

Éléments essentiels du cadre des relations UE-Suisse



Mai 2021

| La Suisse et l'UE en quelques chiffres

La Suisse et l'UE sont des partenaires économiques privilégiés:

- Leurs échanges commerciaux s'élèvent à environ 1 milliard d'euros par jour ouvrable.
- La Suisse est le 4^e partenaire commercial de l'UE après la Chine, les États-Unis et le Royaume-Uni. Elle représente 6,9 % des exportations de l'UE et 5,7 % de ses importations.
- L'UE est de loin le premier partenaire commercial de la Suisse. L'UE représente environ 42 % des exportations suisses de biens et 50 % de ses importations (chiffres de 2020).

| Une relation de longue date avec la Suisse

1972 ●

Accord de libre-échange

Les bases des relations entre l'UE et la Suisse remontent à l'accord de libre-échange de 1972, qui est toujours en vigueur.

1999 ●

1999: Paquet Accords bilatéraux I

La Suisse et l'UE ont conclu un ensemble de sept accords sectoriels signés en 1999 (connus en Suisse sous le nom de paquet «bilatéraux I»).

Ces accords portent notamment sur:



la libre circulation des personnes



la reconnaissance des certificats techniques



les marchés publics



les échanges de produits agricoles



le transport aérien



les transports terrestres



la recherche

Ces sept accords sont juridiquement liés par la «**clause guillotine**», qui prévoit que si un accord est résilié, tous les autres cesseront également de s'appliquer six mois plus tard.

Paquet Accords bilatéraux II

Une autre série d'accords sectoriels a été signée, concernant:



la participation de la Suisse aux accords de Schengen et de Dublin;



la fiscalité de l'épargne;



les produits agricoles transformés;



la coopération statistique;



la lutte contre la fraude;



l'enseignement;



la participation au programme MEDIA de l'UE et à l'Agence européenne pour l'environnement;



les pensions.

Outre ces deux paquets «Accords bilatéraux I et II», un certain nombre d'autres accords ont été conclus depuis 2004, parmi lesquels:

- en 2004, l'accord portant sur Europol;
- en 2008, l'accord portant sur Eurojust;
- en 2012, l'accord portant sur la coopération avec l'Agence européenne de défense (AED);
- en 2013, l'accord portant sur la coopération entre autorités de concurrence (2013) et l'accord portant sur la navigation par satellite;
- en 2014, l'accord sur le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO);
- en 2019, l'accord sur la coopération policière - décisions Prüm (2019).

Contribution à la politique de cohésion

En février 2006, l'UE a signé avec la Suisse un protocole d'accord portant sur une contribution financière de 1 milliard CHF sur une période de cinq ans en faveur de la cohésion dans l'UE, à titre de la contrepartie de la participation de la Suisse au plus grand marché mondial, le marché unique de l'UE. Le versement de cette contribution aurait dû commencer en 2006. Toutefois, en raison de la durée de la procédure d'approbation, il n'a débuté qu'en juin 2007. La contribution (échéance pour les engagements) a expiré en juin 2012. L'extension de la contribution financière à la Bulgarie et à la Roumanie a été approuvée par un avenant au protocole d'accord de 2008. Dans le cas de ces deux États membres, la contribution a expiré en décembre 2014. En décembre 2014, le Parlement a approuvé la contribution de 45 millions CHF à la Croatie, qui est le seul pays où des projets se poursuivront jusqu'en 2024.

En 2013, puis en 2019, la Suisse a conditionné une contribution future à la politique de cohésion au développement des relations globales avec l'UE. Cela est inacceptable pour l'UE, car la contribution financière suisse est la contrepartie de l'accès de la Suisse au marché unique, qui a été maintenu depuis la dernière contribution générale en 2012.



© Unsplash

Gros plan sur certains accords clés

Gouvernance et justice

Ces dernières années, l'UE et la Suisse ont coopéré à la mise en œuvre de **normes internationales de transparence fiscale et de concurrence fiscale loyale**.

En mai 2015, les deux parties ont signé un [accord](#) sur l'échange automatique d'informations, destiné à améliorer sensiblement la lutte contre l'évasion fiscale.



© Unsplash

Libre circulation des personnes

Dans le cadre du paquet «Accords bilatéraux I», la Suisse et l'UE ont conclu un accord sur la [libre circulation des personnes](#). En vertu de cet accord, les citoyens des deux parties jouissent du droit de vivre et de travailler dans l'UE ou en Suisse, à condition qu'ils aient un emploi ou disposent d'une autre source de revenus.

- En 2020, environ 1,4 million de citoyens de l'UE vivaient en Suisse et 400 000 ressortissants suisses vivaient dans l'UE.
- Par ailleurs, 343 809 citoyens de l'UE franchissent quotidiennement la frontière pour travailler en Suisse. La libre circulation des personnes est un élément central des relations entre l'UE et la Suisse.
- Sur une population active totale de 5,1 millions de personnes, quelque 25 % — soit plus de 1,28 million de personnes — sont des citoyens de l'UE (dont 343 809 sont des travailleurs frontaliers). (chiffres de 2020)



© iStock

Recherche et innovation (R&I)

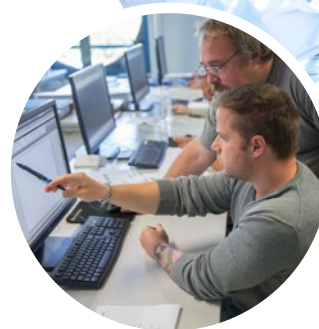
La Suisse et l'UE ont une longue tradition de coopération fructueuse dans le domaine de la recherche et de l'innovation. La Suisse était pleinement associée au 7e programme-cadre de recherche et de développement de l'UE. Elle est actuellement associée aux programmes suivants de l'UE:

- le programme de recherche «[Horizon 2020](#)»; et
- les programmes Fusion et Euratom.



Enseignement

Depuis 1992, plus de 45 000 étudiants suisses ont participé au programme de mobilité Erasmus. Presque autant de jeunes Européens ont achevé une partie de leurs études dans une université suisse. Dans une moindre mesure, les apprentis et les enseignants bénéficient également de ces programmes d'échange.



| Les négociations relatives à un accord-cadre institutionnel

Situation actuelle

Malgré une intégration économique et sociale approfondie, il n'existe pas de règles générales régissant la participation de la Suisse au marché intérieur de l'UE.

Il existe actuellement plus de 120 accords entre la Suisse et l'Union européenne.

Pourtant, cette relation extraordinairement profonde n'est assortie d'aucune disposition garantissant l'égalité des conditions de concurrence et un règlement approprié des différends. Progressivement, cela engendre un manque d'homogénéité et une insécurité juridique et, en fin de compte, une inégalité de traitement entre les opérateurs économiques.

Garantir l'égalité des conditions de concurrence entre l'UE et la Suisse, par des règles communes et le recours à l'arbitrage, est le seul moyen de protéger et de développer cette relation mutuellement bénéfique entre l'UE et la Suisse.

| Objectifs de l'accord-cadre institutionnel

- **Assurer l'égalité des conditions de concurrence lorsque la Suisse a accès au marché unique, afin de garantir l'intégrité et le bon fonctionnement du marché intérieur de l'UE et d'autres activités.**
- Accroître la **sécurité juridique** et instaurer des **conditions égales** pour les parties, leurs citoyens et leurs opérateurs économiques dans les secteurs du marché intérieur auxquels la Suisse participe, par:
 - l'**égalité des conditions de concurrence**, y compris en matière d'aides d'État
 - un **mécanisme de règlement des différends** efficace.



Champ d'application de l'accord

Cinq accords existants permettant la participation de la Suisse au marché intérieur de l'UE:

- Libre circulation des personnes,
- Accord de reconnaissance mutuelle,
- Transport aérien,
- Transports routier et ferroviaire,
- Produits agricoles.

et futurs accords d'accès aux marchés.



© Unsplash

© Unsplash

Longues négociations

- Les négociations relatives à un accord-cadre institutionnel ont commencé en 2014.
- Les présidents successifs de la Commission se sont entretenus plus de 20 fois avec quatre présidents de la Confédération suisse.
- Un projet de texte complet a été approuvé au niveau politique en novembre 2018.
- Toutefois, le 7 juin 2019, le Conseil fédéral a informé la Commission qu'il n'était pas en mesure de marquer son accord sur ce projet de texte et a demandé des clarifications supplémentaires sur trois aspects: les aides d'État, la protection des salaires suisses (les «mesures d'accompagnement») et la libre circulation des personnes.
- L'UE a immédiatement proposé d'examiner les **clarifications nécessaires**.
- Après deux années sans progrès, les discussions ont repris en janvier 2021.

Pour autant que les deux parties fassent preuve de souplesse, l'UE reste convaincue que des compromis peuvent être trouvés, préparant la voie à la conclusion de l'accord-cadre institutionnel au profit des citoyens résidant dans l'UE et en Suisse.

La porte de l'UE reste ouverte à la poursuite des discussions en vue de trouver des solutions sur les trois volets litigieux. Elle a présenté des compromis qui répondent dans une large mesure aux préoccupations de la Suisse.

L'UE a notamment proposé:

Concernant les aides d'État: La Commission a proposé de supprimer la référence litigieuse prévoyant que les règles en matière d'aides d'État définies par l'accord-cadre institutionnel seraient pertinentes pour interpréter les dispositions relatives aux aides d'État figurant dans l'accord de libre-échange. Cela est évidemment sans préjudice de son analyse juridique fondée sur l'article 31 de la convention de Vienne, qui permet d'interpréter un accord existant à la lumière d'un accord ultérieur.

En ce qui concerne les «mesures d'accompagnement» suisses, le protocole n° 1 annexé au projet d'accord-cadre institutionnel permet explicitement de tenir compte des spécificités du marché du travail suisse et **autorise notamment le maintien en vigueur des mesures d'accompagnement suisses**, pour autant qu'elles soient **appliquées de manière proportionnée et non discriminatoire**.

En particulier, le projet de protocole:

- limite la prestation de services à 90 jours (conformément à l'accord actuel sur la libre circulation des personnes) – une règle qui n'existe pas dans l'UE;
- instaure un régime de pré-notification de 4 jours, qui n'existe pas dans l'UE;
- instaure un système de garanties financières (en cas d'infraction passée) qui n'existe pas non plus dans l'UE.

Par ailleurs, la Commission a proposé de:

- poursuivre l'**adaptation du projet de protocole aux dernières évolutions de l'acquis de l'UE dans le domaine du détachement de travailleurs en incluant**, entre autres, le principe «à travail égal sur un même lieu de travail, salaire égal» en tant qu'élément essentiel de l'accord-cadre institutionnel;

- clarifier la possibilité pour la Suisse d'établir des mesures administratives et de contrôle supplémentaires pour autant qu'elles soient justifiées et proportionnées, et la liberté pour la Suisse de déterminer la fréquence et l'organisation des contrôles, tout en respectant les principes de non-discrimination et de proportionnalité;
- reconnaître explicitement le rôle clé des partenaires sociaux dans la détermination de la rémunération des travailleurs;
- préciser que la Suisse participerait pleinement aux travaux de l'Autorité européenne du travail.

D'autres modifications ont été proposées. Ce qui ne peut être envisagé, cependant, c'est une «immunité» totale du système suisse actuel – et futur – à l'égard des évolutions futures du droit de l'Union et de la juridiction de la Cour de justice de l'Union européenne. Une telle immunité compromettrait l'objet même de l'accord-cadre institutionnel – établir des cadres juridiques homogènes et non discriminatoires.

Certains malentendus semblent persister également dans le domaine de la libre circulation des personnes. L'accord-cadre institutionnel ne prévoit pas que la Suisse doive reprendre le concept de «citoyenneté de l'Union».

La Suisse n'étant pas un État membre de l'Union, la Commission:

- a proposé de préciser que la Suisse ne doit pas reprendre la notion de citoyenneté de l'Union, étant donné que celle-ci va au-delà de la libre circulation des personnes;
- a précisé que l'accord sur la libre circulation des personnes concerne effectivement les «personnes» au sens large et ne se limite pas à la libre circulation des «travailleurs et de leurs familles». Il n'y a aucune nouveauté à cet égard, puisque c'est déjà le cas dans l'accord actuel entre l'UE et la Suisse sur la libre circulation des personnes;
- propose de passer en revue le texte ligne par ligne et de s'appuyer sur la nature «suis generis» de l'accord existant sur la libre circulation des personnes afin de déterminer si certaines spécificités peuvent être prises en compte dans l'accord-cadre institutionnel.

| Annexe

Contenu de l'accord-cadre institutionnel

Dispositions de l'accord

ARTICLE/TITRE	DESCRIPTION
1. Objectifs	Sécurité juridique et conditions uniformes concernant les parties du marché intérieur auxquelles la Suisse participe.
2. Champ d'application	Cinq accords bilatéraux: libre circulation des personnes; transport aérien/transport terrestre, reconnaissance mutuelle, échanges de produits agricoles
3. Définitions	
4. Principe d'interprétation uniforme	Les accords bilatéraux et le droit de l'Union auxquels il est fait référence doivent être interprétés et appliqués de manière uniforme, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne antérieure ou postérieure à la signature des accords.
5. Intégration du droit	Mise à jour dynamique des accords dans le champ d'application de l'accord-cadre institutionnel
6. Coopération	entre les institutions de l'UE et les autorités suisses
7. Application effective des accords	Les deux parties doivent prendre les mesures nécessaires à l'application des accords sur leur territoire; la surveillance se fera par les deux parties dans le cadre de comités sectoriels.
8. Aides d'État	Les règles de l'encadrement des aides d'État s'appliquent à l'accord existant sur le transport aérien et aux accords futurs
9. Principe d'exclusivité	Mode unique de règlement des différends (celui prévu à l'article 10)
10. Procédures de règlement des différends	Règlement des différends devant un tribunal arbitral, qui saisira la Cour de justice de l'Union d'un renvoi préjudiciel dans les affaires portant sur des concepts du droit de l'UE. Les deux parties peuvent signaler au tribunal arbitral qu'à leur avis, la Cour doit être saisie, et le tribunal arbitral doit motiver sa décision s'il en décide autrement. Si la partie qui succombe n'applique pas la sentence arbitrale, la partie ayant obtenu gain de cause peut lui imposer des mesures d'indemnisation. Le tribunal arbitral peut se prononcer sur le caractère proportionnel de ces mesures.

ART. /TITLE	DESCRIPTION
11. Coopération entre juridictions	Dialogue entre la Cour de justice et le Tribunal fédéral suisse.
12. Préparation d'un acte juridique	Modalités de participation des experts suisses aux travaux préparatoires en amont de la Commission pour les actes juridiques (élaboration des décisions)
13. Intégration d'un acte juridique	Procédure pour intégrer un acte juridique dans un accord entre l'UE et la Suisse par le comité mixte sectoriel et date d'entrée en vigueur
14. Respect des obligations constitutionnelles suisses	Procédure en cas d'obligations constitutionnelles (référéendum) en Suisse et report (d'un an) de la date d'entrée en vigueur
15. Comité mixte horizontal	Objectifs et mandat du comité mixte horizontal
16. Comité parlementaire mixte	Objectif et composition du comité parlementaire mixte
17. Primauté de l'accord	L'accord-cadre institutionnel l'emporte sur les accords sectoriels en cas de conflit: cependant, l'accord-cadre institutionnel n'est pas destiné à modifier le champ d'application, les objectifs ou le contenu matériel des accords sectoriels.
18. Mise en œuvre de l'accord	Les parties doivent garantir la mise en œuvre de l'accord.
19. Protocoles	Les protocoles font partie intégrante de l'accord.
20. Application territoriale	Territoire de l'UE et Suisse (clause type)
21. Révision	Procédures de révision (clause type)
22. Entrée en vigueur et dénonciation	Dates et procédures au cas où il est mis fin à l'accord-cadre institutionnel
Annexe sur les aides d'État	Lignes directrices horizontales en matière de contrôle des aides d'État applicables à l'accord dans le domaine du transport aérien
Protocole n° 1	Règles (adaptations) applicables afin de tenir compte des spécificités suisses en matière de mesures d'accompagnement
Protocole n° 2	Règles (adaptations) applicables afin de tenir compte des spécificités suisses en matière de sécurité sociale, de transports et de sécurité alimentaire
Protocole sur l'arbitrage	Ce protocole décrit les procédures à suivre en cas de différend.
Déclaration conjointe sur la modernisation des relations commerciales	Accord politique sur le démarrage de négociations portant sur de nouvelles relations commerciales, y compris la définition des domaines concernés et les relations entre le futur accord et l'accord-cadre institutionnel.
Déclaration conjointe sur la cohésion	Accord politique sur une contribution suisse régulière, décidée de façon autonome, en cohérence avec les programmes de l'UE – qui sont régis par un cycle de programmation pluriannuel, reconnaissant le lien avec l'accès de la Suisse au marché intérieur.
Décision du comité mixte sur l'accord de libre-échange	Décision du comité mixte sur l'accord de libre-échange visant à convenir de l'interprétation possible des dispositions en matière d'aides d'État figurant dans l'accord de libre-échange à la lumière de l'accord-cadre institutionnel, si les deux parties en conviennent, et à permettre l'utilisation du mécanisme de résolution des différends prévu par l'accord-cadre institutionnel.

© Union européenne, 2021

La réutilisation du présent document est autorisée, à condition de mentionner dûment la provenance et d'indiquer toute modification (licence Creative Commons Attribution 4.0 International). Pour toute utilisation ou reproduction d'éléments qui ne sont pas la propriété de l'UE, l'autorisation peut devoir être obtenue directement auprès des titulaires de droits respectifs.

Toutes les images © Union européenne, © Tingey Injury Law Firm Unsplash, © Maarten van den Heuvel Unsplash, © Tomek Baginski Unsplash, © Behzad Ghaffarian Unsplash, © iStock, icons © Flaticon – tous droits réservés.