

Document de position pour un meilleur accord-cadre Suisse-UE

(État: novembre 2020)

autonomiesuisse est une initiative de grande envergure du centre politique, lancée par des personnalités de l'économie et de la politique au bénéfice d'une expérience entrepreneuriale.

autonomiesuisse s'engage en faveur des points suivants:

- une **Suisse ouverte au monde** et disposant de contrats bilatéraux avec tous les partenaires importants;
- une **démocratie vivante et un fédéralisme** doté de structures de décision décentralisées, garantissant de bonnes conditions cadres pour l'économie et la société;
- le **modèle de réussite suisse** avec les avantages de son site économique que sont l'innovation, la flexibilité, la liberté économique et la compétitivité globale, qu'il s'agit de continuer à améliorer;
- la **voie bilatérale et l'accord de libre-échange avec l'UE**, censés être développés conjointement et sur un pied d'égalité avec l'UE, dans le cadre d'un partenariat gagnant-gagnant.

Notre analyse: l'accord-cadre compromet le modèle de réussite suisse

Dans l'accord-cadre en vigueur, l'UE assume à la fois le rôle de partenaire contractuel, d'autorité de surveillance et d'arbitre. Cette constellation signifie la fin de la voie bilatérale classique entre les deux partenaires égaux que sont l'UE et la Suisse. L'accord-cadre en question **intègre la Suisse au marché intérieur européen** en ce qui concerne les **contrats d'accès au marché** actuels et futurs. La Suisse se soumet au droit européen pour les questions ayant trait au marché intérieur, tandis que l'UE définit quelles sont les questions relatives au marché intérieur. À moyen terme, la Suisse risque ainsi de perdre une part de son ouverture au monde et de ses excellentes conditions cadres – soit le moteur même de son succès économique. D'un point de vue économique, l'accord-cadre actuel remet en question le modèle de réussite suisse.

De nombreuses moyennes et grandes entreprises suisses connaissent le succès à l'international. Grâce à leur capacité d'innovation, elles sont les leaders du marché dans des niches exigeantes – notamment en raison des conditions cadres optimales que propose la Suisse. Avec la reprise du droit UE alambiqué et de ses réglementations individuelles bureaucratiques, l'accord-cadre a pour effet **une érosion progressive de la liberté économique et des bonnes conditions cadres** de la Suisse. La reprise dynamique du droit européen aux niveaux économique, social, fiscal et environnemental peut spolier la Suisse de nombreux avantages comparatifs. À long terme, notre pays met en jeu sa position exceptionnelle en termes d'innovation et de compétitivité à l'échelle mondiale.

Avec la menace de perdre sa compétence de conclure librement de nouveaux accords commerciaux avec des pays tiers à l'avenir, la Suisse risque, à long terme, de faire partie intégrante d'un bloc économique affichant régulièrement des traits protectionnistes. Cette donne met en danger notre dynamisme économique et réduit les opportunités de la Suisse sur les marchés globaux en plein essor. La perte de l'ouverture au monde entraînera **l'érosion progressive de la compétitivité globale** des sociétés suisses. Et ce, au détriment de l'attrait du site économique suisse et de la prospérité du pays.

Quels sont les problèmes concrets de l'accord-cadre actuel?

Problèmes du point de vue du Conseil fédéral: trois questions de fait

Le **Conseil fédéral** a reconnu que le présent accord-cadre n'est pas acceptable pour la Suisse et qu'il ne rallierait pas la majorité des suffrages dans le cadre d'une votation populaire. Voilà pourquoi le collège exige des clarifications de la part de la Commission européenne ainsi que des renégociations sur trois points jugés critiques:

- **Directive sur la citoyenneté**

L'accord-cadre ne définit pas si la directive sur la citoyenneté doit être reprise ou non. Dans ses précédents arrêts, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a déclaré la directive sur la citoyenneté comme faisant partie intégrante du marché intérieur. De ce fait, la directive devrait être reprise, sans exclusion explicite, dans l'accord. La directive sur la citoyenneté implique toutefois des **coûts supplémentaires** annuels de **plusieurs milliards** pour les institutions sociales suisses. Notre pays deviendrait ainsi encore plus attrayant pour l'immigration en provenance de l'UE, étant donné que – en raison de la directive sur la citoyenneté – les citoyens européens sans emploi pourraient être **intégrés à notre État social**. Pour éviter un tel exode de l'UE vers la Suisse, le niveau de l'État social suisse devrait être abaissé à celui de l'UE.

- **Aides d'État**

Il n'est pas non plus clair, quelles aides d'État seraient encore autorisées si l'accord-cadre était en vigueur. Cette thématique ne concerne pas seulement la Confédération, mais surtout les **cantons**, dont les lois devraient dorénavant se conformer **directement aux consignes de l'UE**. Ils perdraient ainsi leurs principales compétences fédéralistes (aides, impôts, etc.).

- **Protection des salaires**

La protection des salaires n'est plus garantie au même niveau qu'auparavant. À l'avenir, les règlements relatifs à la protection des salaires pourraient ainsi être **modifiés unilatéralement** à tout moment par l'UE. Par ailleurs, la CJUE a déjà accordé la priorité au marché libre au détriment de la protection des salaires dans plusieurs décisions.

Problèmes du point de vue d'autonomiesuisse: trois questions de souveraineté plus essentielles

Les trois clarifications requises par le Conseil fédéral ne suffisent pas. Bien au contraire, il en va de questions de souveraineté. Bien que l'UE et la Suisse aient tissé des liens économiques étroits, leurs **systèmes politiques** se distinguent fondamentalement. La **démocratie directe** et le **fédéralisme** suisses ne sont souvent pas compris dans l'UE.

L'UE et la Suisse profitent amplement de leur étroite collaboration économique et politique partenariale. Les deux parties ont donc tout intérêt à perpétuer la voie bilatérale. Cette voie doit toutefois respecter les différences politiques.

Du point de vue d'autonomiesuisse, l'évaluation du présent accord-cadre révèle trois questions de souveraineté essentielles: premièrement, la **résolution des litiges** doit être le fait d'une instance neutre; deuxièmement, la Suisse doit pouvoir continuer à mener une **politique commerciale indépendante à l'échelle mondiale**; troisièmement, la reprise dynamique du droit européen exige une possibilité d'**opting out équitable** pour la Suisse.

Question de souveraineté 1

Résolution des litiges par un tribunal arbitral neutre (sans CJUE)

En cas de différends, les parties se consultent en comité sectoriel. Si ce dernier ne trouve pas de solution, chaque partie peut exiger la convocation d'un **tribunal arbitral** chargé de décider. Pour les questions ayant trait au marché intérieur, ce tribunal doit obligatoirement consulter la **Cour de justice de l'Union européenne** (CJUE). «L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne lie le tribunal arbitral», stipule l'art. 10, al. 3 de l'accord-cadre.

L'article IV.3 du Protocole 3 sur le tribunal arbitral précise que, pour le tribunal arbitral, la loi applicable est constituée exclusivement par l'accord-cadre, les accords concernés, les actes juridiques de l'Union européenne ainsi que les règles de droit international. Dans cette optique, le droit suisse, en particulier la Constitution fédérale de la Suisse, est insignifiant. Par conséquent, **la Suisse se soumet à la CJUE** pour toutes les questions économiques, sociales, fiscales et environnementales fondamentales.

Position d'autonomiesuisse:

- L'**objectif politique** de la CJUE réside dans le renforcement de l'intégration de l'UE. L'«effet utile» est un important principe d'interprétation de la CJUE. Il spécifie que chaque arrêt de la cour doit contribuer à l'**approfondissement politique de l'Union**.
- En cas de litiges, la **Suisse** n'aurait ainsi que **peu de chances** de bénéficier d'un traitement impartial. Contrairement à la Suisse, qui ne connaît pas de juridiction constitutionnelle, la CJUE assume un rôle important dans le processus législatif de l'UE.
- À quoi s'ajoute le fait que l'UE **étend continuellement les domaines** jugés pertinents pour le **marché intérieur**, puisque ceux-ci sont soumis non pas aux décisions à l'unanimité, mais à la majorité. C'est ce qui est notamment arrivé avec la législation sur le marché du travail, qui a finalement incité la Grande-Bretagne au Brexit.
- Actuellement, la Commission européenne s'emploie à élargir la question de la pertinence pour le marché intérieur à la **fiscalité des entreprises**. À moyen terme, le fait d'être quasiment contrainte d'adopter les lois européennes pertinentes pour le marché intérieur altérerait fortement les conditions cadres économiques de la Suisse.
- Le niveau des **impôts** le corrobore. L'UE applique aujourd'hui une quote-part d'impôt moyenne de 41% du produit national brut, contre seulement 27% en Suisse. L'UE fixe traditionnellement des taux minimaux dans ces procédures. Ainsi, le taux minimal de la taxe sur la valeur ajoutée est actuellement de 15% dans l'UE, tandis que le taux normal en Suisse est de 7,7%.
- Étant donné que l'accord-cadre sera applicable à tous les futurs accords d'accès au marché et que l'évolution à long terme n'est guère prévisible, la Suisse ne doit pas **se faire imposer un carcan**, d'autant moins quand c'est la partie adverse qui assume le rôle d'arbitre.

Revendications d'autonomiesuisse:

- En cas de litige, un **tribunal arbitral neutre** doit statuer définitivement, sans faire appel à la CJUE.
- Étant donné que l'accord-cadre est un accord bilatéral entre deux États souverains, le tribunal arbitral doit se fonder au même titre sur le **droit des deux parties**.

Question de souveraineté 2

La politique commerciale suisse doit rester libre – l’ALE ne doit pas être intégré à l’accord-cadre

Dans l’annexe à l’accord-cadre, la Suisse s’engage à renégocier son **plus important contrat** avec l’UE, soit l’**accord de libre-échange (ALE)** de 1972, et de se soumettre aux règles du jeu de l’accord-cadre. Dorénavant, la clause guillotine, la **reprise dynamique du droit** et la **Cour de justice de l’Union européenne (CJUE)** seraient ainsi également applicables à l’ALE. Par conséquent, la position de la Suisse serait considérablement affaiblie dans cet ALE.

Ce n’est que lors de la phase finale des négociations, en 2018, que l’ALE a été intégré comme avenant à l’accord, sous la pression de l’UE.

Position d’autonomiesuisse:

- En cas de **résiliation** de l’accord-cadre par l’UE, possible à tout moment, la Suisse perdrait d’emblée les accords bilatéraux ainsi que tous les nouveaux accords bilatéraux d’accès au marché, mais également l’ALE.
- De quoi ébranler passablement l’industrie suisse d’importation et d’exportation. **autonomiesuisse** estime que la Suisse commettrait une grave erreur stratégique si elle concédait ce **moyen de pression** à l’UE.
- À l’avenir, l’intégration de l’ALE dans le carcan de l’accord-cadre devrait également **restreindre** fortement la **politique de commerce extérieur indépendante** de notre pays.
- Conformément à la déclaration d’intention dans l’annexe à l’accord-cadre, la Suisse risque de perdre, entièrement ou partiellement, son «**treaty making power**» souverain pour les nouveaux accords commerciaux avec des pays tiers.
- À moyen terme, cet obstacle **minerait** considérablement la **compétitivité globale** des sociétés suisses. D’autant plus que, selon les pronostics économiques de l’OCDE, environ 90% de la croissance économique absolue mondiale devrait être imputable à des pays en dehors de l’Europe d’ici 2050.

Revendications d’autonomiesuisse:

- Il est impératif de **renoncer** à l’**intégration de l’ALE** dans l’accord-cadre. Il s’agit d’un accord commercial bilatéral classique et n’a pas sa place dans un accord institutionnel. Son intégration affaiblirait la position de la Suisse en termes de commerce bilatéral avec l’UE.
- Si la Suisse souhaite continuer à profiter de ces **avantages comparatifs** dans le commerce extérieur **mondial** et à conclure librement de nouveaux accords commerciaux avec des pays tiers, l’ALE doit impérativement être exclu de l’accord-cadre.

Question de souveraineté 3

la reprise dynamique du droit exige un opting out équitable

Avec la reprise dynamique, le droit européen sera implémenté dans le droit suisse dans le domaine des accords d'accès au marché actuels et futurs, en fonction d'un mécanisme spécifique. L'art. 14 de l'accord-cadre astreint la Suisse à harmoniser en permanence sa Constitution avec le droit européen consigné dans l'accord. Si la Suisse ne respecte pas le droit européen en raison d'une décision parlementaire, d'une initiative populaire ou d'un référendum, l'accord-cadre règle alors les modalités de l'**opting out**.

L'UE peut alors statuer des **mesures de compensation** pouvant aller jusqu'à la suspension des accords. La Suisse, quant à elle, peut faire évaluer la proportionnalité des sanctions par un tribunal arbitral. Pendant ce litige juridique, la Suisse est toutefois obligée de déjà **mettre en œuvre provisoirement cette nouvelle loi européenne**, à moins de prouver que cela est impossible.

Position d'autonomiesuisse:

- Ce **carcan extrêmement contraignant** constitue un opting out qui n'est ni réaliste ni équitable. Il ne respecte ni les droits populaires suisses, ni le Parlement, ni le fédéralisme.
- Bon nombre de votations populaires se retrouveraient ainsi sous l'**épée de Damoclès de la résiliation de contrat**, voire la menace de la guillotine, ce qui minerait les droits populaires au fil du temps.
- Afin que la Suisse puisse préserver ses intérêts, ses droits de démocratie directe ainsi que son fédéralisme à l'avenir, elle doit pouvoir bénéficier d'une **possibilité équitable d'opting out**. Le Parlement et le peuple suisses doivent pouvoir prendre des décisions sans la menace de résiliations de contrats de la part de l'UE et de clauses guillotine.
- Le principe d'équité implique que l'opting out soit rétribué. Les coûts correspondants doivent être proportionnels et prévisibles.
- L'opting out pourrait s'inspirer des **règlements de l'OMC**. À cet égard, des **mesures compensatoires matérielles** (p. ex. compensations financières) sont autorisées en cas d'opting out ou de violations de contrat avérées, mais non pas les mesures procédurales comme les résiliations de contrat, voire la guillotine.
- Les droits de la démocratie directe et le fédéralisme doivent être respectés par l'UE. Un opting out équitable doit **renoncer à l'application provisoire** d'une loi européenne jusqu'à la décision définitive en Suisse (p. ex. après une votation populaire) et confier le règlement du litige correspondant à une instance neutre en dehors de la sphère d'influence de la CJUE.

Revendications d'autonomiesuisse:

- Opting out inspiré des **règlements de l'OMC**: seules des sanctions matérielles en guise de mesures compensatoires, associées à la **résolution du litige** correspondant par l'OMC.
- **Pas d'applications provisoire** du droit européen mis en question pendant la durée de la procédure de conciliation.
- **Renonciation à la guillotine**, puisque l'accord-cadre prévoit déjà des mesures compensatoires. Les accords bilatéraux I n'étaient pas assortis de mesures de compensation, raison pour laquelle la clause guillotine a été introduite à l'époque.

Où faut-il encore agir selon autonomiesuisse?

La directive sur la citoyenneté compromet les institutions sociales et doit explicitement être exclue

En raison de la menace d'immigration massive en provenance de l'UE dans nos institutions sociales, la directive relative au droit des citoyens de l'Union doit explicitement être exclue de l'accord-cadre.

Protection des salaires, mesures d'accompagnement et aides d'État

En ce qui concerne la protection des salaires, les mesures d'accompagnement, l'obligation de fournir des sûretés et les aides d'État, **autonomiesuisse** soutient le maintien du statu quo dans les relations Suisse-UE. Nos explications ci-dessus concernant les **questions de souveraineté** permettent de le garantir.

Soumettre l'accord-cadre au référendum obligatoire en matière de traités internationaux.

Conformément à l'art. 140, lettre b de la Constitution fédérale, l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales est sujette au référendum obligatoire et doit être soumise au vote du peuple et des cantons. Cela ne vaut pas pour les traités internationaux.

Début 2020, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un message selon lequel, dorénavant, les **traités internationaux ayant un caractère constitutionnel** devraient également être soumis au référendum obligatoire. Le Conseil fédéral ne précise pas si l'accord-cadre est touché par cette nouveauté. La question n'est pas abordée dans le message. Il en sera décidé seulement en présence du texte définitif de l'accord-cadre. Le critère clé étant de déterminer si le texte du traité comporte des dispositions d'une importance équivalente à celles de la Constitution.

autonomiesuisse estime que, dans sa version actuelle, l'accord-cadre empiète sensiblement sur les droits constitutionnels. Ici, la restriction de la souveraineté suisse par la reprise dynamique du droit et la subordination à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sont concernées en premier lieu.

Même si nos revendications étaient en grande partie reprises dans l'accord-cadre, le traité international comprend malgré tout des **dispositions à caractère constitutionnel** (reprise dynamique du droit, répercussion directe sur le fédéralisme) et doit donc être soumis au **référendum obligatoire**. Un avis que partage également le professeur de droit public zurichois Andreas Glaser dans une expertise.

En raison de sa portée spécifique, le Conseil fédéral et le Parlement sont donc tenus de soumettre l'accord-cadre au vote du peuple et des États au moyen du **référendum obligatoire en matière de traités internationaux**.

Et maintenant? Poursuite de la voie bilatérale éprouvée – évaluer les options

Une étroite collaboration partenariale entre l'UE et la Suisse est dans l'intérêt des deux parties. Nous formons une communauté de valeurs avec les États d'Europe. Grâce à de nouveaux pourparlers approfondis et favorisant la confiance, il devrait être possible de **résoudre de façon satisfaisante les questions de souveraineté de la Suisse** avec l'UE et de conclure un accord-cadre assurant la pérennité de la voie bilatérale éprouvée.

Il s'agit d'aspirer à un **accord-cadre assorti d'un arbitre neutre**, à un opting out selon les règles de l'OMC, à la renonciation à la limitation des accords commerciaux de la Suisse avec des pays tiers ainsi qu'à l'élargissement de la clause guillotine à d'autres contrats. Nous sommes d'avis qu'un tel accord rallierait la majorité grâce à la garantie des droits populaires.

Par ailleurs, la Suisse est aussi censée évaluer sérieusement les **alternatives à cet accord-cadre**. À cet égard, mentionnons un nouvel accord de libre-échange exhaustif avec l'UE, comme l'ont conclu le Canada et l'UE avec l'**accord AECG**. L'AECG est un accord dont la portée est nettement supérieure à l'accord de libre-échange et englobe de nombreux aspects de nos accords bilatéraux actuels, comme la reconnaissance et la notification mutuelles de règles économiques, juridiques et techniques, associées à une clause d'arbitrage bilatéral sur un pied d'égalité.

S'il n'est pas possible de trouver une solution satisfaisante avec l'UE, **l'accent doit porter sur le maintien de l'accord de libre-échange actuel** et des accords bilatéraux existants.

Quoi qu'il en soit, il est judicieux d'attendre l'aboutissement des négociations sur le Brexit avant que le Conseil fédéral n'entame d'autres démarches.