



UNION EUROPÉENNE

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

Chef de Délégation - Ambassadeur
Ref

La Suisse et l'Union européenne: Marquer le pas ou avancer?

Michael Reiterer

Cercle d'affaires Franco-Suisse

Assemblée générale ordinaire

Zürich, 29 juin 2011

**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@eeas.europa.eu

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

C'est un honneur de m'adresser à vous à l'occasion de l'Assemblée générale ordinaire du Cercle d'affaires Franco-Suisse. En cette année électorale 2011, les relations de la Suisse avec l'UE jouissent d'une importance toute particulière.

Je veux commencer avec une particularité: Dans aucun 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 il suffit de noter l'avancée de la mondialisation et la nécessité d'apporter des solutions régionales ou mondiales aux problèmes qui se posent - parce que 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 des grandes puissances comme les Etats-Unis, le Japon, les pays du groupe BRIC et naturellement l'Union européenne ! Bref, il vaut toujours mieux résoudre les problèmes ensemble plutôt que de rester seul et ne pas les résoudre du tout ! Autrement dit: En unissant les souverainetés on devient plus fort, et non pas plus faible, parce que l'on n'abandonne pas sa souveraineté. Au contraire, on la valorise.

Associée à la **démocratie directe**, cette approche de la souveraineté formelle fait en sorte qu'aujourd'hui la relation de la Suisse avec l'Union européenne repose sur des accords statiques, et non pas dynamiques. Alors que le droit de l'Union européenne - ce que nous appelons "*l'acquis communautaire*" - continue à se développer soi-disant comme un film, la relation que nous entretenons avec la Suisse se base, pour rester dans l'image, sur une série de photographies. A peu près 120 photographies, pour être précis. Joli à voir mais avec un certain manque de dynamisme! Vous apprécierez la différence entre un album de photo et un vrai film.

En décembre 2010, le Conseil de l'Union européenne, (les 27 états membres) a déclaré que ce système existant d'accords bilatéraux a atteint ses limites. Les accords bilatéraux ne reflètent que la situation juridique au moment de leur signature, alors que le droit de l'UE évolue en permanence, tout comme la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et - bien sur aussi la situation juridique ici en Suisse. Bien que les accords avec la Suisse puissent, en principe, être adaptés au sein de nos comités mixtes divers, ces accords ne prévoient aucun mécanisme permettant d'assurer un ajustement effectif et rapide à l'évolution de la législation européenne correspondante. La dernière réunion de comité mixte de la libre circulation de personnes nous a démontré une fois de plus qu'il faut changer le système.

Or, ce n'est pas parce que la Suisse reste à l'écart que le droit de l'Union va interrompre son évolution ! Par conséquent on peut se poser la question si la Suisse ne voit effectivement sa souveraineté diminuer, voir éroder, au fil du temps. En d'autres termes, est-ce que la Suisse voit son influence accroître ou plutôt décroître en raison de sa non-participation? Je ne fais que poser une question, à vous d'y répondre.

Permettez-moi de toucher aux conséquences de l'évolution actuelle au principe du fédéralisme: 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 réaction concrète,

de la part des cantons, afin de mettre un frein à l'érosion de leur influence sur la politique extérieure et sur la politique d'intégration européenne. Et c'est précisément les cantons qui continuent de réexaminer la politique suisse de l'intégration en vue des changements intervenus depuis 2006: Je vous rappelle le rapport publié l'an passé.

Concernant le fédéralisme 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. Sur ce point, l'Union semble avoir une longueur d'avance sur la Confédération.

Mesdames, messieurs

L'UE entend construire avec ses voisins des relations amicales et stables intégrant des règles de participation au marché intérieur, sur un pied d'égalité, pour tous les participants.

C'est pourquoi l'UE à la suite du rejet de l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE) par le peuple suisse en 1992, l'UE a acceptée, à titre exceptionnel et à la demande de la Suisse, de conclure avec celle-ci des accords sectoriels, afin de compenser les désavantages de sa non-participation à l'EEE. Je souligne, que normalement la participation au marché intérieur européen est réservée aux pays membres de l'Union et de l'Espace économique européen.

Comme je viens de le mentionner, l'Union a signalé plusieurs fois que le système qui s'est développé pendant presque 20 ans, est devenu trop lourd et l'Union d'aujourd'hui n'est plus l'Union de 1992 – point de vue de membres, 27 au lieu de 12, point de vue de l'intensité et l'ampleur du marché interne.

Néanmoins, en respectant le développement intervenu et vu les relations étroites entre la Suisse et l'Union, l'UE ne veut pas mettre un terme aux relations bilatérales et aux accords conclus jusqu'à présent avec la Suisse.

Si la Suisse décide de maintenir le *statu quo* contractuel, l'UE continuera bien entendu à respecter et à mettre en œuvre les accords existants.

Cependant, en ce qui concerne la participation de la Suisse à de nouveaux secteurs du marché intérieur, il est nécessaire d'établir les relations sur une nouvelle base, faute de quoi le paquet d'accords, déjà fragmenté aujourd'hui, deviendra trop complexe et flou et risque d'engendrer une insécurité juridique croissante au sein du marché intérieur, qui est le pilier fondamental de l'Union.

Concernant la sécurité juridique je me permets d'ajouter en passant que les accords sectoriels, ainsi que le droit européen sur lequel ils reposent, ne sont pas toujours interprétés et appliqués de la même manière en Suisse et dans l'UE. Mais afin de créer et de maintenir des conditions concurrentielles égalitaires au sein du marché intérieur, il est indispensable que les règles en vigueur dans les secteurs où la Suisse y participe soient également valables en Suisse, et qu'elles soient appliquées de la même manière qu'au sein de l'UE et de l'EEE.

En cas de désaccord, il n'existe pas d'instance juridictionnelle supranationale auprès laquelle les parties peuvent recourir. À cet égard, le litige au sujet du régime d'imposition fiscale des sociétés dans certains cantons, qui constitue selon l'UE une aide

d'État inadmissible, ou l'incertitude actuelle due au conflit sur les mesures d'accompagnement de la libre circulation des personnes font figure d'exemple.

Je vous cite les conclusions du Conseil, qui *"note que cette approche sectorielle a permis une coopération plus étroite dans plusieurs domaines d'intérêt mutuel, mais qu'elle s'est traduite au fil des années par un ensemble très complexe d'accords multiples. En l'absence de modalités efficaces pour la reprise du nouvel acquis de l'UE, y compris la jurisprudence de la Cour de justice, et pour assurer la supervision et l'application des accords existants, cette approche ne garantit pas l'homogénéité nécessaire des pans du marché intérieur et des politiques de l'UE auxquels la Suisse participe. Il en résulte une insécurité juridique pour les autorités, les opérateurs et les citoyens."*¹

Le marché intérieur postule l'égalité des droits pour tous, autrement dit l'égalité de traitement juridique de tous les participants au marché. Pour remédier la fragmentation actuelle nous devons surmonter et les problèmes institutionnels de base, des problèmes que nous avons définis ensemble avec nos collègues suisses.

Il s'agit des quatre points suivants:

- ⇒ une adaptation dans les délais des accords à l'évolution du droit européen ("acquis") correspondant;
- ⇒ une interprétation de la législation européenne correspondante en accord avec la jurisprudence actuelle de la CEJ;
- ⇒ le contrôle de d'une transposition et une d'une application uniforme des accords, comprenant la question création de l'une instance juridictionnelle;
- ⇒ un mécanisme efficace de résolution des litiges.

La résolution des ces questions dites "institutionnelles" est pour l'UE la pierre angulaire de l'approfondissement des relations avec la Suisse. C'est sur ce fondement que les autres dossiers pourront ensuite être développés et conclus.

Ces éléments peuvent être entérinés dans un accord-cadre ou dans d'autres règlements contractuels. Il appartient à la Suisse de formuler des propositions quant au contenu et à la forme de la nouvelle base institutionnelle de nos relations.

Ce point de vue est partagé par le sénateur *Roland Ries*, auteur d'un rapport d'information pour le Sénat français intitulé "Donner un nouvel élan aux relations entre l'Union européenne et la Suisse". Il demande *"un accord général garantissant un reprise dynamique de l'acquis communautaire par la Suisse et une application correcte des accords sectoriels existants par chacune des parties. En effet, cet accord permettra le renforcement de la coopération entre l'Union européenne et la Suisse dans de nouveaux domaines et de donner un nouvel élan à leur relation privilégiée."*

Mesdames, messieurs

Depuis le rejet de l'EEE par le peuple suisse l'Union européenne s'est montrée conciliante envers la Suisse. Peut-être séduit à l'époque par la prospective d'adhésion de la Suisse à l'Union – vous vous rappelez de la discussion récente si la Suisse devrait

¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/118459.pdf

retirer la demande – l'Union a reconnu à certains égards les particularités de son système politique. Comme conséquence de l'approche sectorielle actuelle dit 'bilatérale', le Bilatéralisme s'est vu transformé d'un « moyen » politique à un « objectif » politique. A diverses reprises, ce modèle a été confirmé devant les urnes par le peuple, ci-inclus la libre circulation. Ce qui est, à l'occasion, interprété politiquement comme une confirmation par le « souverain » qui lui donnerait une valeur absolue.

Je m'interroge, cependant, si ce n'est pas mettre des mots dans la bouche du souverain qui ne sont pas les siens. Par exemple, en acceptant la participation à la libre circulation, les transports aériens ou terrestres, ou encore les marchés publics, est-il vraiment légitime de postuler que le souverain a exclusivement confirmé le choix politique de l'approche bilatéral et, implicitement, exclu tout autre approche alternatif?

Pour ne pas créer de malentendu: je ne suggère pas la "grande option d'une accession", je ne le vois pas dans une future proche et heureusement je ne suis pas chargé d'essayer de convaincre le peuple suisse. Mais en vue des pourparlers actuels, est-il correct de raisonner que le souverain aurait exclu tout autre forme de coopération plus dynamique, voir d'intégration progressive? L'Union a accordé à la Suisse 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.

Mesdames, messieurs

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 le principe de la décision à la majorité et de les élargir encore par le Traité de Lisbonne. L'unanimité est devenue l'exception à la règle. Cela signifie que si un Etat membre est mis en minorité, il se plie à la décision de la majorité et met en œuvre l'acte juridique en question, tout comme les autres. Par conséquent, il serait donc difficilement acceptable qu'un Etat non-membre, dans le contexte d'une reprise de l'acquis ou de sa mise à jour, ait la possibilité de décider de manière autonome s'il approuve le résultat ou non. Une telle possibilité reviendrait à octroyer à un Etat non membre une position plus favorable par rapport aux Etats membres. Je ne dois pas vous dire que ceci est politiquement inacceptable.

Pour être clair: l'UE n'essaie pas d'imposer à la Suisse les mêmes obligations que celles qui incombent aux États membres. C'est plutôt en réagissant aux souhaits de la Suisse de pouvoir participer au marché intérieur européen que nous rappelons que ceci doit de passer aux mêmes conditions que celles dont bénéficient les États membres de l'UE et de l'EEE. Les règles du marché intérieur sont fixées par les États membres dans le cadre de processus décisionnels longs et parfois laborieux, qui nécessitent des compromis de la part de tous les participants. Si la Suisse souhaite participer à ce marché intérieur et même étendre cette participation, elle est tenue d'en respecter les règles. Des abrogations partielles, voir même des renégociations, ne sont simplement pas faisables politiquement.

L'UE est disposée à discuter de toutes les questions avec la Suisse et à examiner les propositions correspondantes de cette dernière. Considérant notamment la participation de la Suisse aux nouveaux secteurs du marché intérieur – électricité, (agriculture), santé publique et protection des consommateurs, ainsi que l'autorisation de produits chimiques

(REACH) – il faut d'abord régler les problèmes dits horizontaux et institutionnels que je vous ai déjà décrits, sont réglés.

En respectant la souveraineté suisse l'UE ne demande pas l'acceptation automatique de l'acquis. Dans l'intérêt commun il nous faut une adaptation dynamique. Vous croyez qu'il s'agit d'un simple jeu de mots? Certainement pas. Etant donné que la Suisse n'est pas membre de l'Union elle garde son droit de s'abstenir. Mais en même temps, elle doit aussi accepter les conséquences d'une telle abstention, des conséquences à définir mais qui pourraient s'orienter au régime de l'EEE.

Permettez-moi de revenir pour un instant au sujet de la souveraineté. Il me paraît que la Suisse définit sa souveraineté en s'opposant aux autres, en se démarquant par rapport aux 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.

Mais du 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.

La conception européenne de la souveraineté basée sur la coopération toujours plus étroite, le concept de "pooling" de la souveraineté, de cultiver les réseaux (networks), l'ouverture des marchés et des frontières pour les personnes, paraît parfois opposé aux idées de certains milieux suisses.

Revenant à la politique actuelle de la Suisse, il est rare que l'on parle de l'attitude commune ou des 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 du consensus large), 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 !

Dans l'Union, 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 et des institutions communes, fédérales. 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. Voici le défi lancé par l'UE à la Suisse. Mais souveraineté signifie aussi **coresponsabilité**. Cette coresponsabilité a plusieurs dimensions : à l'intérieur, elle vaut à l'égard de son propre peuple et des entités politiques qui puissent exister dans des états du type fédéral. Elle exige aussi la solidarité. A l'extérieur à l'égard des partenaires proches ainsi que la communauté internationale la plus grande puissance économique du monde est censée de s'engager et de prendre de responsabilité, je ne réfère qu'à la

gouvernance économique mais aussi à l'engagement politique, voir la situation en Afrique de Nord et le Moyen Orient.

Dans le contexte de cette coresponsabilité il faut aussi rendre des comptes. 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 est encore loin d'avoir accompli tout son devoir. Ce projet - et l'Union - gardent toujours leur attractivité, malgré les difficultés actuelles: la Croatie est fière d'avoir conclu les négociations et l'Islande s'en lise avec force.

La solidarité européenne est aussi mise à l'épreuve par le surendettement de certains états membres. Trouver une solution pour sauvegarder un système commun sans créer les conditions pour "moral hazard" est un acte difficile de garder la balance. L'Europe, et je dis bien l'Europe et pas seulement l'UE, est confronté avec le défi d'un changement de la politique internationale: les centres de gravité économiques et, par conséquence, politiques se déplacent. Nous observons une résurgence de l'Asie, pas seulement de l'ouest mais aussi du sud, et l'accroît de pouvoir des pays appelés "BRICS". Les pays émergents peuvent se transformer en pays dominants. Ça signifie pour nous de renforcer les liens avec les nouveaux partenaires, mais aussi avec les partenaires avec lesquels nous sommes liés politiquement et stratégiquement: l'axe de l'Atlantique du nord, les partenaires stratégiques comme le Japon et la Corée du Sud.

Néanmoins, l'Europe reste un pool d'attraction à cause de sa situation privilégiée, de son développement, sa sécurité, sa stabilité – la pression migratoire vers l'Europe en témoigne. Mais l'Europe est trop petite sur l'échelon mondial pour rester divisée. La Suisse, malgré son statut de pays tiers, est fortement impliquée dans l'UE et partage avec elle un destin européen commun.

Alors, il faut travailler ensemble, parce qu'en Europe, il n'y a pas de places gratuites au premier rang. Mais avant tout, il est préférable d'avancer au lieu de marquer le pas!