

Selon l'art. 102, ch. 8, de la constitution, le Conseil fédéral «veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et il est, en général, chargé des relations extérieures». Sur la base de cette disposition, le Conseil fédéral peut décider de l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un traité international et signer celui-ci. L'accord est ensuite soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale (art. 85, ch. 5, cst.), à certaines conditions à celle du peuple, voire à celle du peuple et des cantons (art. 89, al. 3, 4 et 5, cst.). L'art. 89, al. 5, de la constitution fédérale prévoit à cet égard que «l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales est soumise au vote du peuple et des cantons». L'Union européenne ayant un caractère supranational, un accord portant sur l'adhésion à celle-ci serait soumis au référendum obligatoire du peuple et des cantons.

L'ouverture sans délai de négociations d'adhésion exigée par les auteurs de l'initiative modifie la répartition des compétences précitée dans la mesure où le Conseil fédéral ne serait plus libre de décider du moment de la réactivation de la demande d'adhésion. Par ailleurs, le Conseil fédéral a indiqué dans son rapport du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90⁵ qu'il déciderait du moment d'engager l'intégration multilatérale de la Suisse, et en particulier les négociations y relatives avec l'UE, lorsque les conditions de politique intérieure et extérieure s'y prêteraient. En cas d'acceptation de l'initiative populaire, le Conseil fédéral serait tenu de réactiver la demande suisse d'adhésion à l'UE gelée à la suite du rejet de l'EEE.

Les développements de ces dernières années, tant en Suisse qu'à l'étranger ont confirmé et renforcé le Conseil fédéral dans l'opinion selon laquelle une pleine participation à l'Union européenne est dans l'intérêt prioritaire de la Suisse. L'ouverture de négociations d'adhésion ne devrait toutefois pas s'effectuer sous la contrainte du temps. Elle devrait être le résultat d'un processus de réflexion s'appuyant sur une présentation complète des faits objectifs. Les résultats obtenus dans l'intervalle dans les négociations bilatérales sectorielles de la Suisse avec l'UE, de même qu'une analyse des conséquences d'une adhésion présentée par le Conseil fédéral dans le rapport d'intégration 1999 sont des éléments qui permettront de procéder à une appréciation politique approfondie de la situation.

Même si, de son côté, le Conseil fédéral propose de réactiver la demande d'adhésion, reste à connaître la position de l'Union européenne. Des estimations sûres sur la manière dont cette dernière réagirait à cette demande ne sont aujourd'hui pas possibles (voir ch. 21). Les chances d'une ouverture rapide des négociations sont néanmoins intactes. Le Conseil fédéral serait alors dans une position de négociation forte et démocratiquement légitimée, si la marche à suivre qu'il propose dans ce message était soutenue par une forte majorité du Parlement.

Depuis six ans, un dialogue démocratique permanent est pratiqué en matière de politique suisse d'intégration, avant tout dans le cadre des négociations bilatérales sectorielles entre la Suisse et l'UE. Selon l'art. 47^{bis}a LREC, le Parlement serait aussi régulièrement consulté dans le cadre du processus d'adhésion. Cela vaut également pour les cantons. Enfin, le Parlement serait invité à approuver l'accord d'adhésion résultant des négociations. Le peuple et les cantons auraient le dernier mot. Cette procédure correspond à la tradition de nos institutions démocratiques et est ancrée dans notre constitution sur la base de la longue expérience internationale de la Suisse. Elle est nécessaire afin de laisser au Conseil fédéral toute la liberté d'action que requiert la conduite des relations extérieures de la Confédération.

L'argumentation du Conseil fédéral dans le message sur l'initiative populaire «Négociations d'adhésion à l'UE: que le peuple décide!»⁶ montre déjà que la modification de la répartition des compétences prévue par la constitution fédérale, ainsi que demandée par l'initiative, ne résiste pas à un examen approfondi. L'initiative modifie en effet la répartition des compétences entre l'exécutif, le législatif et le souverain d'une manière telle que la capacité de la Suisse d'agir au bon moment et au bon niveau à l'échelle internationale en serait restreinte. La répartition actuelle des compétences a fait ses preuves, et il n'existe pas de raison de la modifier. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé d'opposer un contre-projet indirect à l'initiative.

⁶ FF 1995 IV 826

Le Conseil fédéral est d'avis que les buts de politique d'intégration que vise l'initiative populaire «Oui à l'Europe!» méritent d'être soutenus, car ils correspondent pour l'essentiel à la politique qu'il a suivie depuis 1991. Toutefois, il considère qu'une marge de manoeuvre aussi grande que possible quant au choix du moment de l'ouverture de négociations d'adhésion est indispensable.

S'inspirant du texte de l'initiative populaire, le Conseil fédéral propose un arrêté fédéral simple en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire «Oui à l'Europe!» (voir texte en annexe).

L'art. 1 de l'arrêté fédéral simple proposé reprend la demande principale de l'initiative. Il correspond à l'art. 23, al. 1, des dispositions transitoires demandé par l'initiative populaire «Oui à l'Europe!».

L'art. 2 du projet fixe que le Conseil fédéral prépare les négociations d'adhésion. Le rapport d'intégration annoncé fait partie de cette préparation. Le rapport d'intégration informe sur les effets de l'adhésion sur la Suisse et comprend un aperçu des mesures de politique intérieure et de politique économique qui entreraient en ligne de compte en cas d'adhésion à l'UE.

L'art. 3 du projet prévoit que le Conseil fédéral décidera du moment de la réactivation de la demande suisse d'adhésion à la lumière des débats sur le rapport d'intégration, au vu de l'état de la procédure d'approbation des résultats des négociations sectorielles et sur la base de consultations, en particulier des cantons.

L'art. 4 souligne qu'en raison de la forme d'un arrêté fédéral simple, il incombe au Conseil fédéral, en étroite collaboration avec le Parlement, d'assumer la responsabilité de l'ouverture des négociations. Cette position est identique à celle que le Conseil fédéral a défendue avec succès alors qu'il s'opposait à l'initiative populaire «Négociations d'adhésion à la CE: que le peuple décide!».

Le Conseil fédéral tient à signaler que le résultat de la délibération parlementaire sur l'arrêté fédéral simple constituera un élément d'appréciation central quant à la question de savoir si les conditions de politique intérieure pour l'ouverture de négociations d'adhésion sont réunies. Il est convaincu qu'il pourra décider de la réactivation de la demande suisse d'adhésion et par la suite négocier avec l'UE avec succès lorsqu'une majorité des membres des Chambres fédérales exprimera son soutien à la politique d'intégration du Conseil fédéral.

Le Parlement dispose du rapport d'intégration 1999 pour la discussion du contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative populaire. Ce rapport d'intégration pourrait donc permettre au Parlement de discuter et décider du contre-projet à l'initiative en connaissance des conséquences politiques, économiques et financières d'une adhésion de la Suisse à l'UE. Il comprend un aperçu des mesures politiques et économiques à envisager en cas d'adhésion à l'UE. En outre, dans ce rapport, les autres instruments destinés à l'entretien des relations entre la Suisse et l'UE (adhésion à l'EEE et différentes formes de voie solitaire) sont également présentés.

Le Conseil fédéral se réserve toutefois le droit, conformément à la responsabilité gouvernementale qui lui incombe en vertu de la constitution, de décider, en étroite coopération avec le Parlement et avec d'autres intéressés, avant tout les cantons, de la réactivation de la demande suisse de négociations d'adhésion à l'Union européenne, au moment où il jugera que les intérêts de la Suisse l'exigent.

Afin d'éviter tout malentendu ou toute coïncidence, le Conseil fédéral n'a pas l'intention de décider de l'ouverture de négociations d'adhésion avant que la procédure d'approbation des accords sectoriels ne soit achevée. A cet égard, le Conseil fédéral part de l'hypothèse que la procédure d'approbation des accords sectoriels pourra être menée à terme sans retards.

Le contre-projet du Conseil fédéral a été présenté au public le 27 mai 1998 et a rencontré un écho positif. L'assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux a pris connaissance du contre-projet indirect lors de sa séance du 19 juin 1998 et soutient l'approche du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral est d'avis que son contre-projet indirect à l'initiative populaire «Oui à l'Europe!» représente un compromis judicieux entre les objectifs de politique d'intégration de l'initiative qu'il partage et la modification de la répartition des compétences de la constitution fédérale également proposée par l'initiative populaire, modification que le Conseil fédéral rejette conformément aux idées qu'il défend depuis longtemps.

**Arrêté fédéral
relatif à des négociations en vue de l'adhésion
de la Suisse à l'Union européenne**

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les art. 8 et 85, ch. 5 et 6, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 27 janvier 1999¹,
arrête:*

Art. 1

La Suisse participe au processus d'intégration européenne et vise dans ce but à adhérer à l'Union européenne.

Art. 2

Le Conseil fédéral prépare les négociations d'adhésion. Le rapport d'intégration du Conseil fédéral, qui informe sur les conséquences politiques, économiques et financières de l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, fait partie intégrante des travaux préparatoires. Le rapport comprend en outre un aperçu des mesures politiques et économiques à envisager en cas d'adhésion à l'Union européenne.

Art. 3

Le Conseil fédéral décide du moment de la réactivation de la demande suisse d'adhésion à la lumière des débats sur le rapport d'intégration, au vu de l'état de la procédure d'approbation des résultats des négociations sectorielles et sur la base de consultations, en particulier des cantons.

Art. 4

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum.

¹ FF 1999 3494

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «Oui à l'Europe!»

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'initiative populaire «Oui à l'Europe» déposée le 30 juillet 1996;
vu le message du Conseil fédéral du 27 janvier 1999¹,

arrête:

Art. 1

¹ L'initiative populaire «Oui à l'Europe» du 30 juillet 1996 est valable et est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme suit:

Art. 23 (nouveau)

¹ La Suisse participe au processus d'intégration européenne et vise dans ce but à adhérer à l'Union européenne.

² La Confédération engage sans délai des négociations avec l'Union européenne en vue d'y adhérer.

³ L'adhésion à l'Union européenne sera soumise au vote du peuple et des cantons, conformément à l'article 89, 5^e alinéa.

Art. 24 (nouveau)

Lors des négociations et de l'adaptation du droit suisse au droit de l'Union européenne, toutes les autorités veilleront à ce que, notamment, les valeurs fondamentales de la démocratie et du fédéralisme ainsi que les acquis sociaux et environnementaux soient assurés par des mesures adéquates.

Art. 25 (nouveau)

La Confédération tiendra compte des compétences des cantons et sauvegardera leurs intérêts lors de la mise en oeuvre du traité d'adhésion et du développement de l'Union européenne, de même que dans le cadre d'autres questions relatives à l'intégration européenne. Elle informera les cantons à temps et de manière exhaustive, les consultera et les associera à la préparation des décisions.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire.

¹ FF 1999 3494

Message relatif à l'initiative populaire «Oui à l'Europe!» du 27 janvier 1999

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	99.011
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.06.1999
Date	
Data	
Seite	3494-3504
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 855

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.