



UNION EUROPÉENNE

Délégation de l'Union européenne en Suisse et pour la Principauté de Liechtenstein

Chef de Délégation - Ambassadeur

La Suisse et la sauvegarde de sa souveraineté face à l'Union européenne: participer ou rester à l'écart ?

Michael Reiterer

Fondation Jean Monnet pour l'Europe: 8^e Dialogue européen

"Suisse - Union européenne: la souveraineté en question"

Université de Lausanne – Dorigny

Décembre 16, 2009

**Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort**

Bundsgasse 18, CH - 3011 BERNE. Courrier: C.P. 264, CH - 3000 BERNE 7
Téléphone: +41 (0) 31 3101530, Télécopieur: 031.3101549
Courriel de la Délégation: delegation-bern@ec.europa.eu

E-mail: Michael.Reiterer@ec.europa.eu

Dans aucun autre Etat de l'Union, on ne parle autant de « souveraineté », on ne lui donne une valeur si haute et si absolue qu'en Suisse.

Même s'il est rare qu'on la définisse, il s'agit ici de souveraineté **formelle**, de l'indépendance (supposée) de n'être nullement entravé dans l'action étatique. Mais la souveraineté **absolue** est une illusion. Pour preuve l'avancée de la mondialisation et la nécessité d'apporter des solutions régionales ou mondiales aux problèmes qui se posent - parce leur nature même le demande, par exemple les changements climatiques, la protection de l'environnement, l'immigration, la lutte contre la criminalité organisée et contre le terrorisme, les efforts contre la prolifération des armes de destruction massive ou même la stabilité du système financier mondial ... La Suisse n'est pas un cas à part ("*Sonderfall*"), ces préoccupations concernent aussi les grandes puissances comme les Etats-Unis, le Japon, les pays du groupe BRIC et naturellement l'Union européenne ! Pour le résumer brièvement, il vaut toujours mieux résoudre les problèmes ensemble que ne pas les résoudre seuls ! Autrement dit: En unissant les souverainetés on devient plus fort, pas plus faible parce qu'on n'abandonne pas sa souveraineté, au contraire, on la valorise.

Associée à la **démocratie directe**, cette approche de la souveraineté formelle fait aujourd'hui que la Suisse ne passe avec l'Union européenne que des accords statiques, et non pas dynamiques. Mais le développement naturel du droit nécessite toutefois en permanence des adaptations contractuelles en fonction des nouvelles réglementations. Cela avec ou sans participation du Parlement, éventuellement avec la possibilité de recourir au référendum.

Or, ce n'est pas parce que la Suisse reste à l'écart que le droit dans l'Union va interrompre son évolution, ou va avancer au même rythme qu'en Suisse ! Par conséquence on peut se poser la question si la Suisse ne voit effectivement sa souveraineté diminuer. En d'autres termes, est-ce que la Suisse voit son influence accroître ou plutôt décroître parce qu'elle ne participe pas ?

En appliquant le Bilatéralisme les mesures d'adaptation étant préparées et mises en œuvre par l'administration suisse au sein de comités mixtes, l'exécutif gagne considérablement en importance par rapport au législatif, mais aussi par rapport aux cantons souverains. La création de la Conférence des cantons était une tentative concrète, de la part des cantons, de mettre un frein à l'érosion de leur influence sur la politique extérieure et sur la politique d'intégration. Présentement les cantons sont en train de réexaminer la politique suisse de l'intégration en vu de changements intervenus depuis 2006.

Mais l'Union est déjà en train de contrebraquer : les parlements nationaux des Etats membres ont reçu mandat de veiller sur le respect du principe de la subsidiarité, même au moyen d'un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Sur ce point, l'Union semble avoir une longueur d'avance sur la Confédération.

En soi, cette manière de procéder s'accorde avec la position fondamentale suisse telle que l'exprimait autrefois *Franz Blankhart* : « *Etre en mesure d'adhérer, pour ne pas être obligé d'adhérer* ».

Quels sont alors les meilleurs moyens d'éviter l'adhésion obligée ? D'une part un **réseau d'accords bilatéraux sectoriels**, ainsi que l'adaptation autonome à la législation européenne, associés à l'examen autonome de l'eurocompatibilité par le parlement

suisse. Conséquence : de « moyen » politique, le Bilatéralisme est devenu « objectif » politique. A diverses reprises, cet objectif a été confirmé devant les urnes par le peuple. Ce qui est, à l'occasion, interprété politiquement comme une confirmation par le « souverain » qui lui donnerait une valeur absolue.

Il est toutefois intéressant de constater que selon la Constitution suisse, ce sont les cantons qui sont souverains (art. 3), mais seulement « tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale ». Cette limitation de la souveraineté figure donc aussi dans la Constitution fédérale ; il convient également de relever que ce sont les cantons, lesquels constituent avec le peuple suisse la Confédération suisse (art. 1), qui constituent le sujet de la souveraineté. Une souveraineté absolue du peuple pose certainement un problème, politiquement et juridiquement.

Cette maxime de la politique suisse subira aussi l'impact de la mondialisation croissante - qui érode entre autres le 'fédéralisme participatif' en Suisse en faveur du 'fédéralisme coopératif'. Dans le meilleur des cas, l'UE renforce cette tendance en Suisse, mais elle n'en est pas la cause.

La possibilité du référendum fait aussi qu'en Suisse - on se souviendra à cet égard du « non » à l'Espace économique européen de 1992 - qu'on hésite à élargir les relations contractuelles bilatérales. On le voit justement aujourd'hui dans le débat, qui n'avance pas, sur le désir de parvenir à un **accord-cadre** simplifiant le Bilatéralisme, et sur sa faisabilité. Je n'y crois plus.

Face aux procédures dont dispose la Suisse, l'UE a dû lier les accords sous forme de « paquets », ou par la clause dite « guillotine », afin d'empêcher que le résultat des négociations soit après coup « révisé à la baisse » par un référendum - par exemple dans les accords bilatéraux, les accords de Schengen. La possibilité d'un contrôle ultérieur de type plébiscitaire, qui peut aussi constituer - au niveau intérieur suisse - un moyen pour la minorité de se faire entendre en menaçant de recourir au référendum, crée une insécurité du droit dans les relations diplomatiques, et cela des deux côtés. Elle augmente encore plus les impondérabilités politiques habituels accompagnant les ratifications de traités et lorsqu'il s'agit d'harmoniser le droit, l'homogénéité de l'ordre juridique recherchée entre l'UE et la Suisse peut s'en trouver détruite, créant de fait une sorte de « droit européen suisse de nature particulière ».

Concernant la sécurité juridique je me permets d'ajouter en passant que c'est aussi peu utile à la sécurité du droit que l'incertitude actuelle due au conflit sur l'adaptation des impôts cantonaux (importante en vue de l'implantation des entreprises) ou du secret bancaire et de son avenir continue.

Pourtant, l'Union européenne s'est montrée conciliante envers la Suisse et a reconnu à certains égards les particularités de son système politique. Elle lui a accordé des délais de mise en œuvre plus longs dans le cas d'un référendum. En plus des experts suisses peuvent siéger dans certains groupes de travail et quelques conseillers fédéraux sont invités aux conseils européens informels.

Mais si, en rejetant la reprise ou l'actualisation d'un nouvel acte juridique, la Suisse obtenait des avantages, il serait juste et équitable que l'Union prenne des mesures permettant de compenser le désavantage qui la guette. Dans le cadre de l'application des principes généraux de la bonne foi entre partenaires contractuels, l'UE est fondamentalement libre de prendre cette décision politique. La Suisse souhaite certes une soumission consensuelle à un tribunal arbitral afin de juger de l'adéquation des contre-

mesures. Néanmoins, une telle procédure doit être limitée au contrôle de la proportionnalité des contre-mesures. Apprécier la situation juridique du droit européen est la prérogative de la Cour de Justice de l'Union. Mais une telle soumission d'une manière générale et au préalable me paraît inopportune car elle constitue une très large restriction de la liberté d'action politique de l'Union. Vu que cette solution était trouvée dans la situation particulière de la sécurité douanière (voir la règle dite des 24 heures) on ne doit pas en déduire le droit de généraliser.

De son côté, l'Union doit aussi veiller à protéger les intérêts et la « souveraineté » de ses Etats membres par rapport à la Suisse : les Etats membres de l'Union ont décidé librement d'introduire les décisions à la majorité et de les élargir encore par le Traité de Lisbonne. Cela signifie que si un Etat membre est mis en minorité, il se plie à la décision de la majorité et met toutefois en œuvre l'acte juridique en question. Il n'est donc pas permis qu'un Etat non-membre, dans le contexte de la reprise convenue de l'acquis ou de sa mise à jour, ait la possibilité de décider de manière autonome s'il approuve le résultat ou non. Cette possibilité de choix reviendrait à octroyer à un Etat non membre une position plus favorable, politiquement non défendable, par rapport aux Etats membres.

Contrairement au débat universitaire, le débat politique n'aborde pas le fait que tout accord sectoriel avec l'Union se traduit pour la Suisse par l'abandon d'une partie du pouvoir de décision : le pouvoir de décision est réservé aux Etats membres de l'Union et la participation à la prise de décision ("*decision shaping*"), limitée au domaine technique, est déjà en soi une concession faite par l'UE. Mais elle ne saurait remplacer la participation directe et paritaire à un processus de prise de décision ("*decision making*").

Certes, la non-participation à des décisions - qui concernent pour la plupart directement ou indirectement la Suisse dans les domaines politiques essentiels comme la participation au marché intérieur européen - ne peut qu'être interprétée comme une simple perte de souveraineté, et non pas comme une mesure de la maintenir, une « assurance ». A contrario, on pourrait considérer la participation au processus de décision de l'UE comme un « regain » partiel de la souveraineté perdue sous condition que la reprise des actes juridiques de l'UE soit acceptée par la population, que leurs avantages et leur utilité soient reconnus et qu'elle puisse « tenir » face à d'éventuelles alternatives.

Il me paraît que la Suisse définit sa souveraineté en s'opposant aux autres, en se démarquant par rapport à autres. Cette attitude est le résultat de l'expérience historique du pays, essentiellement celle du XX^{ème} siècle, de ses deux conflits mondiaux et de la Guerre froide.

Point de vue théorique, cette évolution a des répercussions sur le contenu et la fonction de la souveraineté : sa composante « coopérative » a grandi, alors que sa composante visant l'exclusion et la démarcation s'en trouve affaiblie. C'est pour cette raison qu'une définition uniquement négative de la souveraineté dans le sens d'une position « à l'écart » réduit automatiquement la marge de manœuvre émanant de la souveraineté car l'Etat qui agit ainsi devient un « réceptacle » de décisions, un « assujéti » aux décisions. En particulier lorsqu'il s'agit de domaines de régulation dont on ne peut se soustraire vis-à-vis de son partenaire.

Revenant à la Suisse, il est rare que l'on présente les tentatives positives soulignant la valeur, l'efficacité de l'action et de l'attitude communes ou les similitudes entre l'UE et la Suisse dans l'appareil institutionnel (pas d'interaction entre partis gouvernementaux et opposition au Parlement et au gouvernement, culture du compromis et larges consensus),

ainsi que le caractère identique des valeurs politiques (droits de l'homme, droits fondamentaux, préservation de la diversité culturelle, ...). Ou alors c'est avec beaucoup d'hésitation !

L'apparition d'une démocratie transnationale grâce au Parlement européen, élu démocratiquement depuis des décennies (une expérience unique au monde), est mise en doute en raison de l'absence de peuple européen. Cela ne manque pas d'étonner si l'on considère la conception que la Suisse a d'elle-même en tant que nation « découlant d'une volonté », ("*Willensnation*"), qui, malgré ses différences linguistiques, religieuses et historiques, n'est liée que par des valeurs communes. La critique méconnaît le fait que les députés du Parlement européen représentent les peuples représentés au sein de l'Union par leurs Etats membres. C'est là la nature unique de l'UE en tant que confédération d'Etats aux composantes supranationales : elle a comme éléments constitutifs 27 Etats souverains.

Souveraineté signifie donc avant tout codécision et coparticipation pour effectivement réaliser ses intérêts, un défi lancé par l'UE pour la Suisse. Mais souveraineté signifie aussi **coresponsabilité**. Cette coresponsabilité a plusieurs dimensions : à l'intérieur, elle vaut à l'égard de son propre peuple, à l'extérieur à l'égard de la communauté internationale. Pour cette coresponsabilité il faut aussi rendre compte. C'est sur ce dernier point que repose, au niveau européen, la solidarité avec les nouveaux membres fondée sur les mesures de cohésion : elles leur permettent plus facilement de « rattraper le terrain par rapport aux Etats membres plus anciens. Cela vaut également pour le développement et l'assurance du projet de paix en Europe qui n'a de loin pas encore accompli tout son devoir. En Europe, il n'y a pas de places gratuites au premier rang!

Pour revenir à la question posée au début, participer ou rester à l'écart, la réponse s'impose mais elle doit être trouvée et donnée par le peuple suisse après une discussion ouverte.

act