

Suisse-Union européenne : la souveraineté en question

Propos introductifs de l'Ambassadeur Jacques de Watteville,
Chef de la Mission de la Suisse auprès de l'UE

au 8^{ème} Dialogue européen,
Fondation Jean Monnet pour l'Europe,
Université de Lausanne, 16 décembre 2009

Monsieur le Président,
Excellences,
Mesdames, Messieurs,

1. Introduction

C'est un grand honneur pour moi de pouvoir m'adresser ce soir à votre illustre assemblée, en ces locaux de l'Université de Lausanne où j'ai tant de souvenirs. Permettez-moi en particulier d'exprimer une pensée émue en souvenir du Professeur Henri Rieben, qui a profondément marqué de son empreinte tant la Fondation Jean Monnet pour l'Europe que les milliers d'étudiants qui ont eu le privilège de bénéficier de son enseignement. Il a su nous transmettre sa vision sur l'importance de la construction européenne, qui a apporté paix, sécurité, stabilité, démocratie et prospérité à notre continent, ce dont la Suisse bénéficie grandement depuis plus d'un demi-siècle.

C'est également un honneur pour moi que de participer à ce panel avec les éminentes personnalités que sont le Président José-Maria Gil-Robles, le Représentant permanent de l'Autriche Hans-Dietmar Schweisgut et l'Ambassadeur de l'Union européenne en Suisse, Michael Reiterer.

Le thème de ce 8^{ème} Dialogue européen « Suisse-Union européenne : La souveraineté en question » porte sur une problématique cruciale, qui nous interpelle quotidiennement. La Suisse est en effet enclavée au cœur de l'Union européenne, géographiquement au centre, mais institutionnellement à l'extérieur. Ceci alors que ses relations avec l'UE sont intenses, avec une forte imbrication économique. La Suisse est en effet le second partenaire économique de l'UE (commerce + services + investissements) après les USA et l'UE est de très loin notre premier partenaire. Chaque jour ouvrable, la Suisse et l'UE s'échangent pour plus d'un milliard de francs de marchandises. Les entreprises suisses emploient dans l'UE près d'un million de personnes, et plus de 200'000 frontaliers viennent travailler quotidiennement en Suisse. La gestion de cette situation paradoxale et de ces relations intenses dans un environnement très dynamique est un défi quotidien. Les circonstances ont conduit la Suisse, notamment après le rejet de l'EEE par le peuple et les cantons en

décembre 1992, à opter pour une approche pragmatique, appelée « la voie bilatérale », permettant une forte intégration économique sans être membre de l'UE.

2. Evolution de la marge de manœuvre

De fait, les relations CH-UE sont vastes et intenses, globalement très bonnes, même si parfois il y a des dossiers difficiles et complexes, tels la fiscalité ou la libre circulation des personnes. Plus que jamais, la question de la souveraineté apparaît cependant dans chaque dossier, et nous avons actuellement plus d'une quinzaine de négociations en cours. Mais que faut-il entendre par souveraineté ? Il y a quelques jours nous philosophions avec le Professeur Etienne Grisel, qui était de passage à Bruxelles, sur les concepts de « souveraineté extérieure », de l'égalité entre Etats en droit international, de « souveraineté partagée », de « maîtrise d'un destin commun » et de « souveraineté intérieure », du respect des institutions nationales et de leur bon fonctionnement. Au-delà des concepts théoriques et des définitions juridiques, nous sommes quotidiennement confrontés aux réalités politiques et économiques, aux limites de l'influence qu'ont les autorités nationales sur les développements internationaux et nationaux, et à la marge de manœuvre effective dont nous disposons dans nos relations. L'affaiblissement du secret bancaire sous la pression du G-20, de même que les douloureuses péripéties de l'UBS aux Etats-Unis et les circonstances dans lesquelles des listes de noms ont été communiquées en février dernier aux autorités américaines, en sont d'amères illustrations. Mais force est aussi de constater que dans un monde interdépendant, l'UE et les USA ne disposent pas non plus d'une marge de manœuvre illimitée.

Au cours des 20 dernières années, la situation de la Suisse face à l'Union européenne a beaucoup évolué. Lorsque je suis arrivé la première fois à la Mission suisse à Bruxelles en 1988, les Communautés européennes comportaient 12 membres, tandis que la Suisse appartenait à l'AELE qui comportait 7 membres. Aujourd'hui, la Suisse se retrouve seule face à une Union européenne de 27 membres, comptant 500 millions de personnes, les autres pays de l'AELE ayant soit adhéré à l'UE – comme l'Autriche -, soit à l'EEE – comme la Norvège. Dans l'intervalle, les compétences de l'UE se sont beaucoup développées, l'impliquant dans des domaines cruciaux comme le changement climatique, Schengen ou la sécurité. A cela s'ajoute une évolution importante, bien qu'encore peu souvent relevée: le fait que l'UE joue un rôle croissant en tant qu'institution à l'origine de normes de portée internationale, avec la multiplication d'activités dans des domaines qui relevaient traditionnellement d'organisations dont la Suisse est membre, tels le Conseil de l'Europe ou l'OCDE. Ainsi, l'UE est devenue pour la Suisse un partenaire beaucoup plus important, tant en raison de son extension géographique qu'en raison de l'accroissement et l'approfondissement de ses compétences.

Pendant ce temps, l'UE, qui est devenue un acteur majeur sur la scène mondiale et qui est absorbée par d'autres priorités, est devenue à la fois moins disponible pour traiter avec des pays comme la Suisse et moins flexible dans les négociations. Ainsi, nous devons constater que les rapports de force entre l'UE et la Suisse n'ont pas évolué en faveur de notre pays. Lorsque les 27 Etats membres de l'UE se sont laborieusement mis d'accord sur une position commune, ils sont moins enclins à remettre en question cette position pour satisfaire aux désirs de la Suisse dans le

cadre de négociations portant sur le même objet. Ceci explique que, plus encore que par le passé, l'UE souhaite que tout accord se base désormais sur l'acquis communautaire, sans « pick and choose » ou « Rosinenpicken », et prévoit une reprise systématique et rapide de l'acquis futur. J'y reviendrai plus tard.

Au niveau économique, l'UE absorbe 61% de nos exportations et nous fournit 80% de nos importations. Quand on sait qu'en Suisse, un franc sur deux est gagné grâce aux exportations, ces chiffres illustrent à eux seuls la dépendance économique de notre pays à l'égard de l'UE.

La marge de manœuvre effective de notre pays s'est donc sensiblement rétrécie au fil des années. Ceci dit, nous avons toujours des cartes importantes à faire valoir et loin de nous résigner face à cette évolution, nous défendons les intérêts du pays avec détermination et fermeté.

3. Objectifs de la politique européenne de la Suisse

Dans ce contexte, quels sont les objectifs de la Suisse dans ses relations avec l'UE ? Dans son rapport sur la politique extérieure de la Suisse publié en septembre 2009, le Conseil fédéral rappelle l'importance primordiale qu'il attache au développement d'excellentes relations avec l'UE et à la défense des intérêts de la Suisse vis-à-vis de l'UE. Il ajoute qu'il est essentiel pour la Suisse de préserver ce qui a été acquis avec l'UE jusqu'à présent, et qu'il est dans son intérêt de poursuivre le développement de ses relations avec elle en concluant des accords additionnels dans de nouveaux domaines d'intérêt commun.

Afin de consolider ces relations, la Suisse a construit au fil des années un important réseau d'accords bilatéraux comportant actuellement plus d'une vingtaine d'accords majeurs et plus d'une centaine d'accords dits secondaires. Ce réseau lui permet d'avoir un large accès, bien que non-exempt de limitations, au grand marché commun et de participer à divers programmes et agences européennes. Avec le paquet des accords bilatéraux I conclus en 1999 et des accords bilatéraux II conclus en 2004, une grande part des inconvénients dus à notre non participation à l'EEE a pu être surmontée. Aujourd'hui plusieurs négociations sont en cours ou en préparation pour compléter la mise en œuvre des accords existants, consolider et développer ces relations (libéralisation du marché de l'électricité, santé publique, libre échange de produits agricoles, REACH, Galileo, échange de quota d'émission de gaz à effet de serre, fiscalité de l'épargne...).

Le maintien de relations amicales basées sur le respect et la compréhension mutuels implique aussi de mener régulièrement des entretiens politiques, ce qui est bien sûr le cas. Partageant les mêmes finalités que ses voisins et bénéficiant de la stabilité et de la prospérité qui prévaut sur le continent en raison de l'intégration européenne, la Suisse se doit aussi d'être un partenaire solidaire assumant ses responsabilités en Europe. C'est dans ce contexte que s'inscrivent la construction du plus long tunnel du monde sous le St. Gothard (NEAT), nos contributions financières à la cohésion économique et sociale en faveur des nouveaux Etats membres, notre participation à EULEX au Kosovo, ou notre engagement militaire dans EUFOR Althéa en Bosnie.

4. Adaptation des accords au développement du droit européen

J'en viens maintenant à l'un des principaux défis auquel nous sommes confrontés dans les négociations en cours avec l'UE : la problématique de l'adaptation des accords au développement du droit de l'Union. En effet, la législation européenne se développe de façon très dynamique. En parallèle, la Suisse est liée à l'Union par plus de 120 accords qui ne peuvent être modifiés que d'un commun accord entre les Parties. Il en résulte donc constamment des décalages entre le développement de l'ordre juridique à l'intérieur de l'UE et les règles applicables entre elle et la Suisse.

Quelles options s'offrent alors à la Suisse ?

- 1) Premièrement, ne rien faire. Mais alors, les divergences entre le droit suisse et le droit de l'Union s'accroissent et peuvent porter atteinte à l'accès de nos entreprises au marché de l'UE. Et, si les opérateurs économiques de l'UE subissaient des désavantages du fait de ces divergences, on ne saurait exclure que l'UE décide de dénoncer certains accords.
- 2) Deuxième option : adapter unilatéralement la législation suisse à l'évolution du droit européen (« autonomer Nachvollzug »). Cette option présente le désavantage qu'elle ne donne aucune garantie de réciprocité, n'offre pas de sécurité juridique et ne nous permet pas de pouvoir influencer le droit que nous recevons.
- 3) Troisième option : négocier régulièrement des adaptations aux accords existants ou de nouveaux accords, de manière à ce que les règles applicables en Suisse et dans l'UE restent équivalentes ou identiques. Ceci prend du temps, implique souvent des décalages temporaires, et - dans le cas de nouveaux accords - présuppose que l'UE ait l'intérêt et la disponibilité de négocier avec nous. Et dans ces cas, il faut s'attendre à ce qu'elle ait des demandes à faire valoir.

Dans les faits, nous pratiquons une combinaison de ces trois options, qui chacune présente des inconvénients.

Comment surmonter ces inconvénients ? En cherchant notamment à assurer un développement homogène et concordant des normes dans l'UE et en Suisse, à faciliter une reprise systématique du nouvel acquis communautaire. A cette fin, l'expérience a montré l'importance d'une participation au « decision shaping » de l'UE, qui nous permet d'une part de mieux anticiper les développements du droit européen et d'en tenir compte dans le développement de notre propre droit. D'autre part, il nous permet de présenter et défendre nos points de vues dans un contexte de négociation interne à l'UE dans lequel la recherche du compromis joue un rôle prépondérant.

Un développement marquant à cet égard a ainsi été l'accord d'association de la Suisse aux traités de Schengen et Dublin, entré pleinement en vigueur le 29 mars 2009, qui mettent en œuvre ces principes. Ainsi, des représentants de la Suisse siègent dans des organes mixtes (avec l'UE et les autres Etats associés) qui se réunissent en même temps que les groupes de travail du Conseil, y compris au niveau des hauts fonctionnaires, des Ambassadeurs Représentants Permanents (Coreper) et même du Conseil des Ministres de la Justice et de l'Intérieur, avec droit de parole, mais sans droit de vote. Les expériences faites à ce jour sont très positives. Cependant, si une nouvelle directive ou norme est adoptée par l'UE et

que la Suisse, au terme de ses procédures internes et dans un délai maximal de 2 ans, n'est pas en mesure de reprendre de nouveaux éléments de l'acquis, et qu'aucune solution n'est trouvée au Comité mixte, les conséquences sont lourdes puisque l'accord Schengen dans son entier cesse automatiquement d'être applicable.

Comme évoqué plus haut, on constate dans différents dossiers un durcissement de l'UE, qui devient plus exigeante, moins flexible et moins disponible. Par exemple, arguant du principe que si les opérateurs économiques suisses veulent participer pleinement au grand marché intérieur, ils doivent en respecter les règles, certains dans l'UE voudraient introduire dans les accords avec la Suisse des dispositions conduisant à une reprise automatique de l'acquis futur, y inclu la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE. Ceci poserait à la Suisse de sérieux problèmes quant au respect de sa souveraineté. Un pays indépendant ne saurait en effet déléguer son pouvoir législatif et judiciaire à une autorité tierce. Le Conseil des Ministres de l'UE a souligné, de façon plus nuancée, dans les conclusions qu'il a adoptées le 8 décembre 2008, la nécessité « *d'appliquer et d'interpréter de manière homogène et au fur et à mesure les éléments de l'acquis en constante évolution* ».

Pour sa part, le Conseil fédéral a explicité sa position dans son rapport sur la politique extérieure de septembre 2009, où il a exposé cinq principes à respecter dans les négociations présentes et futures :

1. *« la Suisse est prête à accepter que les négociations se fondent sur l'acquis communautaire déterminant, pour autant que les accords respectent la souveraineté suisse (pas automatisme).*
2. *une participation adéquate à la prise de décision dans le domaine couvert par l'accord, c'est-à-dire aux travaux menés par les groupes de travail compétents du Conseil, les comités de comitologie et les groupes d'experts (decision shaping).*
3. *ce mécanisme doit permettre une adaptation des accords dans des délais qui tiennent compte de la durée des procédures prévues par la législation suisse,*
4. *l'adaptation des accords doit être effectuée d'un commun accord,*
5. *si la Suisse n'est pas en mesure de tenir compte des développements de l'acquis et que l'UE fait valoir son droit de prendre des mesures de compensations, ces dernières ne peuvent aller au-delà de ce qui est jugé nécessaire pour maintenir l'équilibre de l'accord visé ; la proportionnalité de ces mesures peut être vérifiée dans le cadre d'une procédure d'arbitrage ».*

Ces exigences suisses sont-elles réalistes ? Elles reflètent le compromis atteint dans la dernière négociation importante que nous avons conclue avec l'UE, l'accord sur la facilitation des contrôles douaniers (« accord sur les 24 Heures ») qui a été signé en juin 2009.

5. Perspectives de la voie bilatérale

Dans ce contexte, quelles sont les perspectives de la voie bilatérale ? Jusqu'à présent son bilan est nettement positif sur le plan économique, comme en a témoigné l'engagement massif des milieux économiques lors de la récente campagne référendaire pour la reconduction et l'extension de la libre circulation des personnes, qui était liée aux accords des bilatérales I par une clause guillotine. La

majorité de près de 60% obtenue le 8 février 2009 confirme aussi le soutien populaire à la voie bilatérale. Elle offre une approche pragmatique, permettant de tenir compte des besoins, des intérêts et des possibilités de chaque partie, avec un certain accès au marché intérieur de l'UE. Mais cette voie est aussi ardue et n'offre qu'un accès partiel au marché. Elle présente des faiblesses, notamment sur le plan institutionnel, comme l'ont fort bien exposé l'ancien Secrétaire d'Etat Franz Blankart et l'ancien Ambassadeur Benedict de Tscharnern dans des interventions récentes très intéressantes¹. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, il y a deux semaines, qui donne notamment au Parlement européen la compétence d'approuver les traités internationaux conclus par l'UE, pourrait accentuer encore la complexité et la lourdeur de la voie bilatérale. C'est pour pouvoir mieux surmonter ces difficultés que l'idée est parfois évoquée dans l'UE et en Suisse de l'opportunité de négocier un accord cadre. Celui-ci pourrait avoir pour but d'améliorer la gestion et la sécurité de nos accords bilatéraux, de renforcer la cohérence de nos relations, et d'y régler certains problèmes institutionnels qui se posent dans chaque négociation.

Actuellement, la voie bilatérale reste l'instrument le mieux à même de défendre les intérêts de la Suisse vis-à-vis de l'UE, écrit le Conseil fédéral dans son rapport Europe de 2006. Il y précise que « *pour que cela soit encore le cas à l'avenir, il faudra entre autres que les trois conditions suivantes continuent d'être remplies :*

- 1. Le degré de participation de la Suisse à la prise de décision dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE et la marge de manœuvre dont elle jouit dans la conduite de ses politiques autonomes soient perçus comme suffisants.*
- 2. Dans la conduite de sa politique à l'égard des états tiers, l'UE soit disposée à trouver avec la Suisse des solutions par la conclusion d'accords bilatéraux sectoriels.*
- 3. L'évolution des conditions-cadres économiques, en particulier dans le domaine monétaire, ne soit pas défavorable à la Suisse ».*

Dans son rapport sur la politique extérieure de septembre 2009, le Conseil Fédéral déclare que « *la Suisse poursuivra ses efforts afin que ces trois conditions continuent à être remplies, tout en étant consciente que son influence dans ce domaine reste limitée. Si ces dernières n'étaient plus réalisées, il conviendrait d'adapter nos instruments de politique européenne. Dans ce sens, l'adhésion à l'UE reste une option pour la Suisse* », conclut le Conseil fédéral.

Jusqu'ici, la voie bilatérale a permis à la Suisse d'atteindre, dans une large mesure, les objectifs qu'elle s'est fixés. Mais à l'avenir, la question européenne se posera avec toujours plus d'acuité. Il n'en devient que plus nécessaire de s'interroger sur la question de savoir si, en fin de compte, c'est en étant à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE que la Suisse est en mesure de sauvegarder ses intérêts de manière optimale. La réponse n'est pas aisée. D'une part, si elle était membre, elle participerait avec les 27 autres Etats membres aux décisions de l'UE, auxquelles elle doit dans une large mesure de toute façon s'adapter. Mais en tant qu'Etat membre, l'influence de la Suisse serait bien sûr limitée et elle pourrait aussi devoir appliquer des décisions où elle aurait été minorisée.

¹ "Gestaltende Mitwirkung und autonomer Nachvollzug", a. Staatssekretär Franz Blankart, NZZ am Sonntag, 25.10.2009 et „La Suisse et l'Europe – au-delà des idées préconçues, les vrais enjeux“, anc. Ambassadeur Bénédicte de Tscharnern, Exposé à Penthes du 25.11.2009

Avec l'approche bilatérale, la Suisse peut encore, dans une certaine mesure, choisir les secteurs dans lesquels elle veut coopérer et renoncer à négocier des accords dans les domaines où elle préfère garder son propre régime, quitte à en payer le prix en termes d'accès au marché intérieur de l'UE. Elle bénéficie sans doute aussi d'une marge de manœuvre plus grande dans la mise en œuvre de sa politique extérieure de neutralité active (p. ex. « bons offices »). Dans certains cas, rares il est vrai, la Suisse en tant que non membre a même pu obtenir des solutions sur mesure que certains pays membres nous envient. Je pense par exemple à notre système de taxe poids lourds, appliquant le principe « pollueur-payeur » de façon non discriminatoire, qui nous aide à gérer le trafic de transit à travers les Alpes et à financer nos infrastructures de transports. Mais dans d'autres cas, nous aurions peut-être été en mesure, si nous avions été membre, d'influencer avec d'autres pays le développement du droit européen dans un sens plus favorable que ce qui s'est passé, par exemple dans le domaine fiscal ou bancaire. En outre, nous nous trouverons à l'avenir sans doute davantage confrontés à des situations où il y aura un conflit entre respect de la souveraineté - à tout le moins dans son acception formelle - et accès non-discriminatoire au marché intérieur de l'UE.

Le Conseil fédéral conclut dans son rapport de septembre 2009 que *« la voie bilatérale ne doit pas mener à une adhésion de facto sans droit de vote. Il ajoute qu'il importe aussi d'empêcher de péjorer la position de la Suisse au niveau de la concurrence mondiale pour des motifs de politique de souveraineté. Si des raisons d'ordre politique et/ou économique devaient exiger une nouvelle avancée d'envergure dans le sens de l'intégration, un choix s'imposerait au niveau des instruments appropriés – dont l'option de l'adhésion »*, conclut le Conseil fédéral.

Ce n'est qu'en menant un débat sérieux et exempt de préjugés sur ces questions qu'il sera possible de prendre les décisions correspondant aux intérêts du pays. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a chargé récemment le Bureau de l'Intégration de préparer une analyse qui servira de base de discussion.

6. Conclusion

La Suisse et l'UE entretiennent des relations intenses et solides, larges et fructueuses, mutuellement bénéfiques.

Les circonstances historiques et politiques nous ont conduit à emprunter un chemin dans le développement de nos relations avec l'UE qui n'est pas toujours facile et qui s'apparente plus au sentier de montagne qu'à l'autoroute de plaine.

Il y a cependant des intérêts mutuels très importants pour développer et approfondir notre coopération, dans un esprit de respect mutuel et de solidarité. A l'heure actuelle, seule la voie bilatérale est praticable, mais l'option de l'adhésion reste ouverte pour l'avenir. A cet égard, le thème traité aujourd'hui, à savoir celui de la souveraineté, revêt une pertinence et une importance toutes particulières.

Dans un monde interdépendant, notre souveraineté n'est pas absolue, quel que soit le scénario. Il s'agit en fait de se donner les moyens nous permettant d'avoir le plus d'influence et de défendre au mieux les intérêts du pays, et en particulier d'éviter une

satellisation de la Suisse ainsi qu'une perte de compétitivité de notre place économique. Le défi et les enjeux sont considérables. Malgré les difficultés et les contraintes, je suis convaincu que nous parviendrons à trouver des solutions. « When there is a will, there is a way ».

* * *