

N° 329

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 mars 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur les **relations** entre l'Union européenne et la Suisse,*

Par M. Roland RIES,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Mme Roselle Cros, M. Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca, M. Richard Yung.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
I. « LA VOIE BILATÉRALE », UNE MÉTHODE ORIGINALE ET PRAGMATIQUE DE RAPPROCHEMENT ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA SUISSE	9
A. APRÈS L'ÉCHEC DE L'ADHÉSION DE LA SUISSE À L'ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN (EEE), L'UNION EUROPÉENNE ET LA SUISSE ONT CONFORTÉ LEURS RELATIONS PAR LA VOIE D'ACCORDS BILATÉRAUX SECTORIELS	9
1. <i>La Suisse entre politique de neutralité et recherche de coopération européenne</i>	9
2. <i>L'échec de l'adhésion de la Suisse à l'EEE en 1992 et le développement pragmatique d'une politique d'accords bilatéraux sectoriels</i>	11
B. LES PRINCIPAUX ACCORDS BILATÉRAUX EN VIGUEUR	12
1. <i>Les accords bilatéraux I</i>	12
2. <i>Les accords bilatéraux II</i>	14
3. <i>Une négociation permanente entre les deux partenaires</i>	15
II. DES RELATIONS INTENSES AUJOURD'HUI FRAGILISÉES	17
A. UN PARTENARIAT FRUCTUEUX	17
1. <i>La Suisse est le deuxième partenaire économique de l'Union européenne</i>	17
2. <i>La Suisse est aujourd'hui un membre à part entière de l'espace Schengen</i>	18
3. <i>Le soutien de la Suisse à certaines politiques de l'Union européenne</i>	20
B. LES LIMITES DE LA VOIE BILATÉRALE	21
1. <i>La voie bilatérale est devenue source de complexité et d'insécurité juridique</i>	21
2. <i>Des différends fiscaux notables</i>	25
III. UN APPROFONDISSEMENT NÉCESSAIRE DES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA SUISSE	33
A. L'UNION EUROPÉENNE SOUHAITE « RÉÉQUILIBRER » LES RELATIONS BILATÉRALES	33
1. <i>Pour l'Union européenne, la voie bilatérale est désormais dans une impasse</i>	33
2. <i>Les demandes de l'Union européenne</i>	37
3. <i>Les conséquences de cette fermeté nouvelle de l'Union européenne sur les accords sectoriels en cours de négociation</i>	39
B. LA SUISSE VEUT POURSUIVRE LA VOIE BILATÉRALE	41
1. <i>La voie bilatérale, un objectif prioritaire de la politique européenne de la Suisse</i>	41
2. <i>Les motifs de cette défense du statu quo</i>	43

C. QUELLES PERSPECTIVES POUR LES RELATIONS BILATÉRALES ?.....	51
1. <i>Le scénario de l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne : pas réaliste dans l'immédiat au moins</i>	51
2. <i>Le maintien du statu quo : peu probable en raison de la volonté de l'Union européenne de faire évoluer la relation bilatérale et celle de la Suisse de conserver sa situation privilégiée auprès d'elle</i>	53
3. <i>Le soutien aux propositions de l'Union européenne : la mise en œuvre d'un accord général pour donner un nouvel élan aux relations bilatérales</i>	59
CONCLUSION	69
EXAMEN EN COMMISSION	71
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	75

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La Suisse est géographiquement au cœur de l'Europe, et institutionnellement à l'extérieur de l'Union européenne.

Par une politique extérieure habile ayant pour objet de défendre ses spécificités (neutralité) et sa souveraineté tout en évitant l'isolement, la Suisse a su développer une relation originale avec l'Union européenne, la voie bilatérale.

Cette dernière, constituée d'accords sectoriels dans des domaines d'intérêt commun, a permis un essor important des échanges économiques et l'intégration de la Suisse à l'espace Schengen.

Cependant, depuis 2008, l'Union européenne, à plusieurs reprises, a dénoncé la complexité juridique et les faiblesses de « ce modèle », et souhaite désormais donner un nouvel élan aux relations bilatérales.

Simultanément, en raison des doutes du peuple suisse sur l'opportunité d'une adhésion de la Suisse à l'Union européenne, la Confédération helvétique souhaite maintenir le statu quo.

Le Sénat est attaché au développement de la relation privilégiée entretenue avec la Suisse et au maintien de la « vocation » européenne de cette dernière. C'est pourquoi, à l'heure où l'Union européenne et la Suisse s'interrogent sur les perspectives de leur partenariat, votre commission a souhaité examiner la réalité de ces relations et en tirer des enseignements pour l'avenir.



I. « LA VOIE BILATÉRALE », UNE MÉTHODE ORIGINALE ET PRAGMATIQUE DE RAPPROCHEMENT ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA SUISSE

A. APRÈS L'ÉCHEC DE L'ADHÉSION DE LA SUISSE À L'ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN (EEE), L'UNION EUROPÉENNE ET LA SUISSE ONT CONFORTÉ LEURS RELATIONS PAR LA VOIE D'ACCORDS BILATÉRAUX SECTORIELS

1. La Suisse entre politique de neutralité et recherche de coopération européenne

La Confédération suisse est aujourd'hui géographiquement au cœur de l'Union européenne, entourée par l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Autriche et le Liechtenstein (non membre de l'Union européenne), mais institutionnellement hors de celle-ci.

En effet, pays de taille modeste (41 285 km²) régulièrement menacé par de puissants voisins au cours de son Histoire, la Suisse a développé un modèle politique original garantissant son indépendance, fondé sur :

– **un État fédéral composé de 26 cantons souverains** aux compétences étendues (voir encadré ci-dessous) ;

Les institutions politiques suisses

La Suisse est un État fédéral regroupant 26 cantons souverains. Chaque canton dispose de sa Constitution et participe à l'élaboration de la politique fédérale en :

– intervenant dans les révisions de la Constitution fédérale, qui nécessitent une votation obligatoire requérant la majorité populaire et la majorité des cantons ;

– envoyant deux députés au Conseil des États ;

– exerçant des droits étendus en matière d'éducation, de santé publique, d'aménagement du territoire, de maintien de l'ordre public, d'organisation judiciaire ou en matière fiscale (35 % des dépenses publiques sont assurées par eux).

La Constitution de 1848 a établi trois organes fédéraux principaux :

– **l'Assemblée fédérale**, parlement de la Confédération, est composée du **Conseil national** (200 membres élus dans les cantons pour quatre ans, leur répartition étant fonction de la population cantonale) et du **Conseil des États** (46 membres élus également pour quatre ans. Chaque canton élit un ou deux députés au Conseil des États) ;

– **le Conseil fédéral** est le pouvoir exécutif de la Confédération. Les 7 conseillers fédéraux sont élus pour quatre ans par l'Assemblée fédérale. C'est un collège d'égaux : le président de la Confédération, qui préside ses séances, est désigné en son sein et change chaque année (en 2010, la présidente de la Confédération était Mme Doris Leuthard. Cette année, elle a été remplacée par Mme Micheline Calmy-Rey).

En cas d'égalité de voix, le président départage le collège. Le Conseil ne peut être renversé par l'Assemblée mais il ne peut opposer de veto aux lois adoptées par cette dernière ;

– **le Tribunal fédéral**, constitué de 41 magistrats élus par l'Assemblée fédérale pour un mandat de six ans renouvelables, veille à l'unité de l'interprétation du droit fédéral par la justice cantonale.

– **l'utilisation régulière de la démocratie semi-directe** par la population suisse, pour modifier la Constitution de 1848, adopter les traités internationaux ou encore mettre en œuvre des initiatives législatives ;

– **une politique étrangère garantissant sa souveraineté politique et sa neutralité**¹ (ce qui lui a permis d'accueillir le siège de nombreuses organisations internationales comme l'ONU ou la Croix-Rouge, et de développer des missions de « bons offices »).

Toutefois, en raison de son poids économique et politique, et de sa proximité géographique, l'Union européenne est devenue un partenaire incontournable de la Suisse. Le potentiel de croissance et le niveau de vie de cette dernière sont désormais indissociables des relations qu'elle entretient avec l'Europe.

C'est pourquoi **la Suisse a cherché à développer sa coopération avec ses voisins européens** tout en restant vigilante sur la défense de sa souveraineté.

Dès 1960, la Suisse avait adhéré à l'Association européenne de libre-échange (AELE), constituée à l'initiative du Royaume-Uni pour

¹ *Déclarée une première fois à l'issue de la bataille de Marignan (1515), la neutralité suisse a été définitivement reconnue au Congrès de Vienne le 20 mars 1815. Conformément aux principes posés par le traité de La Haye, elle implique que la Suisse ne participe à aucune guerre, qu'elle assure sa propre défense et que son territoire est inviolable, et qu'elle traite de façon identique des parties en guerre.*

instaurer une zone de libre-échange entre les pays d'Europe non membres de la Communauté économique européenne (CEE)¹.

Dans ce cadre, en 1972, la Suisse a conclu un accord de libre-échange avec la Communauté économique européenne, qui constitue le fondement des relations économiques bilatérales. Cet accord prévoit en particulier l'échange de produits industriels en franchise de douane et la diminution des droits de douane sur les produits agricoles transformés.

Par un accord bilatéral de 1989, la liberté d'établissement, dans le domaine de l'assurance dommages, a été reconnue aux compagnies d'assurances, sous réserve de réciprocité.

2. L'échec de l'adhésion de la Suisse à l'EEE en 1992 et le développement pragmatique d'une politique d'accords bilatéraux sectoriels

Mais le 6 décembre 1992, à la différence des autres membres de l'AELE, **la Suisse a rejeté par référendum son adhésion à l'Espace économique européen (EEE)** qui aurait permis une intégration complète de la Suisse au marché intérieur européen.

L'Espace économique européen (EEE)

Signé le 2 mai 1992 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, l'accord créant l'Espace économique européen lie les vingt-sept États membres de l'Union européenne et trois des quatre États membres de l'AELE (Islande, Liechtenstein, Norvège).

Cet accord a pour objet d'étendre le marché intérieur communautaire à ces trois pays en appliquant les quatre libertés (libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux) et en développant des politiques horizontales complémentaires (politiques de concurrence, des transports, de protection des consommateurs ou d'environnement). La politique fiscale, l'agriculture et la pêche sont toutefois exclus de l'accord.

L'accord prévoit aussi l'instauration de politiques de coopération dans plusieurs domaines (recherche-développement ; éducation et jeunesse ; PME ; protection civile...).

Après le refus exprimé par le peuple suisse d'adhérer à l'EEE en 1992, la Confédération helvétique, craignant l'isolement, a développé une politique tendant à éviter toute marginalisation résultant de ce choix par la

¹ L'AELE regroupe aujourd'hui la Suisse, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

conclusion **d'accords bilatéraux sectoriels avec l'Union européenne** (décision du Conseil fédéral du janvier 1993) : **la voie bilatérale.**

A la fin de l'année 1993, l'Union européenne s'est déclarée prête à entamer des négociations avec la Suisse dans sept secteurs en imposant que :

– les accords soient négociés, signés et mis en œuvre conjointement (principe du parallélisme) ;

– les accords seraient appliqués ensemble ou pas du tout (principe dit de la guillotine).

B. LES PRINCIPAUX ACCORDS BILATÉRAUX EN VIGUEUR

1. Les accords bilatéraux I

Sept accords bilatéraux, respectant les principes du parallélisme et de la guillotine, **ont été signés le 21 juin 1999**. Ces « accords bilatéraux I » ont été approuvés par le peuple suisse le 21 mai 2000 (par 67,2 % des voix) et sont entrés en vigueur depuis le 1^{er} juin 2002.

Les accords bilatéraux I portent sur les domaines suivants :

a) Libre circulation des personnes

Cet accord introduit par étapes, entre la Suisse et l'Union européenne, les règles de libre circulation appliquées entre les États membres de cette dernière.

Au terme d'une période transitoire (achevée avec les États membres de l'Union européenne de 1999), au cours de laquelle les parties peuvent maintenir des règles restrictives à l'égard des personnes exerçant une activité lucrative (contrôle préalable des salaires, contingentements...), les ressortissants suisses et ceux des États membres de l'Union européenne ont obtenu le droit de choisir librement leur lieu de travail et de domicile sur le territoire des États parties. Ainsi, les citoyens de l'Union européenne peuvent s'installer et travailler librement en Suisse dès lors qu'ils sont en possession d'un contrat de travail valable, exercent une activité indépendante ou peuvent attester de moyens financiers suffisants et d'une assurance-maladie.

La mise en place de la reconnaissance réciproque des diplômes professionnels (pour les professions réglementées) et d'une coordination des régimes nationaux de sécurité sociale doit faciliter l'exercice de ce droit.

Cet accord a été complété par deux protocoles, signés le 26 octobre 2004 et le 1^{er} janvier 2007, pour étendre son application aux nouveaux États membres de l'Union européenne, à l'issue d'une période transitoire au cours de laquelle des restrictions d'accès au marché du travail suisse peuvent être maintenues (jusqu'au 30 avril 2011 pour le protocole de 2004 ; période de sept ans à compter du 1^{er} juin 2009 pour le protocole de 2007).

b) Obstacles techniques au commerce

L'accord prévoit la reconnaissance mutuelle des examens de conformité pour la plupart des produits industriels.

c) Marchés publics

L'accord, conformément aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), étend l'obligation de lancer des appels d'offres pour des achats publics (chemins de fer, approvisionnement en énergie).

d) Agriculture

L'accord prévoit la simplification du commerce de certains produits agricoles (produits laitiers transformés, fruits et légumes, viandes et vin) par la réduction des droits de douane et la reconnaissance de l'équivalence des règles en matière vétérinaire et phytosanitaire.

e) Transports terrestres

L'accord prévoit l'ouverture progressive des marchés des transports routier et ferroviaire.

f) Transport aérien

L'accord, sur une base réciproque, réglemente l'accès des compagnies aériennes issues des États membres au marché du transport aérien suisse.

g) Recherche

L'accord permet aux chercheurs suisses de participer aux programmes-cadres de recherche et de développement technologiques de l'Union européenne.

2. Les accords bilatéraux II

A la suite de cette première série d'accords, l'Union européenne et la Suisse ont poursuivi leurs négociations, parfois délicates, sur neuf dossiers¹. **Ces accords, appelés « bilatéraux II », ont été signés le 26 octobre 2004.** S'ils ont été négociés conjointement, ils ne sont pas liés juridiquement entre eux et peuvent entrer en vigueur séparément.

Ces accords élargissent la coopération entre la Suisse et l'Union européenne à des domaines importants tels que la sécurité, l'asile, l'environnement ou la culture.

Les plus importants sont les suivants :

a) Application à la Suisse des conventions de Schengen et de Dublin

Négocié à la demande de la Suisse, cet accord a, en particulier, permis la levée des contrôles systématiques aux frontières communes, l'instauration d'une coopération policière et judiciaire, l'application des règles de la convention de Dublin pour éviter les demandes d'asile multiples.

b) Fiscalité de l'épargne

Avec cet accord, la Suisse intègre le système de prélèvement de l'Union européenne pratiquant l'imposition des versements d'intérêts transfrontaliers à des personnes physiques. Les revenus de l'épargne réalisés en Suisse par des personnes physiques ayant leur domicile fiscal dans l'Union européenne font l'objet d'une retenue d'impôt prélevée par les banques bénéficiant pour l'essentiel aux États membres d'origine des épargnants.

c) Lutte contre la fraude

Cet accord a prévu l'amélioration de la coopération bilatérale pour mieux lutter contre la contrebande et d'autres formes de délits en matière de fiscalité indirecte. **Toutefois, à l'heure actuelle, cet accord sur la lutte contre la fraude, est le seul des neuf accords signés en 2004 qui demeure non applicable.**

¹ Initialement, les négociations concernaient un dixième dossier, celui de la libéralisation des services, mais ont été suspendues en mars 2003 en raison de la faible probabilité de parvenir à un accord.

d) Produits agricoles transformés

Cet accord supprime les droits de douane et les subventions à l'exportation pour de nombreux produits (chocolat, biscuits, pâtes alimentaires...).

e) Environnement

La Suisse est devenue membre de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE).

Les autres accords, de moindre importance, concernent respectivement l'harmonisation de la collecte de données statistiques entre la Suisse et l'Union européenne, l'extension à la Suisse des programmes européens de promotion des films, la suppression de la double imposition frappant les anciens fonctionnaires de l'Union européenne retraités établis en Suisse, et la participation de la Suisse aux programmes de formation européens pour la période 2007-2013.

Enfin, en 2004, la Suisse a signé un accord de coopération avec Europol (échanges d'informations stratégiques, formations communes...), entré en vigueur le 1er mars 2006, et un accord de coopération avec Eurojust en 2008.

3. Une négociation permanente entre les deux partenaires

A l'heure actuelle, environ 120 accords bilatéraux ont été conclus, instituant des liens étroits entre l'Union européenne et la Suisse.

Ces accords instituent une **coopération internationale** classique, et ne prévoient donc aucun transfert de compétences à une instance supranationale, chaque partie demeurant responsable de leur bonne application sur son territoire.

La majorité d'entre eux respecte par conséquent le **principe d'équivalence** des législations communautaire et suisse (exemple de l'accord sur les marchés publics) mais, en pratique, ces accords ont souvent étendu à la Suisse les règles déjà applicables au sein de l'Union européenne au moment de leur signature.

Des accords spécifiques de coopération régissent la participation de la Suisse à des programmes communautaires (programme recherche).

En pratique, des **comités mixtes**, composés à égalité par des représentants des administrations des deux parties, sont chargés de la mise en œuvre et du développement des accords. Ces comités sont un lieu d'échange d'informations et de consultation mutuelle où les décisions sont prises d'un commun accord.

En cas de différend sur l'interprétation des accords, ces comités constituent l'instance de négociation et de règlement de ces divergences.

II. DES RELATIONS INTENSES AUJOURD'HUI FRAGILISÉES

A. UN PARTENARIAT FRUCTUEUX

1. La Suisse est le deuxième partenaire économique de l'Union européenne

Comme le rappelait l'ambassadeur de Suisse en France, M. Ulrich Lehner, lors de son audition devant votre commission¹, « *le processus de construction européenne a été pour mon pays un gage de paix, de démocratie et de prospérité. En outre, le potentiel de croissance économique ou le niveau de vie en Suisse ne peuvent plus être dissociés de l'environnement dans lequel nous évoluons.* »

A compter de la ratification de l'accord de libre-échange mis en place en 1972, qui a instauré une zone de libre-échange entre la Communauté économique européenne et la Suisse pour les produits industriels, **les deux partenaires ont développé des relations économiques fructueuses.**

A cet égard, il convient d'insister sur l'importance de l'**accord bilatéral sur la libre circulation des personnes**, signé dans le cadre des accords bilatéraux I.

En effet, cet accord prévoit :

– l'ouverture contrôlée des marchés du travail : citoyens des États membres de l'Union européenne et ressortissants suisses se voient accorder le droit de choisir librement leur lieu de travail et de domicile sur les territoires des parties.

Déjà évoquées, des périodes transitoires pendant lesquelles des restrictions à l'immigration peuvent être maintenues ont été définies, et, au-delà, une clause de sauvegarde pourra être invoquée pour limiter temporairement les autorisations ;

– l'institution d'un droit de séjour pour les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative sur le territoire de l'autre partie ;

– la reconnaissance mutuelle des diplômes professionnels (pour les professions dites réglementées) ;

¹ Audition du 17 février 2010.

– la coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale.

A l'heure actuelle, l'économie de l'Union européenne et celle de la Suisse sont très intégrées : la Suisse est le deuxième partenaire économique de l'Union européenne après les États-Unis.

Elle est aussi son **troisième marché d'exportation, son quatrième partenaire commercial** et le troisième investisseur étranger.

Les échanges commerciaux entre partenaires s'élèvent à **700 millions d'euros par jour** et les investissements suisses représentent 1 million d'emplois en Europe.

L'Union européenne est, quant à elle, le principal partenaire commercial de la Suisse. Près des deux tiers des exportations suisses sont destinés aux vingt-sept États membres et, inversement, quatre cinquièmes des importations suisses en proviennent.

L'un des symboles de cette coopération fructueuse est le **percement du tunnel du Saint-Gothard**, achevé le 15 octobre 2010 : long de 57 kilomètres, ce tunnel permettra, à compter de 2017, la circulation de trains circulant à 200 km/heure et garantira la liaison Milan-Zurich en 2 h 40.

Ce projet, d'un coût total de 14 milliards d'euros, devrait donc alléger le trafic routier sur un axe prioritaire des réseaux transeuropéens. Ce projet a été financé aux deux tiers par une redevance sur les poids lourds instaurée dans le cadre des accords bilatéraux I entre l'Union européenne et la Suisse en 1999.

2. La Suisse est aujourd'hui un membre à part entière de l'espace Schengen

Dans le cadre des accords bilatéraux II, la Suisse a signé un accord d'association pour participer aux Règlements Schengen/Dublin le 26 octobre 2004. Cet accord, accepté par le peuple suisse le 5 juin 2005 (par 54,6 % de oui), est entré en vigueur le 12 décembre 2008.

Appartenant aujourd'hui à l'espace Schengen¹, **la Suisse bénéficie donc de l'abolition des frontières intérieures pour la libre circulation des personnes et des marchandises.**

¹ Le premier accord de Schengen a été signé par cinq États membres de l'Union européenne en 1985. L'acquis de Schengen a été intégré dans le traité d'Amsterdam entré en vigueur le 1^{er} mai 1999. Deux États membres de l'Union européenne (Irlande et Royaume-Uni) n'appartiennent pas

En fait, la Suisse est partie intégrante de l'ensemble des mécanismes de l'accord de Schengen :

– la politique commune en matière de visas pour les séjours allant jusqu'à trois mois (les ressortissants d'États extérieurs à l'espace Schengen peuvent profiter du visa Schengen et n'ont plus à demander un visa supplémentaire pour visiter la Suisse lorsqu'ils voyagent dans l'Union européenne) ;

– les contrôles douaniers renforcés aux frontières extérieures de l'espace Schengen ;

– l'amélioration de la coopération policière transfrontalière, en particulier par l'échange d'informations facilité par le **système d'information Schengen (SIS)** ;

– une entraide judiciaire plus efficace. Toutefois, jusqu'alors, en matière fiscale, la Suisse n'accorde l'entraide judiciaire que si le délit à l'origine de la requête représente une fraude fiscale et non pas en cas d'évasion fiscale.

Dans l'hypothèse où l'acquis Schengen serait modifié pour imposer une obligation d'entraide judiciaire même pour les délits de soustraction d'impôt direct, la Suisse a négocié la possibilité d'une dérogation illimitée dans le temps (*opt out*).

L'abolition récente de la distinction entre fraude fiscale et évasion fiscale par la Suisse à l'égard des autres pays dans plusieurs accords bilatéraux récents, pourrait faire évoluer cette position.

Et grâce à la coordination imposée par le Règlement de Dublin, qui détermine quel pays européen est compétent pour l'examen d'une demande d'asile, les demandes d'asile multiples peuvent être évitées.

Mais la Suisse ne se contente pas d'appliquer les règles de l'espace Schengen : tout comme la Norvège et l'Islande, autres États associés, elle participe aux réunions des **comités mixtes Schengen du Conseil de l'Union européenne** en tant qu'**observateur**. Elle est donc informée et associée aux décisions.

Ce droit est important car la plupart des décisions au sein de ces comités sont prises par consensus.

à l'espace Schengen mais participent au service d'information Schengen (SIS) alors que trois États tiers, Islande, Norvège et Suisse ont adopté l'acquis.

Pour les autorités suisses, le bilan de cette adhésion est positif : la mise en œuvre de cet accord a garanti à la Suisse de participer aux coopérations européennes dans les domaines de la sécurité et de l'asile. Comme l'a rappelé à votre rapporteur l'ambassadeur Henri Getaz, chef du Bureau de l'intégration au département fédéral des affaires étrangères de la Confédération suisse, cette adhésion a ainsi permis « *d'éviter une frontière absurde entre l'Union européenne et la Suisse et de maintenir une coopération policière et douanière ancienne* » avec les États membres frontaliers.

3. Le soutien de la Suisse à certaines politiques de l'Union européenne

a) Un soutien de longue date à l'élargissement de l'Union européenne et à sa politique de cohésion

Bénéficiant politiquement et économiquement de la stabilité et de la prospérité induites par les accords bilatéraux, **la Suisse a estimé qu'elle devait assumer ses responsabilités vis-à-vis de ses voisins et partenaires européens** : c'est pourquoi elle a décidé de fournir **en 2004 une contribution de 1 milliard de francs suisses (environ 791 millions d'euros) à l'élargissement ou à la cohésion** en soutenant des programmes dans les dix nouveaux États membres pendant une durée de cinq ans.

Une contribution supplémentaire de 257 millions de francs suisses (175 millions d'euros environ) a ensuite été instituée au profit de la Roumanie et de la Bulgarie à la suite de leur adhésion.

En pratique, la Suisse développe ses projets de manière autonome avec les États bénéficiaires. Les modalités pratiques de cet engagement ont néanmoins été définies par la Suisse et l'Union européenne dans un mémoire d'entente en février 2006.

b) Une action diplomatique qui peut s'avérer complémentaire à celle de l'Union européenne

Fidèle à sa tradition de neutralité, la diplomatie suisse poursuit sa **politique de bons offices auprès de l'Union européenne sur la scène internationale**, qui a d'ailleurs été saluée par le Conseil de l'Union européenne dans ses conclusions sur les relations bilatérales de décembre 2010.

Ainsi appuie-t-elle les efforts de l'Union européenne pour apaiser les tensions existant entre la Russie et la Géorgie.

Au Proche-Orient, la Suisse travaille à relancer le processus de paix israélo-palestinien et a pu servir d'intermédiaire entre l'Union européenne et certaines organisations régionales avec lesquelles elle a développé des contacts directs.

B. LES LIMITES DE LA VOIE BILATÉRALE

1. La voie bilatérale est devenue source de complexité et d'insécurité juridique

a) La nature statique des accords et l'absence d'instance pour trancher les contentieux entre les parties

Aujourd'hui, l'Union européenne constate cependant que la voie bilatérale n'est plus satisfaisante en raison de plusieurs difficultés institutionnelles qui empêchent une bonne application des accords ratifiés.

Ainsi, dans ses conclusions de décembre 2008 relatives aux relations de l'Union européenne avec les pays de l'AELE, le Conseil de l'Union européenne indiquait qu'il était « *préoccupé par les incohérences constatées dans l'application des accords conclus entre l'Union européenne et la Suisse, et invit[ait] la Suisse à mettre en œuvre ces accords pleinement.* »

« L'entrelacs de plus de 120 accords bilatéraux différents et de plus d'une vingtaine de commissions techniques mixtes régissant les relations entre l'Union européenne et la Suisse est complexe, opaque et très difficile à gérer. (...) La voie bilatérale est le fruit d'accords statiques, qui reflètent l'état du droit de l'Union européenne au moment de leur conclusion. En d'autres termes, les accords sont dépourvus de mécanismes intégrés permettant de les adapter aux changements futurs. (...) Il est difficile de contrôler la mise en œuvre des accords parce qu'il n'existe pas d'instance de surveillance officielle, ni de sanctions officielles, pas plus que de délais de mise en œuvre. L'insécurité juridique vient compliquer davantage encore cette situation, les juridictions (tant les cours et les tribunaux suisses que la Cour de justice de l'Union européenne) interprétant différemment du droit de l'Union certaines dispositions des accords bilatéraux. »¹

Tout d'abord, la nature statique de la majorité des accords conclus entre elle et la Suisse pose à l'heure actuelle de nombreuses

¹ Extrait de l'intervention de Mme Viviane Reding, vice-présidente de la Commission européenne en charge de la Justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté, lors d'un colloque de la fondation Jean Monnet à Lausanne, le 12 novembre 2010.

difficultés juridiques car elle **ne permet pas la reprise dynamique de l'acquis communautaire**, c'est-à-dire l'adaptation continue des accords bilatéraux au développement de la législation communautaire, et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) ultérieurs à l'entrée en vigueur des accords concernés.

Toute modification, par le législateur communautaire, d'une disposition normative visée dans un accord bilatéral, suppose donc une révision de ce dernier. Cette révision, essentielle pour maintenir la cohérence entre le droit applicable au sein de l'Union européenne d'une part, et dans les relations bilatérales d'autre part, ne va cependant pas de soi : elle exige en effet le **commun accord** des deux parties.

En pratique, faute de consensus, certains accords bilatéraux peuvent donc maintenir en vigueur, pour les seules relations bilatérales, des règles communautaires qui ont été modifiées ou supprimées au sein de l'Union européenne.

Cette situation est source de complexité juridique. Elle remet en cause les objectifs visés par l'Union européenne lors de la signature d'un accord et l'égalité de traitement entre citoyens et entreprises des deux parties.

Ce risque d'insécurité juridique est d'autant plus important que l'Union européenne et la Suisse ont multiplié les accords bilatéraux sectoriels au cours des dernières années et que **seuls les comités mixtes**, constitués pour chaque accord bilatéral, **sont compétents pour évaluer la mise en œuvre des accords et veiller à leur bonne application.**

Mais ces comités mixtes sont seulement des organes de concertation entre partenaires : si les deux parties ne s'entendent pas sur l'interprétation d'une disposition d'un accord, elles constateront leur différend mais ne pourront le trancher, **faute d'instance d'arbitrage ou de juridiction extérieures pour statuer sur le litige.**

C'est pourquoi, malgré un processus de négociation continu, certains problèmes, évoqués dans les comités mixtes depuis plusieurs années, n'ont toujours pas été résolus.

b) Un exemple : les difficultés actuelles dans l'application de l'accord sur la libre circulation des personnes

Salariés et entreprises de l'Union européenne et de la Suisse ont bénéficié des mesures déjà évoquées de **l'accord bilatéral de libre circulation des personnes** (ouverture progressive du marché du travail de chaque partie au bénéfice des entreprises de l'autre partie, reconnaissance

mutuelle des diplômes professionnels...). **Le gouvernement suisse estime que, grâce à l'accord, le produit intérieur brut suisse a connu une croissance durable de 1 % au minimum.**

De même, dans ses conclusions de décembre 2008, le Conseil de l'Union européenne se « félicite » de « l'apport que représente l'accord sur la libre circulation des personnes, qui a renforcé la mobilité entre l'Union européenne et la Suisse ».

Et, dans une résolution du 7 septembre 2010, le Parlement européen « salue les progrès effectués sur la voie de la libéralisation de la fourniture transfrontalière de services entre l'Union européenne et la Suisse » et « les efforts du gouvernement suisse afin d'améliorer la communication d'informations aux entreprises de l'Union européenne ».¹

Cependant, l'Union européenne constate également divers problèmes dans l'application de l'accord nuisant à son efficacité.

En premier lieu, la nature statique de l'accord et le refus de la Suisse de reprendre l'acquis communautaire dans ce domaine sont à l'origine d'une dualité de régimes juridiques qui remet en cause l'égalité de traitement entre citoyens et entreprises.

En effet, l'annexe I de l'accord se réfère à plusieurs actes juridiques qui ont été modifiés par la directive 2004/38/CE sur le droit des citoyens de l'Union européenne et des membres de leurs familles de circuler librement sur le territoire des États membres, dont **la Suisse reconnaît l'importance, sans pour autant vouloir la réviser.**

En second lieu, à l'issue de la ratification de l'accord, la Suisse a institué de manière unilatérale, des mesures restrictives limitant le détachement des travailleurs ou la fourniture de services par des prestataires issus des États membres de l'Union européenne.

A titre d'exemple, la Suisse a instauré une **obligation de pré-notification de huit jours** (règle des huit jours). En pratique, une entreprise d'un État membre de l'Union européenne souhaitant assurer une prestation de services en Suisse pour une durée supérieure à huit jours et inférieure à quatre-vingt-dix jours, doit en informer les autorités cantonales huit jours avant la prestation, en mentionnant l'identité des personnels concernés.

Les contrevenants risquent des amendes élevées et sont inscrits sur une « liste noire » publiée sur Internet.

¹ Résolution INI/2009/2176 « *EEE-Suisse : obstacles à la pleine mise en œuvre du marché intérieur* ».

Les prestataires de services issus de l'Union européenne doivent aussi contribuer au coût des commissions de contrôle suisses, constituées de représentants des autorités suisses, des employeurs et des syndicats au niveau de la Confédération et des cantons, chargées de surveiller le marché du travail et de proposer des sanctions. Cette obligation n'est pas proportionnelle à la durée de la prestation et fait double emploi avec les contributions payées dans l'État membre d'établissement.

Les entreprises des États membres souhaitant effectuer des importations temporaires de produits en Suisse (à l'occasion d'un salon professionnel par exemple) doivent quant à elles présenter un carnet ATA (d'un montant allant de 63 à 1420 euros selon la valeur du produit) au moment de leur passage en douane, ce qui peut constituer un coût administratif important pour les PME.

Pour la Suisse, ces règles ont été nécessaires pour obtenir l'adhésion du peuple suisse à l'accord sur la libre circulation des personnes. Elles constituent des mesures « d'accompagnement » contre le dumping social et salarial conforme aux principes du marché intérieur.

Mais, pour l'Union européenne, le maintien de ces règles n'est pas acceptable car elles découragent, de facto, les travailleurs et les entreprises des États membres de venir sur le marché suisse.

Le Conseil de l'Union européenne a résumé cette position en décembre 2008 en déclarant que le fait que « *la Suisse n'a pas pleinement incorporé l'acquis dans ce domaine (...) compromet le bon fonctionnement de cet accord au détriment des citoyens et des entreprises de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives au détachement des travailleurs et les règles concernant la notification préalable pour la fourniture des services frontaliers* ».

Et dans sa résolution du 7 septembre 2010, le Parlement européen :

– constate que les mesures d'accompagnement de l'accord sur la libre circulation des personnes « *risquent d'entraver la fourniture de services par des entreprises de l'Union en Suisse, en particulier des petites et moyennes entreprises* » ;

– signale que les mesures suivantes – obligation de préavis assortie d'un délai d'attente de huit jours, obligation de participer aux coûts de mise en place des commissions tripartites et « *application exagérément stricte de la loi* » – « *sont disproportionnées* » et demande aux autorités suisses « *d'abroger les réglementations qui obligent les entreprises étrangères* »

fournissant des services transfrontaliers à présenter une garantie de probité financière » ;

– invite parallèlement la Commission à examiner les dispositions qui, au sein de l'Union européenne, « *posent des problèmes aux prestataires suisses de services* » et à prendre des mesures de correction si nécessaire.

2. Des différends fiscaux notables

a) Pour l'Union européenne, les régimes fiscaux des entreprises fixés par certains cantons suisses constituent une distorsion de concurrence

A la suite de plaintes d'entreprises et de certains États membres et d'une phase de concertation n'ayant pas abouti avec les autorités suisses, la Commission européenne a indiqué, le 13 février 2007, que le **régime d'imposition des sociétés prévu par certains cantons suisses constituait une forme d'aide d'État incompatible avec le bon fonctionnement de l'accord bilatéral sur le libre-échange de 1972.**¹

Dans un cadre de concurrence fiscale entre cantons suisses, certains d'entre eux (Zoug ; Schwyz...) ont choisi en effet d'exonérer de l'impôt sur les sociétés tout ou partie des profits réalisés à l'étranger par les entreprises.

Or, pour la Commission européenne, ces règles ont amené de nombreuses sociétés multinationales exerçant leurs activités au sein de l'Union européenne à délocaliser en Suisse les profits réalisés pour bénéficier de cette fiscalité avantageuse sous des statuts spéciaux² (sociétés « boîtes aux lettres »).

A titre d'exemple, le canton de Zoug offre aujourd'hui un taux d'imposition des sociétés de 16 % et une exonération des gains en capital. Il abriterait le siège de « 10.000 holdings de pure forme »³.

Comme l'avait rappelé la commissaire Ferrero-Waldner en février 2007, « *la Suisse bénéficie des avantages liés à un accès privilégié au marché intérieur et doit accepter les responsabilités qui en découlent. La décision de la Commission ne concerne pas la concurrence fiscale mais une aide d'État*

¹ *En Suisse, la Confédération, les 26 cantons et les 3000 communes lèvent l'impôt. Les cantons peuvent lever des impôts sur le revenu des personnes et sur le bénéfice et le capital des entreprises en fixant librement les barèmes, les taux et certaines exonérations (une loi-cadre fédérale précisant l'objet, le calcul de l'impôt, et les règles applicables aux infractions).*

² *Statuts de société holding, de société d'administration et de société mixte.*

³ « *La Suisse, éternel paradis des multinationales* », *les Échos*, 7 juillet 2010.

qui compromet les conditions de concurrence équitables nécessaires pour notre partenariat, ainsi que les relations commerciales entre la Suisse et l'Union européenne ».

La Suisse a d'abord marqué son refus de négocier la suppression de ces statuts, rappelant que ces statuts existaient parfois avant l'accord de 1972, estimant que les régimes fiscaux en cause n'entraient pas dans le champ de l'accord, et contestant leur assimilation à des aides d'État.

Néanmoins, sous la pression des États membres, elle a accepté **d'ouvrir une discussion** avec la Commission européenne sur ce dossier **en janvier 2008**.

Au terme de ce « dialogue constructif », en juillet 2009, la Confédération helvétique a annoncé qu'elle était prête à modifier le régime d'imposition des sociétés, sous réserve que l'Union européenne n'évoque plus à l'avenir le régime fiscal des cantons.

Son projet de réforme visait à supprimer le statut de société d'administration, et à interdire toute activité commerciale à l'étranger aux holdings et aux sociétés mixtes basées sur son territoire tout en imposant, partiellement au moins, les revenus de ces sociétés.

La Commission européenne, en septembre 2009, a reconnu les progrès effectués en proposant de suspendre son action mais elle les a qualifiés de limités, estimant que les risques de détournements fiscaux vers la Suisse étaient « toujours présents ».

Et, faute de progrès ultérieur, l'Union européenne a durci sa position en jugeant que la nouvelle politique régionale suisse prévoyait, tout comme les régimes fiscaux des cantons, des mesures contestables (exemptions d'impôts de dix ans pour les entreprises effectuant des investissements).

C'est pourquoi, les ministres des finances des États membres ont estimé qu'il convenait d'étendre l'application **du code de conduite contre la concurrence fiscale dommageable**, entré en vigueur entre États membres de l'Union en 1997, aux « *pays tiers voisins qui ont des régimes fiscaux potentiellement dommageables* », en particulier le Liechtenstein et la Suisse (au sein de l'Union européenne, l'application de ce code a entraîné le démantèlement d'une centaine de régimes fiscaux ayant pour effet de favoriser la délocalisation des activités économiques).

En conséquence, le 8 juin 2010, ils ont donné mandat à la Commission européenne, pour ouvrir un dialogue avec ces deux États afin « *d'établir dans quelle mesure ils pourraient souscrire aux principes et aux*

critères du code ». Une nouvelle phase de concertation a donc débuté entre la Suisse et la Commission européenne.

b) Le rapprochement partiel de l'Union européenne et de la Suisse en matière de fiscalité de l'épargne

* Les règles bilatérales actuelles applicables en matière de fiscalité de l'épargne respectent le secret bancaire suisse

Pour assurer le développement de sa place financière, la Suisse a institué le **secret bancaire** à l'article 47 de sa loi bancaire de 1934. Ce dernier punit de sanctions pénales le non respect de ce secret.

De là, les autorités helvétiques ont distingué **la fraude fiscale**, qui constitue une infraction pénale, et **l'évasion fiscale**, c'est-à-dire l'omission de déclarations de certains revenus détenus en Suisse, qui constitue une infraction administrative sanctionnée d'une amende¹.

Cette distinction subtile a amené la Suisse à limiter ses échanges d'informations et sa coopération internationale aux seuls cas de fraude fiscale.

De facto, les personnes souhaitant préserver des revenus non déclarés aux autorités fiscales de leur pays ont été incitées à placer leur argent en Suisse.

En 2004, cependant, dans le cadre des accords bilatéraux II, l'Union européenne et la Suisse ont signé un accord sur la fiscalité de l'épargne.

Cet accord, faisant suite à l'adoption de la directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 « *en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts* », tend à lutter contre la concurrence fiscale dommageable en palliant les distorsions d'imposition des revenus de l'épargne.

La directive prévoit en principe que, lorsque le bénéficiaire des intérêts est résident d'un État membre autre que celui de l'établissement payeur, la directive impose à ce dernier de **communiquer automatiquement** à l'autorité compétente de l'État membre où il est établi, certaines informations telles que l'identité et l'adresse de l'agent payeur, le numéro de compte du bénéficiaire...

Toutefois, les États membres de l'Union européenne ayant, tout comme la Suisse, instauré le secret bancaire (Autriche, Belgique,

¹ Cette dernière peut atteindre trois fois le montant des sommes soustraites.

Luxembourg), **ont souhaité bénéficier d'une période transitoire avant d'appliquer l'échange automatique d'informations fiscales**, cette période devant durer jusqu'au moment où l'échange automatique d'informations fiscales serait aussi respecté par des États tiers connus pour leurs places financières (Suisse, Andorre, Monaco, Liechtenstein, Saint-Marin)¹.

Au cours de la période transitoire, les trois États membres peuvent donc s'abstenir d'appliquer cet échange s'ils mettent en œuvre un **système de retenue à la source sur les revenus de l'épargne**.

Selon ce dernier, ces États doivent prélever une retenue à la source de 15 % pendant les trois premières années de la période de transition, de 20 % au cours des trois années suivantes, et de 35 % par la suite.

La directive impose également aux États membres appliquant ce dispositif de conserver 25 % de leur recette et d'en transférer 75 % à l'État membre de résidence du bénéficiaire effectif des intérêts.

Au cours de la négociation de l'accord bilatéral, l'Union européenne était donc divisée et la Suisse a pu négocier un système de retenue à la source similaire : les revenus de l'épargne réalisés en Suisse par des particuliers ayant leur domicile fiscal dans un État membre de l'Union européenne font donc l'objet **d'une retenue d'impôt** (celle-ci devant être progressivement augmentée, passant à 35 % en juillet 2011).

Ce dispositif s'est révélé avantageux pour la Suisse, qui a pu s'intégrer au système d'imposition communautaire des versements d'intérêts transfrontaliers à des personnes physiques tout en maintenant son secret bancaire.

* La remise en cause actuelle du secret bancaire suisse et le réexamen incertain de l'accord bilatéral sur la fiscalité de l'épargne

Cependant, faisant face à une crise économique et financière sans précédent et à des situations budgétaires difficiles à partir de 2008, **les principales puissances économiques ont ébranlé le secret bancaire suisse**.

En août 2009, à la suite d'une dénonciation par un banquier américain, la banque suisse UBS a été autorisée par le gouvernement suisse à transmettre aux États-Unis l'identité de plus de 4.000 contribuables américains évadés fiscaux et clients de cette banque, en violation de la loi suisse sur le secret bancaire. En février 2010, le gouvernement allemand a obtenu une liste

¹ En pratique, depuis le début de l'année 2010, la Belgique a renoncé au système de retenue à la source et contribue désormais à l'échange d'informations.

de 1.500 contribuables allemands détenant frauduleusement des avoirs en Suisse.

Par ailleurs, **les vingt principales puissances économiques réunies en sommet du G20 à Londres, le 2 avril 2009, ont pris l'engagement de réguler le capitalisme financier** et « *d'agir contre les juridictions non coopératives, dont les paradis fiscaux* », déclarant que « *l'ère du secret bancaire était révolue* ».

En pratique, le même jour, **l'OCDE publiait** une liste noire regroupant les pays considérés comme des centres financiers non coopératifs en matière d'échanges d'informations fiscales, ainsi qu'une **liste grise, comprenant alors 38 États dont la Suisse**, rassemblant des États qui n'avaient pas mis en œuvre l'article 26 du Modèle de convention fiscale sur le revenu et la fortune de l'OCDE.

**L'article 26 du Modèle de convention fiscale sur le revenu
et la fortune de l'OCDE**

Cet article oblige les États contractants à échanger les renseignements pertinents pour l'application correcte d'une convention fiscale ou des législations fiscales nationales. L'État demandeur doit, au préalable, avoir eu recours à tous les moyens dont il dispose dans le cadre national pour se procurer ces informations et prouver la pertinence des informations demandées.

En revanche, un État ne peut pas refuser une demande de renseignements simplement parce que cette dernière ne présente pas d'intérêt pour lui ni parce que ces derniers sont détenus par une banque ou un autre établissement financier.

Les renseignements reçus par un État contractant sont tenus secrets.

Afin d'être exclue au plus vite de cette liste et de maintenir le dynamisme de sa place financière, la Suisse s'est donc engagée à abandonner, à l'égard des pays étrangers, la distinction juridique existant entre évasion fiscale et fraude fiscale et à respecter l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE.

Dans les faits, l'OCDE a exigé la signature d'au moins douze conventions fiscales bilatérales respectant l'article 26, en vue d'instituer un système d'échange d'informations à la demande des autorités fiscales des pays concernés.

Un avenant à la convention de double imposition liant la France à la Suisse a ainsi été conclu. Il est entré en vigueur le 4 novembre 2010. « La pêche aléatoire » dans les données bancaires demeure exclue. En revanche, si un État signataire d'une convention demande à la Suisse des informations sur ses ressortissants titulaires d'un compte dans une banque helvétique en fournissant l'identité du titulaire du compte, le numéro du compte visé, le nom de la banque et les motifs de sa demande, cette dernière doit lui transmettre les informations demandées.

Cette « révolution fiscale silencieuse » a suscité un débat interne virulent en Suisse où le secret bancaire est considéré par l'opinion suisse comme l'une des spécificités de son identité à laquelle elle demeure très attachée (comme le rappelait l'ambassadeur Ulrich Lehner lors de son audition par votre commission, « *En Suisse, la relation que chacun développe avec son banquier est semblable à celle qui existe avec son avocat ou son pasteur* »).

C'est pourquoi, afin de préserver au moins en partie son secret bancaire, la Suisse a proposé à plusieurs États membres de l'Union européenne de « régulariser » la situation fiscale de leurs ressortissants disposant d'avoirs non déclarés dans les banques suisses en prévoyant l'imposition à la source de ces derniers, sans révélation de l'identité des clients concernés (**projet Rubik**).

L'Allemagne et le Royaume-Uni ont accepté de débiter des négociations bilatérales.

Cependant, les ministres des finances de l'Union européenne, en décembre 2010, ont conforté l'échange d'informations en matière fiscale au sein de l'Union européenne en s'accordant sur une **nouvelle directive** sur la coopération administrative dans le domaine de la fiscalité. Ce texte prévoit en effet :

– **en 2013**, date de son entrée en vigueur, l'application des normes de l'OCDE sur **l'échange d'informations fiscales à la demande** des États membres ;

– **en 2015**, la mise en place d'un **échange d'informations fiscales automatique pour cinq catégories de revenus** (salaires ; jetons de présence ; certains produits d'assurance vie ; pensions ; propriété de biens immobiliers). Cet échange ne sera pas rétroactif, concernera les informations « disponibles », et ne pourra donner lieu à une « pêche aléatoire » ;

– **en 2017**, cet **échange d'informations fiscales automatique pourrait être étendu aux plus-values des capitaux et aux royalties**. La condition de disponibilité de l'information serait alors supprimée.

La révision de l'accord bilatéral sur la fiscalité de l'épargne entre l'Union européenne et la Suisse devra prendre en considération cette évolution majeure de la législation communautaire.

III. UN APPROFONDISSEMENT NÉCESSAIRE DES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA SUISSE

A. L'UNION EUROPÉENNE SOUHAITE « RÉÉQUILIBRER » LES RELATIONS BILATÉRALES

1. Pour l'Union européenne, la voie bilatérale est désormais dans une impasse

a) *Une incompréhension croissante de l'Union européenne à l'égard de la politique européenne actuelle de la Suisse*

Tout en poursuivant ses discussions avec la Suisse pour enrichir la voie bilatérale par de nouveaux accords sectoriels, **l'Union européenne a souhaité engager une nouvelle réflexion sur l'état des relations bilatérales** en employant un langage plus ferme à l'égard de son partenaire, à compter des conclusions du Conseil affaires étrangères de décembre 2008.

Comme l'affirmait avec force Mme Viviane Reding, vice-présidente de la Commission européenne en charge de la Justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté lors d'un colloque de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, à Lausanne, le 12 novembre dernier : *« la voie bilatérale a fait son temps. Emprunter la voie bilatérale, c'est comme jouer au tennis avec une main attachée dans le dos. (...) C'est comme demander à Guillaume Tell de fendre la pomme d'une nouvelle flèche, mais cette fois, les yeux bandés. »*¹

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce bilan mitigé de la voie bilatérale établi par l'Union européenne.

Il résulte tout d'abord de l'absence de résolution des difficultés institutionnelles constatées dans l'application des accords bilatéraux, déjà évoquée.

Cette situation a suscité une certaine lassitude de l'Union européenne.

En effet, la Commission européenne et les États membres de l'Union européenne les plus intéressés au développement des relations bilatérales (France, Allemagne, Autriche, Italie...), qui ont longtemps espéré

¹ Colloque précité de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe à Lausanne, le 12 novembre 2010.

que le choix de la voie bilatérale par la Suisse était transitoire et qu'il constituait « l'antichambre » de l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, sont déçus par les perspectives actuelles de la politique européenne de la Confédération helvétique.

Observant que la Suisse abandonnait progressivement l'objectif politique de l'adhésion au profit de la voie bilatérale, à compter des conclusions du rapport du Conseil fédéral sur les relations extérieures de 2006, **l'Union européenne estime que cette dernière a utilisé la voie bilatérale pour participer à une « Europe à la carte »** en fonction de ses seuls intérêts immédiats (cette position est qualifiée de « cherry picking »)¹.

Enfin, le changement de dimension de l'Union européenne, élargie à vingt-sept membres depuis 2007, est sans doute à l'origine d'une attention moins prononcée aux spécificités de la Confédération helvétique. Les compromis internes à l'Union européenne sont en effet plus longs à obtenir et donc plus difficiles à amender, ce qui rend plus aléatoire la prise en considération ultérieure des intérêts suisses dans les dossiers bilatéraux.

b) Les conclusions du Conseil de l'Union européenne de décembre 2010

Depuis 2008, l'Union européenne considère que la voie bilatérale n'est plus pertinente et a affirmé sa volonté de franchir une nouvelle étape dans les relations bilatérales, en particulier lors de la visite à Bruxelles de Mme Doris Leuthard, alors présidente de la Confédération helvétique, **le 19 juillet dernier**.

Saluant « *les relations excellentes entre l'Union européenne et la Suisse* » et « *la forte communauté de valeurs* » qui les lient, **le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso**, a souligné que « *les relations approfondies que nous souhaitons doivent se baser sur un pied d'égalité. La Commission pense que le réseau actuel des accords bilatéraux est devenu complexe et parfois très lourd à gérer. (...) Par conséquent, je suis convaincu que le temps est venu pour donner une nouvelle impulsion à nos relations et de réfléchir ensemble sur l'évolution de ce partenariat, notamment sur la possibilité d'un cadre institutionnel plus horizontal.* »

Le même jour, le président du Conseil européen, M. Herman Van Rompuy, rappelait que « *les conclusions du Conseil de décembre 2008 ont fixé les critères et les conditions qui doivent être respectées par des*

¹ *Propos de M. Alan Seatter qui fut jusqu'en 2011 le directeur de la direction générale « relations extérieures » de la Commission européenne en charge du dialogue institutionnel avec la Suisse.*

« négociations futures permettant la participation de la Suisse à notre marché interne et à ses politiques ».

Dans sa résolution du 7 septembre 2010, le Parlement européen a encouragé la Commission et la Suisse à étudier l'élaboration d'un mécanisme permettant d'adapter plus rapidement les accords sectoriels à l'évolution de l'acquis communautaire pertinent, à explorer des moyens de trouver des solutions horizontales à certains problèmes institutionnels, à réduire la fragmentation du système décisionnel et à accroître sa transparence, à améliorer la communication entre les comités mixtes, et à mettre en place un dispositif efficace de règlement des litiges.

Pour cela, dans le dernier considérant de ce texte, il signale la nécessité d'envisager « *un accord bilatéral général* » entre l'Union européenne et la Suisse.

Ces prises de position ont été confirmées avec clarté **par le Conseil de l'Union européenne**, avec une solennité particulière, dans ses **conclusions du 14 décembre 2010** sur les relations de l'Union européenne avec les pays de l'AELE : **l'Union européenne et la Suisse ont bâti un partenariat solide mais l'Union européenne attend aujourd'hui davantage de la Suisse quant à son engagement européen afin d'approfondir leurs relations bilatérales.**

Le Conseil rappelle tout d'abord que les relations bilatérales sont « bonnes, intenses et étendues » et qu'elles se sont encore intensifiées au cours des deux dernières années.

Il illustre ce dynamisme par plusieurs exemples :

– le dynamisme des liens économiques : « *la Suisse est l'un des principaux partenaires de l'UE en matière d'échanges et d'investissements, et les économies de l'UE et de la Suisse sont étroitement liées* » ;

– la pleine participation de la Suisse à l'espace Schengen et son acceptation de l'extension de l'accord de libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie ;

– le percement du tunnel du Saint-Gothard, « *qui contribuera sensiblement au développement de transports efficaces et écologiquement viables en Europe* » ;

– la coopération existante entre la Suisse et l'UE dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, « *notamment lors des opérations civiles de gestion des crises* ».

Les dossiers fiscaux demeurent toutefois une source de préoccupation importante pour le Conseil.

Si ce dernier « *se félicite* » que la Suisse soit disposée à envisager une extension du champ d'application de **l'accord en matière de fiscalité des revenus de l'épargne** et salue l'engagement pris au printemps 2009 par la Confédération d'appliquer les normes de l'OCDE en matière de transparence et d'échange d'informations dans le domaine fiscal, il « *espère une application rapide et cohérente de ces normes dans les relations entre la Suisse, l'Union européenne et tous ses États membres* ».

En outre, il constate **que certains régimes cantonaux d'imposition des sociétés en Suisse** constituent « *une distorsion inacceptable de la concurrence* », déplorant que « *le long dialogue mené sur ce dossier n'ait pas encore abouti à la suppression des volets de ces régimes portant sur les aides d'État* ».

Enfin, le Conseil énumère explicitement les difficultés institutionnelles qui fragilisent aujourd'hui le dialogue entre l'Union européenne et la Suisse :

– **la complexité actuelle de l'ensemble juridique formé par les 120 accords bilatéraux**, « *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* » ;

– **l'insécurité juridique et l'application différenciée des règles du marché intérieur résultant de cette complexité.**

Sur ce point, le Conseil constate que ses conclusions de 2008 n'ont pas été suivies d'effet et que la voie bilatérale « *ne garantit pas l'homogénéité nécessaire des pans du marché intérieur et des politiques de l'UE auxquels la Suisse participe* », et devient par conséquent une source « *d'insécurité juridique pour les autorités, les opérateurs et les citoyens* ». Comme le rappelait le président Barroso en juillet 2010, « *Nous devons donc donner à nos citoyens et nos entreprises des règles du jeu plus claires et uniformes, qui évoluent en même temps. Un marché commun a besoin de règles communes !* » ;

– **l'application incohérente de certains accords bilatéraux**, « *par le fait que la Suisse introduit des mesures et des pratiques législatives ultérieures incompatibles avec ceux-ci* ». La règle des huit jours est particulièrement visée.

Ainsi, malgré les avancées précitées, le bilan des relations bilatérales apparaît mitigé pour l'Union européenne : « si le système actuel

d'accords bilatéraux a bien fonctionné par le passé », il « a manifestement atteint ses limites ».

2. Les demandes de l'Union européenne

a) Poursuivre la coopération sur la base de l'intérêt mutuel et du parallélisme

Dans ses conclusions de décembre 2010, le Conseil de l'Union européenne se déclare prêt à poursuivre la coopération et la signature d'accords bilatéraux avec la Suisse en citant explicitement la politique étrangère et la sécurité commune.

Toutefois, il subordonne cette ouverture de principe à trois conditions :

– la coopération pourra se développer dans les « **domaines d'intérêt mutuel** », expression signifiant que ce critère n'a pas toujours été rempli lors de la conclusion d'accords dans le passé ;

– en conséquence, l'opportunité de chaque nouvel accord potentiel avec la Suisse doit être évaluée par l'Union européenne au regard de « *la nécessité de garantir des **progrès parallèles** dans tous les domaines de coopération, notamment ceux qui posent des difficultés aux citoyens et aux entreprises de l'Union européenne* ».

– cependant, **tout nouvel accord relatif au marché intérieur est impossible en l'absence de règlement des questions institutionnelles horizontales** (voir b).

b) Régler les questions institutionnelles, un préalable à un meilleur accès de la Suisse au marché intérieur

Afin d'améliorer l'efficacité des accords existants et d'assurer enfin cette application homogène, **le Conseil réitère ses trois exigences institutionnelles** :

– « **l'adaptation dynamique des accords à un acquis (communautaire) en évolution** » : il s'agit d'instituer une procédure d'intégration rapide de l'évolution de la législation communautaire et de la jurisprudence de la CJCE dans les accords bilatéraux concernés ;

– « **un mécanisme indépendant de surveillance et d'exécution des décisions de justice** » afin de ne plus laisser aux seuls comités mixtes la tâche d'interpréter les accords bilatéraux ;

– « **un mécanisme de règlement des différends** », ce qui suppose de désigner ou de créer une **juridiction** reconnue par les deux parties et compétente pour résoudre les litiges.

Le Conseil se félicite à ce titre de la création d'un **groupe de travail** informel entre experts de la Commission européenne et des autorités suisses, en juillet 2010, pour y répondre.

c) Inciter la Suisse à poursuivre sa contribution à la réduction des disparités économiques et sociales de l'Union européenne

Dans ses conclusions, le Conseil rappelle que la Suisse participe à la réduction des disparités économiques et sociales de l'Union européenne par une contribution spécifique. Estimant que cette dernière « *contribue à l'enrichissement des relations globales entre les parties et renforce la solidarité mutuelle* », le Conseil « *est convaincu que la contribution de la Suisse se poursuivra à l'avenir, sur la base d'une révision des mécanismes existants* ».

d) Résoudre deux dossiers sectoriels conflictuels

En premier lieu, pour le Conseil, la Suisse doit « *abroger* » les restrictions qu'elle a décidées unilatéralement pour la mise en œuvre de l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes et « *s'abstenir d'adopter de nouvelles mesures incompatibles avec l'accord* ».

En second lieu, dans le domaine de la fiscalité des entreprises, la Suisse est incitée à « *supprimer* » les incitations fiscales induites par les faibles taux d'imposition des sociétés dans les cantons et à « *éviter de prendre des mesures internes, qui seraient incompatibles avec l'accord et susceptibles de fausser la concurrence entre les régions frontalières de l'Union européenne et la Suisse* ».

Le Conseil invite aussi la Suisse à poursuivre sa réflexion pour l'application, sur son territoire, « *des principes et critères énoncés dans le code de conduite de l'Union européenne dans le domaine de la fiscalité des entreprises.* »

3. Les conséquences de cette fermeture nouvelle de l'Union européenne sur les accords sectoriels en cours de négociation

Malgré ce changement de « doctrine » de l'Union européenne, le dialogue au sein des comités mixtes se poursuit et **de nouveaux accords bilatéraux sont en cours de négociation ou envisagés avec la Suisse : l'Union européenne n'a pas « gelé » ce processus.**

Cependant, cette nouvelle position amène l'Union européenne à distinguer deux catégories d'accords avec la Suisse.

Ainsi, en vertu du principe du parallélisme, l'Union européenne poursuit les négociations pour conclure des accords sectoriels lorsque son intérêt l'y incite. Il en va par exemple, des négociations suivantes :

– *Agence européenne de défense (AED)* : le 16 novembre 2010, la Suisse et l'agence européenne de défense (AED), qui organise la coopération des États membres en matière de politique d'armement depuis 2004, ont signé un arrangement administratif prévoyant d'associer la Suisse, État tiers, aux travaux de l'agence¹. Cet accord permettra d'identifier les projets et programmes (en recherche-développement) européens se prêtant à une participation de la Suisse ;

– *Participation de la Suisse au système européen des droits d'émission* : le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne, introduit le 1^{er} janvier 2005, est devenu le premier marché mondial des droits d'émission. Union européenne et Suisse souhaitent mettre leurs systèmes en réseau. Le Conseil fédéral suisse a adopté son mandat de négociations le 16 décembre 2009. La Commission a reçu son mandat le 5 novembre 2010 ;

– *Participation de la Suisse au projet Galileo*: par ce projet, l'Union européenne et l'agence spatiale européenne entendent créer un système de navigation par satellite de nouvelle génération. La Suisse a manifesté sa volonté de participer à ce programme. Le Conseil fédéral suisse a adopté son mandat de négociation le 13 mars 2009 et le Conseil de l'Union européenne a adopté le sien le 24 juin 2010 ;

– *Concurrence* : Plusieurs accords de coopération de l'Union européenne avec des États tiers concernent la concurrence et l'Union européenne souhaite en conclure un avec la Suisse.

¹ La Norvège, autre État tiers, est déjà associée à l'agence européenne de défense.

Le Conseil fédéral suisse, lors de sa séance du 18 août 2010, a adopté un mandat de négociations en vue d'un règlement contractuel relatif à l'échange d'informations entre autorités de concurrence. Le Conseil de l'Union européenne a également donné mandat à la Commission européenne pour négocier un tel accord ;

– *Recherche* : cet accord permettrait d'associer la Suisse au nouveau programme cadre pour la recherche de l'Union européenne et à l'espace européen de la recherche.

En revanche, lorsque les demandes d'accords sectoriels formulées par la Suisse concernent des dossiers relatifs au fonctionnement du marché intérieur, l'Union européenne subordonne désormais la conclusion de tels accords au règlement préalable des questions institutionnelles déjà évoquées. En pratique, les négociations sont alors suspendues :

– *Libéralisation des marchés agricoles* : cet accord, qui compléterait celui de 2002, est vivement souhaité par la Suisse, qui demande l'extension de la libéralisation aux produits agricoles non harmonisés¹. Plusieurs réunions de négociation ont eu lieu depuis l'automne 2008 mais les obstacles sont nombreux (refus de la Suisse d'une reprise dynamique de l'acquis communautaire et d'un contrôle par des experts européens ; normes de production différentes...) ;

– *Santé, sécurité alimentaire et protection des consommateurs* : l'accord harmoniserait les normes applicables dans ce domaine mais les autorités suisses ne souhaitaient pas reprendre l'acquis communautaire et les négociations ont échoué ;

– *Électricité* : L'Union européenne a proposé à la Suisse de s'accorder sur des règles garantissant l'approvisionnement des marchés dans un contexte de libéralisation, ce qui suppose l'accès au réseau pour le transit transfrontalier de l'électricité et l'harmonisation des normes de sécurité des réseaux.

Les négociations ont débuté en novembre 2007 et prennent en compte le troisième paquet de l'Union européenne relatif à l'électricité et à l'agence de l'énergie ;

- *Participation de la Suisse à l'accord REACH* (visant à assurer une plus grande sécurité dans le domaine de la fabrication et de l'utilisation des substances chimiques) : la mise en œuvre du règlement communautaire Reach

¹ En 2008, 65 % des exportations suisses de produits agricoles étaient destinés à l'Union européenne et 78 % des importations agricoles en provenaient.

à partir de 2007 a institué des différences de législation importantes avec la Suisse, défavorables à son industrie chimique. La Suisse souhaite donc intégrer REACH dans sa législation et faire partie de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA).

Des pourparlers exploratoires ont lieu depuis trois ans et la Suisse a adopté un mandat de négociation le 18 août 2010.

B. LA SUISSE VEUT POURSUIVRE LA VOIE BILATÉRALE

1. La voie bilatérale, un objectif prioritaire de la politique européenne de la Suisse

Initialement conçue comme une réponse pragmatique et temporaire à l'échec de la procédure d'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE) par les autorités helvétiques, **la voie bilatérale est désormais affirmée comme un objectif prioritaire** de la politique extérieure suisse.

En effet, en juin 2006, dans un rapport sur les relations avec l'Union européenne, le Conseil fédéral affirmait que la politique d'accords bilatéraux sectoriels en cours était la meilleure pour préserver les intérêts de la Suisse à une triple condition :

– que la Suisse jouisse **d'un degré de participation suffisant** à la prise de décision dans le cadre des accords bilatéraux et d'une marge de manœuvre dans la conduite de ses politiques autonomes ;

– que, dans la conduite de sa politique envers les États tiers, l'Union européenne soit prête à trouver avec la Suisse des solutions par le biais d'accords bilatéraux sectoriels ;

– que les **conditions-cadres économiques entre les partenaires n'évoluent pas dans un sens défavorable à la Suisse.**

Cette conviction demeure inchangée aujourd'hui : comme l'a rappelé à votre rapporteur M. Henri Getaz, chef du bureau de l'intégration au département fédéral des affaires étrangères, **le nouveau débat institutionnel sur les relations bilatérales n'a pas été souhaité par la Suisse, mais par l'Union européenne.**

Attentive cependant au changement de ton employé par cette dernière à son égard depuis décembre 2008, la Suisse a exprimé le souhait de trouver

des solutions pragmatiques aux différends bilatéraux tout en confirmant, à plusieurs reprises, son attachement à la voie bilatérale.

Ainsi, dans un nouveau rapport sur la politique extérieure, en septembre 2009, le Conseil fédéral a indiqué **trois objectifs** en matière de politique européenne, qui tendent à conforter la voie bilatérale :

– **mise en œuvre rapide et efficace de l'ensemble des accords bilatéraux** conclus avec l'Union européenne ;

– **développement des relations avec l'Union européenne par la conclusion d'accords additionnels dans de nouveaux domaines d'intérêt commun** ;

– **consolidation des relations avec l'Union européenne.**

Et le 17 septembre 2010, dans un nouveau rapport sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse, le Conseil fédéral, après avoir examiné diverses pistes d'évolution des relations bilatérales (poursuite de la voie bilatérale ; adhésion à l'EEE ; adhésion à l'Union européenne...), a estimé que malgré « *certaines faiblesses* », « *la voie bilatérale demeure apte à préserver les intérêts de la Suisse en Europe, à savoir le maintien de sa liberté d'action, de sa prospérité et la défense de ses valeurs.* »

Certes, « *il pourrait en être autrement dans l'avenir* » et le Conseil fédéral s'engage à **évaluer en permanence** ses instruments de politique européenne afin de pouvoir au besoin les adapter.

Mais, pour l'heure, la voie bilatérale demeure l'instrument de politique européenne « le plus approprié » dans la mesure où :

– elle continue de s'inscrire dans le **respect mutuel de la souveraineté des deux parties** et du **bon fonctionnement de leurs institutions** ;

– **des mécanismes institutionnels doivent permettre de faciliter le fonctionnement des accords**, aux fins d'une consolidation et d'une sécurisation de l'instrument de la voie bilatérale ;

– **l'équilibre des intérêts des deux parties est préservé**, notamment dans le cadre des dossiers en cours (par la prévention de nouvelles barrières dans l'accès réciproque aux marchés, l'élargissement des relations bilatérales à de nouveaux domaines de coopération et par le maintien de conditions-cadres équitables, en particulier en matière fiscale) ;

– la Suisse poursuit son engagement dans les domaines du maintien de la paix, de la préservation de la stabilité politique, économique et sociale ou en faveur du développement durable.

2. Les motifs de cette défense du statu quo

a) *L'Union européenne, un « géant » qui fait peur à l'opinion suisse*

La voie bilatérale actuelle résulte des **sentiments partagés** de l'opinion suisse à l'égard de l'Union européenne.

L'Union européenne apparaît tout d'abord comme **un partenaire incontournable pour le développement du pays** mais elle semble aussi **une source d'inquiétude pour les Suisses**.

Deux facteurs conjoncturels sont à l'origine de la mauvaise image de l'Union européenne dans l'opinion suisse :

– **la situation économique actuelle de l'Union européenne et de la zone euro, fragilisée par l'endettement élevé de certains États membres** (voir c);

– la pression constante de l'Union européenne sur la Suisse pour que cette dernière renonce à son **secret bancaire** et réforme sa fiscalité ;

Cette réaction d'une partie de la population résulte aussi de ses craintes sur les **conséquences pour l'emploi en Suisse des flux migratoires**, facilités par l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes, qui contribuent pourtant au dynamisme de l'économie helvétique.

L'afflux de ressortissants hautement qualifiés de l'Union européenne en Suisse suscite des craintes car il « *place pour la première fois la classe moyenne/supérieure suisse en situation de concurrence en matière de statut et d'ascension sociale.* »¹

C'est pourquoi, dans un pays qui accueille 1 million de travailleurs étrangers pour 3,5 millions d'actifs et qui comprend 23 % de résidents étrangers, les autorités suisses et les organisations syndicales veillent attentivement à la protection des travailleurs helvétiques.

¹ « *La Nouvelle immigration – la Suisse entre immigration des cerveaux et crainte d'une perte d'identité* », document du groupe de réflexion *Avenir Suisse*, octobre 2008, p 8 du résumé en français.

C'est bien pour faire accepter par l'opinion suisse l'adoption de l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes que le Conseil fédéral, soutenu par les organisations syndicales, a institué des « mesures d'accompagnement », telles que la règle des huit jours.

Au-delà de ces motifs conjoncturels, dans un État confédéral où de nombreuses décisions sont prises au niveau des communes ou des cantons, **l'Union européenne apparaît comme un ensemble lointain et complexe.**

Et la relation avec l'Union européenne amène la population suisse à s'interroger aujourd'hui sur la capacité de la Confédération helvétique à maintenir sa souveraineté face à un ensemble regroupant 500 millions d'habitants qui « encercle » son territoire.

La souveraineté signifie à la fois la capacité, pour la Confédération, mais aussi pour ses cantons, à conserver leur autonomie de décision pour mener leurs politiques, mais également à conserver l'indépendance de la Suisse au niveau international, qui s'exprime tant par le concept de neutralité armée que par la politique de « bons offices ».

Pour la population suisse, la stratégie menée par les autorités fédérales a permis de maintenir intacte la souveraineté du pays – sentiment discutable comme nous allons le démontrer – et tout transfert de souveraineté à l'Union européenne constitue donc un risque de remise en question de l'identité suisse.

Une partie de la population suisse craint en particulier qu'un rapprochement avec l'Union européenne limite **son droit à utiliser la démocratie semi-directe** pour exprimer sa souveraineté.

La démocratie semi-directe en Suisse

La Constitution fédérale de la Confédération suisse précise divers instruments de la démocratie semi-directe suisse, qui sont en pratique, régulièrement mis en œuvre :

– 100.000 citoyens ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, demander la révision totale de la Constitution. Leur initiative est alors soumise au vote du peuple.

Dans les mêmes conditions, ils peuvent demander une révision partielle de la Constitution. Mis en forme par l'Assemblée fédérale, leur projet est alors soumis au vote du peuple et des cantons ;

– Les révisions de la Constitution et les projets d'adhésion à des organisations de sécurité collective ou des communautés supranationales font l'objet d'un référendum obligatoire ;

– Si 50.000 citoyens ayant le droit de vote ou huit cantons le demandent dans un délai de 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte, sont soumis au vote du peuple les lois fédérales, les lois fédérales déclarées urgentes dont la durée de validité dépasse un an, les arrêtés fédéraux si la Constitution ou la loi le prévoit, et les traités internationaux nécessitant l'adoption de lois fédérales.

Les actes soumis au vote du peuple sont adoptés à la majorité des votants. Les actes soumis au vote du peuple et des cantons sont acceptés lorsque la majorité des votants et des cantons les approuvent (articles 138 à 142).

La démocratie semi-directe permet en effet à l'électorat suisse, par le biais de votations, d'influer plus fortement et plus directement sur le processus décisionnel que dans la plupart des démocraties.

A titre d'exemple, le peuple suisse a refusé une initiative qui aurait interdit aux citoyens suisses de conserver leurs armes de service à leur domicile en dehors de leurs obligations militaires (le 13 février 2011, avec 56 % de oui).

En matière de politique extérieure, les électeurs suisses ont par exemple refusé l'adhésion de la Suisse à l'EEE (1992) mais accepté l'intégration de la Suisse à l'ONU (2002) et l'association à l'espace Schengen (2005).

b) L'Union européenne : un sujet devenu « tabou » dans le débat politique suisse

En raison de l'inquiétude de la population suisse à l'égard de l'Union européenne, les partis politiques suisses sont aujourd'hui dans leur majorité réservés sur l'idée d'un approfondissement des relations bilatérales actuelles, à l'exception du parti socialiste (PS) et des Verts.

Le parti socialiste, qui a rassemblé environ 20 % des voix lors des élections parlementaires du 21 octobre 2007, est divisé sur la question européenne entre une aile favorable à la voie bilatérale quand elle est synonyme de progrès sociaux, et une aile favorable par principe à l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne.

Dans son programme, il a cependant inscrit le principe de l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, qu'il défend avec prudence, tout comme les Verts (9 % aux élections parlementaires de 2007).

En revanche, **les deux formations centristes, le PDC (parti démocrate chrétien) et le PRL (Libéraux radicaux)**, qui ont rassemblé environ

15 % des voix aux dernières élections parlementaires, **ont récemment supprimé les références à une possible adhésion à l'Union européenne et défendent le maintien de la voie bilatérale actuelle.**

Car la première formation politique helvétique est aujourd'hui l'Union démocratique du centre (UDC), formation nationaliste et isolationniste qui a remporté les élections parlementaires d'octobre 2007 avec 28,8% des voix.

Ayant mené campagne contre l'adhésion de la Suisse à l'EEE en 1992, l'UDC a adopté un discours hostile à tout renforcement de l'intégration européenne de la Suisse.

En 2009, par exemple, l'UDC a tenté (en vain) de remettre en cause l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes par une votation. Par ailleurs, des élus proches de cette formation sont à l'origine d'une initiative demandant à la Suisse de ne pas entamer de négociations d'adhésion à l'Union européenne¹ pendant dix ans. Si les promoteurs de cette initiative obtiennent le soutien de 100.000 citoyens suisses avant le 23 mai 2012, cette dernière sera soumise aux suffrages des électeurs.

Le débat européen est donc plutôt animé par une minorité active favorable à l'adhésion à l'Union européenne, incarnée par le **Nouveau mouvement européen suisse** (NOMES), organisation transpartisane créée après l'échec de l'adhésion de la Suisse à l'EEE et menée par Mme Christa Markwalder, présidente de la commission des affaires étrangères du Conseil national suisse.

Le NOMES considère que la voie bilatérale a été un succès mais ne représente plus une perspective souhaitable. **Il milite pour l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne.**

Ses arguments en faveur de l'adhésion de la Suisse sont divers :

– l'Union européenne et la Suisse ont des valeurs, des langues et une culture communes ;

– la crise économique récente a fragilisé la Suisse et souligné son isolement politique ;

– la voie bilatérale a atteint ses limites car elle amène la Suisse à accepter dans son ordre juridique interne un nombre croissant de normes communautaires sans qu'elle puisse participer à l'élaboration de telles normes.

¹ *Publiée le 23 novembre 2010 dans la Feuille fédérale (Journal officiel suisse).*

C'est pourquoi, soutenue par 101 parlementaires fédéraux, Mme Markwalder a rendu public **en juin 2009, un « postulat »** demandant au Conseil fédéral :

– une réévaluation sans tarder des avantages et inconvénients respectifs des « instruments » de politique européenne suite aux profonds changements intervenus depuis la publication du rapport du Conseil fédéral sur l'Europe en 2006 et sur la base des trois conditions posées par ledit rapport pour que l'approche bilatérale reste pertinente ;

– un catalogue de priorités et de mesures concrètes sur le plan de la politique européenne qui permettent réellement d'atteindre l'objectif de « consolidation de la position de la Suisse dans un monde globalisé » fixé dans le programme de législature 2007-2011 et de sortir la Suisse de l'isolement politique intenable dans lequel elle se trouve actuellement ;

– la définition dès la fin 2009, au-delà de la simple consolidation de l'acquis bilatéral, des **prochaines étapes de l'intégration européenne** jusqu'à la fin de la législature 2011-2015 à la fois sur le plan économique et politique et compte tenu des nombreuses attentes émanant de l'économie et de la société civile suisses.

C'est en réponse à ce postulat que le Conseil fédéral a été incité à redéfinir sa position sur les relations bilatérales dans son rapport du 17 septembre 2010.

Mais obligées d'anticiper une éventuelle votation sur les traités et textes législatifs qu'elles adoptent et devant tenir compte du poids électoral de l'UDC, **les autorités fédérales suisses** doivent donc concilier les desiderata des électeurs suisses et le respect des engagements européens de la Confédération helvétique.

En conséquence, le Conseil fédéral semble très prudent sur le dossier des relations bilatérales, soucieux d'éviter tout référendum à ce sujet avant les prochaines élections parlementaires qui se tiendront à l'automne 2011.

c) La Suisse a connu une situation économique enviable au cours de ces dernières années

Objet de sentiments partagés dans l'opinion publique suisse, l'Union européenne est perçue également comme une zone économique fragilisée.

En effet, dans un contexte de crise internationale, qui a amené l'ensemble des gouvernements à mettre en œuvre des politiques de relance dégradant fortement les finances publiques pour éviter un effondrement général de l'économie à compter de 2007, **l'Union européenne a été frappée par deux crises locales successives en 2010** :

– au début de l'année 2010, la réaction inquiète des marchés financiers à l'annonce de la manipulation des statistiques économiques officielles par le gouvernement grec a entraîné un **risque de cessation de paiement de la Grèce**, dont le déficit public s'élevait à 12,7 % du PIB en 2009 et la dette représentait 126,8 % du PIB national ;

– **la crise bancaire irlandaise**¹, qui a résulté de l'éclatement d'une bulle immobilière encouragée par l'imprudance du secteur bancaire, et des efforts du gouvernement irlandais pour financer le maintien de ce dernier, ont entraîné une aggravation du déficit public (32 % du PIB en 2010) et un problème de liquidités.

Ces crises ont souligné que la zone euro, qui bénéficie d'une monnaie unique, était mal préparée pour soutenir les États membres fragiles, faute d'harmonisation de leurs politiques budgétaires.

L'Union européenne, et la zone euro en particulier, ont donc dû répondre à ces difficultés en élaborant des **plans d'aide d'urgence** (110 milliards d'euros pour la Grèce ; 85 milliards d'euros pour l'Irlande) en collaboration avec le Fonds monétaire international (FMI) et en instituant jusqu'en 2013 un **Fonds européen de stabilité financière**, doté de 440 milliards d'euros.

A plus long terme, les États membres souhaitent mettre en place une véritable **gouvernance économique européenne**, en particulier par une surveillance accrue de leurs politiques budgétaires, et pérenniser le mécanisme des secours par l'établissement d'un fonds de sauvetage pérenne au profit des États de la zone euro en difficulté, à compter de 2013.

En contrepartie, les États concernés se sont engagés à respecter des programmes d'économies budgétaires drastiques pour **assainir leurs finances publiques**.

Le ralentissement de l'activité économique et ces difficultés ont entraîné une nette dégradation de la situation économique de l'Union européenne et de la zone euro, qui ont connu en 2009 une forte diminution du

¹ Voir sur ce dossier le rapport d'information de notre collègue Jean-François Humbert au nom de la commission des affaires européennes du Sénat (rapport n°157 (2010-2011) du 7 décembre 2010).

taux de croissance du PIB (-4,2 % et -4,1 %), des déficits publics importants (6,8 % et 6,3 % du PIB) et un accroissement de la dette publique (74 % et 79,2 % du PIB).

Cette situation doit cependant s'améliorer (taux de croissance du PIB de 1,7 % en 2010) et la reprise s'installera progressivement en 2011 et 2012 dans l'Union européenne¹. (taux de croissance du PIB prévu à 1,75 % en 2011 et 2 % en 2012 ; déficits publics contenus à 5 % en 2011 et 4 % en 2012), grâce à une croissance des investissements et de la consommation privée.

Deux sources d'inquiétude demeurent :

– en premier lieu, **le risque d'une économie européenne « à deux vitesses »** où cohabitent la croissance soutenue de l'Allemagne (3,7 % en 2010) et six pays en récession (Bulgarie, Espagne, Grèce, Irlande, Lettonie, Roumanie) ;

– en second lieu, **l'endettement élevé des États membres**. Douze États membres ont ainsi affiché un ratio de dette publique supérieur à 60 % du PIB en 2009 (dont l'Italie (116 %) ou la Belgique (96,2 %)).

De son côté, la Confédération helvétique a plutôt bien résisté à la crise économique mondiale. Si cette dernière a entraîné la plus grande récession économique dans le pays depuis les années 70, **la reprise a été constatée dès le mois de décembre 2009.**

La hausse du franc suisse par rapport à l'euro (taux de change de 1,38 en 2010) pourrait entraîner un ralentissement au cours de cette année mais l'économie suisse, « à forte vocation exportatrice » avec sa place financière et ses industries à haute valeur ajoutée présentes dans le monde entier (industries chimique et pharmaceutique, industrie horlogère, industrie des machines), a des fondements sains (solde budgétaire positif de 0,5 % en 2009 ; taux de chômage de 3,8 % en décembre 2010)

L'Union européenne, fragilisée par la crise économique et financière, n'apparaît donc pas, pour l'heure, comme un modèle économique attractif pour les Suisses, mais au contraire comme une zone en crise dont les difficultés menacent la prospérité helvétique.

Ce contexte, peu propice à une perspective d'adhésion, incite au contraire l'opinion et les milieux économiques suisses à s'interroger sur le

¹ *Prévisions économiques d'automne pour 2010-2012 de la Commission européenne : « la reprise économique de l'Union européenne s'installe, mais les progrès sont inégaux », 29 novembre 2010.*

coût que représenterait tout renforcement des liens avec l'Union européenne et à préférer la solution actuelle de la voie bilatérale.

Ainsi, dans un rapport rendu public en mai 2010 intitulé « *Suisse-UE : le bilatéralisme dans l'intérêt mutuel* », Economiesuisse, principale fédération des entreprises suisses, a envisagé différents scénarii d'évolution des relations bilatérales entre l'Union européenne et la Suisse, et s'est prononcé pour la poursuite de la voie bilatérale.

L'organisation estime tout d'abord que les accords bilatéraux sectoriels ont fait la preuve de leur efficacité car :

– ils permettent des **solutions sur mesure** dans les domaines définis contractuellement, renforçant la compétitivité des deux partenaires ;

– **ils garantissent un accès au marché équitable et réciproque dans de nombreux secteurs**. Les entreprises de l'Union européenne ont eu un meilleur accès au marché helvétique alors que la concurrence et le besoin de réformes se sont accrus en Suisse ;

– **malgré leur nombre, ils n'ont pas remis en cause la souveraineté de la Suisse en matière économique.**

De là, **tout en reconnaissant les défis auxquels la voie bilatérale est aujourd'hui confrontée** (nature statique des accords ; pression croissante de l'Union européenne sur la Suisse pour que cette dernière reprenne automatiquement l'acquis communautaire...), **Economiesuisse constate qu'elle demeure la solution la plus satisfaisante** pour les milieux économiques helvétiques.

En revanche, **une stratégie isolationniste** reposant sur la dénonciation de l'accord sur la libre circulation des personnes « *réduirait la flexibilité du marché du travail et mettrait en jeu tous les accords bilatéraux I en raison de la clause guillotine, ce qui, le cas échéant, porterait durablement préjudice à la place économique suisse.* »

A l'opposé, une adhésion à l'Union européenne ou à l'Espace économique européen (EEE) « *exigerait des adaptations considérables du système juridique suisse qui diminueraient entre autres la flexibilité de notre politique sociale et de notre marché du travail.* »

Une adhésion à l'Union européenne aurait certes un avantage, celui d'un gain d'efficacité puisque « *la totalité des obstacles qui freinent actuellement l'accès aux marchés seraient éliminés et que le surcroît de concurrence accélérerait les mutations structurelles en Suisse, notamment dans le domaine des infrastructures* ».

Mais « *la poussée normative accompagnant l'adhésion, particulièrement dans les domaines de la politique économique, monétaire et commerciale extérieure, ainsi qu'en politique financière, fiscale et sociale, du fait de la reprise intégrale de l'acquis communautaire, aurait des conséquences négatives sur la compétitivité de l'économie suisse.* »

C. QUELLES PERSPECTIVES POUR LES RELATIONS BILATÉRALES ?

Si la Suisse souhaite préserver la voie bilatérale actuelle et si l'Union européenne est désireuse de franchir un nouveau cap, les deux partenaires savent bien qu'il leur faut conforter leur relation privilégiée. Trois pistes doivent être analysées :

- l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne ;
- le maintien de la voie bilatérale actuelle ;
- la signature d'un accord général pour mettre en place un cadre institutionnel et relancer les relations bilatérales.

1. Le scénario de l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne : pas réaliste dans l'immédiat au moins

Comme le soulignait l'ambassadeur de Suisse en France, M. Ulrich Lehner, lors de son audition devant votre commission, « *Il n'existe pas aujourd'hui dans l'opinion suisse de sentiment majoritaire en faveur d'une adhésion de la Suisse à l'Union européenne. Les Suisses estiment qu'une telle adhésion affecterait la neutralité, le fédéralisme et la démocratie semi-directe auxquels ils sont très attachés.* »¹

Les raisons de cette désaffection croissante de la population suisse à l'égard de l'idée d'une adhésion à l'Union européenne ont déjà été évoquées :

- **la prospérité actuelle de la Suisse et le coût supposé que représenterait l'adhésion à une Union européenne** connaissant un ralentissement économique ;

¹ *Propos tenus lors de son audition devant la commission des affaires européennes du Sénat le 17 février 2010.*

– **la crainte d’une majorité de la population que l’adhésion à l’Union européenne remette en cause « le modèle suisse »** dans un ensemble politique où la Suisse aurait des difficultés à faire entendre sa voix.

Comme le rappelle le Conseil fédéral, *« une adhésion à l’Union européenne aurait des implications sur les institutions de la Suisse dans le domaine du fédéralisme et de la démocratie directe (...); l’autonomie de la politique économique extérieure devrait être abandonnée dans une large mesure (...) une adhésion à l’Union européenne aurait des effets sensibles sur le système fiscal suisse (augmentation de la TVA à 15 % au moins, application des règles européennes relatives aux aides d’État, reprise du code de conduite de l’Union européenne en matière de fiscalité des entreprises) (...) et entraînerait la reprise de l’ensemble des politiques communes de l’Union européenne, ce qui ne serait pas sans conséquences (par exemple en matière de politique migratoire ou de politique sociale) »*¹ ;

– l’adhésion à l’Union européenne est devenue un sujet « tabou » sur la scène politique intérieure sous l’influence de la formation nationaliste UDC.

Cette hostilité à l’adhésion est désormais majoritaire dans l’opinion suisse : ainsi, selon un sondage d’opinion publié le 21 juillet 2010, **63 % des Suisses s’opposent à une adhésion de leur pays à l’Union européenne** alors que 25 % y sont favorables².

Historiquement, les habitants de la Suisse alémanique étaient plus réservés que ceux de Suisse romande et du Tessin à l’égard de l’Union européenne. A l’heure actuelle, ce clivage géographique appelé « barrière des rösti », demeure mais s’estompe : dans le sondage précité, le « non » l’emporte dans les deux parties du pays mais 40 % des citoyens de Suisse romande demeurent favorables à une adhésion à l’Union européenne contre 21 % des citoyens issus de Suisse alémanique.

En revanche, on constate aujourd’hui une différence entre une Suisse urbaine plus favorable au renforcement des liens avec l’Union européenne et des zones rurales qui sont plus réservées.

Autre évolution importante, *« les jeunes que l’on aurait pu croire plus pro-Européens que les générations précédentes, expriment au contraire une méfiance à l’encontre de l’Union européenne »*³. Dans le sondage précité,

¹ Rapport du Conseil fédéral sur l’évaluation de la politique européenne de la Suisse, p 6621, 17 septembre 2010.

² Sondage réalisé par Isopublic entre avril et juin 2010 auprès de 3.790 citoyens suisses.

³ Propos de M. Ulrich Lehner, ambassadeur de Suisse en France, lors de son audition précitée du 17 février 2010..

une majorité des moins de 34 ans s'oppose ainsi au principe de l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne.

Simultanément, la population suisse a accepté de conforter la voie bilatérale avec une nette majorité au cours de votations successives, pour accepter les accords bilatéraux I (à 67,2 %) en 2004, ou pour adopter l'accord bilatéral sur la libre circulation et ses extensions aux nouveaux États membres (accord adopté par 67,2 % de oui en 2000 ; extension aux dix nouveaux États membres de 2004 adoptée avec 56 % de oui en 2005 et extension à la Roumanie et à la Bulgarie adoptée avec 59,6 % de oui en 2008).

C'est pourquoi **l'adhésion** de la Suisse à l'Union européenne, qui était affichée comme un **objectif stratégique** par la diplomatie suisse **jusqu'en 2005**, n'est plus une solution privilégiée par le Conseil fédéral pour l'évolution des relations bilatérales mais une simple « **option** ».

Dans son rapport sur la politique extérieure de 2009, le Conseil fédéral précisait cependant que « *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.* ».

En revanche, dans son rapport du 17 septembre 2010, cette clause n'apparaît plus et **les difficultés résultant du choix de l'adhésion sont mises en exergue** (pas de certitude que les décisions prises au sein de l'Union européenne aillent dans le sens des intérêts suisses ; implications sur le fédéralisme et la démocratie directe ; abandon, dans une large mesure, d'une politique économique extérieure autonome...).

Et c'est pourquoi la voie bilatérale, en dépit de « *certaines faiblesses* », demeure la priorité du Conseil fédéral.

2. Le maintien du statu quo : peu probable en raison de la volonté de l'Union européenne de faire évoluer la relation bilatérale et celle de la Suisse de conserver sa situation privilégiée auprès d'elle

Grâce à une politique extérieure habile et pragmatique, la Suisse a pu devenir l'un des premiers partenaires de l'Union européenne et obtenir un accès privilégié au marché intérieur sans pour autant adhérer à l'Union européenne.

« Jusqu'à présent, la Suisse a su imposer une stratégie de souveraineté particulièrement réussie : la politique étrangère, principalement

la politique européenne, signifiait en fait d'abord la politique économique extérieure : ceci lui a facilité la route en vue d'une forte intégration dans le marché unique, tout en maintenant une grande indépendance politique et institutionnelle ».¹

Cette politique, qui a été menée au nom de la défense de la souveraineté de la Confédération, lui a permis **d'être à la fois dans et hors de l'Union européenne**.

Cependant, comme l'a rappelé à votre rapporteur M. Jean-Daniel Gerber, secrétaire d'État suisse à l'économie, « *la Suisse sait que l'Union européenne peut agir sans elle alors qu'elle ne peut se passer de l'Union européenne* ».

En conséquence, dès lors que l'Union européenne souhaite aller au-delà de la voie bilatérale actuelle, la Suisse, dont le développement est aujourd'hui dépendant de ses bonnes relations avec l'Union européenne, semble devoir réviser ses objectifs de politique européenne.

En premier lieu, au plan institutionnel, la souveraineté de la Suisse est aujourd'hui dans les faits une souveraineté « partagée ».

Dans le débat politique suisse, la souveraineté – entendue comme l'indépendance (supposée) de ne pas être entravé dans l'action de l'État – est aujourd'hui une notion omniprésente et une valeur unanimement partagée.

En raison de sa politique de neutralité et de son attachement à la démocratie semi-directe, la Suisse a défini sa souveraineté en se démarquant par rapport aux autres, de manière « défensive ».

Simultanément, sous l'effet de la mondialisation des économies et de la nécessité d'apporter des solutions régionales à des problèmes tels que le défi climatique et énergétique ou encore le contrôle de l'immigration, **depuis la signature des premiers accords bilatéraux avec l'Union européenne, la Suisse a consenti à une harmonisation du droit suisse avec le droit communautaire lors de la signature des accords bilatéraux sectoriels (processus d'eurocompatibilité).**

Ces derniers constituent des traités internationaux régis par le droit international public fondés sur le principe de l'équivalence des législations des parties contractantes mais les **actes communautaires qui y sont mentionnés sont applicables à la Suisse alors qu'ils résultent des seuls organes de l'Union européenne**.

¹ « *La souveraineté en cause : l'autodétermination sous de nouveaux auspices* », p 7, Katja Gentinetta et Georg Kohler, *AvenirSuisse*.

Ainsi, en dépit de l'absence de reprise dynamique de l'acquis communautaire par les autorités suisses, **cette harmonisation a consisté le plus souvent à adapter le droit suisse au droit européen, la Suisse adoptant des règles juridiques qu'elle n'a pas édictées, ni seule, ni avec des tiers.**

Et la dépendance juridique de la Suisse à l'égard de l'Union européenne est croissante : « *la politique de l'Union européenne détermine de plus en plus les possibilités d'action de la Suisse* ». ¹

Selon les autorités suisses, environ 60 % des lois suisses seraient aujourd'hui influencés par l'évolution du droit communautaire.

Pour la mise en œuvre des **accords d'association à Schengen et Dublin, malgré ses réticences traditionnelles, la Suisse a accepté des limitations importantes de souveraineté pour devenir un membre à part entière de l'espace Schengen.**

La Suisse siège au sein des comités assistant la Commission européenne et des groupes de travail du Conseil de l'Union européenne qui préparent les nouveaux actes juridiques mais sans droit de vote. Une fois adoptés, ces actes lui sont notifiés.

Formellement, la Suisse décide de manière autonome si elle consent à adopter les nouveaux actes juridiques et dispose pour cela d'une **période de transition allant jusqu'à deux ans.**

Toutefois, si elle refuse un nouvel acte juridique, les parties doivent s'efforcer de trouver un accord. A défaut, **l'accord peut être suspendu.**

En pratique, étant associée aux décisions et soucieuse de ne pas entraver le bon fonctionnement de l'espace Schengen, **la Suisse reprend quasi automatiquement l'acquis Schengen dans son droit interne.**

Comme le souligne l'ouvrage précité d'Avenir Suisse, « [l'adaptation du droit suisse au droit européen] *ne peut être qualifiée « d'autonome » que sous réserve, car finalement le droit communautaire sert de norme* ».

Cette situation est ainsi qualifiée « **d'adhésion passive** » de la Suisse à l'Union européenne par Mme Markwalder.

En second lieu, une très forte interpénétration économique lie entre elles l'Union européenne et la Suisse.

¹ *Rapport du Conseil fédéral sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse, p 6621, 17 septembre 2010.*

L'économie de la Confédération helvétique, tournée vers les exportations, n'est pas auto-suffisante : au contraire, le marché intérieur suisse est petit et la prospérité actuelle de la Confédération helvétique, déjà soulignée, est inséparable de son accès privilégié au marché intérieur de l'Union européenne.

A titre d'exemple, **un emploi suisse sur trois est dépendant du commerce avec l'Union européenne.** En 2009, plus de 60 % des exportations suisses de marchandises étaient destinés à l'Union européenne. La même année, près de quatre cinquièmes des importations de la Suisse provenaient de l'Union européenne.

Entre 2005 et 2008, le nombre de prestataires de services transfrontaliers européens actifs en Suisse a augmenté de 16 % par an en moyenne. En 2008, la balance commerciale de l'Union européenne vis-à-vis de la Suisse dans le domaine de services a présenté un excédent de 19,7 milliards d'euros.

De plus, la signature de l'accord bilatéral sur la libre circulation a entraîné une nouvelle immigration de ressortissants des États membres de l'Union européenne en Suisse qui a contribué au dynamisme de l'économie nationale.

En 2009, pas moins de 1,03 million de ressortissants de l'Union européenne vivaient en Suisse (auxquels s'ajoutent plus de 214.000 frontaliers, dont 112.000 Français).

Et ces nouveaux arrivants (qui représentent 70 % de l'immigration actuelle en Suisse), principalement originaires de France, d'Allemagne, d'Italie ou du Portugal, ont pour la plupart un niveau élevé de qualification et occupent des emplois qualifiés que ne pouvait pourvoir le marché local du travail.

A contrario, les difficultés économiques actuelles de l'Union européenne, premier partenaire économique de la Suisse menacent l'essor de l'économie nationale, en particulier en provoquant une forte appréciation du franc suisse par rapport à l'euro.

Ainsi, l'an dernier, la Banque nationale suisse a dû se résoudre à acheter des centaines de millions d'euros lors de la crise grecque pour soutenir la zone euro, principal client des exportations nationales, et éviter une appréciation du franc suisse qui deviendrait insupportable pour l'économie.

Selon l'organisation Economiesuisse¹, « *la croissance de l'économie mondiale s'affaiblit. Pour l'économie suisse, la force du franc devient un facteur aggravant. Les secteurs particulièrement touchés par la force du franc sont le tourisme, l'industrie textile, l'industrie des machines, des équipements électriques et des métaux, ainsi que de nombreuses PME du segment à faibles marges. [...] Étant donné la vigueur du franc, les entreprises seront obligées d'obtenir de nouveaux gains de productivité pour accroître leur compétitivité sur les marchés internationaux* ».

Enfin, dans le domaine énergétique, la Suisse, pays pauvre en matières premières et exportateur net d'électricité, dépend des réseaux énergétiques de l'Union européenne et aurait intérêt à une réelle intégration au sein de ces réseaux.

Comme les États membres de l'Union européenne, la Suisse est aujourd'hui confrontée à **plusieurs défis** qui constituent autant de **risques** pour son approvisionnement énergétique (besoins mondiaux croissants en matière d'énergie, faible production nationale, changements climatiques, incertitudes croissantes sur la stabilité de la livraison du gaz...).

En effet, **son approvisionnement énergétique dépend à 80 % des importations de combustibles et de carburants fossiles et de combustibles nucléaires en provenance de pays tiers**. Elle doit donc d'urgence assurer la sécurité de ce dernier.

De surcroît, en raison de sa situation géographique, la Suisse est aujourd'hui une zone de transit énergétique intégrée de fait aux réseaux de l'Union européenne.

« Ainsi, pendant les mois d'hiver, le pays dépend déjà aujourd'hui des importations pour maintenir son propre approvisionnement. En outre, la Suisse est tellement étroitement en réseau avec les systèmes des pays voisins que la sécurité de l'approvisionnement ne peut plus être considérée isolément. En Europe, les interruptions de réseau ou de courant à grande échelle ont des conséquences directes sur le système suisse, et peuvent l'ébranler »².

Au printemps 2007, le Conseil fédéral a formulé une nouvelle stratégie énergétique reposant sur quatre piliers : l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, les grandes centrales électriques et la politique énergétique extérieure.

¹ Conférence de presse, 6 décembre 2010, « Situation économique, perspectives conjoncturelles et priorités de la politique économique en 2011 ».

² « Sécurité énergétique sans autarcie - la Suisse dans le contexte global », AvenirSuisse, décembre 2010.

Or, si cette stratégie peut comprendre des **mesures strictement nationales** (réduction de la consommation énergétique ; développement de l'énergie photovoltaïque et lancement de petites centrales nucléaires...), **elle doit nécessairement consister également en une intégration accrue de la Suisse au marché énergétique européen en cours de constitution.**

La politique énergétique européenne

L'Union européenne a développé, depuis le Conseil européen de mars 2007, « une politique énergétique pour l'Europe », qui se fonde sur la compétitivité, la sécurité de l'approvisionnement et la durabilité, et s'intègre aujourd'hui dans sa stratégie 2020.

Elle se traduit par plusieurs objectifs :

– mise en place d'un marché énergétique européen (séparation claire entre la gestion des réseaux de gaz et d'électricité et les activités de production et de distribution, mise en place d'une régulation au niveau communautaire...) ;

– réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici à 2020 et réduction de 15 % de la consommation d'énergie ;

– amélioration de l'efficacité énergétique de 20 % d'ici à 2020 (amélioration de la performance énergétique des bâtiments...) ;

– réduction de 26 % des importations d'énergie d'ici à 2020 pour limiter la vulnérabilité énergétique de l'Union européenne, en renforçant les interconnexions (accroissement de la part des énergies renouvelables, de 6 à 20 %, dans la consommation d'énergie de l'Union européenne ; développement de réseaux gaziers et électriques avec le sud de la Méditerranée ; mise en place d'un corridor gazier pour l'approvisionnement en gaz ordinaire de la région Caspienne et du Moyen-Orient...).

En pratique, l'Union européenne a progressé dans le domaine des économies d'énergie et de la diversification des sources d'énergie mais les États membres demeurent en revanche divisés sur les objectifs de sécurité de l'approvisionnement, en particulier pour limiter leur dépendance énergétique par rapport à la Russie.

Ce marché énergétique européen conforterait la sécurité énergétique et la protection des consommateurs suisses et pourrait représenter une opportunité de développement intéressante pour les entreprises suisses.

En pratique, la participation à ce marché n'impose pas à la Suisse d'adhérer à l'Union européenne et les autorités suisses ont sollicité la conclusion d'un **accord-cadre** sectoriel en matière énergétique avec l'Union européenne depuis plusieurs années.

Cependant, les négociations progressent peu car l'Union européenne, cohérente avec sa position de principe sur l'accès de la Suisse au marché intérieur, estime que les questions institutionnelles horizontales qui freinent aujourd'hui le développement des relations bilatérales, doivent être résolues au préalable.

Pour résumer, *« l'interpénétration avec l'Union européenne est telle que le rapport avec celle-ci est « une question vitale ». Si la Suisse, en tant que non membre de l'Union européenne, est libre formellement, elle dépend toutefois, matériellement, d'une politique économique extérieure libérale de l'Union européenne »*.¹

Ce renforcement de l'interdépendance entre l'Union européenne et la Suisse pourrait l'inciter à accepter de franchir une nouvelle étape dans les relations bilatérales, comme l'y invite l'Union européenne.

En effet, deux des critères posés par le Conseil fédéral dans son rapport du 17 septembre 2010 pour évaluer la pertinence de la voie bilatérale ne semblent aujourd'hui plus remplis (institution de mécanismes institutionnels devant permettre de faciliter le fonctionnement des accords bilatéraux, aux fins d'une consolidation de la voie bilatérale ; préservation de l'équilibre des intérêts des deux parties).

A défaut, le maintien de la voie bilatérale actuelle serait à l'évidence une source d'affaiblissement de la Confédération car il remettrait en cause toute perspective de nouvel accord sectoriel bilatéral dans le champ du marché intérieur et pourrait fragiliser son statut de partenaire privilégié de l'Union européenne.

Mais ce maintien représenterait aussi un **échec pour l'Union européenne**, qui n'a pas intérêt à affaiblir le dynamisme actuel des relations bilatérales avec son deuxième partenaire économique.

3. Le soutien aux propositions de l'Union européenne : la mise en œuvre d'un accord général pour donner un nouvel élan aux relations bilatérales

Votre commission estime que les **conclusions du Conseil de l'Union européenne du 14 décembre 2010 ont permis de clarifier la position de l'Union européenne sur les relations bilatérales et souhaite affirmer son soutien** à ces dernières.

¹ « La souveraineté en cause : l'autodétermination sous de nouveaux auspices », p 8.

En effet, cette position cohérente **invite, dans le respect de la souveraineté de la Confédération helvétique, les autorités et le peuple suisses à effectuer un choix institutionnel clair et ambitieux en faveur d'un rapprochement avec l'Union européenne.**

Comme l'ont rappelé le président de la Commission européenne et le président du Conseil européen, le 8 février dernier, à la présidente de la Confédération helvétique, Mme Calmy-Rey, qui leur proposait de lier la négociation d'un nouveau paquet d'accords sectoriels intéressant la Suisse (Bilatérales III) à celle sur le règlement des questions institutionnelles horizontales, ce choix institutionnel clair constitue une priorité pour l'Union européenne.

Il a été bien résumé par M. l'ambassadeur Michaël Reiterer, responsable de la délégation de l'Union européenne en Suisse : *« dans le domaine du marché intérieur, il est impossible de laisser coexister deux ou trois versions du droit communautaire. L'Union européenne précise donc à la Suisse : vous êtes un pays souverain et nous ne vous imposerons rien. Mais si la Suisse veut participer au marché intérieur, elle doit adapter ses normes à l'évolution de l'acquis communautaire ».*

a) La signature d'un accord général pour donner un cadre aux relations bilatérales et garantir une reprise dynamique de l'acquis communautaire

Afin de garantir *« l'adaptation dynamique des accords à un acquis (communautaire) en évolution »* souhaitée par le Conseil de l'Union européenne dans ses conclusions du 14 décembre 2010, et, par conséquent, de rétablir l'unité du droit applicable et la sécurité juridique dans les relations bilatérales, il serait souhaitable que la Suisse s'engage à signer rapidement **un accord bilatéral général** avec l'Union européenne.

Cet accord général devrait permettre une reprise dynamique de l'acquis communautaire dans les accords sectoriels afin de garantir leur application satisfaisante.

Ses dispositions ou clauses-types reproductibles dans tout accord sectoriel **devraient être applicables** non seulement aux futurs accords bilatéraux mais aussi à **l'ensemble des 120 accords bilatéraux existants**, condition essentielle pour rendre leur cohérence à ces derniers.

De là, plusieurs pistes peuvent être examinées pour inspirer le mécanisme de reprise du droit communautaire prévu par l'accord général.

Les autorités suisses ne sont pas hostiles par principe à une adaptation dynamique des accords bilatéraux au développement du droit communautaire mais **refusent toute automaticité** dans la reprise de l'acquis.

Certains responsables politiques helvétiques seraient favorables à un dispositif qui pourrait s'inspirer de celui retenu pour **l'accord bilatéral de facilitation et de sécurité douanières**, signé le 25 juin 2009.

Ce dernier a adapté l'accord bilatéral de 1990 sur le transport de marchandises et les contrôles douaniers en tenant compte de nouvelles mesures de sécurité introduites au sein de l'Union européenne (obligation de déclaration préalable pour les importations et les exportations de marchandises avec les pays tiers) avec le souci de préserver la qualité de la coopération en matière douanière avec la Suisse.

Cet accord prévoit donc que :

– **le trafic bilatéral de marchandises entre l'Union européenne et la Suisse n'est pas soumis à l'obligation de déclaration préalable. Le principe de l'équivalence des normes de sécurité de l'Union européenne et de la Suisse est reconnu ;**

– **chaque développement de l'accord** doit être adopté conformément aux procédures constitutionnelles des deux parties et que **la Suisse est associée par l'Union européenne à l'élaboration des nouvelles normes** afin de garantir une même interprétation de celles-ci et un niveau de sécurité équivalent ;

– si la Suisse ne veut pas reprendre une disposition nouvelle, l'Union européenne peut prendre des **mesures de compensation**. En cas de litige sur la proportionnalité de ces mesures, il peut être résolu par un tribunal arbitral.

Cependant, l'Union européenne n'est pas favorable aujourd'hui à une généralisation de la solution retenue pour cet accord douanier, insistant sur les spécificités de ce dernier et sur ses limites. Elle rappelle notamment que dans l'hypothèse où l'un des partenaires ne respecte pas ses engagements contractuels, **il n'existe pas de sanction automatique** et que **les mesures de rétorsion** possibles demeurent **imprécises**.

Autre modèle possible, la procédure de reprise du droit communautaire par les trois États membres de l'AELE qui appartiennent à l'Espace économique européen (EEE).

L'Islande, le Liechtenstein et la Norvège doivent en effet en permanence incorporer l'acquis communautaire dans leur droit national afin de préserver la cohérence de l'EEE.

Ainsi, lors de l'élaboration des normes communautaires et de leurs mesures d'application, les trois États membres de l'AELE sont **informés et consultés** par l'Union européenne. Cependant, ils ne participent pas à l'élaboration de ces normes.

Par la suite, les décisions d'extension des nouvelles normes communautaires à ces trois États sont prises, au fur et à mesure de l'adoption de nouvelles normes par l'Union européenne, par un **comité mixte** composé paritairement de représentants de l'Union européenne d'une part, et de représentants des trois États membres de l'AELE d'autre part¹. **La reprise du droit communautaire est donc validée par la décision d'une instance politique.**

De là, les actes communautaires doivent être **transposés** dans le droit interne des trois États.

En pratique cependant, l'accord EEE impose au comité mixte de prendre ses décisions au plus vite pour que l'acte en cause soit applicable à peu près en même temps au sein de l'Union européenne et dans les trois États membres de l'AELE, et ces derniers, sous réserve d'adaptations techniques, doivent reprendre l'acquis communautaire.

Il convient cependant d'apporter immédiatement une précision de taille : les prises de position officielles des représentants des autorités suisses ont souligné que la Suisse, si elle s'interroge de nouveau sur les atouts et les faiblesses de l'EEE, n'a pas l'intention – dans l'immédiat au moins – de formuler une nouvelle demande d'adhésion à ce mécanisme.²

Cette adhésion permettrait à la Suisse d'avoir un accès plus large et mieux sécurisé aux quatre libertés du marché intérieur sans avoir à conclure de nouveaux accords sectoriels (sauf en matière agricole) et sans renoncer au franc suisse et à la maîtrise de sa politique de commerce extérieure. La Suisse serait également mieux associée à l'élaboration des décisions de l'Union européenne et à celles de leurs mesures d'application.

En revanche, cette demande d'adhésion impliquerait une nouvelle procédure référendaire aux résultats incertains pour la ratification de l'accord, le « non » à l'adhésion de 1992 demeurant dans les mémoires des responsables politiques.

¹ Formellement, la reprise de l'acquis communautaire se fait par addition des actes visés dans les listes des protocoles et annexes de l'accord EEE.

² Selon le sondage Isopublic précité rendu public en juillet 2010, 44 % des citoyens suisses sont favorables à l'entrée de la Suisse dans l'Espace économique européen.

A défaut d'une telle adhésion, le dispositif de reprise de l'acquis communautaire pour les États de l'EEE pourrait inspirer le mécanisme prévu par l'accord général liant l'Union européenne et la Suisse.

Un comité mixte à compétence générale, composé à parts égales de représentants des deux parties, ou les comités mixtes compétents pour chaque accord sectoriel, pourraient décider politiquement de chaque adaptation du droit suisse au développement de l'acquis communautaire. En pratique, le comité mixte pourrait proposer des aménagements techniques, à la demande de la Suisse, lors de cette adaptation mais il devrait valider cette reprise afin de préserver la cohérence du droit applicable. De là, les nouvelles normes seraient transposées en droit suisse.

Si la Suisse s'engageait dans une telle voie, un délai pourrait être prévu en vue de garantir l'utilisation des procédures de démocratie semi-directe à l'exemple du dispositif existant pour l'accord d'association avec Schengen. Mais l'instauration d'une procédure de consultation accélérée des électeurs serait sans doute pertinente (ce qui nécessiterait une révision de la Constitution fédérale).

Ou alors, une clause de sauvegarde pourrait être prévue permettant à la Confédération helvétique de suspendre la reprise d'un texte communautaire quand elle estime qu'un intérêt national très important est en cause¹. Le recours à cette clause devrait cependant être expressément motivé et pourrait être contesté par l'Union européenne devant la Cour compétente pour régler les litiges.

Une fois mise en œuvre, cette clause garantirait alors au Parlement fédéral suisse, aux électeurs, voire aux cantons si leurs compétences sont en cause, de débattre du projet de norme communautaire posant des difficultés, selon les règles constitutionnelles actuelles, et de décider s'il doit être repris en droit suisse.

b) L'établissement de sanctions en cas de refus de reprise du développement de l'acquis communautaire

Le refus d'accepter le développement de l'acquis communautaire ou le non respect d'un accord bilatéral sectoriel par l'une des deux parties devrait entraîner des sanctions automatiques. Ces sanctions seraient applicables au terme d'un certain délai permettant la consultation des

¹ Cette formulation fait référence au *Compromis de Luxembourg*, qui mit fin à une grave crise institutionnelle au sein des Communautés européennes en 1966 en permettant à un État membre de s'opposer au passage à la règle de la majorité qualifiée pour adopter des décisions au sein du Conseil quand il estimait que « des intérêts très importants » étaient en jeu.

deux partenaires. L'essentiel est en effet de préserver l'unité du droit applicable.

Dans le mécanisme de l'Espace économique européen (EEE), si un État partie précise qu'une nouvelle législation communautaire lui pose problème, le comité mixte de l'EEE tente de trouver une solution mutuellement acceptable.

A défaut, la partie de l'annexe à l'accord sur l'EEE concernée par cette modification est suspendue « provisoirement ». Mais tant que le comité mixte n'a pas trouvé une solution consensuelle, cette suspension est maintenue.

Par ailleurs, l'État ayant refusé de reprendre une nouvelle norme peut faire l'objet de **mesures de sauvegarde** si ce refus est à l'origine de déséquilibres entre parties contractantes¹.

Le dispositif de sanctions pourrait aussi être semblable à celui qui existe dans l'accord bilatéral Schengen/Dublin dans l'hypothèse où la Suisse, État associé, n'adapte pas son droit au développement de l'acquis (elle dispose d'un délai de deux ans pour y procéder, délai tenant compte de ses procédures référendaires).

Pour l'accord Schengen, si la Suisse indique qu'elle n'accepte pas le contenu d'un acte ou d'une mesure, l'accord cesse d'être applicable sauf si le comité mixte compétent en décide autrement dans un délai de 90 jours. A défaut, **l'accord cesse d'être applicable** trois mois après ce délai.

Pour l'accord Dublin, le refus de reprendre le développement de l'acquis entraîne tout d'abord la **suspension de l'accord**. Le comité mixte compétent dispose alors d'un délai de 90 jours pour le rétablir à l'unanimité. Mais, faute de décision dans ce délai, **l'accord cesse d'être applicable**.

c) L'institution d'une autorité de surveillance indépendante et d'une Cour de justice pour garantir la bonne application des accords bilatéraux

L'accord général doit permettre la reconnaissance par les deux parties **d'une autorité de surveillance indépendante pour veiller à la mise en œuvre des accords bilatéraux et d'une juridiction chargée du règlement des contentieux**, en vue de résoudre les litiges éventuels.

Sur ce dernier point, la Suisse a exprimé son refus de principe d'une Cour supranationale pour juger des litiges liés à la mise en œuvre des accords

¹ *Articles 102 et 112 de l'Acte final de l'accord sur l'Espace économique européen.*

bilatéraux. Il ne semble toutefois pas envisageable de confier à un tribunal suisse le soin de juger les manquements éventuels de la Confédération à l'égard de l'accord général ou des accords bilatéraux sectoriels.

A titre d'exemple, les deux institutions envisagées pourraient fonctionner sur le modèle de l'autorité de surveillance et de la Cour de justice de l'AELE lorsque ces dernières sont chargées de veiller à la bonne application de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) en Islande, au Liechtenstein et en Norvège.

Au sein de l'Union européenne, la Commission européenne et la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) sont chargées du respect de l'accord EEE.

Pour les trois États membres de l'AELE, ce rôle est dévolu :

– à **une autorité de surveillance indépendante**. Cette dernière, basée à Bruxelles et aujourd'hui présidée par M. Per Sanderud, est **financée par les trois États membres mais est statutairement indépendante** ;

Conduite par un collège nommé pour trois ans, elle est chargée de veiller au respect des engagements pris au titre de l'accord EEE et de protéger les droits des citoyens et des opérateurs économiques qui s'estiment lésés par un éventuel manquement à ces engagements. Elle vérifie également que les entreprises qui ont une activité dans les trois États respectent les règles de concurrence de l'EEE.

Pour cela, elle peut mener des **enquêtes**, sur la base de plaintes ou de sa propre initiative, contrôler les aides étatiques et obtenir le remboursement des aides indues, imposer des **amendes ou encore saisir la Cour de l'AELE** ;

– à **la Cour de l'AELE**. Cette dernière est composée de trois juges, un par État membre de l'AELE et partie à l'EEE, nommés pour une période de six ans (son président actuel est M. Carl Baudenbacher, nommé par le Liechtenstein).

La Cour est compétente pour **statuer sur les procédures d'infraction** lancées par l'autorité de surveillance à l'encontre des États membres de l'AELE liées à l'application de l'accord EEE, résoudre les conflits entre ces États, juger en appel les décisions de l'autorité de surveillance, **et rendre des avis consultatifs** aux États de l'AELE sur l'interprétation sur les règles de l'accord.

Sur ce modèle, une autorité de surveillance et une Cour de justice ad hoc, composées paritairement de représentants de l'Union européenne

et de la Suisse, pourraient être envisagées hors du cadre de l'AELE. Une révision de la Constitution suisse serait nécessaire.

Cette solution aurait l'avantage de créer des institutions consacrées spécifiquement à l'examen des litiges entre l'Union européenne et la Suisse liés à la reprise de l'acquis communautaire ou à l'interprétation des accords bilatéraux sectoriels, ce qui permettrait un traitement rapide des procédures.

En outre, la Suisse participerait au financement et au fonctionnement de ces institutions où elle serait représentée (par un membre du collège et des fonctionnaires au sein de l'autorité, et par un ou plusieurs magistrats au sein de la Cour).

d) Une meilleure visibilité de l'action de l'Union européenne vers la Suisse

La Commission européenne et le Service européen d'action extérieure devraient conforter leurs outils à la disposition du dialogue avec la Suisse, et les rendre plus visibles.

A titre d'exemple, si le représentant de l'Union européenne en Suisse, (aujourd'hui M. Reiterer) semble parfaitement identifié par les autorités suisses et ses messages « audibles », l'unité du Service européen pour l'action extérieure en charge des négociations avec la Suisse (« Europe de l'Ouest ») devrait être renforcée et acquérir plus de visibilité : dans l'organigramme actuel, elle est en effet intégrée (et égarée ?) étrangement dans la direction « *Russie, Partenariat oriental, et Balkans occidentaux* ».

e) Le règlement souhaitable des différends fiscaux

Le règlement des questions fiscales bilatérales pourrait également conforter la qualité des relations entre l'Union européenne et la Suisse.

A cet égard, votre commission partage la préoccupation du Conseil de l'Union européenne dans ses conclusions de décembre 2010 à l'égard du maintien de régimes d'imposition des sociétés par certains cantons suisses, qui constituent, selon lui, « *une distorsion inacceptable de la concurrence* », et appelle à la suppression de tels régimes.

En matière de fiscalité de l'épargne et de coopération dans le domaine fiscal, votre commission se félicite des engagements pris par la Suisse pour mettre en œuvre au plus vite les normes de l'OCDE relatives en matière de transparence et d'échanges d'informations dans le domaine fiscal.

En conformité avec les conclusions du Conseil de décembre 2010, elle espère « *une application rapide et cohérente de ces normes dans les relations entre la Suisse, l'Union européenne et tous ses États membres.* »

Et au regard de ces engagements, elle s'interroge sur l'opportunité du projet Rubik, qui se propose d'imposer un impôt libératoire sur l'ensemble des avoirs détenus dans les banques suisses par des ressortissants des États membres de l'Union européenne, au bénéfice des autorités fiscales des États concernés, sans révélation de l'identité des titulaires des comptes.

CONCLUSION

La voie bilatérale, qui était une réponse pragmatique à l'échec de l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen en 1992, a permis de développer les relations bilatérales entre l'Union européenne et la Suisse.

Elle est cependant devenue une source d'insécurité juridique et un facteur d'incompréhension entre les deux partenaires et a donc atteint ses limites, comme l'a rappelé le Conseil de l'Union européenne, dans ses conclusions du 14 décembre 2010.

Conformément à ces conclusions, l'Union européenne et la Suisse ont aujourd'hui un intérêt commun à conclure dès que possible un accord général garantissant une 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.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le mercredi 2 mars 2011 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par le rapporteur, M. Roland Ries, le débat suivant s'est engagé :

Mme Catherine Tasca :

Je voudrais savoir tout d'abord s'il y a une chance que la Suisse accepte la conclusion d'un accord général avec l'Union européenne pour mieux encadrer les relations bilatérales.

Je me demande également si la conclusion d'un tel accord avec la Suisse ne pourrait pas constituer un précédent susceptible d'inciter certains États membres à renoncer à leur intégration à l'Union européenne au profit d'un statut qui leur permettrait de bénéficier d'une « Europe à la carte ».

M. Roland Ries :

Aujourd'hui, la Suisse a marqué sa préférence pour le maintien de la voie bilatérale et est réticente à accepter la conclusion d'un accord bilatéral général. Mais la situation actuelle est source d'insécurité juridique et de déséquilibre entre les parties.

Je souhaite, à titre personnel, l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne mais cette dernière n'est pas réaliste pour le moment. A mon sens, il n'est pourtant pas souhaitable d'en rester là car il convient de mieux réguler nos relations avec un partenaire important situé au cœur de l'Europe.

Je ne crois pas que la conclusion d'un accord général entre l'Union européenne et la Suisse puisse amener certains États membres de l'Union européenne à choisir de revenir sur leur adhésion au profit d'un accord similaire car cela serait la fin de l'Union européenne.

Mme Colette Mélot :

J'ai suivi avec intérêt votre description des relations actuelles entre l'Union européenne et la Suisse. Mais les préconisations du rapport n'expriment-elles pas un point de vue spécifiquement français sur ces relations ?

M. Roland Ries :

Ma chère collègue, les institutions européennes dans leur unanimité souhaitent aujourd'hui franchir un nouveau cap dans les relations entre l'Union européenne et la Suisse.

Et les suggestions du rapport s'inspirent des conclusions du Conseil de l'Union européenne du 14 décembre 2010, elles mêmes partagées par la Commission européenne et par le Parlement européen.

M. Jean Bizet :

Le président du groupe d'amitié France-Suisse du Sénat, notre collègue Pierre Hérisson, m'a indiqué que l'on constatait aujourd'hui un départ massif vers la Suisse de nombreux travailleurs qualifiés issus de son département de Haute-Savoie.

M. Jean-François Humbert :

Comme vous le savez, je suis sénateur d'une région frontalière avec la Suisse, la Franche-Comté et je partage le constat de notre collègue Pierre Hérisson. Ces phénomènes frontaliers sont bien connus. Je souhaite évoquer à titre d'exemple le départ de nombreuses infirmières formées en France vers la Suisse pour y travailler.

Par ailleurs, il me semblait que par rapport à l'Union européenne, il existait plusieurs Suisses, et que les citoyens de Suisse romande étant plus favorables à un rapprochement avec l'Union européenne que ceux de Suisse alémanique.

M. Roland Ries :

Vous avez raison mon cher collègue, traditionnellement, la Suisse romande est plus ouverte que la Suisse alémanique à un renforcement des liens avec l'Union européenne. Cependant, on constate une augmentation générale de la réticence de l'opinion suisse à l'égard de l'Union européenne au cours de ces dernières années. Il faut prendre acte de ce refus pour construire un nouveau modèle de relations.

M. Jean-François Humbert :

Les votations récentes en Suisse ont en effet souligné les progrès de l'Union démocratique du centre (UDC) mais j'ai bon espoir que la Suisse accepte de se rapprocher de l'Union européenne.

M. Roland Ries :

La prospérité relative de la Suisse à l'heure actuelle favorise les partisans de sa non adhésion à l'Union européenne. Mais à l'avenir, l'Union européenne pourrait retrouver son attractivité.

M. Simon Sutour :

Le dossier des relations entre l'Union européenne et la Suisse est un sujet essentiel. Alors que l'Union européenne est l'objet de demandes d'adhésion de pays des Balkans, elle voudrait que des États plus proches, comme la Suisse ou la Norvège, puissent adhérer.

Le peuple suisse a le sentiment que la politique actuelle de ses autorités, vigilantes sur la défense de la souveraineté de la Suisse, le protège mais il n'y a pas l'expression d'une vision européenne ou mondiale au sein de la Confédération helvétique.

L'évolution des règles mondiales sur la transparence financière pourrait cependant affaiblir les fondements de cette spécificité suisse et l'inciter à se rapprocher de l'Union européenne.

Il ne faut pas donner de leçons à la Suisse mais ce rapprochement est souhaitable. A cet égard, la conclusion d'un accord bilatéral général, qui permet aux partenaires d'avancer ensemble, est une bonne formule.

M. Roland Ries :

Si l'on s'arrête sur l'exemple de l'Islande, on peut s'apercevoir que pendant des années, cet État est resté hors de l'Union européenne et que c'est la crise financière qui l'a amené à demander son adhésion.

Je rappelle toutefois que l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein sont juridiquement plus proches de l'Union européenne que la Suisse car ils appartiennent à l'Espace économique européen.

M. Jean-François Humbert :

L'évolution du franc suisse au cours des mois à venir pourrait être un élément déterminant dans les choix futurs de la Suisse relatifs à ses relations avec l'Union européenne.

*

A l'issue de ce débat, la commission a autorisé la publication du rapport d'information.

ANNEXE :

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

A Paris

- * Ambassade de Suisse en France :
 - M. l'ambassadeur Ulrich Lehner (audition en commission le 17 février 2010)
- * Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) :
 - M. Cédric Manuel, chef du secteur relations extérieures (RELEX)
 - M. Jean-Jacques Dehaut, adjoint au chef du secteur en charge de la Suisse
- * Ministère des affaires étrangères :
 - M. Adelin Royer, directeur de l'Union européenne

A Bruxelles (22 juin 2010) :

- * Commission européenne-Service européen d'action extérieure :
 - M. Alan Seatter, directeur Amérique du Nord, Japon, Corée, Australie, Nouvelle-Zélande, Europe à la direction générale des relations extérieures de la Commission européenne (jusqu'au 1^{er} janvier 2011)
 - M. Gianluca Grippa, chef d'unité Europe occidentale (hors Union européenne) au Service européen d'action extérieure
- * Mission de la Suisse auprès de l'Union européenne :
 - M. l'ambassadeur Jacques de Watteville, chef de la Mission
- * Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :
 - M. Cyril Blondel, conseiller (Europe orientale/Asie centrale, AELE)

A Berne (le 14 décembre 2010) :

- * Parlement fédéral suisse :
 - Mme Christa Markwalder, présidente de la commission des affaires étrangères du Conseil national et présidente du Nouveau mouvement européen suisse (NOMES)
- * Gouvernement fédéral suisse :
 - M. Jean-Daniel Gerber, secrétaire d'État à l'économie

* Département fédéral suisse des affaires étrangères (DFAE) :
– M. l’ambassadeur Henri Getaz, chef du Bureau de l’intégration

* Délégation de l’Union européenne :
– M. l’ambassadeur Michaël Reiterer, responsable de la délégation de l’Union européenne auprès de la Suisse et de la principauté du Liechtenstein

* Ambassade de France en Suisse :
– M. l’ambassadeur Alain Catta ;
– M. Michel Giacobbi, premier conseiller ;
– Mme Ilde Gorguet-Comba, premier secrétaire ;
– Mme Huguette Allard, chef du service économique.