

Publication en ligne

Une politique extérieure suisse pour le 21^e siècle
Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert

Suisse - Union Européenne : Une chronologie des négociations pour un cadre institutionnel de 2002 à fin 2024

Janvier 2025

Une « chronologie de l'accord-cadre institutionnel », mise à jour jusqu'à la rupture des négociations en mai 2021, a été publiée dans l'ouvrage «La politique extérieure suisse au défi du XXI^e siècle», édité par la SGA-ASPE. Elle est complétée ici par les développements jusqu'à la conclusion des négociations fin 2024 pour un accord de « stabilisation et de développement de la voie bilatérale ». L'auteur de la chronologie allant jusqu'en mai 2021 est Joëlle Kuntz. L'auteur de celle couvrant la période de 2021-2024 est signée de la main de Markus Mugglin.

2002 : une idée suisse

L'idée d'un accord global avec l'Union européenne est suisse. Fruit des réflexions de l'ancien conseiller aux États uranais Franz Muheim au sein du groupe d'études Suisse-Europe, elle est émise pour la première fois en publique en mars 2002 dans un rapport de la Commission de Politique extérieure de la Chambre Haute. Tandis que le Conseil fédéral reste sur la perspective d'une adhésion, exprimée dix ans plus tôt à Bruxelles, les représentants des cantons souhaitent élargir les options. Leur rapport évoque un «Accord d'association» avec l'Union.

2004 : une idée encore suisse

L'idée est reprise dans un article de la NZZ du 21 mars par l'ancien Secrétaire d'État Franz Blankart (1936-2021), sous la dénomination d'«accord cadre» .

En cette année 2004 , les négociations avec l'Union vont bon train et le deuxième accord sectoriel bilatéral est signé.

2005 : Une idée partagée par l'Union

Les Bilatérales II sont ratifiées en votation populaire, en même temps que la participation de la Suisse à l'Espace Schengen et aux Accords de Dublin. Dans la foulée, le peuple accepte que les accords passés avec l'Union à dix-huit soient étendus aux dix nouveaux membres.

Les Bilatérales sous toit, reste à définir leur évolution et le contenu des futurs rapports Suisse-UE. En juin , la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey rencontre par deux fois la commissaire européenne pour les affaires extérieures, Benita Ferrero Waldner. Elles évoquent ensemble la possibilité de créer un groupe mixte d'experts pour dessiner les contours d'un éventuel Accord cadre. Ni le Conseil fédéral, ni la Commission européenne, ni les États membres ne sont favorables à la réouverture de négociations à peine bouclées. La Commission, cependant, semble intéressée par un accord-cadre qui amènerait la Suisse à faire des concessions de substance, par exemple sur la fiscalité.

Le 6 octobre, le Conseiller aux États thurgovien, Philippe Staehelin, dépose un postulat demandant au Conseil fédéral un rapport sur l'idée d'un accord-cadre. Le Conseil fédéral n'est pas en mesure de refuser. Il obtempère en décembre, avec l'approbation du Conseil aux Etats.

2006 : Adieu l'option d'adhésion

2006 est l'année de la bifurcation: le Conseil fédéral abandonne l'option stratégique de l'adhésion, qui devient une simple option parmi d'autres. Il soumet l'idée d'un accord-cadre à la réflexion des milieux politiques. La conseillère fédérale Doris Leuthard est opposée à un tel accord: elle craint que sa négociation et sa gestion accroisse par trop l'influence du Département des Affaires étrangères au sein du gouvernement. Elle va négocier de son côté l'accord sur l'électricité.

2008 : L'accord cadre devient une idée européenne

En 2008, une alarme s'allume: le Conseil des ministres européen diffuse un communiqué dans lequel il se dit «préoccupé par l'application inégale des accords bilatéraux conclus et spécifiquement la règle des huit jours» (sur l'autorisation du travail détaché). La Commission s'est en effet rendu compte que l'adhésion de la Suisse à l'Union n'était plus qu'une hypothèse lointaine et elle commence à envisager l'alternative d'un accord-cadre pour stabiliser les relations. Berne ne réagit pas .

2010 : De plus en plus européenne

En 2010, le Conseil des ministres européen insiste: il n'y aura pas de nouveaux accords sectoriels. Ceux qui sont dans le pipeline, sur l'électricité, les produits agricoles et les produits chimiques (REACH), ne pourront être conclus qu'après la signature d'un accord-cadre comprenant notamment un mécanisme de résolution des différends.

Un entretien entre Doris Leuthard et le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, le 19 juin , aboutit à la création d'un groupe d'experts conjoint. En Suisse, le Tribunal fédéral est consulté. Le professeur Daniel Thürer rend un rapport sur un modèle de règlement des différends. Le groupe d'experts piétine sur la question de la souveraineté.

2012 : Oui à l'accord mais lequel ?

Didier Burkhalter arrive à la tête du DFAE. Le Conseil fédéral accepte d'entrer en matière sur un accord institutionnel tel que le désire Bruxelles. En mars, Eveline Widmer Schlumpf rend visite à José Manuel Barroso. Une lettre suit le 15 juin 2012 : la Suisse propose de désigner le Conseil fédéral en qualité d'autorité de surveillance de l'application de l'accord et de charger le Tribunal fédéral du règlement des différends.

En décembre, la Commission européenne, forte de l'appui du Conseil des ministres, rejette les idées suisses inspirées des positions développées au sein du Groupe d'experts. La Suisse, de son côté, reconnaît et accepte la nécessité d'un marché homogène du point de vue du droit mais elle refuse tout mécanisme international de règlement des conflits.

La France et l'Allemagne s'activent pour éviter une rupture du dialogue.

2013 : On avance

Une rencontre décisive a lieu en mars à Fribourg: le secrétaire d'Etat Yves Rossier reçoit David O'Sullivan, son quasi homologue à la Commission européenne. Elle produit un « non-paper » qui avance trois options de mécanisme contraignant pour la solution des différends. Le Conseil fédéral et la Commission choisissent ensemble le recours à la Cour européenne de Justice. Tollé en Suisse, les professeurs de droit s'étranglent, le parti démocrate-chrétien proclame sa préférence pour la Cour AELE, mais au niveau gouvernemental CH-UE, l'entente est faite. Dès lors, la voie est ouverte aux négociations de fond.

2013 se passe en consultations autour du mandat de négociation. Bruxelles suggère de reprendre l'EEE mais il n'en est pas question en Suisse. Le 18 décembre, le Parlement et les cantons se mettent d'accord sur ce qui devra être négocié.

2014 : On recule

Si élan il y avait, il est brisé le 9 février, avec l'adoption de l'initiative populaire de l'UDC contre « l'immigration de masse », contraire à l'accord bilatéral de libre circulation.

Le 16 février, le Conseil fédéral informe la Commission qu'il n'est pas en mesure de signer le protocole sur l'extension de la libre circulation des personnes à la Croatie.

A titre de rétorsion, la Commission, comme elle l'avait annoncé au préalable, suspend les négociations sur la coopération en matière de recherche scientifique, sur le programme Erasmus et sur l'électricité.

D'abord paralysé, le Conseil fédéral parvient tout de même à convaincre l'Union de commencer les pourparlers sur l'Accord institutionnel. Il considère que compte tenu de l'entente de mars 2013 sur le recours à la Cour de justice européenne et de l'état d'esprit à Bruxelles, perçu comme favorable, les négociations ne dureront que quelques semaines.

De fait, le 22 mai, la Commission, qui a reçu son propre mandat début mai, ouvre la première séance des négociations. Mais le blocage est visible dès le mois d'octobre. Berne comprend mal ce que veut vraiment la Commission et ne sait pas non plus clairement ce que la Suisse se veut. Entretemps, le négociateur en chef, le secrétaire d'Etat Yves Rossier, a perdu la confiance du Conseil fédéral.

2015 : on ne bouge plus

Il se passe un an, jusqu'au 12 août 2015, pour que Jacques de Watteville le remplace comme négociateur en chef. A ce moment-là, la préparation de la loi d'application de l'initiative de février 2014 domine l'agenda du Parlement. L'accord institutionnel reste en carafe jusqu'à l'adoption de la loi, le 16 décembre 2016.

Entretemps, le Brexit a été voté (juin 2016). Le 19 septembre, le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, s'est entretenu avec Johann Schneider-Ammann à Zurich. Il a plaisanté devant la presse: "Quand on dit que les discussions sont constructives, cela signifie que rien n'est encore décidé".

2017 : on fait semblant d'avancer

Le 6 avril, Doris Leuthard, présidente de la Confédération, convient avec Jean-Claude Juncker d'un «dépoussiérage» des dossiers. Promesse est faite d'une relance et d'une accélération des pourparlers. La question du renouvellement de la contribution suisse au Fonds de cohésion européen doit aussi progresser.

En réalité, rien n'avance. Le 14 juin, Didier Burkhalter annonce sa démission pour octobre. Côté suisse, la négociation est pratiquement interrompue. Le

renouvellement attendu du fonds de cohésion avance à vitesse d'escargot : le message n'est pas encore prêt.

Au cours d'une visite à Berne, le 23 novembre, le président Junker offre alors une concession de la part de l'UE : un élément d'arbitrage sera introduit dans le mécanisme de règlement des différends qui jusqu'ici reposait exclusivement sur la Cour européenne de justice. Le Conseil fédéral ne réagit pas immédiatement. Il refuse la demande européenne de fixer une date butoir aux négociations à l'échéance de six mois, soit avril 2018. Dans ce climat incertain, le Conseil fédéral annonce cependant le versement futur de 1,3 milliards de francs au fonds européen de cohésion.

Sur l'accord institutionnel lui-même, rien ne bouge. Le Conseil fédéral se montre évasif, peu pressé. La Commission en prend ombrage. En décembre, elle retire l'équivalence boursière temporaire qu'elle avait accordée aux banques suisses jusqu'à fin décembre 2018 pour leur permettre d'opérer sans entrave dans les bourses européennes. Protestations indignées en Suisse.

2018 : On se dépêche, mais...

Sous le coup, début 2018, le Conseil fédéral fixe un nouveau départ de la négociation. Il accepte la proposition Junker d'un tribunal d'arbitrage pour le règlement des différends. Il nomme un nouveau négociateur en la personne de l'ambassadeur Roberto Balzaretti et le 2 mars, suite à de nombreuses séances de séminaire gouvernemental, il retouche le mandat de négociation. Les pourparlers prennent une cadence plus rapide, Jean-Claude Juncker veut en finir à la fin de 2018. Fin mars, le Conseil fédéral lance une consultation sur le message qui doit accompagner le renouvellement du Fonds de cohésion. Des mesures sont prises pour compenser les inconvénients créés par la perte de l'équivalence boursière.

Le 13 juin, le nouveau chef du Département des affaires étrangères, Ignazio Cassis, laisse entendre qu'il est prêt à des concessions à l'UE sur les conditions d'accueil des travailleurs détachés, la protection des salaires restant une ligne rouge selon le Conseil fédéral. Surprise et choquée de n'avoir pas été consultée, l'Union syndicale suisse réagit dès le 8 août en boycottant les discussions entre les partenaires sociaux. La délégation suisse à Bruxelles attend des clarifications sur la conduite à suivre mais les travaux d'élaboration de l'accord institutionnel se poursuivent néanmoins. Divers problèmes sont réglés sans participation substantielle de la Suisse.

Le 23 novembre, le Commissaire européen Johannes Hahn remet le texte du traité d'accord institutionnel à Ignazio Cassis à l'aéroport de Zurich.

Le Conseil fédéral ne prend pas position. Il n'autorise pas non plus le Département des Affaires étrangères à le parapher. Le 7 décembre, il envoie le texte, assorti d'une simple note explicative, aux participants d'une série de consultations ad hoc qui doivent s'ouvrir le 15 janvier 2019 et se terminer en avril.

2019 : On veut des clarifications

Tirant les conclusions de ces consultations, le Conseil fédéral déclare, dans une lettre à Jean-Claude datée du 7 juin, accepter le traité dans ses grandes lignes mais il souhaite des «clarifications» sur trois préoccupations majeures, la protection des salaires, les aides d'Etat et la citoyenneté européenne.

Jean-Claude Juncker répond en demandant à la Suisse de formuler précisément ses questions et de venir à Bruxelles avant le 18 juin, date à laquelle l'Union doit faire le point de sa négociation avec la Confédération. Le Conseil fédéral estime ce délai trop court. Il mise en fait sur le départ du président de la Commission, par ailleurs accaparé par les aléas du Brexit.

Karin Keller Suter, fraîchement arrivée au Conseil fédéral et seule membre du Conseil à n'avoir pas pris part aux décisions de 2018, convainc le collège gouvernemental de retarder la décision sur l'accord pour parer en priorité à une nouvelle initiative UDC sur l'immigration. Dans un discours de juin 2019 à Zurich, elle affiche ses doutes sur l'accord. Elle recherche les conditions d'une alliance avec les syndicats en défendant une rente-pont pour les travailleurs âgés. Le Parlement attache une condition au milliard du fonds de cohésion européen: que l'UE n'exerce aucune discrimination à l'égard de la Suisse (comme dans le cas de l'équivalence boursière).

Nommée le 2 juillet, la nouvelle présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, adopte le même dispositif et les mêmes positions que son prédécesseur pour traiter le dossier suisse. Les espoirs d'un changement de ton à Bruxelles ont été vains.

2020 : Le Covid-19 s'en mêle

Le 30 janvier 2020, Ursula von der Leyen rencontre à Davos la présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga. Elles conviennent d'attendre le rejet probable en mai de l'initiative UDC sur une « immigration modérée » avant de reprendre la discussion sur l'accord institutionnel. Mais l'Union met la Suisse en garde: faute de résultat, la Commission mettra en œuvre une directive l'autorisant à refuser l'équivalence normative aux produits suisses de technique médicale (Med Tech). Cette mesure entrerait en vigueur dès le 26 mai, soit cinq jours après la date du vote sur l'initiative UDC.

Le Covid-19 repousse toutes les échéances. La votation fédérale est reportée au 27 septembre, et le déclenchement de la directive sur l'équivalence au 26 mai 2021.

En août, dans une lettre conjointe au Conseil fédéral, l'Union patronale et l'USS-Travail suisse rejettent les aspects de l'accord relatifs à la protection des salaires et la libre circulation appliquée aux travailleurs détachés.

En novembre et en décembre, les tensions sont au plus haut en Suisse. Le Conseil fédéral reprend le dossier, renvoie Roberto Balzaretto et le remplace par la diplomate Livia Leu, à laquelle il donne des instructions tenues secrètes. Secrètes mais transparentes : la consigne est de renégocier les trois points sur lesquels n'étaient demandés que des « éclaircissements ».

Pendant ce temps, l'Union termine son marathon de négociation avec Londres. Les termes de l'accord de libre échange du 24 décembre 2020 entre l'UE et le Royaume-

Uni alimentent une polémique en Suisse, les adversaires de l'accord reprochant à Berne de n'avoir pas su négocier comme Boris Johnson. Le Conseil fédéral se défend en mettant en lumière les différences fondamentales de situation entre la Suisse et le Royaume-Uni.

2021 : «On reste en contact»

La Commission reçoit Livia Leu le 21 janvier. Au terme de deux heures d'entretiens, elle rappelle dans un communiqué qu'elle attend de la Suisse le lancement du processus de ratification de l'accord institutionnel tel qu'il a été négocié. En Suisse, la campagne hostile au traité reprend de plus belle, avec la formation de deux nouveaux groupes des milieux d'affaires, «Boussole», et «Autonomiesuisse», qui font montre d'un rejet fondamental du traité.

Les syndicats, quant à eux, persistent dans leur opposition à l'accord, qui péjore selon eux les mesures d'accompagnement du travail importé inscrites dans les Bilatérales et affaiblissent la protection des salaires. Une série de six séances de négociation substantielles et concrètes vont suivre, sans qu'en soient annoncés des résultats.

En mars, les principales organisations faîtières de l'économie, soudain inquiètes de la perspective d'échec de l'accord, pressent le Conseil fédéral de trouver une solution pour régler les trois points en suspens.

Le 23 avril, le président de la Confédération, Guy Parmelin, rencontre à Bruxelles la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen qui l'accueille avec un encouragement : « Je crois possible de conclure », dit-elle. Mais après 90 minutes de discussion, le conseiller fédéral déclare que celles-ci « n'ont pas permis les progrès escomptés ». En effet, la Commission n'a pas accepté d'extraire de l'accord les trois points qui fâchent la Suisse. Sans qu'un nouveau rendez-vous soit fixé, le président suisse affirme que « les négociatrices restent en contact ».

Le mercredi 26 mai, à la suite de consultations des commissions de politique extérieure et des cantons, le président Guy Parmelin annonce que la Suisse met fin aux négociations de l'accord avec l'Union européenne. Une lettre est envoyée à la présidente de la Commission, dans laquelle le Conseil fédéral réitère son désir de « poursuivre ce partenariat étroit entre la Suisse et l'UE et souhaite qu'il soit possible de développer ensemble un agenda commun sur la base des accords bilatéraux actuels ». L'accord est mort. Les espoirs suisses sont intacts.

Ce qui suit à l'accord-cadre

23 février 2022 : Nouvelle tentative avec de nouveaux « points de repère »

Neuf mois après la rupture des négociations avec l'UE sur un « accord institutionnel », le Conseil fédéral tient en huis clos une réunion sur la politique européenne. Il réaffirme l'intérêt de la Suisse à poursuivre la voie bilatérale avec l'UE. Il définit désormais une « approche par paquets » comme alternative, compte tenue de l'échec des pourparles sur un accord institutionnel. Parallèlement, il publie un rapport sur les différences de réglementation entre le droit suisse et celui de l'UE. Le Conseil fédéral décide d'entamer des entretiens exploratoires avec l'UE.

Mars 2022 : Des entretiens exploratoires sont en cours

Suite à un premier bilan intermédiaire établi par la secrétaire d'État Livia Leu et par Juraj Nociar, chef de cabinet du vice-président de la Commission Maros Sefcovic, il apparaît, selon le Conseil fédéral, «que la proposition d'approche par paquets de la Suisse suscite globalement l'intérêt de l'UE».

31 août 2022 : Nouveaux paiements de cohésion

Le Conseil fédéral approuve les accords bilatéraux de mise en œuvre de la deuxième contribution de la Suisse à certains États membres de l'Union européenne (UE). La contribution de la Suisse est un investissement pour la stabilité, la sécurité et la prospérité de l'Europe. La deuxième contribution suisse au profit de certains États membres de l'UE s'élève au total à 1'302 millions de CHF sur une période de dix ans (2019 - 2029), soit une somme de 130 millions de CHF par an. La question de la date de versement de la contribution, après l'entrée en vigueur de l'accord, demeure néanmoins ouverte. Soit au plus tôt à partir de 2028 ou à partir de 2030, soit après l'expiration de la contribution actuelle.

15 mars 2023 : Le vice-président de la Commission européenne Sefcovic rencontre le ministre des Affaires étrangères Cassis.

Avant la rencontre, Sefcovic insiste, dans un discours à l'Université de Fribourg, sur la nécessité d'aboutir rapidement à un accord dans les entretiens exploratoires et exprime l'espoir de pouvoir conclure les négociations d'ici l'été 2024.

Septembre 2023 : Encore une fois un nouveau négociateur en chef

En mai 2023, le Conseil fédéral annonce le départ de Madame Livia Leu, nommée Ambassadrice de Suisse en Allemagne, poste qu'elle occupera à partir d'octobre 2023 à Berlin. Elle est remplacée par Patric Franzen, qui devient secrétaire d'État suppléant. L'ambassadeur Alexandre Fasel est nommé au poste de Secrétaire d'Etat. Ainsi cinq ambassadeurs ont occupé cette fonction depuis le début des négociations devant aboutir à la signature d'un nouvel accord avec l'UE.

27 octobre 2023 : Un « common understanding » après 20 mois de consultations

Le document contient l'«approche par paquets» souhaitée par la Suisse et une série d'exceptions au principe de la reprise dynamique du droit. L'approche par paquets se distingue de l'«accord institutionnel» recherché précédemment par le fait qu'il ne s'agit plus d'un seul accord contenant des règles institutionnelles. Il servira de base pour tous les accords concernant le marché intérieur. Désormais, les règles institutionnelles doivent être définies séparément «sur mesure» pour chaque accord sectoriel. Il s'agit d'une approche «verticale» et non plus «horizontale», comme c'était le cas auparavant. L'approche par paquets comprend en outre de nouveaux accords sectoriels et de coopération, à savoir la participation de la Suisse aux programmes de l'UE, les règles en matière d'aides d'État dans les accords concernés ainsi qu'une contribution pérenne de la Suisse à la cohésion en Europe. Cette approche permet d'éviter la «super-guillotine», la clause guillotine qui, en cas du moindre litige sur un seul accord, aurait automatiquement provoqué l'annulation de tous les autres accords.

08 novembre 2023 : Décision d'élaborer un mandat de négociation

Le président de la Confédération Alain Berset et le chancelier fédéral Walter Thurnherr informent par lettre la présidente de la Commission européenne Ursula

von der Leyen de la décision que le Conseil fédéral a donné son feu vert à un mandat de négociation. Celui-ci sera élaboré sur la base de l'approche par paquets et conformément aux «zones d'atterrissage» définies dans le «Common Understanding». Dans leur lettre, ils précisent également que le «Common Understanding» ne constitue pas une «ligne rouge» pour les négociations à venir.

15 décembre 2023 : Le Conseil fédéral met le mandat de négociation en consultation.

Le Conseil fédéral réaffirme sa volonté d'entamer les négociations au printemps 2024 et de les conclure si possible la même année. Le paquet d'accords doit couvrir les questions institutionnelles afférent à la reprise du droit, au règlement des différends et des aides d'Etat et aux questions autour de l'immigration, à la protection des salaires, à l'aide sociale, aux programmes et aux paiements des fonds de cohésion et aux nouveaux accords sur l'électricité, la santé et la sécurité alimentaire. Il englobe au total 14 domaines différents. Sur ces questions, le Conseil fédéral consulte les commissions de politique extérieure ainsi que les autres commissions compétentes du Parlement, les cantons et, pour certaines questions, les partenaires sociaux et économiques.

La Commission européenne salue la conclusion des entretiens exploratoires avec la Suisse. En même temps, elle se déclare prête à accepter des dispositions transitoires qui permettront à la Suisse de participer à des programmes de recherche avant la conclusion des négociations.

15 janvier 2024 : La présidente de la Confédération et la présidente de la Commission se rencontrent

En marge du WEF de Davos, la présidente de la Confédération suisse Viola Amherd et la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen se prononcent pour l'ouverture rapide des négociations.

08 mars 2024 : Le Conseil fédéral adopte le mandat de négociation

Conformément au «Common Understanding», le mandat de négociations prévoit aussi un complément sur le volet de l'immigration. Le Conseil fédéral exige que la clause de sauvegarde, prévue dans l'accord sur la libre circulation des personnes, fasse l'objet d'une plus grande précision. En effet, la formulation actuelle paraît trop vague, car elle ne précise «qu'en cas de graves problèmes économiques ou sociaux», les deux parties en présence ne s'accordent que sur des mesures correctives.

12 mars 2024 : Mandat de négociation de l'UE

L'objectif des négociations est de moderniser et d'approfondir les relations bilatérales avec la Suisse. Il s'agit de garantir une concurrence loyale entre les entreprises des deux parties présentes sur le marché intérieur et de protéger les droits des citoyens de l'UE en Suisse. Il s'agit également d'empêcher la discrimination entre les citoyens des différents États membres. De même quelques exceptions, apportées à la conformité des règles de l'UE, concernant les domaines de la libre circulation des personnes, du détachement des travailleurs et du transport ferroviaire et routier. Ainsi, la Suisse tient à réaffirmer ses positions sur des aspects où elle n'a cessé de faire part de ses préoccupations.

18 mars 2024 : Lancement des négociations

La présidente de la Confédération Viola Amherd et la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen ouvrent les négociations entre la Suisse et l'Union européenne. En présence des négociateurs en chef des deux parties, la présidente de la Confédération rencontre également le vice-président de la Commission européenne, Maros Sefcovic le 18 mars 2024 à Bruxelles. Les négociations couvrent 14 «pistes de négociation»: règles institutionnels, aides d'État, libre circulation des personnes, protection des salaires, transports terrestres, transports aériens, reconnaissance mutuelle des certificats de conformité, agriculture, électricité, santé, programmes de la recherche et de la formation, espace, contribution à la cohésion et autres questions.

07 novembre 2024 : La présidente de la Confédération rencontre la présidente de la Commission européenne

En marge du sommet de la Communauté politique européenne (CPE) à Budapest, la présidente de la Confédération Viola Amherd s'entretient avec la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen sur les négociations en cours entre la Suisse et l'UE. Elle déclare : «Comme par le passé, la Commission souhaite conclure les discussions d'ici la fin de l'année». Elle ajoute: «La Suisse est intéressée à aller de l'avant, mais le résultat doit aussi être à la hauteur.».

Novembre/décembre 2024 : Phase finale des négociations

Le 27 novembre, Maros Sefcovic et Ignazio Cassis se retrouvent à Berne. «Il est temps de faire un bilan politique de nos négociations en cours, car nous poursuivons l'objectif commun de conclure les négociations d'ici la fin de l'année», déclare un porte-parole de la Commission européenne avant la rencontre. «Nous sommes sur le dernier kilomètre», a déclaré le ministre des Affaires étrangères Ignazio Cassis. Il s'agit de «discuter ensemble de la manière dont les derniers points peuvent être réglés.». En date des samedi 14 et lundi 16 décembre, le ministre des Affaires étrangères Ignazio Cassis s'entretient une nouvelle fois au téléphone avec le vice-président de la Commission européenne Maros Sefcovic. Au total, 200 sessions de négociations ont eu lieu.

21 décembre 2024 : Conclusion des négociations

« Aujourd'hui est une étape importante pour la stabilisation et le développement des relations bilatérales.». C'est en ces termes que la présidente de la Confédération Viola Amherd salue la conclusion des négociations avec l'UE lors d'une conférence de presse organisée avec la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen. La présidente de la Confédération ajoute: «Le Conseil fédéral est convaincu que le mandat de négociation est bon et avantageux pour les deux partenaires ». De son côté, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, qualifie l'accord d'historique. Il élève la coopération à un nouveau niveau et rend le partenariat plus solide pour l'avenir.

Les négociations ont duré neuf mois. La conclusion formelle des négociations sera scellée au printemps 2025 par les signatures des deux négociateurs en chef de la Suisse et de l'UE. Avant la pause estivale, le Conseil fédéral lancera une procédure de consultation. Elle devrait comporter deux parties: d'une part les accords et d'autre part la législation interne de mise en œuvre en Suisse. Sur la base des résultats de la consultation, le Conseil fédéral rédigera un message à l'attention du Parlement. Celui-ci devrait comporter environ 1'400 pages - dont 350 pages de textes

contractuels, 150 textes législatifs et 900 pages de textes explicatifs. Le document final devrait être publié avant la fin de l'année 2025. Les débats parlementaires auront lieu en 2026 et se prolongeront peut-être bien au-delà de 2027. Un référendum, soit obligatoire ou facultatif, aura lieu par la suite. Dans ce dernier cas, il ne fait aucun doute que l'UDC lancera un référendum.

2027 ou 2028 : Encore de nombreuses années avant le référendum

Aucune décision n'a encore été prise quant à la nature facultative ou obligatoire du référendum à venir. Si l'on s'en tient aux dispositions de la Constitution fédérale, il serait soumis au référendum facultatif. Dans ce cas, la décision finale reviendrait au seul peuple. Le Parlement peut toutefois imposer un référendum obligatoire. La majorité des cantons ferait alors pencher la balance. L'obstacle serait important, ce qui profiterait aux opposants à l'accord.

La date du vote reste ouverte, notamment pour des raisons de tactique politique. Car 2027 est une année électorale. L'UDC plaide pour que ce scrutin ait lieu durant cette année électorale. Mais les autres partis ne devraient pas partager ce point de vue.

Accord-cadre et accord de stabilisation - pas identiques, mais similaires

Sur le plan institutionnel, le nouvel accord ressemble quasiment à l'accord-cadre qui a définitivement échoué en 2021. La reprise dynamique du droit est également inscrite dans l'accord, la Suisse peut décider d'elle-même si elle est disposée à reprendre le droit dans des cas concrets. Un tribunal arbitral est créé pour régler les litiges, la Cour de justice européenne est consultée pour l'interprétation des questions du marché intérieur de l'UE. En cas de refus de la reprise de droit, la Suisse devra s'accommoder de mesures de compensation. Les opposants affirment donc que le nouvel accord n'est que «du vieux vin dans de nouvelles outres».

Mais cette apparence est trompeuse. En effet, la Suisse voit dans le nouvel accord l'accomplissement de son souhait de ne plus voir ces principes institutionnels s'appliquer « horizontalement » à tous les accords individuels ; ils sont désormais différenciés dans les différents accords. Il s'agit de la mise en œuvre de l'approche par paquets. Cela permet des exceptions au principe de la reprise dynamique du droit compte tenu des spécificités de chaque accord sectoriel. De même, il n'y a plus de clause guillotine, à savoir qu'aucun litige ne puisse plus désormais remettre en cause l'ensemble des accords.

Au diapason de l'accord institutionnel de 2018, le nouvel accord offre une sécurité juridique et des procédures clairement définies en cas de divergences d'opinion ou de litiges. C'est une différence essentielle par rapport à l'état actuel des relations entre la Suisse et l'UE. A présent, soit les divergences d'opinion sont repoussées sans résultat, soit des mesures punitives sont prises unilatéralement. L'UE avait réagi à l'absence de progrès dans les négociations par le refus de l'équivalence boursière et par celui de la certification des produits de même que par l'exclusion des chercheurs suisses des programmes de l'UE. La Suisse n'a pas pu s'y opposer faute d'un mécanisme de règlement des différends convenu en commun.

La reprise de droit comme principe en parallèle avec des exceptions

La reprise dynamique du droit remplace les accords statiques. Pourtant le nouveau paquet d'accords prévoit de nombreuses exceptions très sensibles sur le plan de la politique intérieure. En ce qui concerne la protection des salaires, une « clause de non-régression » s'applique désormais, qui garantit le niveau de protection contre

d'éventuels reculs du droit européen des travailleurs détachés. La Suisse ne devrait pas les reprendre.

La Suisse peut désormais invoquer une clause de sauvegarde contre l'immigration en cas de « graves problèmes économiques et sociaux », sans devoir - comme c'est le cas actuellement - demander l'accord de l'UE. Par la suite, les mesures de protection prévues par la Suisse feront l'objet de négociations. Si aucun accord n'était trouvé, une procédure de règlement des différends serait engagée avec, le cas échéant, des mesures de compensation.

La Suisse peut exclure de la directive sur les citoyens de l'Union ses règles sur l'expulsion des criminels. Contrairement à l'UE, la libre circulation en Suisse ne s'applique qu'aux personnes qui peuvent travailler ou subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille.

Les offres de la concurrence ferroviaire étrangère ne doivent pas affecter l'horaire cadencé suisse. Elles doivent également respecter les conditions de travail et de salaire en vigueur en Suisse. Les consommateurs d'électricité peuvent continuer à être intégrés dans le marché réglementé. La construction de centrales de réserve pour prévenir les pénuries d'électricité peuvent toujours rester en vigueur. L'énergie hydraulique peut rester en mains publiques. En ce qui concerne l'accord agricole, les subventions, les droits de douane et les contingents ne sont pas concernés.

Toutes ces exceptions au droit européen relèvent du droit bilatéral. La Cour de justice européenne CJCE n'a donc rien à dire à ce sujet et n'est pas en droit de fournir son interprétation, encore moins son jugement.

Les mesures d'accompagnement font encore défaut

La conclusion des négociations avec l'UE marque également le début du débat de politique intérieure dont l'un des débats majeurs concernera les mesures d'accompagnement. Ainsi, la Suisse aura à répondre, par elle-même, à plusieurs questions : à partir de quand la Suisse considère-t-elle que l'immigration est trop élevée? Pour cela, elle devra définir des critères et des paramètres. Comment voudra-t-elle garantir la promesse de maintenir la protection des salaires? Comment va-t-elle organiser le «decision shaping», l'intégration des préoccupations suisses dans le développement du droit européen, au niveau de la politique intérieure et du Parlement? Tout cela n'est pas encore clair. Beaucoup de points restent à élucider. Le Conseil fédéral devra se prononcer à ce sujet dans le projet mis en consultation.

1^{ière} Initiative populaire concurrente en matière de politique européenne.

L'initiative « Pas de Suisse à 10 millions » («Initiative pour le développement durable») de l'UDC traite aussi les relations entre la Suisse et l'UE. Si elle est acceptée, le Conseil fédéral devra, en cas de dépassement de la limite des 10 millions, enfreindre l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE ou tenter de le renégocier. S'il n'y parvient pas, il devra dénoncer l'accord dans un délai imparti de deux ans.

Si le Conseil fédéral rejette l'initiative, la résiliation sur la libre circulation des personnes mettra en péril la voie bilatérale. En effet, elle entraînerait la suppression de tous les accords bilatéraux I avec l'UE et remettrait la clause guillotine en place. Il existe un risque que les accords d'association à Schengen/Dublin soient également résiliés.

Le Conseil fédéral présentera d'ici avril 2025 un message à l'attention du Parlement. Les débats parlementaires sur la « Suisse à 10 millions » et sur le nouvel accord avec l'UE pourraient se chevaucher dans un même laps de temps.

2^{ième} Initiative populaire concurrente en matière de politique européenne.

Les fondateurs de l'entreprise de gestion de fortune Partners Group, dont le siège est à Baar dans le canton de Zoug, ont lancé l'initiative « Pour une Suisse démocratique directe et compétitive - Pas d'adhésion passive à l'UE » (Initiative « Kompass »). Elle prévoit introduire le référendum obligatoire pour les traités internationaux et rendre caduc la reprise dynamique du droit dans plusieurs domaines au moyen d'une modification de la Constitution. L'initiative est dirigée contre la mise en œuvre de l'accord entre la Suisse et l'UE qui prévoit la reprise dynamique du droit.