

## Accord avec l'UE sur le marché intérieur – Sortir de l'impasse

On discute d'un accord institutionnel entre la Suisse et l'UE depuis plus d'une décennie. Pourtant, en Suisse, il n'y a pas d'unité de vue à ce propos. Les uns y voient une perte de souveraineté, les autres ne considèrent pas un tel accord comme urgent. Pourtant, une chose est certaine : sans cet accord sur l'accès au marché intérieur de l'UE, les relations bilatérales aboutiront à une impasse.

Officiellement, les positions de l'UE et de la Suisse au sujet d'un accord institutionnel semblent concorder. Dans ses conclusions sur les relations avec la Confédération helvétique du 28 février 2017, le Conseil de l'UE constate que «l'UE et la Suisse partagent le point de vue selon lequel il faut mener à bien le plus rapidement possible les négociations relatives à l'accord sur le cadre institutionnel».

En Suisse, ce sujet est très controversé. L'UDC est dans le refus. Le PLR et le PDC ne voient aucune urgence d'agir. On hésite entre «une interruption momentanée et l'arrêt total des négociations»<sup>1</sup> ou on

est d'avis que la Suisse «n'attend rien de l'UE pour l'instant».<sup>2</sup>

### Que faudrait-il améliorer ?

La Suisse et l'UE ont, au cours des années, conclu plus de 130 accords. 20 d'entre eux sont considérés comme particulièrement importants. ► Voir le graphique sur les accords bilatéraux UE – Suisse

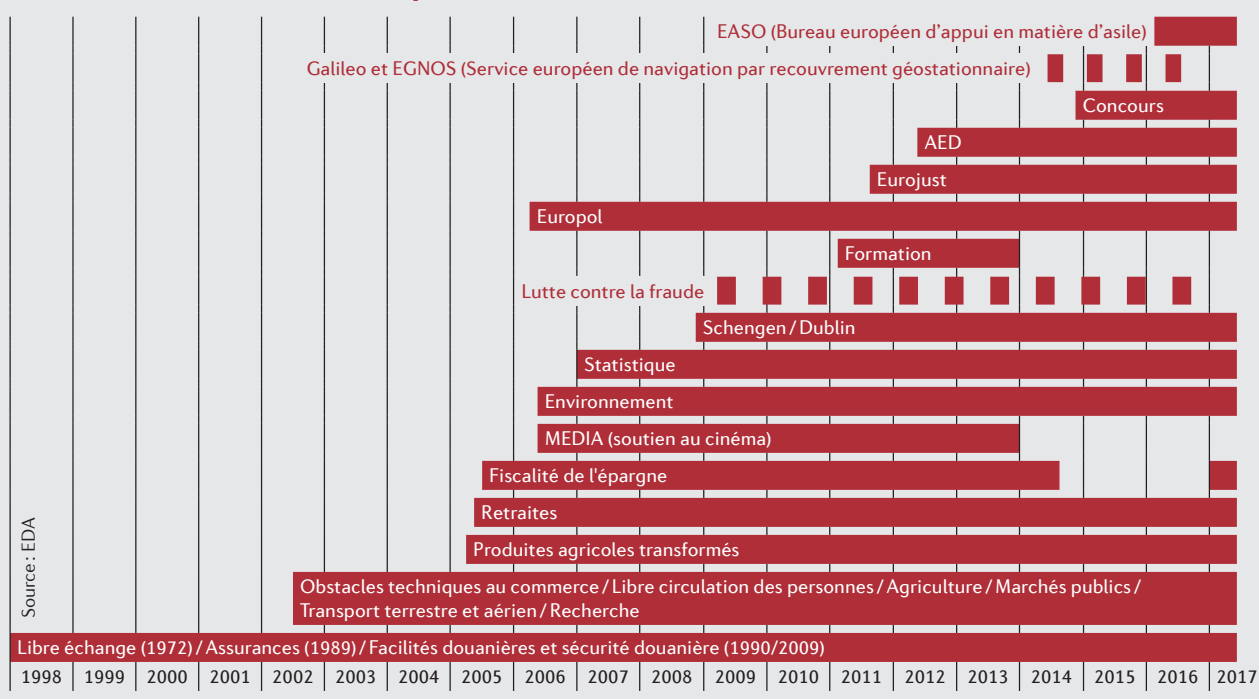
La Suisse est intégrée à l'Union européenne par ces différents accords, à des degrés divers. La plupart n'ont un caractère bilatéral qu'au sens du droit international. En fait, par le biais de plusieurs accords, la Suisse fait partie intégrante du marché intérieur. Par l'accord sur le transport aérien, elle s'est soumise en partie au droit européen. Les accords de Schengen sont appliqués de manière dynamique. Ils prévoient la reprise des nouvelles dispositions juridiques : dans le cas contraire, ils seraient considérés comme abrogés.

Il faut assurer le suivi et l'application des différents accords. Le cas échéant, il faut les réviser ou les

<sup>1</sup> NZZ am Sonntag, 2 avril 2017.

<sup>2</sup> Ruedi Noser, Schulmeisterei der UE, in NZZ, 21 mars 2017.

### Accords bilatéraux Union européenne – Suisse



### Principaux volets de l'accord institutionnel

- *Adaptation du droit : quelle procédure définir pour adapter des accords bilatéraux à l'évolution de l'acquis communautaire ?*
- *Interprétation : comment une interprétation uniforme des accords bilatéraux peut-elle être garantie ?*
- *Surveillance : comment peut-on assurer une application correcte des accords bilatéraux ?*
- *Règlement des différends : quelle procédure devrait s'appliquer pour résoudre les différends entre l'Union européenne et la Suisse ?*

renouveler. Cela peut se faire de différentes manières. Il existe, pour de nombreux accords, des comités mixtes. Ils se heurtent néanmoins à leurs propres limites lorsqu'ils ne parviennent pas à s'entendre sur l'application des accords. Une certaine insécurité du droit découle de telles situations. A cela s'ajoute le problème des accords statiques : ils vieillissent et perdent de leur pertinence.

Un accord doit résoudre les principales incertitudes institutionnelles qui caractérisent l'option bilatérale actuelle : il s'agit de la constante adaptation et du développement des accords par la reprise du droit européen, dans le but d'assurer d'abord une interprétation uniforme de ces accords, ensuite la surveillance de l'application de ces accords et, finalement, une procédure pour aplanir les éventuels différends. ► Voir l'encadré « Principaux volets de l'accord institutionnel »

### Un nouveau cadre pour peu d'accords

L'accord institutionnel ne concernera que les accords qui ouvrent l'accès au marché intérieur. Des 130 accords existants, seuls quelques-uns seraient donc touchés. Selon le Conseil fédéral, il n'y en aurait que cinq. Lesquels ? Aucune information officielle n'a été donnée à ce propos.<sup>3</sup> Il pourrait s'agir des accords sur la libre circulation des personnes, sur la suppression des obstacles techniques au commerce, sur le transport terrestre comme sur le transport aérien, de même que sur l'échange de produits agricoles. A ceux-là s'ajouteraient les accords à conclure sur l'accès au marché intérieur, comme par exemple sur le marché européen de l'électricité.

### Blocage bilatéral

Après que la Suisse a reculé devant l'objectif de l'adhésion à l'Union européenne, cette dernière a elle aussi opéré un virage. Depuis 2008, elle refuse de conclure tout nouvel accord bilatéral touchant à

<sup>3</sup> Christa Tobler et Jacques Beglinger, Tobler/Beglinger-Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz-UE. 1er août 2017, page 8, [http://www.eur-charts.eu/wp-content/uploads/2017/08/Tobler-Beglinger-Brevier-Institutionelles-Abkommen\\_2017-08.1.pdf](http://www.eur-charts.eu/wp-content/uploads/2017/08/Tobler-Beglinger-Brevier-Institutionelles-Abkommen_2017-08.1.pdf)

### Point litigieux : Obstacles techniques au commerce

De nombreux accords sectoriels sont statiques. Leur développement n'est pas garanti. La Suisse vient de subir une pénible expérience au sujet de l'accord sur la suppression des obstacles techniques au commerce. Le comité mixte *ad hoc* tranche quant à la conformité des juridictions suisse et européenne. Il permet ainsi l'extension de l'accord à de nouveaux groupes de produits. Pourtant, l'UE a bloqué son actualisation depuis 2015 jusqu'à fin juillet 2017. Cette mesure a été adoptée lorsque le Conseil fédéral a envisagé une clause de protection pour la mise en œuvre de l'article constitutionnel sur l'immigration. Elle peut donc être considérée comme une mesure de rétorsion. Pour de nombreuses entreprises suisses, cela signifie que l'égalité de traitement quant à l'accès au marché européen n'est plus garantie. Selon la secrétaire d'État Pascale Baeriswyl, au moins un quart des exportations vers l'Union européenne peuvent être touchés par les difficultés quant à l'accord sur la suppression des obstacles au commerce.<sup>4</sup>

l'accès au marché intérieur européen sans nouvelles règles institutionnelles. Elle n'accepte que ponctuellement l'adaptation d'accords existants. Elle a confirmé cela à plusieurs occasions et a ainsi bloqué la conclusion de nouveaux accords. Après l'approbation par le peuple suisse de l'initiative « contre l'immigration de masse », le 9 février 2014, elle a même suspendu les négociations.

Ce blocage a été levé après la rencontre de la présidente de la Confédération Doris Leuthard et du président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker à Bruxelles, au début avril. Depuis lors, l'accord sur la suppression des obstacles techniques au commerce a été actualisé et l'accord sur les échanges de quotas d'émissions a été finalisé en vue de sa signature.

L'Union européenne continue cependant de lier la conclusion de nouveaux accords sur l'accès au marché intérieur à la signature d'un accord institutionnel. Comme l'a expliqué le président de la Commission européenne, M. Juncker, lors de la conférence de presse tenue avec la présidente de la Confédération, Doris Leuthard, les négociations particulières seront menées parallèlement.<sup>5</sup> ► Voir l'encadré « Point litigieux : Obstacles techniques au commerce ».

<sup>4</sup> Pascale Baeriswyl, secrétaire d'État, conférence à l'occasion de la Journée de l'Europe, le 9 mai 2017.

<sup>5</sup> « Nous allons négocier en parallèle sur l'accord institutionnel et sur les différents problèmes qui n'ont pas encore trouvé une solution. » in : Déclaration du président de la Commission Juncker lors de la conférence de presse tenue en commun avec Doris Leuthard, le 6 avril 2017, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-897\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-897_de.htm).

## Pas d'urgence ?

On dit souvent que l'urgence pour un accord institutionnel n'est pas donnée. Les nombreuses demandes adressées à l'Union européenne démontrent le contraire.<sup>6</sup> L'UE devrait promettre qu'elle ne prendra pas de mesures de rétorsion dans le domaine fiscal, qu'elle offrira l'accès au marché intérieur dans les secteurs de l'électricité et des services financiers, qu'elle exclura de l'obligation de reprise des domaines sensibles de l'acquis communautaire, qu'elle ne traitera jamais la Suisse plus sévèrement que des pays tiers, qu'elle se montrera bien disposée quant à la reconnaissance des équivalences et, finalement, qu'elle abolira la clause guillotine telle que convenue dans les premières bilatérales. La liste des attentes est encore plus longue. La branche cinématographique aimerait recouvrer l'accès au programme Media, les étudiants l'accès au programme d'échanges Erasmus, l'accord sur le transport aérien devrait être élargi, les négociations interminables sur la santé publique, sur la sécurité alimentaire et sur la protection des plantes devraient être conclues. A cela s'ajoutent de nouveaux sujets comme les relations quant au marché intérieur numérique européen. Et plus le blocage durera, plus la liste des souhaits de la Suisse s'allongera.

## Aucun automatisme

L'UDC critique fondamentalement un accord institutionnel puisque, à ses yeux, «la Suisse reprendrait des règles de droit étrangères, accepterait des juges étrangers et confierait le contrôle du pays à une puissance étrangère».<sup>7</sup> Le Conseil fédéral conteste cela en se référant à la «ligne rouge» qu'il ne veut pourtant pas divulguer. Il maintient que «à l'avenir aussi, notre processus décisionnel constitutionnel et les droits populaires s'appliqueront».<sup>8</sup> Il exclut donc strictement la reprise automatique des règles du marché intérieur européen, ceci pour des raisons de respect des fonctionnements de la démocratie suisse.

La Suisse négocie avec l'Union européenne ce que l'on appelle une reprise dynamique du nouveau droit européen concernant les accords sur l'accès au marché intérieur. Les décisions au sujet de l'actualisation des accords devraient être prises dans les comités mixtes. Au cas où leur acceptation nécessiterait un changement constitutionnel ou législatif, celui-ci devrait être adopté selon les procédures ordinaires. L'Union européenne devrait accorder à la Suisse suffisamment de temps pour d'éventuels changements législatifs.

La critique selon laquelle la Suisse n'aurait aucune influence sur le droit européen n'est pas juste.

Naturellement, en tant que non-membre, elle n'a pas de droit de codécision. Par contre, «les États qui participent au marché intérieur ont le droit de participation et peuvent, de cette façon, influencer le nouveau droit européen par leur participation dans les groupes de travail et les comités au cours du processus législatif de l'Union européenne».<sup>9</sup>

## Rôle de la Cour de justice européenne

Les accords par lesquels la Suisse obtient l'accès au marché intérieur européen reposent sur le droit européen. En conséquence, les éléments du droit européen qui concernent le marché intérieur s'appliquent aussi à la Suisse. On comprend donc que l'interprétation de ces règles se rapproche du droit européen.

Des divergences d'opinion peuvent néanmoins surgir, par exemple à propos de la liberté de circulation des personnes. La Suisse exige ainsi, par la règle dite des huit jours, qu'une entreprise ou un individu européen qui souhaite mener des activités économiques temporaires ou occasionnelles en Suisse doit s'annoncer auprès des autorités suisses huit jours à l'avance. La Suisse considère cela comme une mesure d'accompagnement légitime, alors que l'Union européenne pense qu'il s'agit d'une atteinte à l'accord sur la libre circulation des personnes. Le désaccord règne à ce sujet dans le comité mixte et aucune autre procédure pour la résolution des divergences n'a été définie. Voilà une lacune qu'un accord institutionnel devrait combler.

Qui peut formuler la meilleure interprétation ? Cette question entraîne celle du rôle que devrait jouer la Cour de justice européenne<sup>10</sup>.

Quelle que soit la façon dont cette question se résoudra, les juges n'auront pas le dernier mot. La Cour de justice européenne jugera de l'interprétation correcte du droit du marché intérieur européen. Mais c'est le comité mixte qui appliquera cette interprétation pour résoudre le litige. Si alors on ne peut pas adopter une position commune non plus, des «mesures compensatoires raisonnables» devraient être prises contre celle des deux parties qui refuserait l'interprétation formulée par la Cour de justice.

Mais que signifie «raisonnable» et que se passera-t-il si les parties divergent quant à l'interprétation de ce terme ? Pour des cas de ce type, la Suisse et l'Union européenne négocieront en vue de la définition d'une procédure d'arbitrage.

## Un accord institutionnel offre des perspectives

Un accord institutionnel offre une sortie de l'im-

6 Ruedi Noser, *ibidem*.

7 [www.svp.ch/aktuell/medienmitteilungen/verhandlungen-mit-der-eu-sofort-abbrechen/](http://www.svp.ch/aktuell/medienmitteilungen/verhandlungen-mit-der-eu-sofort-abbrechen/)

8 Pascal Baeriswyl, secrétaire d'État, *ibidem*.

9 Christa Tobler et Jacques Beglinger, *ibidem*, page 16.

10 Comment le droit communautaire est-il repris ? <http://www.sga-aspe.ch/wp-content/uploads/2017/11/Droit-Communautaire.pdf>

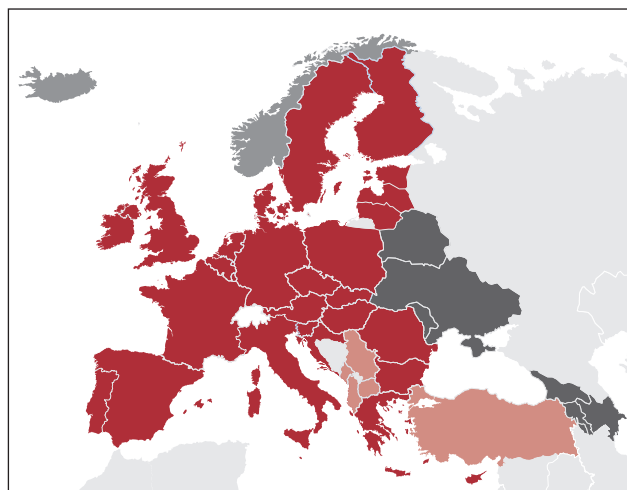
passé à laquelle se heurte le chemin des bilatérales, emprunté il y a tantôt vingt ans :

- *Déblocage du Sonderweg des bilatérales* : le blocage des négociations imposé après l'acceptation de l'initiative sur l'immigration est certes levé. L'évolution de la voie bilatérale par la conclusion de nouveaux accords est pourtant toujours fermée. Un accord institutionnel réouvrirait ce chemin propre à la Suisse.
- *Garantie de l'accès au marché intérieur européen* : une harmonisation et une adaptation rapides à l'acquis communautaire, sans automatisme. Cela permettrait un accès au marché intérieur aux mêmes conditions que les autres pays européens.
- *Participation consultative aux processus décisionnels de l'Union européenne* : la Suisse pourra faire valoir ses attentes particulières. La consultation préalable de la Suisse serait un avantage par rapport à la reprise des réglementations européennes, telle que pratiquée actuellement.
- *Des règles fiables pour la résolution des différends* : un accord institutionnel offrira l'occasion de processus organisés et transparents pour la résolution des différends. Il pourra aussi assurer que des « mesures compensatoires » soient proportionnelles, au sens du droit international.

Lorsque les bilatérales I et II ont été négociées, beaucoup les ont comprises comme des étapes intermédiaires vers l'adhésion à l'Union européenne. Cela n'a plus de raison d'être depuis que, il y a plus de dix ans, la Suisse a renoncé à l'adhésion. Depuis ce changement de cap, l'Union européenne demande un accord institutionnel. Elle souhaite des structures et des processus transparents qui définissent les relations avec la Suisse. La balle est dans le camp de la Suisse. Elle a le choix entre le blocage et l'évolution de la voie bilatérale.

### Attendre n'apporte rien

L'Union européenne se trouve dans une crise aux multiples facettes liée aux incertitudes de l'euro, à la croissance de la dette publique, aux nouveaux fossés nord/sud sur les plans économique et social, aux contrastes croissants entre l'est et l'ouest quant aux fonctionnements démocratiques. De ce fait, d'aucuns pensent qu'une Union européenne affaiblie sera bientôt contrainte d'offrir à la Suisse des options plus intéressantes. D'autres imaginent que ce sera plus aisé après le Brexit. Ils oublient que le Royaume-Uni a fait des concessions dès le début des négociations en renonçant à l'accès complet au marché intérieur. Le Brexit n'offre donc aucune aide indirecte pour construire l'avenir des relations de la Suisse avec l'Union européenne.



- Union européenne
- Pays candidats à l'adhésion
- États membres de l'AELE et de l'EEE
- Partenariat oriental
- Suisse

### La voie bilatérale – un chemin particulier vers l'Union européenne

L'Union européenne connaît différentes approches envers les États tiers. Outre les accords bilatéraux avec la Suisse, elle est liée aux trois autres membres de l'AELE (Norvège, Islande et Liechtenstein) dans le cadre de l'Espace économique européen (EEE). A cela s'ajoutent des accords avec les pays candidats à l'adhésion, avec des pays en voie de développement et avec d'autres pays. L'objet principal de ces accords est toujours la diminution des restrictions au commerce. Concernant l'Espace économique européen et les accords bilatéraux avec la Suisse, il s'agit aussi de l'adaptation à l'Union européenne de l'ordre juridique des pays partenaires. Cela a d'ailleurs aussi été le cas pour le traité européen par lequel les nouveaux pays membres se sont joints à l'Union. Les traités les plus récents avec des pays tiers contiennent aussi des dispositions concernant le dialogue politique et une coopération plus étroite en matière de culture, de science et de formation. Les accords avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) servent aussi l'objectif du développement économique. Les traités d'association se déclinent à géométrie variable.

#### SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik  
Associazione svizzera di politica estera  
Association suisse de politique étrangère

Secrétariat | Schuplatzgasse 39 | 3011 Bern  
T +41 31 313 18 85 | info@sga-aspe.ch | www.sga-aspe.ch  
Auteur : Markus Mugglin | Conception graphique :  
Atelier Lapislazuli / Atelier Bläuer

Délai rédactionnel : 6 octobre 2017 | Traduciton : Pierre-Yves Moeschler