

Speaking points du conseiller fédéral Didier Burkhalter,
chef du DFAE

Conférence de presse du mercredi 26 juin 2013

Politique européenne de la Suisse : le point sur la
question institutionnelle et sur la stratégie à moyen
terme du Conseil fédéral

Seules les paroles prononcées font foi

Quel est l'objectif principal ?

L'enjeu est de poursuivre la voie bilatérale entre la Suisse et l'UE afin qu'elle puisse assurer durablement prospérité et sécurité au pays. Cela implique de la rénover car face à un droit européen qui évolue, le statu quo est un pas en arrière. Il ne permet pas de maintenir la sécurité du droit et l'homogénéité du marché intérieur, qui est un facteur important pour les entreprises suisses également.

Sans solution institutionnelle nous ne pourrions pas conclure de nouveaux accords d'accès au marché. En second lieu, et c'est beaucoup plus préoccupant, les bases des accords existants vont s'éroder peu à peu jusqu'à ce que l'entier de la voie bilatérale soit remis en question.

Quelle est la procédure en cours ?

Au début de l'année 2012, les positions étaient à 180° : l'UE ne voulant plus de la voie bilatérale et la Suisse voulant la poursuivre sans changement.

Afin de faire bouger les fronts, la Suisse a fait des propositions institutionnelles en juin et le second semestre de 2012 a été consacré à des contacts politiques et diplomatiques intensifs auprès de l'ensemble des Etats-membres de l'UE.

A fin 2012, l'UE a fait savoir qu'elle était « *ouverte à l'approfondissement de nos relations importantes avec la Suisse, y compris dans le domaine du marché intérieur* »¹, moyennant la rénovation de la voie bilatérale.

De fin 2012 au printemps 2013, la Suisse et l'UE ont engagé un dialogue technique afin de dégager des pistes de solution. Il s'agissait de d'esquisser des champs de discussion dans lesquels il serait ensuite possible de négocier des solutions institutionnelles. Les deux délégations techniques ont décidé de soumettre trois options – trois champs de discussions possibles - dans un document commun (une première) aux autorités politiques (Conseil fédéral d'une part, Commission et Conseil UE de l'autre).

Plusieurs Départements et les cantons étaient représentés dans la délégation suisse. En Suisse un groupe interdépartemental a par ailleurs accompagné le processus et a donné son appréciation.

¹ Lettre du président de la Commission européenne J.-M. Barroso à la présidente de la Confédération, E. Widmer-Schlumpf

Le Conseil fédéral s'est prononcé sur la base d'une note de discussion du DFAE - présentée préalablement à la délégation du Conseil fédéral pour la politique extérieure - et complétée par une vision d'ensemble des accords en cours de discussion et une stratégie à moyen terme à ce sujet.

Le rôle du Conseil fédéral était de choisir s'il acceptait ou non d'ouvrir la négociation avec l'UE sur la base d'une de ces 3 champs de discussion, et si oui lequel.

Il lui appartenait aussi de délimiter plus strictement ce champ de discussion en en excluant par exemple certains aspects. Ce sont les « lignes rouges » que le Conseil fédéral a décidé de fixer et qu'il n'acceptera pas de dépasser au cours des négociations à venir.

Quelles sont les principales questions institutionnelles ?

Il s'agit de régler quatre questions :

- La reprise du droit : par quelle procédure la Suisse reprend-elle les évolutions du droit du marché unique, comment adoptons-nous les mises à jour des accords dans nos propres procédures légales (afin que nos accords restent à jour, l'accès au marché complet et le cadre juridique homogène)?
- L'interprétation de ce droit de l'UE : comment comprendre une règle de droit dans un cas concret ?
- La surveillance des accords sur le territoire suisse : applique-t-on les accords correctement ?
- Le règlement des différends : comment se mettre d'accord lorsqu'on a des visions différentes de la manière d'appliquer les accords.

Quelles étaient les solutions suisses dans les propositions de juin 2012 ?

- Une reprise du droit dynamique mais pas automatique (afin de maintenir en particulier notre droit de référendum, donc la souveraineté du peuple) et la participation de la Suisse à l'élaboration du nouveau droit.
- Une interprétation des dispositions du droit découlant des accords bilatéraux tenant compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (CJUE) – car la Suisse, à travers les accords bilatéraux, applique le droit du marché unique.
- Nous proposons aussi un dialogue formel entre le Tribunal fédéral et la Cour de Justice de l'UE.
- Une nouvelle autorité de surveillance nationale suisse, indépendante du gouvernement devait être nommée par le Parlement.
- Le règlement des différends se faisait par un mécanisme en trois phases : comité mixte, éventuelles mesures de compensation, éventuelle procédure pour juger de la proportionnalité de ces mesures devant un tribunal arbitral.
- La solution institutionnelle devait être appliquée aux nouveaux accords d'accès au marché.

Quel est le contenu du document technique CH-UE ?

Trois options – trois champs de discussion - sont dessinés que l'on peut résumer ainsi :

- 1) Une option consistant à se rattacher aux institutions de l'EEE (autorités de surveillance AELE et Cour de justice AELE) : cela impliquerait un nouveau cadre institutionnel contraignant et la possibilité qu'un tribunal supranational condamne la Suisse (une Cour qui, de surcroît, n'est pas compétente pour interpréter l'acquis de l'UE et aux décisions desquelles l'UE ne se sent donc pas liée !).
Le Conseil fédéral a décidé de ne pas donner suite à cette option (proche de celle rejetée par le peuple en 1992).

- 2) Une option consistant à créer de nouvelles institutions communes à la Suisse et à l'UE, soit une autorité de surveillance et un tribunal communs. On aurait des institutions lourdes et chères pour un résultat analogue à la première option (l'UE ne se sentirait pas tenue par les décisions de cette cour : en vertu de son propre droit « constitutionnel », elle n'accepte que l'autorité de la CJUE pour interpréter le droit de l'UE).
Le Conseil fédéral a décidé de ne pas donner suite à cette option.

- 3) Une troisième option prévoit de ne mettre en place aucune nouvelle institution: pas de nouvelle autorité de surveillance, pas de nouveau tribunal, pas de juges pouvant condamner la Suisse.

Selon cette option, les comités mixtes resteraient compétents comme aujourd'hui en cas de différend, mais chaque partie pourrait demander un avis interprétatif à la Cour de Justice de l'UE. Il appartient ensuite aux comités mixtes de trouver une solution sur la base de cette interprétation.

En cas de procédure initiée par un citoyen ou une entreprise devant les tribunaux suisses, c'est le Tribunal fédéral qui serait compétent en dernier ressort, mais il lui serait possible, là aussi, de demander un avis interprétatif à la Cour avant de trancher.

L'accord institutionnel serait valable de manière horizontale, c'est-à-dire pour l'ensemble des accords relatifs au marché unique (actuels et futurs).

Mais, et c'est important : Les objectifs, le champ d'application et les dispositions matérielles des accords existants ne seraient pas modifiés par les nouvelles dispositions institutionnelles.

Compte tenu du fait que les institutions suisses resteraient intactes, le Conseil fédéral a estimé que

cette troisième option était celle qui permettait de défendre au mieux les intérêts suisses. Il a décidé d'approfondir cette option, de fixer des limites claires et de préparer sur cette base un mandat de négociation.

Quelle est la suite de la procédure?

Le Conseil fédéral a décidé de préparer pour la rentrée un projet de mandat de négociation. Il en a fixé le cadre et a dessiné des « lignes rouges » : il s'agit de limites qui restreignent le champ de négociation qui avait été dessiné au niveau technique – des lignes au-delà desquelles il n'acceptera pas de faire de compromis.

Ce projet de mandat sera ensuite soumis à consultation, selon la loi : les Commissions de politique extérieure du Parlement et les Cantons. Le Conseil fédéral consultera en plus, comme à l'habitude, les partenaires sociaux.

La décision définitive sur ce mandat sera prise à l'automne par le Conseil fédéral sur la base du résultat de cette consultation.

Pour que la négociation puisse ensuite s'ouvrir, il faudra que l'UE décide également de se donner un mandat comparable et compatible sur le fond (afin qu'on se retrouve dans le même « champ de discussion »). Cela impliquera une décision du Conseil de l'UE (les 28 Etats-membres) sur proposition de la Commission. Cela peut prendre du temps.

Ensuite, les négociations pourraient s'ouvrir. Une fois terminées leur résultat ferait à nouveau l'objet d'une appréciation puis d'une décision du Conseil fédéral.

On peut à nouveau stopper l'exercice (retour donc au *statu quo* avec les accords actuels) ou décider que le résultat concret est acceptable et équilibré et donc aller de l'avant.

Si l'on va de l'avant, cela impliquera un débat parlementaire, puis – cas échéant - une votation populaire. La démocratie suisse continuera donc de s'appliquer pleinement et le peuple d'avoir le dernier mot.

Quel est le cadre du projet de mandat actuel et quelles sont les différences avec les propositions de juin 2012 ?

- Une reprise du droit dynamique mais pas automatique. En cas de non-reprise, le cas est discuté au comité mixte et, s'il n'y a pas d'entente, on peut aller jusqu'à la suspension de tout ou partie de l'accord. Ce point est conforme à la position suisse de juin 2012 et permet le respect des institutions suisses notamment du droit de référendum. Par ailleurs la Suisse participera à l'élaboration du droit (c'est un point important, alors que nombreux disaient que cela ne serait pas possible).
- Pas de nouvelle autorité de surveillance : on renonce à toute nouvelle autorité - nationale ou supranationale - de surveillance indépendante. Ce point correspond au souhait émis largement par les

commissions du Parlement (CPE), lors des consultations au printemps 2012, qui étaient plutôt sceptiques face à une nouvelle autorité nationale de surveillance.

- Pour l'interprétation du droit de l'UE et le règlement des différends, les compétences actuelles des comités mixtes et du TF sont maintenues, mais on y ajoute une consultation possible de la Cour de Justice sous la forme d'avis interprétatifs demandés par l'une ou l'autre partie. La Cour ne peut toutefois – contrairement aux options 1 et 2 - ou à l'EEE- pas condamner la Suisse. Elle donne „simplement“ au comité mixte une interprétation qui le lie sur ce que veut dire ou ne veut pas dire le droit du marché unique dans un contexte particulier. Au comité mixte de décider ensuite d'une solution à appliquer dans le cas concret. Il faut savoir par ailleurs que le Tribunal fédéral se tient déjà largement à la jurisprudence de la Cour pour interpréter les accords. La Cour ne pourra interpréter le droit qu'à la lumière des dispositions que la Suisse a accepté de reprendre et non dans le cadre global du droit du marché européen. La Cour ne peut livrer une interprétation que sur le droit de l'UE que la Suisse a accepté de reprendre (droit du marché unique à laquelle elle est liée). Ses décisions n'ont pas l'effet d'un jugement exécutoire en Suisse (pas d'effet direct).
- On envisage d'appliquer la solution à l'ensemble des accords bilatéraux relatifs au marché intérieur (actuels et futurs) et non seulement aux accords

futurs. Cela est positif en termes de sécurité du droit et de consolidation durable de la voie bilatérale ; mais cela soulève la question du risque d'une application du droit de l'UE allant au-delà de ce que la Suisse veut.

- Pour y remédier, le Conseil fédéral a donc décidé de fixer des « lignes rouges » supplémentaire qui devront être garanties dans le cadre de la négociation. Il a ainsi restreint *politiquement* le champ de négociation par rapport aux propositions des *techniciens*:
 - Tout d'abord, les objectifs, le champ d'application et les dispositions matérielles des accords existants ne doivent pas être modifiés (ce qui correspond à l'intention exprimée dans le document commun technique CH-UE).
 - En particulier, les bases de l'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE (ALCP) ne seront pas changées et, donc, la directive sur la citoyenneté européenne ne sera en aucun cas reprise par la Suisse : c'est exclu.
 - De même, la directive sur les travailleurs détachés ne s'applique pas telle quelle en Suisse mais seulement par équivalence ; il en découle que la jurisprudence développée par la CJUE sur ce point ne s'applique pas non plus telle quelle.
 - Par ailleurs les mesures d'accompagnement existantes et le champ pour de futures mesures d'accompagnement doit être maintenu.

Quelle est l'intégration de ce mandat institutionnel dans le cadre de l'ensemble de la politique européenne ?

Le Conseil fédéral a décidé d'une stratégie à moyen terme pour défendre au mieux les intérêts de la Suisse. Cela signifie que la négociation sur l'institutionnel s'inscrira dans cette démarche de la manière suivante :

- La négociation institutionnelle doit avancer de pair avec les progrès relatifs à l'accord sur l'électricité.
- La Suisse demande également une négociation parallèle relativement à l'accord sur la sécurité des produits chimiques REACH.
- L'ensemble des accords de coopération ETS, Galileo avancent aussi en parallèle.
- Les programmes de coopération en particulier le renouvellement de la participation au programme recherche (Horizon 2020) doivent aussi connaître des progrès en parallèle
- Les accords relatifs à la fiscalité doivent également avancer en parallèle
- Le renouvellement de la contribution à l'élargissement est conditionné à l'avancement de l'ensemble des négociations dans ces différents domaines.

Timing

Trois grandes étapes ces prochains mois:

Juin 2013 : Entrée en matière et préparatifs

- Accord de principe du Conseil fédéral,
- Travaux préparatoires lancés
- Avancée avec Accord Galileo
- Avancées attendues dans « Horizon 2020 »

Octobre-décembre 2013: Mandats et premiers accords

- Adoption des mandats après consultation (pour l'institutionnel, REACH et Accord cadre PESD).
- Fiscalité de l'épargne, MIFID II, règlement du passé – mandats sous réserve des consultations.
- Signatures parallèles de Galileo et Horizon 2020 et mise en vigueur
- (Signature aussi des accords MEDIA et Formation)
- Accords sur les derniers éléments à négocier dans électricité et ETS

Avril-juin 2014: Sommet Suisse-UE

- Ces efforts pourraient aboutir, en fonction de l'évolution des dossiers, à un sommet Suisse-UE, qui pourrait être organisé au printemps 2014
- But : finaliser les accords non terminés
- Arbitrages politiques
- Dossiers: Institutionnel, électricité, REACH, ETS, PESD
- Dossiers fiscaux : accords sur les pierres angulaires (fiscalité épargne et MIFID II) et fin du dialogue sur la fiscalité des entreprises.

- Dans ce contexte le Conseil fédéral pourrait s'engager à avancer vers un renouvellement de la contribution à l'élargissement.