

Projet de rapport : Etat actuel des relations Suisse-UE

Conseil fédéral, 9 décembre 2022

Philippe G. Nell
Membre du Comité de l'ASE
Ambassadeur honoraire
22 décembre 2022

Introduction

Le rapport de 2022¹ fait suite aux rapports de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats de 2002, du rapport de politique extérieure de 2009 et des rapports Europe du Conseil fédéral de 2006 et de 2010.

Ces rapports traitent les principales options suisses : voie bilatérale, EEE et adhésion à l'UE. La voie bilatérale est chaque fois priorisée et les perspectives pour une adhésion s'éloignent chaque fois davantage.

L'objectif de ce document est de présenter une synthèse du rapport 2022 sur l'état actuel des relations entre la Suisse et l'UE.

1. Objectif du rapport

L'objectif de ce projet de rapport est de présenter des mesures permettant d'assurer des relations réglementées avec l'UE. Il a été simultanément rendu public et soumis en consultation aux commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des Etats pour examen avant d'être finalisé, un novum.

L'objectif fondamental de la politique d'intégration suisse est une participation optimale au marché intérieur de l'UE et des coopérations avec l'UE dans une sélection de domaines d'intérêt pour la Suisse, tout en préservant une marge de manœuvre politique maximale.

Il s'agit de chercher un **équilibre optimal** entre la participation sectorielle au marché intérieur de l'UE et le maintien de la meilleure marge manœuvre politique.

¹ Conseil fédéral, Etat actuel des relations Suisse-UE, Version approuvée par le Conseil fédéral pour la consultation des Commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des Etats, 9 décembre 2022 [Le Conseil fédéral présente le projet de rapport État actuel des relations Suisse-UE \(admin.ch\)](#)

Le rapport traite les différents instruments de la politique d'intégration suisse sous l'angle des quatre principaux buts de la constitution : indépendance, prospérité, paix et sécurité, et durabilité.

Ce rapport contraste avec les précédents dans le sens qu'il signale plusieurs **blocages politiques** d'instruments de la politique d'intégration impliquant un **recul**. Ces blocages sont liés à l'absence d'un accord institutionnel.

1.1 Indépendance

Sous le volet de l'indépendance, le rapport établit un lien entre l'autonomie de la Suisse et les liens d'interdépendance avec d'autres Etats conduisant à des obligations mais également des droits dont l'équilibre et la proportionnalité de mesures en cas de différends peuvent être assurés par le biais de dispositions institutionnelles.

Le rapport de 2022 place la notion d'indépendance dans le cadre de la Constitution fédérale de 1999 sous le signe d'une **interdépendance croissante** entre les Etats. Il s'agit pour la Suisse de maintenir son **autonomie** afin de bénéficier de la plus grande marge de manœuvre politique possible. Ceci se traduit par l'obtention des **mêmes droits** que ses partenaires et la possibilité de les exercer dans des cadres institutionnels.

Reprise de droit communautaire

Dans le monde interdépendant actuel, la **coopération** par le biais d'accords internationaux permet de **sauvegarder les intérêts** de la Suisse. Il s'agit de trouver un **équilibre délicat** entre réglementation autonome et coopération.

Avec l'UE, la Suisse a un intérêt fondamental d'**harmoniser** son droit dans divers domaines (transport aérien, règles sanitaires et phytosanitaires, Schengen...). Son **autonomie** est toujours respectée (Assemblée fédérale, référendum si nécessaire).

Jurisprudence de l'UE

Le rapport souligne l'importance d'un **développement parallèle** des régimes juridiques, certains accords prévoyant la reprise de la jurisprudence de l'UE par les autorités et les tribunaux suisses pour interpréter l'application du droit UE repris par la Suisse.

Selon la jurisprudence du **Tribunal fédéral** le droit suisse harmonisé de manière autonome au droit de l'UE doit être interprété et appliqué conformément à la jurisprudence de la **CJUE** et des **tribunaux de l'UE**.

Même si l'autonomie de la Suisse est toujours respectée, la non-reprise de certains actes peut exposer la Suisse à des mesures **compensatoires non-proportionnelles** de la part de l'UE ou à la dénonciation d'accords. Il est dès lors indiqué pour la Suisse de considérer les options institutionnelles avec leurs avantages et inconvénients.

1.2 Prospérité

Sous le volet de la prospérité, le rapport fait état du blocage par l'UE de l'actualisation purement technique des annexes de l'**Accord de reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM)** pour les dispositifs médicaux. Des blocages sont aussi constatés pour certaines annexes des **accords agricole et vétérinaire** qui pourraient conduire à la réintroduction de certificats et de contrôles aux frontières à l'exportation. L'intention de la Suisse de participer à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESAs), au système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF), ainsi qu'à l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV) est aussi mise en attente.

S'agissant des **services**, aucun accord global n'a vu le jour entre la Suisse et l'UE, cette dernière souhaitant une reprise générale de l'acquis communautaire et des politiques horizontales par la Suisse. Les discussions ont été suspendues en 2003, pas réactivées par le Conseil fédéral en 2010, puis finalement relancées en 2014 pour être abandonnées.

Dans certains domaines, la Suisse cherche à obtenir des reconnaissances d'équivalence de son régime de réglementation et de surveillance avec celui de l'UE. Ce sont des décisions de nature technique qui peuvent être influencées par le climat politique. A cet égard, l'UE a refusé en juin 2019 de prolonger l'**équivalence boursière** pour la Suisse.

Malgré l'approbation de ressources financières de 6.15 milliards, la Suisse demeure **exclue** du programme de recherche **Horizon**. Elle est aussi maintenue à l'écart d'**Erasmus+**, un programme d'échanges axé sur la formation générale et professionnelle, la jeunesse et le sport en raison de son statut de pays non-candidat à l'adhésion à l'UE et de l'absence d'un accord institutionnel.

Dans le domaine **numérique**, le groupe de coordination interdépartemental « politique numérique de l'UE » a élaboré des rapports pour le Conseil fédéral en 2019 et 2021. Selon ce groupe, même si la stratégie numérique de l'UE n'est qu'à ses débuts, elle pourrait avoir des conséquences importantes sur l'économie, l'innovation et la recherche en Suisse. Etat tiers, la Suisse risque d'être toujours plus **exclue** des **domaines sensibles** tels l'informatique quantique, la cybersécurité ou l'intelligence artificielle. La Suisse veut développer la coopération avec l'UE pour identifier des intérêts communs.

Le rapport fait aussi état du déblocage par le Parlement de la deuxième contribution de la Suisse au renforcement de **la cohésion en Europe**. Cette décision a été prise suite à l'abandon de l'accord institutionnel par le Conseil fédéral et bien que les arrêtés fédéraux relatifs aux crédits cadres prévoyaient qu'aucun paiement ne serait effectué en cas de mesures discriminatoires appliquées par l'UE envers la Suisse. Cet important engagement sur une dizaine d'années n'a pas entraîné dans l'immédiat des changements de positions de l'UE basées sur l'absence d'un accord institutionnel.

1.3 Paix et sécurité

Sous le volet de la paix et de la sécurité, la coopération avec l'UE n'est pas affectée par l'abandon de l'accord institutionnel. Elle se concentre sur l'application des accords de

Schengen et **Dublin** avec d'importants avantages pour la Suisse. Schengen a permis notamment une adhésion rapide au système de certificat Covid numérique de l'UE. Le rapport relève que la Suisse est **plus fortement intégrée** à l'UE dans les domaines de la justice et des affaires intérieures que dans tous les autres.

Des standards harmonisés étant nécessaires, la Suisse effectue une reprise dynamique des nouvelles règles ; elle participe aussi à leur élaboration et parvient par ce biais à faire « **grandir sa marge de manœuvre politique et renforcer ainsi sa souveraineté** ». Cette phrase mérite une attention toute particulière car elle devrait s'appliquer également à d'autres domaines d'intégration. Depuis 2004, plus de 400 développements ont été notifiés à la Suisse et 50 ont été soumis à l'Assemblée fédérale, et un référendum n'a été lancé que dans trois cas.

1.4 Durabilité

Sous le volet de la durabilité, le Conseil fédéral reconnaît que la Suisse ne peut pas s'adresser seule face aux défis actuels et qu'un partenariat avec l'UE est bénéfique aux deux parties. Plusieurs accords sectoriels comprennent des dispositions liées à la politique environnementale. Bien qu'intégré factuellement au marché de l'UE de **l'électricité**, le marché suisse ne l'est pas juridiquement. Sans accord aussi longtemps que les questions institutionnelles n'auront pas été réglées, la Suisse sera toujours plus exclue des plateformes de négoce européennes et sera traitée comme un **Etat tiers** pour les échanges. Ceci devrait se traduire au niveau de la **stabilité du réseau** et des **pertes** atteignant des **centaines de millions**.

S'agissant de la santé publique, les négociations au sujet d'un accord sont avancées et concernent la réglementation de la participation de la Suisse au nouveau dispositif européen sur les **menaces transfrontalières graves pour la santé**, au programme pluriannuel de l'UE pour la santé et au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC). La finalisation d'un accord sur la santé est **bloquée** par l'UE en raison de l'absence d'un **accord institutionnel**.

Par contre, il s'agit de relever que la Suisse a pu signer en 2017 un échange de lettres sur la coopération scientifique et technique avec l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) et qu'un accord de coopération est en vigueur depuis septembre 2017 avec l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT). La Suisse a aussi signé en 2017 un accord avec l'UE pour améliorer l'échange d'informations en matière d'aide humanitaire et de protection de la population et participe au Mécanisme européen de protection civile (MEPC) avec d'autres Etats tiers dont la Bosnie et Herzégovine, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Norvège, la Serbie et la Turquie.

S'agissant de la culture, la Suisse n'est **pas parvenue à participer** au programme **Europe Créative** (2014-20) car elle n'a pas accepté l'harmonisation avec la Directive « Services de médias audiovisuels » et l'accord institutionnel n'a pas été conclu. La participation de la Suisse au programme actuel (2021-2027) est aussi très compromise.

1.5 Options en matière de politique européenne

Le rapport évalue les options du libre-échange, de la poursuite de la voie bilatérale, de l'adhésion à l'EEE et de l'adhésion à l'UE. Il parvient aux mêmes conclusions qu'en 2006 et 2010. La voie bilatérale doit être **privilegiée** ; elle offre le meilleur équilibre entre utilité concrète et marge de manœuvre politique.

Un simple accord de libre-échange serait **insuffisant** alors qu'une adhésion à l'EEE ou à l'UE impliquerait un engagement **disproportionné**.

Le rapport note cependant que, sans satisfaire aux conditions de nature institutionnelle de l'UE, la voie bilatérale ne cessera de s'affaiblir à l'avenir en raison du refus de l'UE d'actualiser les accords. A moyen terme, cette voie ne sera **plus conforme** aux intérêts suisses.

1.6 Etat des lieux : nouvelles discussions exploratoires

Suite à l'abandon de l'accord institutionnel (26.05.21), le Conseil fédéral a proposé à l'UE **une approche par paquet** avec la recherche de solutions institutionnelles et la conclusion de nouveaux accords (électricité, sécurité alimentaire,...).

S'agissant des différences de réglementations dans les accords existants, elles sont gérables et concernent surtout la libre circulation des personnes. La Suisse a besoin de **garanties d'exceptions** pour éviter l'immigration cherchant à bénéficier de l'aide sociale et pour ne pas remettre en cause la protection des conditions de travail et des salaires.

Suite à six réunions au niveau de la secrétaire d'Etat du DFAE et à 4 réunions techniques sur les thèmes de la libre circulation des personnes et des aides d'Etat, des **progrès** ont été réalisés sur des éléments clés.

L'UE a accepté la proposition suisse de **renoncer à un accord institutionnel** et de se concentrer sur une **approche par paquet** avec de nouveaux accords et une participation de la Suisse aux **programmes européens**.

L'UE et la Suisse sont d'accord que des **éléments institutionnels** devraient être intégrés dans les différents accords se référant au marché intérieur. La Suisse demande que ses intérêts essentiels soient protégés par des **exceptions** ou des **clauses de sauvegarde**. Dans le domaine de l'immigration et de la protection des salaires, l'objectif des discussions et de garantir de **manière contraignante** les demandes importantes de la Suisse.

L'UE est disposée à appliquer des **dérogations** pour la Suisse comme des dispositions sui generis qui ne relèveraient pas de la **compétence de la CJUE** dans des procédures de règlement des différends.

L'UE et la Suisse sont d'accord avec un régime de **règlement des différends** (comité mixte, proportionnalité des mesures compensatoires avec contrôle par un tribunal arbitral). Le rapport du Conseil fédéral ne mentionne pas la possibilité d'avis interprétatifs de la part de la CJUE, un point très délicat sur le front interne suisse.

L'UE est d'accord que la Suisse participe à l'élaboration de **nouvelles règles** (decision shaping) et maintienne les exceptions actuelles dans les accords sectoriels (transports terrestres : poids maximum de 40 tonnes pour les camions ; interdiction de circuler le samedi et le dimanche pour les camions).

La participation de la Suisse aux **programmes de coopération** de l'UE fait **partie** de l'approche par paquet avec une **garantie politique** alors qu'elle n'était pas mentionnée dans l'accord institutionnel. Il en va de même pour la **pérennisation** de la contribution financière suisse à la cohésion.

Le Conseil fédéral intégrera désormais de manière **plus systématique** les principaux intéressés au niveau national (cantons, partenaires sociaux, acteurs économiques) ainsi que l'Assemblée fédérale notamment par le biais des commissions compétentes du Conseil national et du Conseil des Etats afin de définir des compromis acceptables au niveau interne.

Suite des opérations : le cadre a été tracé de manière approfondie pour certains domaines (p. ex. libre circulation des personnes), mais pas pour d'autres (p. ex. énergie, santé) qui exigent encore des discussions afin de régler des points.

2. Appréciation

Le projet de rapport 2022 est conçu de manière originale en prenant comme toile de fond les **quatre buts** de la Constitution fédérale (art. 2), et présentant ensuite les relations avec l'UE dans ce contexte. Le rapport contraste avec les précédents en mettant en évidence plusieurs **blocages** actuels de la politique d'intégration et le recul progressif du degré d'intégration.

La Suisse n'avait jamais envisagé un tel scénario de désintégration progressive en adoptant les accords bilatéraux. En soi, ce rapport prend la forme d'un avertissement.

Le dernier chapitre du rapport portant sur l'état d'avancement des discussions exploratoires ouvre de **nouvelles perspectives**, encore jugées très peu probables il y a quelques mois.

- Comment l'UE aurait-elle pu abandonner l'accord institutionnel et accepter la proposition suisse d'insérer des dispositions institutionnelles dans chaque accord bilatéral lié à l'accès au marché intérieur ?
- Comment l'UE aurait-elle pu accepter de rouvrir le dossier de la protection des salaires -inclus le rôle de la CJUE- et l'immigration liée à la sécurité sociale ?
- Quels points nécessitent encore un approfondissement avant de rédiger de nouveaux mandats de négociation ?

Ces développements ont une **portée majeure**. Il n'est pas exclu que les multiples contacts entre la Suisse et l'UE et ses Etats membres depuis le 24 février 2022 dans le cadre de la guerre de la Russie contre l'Ukraine ait conduit l'UE à réapprécier les liens entretenus avec la Suisse.

Face à la puissance montante de la Chine, face aux politiques protectionnistes des Etats-Unis et face aux crises du continent européen, l'UE ne peut pas se permettre pour des demandes d'exceptions en soi pas déterminantes de limiter voire de diminuer le niveau d'intégration et de coopération avec un partenaire politique, économique, culturel et social aussi important que la Suisse.

La presse suisse n'a pas mis en évidence le rapport 2022 qui ne devrait guère changer après la consultation des commissions de politique extérieure des Chambres fédérales. La lecture du chapitre 6 laisse cependant entrevoir une **percée politique** prochaine.

Un air nouveau souffle. Certains milieux continueront à s'opposer au rapprochement entre la Suisse et l'UE en raison d'une reprise dynamique du droit de l'UE lié aux accords d'accès au marché intérieur et du rôle de la CJUE dans l'interprétation de l'application des règles par la Suisse. Le moment d'avancer résolument sera cependant arrivé ; la plateforme Europe et l'ASE devront déployer **tous les efforts** pour soutenir cette dernière chance.