

EMBARGO: 04.10.2012, 17.00h

L'EEE en perspective

**Conférence de
l'anc. Secrétaire d'Etat Franz Blankart,
présentée
à la Fondation Jean Monnet pour l'Europe
à l'Université de Lausanne
le 4 octobre 2012**

Monsieur le Président,
Monsieur le Directeur,
Mesdames et Messieurs,

C'est un grand honneur et un plaisir de prendre la parole devant la Fondation Jean Monnet pour l'Europe. Je me trouvais en effet dans son Conseil de 1978 à 1980, influencé par l'esprit et la pensée d'Henri Rieben lorsque j'étais chef du Bureau de l'intégration.

Je suis particulièrement honoré par la présence de M. José Maria Gil-Robles, le président de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe et ancien président du Parlement européen.

Je tiens aussi à féliciter la Fondation d'avoir bien voulu publier la monographie de M. le Ministre Philippe Nell sur la négociation de l'Espace économique européen, livre qui contient implicitement des réponses aux questions qui nous occupent actuellement.

Aujourd'hui, j'aimerais simplement rappeler quelques points qui me semblent importants.

Basée sur les drames de deux guerres mondiales, l'Union européenne a été conçue comme un projet de paix. En tant que tel, elle a fait ses preuves. Si nous, ainsi que nos fils n'ont pas été mobilisés, c'est bien grâce à l'Union européenne et à l'OTAN. Pour la génération de feu mon père, né en 1895, ayant vécu dans la force de l'âge deux conflits mondiaux, la situation actuelle eût été un rêve. Si, en revanche, la Suisse avait été attaquée lors des deux dernières épreuves, elle aurait été membre fondatrice de l'UE, de l'ONU et de l'OTAN. Comme souvent, la chance fait oublier qu'on a eu de la chance.

Puisque la Suisse n'a pas été engagée dans la seconde guerre mondiale, elle a considéré l'UE, l'ONU et l'OTAN comme des accords de paix, comme des « pacta inter alios facta », en considérant à tort ou à raison, que c'est sa neutralité armée qui l'a sauvée des deux conflits mondiaux et que ce n'était donc pas son rôle de prendre part à la réorganisation du monde entre les anciens belligérants. Il y a dans cette attitude de la vérité et peut-être du mythe. Si mythe il y a, il n'est néanmoins pas aussi prononcé que M. Bergier voulait nous le faire croire.

La Suisse officielle a suivi la construction européenne avec attention et intérêt sans exclure à jamais l'adhésion, mais en cherchant d'abord un chemin *intermédiaire* entre isolement et adhésion, car la Communauté européenne était considérée par l'URSS comme bras économique de l'OTAN en Europe, ce qui posait des problèmes de neutralité. Or le Conseil fédéral a toujours désiré une Communauté forte et unie, cela pour des raisons de sécurité. De plus, seule une Communauté forte est capable de négocier et de faire des concessions. Le Conseil fédéral n'a donc point misé sur l'échec de la construction communautaire.

C'est dans cette optique que la politique européenne a été conçue par feu les Conseillers fédéraux Hans Schaffner et Friedrich Traugott Wahlen, par le Secrétaire d'Etat Paul Jolles, par l'Ambassadeur Pierre Languetin et par leurs successeurs: d'abord l'AELE, puis les Accords de libre-échange de 1972, puis les accords de deuxième génération de 1973 à 1986, enfin l'Espace économique européen (EEE) et deux paquets d'accords bilatéraux. Soit dit en passant que la Suisse a conclu avec l'Union européenne avant l'échec de l'EEE des douzaines d'accords, fait qui est tu par le Département fédéral des Affaires étrangères et que même Mme Calmy-Rey ignorait lors de son discours d'adieu ici, dans la même salle. Ce n'est pas de sa faute, mais celle de son entourage qui lui faisait croire que le bilatéralisme est né avec le 6 décembre 1992 seulement.

Qu'est-ce que l'Espace économique européen ? L'accord de libre-échange de 1972 permet le libre passage à travers la frontière des biens industriels originaires des deux Parties contractantes. C'est ainsi que vous pouvez depuis 1972 envoyer sans droits de douane ni restrictions quantitatives un médicament de Suisse en France. Mais libre passage n'équivaut pas à la libre commercialisation. Pour atteindre cette dernière, il faut que la France reconnaisse – sur une base de réciprocité – les procédures suisses d'enregistrement du médicament. La même chose vaut pour les métiers. Un médecin suisse peut sans autre traverser la frontière pour s'offrir un dîner en France, mais il ne peut pas y ouvrir un cabinet médical pour commercialiser son savoir-faire. Pour cela il faut l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle de son diplôme médical. Voici le but du Marché intérieur et de l'Espace économique européen.

Autrement dit: Dans le domaine des quatre libertés (libre circulation des marchandises, libre circulation des personnes, liberté d'établissement et libre circulation des capitaux) les acteurs communautaires et les acteurs suisses seraient mis sur un pied d'égalité dans le marché de l'UE et dans le marché suisse. Ce serait l'objectif de l'EEE. Il serait la continuation et l'accomplissement de l'accord de libre échange.

L'échec de l'EEE du 6 décembre 1992 nous a coûté cher. Je pourrais vous citer de multiples exemples, du manque de croissance dans les années 90, jusqu'au cas Swissair, aux nuisances sonores des avions à Zurich et j'en passe. Puisque le peuple suisse ne lit guère les textes qui lui sont soumis en votation, il préfère succomber à l'émotion laquelle constitue – comme on le sait – une mauvaise base pour une décision objective. De plus, la mémoire publique ne dure

chez nous que trois semaines. L'EEE qui était vingt ans à l'avance sur son temps, n'est aujourd'hui plus connu par le peuple, maintenant qu'il réapparaît dans la discussion publique.

La cause *principale* de l'échec de l'EEE ne revient d'ailleurs pas à M. Blocher, mais au Conseil fédéral qui a annoncé au peuple suisse à la fin de la dernière séance de négociation - à trois heures du matin (!), à l'étranger, (!) et depuis la salle de presse de la Commission à Luxembourg (!) - que l'objectif de la politique européenne de la Suisse était dorénavant l'adhésion. Depuis lors, l'unité de la Nation est scindée en deux; et sur le plan européen la Suisse est bloquée. La plupart des responsables de cette décision, quant à eux, sont décédés ou se sont depuis longtemps retirés des affaires.

Au lieu de reprendre l'EEE et le soumettre après deux ans une seconde fois au peuple suisse, le Conseil fédéral a décidé d'entamer la voie bilatérale qui a fait ses preuves dans les années 70 et 80. Autrement dit, le Conseil fédéral a essayé de prendre part au Marché intérieur par des accords bilatéraux. En soi, cette option est défendable si les négociateurs ne la considèrent pas comme une préparation à l'adhésion. Quand on voit la façon dont les NLFA et le tunnel du Gothard ont été offerts sans contrepartie à l'Union européenne, on peut néanmoins se poser des questions... Le slogan « l'adhésion comme but stratégique » comporte – comme souvent en Suisse – un fâcheux mélange entre but et moyen et était par conséquent mort-né. Quoi qu'il en soit, le peuple suisse a finalement accepté les deux paquets des bilatérales, cela dans un mélange de mauvaise conscience et d'espoir économique.

Les accords bilatéraux sont en grande partie des chapitres de l'EEE (sauf p. ex. l'accord sur Schengen/Dublin ou l'accord sur la fraude douanière). Mais en reprenant ces chapitres, les négociateurs ont fait abstraction des dispositions *institutionnelles* de l'accord EEE, parce qu'ils partaient de l'idée que la Suisse serait membre de l'UE avant la fin du siècle. Or maintenant que la Suisse a (sauf pour les services et une partie de la liberté d'établissement) un accès substantiel au Marché intérieur sans être membre de l'EEE ni de l'UE, cette dernière demande une construction institutionnelle correspondant à celle de l'EEE. Elle s'attend à ce que ceux qui veulent jouer au « foot » chez elle, acceptent les règles qui en découlent. C'est la condition de *tout* futur accord d'accès au Marché intérieur. L'UE a clairement dit et redit que sans solution à ce problème, *il n'y aura plus d'accords bilatéraux d'accès au marché*. Qu'on en prenne acte.

Pourquoi? Le droit du Marché intérieur se trouve en évolution constante. Il est très vite adapté aux nécessités du développement de ce marché comme l'est le droit de l'EEE. Autrement dit: Le droit du Marché intérieur, donc le droit communautaire est, pour ainsi dire, un « droit interne entre Etats » et par conséquent flexible. Les accords bilatéraux, par contre, découlent du droit international public et sont par conséquent statiques. Chaque modification doit passer par les procédures de ratification ou d'approbation. Le Conseil fédéral essaye de trouver une solution bilatérale à ce problème. Mais ceux qui ont vécu la négociation de l'EEE, savent bien qu'il n'y a pas 36 possibilités.

Par lettre du 16 juin 2012, la Présidente de la Confédération a soumis au Président de la Commission M. José Manuel Barroso (qui d'ailleurs a été mon étudiant) les propositions suisses au sujet des institutions. Comme tout négociateur j'ai analysé ces propositions avec les yeux de la Commission en les comparant avec ce qu'elle a dit à ce sujet les derniers quatre ans. Ce faisant, je suis arrivé au pronostic que la Commission ne leur donnera probablement pas son approbation. Trois jours avant la présente conférence, MM. Pierre Veya et Richard

Werly du « Temps » m'ont pris de court en ayant accès à un document de la Commission qui confirme mes doutes au sujet des règles institutionnelles. Je les en félicite.

Et que concernent ces règles ?

- la reprise de l'évolution de la législation communautaire quant au Marché intérieur;
- la surveillance de l'application desdites règles;
- le règlement des différends, l'arbitrage et l'interprétation des règles du Marché intérieur

Passons en revue ces trois points:

La reprise de l'évolution de la législation communautaire quant au Marché intérieur

L'histoire des négociations d'accès au marché entre la Suisse et l'UE peut être comprise comme une quête, une quête visant à permettre à la Suisse de participer à la préparation des actes juridiques communautaires. C'est en effet lors de cette phase préparatoire que des prémisses communes peuvent être établies, qui servent de base à la mise en place de part et d'autre de dispositions juridiques équivalentes pouvant ensuite être mutuellement reconnues ou harmonisées par les deux parties. En accédant à cette «consultation créative», il est possible de réduire pour la Suisse, la reprise « autonome » de la législation communautaire et par conséquent réduire la perte de souveraineté. Ou dit inversement, la reprise du droit communautaire à l'élaboration duquel la Suisse a participé, ne constitue pas une perte de souveraineté. Or cette élaboration n'est possible qu'à un membre de l'UE et de l'EEE.

Le négociateur visionnaire de l'Accord de libre-échange de 1972, Paul Jolles, avait, en 1970 déjà, perçu cette problématique. C'est pour cela qu'il n'a consciemment pas postulé la *codécision*, mais bien la participation à la *préparation* des dispositions communautaires (*gestaltende Mitwirkung*). Ce postulat, qu'il laissa en héritage à ses successeurs, n'est en aucun cas un artifice de langage. Bien au contraire, ce postulat a été réalisé *intégralement* dans l'accord sur la fusion thermonucléaire et la physique des plasmas du 14 septembre 1978, dans l'accord sur la libéralisation des transports internationaux par autobus du 26 mai 1982, dans l'accord assurance du 10 octobre 1989, et *en grande partie* dans l'EEE ainsi que dans l'accord Schengen/Dublin.

Le Conseil fédéral a admis que les futurs accords bilatéraux devaient être basés sur l'acquis communautaire existant, ce qui est une concession majeure. Lors de la conclusion d'un accord, cet acquis serait donc repris tel quel par un article à son sujet. Or que se passe-t-il si l'UE change ledit acquis après la ratification de l'accord, donc en cours de route? Selon le Conseil fédéral un tel changement ultérieur ne devrait pas être repris automatiquement par la Suisse.

Dans l'EEE ce problème a été clairement réglé, à savoir: Des experts suisses sont convoqués par la Commission pour contribuer à élaborer le projet du nouveau texte lequel est ensuite soumis à une procédure constante d'information et de consultation entre les Parties contractantes.

C'est la solution que le Conseil fédéral aimerait reprendre pour les accords bilatéraux. S'il subsiste après cette procédure néanmoins une divergence de vues à son sujet, le Conseil

fédéral prévoit que le Comité mixte serait chargé du problème. Puisque ce dernier est un instrument diplomatique et ne se prononce qu'à l'unanimité, l'accord bilatéral serait, en cas de désaccord, suspendu et en dernier ressort résilié. Autrement dit, le Conseil fédéral propose une solution copiée « mutatis mutandis » de l'EEE, ce qui serait une bonne solution. Son acceptation par l'UE reste cependant incertaine.

La surveillance de l'application des règles du Marché intérieur: Lors de la négociation de l'EEE une exigence communautaire a pris une importance capitale, à savoir celle de l'homogénéité du droit du Marché intérieur. Ce terme postulait qu'il fallait appliquer ledit droit d'une manière identique dans les Etats membres de l'UE et par conséquent aussi dans les Etats de l'AELE membres de l'EEE. L'application devait être la même dans chaque Etat de l'EEE.

Ce postulat de l'égalité, peu usuel dans un pays fédéraliste comme la Suisse, devait garantir la sécurité du droit. Nous avons, lors de négociations sur l'EEE finalement avalé cet héritage de la Révolution française. Il n'est par conséquent pas étonnant que cette requête revienne dans le contexte des accords bilatéraux et que la solution y soit supranationale. Un Etat ne peut se superviser lui-même.

Or le Conseil fédéral ne veut pas de supranationalité. La surveillance serait par conséquent assurée par un organe désigné par le Parlement suisse. Cet organe travaillerait de la même manière que l'autorité de surveillance de l'AELE à l'intérieur de l'EEE, mais serait purement national. A entendre le président Barroso, j'ai des doutes que cette solution soit acceptée par le Conseil de l'UE.

Règlement des différends et arbitrage, interprétation des règles du Marché intérieur: Pour l'instance juridictionnelle se pose le problème analogue. Le Conseil fédéral essaye d'éviter le caractère supranational de cette instance. Il propose un organe constitué par une chambre spéciale du Tribunal fédéral. Un tel organe serait peut-être possible pour le règlement des différends et pour l'arbitrage. Mais pour l'interprétation des règles du Marché intérieur, il serait simplement impensable que la Cour de justice de l'Union européenne accepte à ses côtés une autre Cour. Il suffit de lire ses Avis à ce sujet.

Je serais par conséquent étonné que cette solution soit acceptée par l'Union européenne. Car la Suisse doit respecter dans le champ d'application géographique des accords les mêmes règles matérielles et institutionnelles que celles des Etats membres de l'UE et des Etats membres de l'AELE membres de l'EEE, ce qui va de soi. L'ouverture du marché nécessite donc que lesdites règles – matérielles et institutionnelles – soient applicables en Suisse de manière non-discriminatoire. C'est ainsi que la Suisse respecterait le postulat de l'homogénéité.

Autrement dit: L'UE ne veut pas ouvrir son marché si la Suisse ne fait pas de même pour des acteurs communautaires et suisses en Suisse selon les règles matérielles et institutionnelles communautaires. La Confédération doit donc reprendre les dispositions supranationales de l'EEE. La France, p.ex., doit accepter pour le contrôle de son comportement dans le Marché intérieur des organes supranationaux, la Commission et la Cour de Justice de l'Union européenne, et la Norvège doit accepter pour le même contrôle deux organes supranationaux de l'EEE, l'autorité de surveillance de l'AELE et la Cour de Justice de l'AELE. Je ne vois vraiment pas pourquoi on ferait une exception pour la Suisse.

En effet, le Conseil fédéral essaye de construire un EEE bilatéral, donc une coopération à la préparation des nouvelles normes pour la Suisse seulement, et essaye de désigner une instance suisse pour la surveillance ainsi qu'une instance suisse pour les problèmes judiciaires. La question de savoir si le Conseil fédéral réussira à construire un EEE bilatéral et non-supranational reste cependant grandement ouverte.

Le fait est que la proposition institutionnelle du Conseil fédéral adressée il y a quelques semaines au Président de la Commission Barroso s'inspire largement de l'EEE. La seule exception concerne la supranationalité. Ceci est apparemment la raison pour laquelle le Conseil fédéral évite l'EEE. C'est néanmoins étonnant. Car il y a vingt ans, le Conseil fédéral a sans autre accepté le caractère supranational des organes de l'EEE, et quelques années plus tard il a même accepté la Cour de Justice de la Communauté européenne comme instance judiciaire de l'accord bilatéral sur l'aviation civile. C'est d'ailleurs le premier cas où la Suisse a accepté des juges étrangers! De plus, la Suisse a accepté une Cour supranationale pour juger des violations de droits de l'homme en Europe.

Nous devons donc partir de l'idée que le Conseil de l'UE n'acceptera pas des instances de surveillance et judiciaires nationales.

J'arrive aux conclusions suivantes:

Si l'Union européenne insiste sur l'homogénéité entre le droit communautaire et le droit des accords bilatéraux et *si* cette homogénéité est surveillée par un organe supranational, les accords bilatéraux tels que conçus par le Conseil fédéral n'ont pas d'avenir. Il ne reste donc que l'adhésion, la renonciation à d'autres accords bilatéraux et l'EEE. Puisque l'adhésion n'est pas réaliste pour ma génération, ni pour la suivante, il ne reste que la renonciation à d'autres accords bilatéraux ou l'EEE. La renonciation à de futurs accords bilatéraux sera très chère. Car avec chaque directive sur l'accès au marché les Etats membres de l'UE et de l'EEE sont mis sur un pied d'égalité ce qui revient à dire que la Suisse est automatiquement discriminée. Pour notre pays dont le commerce avec l'UE dépasse un milliard de CHF par jour ouvrable, une telle solution est simplement intenable.

Par conséquent il n'y a qu'une solution: un EEE adapté à la situation telle qu'elle existe vingt ans après son refus.
