

CH_VB 2006-1744 6461 vom 28. Juni 2006

Bundesverwaltung, 2006-06-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2006-1744_6461_

FR: CH_VB 2006-1744 6461 du 28 juin 2006

IT: CH_VB 2006-1744 6461 del 28 giugno 2006

Erwägungen

E. 28

RS 0.632.401.23

6481 res d'accompagnement adéquates. Le Conseil fédéral décidera s'il y a lieu d'engager des négociations sur un accord de libre-échange dans le domaine agroalimentaire sur la base des résultats de ces entretiens exploratoires et des examens supplémentaires. Libéralisation des services Le domaine des services a quant à lui déjà fait l'objet de négociations dans le cadre de la deuxième série d'accords bilatéraux, le but étant alors d'obtenir un accès réciproque et non-discriminatoire aux marchés des services sur la base de l'acquis communautaire. Cependant, en raison des nombreuses questions qui restaient encore ouvertes (notamment l'ampleur de la reprise de l'acquis communautaire, mais aussi la question des services publics, du droit de la concurrence et des sociétés, de la place financière ou des droits de codécision pour le développement des règles futures dans ce domaine), les négociations ont été interrompues d'un commun accord en 2003. A part dans le domaine de l'énergie, la question d'un rapprochement en vue de la libéralisation d'un domaine particulier n'a pas été abordée jusqu'à présent. Ces dossiers concernent des domaines où la Suisse pourrait coopérer plus étroitement avec l'UE. D'autres domaines pourraient aussi être pris en considération au gré de l'évolution des relations entre la Suisse et l'UE et de leurs intérêts respectifs.

2.3.5 Union douanière L'idée de l'union douanière avec l'UE a été avancée et brièvement étudiée dans le cadre des mesures proposées pour renforcer la croissance²⁹. Cette union aurait pour effet de supprimer entièrement les droits de douane ainsi que les contrôles physiques des marchandises aux frontières, d'appliquer un tarif extérieur commun à l'égard des pays tiers et d'inclure la Suisse dans la politique commerciale de l'UE. La Suisse perdrait ainsi sa compétence en matière de politique économique extérieure et devrait adopter le tarif douanier de l'UE. Ce thème n'a jamais fait l'objet de discussions avec l'UE. Les effets d'une union douanière seront étudiés dans le cadre de l'analyse des effets des instruments sur les relations économiques extérieures, et plus particulièrement dans le cadre de la coopération bilatérale (cf. ch. 4.2.3.4).

2.3.6 Amélioration du cadre institutionnel Dans le cadre de la coopération bilatérale, le cadre institutionnel pourrait également être amélioré, à travers la conclusion d'un accord-cadre qui chapeauterait l'ensemble des accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE. Un tel accord pourrait permettre, en premier lieu, d'assurer que les accords bilatéraux existants et futurs s'inscrivent dans un concept d'ensemble plus cohérent et plus efficace. Leur mise en œuvre serait ainsi soumise à une coordination d'ensemble. Il existe en effet une vingtaine d'accords bilatéraux principaux qui, souvent, ont institué des comités mixtes. Hormis le fait qu'un accord-cadre pourrait favoriser des synergies au sein

E. 29

Voir SECO, Mesures pour une politique économique orientée vers la croissance N° 8 F, Groupe de travail interdépartemental «croissance» Pt 3.4: Massnahme «Entscheidungsgrundlagen bereitstellen für einen möglichen Beitritt der Schweiz zur europäischen Zollunion» Berne 2003;
<http://www.seco.admin.ch/publikationen/00099/index.html?lang=fr>.

6482 des comités mixtes et faciliter la coordination des travaux, il donnerait une meilleure vue d'ensemble, permettrait de gagner du temps et améliorerait l'efficacité. 2.3.7 Association bilatérale Le contenu d'un accord-cadre, tel que mentionné ci-dessus, pourrait aussi dépasser le simple réarrangement institutionnel, aussi utile soit-il, en y intégrant des valeurs ajoutées. Celles-ci consisteraient notamment en un renforcement du dialogue politique. En effet, la Suisse et l'UE n'ont jamais conclu d'accord politique malgré l'intensité de leurs relations bilatérales, contrairement à ce qui a été fait entre l'UE et de très nombreux autres pays. A travers leur institutionnalisation, les échanges entre la Suisse et l'UE s'en trouveraient ainsi améliorés et intensifiés. L'accord-cadre pourrait aussi servir de plate-forme pour le développement des relations futures entre la Suisse et l'UE. Un tel accord, s'il possédait ainsi un caractère évolutif et une dynamique propre tout en modifiant le cadre institutionnel et en renforçant les liens économiques et politiques, pourrait constituer un accord d'association au sens de l'art. 310 du Traité instituant la Communauté européenne (TCE). 2.3.8 Espace économique européen L'Accord EEE³⁰ vise une participation étendue au marché intérieur communautaire ainsi qu'à certaines politiques d'accompagnement, dans la mesure où celles-ci sont nécessaires au fonctionnement d'un espace économique homogène. Au plan matériel, cela signifie la création de relations semblables à celles qui prévalent sur le marché intérieur par la reprise des quatre libertés (circulation des marchandises – à l'exception des produits agricoles –, des personnes, des capitaux et des services) et des actes adoptés en vue de leur réalisation, ainsi que des règles communes dans les domaines du droit de la concurrence, des aides d'Etat, de l'énergie, des marchés publics, du droit des sociétés et de la propriété intellectuelle. S'y ajoutent des politiques horizontales et des politiques d'accompagnement, telles que l'égalité de traitement entre hommes et femmes, les droits des travailleurs, la participation dans les entreprises, la protection des consommateurs, la protection de l'environnement, la formation et la jeunesse, le tourisme, le programme MEDIA et la protection civile. L'EEE prévoit une participation automatique à tous ces politiques et programmes. L'Accord EEE ne couvre pas les deux domaines centraux que sont l'union douanière et la politique commerciale commune. Il en résulte que, dans le domaine de la circulation des marchandises, le passage à la frontière nécessite toujours, hormis les documents d'usage, toutes sortes de formalités: attestations d'origine, certificats vétérinaires et phytosanitaires, documents de transport, etc. En raison des politiques agricoles différentes, il faut aussi compenser les différences de prix des produits agricoles de base à la frontière. A la différence des transports au sein de l'UE, il faut en outre garantir le prélèvement de la TVA sur la marchandise lors du passage à la frontière. Les prescriptions techniques harmonisées au sein de l'EEE et le principe «Cassis de Dijon» appliqué dans le domaine non harmonisé facilitent les échanges

E. 30

Message du Conseil fédéral du 18 mai 1992 relatif à l'approbation de l'Accord EEE (Message EEE), FF 1992 IV 1.

6483 commerciaux lors de la mise sur le marché (par ex. contrôle de la conformité des produits). Par rapport au champ matériel de l'Accord EEE, les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE couvrent trois domaines de coopération additionnels, à savoir Schengen/Dublin, la fiscalité de l'épargne et la lutte contre la fraude. D'autre part, l'EEE couvre des domaines d'importance qui ne sont pas concernés par les accords bilatéraux, comme notamment le droit de la concurrence (y compris les règles concernant les aides d'Etat), le droit des sociétés, la libre circulation des services (y inclus les services financiers, les télécommunications et la poste), la libre circulation des capitaux³¹, la propriété intellectuelle, la protection des consommateurs et de l'environnement, la politique sociale (y compris l'égalité de traitement de l'homme et de la femme ainsi que le droit du travail), la cohésion économique et sociale. En tout état de cause, la participation à l'EEE remplacerait les relations existantes fondées notamment sur les accords suivants: l'Accord de libre-échange de 1972³², l'Accord de 1989 dans le domaine des assurances³³, l'Accord sur la libre circulation des personnes³⁴, l'Accord sur les marchés publics³⁵, l'Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité³⁶, les accords sur le transport aérien³⁷ et sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route³⁸, les accords relatifs à la statistique³⁹, aux programmes MEDIA⁴⁰, à l'environnement⁴¹ et à la recherche⁴². L'Accord EEE est un accord d'association entre les Etats de l'Association européenne de libre-échange (AELE) sauf la Suisse, d'une part, et la Communauté européenne (CE) et ses Etats membres, d'autre part. Du point de vue institutionnel, il y a un associant – la Communauté – dont le rôle directeur est inévitable, et des associés, les pays de l'AELE, qui ne peuvent pas bénéficier des mêmes droits que les Etats membres de la CE, puisque la codécision ne peut résulter que de l'adhésion. Dans le cadre de l'Accord EEE, les associés AELE doivent s'exprimer d'une seule voix, ce qui constitue pour eux un handicap vu qu'ils ont des intérêts hétérogènes. Ceci limite ainsi la possibilité pour un pays de l'AELE de faire valoir ses intérêts spécifiques. La surveillance de l'application de l'Accord EEE repose sur un système à deux piliers. La Commission et la CJCE surveillent les Etats membres de la CE, alors que deux nouvelles institutions (Autorité de surveillance AELE et Cour AELE) ont été établies par les pays de l'AELE comme pendants des deux organes communautaires. Par des structures et procédures élaborées, les Parties à l'Accord EEE se sont efforcées de concilier deux objectifs contradictoires: la sauvegarde de leur autonomie législative et l'homogénéité du droit au sein de l'EEE. Aussi l'Accord EEE présente-

E. 31

La libre circulation des capitaux existe aussi vis-à-vis d'Etats tiers comme la Suisse.

E. 32

RS 0.632.401

E. 33

RS 0.961.1

E. 34

RS 0.142.112.681

E. 35

RS 0.172.052.68

E. 36

RS 0.946.526.81

E. 37

RS 0.748.127.192.68

E. 38

RS 0.740.72

E. 39

FF 2004 5973; RS 0.431.026.81

E. 40

RS 0.814.092.681

E. 41

RS 0.784.405.226

E. 42

RS 0.420.513.1

6484 t-il certaines déficiences institutionnelles, notamment parce qu'il «ne respecte pas dans tous ses éléments le principe de l'égalité des Parties contractantes»⁴³. Dans l'EEE, les pays de l'AELE doivent quasi obligatoirement intégrer les développements de l'acquis communautaire pertinent pour l'EEE. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de l'Accord EEE, le Comité mixte y relatif a intégré plus de 3500 nouveaux actes communautaires (total actuel: 5000 actes, dont de nombreux sont obsolètes ou n'ont plus d'effet). Les pays de l'AELE peuvent refuser la reprise dans l'EEE d'un acte communautaire, mais ce refus doit être collectif. Par ailleurs, le rejet d'un acte peut entraîner la suspension automatique de la partie de l'Accord EEE concernée, sauf décision contraire du Comité mixte de l'EEE. L'Accord EEE s'est beaucoup développé depuis sa signature en 1992. Comme les Parties à l'Accord EEE l'ont souligné dans leur déclaration de 1993, si la Suisse envisageait de participer à l'Accord EEE, elle devrait s'accommoder de l'accord tel qu'il se présenterait au moment de la négociation. Il est peu probable que les vingt-huit Etats Parties à l'Accord EEE accepteraient des demandes de dérogation de la part de la Suisse, compte tenu du dogme d'homogénéité absolu de l'EEE. Du point de vue procédural, la demande d'adhésion à l'EEE devrait être présentée au Conseil EEE. Du point de vue matériel, la négociation porterait sur un nombre de points limité. La Suisse devrait reprendre l'acquis EEE pertinent, qui correspond très largement à l'acquis communautaire d'ordre économique à reprendre en cas d'adhésion à l'UE⁴⁴, à la notable exception de la fiscalité indirecte et de la libéralisation du commerce des produits agricoles. Les différences entre la participation à l'EEE et l'adhésion à la CE sont décrites dans le message relatif à l'approbation de l'Accord sur l'EEE⁴⁵. Des règles transitoires pourraient être négociées. Du point de vue institutionnel, il n'y aurait probablement rien à négocier et les solutions de 1992 telles qu'adaptées par la suite devraient être reprises.

2.3.9 Autre forme d'association multilatérale Face à la demande de nombreux pays européens de devenir membres de l'UE, le Parlement européen a esquissé un modèle de «compromis» possible entre leurs aspirations et la capacité d'absorption de l'UE. Ce modèle pourrait représenter une solution intermédiaire entre la perspective du voisinage et celle de l'adhésion, qui serait de nature multilatérale, mais qui irait au-delà d'un simple partenariat privilégié. Le Parlement européen a ainsi esquissé un

concept nouveau qualifié d'«Espace économique européen plus (EEE bis)», lequel permettrait, avec une géométrie variable, d'inclure différents Etats tout en évitant la pression d'une adhésion éventuelle. En effet, certains pays pourraient souhaiter faire partie de cette nouvelle structure multilatérale parce que leur adhésion effective risque de prendre beaucoup de temps ou parce qu'ils ne peuvent ou ne souhaitent pas adhérer. Les pays ayant une perspective d'adhésion acceptée doivent eux-mêmes décider s'ils souhaitent

E. 43

Message EEE du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1 46.

E. 44

On fait abstraction des règles des deuxième (politique étrangère et de sécurité commune) et troisième (coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures) piliers de l'UE.

E. 45

Message EEE du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1 52 et ss (ch. 4.143).

6485 utiliser cet instrument comme une étape intermédiaire ou non⁴⁶. Le Parlement prie donc la Commission et le Conseil d'élargir l'éventail des possibilités concrètes sur la voie de l'adhésion et de soumettre à tous les pays européens actuellement sans perspective d'adhésion à l'UE des propositions pour une relation multilatérale étroite avec celle-ci. Selon le Parlement européen, ce cadre offrirait également la perspective européenne qui est indispensable pour promouvoir les nombreuses réformes internes qui s'imposent dans les pays concernés. Cette idée n'a pas encore fait l'objet de développements concrets. Néanmoins, la démarche du Parlement européen démontre que l'UE pourrait envisager d'autres modes de coopération avec les Etats tiers à l'avenir.

2.3.10 Adhésion différenciée

Intégration différenciée dans l'UE

La construction européenne est un processus dynamique. Chaque élargissement de l'UE et chaque modification des actes constitutifs ont rouvert un vaste débat sur la forme que devait prendre ce processus d'intégration, débat influencé par la rencontre de cultures juridiques des plus variées. Et à chacune de ces occasions, il a fallu inventer de nouvelles manières de surmonter des obstacles particuliers et de résoudre des problèmes de transition afin de maîtriser le conflit d'intérêt entre l'approfondissement et l'élargissement. Divers concepts plus ou moins synonymes, parfois flous, ont été formulés à l'enseigne de «l'intégration différenciée»: – le modèle de l'Europe «à géométrie variable»; – le modèle de «l'Europe à deux (ou plusieurs) vitesses»; – l'«intégration flexible»; – la «coopération renforcée». Il s'agit de différentes formes de coopération organisée entre Etats membres de l'UE auxquelles tous ne participent pas (encore). Il convient cependant de distinguer ces formules des accords portant sur l'application partielle du droit communautaire à des Etats non membres. Dans ce cas, les pays tiers n'ont habituellement pas le droit de vote au sein des institutions de l'UE. Seul le concept de la coopération renforcée entre les Etats membres a été expressément inscrit, depuis Amsterdam, dans les traités de l'UE et de la CE. Le Traité de Nice a quelque peu allégé les conditions d'établissement de la coopération. Le nombre minimum d'Etats membres exigé pour lancer une procédure, à savoir la majorité, a été ramené à huit et le champ d'application a été étendu à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Les dispositions relatives à la procédure et à la participation ultérieure d'un Etat membre (opt-in) sont toutefois différentes pour les trois piliers et leur réglementation est en outre relativement compliquée. Il s'agit dans tous les cas d'un concept qui doit encore approfondir l'intégration au sein de

l'UE. La coopération renforcée ne doit pas fournir l'occasion de lancer des projets particuliers pouvant s'inscrire dans la durée. La régulation des exceptions au

E. 46

Résolution du Parlement européen du 16 mars 2006 sur le document de stratégie pour l'élargissement 2005 de la Commission;

<http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/ta.do?language=FR>.

6486 cadre institutionnel ou à l'acquis communautaire est exclue. Les réglementations particulières à long terme au profit d'un seul Etat membre (opt-out) sont donc également rares et ne doivent menacer ni la coopération ni l'intégration. Les solutions suivantes se distinguent de la coopération renforcée: les différenciations liées à l'élargissement (dispositions transitoires), la possibilité laissée aux Etats membres de déroger à la mise en œuvre uniforme ou à l'application du droit communautaire (déclarations et protocoles aux traités) et l'approfondissement de l'intégration par des accords de droit international public entre les Etats membres ou avec des Etats tiers. Exemples d'intégration différenciée

Le processus d'intégration européenne connaît un grand nombre d'exemples de différenciation inscrits dans les traités et les protocoles aux traités, dans le projet de traité constitutionnel ou dans les actes d'adhésion, sous une forme ou sous une autre (solutions d'opt-in ou d'opt-out ou clause d'exception):⁴⁷ – réglementations transitoires ou particulières lors de l'adhésion de nouveaux Etats membres (par ex., dispositions particulières en vigueur pendant sept ans au plus, jusqu'à l'application de la libre circulation des travailleurs lors de l'adhésion de la Pologne; réglementations particulières pour Ceuta et Melilla lors de l'adhésion de l'Espagne ou pour les îles Åland lors de l'adhésion de la Finlande; exceptions en matière d'agriculture, de fiscalité et d'aides d'Etat, notamment au profit de la Finlande et de l'Autriche); – reconnaissance de réglementations particulières ou exceptionnelles au profit de certains Etats membres (réglementation sur l'acquis de Schengen et sur les contrôles aux frontières, politique en matière d'asile et de visas: exceptions au profit du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark; union monétaire: exceptions au profit du Royaume-Uni, du Danemark et de la Suède⁴⁸; politique de défense: exceptions au profit du Danemark, de Chypre et de Malte; maintien de dispositions légales particulières relatives à l'acquisition de résidences secondaires au Danemark); – la possibilité d'édicter des clauses de protection et de protection renforcée (par ex. la garantie de pouvoir appliquer des dispositions plus sévères en matière de protection de l'environnement dans les pays nordiques) ou une différenciation provisoire dans l'établissement du marché intérieur au sens des art. 14 et 15 TCE. Développement de la politique de l'UE vis-à-vis des Etats tiers

L'intégration différenciée sous toutes ses formes continue de faire l'objet de réserves et de réticences. Les petits Etats membres craignent notamment une perte de leur influence qui compliquerait la défense de leurs intérêts. Il y a cependant un consen-

E. 47

Pour une vue d'ensemble, voir notamment les protocoles au projet de traité constitutionnel; JO C 310 du 16.12.2004, p. 1.

E. 48

Les réglementations exceptionnelles au profit du Royaume-Uni et du Danemark d'une part et de la Suède d'autre part sont fondées sur des approches différentes. Les premières résultent de négociations inscrites dans des protocoles au traité CE. La réglementation

exceptionnelle en faveur de la Suède découle en revanche de la politique unilatérale de ce pays, qui est tolérée par les autres Etats membres: elle s'appliquera aussi longtemps que la Suède n'aura pas harmonisé sa législation nationale avec les dispositions du traité CE relatives à l'union monétaire et à la banque centrale.

6487 sus autour de la reconnaissance du fait qu'un assouplissement n'est pas forcément synonyme d'affaiblissement, voire de démantèlement de l'acquis communautaire et du tissu institutionnel. Le thème de l'intégration différenciée garde cependant toute son actualité, comme l'ont montré les négociations et les actes d'adhésion du dernier élargissement ainsi que le projet de traité constitutionnel, mais aussi les discussions sur l'adhésion potentielle de la Turquie ou la conclusion d'accords sectoriels bilatéraux entre l'UE et des Etats tiers comme la Suisse (association à Schengen). La nécessité d'assouplissements et de solutions particulières ne fera qu'augmenter à mesure que l'UE poursuivra son élargissement. Pour simplifier, on peut distinguer à l'heure actuelle deux axes antagonistes en étroite corrélation: – Premièrement, vu les réserves citées plus haut, le recours à l'instrument de la coopération renforcée ne devrait être admis que dans une perspective d'inclusion (opt-in); autrement dit, dans la mesure où les processus d'intégration d'Etats membres empruntent temporairement des voies différentes. Dans cette acception, la coopération renforcée a toujours pour objectif final l'intégration de l'ensemble des Etats membres, même si le rythme de la procédure peut varier. Il n'est ainsi pas exclu que ces critères restrictifs servent également de référence à d'autres formules d'intégration différenciée, par ex. pour des réglementations particulières ou transitoires dans le cadre d'une adhésion ou d'une association ou pour une coopération particulière faisant l'objet d'un accord de droit international public. Pour cette raison, les solutions flexibles, prévoyant des réglementations exceptionnelles à long terme, ne devraient pas se multiplier. – Deuxièmement, la poursuite de l'élargissement de l'UE devrait favoriser des solutions allant dans une perspective de dérogation (opt-out), au moins dans certains domaines sensibles comme la politique de sécurité et de défense commune⁴⁹ ou la politique monétaire⁵⁰, afin de ne pas bloquer totalement les progrès de l'intégration. Les solutions flexibles à long terme pourraient cependant se multiplier dans les domaines où la non-participation en raison d'une sensibilité particulière ne concernerait qu'un seul Etat membre ou un petit nombre d'entre eux. Le processus d'élargissement de l'UE rencontre de plus en plus de résistance au sein de l'Union et de ses Etats membres. On peut dès lors se demander si une UE qui s'étend continuellement pourra continuer de fonctionner comme elle l'a fait jusqu'ici. Va-t-elle offrir à l'avenir des modèles d'intégration flexibles allant moins loin qu'une adhésion pure et simple tout en dépassant les accords de coopération classiques avec des Etats tiers? Il n'est pas exclu que l'UE propose à l'avenir d'autres choix aux Etats tiers que la qualité d'Etat membre ou des accords de type classique. Cela pourrait également influencer sur l'attitude future de l'UE vis-à-vis de la Suisse.

E. 49

Voir notamment l'art. I-41, al. 2 et 6, l'art. III-312 ainsi que les protocoles no 23 et 24 au projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui prévoient une possibilité de dérogation (opt-out) pour les Etats neutres.

E. 50

Total b) 270

c) participation aux programmes²³⁵

Total a), b), c) 737

4.3.4 Infrastructures L'adhésion à l'EEE signifierait la reprise de l'acquis communautaire en matière de transports. La Suisse pourrait bénéficier comme les Etats de l'UE de financements pour des projet d'infrastructures tels que le réseau transeuropéen de transport (TEN). Elle reprendrait les décisions de politique des transports prises au niveau européen. Certaines solutions négociées en bilatéral pourraient être remises en question. Quant au transport aérien, la situation serait semblable à celle qui découle de l'Accord sur le transport aérien, sauf qu'elle impliquerait une extension de la libéralisation du marché au cabotage, soit à la possibilité d'effectuer des vols domestiques dans d'autres pays. Dans le domaine des télé- communications, intégralement couvert par l'EEE, la Suisse s'engagerait également à une reprise dynamique de l'acquis communautaire. Du point de vue insti- tutionnel, elle participerait aux comités de l'UE avec le statut d'observateur. Elle

233 La contribution suisse au Secrétariat AELE s'élèverait à 12,9 millions CHF au lieu des 9,7 millions CHF actuels (déduction faite du rabais de 25 % pour non-participation à l'EEE). 234 Si l'on part de l'idée que la Bulgarie et la Roumanie recevront une contribution du méca- nisme financier de l'EEE basée sur leur poids démographique et dans la même proportion que les autres Etats bénéficiaires, le crédit d'engagement augmenterait de 50 millions CHF avec l'adhésion à l'UE de ces deux pays. Depuis le dernier élargissement, la Nor- vège verse une contribution bilatérale de 880 millions CHF sur une période de 5 ans (176 millions CHF par an). 235 Les Etats EEE participent à des programmes dans quatorze domaines et dans six agences en vertu du protocole 31 de l'Accord EEE.

6576 n'aurait pas de droit de codécision. La situation serait identique en ce qui concerne les secteurs de l'énergie et de la poste. Le rythme des réformes en cours s'en trouverait accéléré. En matière d'environnement, la situation serait la même que dans le scénario d'une adhésion à l'UE, sauf que la Suisse aurait moins de possibilités d'influencer les décisions. 4.3.4.1 Transports Transports ferroviaire et routier L'adhésion à l'EEE implique la reprise des dispositions pertinentes de la législation UE dans le domaine des transports (cf. annexe XIII de l'Accord EEE236). L'EEE garantit l'égalité de traitement de la Suisse et des partenaires de l'UE lors du finan- cement des infrastructures de transport d'ordre supérieur (contributions d'encou- ragement, par ex. co-financement du TEN, assistance lors de la planification des infrastructures de transport TEN). Les chances d'accès au marché et les conditions de concurrence sont identiques pour tous les acteurs. Cependant, l'adhésion à l'EEE, contrairement à l'adhésion à l'UE, ne donne aucun droit de codécision lors du déve- loppement des réglementations européennes sur les transports qui doivent être reprises. Des conflits pourraient également surgir en rapport avec la réalisation d'objectifs politiques fixés par la Constitution, en raison d'une restriction de la liberté d'action nationale en ce qui concerne l'homme, l'environnement et les trans- ports. Il n'est pas non plus exclu qu'il faille parfois abandonner ou adapter les solu- tions obtenues par la coopération bilatérale (par ex. système et montant de la RPLP, encouragement du trafic ferroviaire de marchandises, interdiction de circuler la nuit pour les poids lourds). Finalement, il est également possible que de nouvelles mesu- res indispensables à la régulation aillent à l'encontre de la politique de transfert. Transport aérien La situation ne devrait guère changer par rapport à l'Accord sur le transport aérien²³⁷ (cf. ch. 4.2.4.1), sauf que la libéralisation du marché devrait être étendue à la 8e liberté (cabotage). 4.3.4.2 Télécommunications L'EEE règle le domaine des télécommunications de manière

complète. La participation de la Suisse aurait pour conséquence une reprise dynamique de l'acquis communautaire. Les effets sur le plan économique et social seraient comparables à ceux d'une adhésion (cf. ch. 4.4.4.2). Du point de vue institutionnel, la participation avec le statut d'observateur aux comités de l'UE serait garantie au même titre que celle des pays de l'AELE membres de l'EEE. Ce statut d'observateur ne serait pas plus avantageux que celui généralement attribué dans le cadre bilatéral. L'obligation de reprise dynamique de

236 Message EEE du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1 302 ss. 237 RS 0.748.127.192.68

6577 l'acquis communautaire ne serait pas compensée par une participation au processus décisionnel en la matière, celle-ci n'étant pas prévue par l'Accord EEE²³⁸. 4.3.4.3 Energie L'adhésion à l'EEE implique la reprise de l'acquis communautaire en matière d'énergie, à l'exception de l'accord Euratom et des dispositions relatives au climat qui touchent aussi l'énergie (objectifs en matière de rejets de gaz à effet de serre et commerce de droits d'émission)²³⁹. A part les actes communautaires passés en revue au ch. 4.2.4.3, l'acquis communautaire en matière d'énergie comprend de nombreuses autres directives. Les principales relèvent des trois catégories ci-après: – Directives auxquelles les prescriptions suisses ont déjà été largement adaptées. Plusieurs concernent l'encouragement de l'utilisation rationnelle de l'énergie, telle la 92/75/CEE²⁴⁰ (indication de la consommation d'énergie) et les mesures d'application qui en résultent, la 96/57/CE²⁴¹ (exigences en matière de rendement énergétique des appareils réfrigérateurs à usage ménager), la 2000/55/CE²⁴² (tubes fluorescents), mais aussi le règlement 2422/2001²⁴³ (coordination de l'étiquetage des équipements de bureau avec le label américain Energy Star), et les directives 2003/30/CE²⁴⁴ (biocarburants) et 2005/32/CE²⁴⁵ (écoconception de produits consommateurs d'énergie). En vertu de la directive 68/114/CEE, la Suisse devrait participer au système d'urgence de l'UE qui ne se différencie que peu de celui de l'Agence Internationale de l'Energie (AIE), dont notre pays est membre. Quant aux mesures prises par la Suisse pour assurer l'approvisionnement en gaz (constitution de réserves obligatoires sous forme d'huile de chauffage), elles sont compatibles avec la directive 2004/67/CE²⁴⁶ concernant la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel. – D'autres directives exigeraient des adaptations spécifiques de la part de la Suisse, par exemple la directive 2002/91/CE²⁴⁷ sur la performance énergétique des bâtiments, qui prescrit l'adoption du passeport bâtiment. – Enfin il existe des directives telles que la 2004/8/CE²⁴⁸ (promotion de la co-génération) ou la directive 2006/32/CEE sur les prestations de services énergétiques²⁴⁹ qui nécessiteraient un rattrapage de la part de la Suisse. Tel est également le cas de la directive 2003/55/CE²⁵⁰ concernant le marché

238 Message EEE du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1 292 ss. 239 Ce tour d'horizon se réfère largement à la situation juridique de la Norvège, membre de l'EEE. 240 JO L 297 du 13.10.1992, p. 16 241 JO L 236 du 18.9.1996, p. 36 242 JO L 279 du 1.11.2000, p. 33 243 JO L 332 du 15.12.2001, p. 1 244 JO L 123 du 17.5.2003, p. 42 245 JO L 191 du 22.7.2005, p. 29 246 JO L 127 du 29.4.2004, p. 92 247 JO L 1 du 4.1.2003, p. 65 248 JO L 52 du 21.2.2004, p. 50 249 JO L 114 du 27.4.2006, p. 64 250 JO L 176 du 15.7.2003, p. 57

6578 intérieur du gaz, d'une grande importance économique. La libéralisation de ce marché a été suspendue en Suisse après le rejet en 2002 de la loi sur le marché de l'électricité, parce qu'il n'y a pas d'urgence. En effet, à la différence de ce qui se passe pour l'électricité, le potentiel est relativement restreint pour les concurrents étrangers et la loi du 4 octobre 1963 sur les installations de transfert par conduite (LITC)²⁵¹, permet aux tiers d'accéder aux conduites haute pression. Mais l'absence d'intérêt manifesté jusqu'ici par l'UE pour le

secteur du gaz ne doit pas faire oublier que la législation suisse en la matière ne satisfait pas à la législation européenne en ce qui concerne l'ouverture du marché, la séparation des activités et l'autorité de régulation. L'adhésion à l'EEE doit être regardée dans la perspective d'un renforcement des normes de l'UE et de la transformation prévisible d'actes non contraignants en directives contraignantes (avec par ex. des valeurs-cibles pour les énergies renouvelables et les biocarburants). Par ailleurs, la Suisse serait associée aux comités techniques de l'UE qui formuleraient de nouvelles exigences ou rendraient plus sévères celles qui existent déjà (comitologie). L'adhésion à l'EEE équivaut quasiment à l'adhésion à l'UE dans ses effets, y compris de nature fiscale et sur la politique du climat (cf. ch. 4.4.4.3). Dans ce dernier domaine, la Suisse conserverait son autonomie, qui assure certainement la liberté d'action au plan national. Par contre, les négociations internationales sur le climat nous imposent souvent un rapprochement avec l'UE.

4.3.4.4 Poste Les principales différences entre la législation postale suisse et celle de l'UE ont été présentées auparavant et restent évidemment valables ici. L'adoption d'une forme de partenariat privilégié (association ou coopération multilatérale de type EEE) aurait les mêmes conséquences que celles de la coopération bilatérale, à savoir la reprise intégrale des directives postales.

4.3.4.5 Environnement Dans son message du 18 mai 1992, le Conseil fédéral a étudié les modifications nécessaires en cas d'adhésion de la Suisse à l'EEE²⁵². Les adaptations législatives ne sont toutefois plus toutes d'actualité. Concernant l'harmonisation du droit suisse sur la protection de l'environnement avec les exigences de l'EEE, les questions qui se posent aujourd'hui sont pour la plupart les mêmes que pour l'adhésion à l'UE (cf. ch. 4.4.4.5). Dans le cadre de l'EEE, la participation de la Suisse au développement de la législation sur la protection de l'environnement serait toutefois moindre.

251 RS 746.1 252 Message EEE du 18 mai 1992, FF 1992 IV 1 386 ss.

6579 4.3.5 Sécurité et justice La politique de sécurité extérieure de l'UE n'entre pas dans le champ de l'EEE. La coopération avec l'UE dans le cadre de la PESD, telle qu'elle existe aujourd'hui, pourrait être poursuivie en obéissant aux mêmes principes. La neutralité n'est pas non plus touchée par les domaines couverts par l'EEE. L'Espace économique européen ne porte sur aucun instrument de coopération en matière de sécurité, de migration ou de justice. Il n'y aurait donc pas d'incidences en ce qui concerne les questions qui se posent ou se poseront à la Suisse s'agissant de la sécurité et de la migration, ou de la coopération en matière de justice.

4.3.5.1 Sécurité extérieure La PESD est une composante du 2^e pilier de l'UE – la PESC – et ne fait donc pas partie de l'EEE. Si la Suisse devait adhérer à l'EEE, la coopération avec l'UE dans le cadre de la PESD serait basée sur les mêmes principes que la coopération bilatérale actuelle (cf. ch. 4.2.5.1).

4.3.5.2 Neutralité L'EEE règle les modalités de la participation des pays de l'AELE au marché unique de l'UE dans lequel les biens, les services, les capitaux et les personnes circulent librement. A noter que l'EEE n'inclut ni l'union douanière, ni la PESC, ni la PESD. Cela signifie que la reprise continue de l'acquis communautaire prévue par l'accord n'est pas problématique, car elle ne touche que des domaines qui n'ont aucune incidence sur la neutralité²⁵³. Par ailleurs, l'association volontaire de la Suisse aux sanctions économiques décidées par l'UE dans le cadre de la PESC – pratique qui se poursuivrait de la même manière qu'aujourd'hui si la Suisse devenait membre de l'EEE – ne pose pas de difficulté au regard de la neutralité pour les raisons mentionnées au ch. 4.2.5.2. Les obligations découlant d'une appartenance à l'EEE sont donc compatibles avec la neutralité, car elles n'impliquent aucune obligation

d'assistance militaire aux Etats membres de l'UE en cas de conflit armé international et ne remettent en cause aucune des autres obligations ni aucun des droits liés au statut d'Etat neutre. 4.3.5.3 Sécurité intérieure et justice L'EEE n'est pas doté d'instruments de coopération en matière de sécurité ou de migration ni dans le domaine de la justice. L'adhésion à l'EEE ne permettrait donc pas à la Suisse de mieux maîtriser les problèmes de sécurité et de migration auxquels elle devra faire face ni de renforcer la collaboration en matière judiciaire. Toute-

253 Ibid., FF 1992 IV 1 53.

6580 fois, rien ne l'empêcherait d'être associée aux instruments pertinents par le biais d'accords spécifiques. 4.4 Les effets généraux des instruments de l'adhésion 4.4.1 Aspects politiques et institutionnels L'organisation étatique et l'aménagement des institutions est de la compétence des Etats membres. L'adhésion à l'UE n'exigerait donc pas de modification législative. Certains droits de souveraineté seraient toutefois transférés des organes nationaux aux organes de l'UE (Conseil de l'UE, Commission, Parlement européen, Cour de justice/CJCE). La Suisse obtiendrait en contrepartie des droits de codécision à l'échelon européen. La configuration du gouvernement pourrait au besoin être adaptée dans le cadre du droit existant. Après quelques années, il conviendrait d'examiner la nécessité de procéder à des réformes supplémentaires. La diminution des compétences de l'Assemblée fédérale pourrait être partiellement compensée par la possibilité de participer aux décisions (par ex. par la création d'une Commission des affaires européennes). Le membre suisse de la Commission européenne ou les candidatures à la CJCE pourraient être proposés par l'Assemblée fédérale, alors que les députés suisses au Parlement européen seraient élus par le peuple. Du point de vue formel, l'adhésion à l'UE n'exigerait pas de modification des droits populaires. Les instruments de démocratie directe pourraient être maintenus. Ils seraient néanmoins limités dans leur champ d'application matériel, certaines compétences étant transférées aux institutions de l'UE. La décision d'adhérer à l'UE serait soumise au référendum (référendum obligatoire). La modification des traités de l'UE serait soumise ou sujette au référendum (référendum facultatif ou obligatoire). Le référendum resterait également possible pour l'adoption ou la révision de lois d'application des dispositions communautaires (en général des directives). De même, il serait toujours possible de lancer des initiatives dans les domaines de compétences de l'UE. Le risque de décisions populaires contraires au droit communautaire existe, mais il paraît minime. Il serait par conséquent disproportionné de prévoir la possibilité pour l'Assemblée fédérale de déclarer la nullité de toute initiative populaire contraire au droit communautaire, ou de tout référendum sur une adaptation de loi au droit communautaire. Si des décisions populaires étaient contraires au droit communautaire, il faudrait s'entendre avec l'UE. Dans le cas extrême, il faudrait sortir de l'UE. Il n'y aurait pas lieu de revoir les structures fédéralistes. Plusieurs Etats membres de l'UE sont organisés de manière fédéraliste (certains que partiellement). Une coordination étroite entre la Confédération et les cantons d'une part, entre les cantons eux-mêmes d'autre part, resterait de mise pour garantir une position commune. Il faudrait développer encore les points de contacts (CdC, délégués d'information, groupes de travail intercantonaux). Les dispositions actuelles (art. 55 Cst. et LFPC) semblent suffire.

6581 4.4.1.1 Démocratie directe En adhérant à l'UE, la Suisse transférerait certains droits de souveraineté des organes décisionnels nationaux à ceux de l'UE, au sein desquels elle recevrait des droits de codécision à part entière. Dans leurs domaines de compétence respectifs, les organes de l'UE peuvent édicter de manière autonome des réglementations

que les autorités suisses mettraient en œuvre et appliqueraient. D'un point de vue formel, l'adhésion à l'UE n'exigerait pas d'adaptations des droits populaires. Les instruments de démocratie directe pourraient donc être maintenus. Toutefois, le champ d'application matériel des droits populaires serait restreint dans la mesure des compétences que la Suisse aurait cédées à l'UE. Les droits du Parlement seraient réduits dans la même mesure. En d'autres termes, les instruments de démocratie directe ne seraient pas restreints; par contre, il y aurait une délégation de souveraineté consécutive au transfert de compétences à l'UE. La restriction des droits populaires serait contrebalancée par les droits de codécision dont jouirait la Suisse au niveau de l'UE. Toute modification des traités de l'UE doit être adoptée à l'unanimité des Etats membres; quant au droit secondaire, son adoption se fait de plus en plus par décision prise à la majorité qualifiée (cf. ch. 3.2.1.5). Lors de l'adoption de dispositions du droit secondaire, les droits de codécision ne seraient toutefois pas exercés par le peuple, mais par le Conseil fédéral au niveau du Conseil des ministres et par les députés européens élus par le peuple. De surcroît, la Suisse disposerait d'un membre agissant indépendamment d'elle au sein de la Commission (cf. ch. 3.2.1.2). Il convient d'apporter encore les précisions suivantes: – Adhésion à l'UE. L'adhésion à l'UE elle-même serait soumise au référendum (art. 140, al. 1, let. b, Cst., référendum obligatoire). – Modifications des traités. Les adjonctions ou modifications apportées aux traités de l'UE seraient, en fonction de leur teneur, soit soumises, soit sujettes au référendum (référendum obligatoire ou facultatif). Les modifications des traités doivent être adoptées à l'unanimité des Etats membres. Une votation populaire portant sur la modification d'un traité pourrait donc avoir un important retentissement par-delà nos frontières. Les traités que l'UE conclut avec des Etats tiers ne sont pas sujets au référendum. – Actes normatifs de l'UE et mise en œuvre de ceux-ci. Les organes de l'UE peuvent édicter des actes normatifs dans les domaines qui relèvent de la compétence de celle-ci. C'est principalement dans le cadre du premier pilier, c'est-à-dire essentiellement dans les domaines couverts par la CE, que l'UE légifère. Les règlements CE sont directement applicables dans les Etats membres; par contre, les directives CE fixent des objectifs que les Etats membres doivent atteindre; leur mise en œuvre nécessite l'adoption de dispositions en droit interne, les Etats membres bénéficiant d'une certaine latitude dans le choix des moyens. En Suisse, les actes normatifs de l'UE ne pourraient faire l'objet ni d'un référendum législatif ni d'un référendum en matière de traités internationaux. Cela signifie qu'un règlement ou une directive adoptés par le législateur communautaire ne pourraient pas faire l'objet d'un référendum. Cependant, si la mise en œuvre interne d'actes normatifs de l'UE – directives avant tout – exigeait l'adoption ou la modifi-

6582 cation de lois suisses, un référendum pourrait être lancé contre ces actes au niveau cantonal ou fédéral. Ainsi donc, tirant parti de la liberté concédée aux Etats membres, le peuple pourrait décider des mesures de mise en œuvre interne des normes européennes. Les délais décidés par l'UE devraient permettre l'organisation de scrutins populaires; au besoin on pourrait recourir sur le plan fédéral à la procédure accélérée ou à la loi fédérale urgente. – Initiatives populaires dans des matières relevant de la compétence de l'UE. Lorsqu'une initiative populaire viole les règles impératives du droit international, elle doit être déclarée nulle (*ius cogens*; art. 139, al. 2, 193, al. 4, et 194, al. 2, Cst). Le droit communautaire ne constituant pas un *ius cogens* (droit fixant des règles impératives), il ne serait pas possible, sous l'empire du droit actuel, d'invalider une initiative populaire pour violation du droit de l'UE. Toutefois, si la teneur d'une initiative populaire se révélait contraire au droit de l'UE, également à la lumière d'une interprétation conforme au droit

communautaire, l'acceptation de cette initiative provoquerait un conflit avec le droit de l'UE. Dans ce cas, la Suisse devrait s'entendre avec l'UE afin de mettre fin au conflit. Si la teneur d'une initiative remettait manifestement en cause l'appartenance de la Suisse à l'UE (tel serait, par exemple, le cas d'initiatives qui viseraient à restreindre la libre circulation des personnes ou des marchandises ou à abolir la TVA), il faudrait, dans le pire des cas, envisager de se retirer de l'UE (cf. ch. 2.3.11). Quant à la compatibilité des initiatives populaires cantonales avec le droit communautaire, elle pourrait être vérifiée à la lumière du droit constitutionnel du canton concerné et par le Tribunal fédéral. Le cas échéant, les initiatives incompatibles pourraient être totalement ou partiellement invalidées. Il serait concevable de compenser la restriction du champ d'application matériel des droits populaires en développant ces derniers dans d'autres domaines. Le référendum administratif ou le référendum financier pourrait être envisagé dans des domaines ressortissant à la Confédération (art. 141, al. 1, let. c, Cst.). Sous l'angle formel, l'adhésion à l'UE n'induirait aucun démantèlement des instruments de démocratie directe. Toutefois, elle aurait de facto pour effet de restreindre le champ d'application matériel des droits populaires. L'adhésion à l'UE – à l'instar d'ailleurs d'autres modes de collaboration avec l'UE – contiendrait en germes le risque que le souverain prenne des décisions contraires aux traités ou au droit communautaire. L'UE pourrait s'accommoder, au mieux, d'écart minimes par rapport au droit communautaire et traiter ceux-ci de la même manière que les contradictions existant çà et là entre le droit national et le droit européen, dans différents Etats membres. Si les écarts étaient plus conséquents, la Suisse devrait s'attendre à ce que l'UE ouvre une procédure contre elle. Dans l'état actuel des choses, le risque de décisions populaires contraires au droit communautaire apparaît minime, ce qui ne doit, toutefois, pas nous faire oublier que, dans certains domaines, des conflits entre droit communautaire et volonté populaire pourraient surgir. Donner à l'Assemblée fédérale la faculté d'invalider les initiatives populaires contraires au droit communautaire ou exclure le référendum contre l'adaptation de dispositions suisses au droit de l'UE seraient deux mesures disproportionnées qui devraient, donc, être écartées. Rien n'empêcherait la Suisse, avant une éventuelle adhésion à l'UE, d'analyser les objets potentiellement conflictuels et de rechercher des solutions propres à y remédier. En outre, il est possible qu'à la lumière des expériences acquises en tant

6583 qu'Etat membre de l'UE, il apparaisse nécessaire à la Suisse de réaménager les institutions de démocratie directe. 4.4.1.2 Fédéralisme En cas d'adhésion à l'UE, il ne serait pas nécessaire de modifier fondamentalement nos institutions de type fédéraliste pas plus que les interactions entre celles-ci. Les Etats membres conservent, en effet, leur autonomie dans l'organisation de leur système étatique. Plusieurs Etats membres de l'UE (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne et Italie) ont, d'ailleurs, une structure fédéraliste ou partiellement fédéraliste. L'adhésion à l'UE aurait moins d'incidences sur les compétences des cantons que sur celles de la Confédération. Toutefois, seules quelques prérogatives cantonales ne seraient pas du tout touchées par le droit de l'UE. Le droit communautaire aurait sur les compétences cantonales des répercussions qui sans être massives et larges se feraient sentir ponctuellement dans de multiples domaines. L'adhésion à l'UE aurait pour les cantons les principales incidences que voici: – Négociations en vue de l'adhésion. La participation active des cantons serait nécessaire dès le stade des négociations en vue de l'adhésion. La Confédération fournirait à ceux-ci une information exhaustive sur les mandats de négociations et le déroulement de celles-ci et les consulterait à ces sujets. En outre, elle associerait les cantons aux négociations dès lors que leurs compé-

tences seraient affectées. Les cantons devraient réagir rapidement et avec toute l'expertise nécessaire. Ils le feraient au travers d'organes qui ont démontré leur efficacité (CdC, chargés de l'information, groupes de travail cantonaux) mais qui devraient être étoffés. – Participation des cantons à la définition de la politique de l'UE. Après l'adhésion, il serait loisible aux cantons de participer de manière autonome à la définition de la politique au niveau de l'UE. Ils pourraient créer leur pro- lobby à Bruxelles et faire valoir leurs préoccupations par le biais de leurs représentants au sein du Comité des régions. Cependant, il serait encore plus important qu'ils soient associés à la définition de la politique que la Confédération entend mener au sein de l'UE. Il faudrait qu'ils le soient pleinement afin qu'ils puissent sauvegarder leurs intérêts sans que cela porte atteinte à la capacité d'action et aux compétences décisionnelles de la Confédération. La Confédération informerait et consulterait les cantons. Ceux-ci seraient intégrés dans tous les comités et groupes de travail qui traitent d'objets affectant leurs compétences. Au besoin, les cantons assumeront la conduite des négociations et représenteront la Suisse. Comme les Etats membres de l'UE ne peuvent avoir de succès dans les négociations que s'ils présentent un front uni, il y aurait lieu d'établir une étroite coordination entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons eux-mêmes. Cette coordination pourrait être assurée, notamment, par le biais de la CdC et des chargés de l'information des cantons, et pourrait au besoin être étoffée. Il n'apparaît pas nécessaire de prévoir un cadre juridique allant au-delà des limites tracées par les dispositions actuelles (art. 55 Cst. et LFPC). En revanche, il convient d'examiner s'il ne serait pas indiqué que la Confédération conclue avec

6584 les cantons une convention-cadre régissant leur collaboration à l'égard de l'UE, accord qui définirait les compétences et les procédures. – Mise en œuvre du droit communautaire. Dans leurs domaines de compétences, les cantons devraient assurer la mise en œuvre du droit communautaire. Le droit directement applicable de l'UE primerait le droit cantonal. Lorsque la mise en œuvre de directives CE exigerait l'adoption de lois et d'ordonnances internes, il appartiendrait aux cantons de les édicter. En règle générale, l'UE laisse aux Etats membres une certaine latitude dans le choix des mesures de mise en œuvre. De même, les nouvelles tâches qui découleraient du droit communautaire seraient en principe concrétisées par les cantons si la Confédération ne disposait pas d'une compétence suffisante à cet effet. Dans certains cas, il pourrait se révéler judicieux de compléter des attributions dont jouit déjà la Confédération en vue de mettre en œuvre de nouvelles dispositions du droit communautaire. Le souverain devrait alors pouvoir s'exprimer (référendum obligatoire en matière constitutionnelle, référendum législatif). Le droit communautaire ayant été établi et se développant selon des règles différentes de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, cette répartition devrait être continuellement réexaminée. Les cantons seraient étroitement associés à ce réexamen. – Procédure en manquement d'Etat introduite par l'UE. Lorsqu'un Etat membre n'applique pas le droit communautaire ou ne met pas en œuvre les directives, la CJCE peut le contraindre à respecter ses obligations dans le cadre de la procédure en manquement d'Etat. Au besoin, elle peut ultima ratio sanctionner l'Etat membre défaillant. Les jugements que rend la Cour s'adressent aux Etats membres et non aux entités territoriales qui les composent, même si ce sont elles qui sont défaillantes. C'est donc la Confédération qui serait responsable devant la Cour même si la procédure avait pour origine le comportement des cantons. Il ne serait pas indiqué d'établir une disposition constitutionnelle permettant à la Confédération d'exercer un recours à l'encontre des cantons défaillants. Les cantons devraient respecter et mettre en œuvre le droit communautaire aussi

scrupuleusement que le droit fédéral. Aussi, les instruments de surveillance dont dispose la Confédération (par exemple, la possibilité de prendre des mesures en lieu et place des cantons) apparaissent-ils suffisants. 4.4.1.3 Autres aspects institutionnels D'un point de vue juridique, l'adhésion à l'UE n'exigerait aucune adaptation des institutions suisses. Les Etats membres jouissent du droit souverain de définir la forme qu'ils entendent donner à leur organisation étatique; cela explique que les Etats membres présentent des systèmes politiques très divers. Le transfert de compétences à l'UE qui serait compensé par l'obtention de droits de codécision aurait cependant, de facto, des incidences sur tous les organes de l'Etat. En cas d'adhésion, plusieurs compétences normatives attribuées jusque là à l'Assemblée fédérale et soumises au contrôle de la démocratie directe seraient dorénavant exercées par le Conseil des ministres. Au sein de cet organe, la Suisse, représentée par le Conseil fédéral, jouirait d'un droit de codécision. Quant à la

6585 procédure législative, elle serait de plus en plus l'affaire du Parlement européen au sein duquel la Suisse serait également représentée. Globalement, il en résulterait qu'une partie des compétences de l'Assemblée fédérale (et du souverain) incomberaient désormais au Conseil fédéral et au Parlement européen. Il serait capital de tirer pleinement parti des possibilités qui s'offriraient à la Suisse d'influer sur les décisions prises au sein de l'UE, ce qui exigerait une participation active aux travaux de celle-ci. Concrètement, l'adhésion devrait avoir les incidences suivantes sur les différentes institutions: – Conseil fédéral. La seule participation aux nombreuses réunions²⁵⁴ du Conseil des ministres dépasserait les capacités actuelles du Conseil fédéral. A son tour, la Suisse devrait aussi assumer la présidence de l'UE. Il s'agit-là de nouveaux défis auxquels il serait possible de faire face pragmatiquement en tirant mieux parti des possibilités offertes par le droit en vigueur. Ainsi, le nombre des personnes assimilées à l'étranger à des membres du gouvernement (secrétaires d'Etat au sens de l'art. 46 LOGA, personnes invitées à participer aux séances du gouvernement selon l'art. 18, al. 4, LOGA) pourrait être adapté en conséquence; de même serait-il possible de renforcer notamment l'importance de la fonction présidentielle. Au surplus, durant les périodes où la Suisse assumerait la présidence de l'UE, on pourrait, sur le plan interne, donner plus de poids à la fonction de vice-président du Conseil fédéral. Après quelques années d'expérience au sein de l'UE, il conviendrait d'examiner la nécessité d'apporter des modifications au système actuel de rotation à la présidence de la Confédération ou à d'autres règles de fonctionnement du gouvernement. – Assemblée fédérale. Les restrictions aux compétences de l'Assemblée fédérale en matière de législation et d'approbation des instruments internationaux conclus par l'UE devraient être compensées par une association plus étroite de celle-ci à l'exercice des droits de codécision de la Suisse par le Conseil fédéral. Il y aurait notamment lieu d'examiner l'opportunité de créer une «Commission de politique européenne» des conseils législatifs, de reconnaître aux commissions permanentes un droit de participation plus étendu que celui que prévoit la loi sur le Parlement, enfin d'instaurer de nouveaux instruments permettant à l'Assemblée fédérale d'exercer une influence sur les positions défendues par les représentants de la Suisse au sein du Conseil des ministres. – Tribunaux. Après l'adhésion à l'UE, les tribunaux suisses, quelle que soit l'instance, seraient tenus d'appliquer le droit communautaire et de l'interpréter à la lumière de la jurisprudence de la CJCE. L'application d'actes (y compris de lois fédérales) contraires au droit communautaire serait prohibée.

254 Le Conseil siège en neuf formations. Durant la période 2000–2005, il a tenu en moyenne 90 jours de séance pour l'ensemble des neuf formations. Les formations qui ont siégé le plus souvent sont les suivantes: «Agriculture et pêche» (en moyenne 17 jours de séance par année), «Affaires étrangères et relations extérieures» (en moyenne 16 jours de séance par année), enfin «Economie et finances» (en moyenne 13 jours de séance par année). Les formations qui se sont réunies le moins souvent sont les suivantes: «Environnement» (4 jours de séance par année) et «Education, jeunesse et culture» (en moyenne 5 jours de séance par année). A ces chiffres, il convient d'ajouter environ 4 jours par année pour les réunions informelles.

6586 Cela correspondrait d'ailleurs au régime juridique actuel voulant que le droit international public prime le droit national. La Suisse resterait libre d'aménager les procédures comme elle l'entend. Toutefois, lorsque devant une instance judiciaire nationale inférieure au Tribunal fédéral se poserait une question d'interprétation du droit communautaire, cette instance aurait le droit de soumettre la question à la CJCE à titre préjudiciel. En pareil cas, le Tribunal fédéral serait, quant à lui tenu, de recourir à la procédure de renvoi préjudiciel. Cette procédure devrait être expressément prévue dans notre droit procédural. – Représentation de la Suisse au sein des organes de l'UE. Outre la représentation au sein du Conseil des ministres (elle serait assurée par le Conseil fédéral), notre pays compterait plusieurs représentants au Parlement européen. La Suisse disposerait d'un juge au sein de la CJCE et d'un membre – agissant indépendamment de la Suisse – au sein de la Commission (cf. ch. 3.2.1.2). L'Assemblée fédérale pourrait désigner les candidats suisses à la Commission et à la CJCE. Quant aux députés au Parlement européen, ils devraient, conformément au droit de l'UE, être élus par le peuple. Depuis le Traité de Nice, le nombre maximal des parlementaires s'élève à 732. Selon le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, l'effectif des députés ne devrait pas dépasser 750. En vertu du principe de la proportionnalité dégressive, les pays de taille moyenne et présentant une démographie comparable à celle de la Suisse ont droit – selon l'art. 190, par. 2, TCE – aux nombres de députés suivants: Autriche: 18, Belgique: 24, Danemark: 14, Finlande: 14, Hongrie: 24, Irlande: 13, Pays-Bas: 27, Portugal: 24, République tchèque: 24, Suède 19, Slovaquie: 14. Au cas où la Suisse adhérerait à l'UE, on peut donc estimer que le nombre de ses députés au Parlement européen devrait être inférieur à 20 eu égard à l'effectif maximal fixé à 732 (ou à 750 selon le projet de traité constitutionnel) et compte tenu du fait que, dans l'intervalle, le nombre des Etats membres se sera accru. Sur la base de cette estimation, il ne saurait être question d'adopter pour l'élection des députés européens un système qui varie selon les cantons comme c'est le cas pour l'élection des députés au Conseil des Etats. Il faudrait se tourner vers un modèle unique pour l'ensemble de la Suisse. En outre, la définition de cercles électoraux régionaux (autrement dit débordant les limites des cantons) permettrait d'assurer une représentation plus équitable des différentes régions linguistiques. Quant au déroulement des élections, il n'est encore régi par aucune disposition de droit communautaire. La Suisse serait donc libre d'opter entre le système proportionnel ou le système majoritaire. Le projet de traité constitutionnel prévoit expressément que le Parlement européen est élu au suffrage universel direct par les citoyens européens lors d'un scrutin libre et secret pour un mandat de cinq ans. Il prévoit également que le scrutin a lieu selon une procédure unique; il reste à définir les modalités générales de l'élection dans une loi ou une loi-cadre européenne.

6587 4.4.2 Marché du travail, politique sociale, recherche et santé Le marché du travail est aujourd'hui déjà largement réglé par l'Accord sur la libre circulation des personnes. Les conséquences de l'adhésion à l'UE seraient dès lors limitées. La Suisse pourrait participer de plein droit au développement des règles communautaires dans ce domaine. Le droit du travail en Suisse devrait être adapté aux standards de protection des travailleurs parfois plus élevés dans l'UE (par ex. en ce qui concerne le maximum d'heures hebdomadaires, la protection contre les licenciements ou le congé parental). Ces adaptations pourraient restreindre la flexibilité du marché du travail. Dans le domaine de la recherche, la Suisse gagnerait, au-delà de la coopération déjà très étendue à l'heure actuelle, un droit de codécision dans la politique de l'UE, en ce qui concerne par ex. les lignes directrices des programmes-cadres de recherche (priorités thématiques, règles de participation, budget). La Suisse ne courrait plus le risque de retrouver le statut d'Etat tiers pendant un ou deux ans au passage d'un programme-cadre au suivant. Les avantages seraient identiques en rapport avec les programmes communautaires en matière de formation. En outre, la participation à toutes les agences et à tous les programmes de l'UE dans le domaine de la santé publique serait acquise, ainsi que la participation à la définition des lignes directrices dans ce domaine (par ex. sida, alimentation, tabac, alcool). L'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA) centraliserait la délivrance des autorisations de mise sur le marché de certains médicaments, en particulier les préparations de haute-technologie. Dans le domaine de la protection des consommateurs, enfin, l'adhésion aurait des conséquences en ce qui concerne les denrées alimentaires, les produits chimiques et la radio-protection.

4.4.2.1 Marché du travail et protection des travailleurs

Etant donné que les dispositions de l'ALCP255 recouvrent largement le droit européen en la matière, les répercussions de l'adhésion à l'UE seront similaires à celles de l'adhésion à l'EEE (cf. ch. 4.3.2.1). A la différence d'une participation à l'EEE, la Suisse pourrait toutefois dans ce cas participer de plein droit au développement des normes de l'UE relatives au marché du travail. En cas d'adhésion à l'UE, la libre circulation des personnes se fonderait sur la directive 2004/38/CE256 et sur la jurisprudence de la CJCE concernant la non-discrimination des ressortissants de l'UE (cf. ch. 3.2.2.2.3.1). Le droit du travail suisse devrait être adapté aux dispositions pertinentes de l'UE, comme dans le cas d'une adhésion à l'EEE. Les adaptations nécessaires seraient minimales pour ce qui est des dispositions minimales concernant la santé et la sécurité au travail (directive générale 89/391/CEE257 sur la protection des travailleurs), de la consultation des

255 RS 0.142.112.681 256 JO L 158 du 30.4.2004, p. 77 257 JO L 183 du 29.6.1989, p. 1

6588 travailleurs dans l'entreprise (par ex. directive 94/45/CE258, directive 98/59/CE259, directive 2001/23/CE260, directive 2002/14/CE261) et de la lutte contre la discrimination. Une partie de la législation communautaire va cependant plus loin dans les domaines tels que l'aménagement du temps de travail (directive 2003/88/CE262), le travail temporaire et le travail à temps partiel (directive 97/81/CE263), la protection contre le licenciement, la protection des femmes enceintes et le congé parental ou de maternité (directive 96/34/CE264). La Suisse devrait, sur ces points, adopter le niveau de protection plus élevé de l'UE. Concrètement, cela signifie la réduction du temps de travail maximum par semaine, l'amélioration de la protection contre le licenciement et l'instauration du congé parental. Ces modifications pourraient réduire la flexibilité du marché du travail. Les premières expériences de coopération bilatérale n'ont pas mis en évidence un phénomène de pressions sur les salaires (cf. ch. 4.2.2.1). Il n'est cependant pas exclu que de telles

pressions puissent se faire sentir pour des activités peu qualifiées. Pour les travailleurs qualifiés, la pression sur les salaires serait peu probable, car ils sont également recherchés dans les pays voisins et reçoivent des salaires élevés. En effet, l'expérience de l'UE montre qu'il y a toujours d'importantes différences salariales entre les pays. L'évolution du niveau général des prix devrait aussi avoir une certaine influence sur le niveau des salaires (cf. ch. 4.2.3.5). Les mesures d'accompagnement destinées à éviter la sous-enchère sociale et salariale resteraient néanmoins en vigueur en cas d'adhésion à l'UE. En outre, la Suisse participerait à la définition des objectifs de la stratégie européenne de l'emploi, objectifs qu'elle poursuit déjà largement. En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse participerait également à l'élaboration de la politique migratoire commune de l'UE vis-à-vis des ressortissants des Etats tiers. Elle perdrait une certaine liberté d'action dans le domaine de la politique d'admission et de séjour des travailleurs provenant d'Etats tiers, du regroupement familial et des droits conférés aux résidents de longue durée. Le projet de loi sur les étrangers devrait, le cas échéant, être adapté.

4.4.2.2 Politique sociale

L'UE a fait de la croissance et de l'emploi ses objectifs prioritaires et a développé la Stratégie de Lisbonne pour les atteindre. C'est l'Agenda social (cf. ch. 3.2.2.3.6.1) qui renforcera la dimension sociale de cette stratégie. Les instruments de mise en œuvre de l'agenda sont la législation, le dialogue social, les instruments financiers et la méthode ouverte de coordination (MOC). La MOC est officiellement réservée aux Etats membres de l'UE. Elle n'a pas débuté dans le domaine de la protection sociale, mais dans celui de l'emploi. Elle remonte à 1997 (Sommet de Luxembourg) et a débouché sur la stratégie européenne pour

258 JO L 254 du 30. 9. 1994, p. 64 259 JO L 225 du 12.8.1998, p. 16 260 JO L 82 du 22.3.2001, p. 16 261 JO L 80 du 23.3.2002, p. 29 262 JO L 299 du 18.11.2003, p. 9 263 JO L 14 du 20.1.1998, p. 9 264 JO L 145 du 19.6.1996, p. 4

6589 l'emploi. Puis elle a été appliquée avec succès à la lutte contre l'exclusion qui a été reconnue de compétence communautaire par les art. 136 et 137 TCE et au domaine des pensions. Cette méthode a été validée par les différents partenaires: gouvernements nationaux, partenaires sociaux, société civile, acteurs régionaux et locaux, et elle devrait être étendue aux soins de santé et aux soins de longue durée. Il appartient au Comité de protection sociale (CPS) – comité à caractère consultatif chargé de promouvoir la coopération sur les politiques de protection sociale entre les Etats membres et avec la Commission – de formuler et de discuter les grandes orientations en matière de protection sociale. L'enjeu pour chaque Etat membre consiste à définir un plan d'action pour son propre territoire afin de concrétiser les orientations générales définies au niveau communautaire. La coordination des systèmes de sécurité sociale continuerait à fonctionner selon les règles définies dans l'ALCP265, mais la Suisse participerait à la définition des nouvelles règles. En matière de reprise et de mise en œuvre de l'acquis, les conséquences seraient les mêmes qu'en cas de participation à l'EEE. Quant à la MOC, la Suisse, comme les autres Etats membres, l'appliquerait dans les domaines de politique sociale définis au plan communautaire. Ceci impliquerait un renforcement de la collaboration entre les différentes instances concernées au plan suisse et la participation des cantons dans les domaines de politique sociale relevant de leur compétence.

4.4.2.3 Recherche et formation

L'association de la Suisse aux 6es PCRD, effective depuis 2004, met les chercheurs suisses sur un pied d'égalité avec leurs pairs des pays membres de l'UE: elle leur donne les mêmes droits et les mêmes obligations. Au niveau des projets de recherche, l'adhésion de la Suisse à l'UE ne changerait rien par rapport à la situation actuelle. Les chercheurs suisses

n'auraient pas plus de possibilités ni davantage de droits dans les PCRD. La situation est différente sur le plan de la politique de la recherche. En vertu de son association aux PCRD (cf. ch. 4.2.2.3), la Suisse a obtenu le droit de siéger dans les comités de gestion. Elle peut participer à la discussion sur la mise en œuvre des PCRD (définition des appels à propositions et sélection des projets financés), sans avoir le droit de vote. Son influence est aussi très limitée dans la définition des bases des programmes de recherche, c'est-à-dire des orientations thématiques des PCRD et des règles de participation. La Suisse est consultée, comme les autres pays associés aux PCRD, sur la proposition de la Commission et elle peut émettre un avis officiel sur les projets de textes. Une influence effective sur les décisions formelles du Conseil et du Parlement européen est toutefois réservée aux Etats membres de l'UE. Par rapport aux PCRD, le principal avantage de l'adhésion de la Suisse à l'UE consisterait dans le droit de codécision dans le processus législatif. La Suisse échapperait aussi au risque de retrouver, pour une ou plusieurs années, le statut de pays tiers entre deux PCRD (cf. ch. 4.2.2.3). Il ne faut pas oublier qu'en dehors des PCRD, qui sont de loin le plus important instrument de financement public de la recherche de l'UE, celle-ci compte des douzaines d'autres programmes de recherche, dont certains sont étroitement liés aux PCRD. Sans adhérer à l'UE, la Suisse ne

265 RS 0.142.112.681

6590 peut participer à ces programmes que si elle s'associe à chacun d'entre eux ou réserve au moins un crédit à cet effet. L'adhésion à l'UE améliorerait encore l'intégration de la Suisse dans le réseau toujours plus dense que constitue l'espace européen de la recherche et présenterait notamment des avantages en termes de politique de la recherche. Le montant alloué à ces programmes serait déterminé par le budget général de l'UE et les perspectives financières et financé par la contribution générale de la Suisse au budget de l'UE. Comme pour la recherche, l'adhésion de la Suisse à l'UE présenterait certains avantages pour la participation aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse par rapport à l'association, intéressants sur le plan stratégique et importants sur le plan législatif: la participation aux comités de gestion des programmes serait complétée par le droit de vote, et elle permettrait de prendre part aux processus budgétaires et législatifs qui définissent la substance des programmes. A cela s'ajouterait la garantie d'une participation continue et stable, englobant automatiquement toutes les initiatives.

4.4.2.4 Santé et protection des consommateurs

Malgré les compétences limitées de l'UE dans le domaine de la santé publique, elle détermine les grandes lignes stratégiques et veille à un haut niveau de protection de la santé dans toutes les politiques communautaires. En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse pourrait participer à l'élaboration de ces lignes stratégiques et les transposerait de façon autonome. En matière de services de santé, les compétences de l'UE concernent uniquement les aspects transfrontaliers ainsi que la coopération technique. Dans le domaine de la protection des consommateurs (sécurité alimentaire, objets usuels, produits chimiques, radioprotection) les compétences de l'UE sont larges. Dans l'hypothèse où les discussions exploratoires entre la Suisse et l'UE dans les domaines de la santé et de la protection des consommateurs (portant sur le Programme d'actions dans le domaine de la santé 2007 à 2013²⁶⁶, le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC), l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et différents systèmes d'alerte rapide) aboutiraient à un accord, l'adhésion de la Suisse à l'UE apporterait de plus les éléments suivants: La Suisse alignerait sa politique de santé (ex. sida, nutrition, tabac, alcool) sur les grandes lignes stratégiques de l'UE et participerait à l'Agence européenne

des médicaments (EMEA). Celle-ci centraliserait les autorisations de médicaments, tandis que les autres autorisations demeureraient de la compétence de Swissmedic. Dans le domaine des soins de santé (ex. sécurité des patients, santé en ligne (eHealth), services transfrontaliers, centres de référence) la Suisse participerait pleinement aux développements dynamiques de l'UE, dont le déroulement et l'impact sur la Suisse ne sont pas prévisibles. Toutefois, l'organisation et le financement des systèmes de santé restent dans l'ensemble de la compétence des Etats membres.

266 Ce programme vise à exploiter les synergies avec le 7e PCRD 2007 à 2013. La Suisse participera à ce programme où la santé et la sécurité alimentaire figurent parmi les priorités.

6591 Dans le domaine de la protection des consommateurs, l'adhésion de la Suisse à l'UE aurait surtout des conséquences pour les domaines des produits chimiques et de la radioprotection si l'harmonisation en matière de sécurité alimentaire était réalisée dans le cadre d'un accord de libre-échange agroalimentaire. Pour les produits chimiques, la Suisse participerait au nouveau système REACH concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des produits chimiques. En matière de radioprotection, la Suisse participerait aux travaux du «Comité de l'art. 31 Euratom» qui fixe les normes de base. L'adaptation des limites d'exemption dans ce domaine ne conduirait pas à un changement du niveau de protection en Suisse.

4.4.3 Economie et finances Sur le plan économique, les effets négatifs (perte de l'écart d'intérêt dont bénéficie la Suisse, contribution nette au budget de l'UE) devraient à court et à moyen terme l'emporter sur les effets positifs (intégration complète dans le marché), ceux-ci n'intervenant qu'à long terme. Pleinement intégrée, l'économie suisse bénéficierait d'un accès non discriminatoire au marché unique. La Suisse appliquerait les politiques «horizontales»: droit de la concurrence, propriété intellectuelle, protection des consommateurs. Les entraves techniques au commerce de marchandises seraient entièrement supprimées, notamment par le biais de normes systématiquement harmonisées et du principe «Cassis de Dijon». La libre circulation des services permettrait un accès sans discrimination au marché intérieur européen, également pour les prestations transfrontalières fournies à partir de la Suisse. Il y aurait lieu de procéder à quelques adaptations, en particulier du droit de la concurrence et dans les services d'infrastructures pour lesquels la libéralisation n'est pas aussi avancée en Suisse que dans l'UE. Pour l'agriculture, l'adhésion signifierait, outre le libre-échange des produits agricoles, la reprise du régime douanier de l'Union et de la Politique agricole commune dans son ensemble. Les coûts de production et les prix à la consommation baisseraient. Les producteurs suisses seraient mieux placés en termes d'exportation. Sur le plan de la politique économique extérieure, la Suisse pourrait profiter du poids de l'UE dans les négociations et participer à la définition des positions de celle-ci. Elle serait toutefois tenue de les respecter ensuite et perdrait son autonomie dans la négociation d'accords commerciaux. Dans le cadre de l'union douanière, la Suisse aurait à reprendre les tarifs douaniers supérieurs que l'UE applique sur les produits en provenance d'Etats tiers (18 % des importations en Suisse). La suppression des contrôles de marchandises aux frontières permettrait d'un autre côté d'importantes économies pour les entreprises. L'évolution des prix dépendrait de divers facteurs: l'augmentation de la concurrence exercerait une pression sur les prix (conséquences du «Cassis de Dijon», des importations parallèles, de la libéralisation des marchés dans les secteurs de l'agriculture, des services, des infrastructures et de la suppression des contrôles de marchandises aux frontières). En revanche,

l'augmentation de la TVA provoquerait probablement une hausse des prix. En ce qui concerne les impôts indirects, les taux de TVA seraient ajustés à ceux de l'UE, c'est-à-dire augmentés à 15 % au moins pour le taux normal et à 5 % au moins pour le taux spécial. Les recettes supplé-

6592 mentaires ainsi obtenues pourraient servir à financer, en partie, la contribution nette au budget de l'UE. La quote-part fiscale augmenterait d'autant. Les compensations sur d'autres prélèvements permettraient d'éviter l'augmentation de cette quote-part et ainsi de préserver l'attrait de la place économique suisse. En ce qui concerne les impôts directs, les Etats membres gardent leurs prérogatives de manière générale. Dans certains cas, l'UE interdit cependant les allègements fiscaux assimilables à des aides d'Etat aux entreprises. Ces dispositions du droit de la concurrence, de même que le «code de conduite sur la fiscalité des entreprises» pourraient impliquer un examen de la compatibilité de certains régimes fiscaux cantonaux avec le droit communautaire. La reprise de l'acquis (fiscalité de l'épargne, règles sur le blanchiment d'argent) impliquerait de plus une extension de l'échange d'information (sans condition de double incrimination). Pour ce qui a trait à la fiscalité de l'épargne, la Confédération pourrait lors des négociations d'adhésion insister sur la poursuite du régime d'exception pratiqué à l'heure actuelle (retenue fiscale). Le secret bancaire fiscal, tel que connaît le droit suisse, serait cependant, de fait, remis en question. En cas de participation à l'union monétaire, la politique monétaire suisse serait déterminée par la Banque centrale européenne. L'ajustement au niveau plus élevé des taux d'intérêt de l'UE (perte de l'écart d'intérêt dont bénéficie la Suisse actuellement) aurait durant la phase de transition un coût important pour l'économie, compte tenu de ses conséquences défavorables sur les investissements. La Suisse pourrait essayer de négocier une dérogation concernant l'introduction de l'euro. La reprise de l'euro pourrait être repoussée d'une durée indéterminée si les conditions requises (critères de convergence, adaptations de la législation nationale) n'étaient pas remplies (exemple de la Suède). En tant qu'Etat membre, la Suisse fournirait une contribution nette au budget de l'UE de l'ordre de 3,4 milliards de francs, selon les estimations. Dans tous les cas, le montant de la contribution devrait également faire l'objet des négociations d'adhésion.

4.4.3.1 Agriculture

L'adhésion à l'UE implique la libre circulation des produits agricoles et la reprise de la législation douanière communautaire et de la PAC. Comme la politique agricole suisse, la PAC a été réformée en plusieurs étapes depuis 1992 (cf. ch. 3.2.2.3.5 «Politique agricole commune»). Les deux systèmes se sont rapprochés, sous l'influence notamment de l'OMC. Tant la Suisse que l'UE se réclament d'une agriculture multifonctionnelle. Les organisations de marché diffèrent cependant nettement. Par exemple, la Suisse compte abolir le contingentement laitier en 2009, mais il perdurera dans l'UE au moins jusqu'en 2013, avec toutefois une augmentation des quotas et des prix d'intervention inférieurs. En Suisse, la Politique agricole 2011 (PA 2011) ne prévoira plus, comme mesure de soutien au marché, qu'un supplément de prix pour le lait transformé en fromage. L'OMC interdira à partir de 2014 toute forme de subventions à l'exportation. Le Conseil fédéral entend supprimer ces subventions dès 2009, à l'exception des contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés. Le système de paiements directs de l'UE est dans ses grandes lignes comparable à celui de la Suisse, ce dernier se basant sur des unités de surface tandis que le premier prend actuellement la forme d'une prime à l'exploitation.

6593 Les conséquences d'une adhésion ne peuvent être évaluées qu'en termes de tendance. On ne sait pas comment se poursuivra le processus de réforme de l'UE, ni quels

seront les effets de l'élargissement. La Suisse serait immédiatement intégrée dans les organisations de marché de l'UE. Les Etats membres ont cependant une certaine liberté pour mettre en œuvre les autres mesures, notamment le développement de l'espace rural.

4.4.3.2 Produits industriels Les produits industriels relèvent des dispositions sur la libre circulation des marchandises (art. 23 ss TCE), qui interdisent les droits de douane et les taxes d'effet équivalent, ainsi que les restrictions quantitatives et les mesures d'effet équivalent, à l'importation ou à l'exportation entre Etats membres. Ces dispositions, qui ont donné lieu à une jurisprudence étoffée de la CJCE, devraient être reprises en cas d'adhésion à l'UE. Matériellement, cela consiste à étendre en particulier l'Accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et la CEE²⁶⁷ en passant à une logique de marché intérieur. La Suisse aurait les mêmes droits (par ex. dans l'application du principe «Cassis de Dijon») et les mêmes devoirs (par ex. notification dans le cadre du droit de la concurrence et des aides publiques) que les autres Etats membres.

4.4.3.3 Services Sur le plan économique, l'adhésion à l'UE a les mêmes conséquences que l'adhésion à l'EEE, les services n'étant pas grevés de droits de douane. Les règles actuelles freinent l'accès au marché et restreignent de fait la concurrence. Dans les deux cas d'adhésion, les services bénéficieraient d'une large harmonisation du droit applicable, qui permettrait des gains d'efficacité par une meilleure allocation des ressources et un enrichissement de l'offre. Il est toutefois difficile de quantifier les effets économiques, directs et indirects, que produirait une libéralisation accrue tant secteur par secteur que pour l'économie dans son ensemble. Cela tient, d'une part, au fait que la recherche économique dans le secteur des services et du commerce international des services est moins avancée que pour les marchandises, d'autre part, au manque de données statistiques. Trois études quantitatives montrent cependant les effets positifs directs que pourrait déployer la mise en œuvre de stratégies de libéralisation efficaces dans le secteur des services²⁶⁸. Enfin, on ne peut pas ignorer que le changement du cadre réglementaire induit par l'adhésion pourrait occasionner des coûts d'adaptation pour les entreprises de la branche des services. Mais, si tel devait être le cas, on peut présumer que ces frais seraient faibles et temporaires.

267 RS 0.632.401 268 CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, «Liberalisation of the European services market and its impact on Switzerland», Final Report, The Hague 2005; Copenhagen Economics, «Economic Effects of Services Liberalisation in Switzerland», Final Report, Copenhagen 2005; Ecoplan, «Liberalizing Services in Switzerland and with European Union», Final Report, Bern/Altdorf 2005; <http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/publikationenundformulare/veroeffentlichungsreihen/33e.pdf>.

6594 L'extension de la libéralisation est ressentie en général comme un élément susceptible de dynamiser le marché intérieur suisse (notamment par l'amélioration de la qualité de l'offre de services pour le consommateur final). Elle devrait en tout cas stimuler la concurrence, du fait de l'apparition d'acteurs étrangers, et entraîner un assainissement structurel. En ce qui concerne plus particulièrement la libéralisation du marché des télécommunications, voir ch. 4.4.4.2.

4.4.3.4 Relations économiques extérieures et union douanière Dans ses relations économiques avec des pays tiers, la Suisse participerait à la politique commerciale commune. Elle devrait donc concilier ses positions avec celles des autres Etats membres, en particulier dans le cadre de l'OMC. Elle resterait formellement membre de cette dernière mais, à l'instar des autres Etats membres, elle serait représentée par la Commission européenne. La Suisse pourrait profiter du poids relativement important

de l'UE dans les négociations (mais sans pouvoir défendre librement ses intérêts dans les cas où ceux-ci divergeraient de ceux de l'UE). D'autre part, on peut supposer que la Suisse, forte de sa tradition de libre-échange avec les Etats extra-communautaires, n'en aurait que plus de poids dans la définition des directives de négociation de la Commission européenne. En outre, elle aurait les mêmes droits que les autres Etats de l'UE pour entériner les résultats des négociations en Conseil des ministres. Elle aurait en outre un droit de codécision pour les accords de l'UE qui vont au-delà des aspects commerciaux et nécessitent donc l'unanimité des Etats membres. Les droits compensateurs antidumping ou les éventuelles mesures de protection contre les pratiques commerciales déloyales d'Etats tiers décidés par l'Union devraient être appliqués par la Suisse. Pour ce qui est des priorités de la politique commerciale extérieure, aucun changement de cap ne serait nécessaire. Les objectifs de la Suisse sont similaires à ceux de l'UE. L'une et l'autre prônent une OMC forte et la libéralisation des échanges. La Suisse participerait au grand réseau d'accords de l'UE. Elle devrait néanmoins dénoncer ses accords de libre-échange ainsi que la Convention AELE. Ses relations de libre-échange avec les Etats de l'AELE se poursuivraient à travers l'EEE et, avec ses partenaires ayant aussi des accords de libre-échange avec l'UE, à travers ces derniers. Dans les relations avec l'UE, le territoire douanier suisse serait intégré au marché intérieur de l'UE et par conséquent à l'Union douanière (cf. ch. 4.4.3.6). Le tarif douanier moyen de l'UE pour les produits industriels (4,1 %) est supérieur à celui de la Suisse (2,3 %), bien que cette différence soit appelée à se réduire à l'issue du cycle de Doha. En tant que membre de l'Union douanière, la Suisse devrait supprimer les droits de douane sur certains produits industriels en provenance d'Etats tiers (18 % des importations). A l'inverse, la suppression des contrôles physiques à la frontière serait source d'économies pour le secteur privé (cf. ch. 4.4.3.5).

6595 4.4.3.5 Niveau des prix Comme mentionné pour les autres instruments, l'intégration complète au marché intérieur exercerait une pression à la baisse sur les prix en raison de l'augmentation de la concurrence qui découlerait notamment de l'abolition des obstacles non tarifaires (principe «Cassis de Dijon»), de l'ouverture complète du marché de l'agriculture, des importations parallèles, de la libéralisation des services et des infrastructures et de la disparition des frais administratifs liés au contrôle des marchandises aux frontières. Cependant, en cas d'adhésion, le relèvement de la TVA provoquerait vraisemblablement une augmentation des prix à la consommation²⁶⁹. Il est difficile d'estimer dans quelle mesure cette hausse serait compensée par l'effet concurrentiel et quelle serait l'ampleur de cette augmentation sur la demande. Cela dépend notamment du cycle conjoncturel. En outre, l'adoption de l'euro a fréquemment été associée au renchérissement²⁷⁰. Dans le cas de la Suisse, l'impact sur les prix est difficile à mesurer. D'une part, le taux d'inflation, bien que largement déterminé par la politique monétaire de la BCE, pourrait se montrer légèrement supérieur à la moyenne de la zone euro en raison de la tendance à l'appréciation du franc en termes réels lors des dernières décennies. D'autre part, la transparence créée par l'euro, au cas où la Suisse l'adopterait, permettrait de comparer directement les prix et stimulerait non seulement la concurrence, mais également les échanges.

4.4.3.6 Fiscalité Généralités L'UE ne dispose pas de compétence en matière d'imposition des revenus et de la fortune des personnes physiques. Il en va de même pour les modalités d'imposition des sociétés et autres personnes morales, la souveraineté en matière de fiscalité directe restant aux Etats membres (taux, systèmes de crédit d'impôt, assiette fiscale, etc.). En revanche, elle détient des compétences dans divers domaines en matière de fiscalité indirecte (droits de douane, TVA, impôts à la

consommation). L'abandon des droits perçus dans les échanges intracommunautaires va de pair avec l'application d'un tarif extérieur commun à l'égard des Etats tiers. La reprise intégrale de la législation douanière communautaire obligerait la Suisse à reprendre le Code douanier et à adopter le tarif douanier commun. La nomenclature combinée, le tarif intégré et la taxation ad valorem s'appliqueraient. Les biens industriels originaires de pays tiers (18 % des importations) seraient plus fortement imposés. En effet, la Suisse participerait aux accords préférentiels communautaires. Dans la conduite

269 Concernant le modèle des impôts à la consommation, cf. Kirchgässner G. «Konzept für ein modernes Steuer- und Abgabensystem für die Schweiz» in: Liberales wirtschaftspolitisches Konzept, Bern 1999. 270 Cela fait quatre ans que l'euro est la monnaie de plus de 300 millions d'Européens. Selon un sondage publié par la Commission européenne en novembre 2005, l'écrasante majorité (93 %) des personnes interrogées déclarent que l'euro est responsable de la hausse des prix. Seuls 5 % des citoyens de la zone euro estiment que l'euro n'a eu aucun effet sur les prix.

6596 de sa politique économique extérieure, la Suisse pourrait profiter du poids de l'UE dans les négociations et participer à la définition des positions de celle-ci, mais y serait liée. Elle perdrait sa liberté d'action. Ses recettes douanières, déduction faite de 25 % visant à couvrir les frais de perception, seraient transférées à la CE et n'entreraient plus dans les caisses de la Confédération (cf. ch. 4.4.3.9). Cette nouvelle union douanière priverait Büsingen de son statut spécial sur le territoire douanier suisse. Le régime de zone franche accordé à la Haute-Savoie et au Pays de Gex disparaîtrait également. Enfin, l'accord douanier avec le Liechtenstein devrait être réexaminé, tout comme le statut d'enclaves suisses des vallées de Samnaun et Sam-puoir. D'autre part, des économies sont à attendre de la levée des contrôles physiques aux frontières. La reprise du code douanier communautaire permettrait enfin de résoudre des problèmes tels que ceux qui découlent de l'introduction de la «règle des 24 heures» (cf. ch. 2.3.3). Impôts spécifiques à la consommation (huiles minérales, tabac et bière) Impôt sur les huiles minérales La directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité²⁷¹ stipule que les Etats membres taxent les produits énergétiques et l'électricité conformément à ladite directive (art. 1). Son annexe I précise les niveaux minima de taxation applicables dès le 1er janvier 2004 et le 1er janvier 2010. En Suisse, les taux d'imposition des carburants sont supérieurs aux taux minima de taxation en vigueur dans l'UE. L'adhésion à l'UE n'exigerait donc pas d'adapter l'impôt sur les carburants. En revanche, les taux d'imposition de l'huile et du gaz naturel pour le chauffage devraient être augmentés à hauteur des niveaux minima de taxation figurant dans la directive UE. Dans le cas de l'huile extra-légère pour le chauffage, la charge fiscale grimperait de 3 CHF actuellement à 32,55 CHF par 1000 litres, et dans le cas du gaz naturel de 2,10 CHF à 20,15 CHF par 1000 kg, en cas de consommation non professionnelle (la moitié, en cas de consommation par les entreprises). D'où des recettes supplémentaires de l'ordre de 180 millions CHF pour l'impôt sur les huiles minérales. Impôt sur le tabac Au vu de l'imbrication croissante des économies suisse et européenne, le Conseil fédéral vise l'eurocompatibilité en matière d'imposition du tabac également. L'UE n'a pas entièrement harmonisé l'impôt sur le tabac, mais a uniformisé les structures fiscales et fixé des taux minima. Cette contrainte modérée permet aux Etats membres d'appliquer de façon largement autonome leurs principes fiscaux, économiques ou de santé publique. – Cigarettes: la structure fiscale helvétique est eurocompatible depuis la modification de la loi

fédérale du 24 mars 1995 sur l'imposition du tabac²⁷². Selon l'art. 10, al. 1, let. a, de cette loi, l'impôt est fixé pour les cigarettes par pièce et en pour-cent du prix de vente au détail d'une pièce. La charge

271 JO L 283 du 31.10.2003, p. 51 272 RS 641.31

6597 minimale prévue par l'UE pour les cigarettes est également atteinte (directive 2002/10/CE²⁷³). – Tabacs manufacturés autres que les cigarettes: ni la structure fiscale ni la charge minimale ne sont conformes aux prescriptions de l'UE. Le Conseil fédéral prévoit toutefois de rendre la structure fiscale eurocompatible (directive 1999/81/CE²⁷⁴) et d'aligner à moyen terme la charge fiscale sur celle de l'UE (directive 2002/10/CE)²⁷⁵. En cas d'adaptation directe à la charge minimale appliquée dans l'UE et à supposer que les ventes restent identiques, les recettes supplémentaires se monteraient à 30 millions CHF. Impôt sur la bière L'impôt sur la bière fait également partie des impôts à la consommation qui ne sont pas entièrement harmonisés au niveau de l'UE. Le droit communautaire contient des dispositions sur le système fiscal (directive 92/83/CEE²⁷⁶) et fixe des taux d'accises minimaux pour les Etats membres (directive 92/84/CEE²⁷⁷). La charge fiscale suisse, supérieure au taux fiscal minimal en vigueur dans l'UE, se situe dans la moyenne par rapport aux pays d'Europe centrale. Dans son message du 7 septembre 2005 relatif à la loi sur l'imposition de la bière²⁷⁸, le Conseil fédéral propose une loi eurocompatible dans une large mesure (système fiscal, taux minimal, échelonnement d'après la quantité). Mais à la différence des directives européennes précitées, la loi suisse prévoit des cas d'allégement fiscal qui deviendraient caducs en cas d'adhésion à l'UE. Taxe sur la valeur ajoutée Le législateur s'est inspiré des principes du droit européen en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires – en l'occurrence la sixième directive TVA – pour élaborer la loi du 2 septembre 1999 régissant la TVA (LTVA)²⁷⁹. En cas d'adhésion à l'UE, le droit suisse sur la TVA n'aurait besoin que d'adaptations ponctuelles. Les taux d'imposition connaîtraient un important changement, puisque le taux normal devrait être porté à 15 % au moins, et le taux réduit ainsi que le taux spécial pour les prestations d'hébergement à 5 %. Au surplus, des adaptations s'imposeraient au niveau des chiffres d'affaires qui sont exonérés de la taxe. Une partie des recettes supplémentaires de la TVA servirait à financer la contribution nette de la Suisse. La quote-part fiscale augmenterait d'autant. Pour éviter qu'elle ne s'alourdisse davantage et préserver ainsi l'attrait fiscal de la Suisse, des compensations, soit des allégements, pourraient être faites sur d'autres impôts. Il faudrait veiller à ce que les cantons conservent des sources de financement suffisantes.

273 JO L 46 du 16.2.2002, p. 26 274 JO L 211 du 11.8.1999, p. 47 275 A l'exception de la coupe fine, dont la charge fiscale devrait être immédiatement adaptée au niveau minimal appliqué dans l'UE. 276 JO L 316 du 31.10.1992, p. 21 277 JO L 316 du 31.10.1992, p. 29 278 FF 2005 5321 279 RS 641.20

6598 Les frais supportés par les entreprises suisses en relation avec la compensation de la taxe aux frontières dans les échanges commerciaux disparaîtraient. Jusqu'au passage à la réglementation définitive, c'est-à-dire à l'adoption du principe du pays d'origine, combiné avec le droit à la déduction de l'impôt préalable applicable dans toute la Communauté, la procédure de remboursement de l'impôt préalable s'applique aux Etats membres de l'UE. Une entreprise qui acquiert des biens ou des services dans un Etat membre où elle n'est pas assujettie à la TVA doit demander le remboursement de la TVA selon la procédure de remboursement de l'impôt préalable. Des efforts sont en cours pour simplifier cette procédure complexe. L'abrogation de la liste d'exceptions (art. 18 LTVA) et l'introduction

d'un taux unique pour toutes les prestations imposables, qui constitueraient une simplification radicale dans le sens d'une «TVA optimale», créeraient des différences considérables entre l'UE et la Suisse, étant donné que les législations sur la TVA de nos voisins connaissent plus ou moins les mêmes exceptions que la Suisse aujourd'hui et que quasiment tous appliquent plusieurs taux. La TVA sera également simplifiée dans l'UE au cours des prochaines années. Toutefois aucune simplification radicale n'est prévue pour les prochaines années. Imposition des sociétés (impôt sur les bénéfices et le capital) Sauf en ce qui concerne les aides d'Etat (cf. paragraphe suivant), il n'y aurait pas de changement radical dans l'immédiat quant aux modalités d'imposition des sociétés et autres personnes morales, la souveraineté en matière d'impôts directs restant aux Etats membres (taux, systèmes de crédit d'impôt, assiette fiscale, etc.). Les directives européennes 90/435/CEE et 2003/49/CE en matière d'imposition à la source des dividendes, intérêts et redevances²⁸⁰ devraient être reprises pour les sociétés associées (situation correspondante aux accords bilatéraux déjà existants) et la nouvelle directive 2005/19/CE en matière de fusions transfrontalières au sein de l'UE²⁸¹ élimine quelques disparités de traitement. En matière d'aides étatiques, le régime communautaire s'appliquerait, avec ses procédures de contrôle et d'autorisation (voir l'art. 87 TCE et le droit secondaire concrétisant la politique d'aides d'Etat, de même que la jurisprudence de la CJCE). Dans certaines conditions, les allègements fiscaux sont assimilés à des aides étatiques interdites. Cette réalité ainsi que l'obligation de respecter le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises²⁸² pourraient amener la Commission à vérifier si certains régimes fédéraux²⁸³ sont compatibles avec le droit communautaire. Concernant les régimes fiscaux des cantons, voir le paragraphe ci-dessous sur la souveraineté fiscale des cantons. Imposition à la source En cas d'adhésion à l'UE, les pressions pour faire adapter notre système d'imposition à la source augmenteraient. La Suisse serait obligée de reprendre le droit communautaire et devrait donc appliquer la jurisprudence de la CJCE et garantir l'égalité de traitement, en l'occurrence la non-discrimination des travailleurs de l'UE en matière de droit fiscal.

²⁸⁰ JO L 225 du 20.8.1990, p. 6; JO L 157 du 26.6.2003, p. 49. ²⁸¹ JO L 58 du 4.3.2005, p. 19 ²⁸² JO C 2 du 6.1.1998, p. 2 ²⁸³ Cf. ch. 4.3.3.6 (note 227).

⁶⁵⁹⁹ Impôt sur les transactions sur titres Il n'existe aucune directive UE relative au droit de timbre de négociation. Impôts sur l'affectation de capital La directive 69/335/CEE concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux²⁸⁴ a notamment pour objet l'harmonisation du droit de timbre d'émission, qualifié d'«impôt sur les sociétés». Il ressort de ces procédures fiscales détaillées que le taux maximal d'imposition autorisé pour le capital propre est de 1 %. Le droit suisse est déjà conforme à cette directive. Souveraineté des cantons en matière fiscale En cas d'adhésion à l'UE, la souveraineté des cantons en matière fiscale serait maintenue. Plusieurs facteurs risqueraient toutefois d'en limiter la portée: – les régimes fiscaux cantonaux tombant sous le coup de l'art. 87 TCE sur les aides étatiques illicites devraient être modifiés ou abrogés; – la Suisse devrait se soumettre au code de conduite concernant la fiscalité des entreprises, ce qui aboutirait le cas échéant à modifier ou abroger certains régimes fiscaux cantonaux; – si l'UE parvenait à un accord sur l'harmonisation complète ou partielle de l'imposition des entreprises, la souveraineté fiscale des cantons serait également remise en question; – enfin, la variante retenue pour compenser le relèvement à 15 % au moins du taux de TVA découlant de l'adhésion à l'UE pourrait affecter l'autonomie fiscale des cantons. Assistance

administrative, entraide judiciaire, secret bancaire Dans le domaine des impôts indirects, le nouveau règlement 1798/2003²⁸⁵ qui instaure un corps unique de règles destinées à renforcer la coopération administrative dans le domaine de la TVA dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale serait applicable. Il est complété par le règlement 2073/2004²⁸⁶ dans le domaine des droits d'accises selon des principes comparables. Le renforcement et l'approfondissement de la coopération administrative entre les Etats membres dans la fiscalité indirecte (TVA, accises, douanes) a fixé de nouveaux standards d'assistance administrative. L'accord conclu entre la Suisse et l'UE sur la lutte contre la fraude a largement repris ces standards. En matière de fiscalité directe, la nouvelle directive 2004/56 sur l'assistance mutuelle en matière de fiscalité²⁸⁷ qui a remplacé récemment la directive 77/799²⁸⁸ trouverait également application. La reprise de l'acquis communautaire en matière de coopération fiscale dans les impôts directs pourrait impliquer une modification substantielle de la politique suisse dans la mesure où des renseignements devront être échangés sans condition

284 JO L 249 du 3.10.1969, p. 25 285 JO L 264 du 15.10.2003, p. 1 286 JO L 359 du 4.12.2004, p. 1 287 JO L 127 du 29.4.2004, p. 70 288 JO L 336 du 27.12.1977, p. 15

6600 de double incrimination (abandon de l'exigence de la fraude fiscale). Néanmoins, il n'y aurait pas d'abandon automatique du secret bancaire de par le seul fait que la coopération fiscale est élargie. Dans le domaine de la fiscalité directe, la Suisse pourrait théoriquement adopter le standard de coopération le plus conservateur, comme d'autres Etats de l'UE (Luxembourg, Autriche) à l'heure actuelle. Les pressions sont toutefois constantes même au sein de l'UE pour que le secret bancaire ne fasse pas obstacle à l'échange de renseignements. De fait, le secret bancaire fiscal tel qu'il est défini par la législation suisse serait remis en question. Par ailleurs la reprise de l'acquis communautaire dans le secteur financier, en particulier des dispositions régissant le blanchiment d'argent, aboutirait à une extension en Suisse des infractions justifiant l'entraide judiciaire et l'assistance administrative (soustraction fiscale notamment).

4.4.3.7 Place financière

Comme dans le cas de l'EEE, l'adhésion de la Suisse à l'UE impliquerait de reprendre l'acquis communautaire dans le domaine des services financiers. En contrepartie les prestataires bénéficieraient d'un accès non discriminatoire au marché, lié à la reconnaissance dans toute l'Europe de la surveillance exercée par les autorités de surveillance suisses. L'intégration dans le marché intérieur européen des services financiers serait ainsi améliorée. Les fournisseurs de prestations bancaires ou d'assurance sont déjà très présents dans l'UE, par le biais de leurs filiales et de leurs établissements. En tant que membre de l'UE, la Suisse participerait de plein droit aux comités consultatifs chargés de la régulation et de la surveillance des marchés financiers. Elle serait représentée et posséderait des droits de codécision dans les comités responsables des titres, des banques, des assurances et de la prévoyance collective, ou encore de la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. Les conséquences d'une adhésion à l'UE dépendraient également des adaptations plus ou moins grandes que la Suisse devrait apporter à sa politique fiscale dans le domaine des marchés financiers. Les exigences de l'UE portant sur un échange complet d'informations en matière fiscale affecteraient négativement l'industrie financière, en particulier la gestion de fortune privée. En effet, l'adhésion à l'UE implique que les nouveaux membres adoptent le système de l'échange automatique de renseignements pour la fiscalité de l'épargne (alors que la Suisse a un régime dérogatoire de retenue à la source). En cas d'entrée dans l'UE, le maintien du

régime dérogatoire actuel devra faire l'objet de négociations, sans qu'il soit possible d'en connaître l'issue aujourd'hui. De même, la reprise du code de conduite concernant la fiscalité des entreprises aurait des répercussions en Suisse. L'entrée éventuelle de la Suisse dans l'union économique et monétaire européenne aurait également des conséquences sur l'évolution de la place financière suisse.

6601 4.4.3.8 Politique monétaire A moins que la Suisse ne souhaite et réussisse à obtenir un opting out lors de la négociation d'adhésion, l'adhésion à l'UE entraîne à plus ou moins brève échéance la participation à la zone euro et l'adoption de l'euro. L'échéance peut cependant être retardée pour une durée indéterminée si certaines conditions – critères de convergence économique et état de la législation nationale – ne sont pas satisfaites (ex. Suède). Les conséquences de l'adoption de l'euro sont multiples. Le franc serait abandonné. La politique monétaire en Suisse serait déterminée par la Banque centrale européenne (BCE). Les taux d'intérêt à court terme nominaux seraient les mêmes en Suisse et dans le reste de la zone euro. La Banque nationale perdrait de ce fait la possibilité de réagir aux perturbations qui frapperaient la Suisse exclusivement. Pour les avoirs à plus long terme, une forte réduction, voire la disparition, de l'écart entre les taux d'intérêt nominaux interviendrait très vraisemblablement. La perte du «bonus» de taux d'intérêt entraînerait des coûts importants durant la phase de transition, en raison des répercussions négatives sur l'investissement. Dans une économie intensive en capital, des taux d'intérêt bas représentent un avantage comparatif important. L'ajustement des taux d'intérêt suisses sur les taux européens (plus élevés) exercerait un impact négatif sur l'activité économique. Cet impact négatif sur la production nationale devrait à plus long terme être compensé par une augmentation du rendement du capital résultant de la rationalisation des investissements²⁸⁹. Les fluctuations de change et les inconvénients liés à une éventuelle revalorisation ou volatilité excessives face à l'euro disparaîtraient complètement, à l'instar d'éventuels réajustements de parité ultérieurs – ce qui serait avantageux pour notre économie. A noter toutefois que la fixité du taux de change nominal ne signifie pas pour autant la rigidité du taux de change réel (dans la mesure où les taux d'inflation des pays de la zone euro diffèrent entre eux), ni l'absence de fluctuation du taux de change envers les monnaies tierces. De même, les taux d'intérêt réels peuvent différer à l'intérieur de la zone euro. La tendance à l'appréciation réelle montrée par le franc au cours des dernières décennies pourrait en effet se poursuivre sous forme d'une inflation quelque peu plus élevée en Suisse que dans le reste de la zone euro. Pour l'essentiel cependant, l'évolution du niveau des prix en Suisse serait largement influencée par la politique monétaire de l'Eurosystème – formé par la BCE et les banques centrales nationales. La disparition de l'autonomie monétaire serait compensée en partie par la possibilité de participer aux décisions de politique monétaire de l'Eurosystème. Cette compensation, toutefois, n'est que partielle car, à partir du moment où la zone euro comprendra plus de quinze membres, un système de rotation complexe sera introduit et les banques centrales des pays de la zone euro n'auront plus droit à une pleine et permanente représentation institutionnelle. Enfin, le bénéfice résultant de l'émission de billets de banque serait réduit par rapport à la situation actuelle. Au sein de l'Eurosystème, le bénéfice induit par l'émission de billets de banque est redistribué au prorata de la participation au capital de la BCE. La participation étant fonction de la population et du PIB, cette règle désavantage les

²⁸⁹ Administration fédérale des finances, «La Suisse, un îlot de taux d'intérêt? Analyse et perspectives», août 2001, <http://www.efv.admin.ch/d/wirtschaft/studien/berichte.htm>.

6602 pays, comme la Suisse, dont la quantité de billets en circulation par rapport au PIB est élevée en comparaison internationale²⁹⁰. En outre, la BNS participerait au capital de la BCE (pour environ 190 millions CHF) et transférerait à cette dernière de l'or et des devises (pour près de 1,9 milliard CHF). Ce transfert donne naissance à une créance sur la BCE. Cette créance – à l'exclusion de la part en or – est rémunérée.

4.4.3.9 Conséquences financières sur le budget

Au stade actuel, les conséquences financières de l'adhésion de la Suisse à l'UE ne peuvent être estimées que sur la base de certaines hypothèses. Celles-ci visent, au plan méthodique, à limiter les impondérables en faisant des estimations quant aux évolutions probables. Les hypothèses de travail retenues à cet effet sont les suivantes: – la Suisse adhère à l'UE en tant que 28^e membre; – les estimations du PIB et du RNB des pays membres de l'UE et de la Suisse se basent sur les dernières prévisions de la Commission européenne (Direction générale des Affaires économiques et financières, prévisions du printemps 2006 pour l'année 2007²⁹¹); – l'euro est évalué à la valeur de 1.5561 CHF; – les recettes douanières reposent sur des données de l'année 2005. Les chiffres figurant dans ce chapitre doivent être considérés uniquement comme des estimations reposant sur la situation actuelle. La réalité sera vraisemblablement différente (évolution de la situation économique et politique en Suisse et au sein de l'UE, résultats des négociations, réforme possible des mécanismes de financement de l'UE, etc). En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse participerait, comme tous les autres Etats membres, à la politique budgétaire communautaire en alimentant le système des ressources propres et en percevant des restitutions au titre des diverses politiques communautaires. Elle devrait également participer au capital de la Banque européenne d'investissement.

Flux financiers Suisse-UE

Contributions au budget de l'UE (ressources propres)

En cas d'adhésion, la Suisse devrait contribuer au budget de l'UE, c'est-à-dire à ses ressources propres, y compris à la correction britannique et, si l'adhésion avait lieu avant 2014, aux réductions de paiements accordés à l'Allemagne, aux Pays-Bas, à l'Autriche et à la Suède pour la période 2007 à 2013 seulement. Les ressources propres de l'UE sont de trois types (les chiffres ci-dessous font référence au budget adopté en 2006):

290 Fischer A. M./Jordan T./Lack C. P., «Giving up the Swiss Franc: Some consideration on seigniorage flows under EMU», Discussion Paper Series No. 3156, Centre for Economic Policy Research, London 2002; <http://www.cepr.org/pubs/new-dps/dplist.asp?dpno=3156>.
 291 http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/index_en.htm

6603 – les ressources propres traditionnelles, – la ressource basée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), – la ressource basée sur le revenu national brut (RNB). Ressources propres traditionnelles (droits de douane sur les produits agricoles et industriels et cotisations sucre et isoglucose) En 2005, la Suisse a perçu des droits de douane pour plus de 1,2 milliard CHF. De ce montant, 313 millions ont été prélevés sur les importations en provenance de pays autres que ceux de l'UE²⁹², 142 millions provenaient des produits agricoles et 171 millions des produits industriels. L'adhésion entraînerait, selon toute vraisemblance et pour diverses raisons, une augmentation des importations en provenance des autres Etats membres de l'UE, augmentation qui se ferait au détriment des pays tiers. Compte tenu de la composition actuelle des importations provenant de ces derniers, nous estimons que la baisse des importations agricoles en provenance de pays non-membres de l'UE pourrait être de l'ordre de 20 %. Cette baisse concernerait avant tout l'importation des produits agricoles. L'estimation est rendue également difficile pour les raisons suivantes: l'UE a conclu avec de nombreux partenaires commerciaux des accords préférentiels; ces derniers

divergent des accords conclus par la Suisse tant au niveau des pays et des produits concernés que de la portée des concessions faites. En second lieu, l'UE applique en général des droits calculés sur la valeur de la marchandise (droits ad valorem), alors que la Suisse les perçoit en fonction du poids de la marchandise (droits spécifiques) et que la charge moyenne douanière dans l'UE est supérieure à celle de la Suisse. En plus des droits perçus à la frontière, les ressources propres de l'UE comprennent également les cotisations sucre et isoglucose prévues dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. En résumé, les recettes douanières encaissées par la Suisse et rétrocédées à l'UE s'élèveraient, selon les estimations mentionnées précédemment, à environ:

CHF par an Prélèvement droits de douane:

– droits de douane sur les produits agricoles 67 millions – cotisations sucre et isoglucose²⁹³
15 millions – droits de douane sur les produits industriels 508 millions ./ 25 % pour les
frais de perception (montant arrondi) –147 millions

Total 443 millions

²⁹² En cas d'adhésion, les droits de douane sur le commerce des marchandises avec les Etats de l'UE, qui génèrent aujourd'hui des revenus de l'ordre de 750 millions CHF, ne seraient plus perçus (cf. ch. 4.4.3.6). En même temps, la suppression des subventions à l'exportation réduirait les dépenses pour le budget fédéral. Une grande partie de ces effets budgétaires seraient toutefois réalisés indépendamment de l'adhésion à l'UE, par la mise en œuvre de la PA 2011 selon le message du Conseil fédéral du 17 mai 2006 ou en cas de conclusion du cycle OMC de Doha. ²⁹³ Estimation faite au pro-rata du RNB et des cotisations sucre versées par l'Autriche.

⁶⁶⁰⁴ Ressource basée sur la TVA Les ressources TVA ont été créées par la décision du 21 avril 1970. Cette ressource complexe n'a été utilisée pour la première fois qu'en 1980. Elle est calculée à partir d'un taux d'appel appliqué à une assiette TVA harmonisée. Depuis 1999, l'assiette est écrêtée à 50 % du PNB/RNB des Etats membres. Le taux d'appel maximal applicable à cette assiette est limité depuis 2004 à 0,5 %²⁹⁴. Etant donné que l'assiette TVA suisse, qui s'élevait en 2005 à environ 270 milliards CHF, représente plus de 50 % de l'estimation du RNB suisse pour l'année 2005 (485 milliards CHF), elle sera écrêtée à 50 % du RNB. La prévision du RNB suisse pour l'année 2007 étant de 508 milliards CHF, la prévision de l'assiette TVA suisse écrêtée pour l'année 2007 sera donc de 254 milliards CHF. Si l'on applique le taux maximal d'appel de 0,3 % à cette prévision, la contribution suisse à la ressource TVA de l'UE s'élèverait par conséquent à environ 762 millions CHF en 2007.

CHF par an – Ressource TVA (contribution suisse) 762 millions

Ressource complémentaire basée sur le revenu national brut (RNB) Le Conseil européen a décidé en 1988 la création d'une troisième ressource propre basée à l'époque sur le PNB, et fondée à présent sur le RNB hors services d'inter- médiation financière indirectement mesurés (SIFIM) au sens du système européen de comptes nationaux de 1995 (SEC 95). Cette ressource RNB remplace la ressource TVA en tant que ressource d'équilibre du budget. La référence au RNB est également utilisée dans l'établissement du plafond des ressources propres dans son ensemble qui équivaut actuellement à 1,24 % du RNB de l'UE. La ressource RNB est obtenue par l'application d'un taux, représentant la part du RNB d'un Etat membre dans le RNB communautaire, au montant total à encaisser au titre de cette

ressource. Ce montant est adapté chaque année et correspond à la différence entre les dépenses et le produit des autres ressources. La ressource RNB a donc pour fonction d'équilibrer le budget. En 2007, la somme des RNB de l'UE (à 27 membres) devrait s'élever à environ 18'290 milliards CHF. En ajoutant à cette somme 508 milliards CHF, qui représente la prévision du RNB suisse pour cette même année, la somme des RNB de l'UE incluant notre pays se chifferrait à environ 18'800 milliards CHF. La part de la Suisse à la somme des RNB représente 2,69 %. Dans la lettre rectificative No 1 au projet de budget de l'UE pour 2007, le montant du RNB à encaisser par les Etats membres a été fixé à 124 milliards CHF²⁹⁵. La contribution de la Suisse à la ressource RNB devrait s'élever par conséquent à 2,69 % des 124 milliards CHF, soit environ 3'338 millions CHF.

294 Le Conseil européen, dans ses conclusions du 19 décembre 2005 propose de simplifier les règles du calcul du taux d'appel TVA en instituant à partir de 2007 un taux d'appel fixe de 0,3 % (qui est cependant réduit pendant la période 2007–2013 seulement à 0,225 % pour l'Autriche, 0,15 % pour l'Allemagne et 0,10 % pour les Pays-Bas et la Suède). Disponible sur: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf

295 La réduction possible du taux d'appel de la ressource TVA pour l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède, mentionnée ci-dessus, n'est pas encore adoptée et n'est donc prise en compte ni dans ce montant ni dans l'estimation ci-après de la contribution de la Suisse à la ressource RNB.

6605

CHF par an – Ressource complémentaire (fondée sur le RNB) 3338 millions

Correction britannique et réduction des paiements de ressource propre pour les Pays-Bas, la Suède, l'Allemagne et l'Autriche Le Royaume-Uni bénéficie d'une correction des déséquilibres budgétaires. Cette correction devrait s'élever à 8,17 milliards CHF en 2007 et sera financée par les autres Etats membres selon leur part dans le RNB total de l'UE, la contribution de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède étant réduite de 3/4. La Suisse devrait ainsi payer environ 4,45 % de la correction britannique, à savoir environ 363 millions CHF. A cela s'ajoute la contribution à la probable réduction des paiements de ressources propres pour les Pays-Bas, la Suède, l'Allemagne et l'Autriche pendant la période 2007 à 2013 seulement (1175 millions CHF, tels qu'indiqués dans les conclusions du 19 décembre 2005) qui sera financée par les autres Etats membres selon leur part dans le RNB total de l'UE. La Suisse devrait ainsi payer environ 3,02 % de cette réduction, soit près de 35 millions CHF.

CHF par an – Financement de la correction britannique et de la réduction des paiements de ressources propres pour Pays-Bas, Suède, Allemagne et Autriche 398 millions

Vue d'ensemble de la contribution de la Suisse au budget général de l'UE En tant que 28^e Etat membre, la Suisse serait tenue de contribuer au budget général de l'UE pour les montants suivants:

CHF par an – Ressources propres traditionnelles (droits de douane sur les produits agricoles et industriels et cotisations sucre et isoglucose) 443 millions – Ressource basée sur la TVA 762 millions – Ressource complémentaire basée sur le RNB 3338 millions – Financement de la correction britannique et réduction des paiements de ressources propres 398 millions

Total (arrondi) 4940 millions

Contributions au Fonds européen de développement En tant que membre de l'UE, la Suisse devrait, en plus des contributions payées au titre des ressources propres de la Communauté mentionnées ci-dessus, verser des contributions au Fonds européen de développement (FED). La coopération au développement avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) est essentiellement financée par le FED créé dans le cadre des conventions de Lomé. Le FED n'est pas intégré dans le budget général, mais alimenté par les contributions des Etats membres et doté d'un régime autonome: le montant du

6606 FED et le niveau des contributions directes des Etats membres au Fonds sont établis par des accords internes arrêtés par le Conseil. Les contributions des Etats membres à ce Fonds sont principalement déterminées par leur capacité économique (RNB). Sachant que la capacité économique de la Suisse est proche de celle de la Belgique, la contribution annuelle de notre pays peut être estimée à quelque 220 millions²⁹⁶ CHF par année.

Participations au capital des banques européennes Les contributions suisses au capital des banques, de par leur nature, ont un caractère différent des transferts mentionnés précédemment. La participation au capital de la Banque européenne d'investissement se traduira par une dépense unique sur le budget de la Confédération, répartie très certainement sur plusieurs années. Participation au capital de la Banque européenne d'investissement (BEI) En tant que membre de l'UE, la Suisse devrait souscrire au capital de la BEI qui s'élève à 254,39 milliards CHF. La part de la Suisse s'élèverait à environ 3 %, soit 7,63 milliards CHF. La part à libérer étant fixée à 5 % du capital libéré, la Suisse devrait quelque 245 millions d'euros, soit approximativement 381 millions CHF en 8 échéances. Le montant exact et l'échelonnement des versements devaient faire l'objet de négociations. A noter que ces paiements ne sont pas un placement à fonds perdu. La Suisse reste propriétaire de ses fonds.

Participation au capital de la Banque centrale européenne (BCE) Si la Suisse devient membre de l'UE et pour autant qu'elle intègre l'union économique et monétaire (UEM), la BNS devrait prendre une part du capital de la BCE et transférer une partie de ses réserves monétaires à celle-ci (cf. ch. 4.4.3.8). Si la Suisse ne participe pas à la zone euro, la BNS ne devra libérer que 7 % de sa souscription au capital de la BCE.

Flux financiers UE – Suisse Comme membre de l'UE, la Suisse participerait aux politiques européennes financées par le budget communautaire. Elle recevrait par conséquent sa part des fonds européens. Les montants qu'elle obtiendrait en contrepartie de ses paiements dépendraient, comme pour les autres Etats membres, de sa situation (géographique, économique et indicateurs sociaux, etc.), laquelle serait également déterminante pour le montant de sa contribution nette au budget de l'UE. Le budget de l'UE comprend en gros trois rubriques de dépenses dont la Suisse pourrait attendre des flux financiers en retour (les pourcentages sont tirés du plan budgétaire 2006): – agriculture: 43 % – politique régionale: 37 % – politiques internes: 8 % Les 12 % restants du budget serviront à financer les politiques externes (par ex. aide de pré-adhésion accordée aux pays candidats) et l'administration de l'UE.

296 Le montant est déterminé en appliquant le taux de 3,92 % (part de la Belgique) à la moyenne du budget prévu au FED pour les années 2003 à 2007 et 2007 à 2013.

6607 Agriculture Comme membre de l'UE, la Suisse devrait reprendre la PAC, qui repose sur deux piliers: – 1er pilier: paiements directs aux agriculteurs et soutiens du marché (env. 85 %) – 2e pilier: développement rural (env. 15 %) Dans le cadre du 1er pilier, l'agriculture suisse profiterait avant tout des paiements directs financés par le budget communautaire et consistant en primes accordées aux exploitations. Quant au 2e pilier, les fonds alloués à la

Suisse iraient principalement à des programmes écologiques ou portant sur la protection des animaux ainsi qu'aux zones défavorisées. Comme l'UE cofinance ces fonds, la Suisse devrait en financer une partie sur son propre budget. L'estimation qui suit des flux financiers possibles dans le domaine agricole se base sur la PAC actuelle. Mais comme celle-ci évolue constamment, d'autres conditions s'appliqueraient le cas échéant lors des négociations d'adhésion. En outre, les modalités concrètes de la PAC en Suisse dépendraient jusqu'à un certain point du résultat des négociations d'adhésion. Les calculs présentés ici se fondent d'une part sur les contributions de soutien versées dans l'UE par unité de production ou de surface au titre de la PAC, d'autre part sur l'estimation des données suisses de production correspondantes faite à l'aide du modèle SILAS297. Dans le cadre du 1er pilier, la méthode appliquée par l'UE pour calculer le montant des primes accordées aux exploitations depuis la réforme de la PAC de 2003 aboutirait à près de 420 millions CHF. Cette somme comprend les primes végétales, les primes animales et les aides laitières que la Suisse aurait reçues si elle avait fait partie de l'UE dans les années 2000 à 2002 (cultures, élevage) ou dès 2004 (lait). Rapportée à la surface agricole utile, la contribution avoisine 400 CHF/ha. Pour calculer les flux financiers relevant du 2e pilier, il faut se rappeler que les contributions allouées aux territoires défavorisés (zones intermédiaires, zones des collines ou de montagne, régions d'estivage) et les programmes écologiques ou portant sur la protection des animaux (production biologique, surfaces de compensation écologiques, SST, SRPA, etc.) sont financés à hauteur de 50 % par le budget communautaire. A cela s'ajoute la participation de 35 % de l'UE aux aides à l'investissement, sous forme de réduction du taux des crédits d'investissement. La part de l'UE au 2e pilier de la PAC est estimée sur la base du modèle SILAS à 510 millions CHF par an. Outre ces flux financiers avec incidences sur le revenu des exploitations agricoles suisses, les fonds de l'UE sans incidences directes sur le revenu et destinés à des améliorations structurelles avoisineraient 30 millions CHF par an.

297 Le «système d'information et de pronostic sectoriel pour l'agriculture suisse» (SILAS), mis au point de 1997 à 1999 à la station fédérale de recherches en économie et technologie agricoles (aujourd'hui Agroscope Reckenholz-Tänikon ART) est régulièrement utilisé dans les analyses ou pronostics relevant du secteur agricole et développé.

6608 Le tableau qui suit indique le montant estimé des paiements du budget UE à l'agriculture suisse: Paiements PAC de l'UE

(millions CHF) avec incidences sur le revenu:

1er pilier de la PAC 420 2e pilier de la PAC

environnement 360 territoires défavorisés 130 aides aux investissements 20 sans incidences sur le revenu:

améliorations structurelles 30

Total 960

Ces paiements ne représentent pas la totalité du soutien que l'agriculture suisse recevrait en cas d'adhésion à l'UE. Il faut encore y ajouter la participation de la Suisse au cofinancement des mesures de la PAC et les paiements ne faisant pas partie de la PAC. Parmi eux figurent des paiements directs avec incidences sur le revenu (par ex. les paiements directs à finalité sociale, comme les allocations pour enfants, ou le remboursement des droits de douane sur les carburants) et d'autres n'ayant pas d'incidences

sur le revenu (par ex. recherche et vulgarisation)²⁹⁸. En outre, il serait envisageable d'inclure dans les négociations d'adhésion, à l'instar de l'Autriche, des mesures d'accompagnement temporaires et cofinancées par l'UE afin d'atténuer les inévitables adaptations structurelles découlant de l'adhésion à l'UE. Politique régionale La rubrique Politique régionale regroupe les efforts inscrits dans le TUE dans le but d'atténuer les disparités économiques et sociales entre les Etats membres et les régions formant l'UE. La politique régionale européenne poursuit principalement trois buts (cf. ch. 3.2.2.4.9): – 1er but (convergence): réduction du retard économique et social des régions les moins riches de l'UE. Les bénéficiaires sont les régions dont le PIB mesuré en parité de pouvoir d'achat est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Presque toutes se trouvent aux frontières méridionales, septentrionales et orientales de l'UE. – 2e but (compétitivité): revitalisation de régions qui, tout en affichant un niveau de revenu supérieur à 75 % de la moyenne communautaire, sont confrontées à de graves difficultés structurelles dans l'industrie, le tertiaire ou l'agriculture et affichent ainsi un fort taux de chômage. Il s'agit de pratiquement tous les territoires de l'UE situés en dehors des grands centres éco-

²⁹⁸ Selon des estimations de l'OFAG, les dépenses en faveur de l'agriculture avoisineraient 2,8 milliards CHF, dont 960 millions CHF proviendraient du budget agricole européen. En relation avec les dépenses actuelles dans le domaine agricole et alimentaire (2005: 3,7 milliards CHF), cela pourrait équivaloir à une réduction des dépenses pour le budget de la Confédération d'environ 1,8 milliards CHF.

6609 nomiques du sud de l'Angleterre, du sud de la Scandinavie, de l'Allemagne de l'Ouest, de l'Italie du nord et du centre de la France (Île-de-France). – 3e but (coopération territoriale européenne, CTE): renforcement de la cohésion économique et sociale dans l'UE, à travers la promotion de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (autrefois dans le cadre du programme INTERREG, à l'avenir dans celui du CTE). Les régions intéressées sont généralement très excentrées ou frontalières. La Suisse participe également à cette coopération. La politique régionale s'appuie sur deux grands instruments, les fonds structurels (85 % des fonds) et le Fonds de cohésion (15 %). Les quatre anciens fonds structurels n'en forment désormais plus que deux, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE); quant au Fonds de cohésion, il est réservé aux investissements d'infrastructure et en faveur de l'écologie dans les Etats membres dont le PIB par habitant, mesuré en parité de pouvoir d'achat, est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE. Les lignes qui suivent tentent d'estimer, sur la base des directives communautaires en vigueur, les flux financiers que la Suisse serait en droit d'attendre du budget communautaire au titre de la politique régionale de l'UE, si elle faisait partie de l'UE. La promotion de la convergence (1er but) mobilise de loin la plus grande partie des dépenses de la politique régionale de l'UE, avec près de deux tiers des fonds structurels et 100 % du Fonds de cohésion. Comme la Suisse affiche un niveau de revenu très supérieur à la moyenne de l'UE – avec un PIB par habitant mesuré en parité d'achat égal à 132 % de la moyenne des Vingt-cinq²⁹⁹ en 2005 – elle ne peut prétendre au soutien du Fonds de cohésion. En outre, aucune «région» suisse – notion de politique régionale de l'UE correspondant aux cantons³⁰⁰ – ne possède un niveau de revenu inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE (le canton du Jura avec 95 % a la plus faible valeur d'indice). Par conséquent, la Suisse ne peut non plus prétendre à bénéficier des fonds structurels affectés à la promotion de la convergence. L'UE a prévu un montant de 38 milliards d'euros (58,9 milliards CHF) pour encourager la compétitivité régionale (2e but) lors de la période

budgétaire allant de 2007 à 2013. Les règles de calcul des droits des régions figurent dans les Conclusions du Conseil européen sur les perspectives financières 2007 à 2013; parmi les critères retenus figurent la densité démographique, le taux d'emploi, le taux de chômage et le niveau moyen de formation. Selon ces critères, la part des aides revenant aux régions concernées de Suisse serait de 1,4 %, soit un retour de près de 120 millions CHF par an³⁰¹.

299 Données: Eurostat. A titre de comparaison: Italie 103 %; Allemagne 108 %; France 109 %; Suède 118 %; Autriche, Danemark et Pays-Bas 124 %; Irlande 138 %; Norvège 154 %; Luxembourg 244 %. 300 Au sens des «régions NUTS III» du règlement (CE) 1059/2003 du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS); JO L 154 du 21.6.2003, p. 1. 301 En comparaison: Autriche 160 millions CHF; Finlande 170 millions CHF; Danemark 90 millions CHF par an, suite aux décisions du Conseil de l'Europe des 15 et 16 décembre 2005.

6610 Au cours de la période budgétaire 2007 à 2013, une enveloppe totale de 7,3 milliards d'euros (11,3 milliards CHF) sera allouée la coopération transfrontalière (3e but). La Suisse profiterait tout particulièrement de ces aides, car la majorité de ses régions (cantons) ont une frontière commune avec d'autres Etats membres. Selon certaines estimations, la part de la Suisse à cette enveloppe serait de 2,3 %, soit pratiquement 40 millions CHF par an³⁰².

Politiques internes La rubrique Politiques internes comprend divers programmes et agences de l'UE auxquels la Suisse participe déjà par le biais d'accords d'association bilatéraux. La recherche vient nettement en tête, suivie notamment des programmes d'échange dans le secteur de la formation, des mesures de protection de la santé et des consommateurs, de la coopération dans les domaines de la justice, de la liberté et de la sécurité (par ex. politique harmonisée dans le domaine des visas et de l'asile, douanes, contrôles des frontières extérieures de l'UE), des mesures de lutte contre la fraude ou de la promotion des réseaux transeuropéens de communication et de transport d'énergie. Les retours dans le domaine des politiques internes sont soumis à plus d'impondérables que ceux qui relèvent de l'agriculture et de la politique régionale, puisqu'ils ne se calculent pas sur la base des critères de l'UE, mais dépendent des spécificités de chaque Etat membre. Ainsi, les montants que les chercheurs suisses obtiendraient des PCRD ne dépendent pas d'une clé rigide définie par pays, mais du succès relatif des projets de recherche suisses. Sur la base des premiers résultats intermédiaires des 6es PCRD de l'UE, auquel la Suisse participe pleinement depuis le 1er janvier 2004, l'hypothèse d'un retour financier de 100 % paraît plausible. Faute d'autres informations, la même hypothèse vaut aussi pour les autres domaines des politiques internes. Il importe toutefois de souligner que les flux effectifs en retour – par ex. dans le domaine des réseaux transeuropéens – dépendraient dans une large mesure de l'issue des négociations d'adhésion. L'UE a prévu pour les politiques internes de la période 2007 à 2013 un montant total de 85 milliards d'euros, sachant que les dépenses connaissent une croissance annuelle marquée. Au cours de cette période, les moyens alloués s'élèveront en moyenne à 12 milliards d'euros ou 18 milliards CHF par an. La part de la Suisse au financement de ce montant se monterait à 2,63 % selon la clé du RNB. Dans l'hypothèse où cette part serait entièrement consacrée au financement de programmes et de projets en Suisse, les flux financiers à prévoir du budget UE avoisineraient 480 millions CHF par an.

302 En comparaison: Autriche 40 millions CHF; Finlande 20 millions CHF; Danemark 30 millions CHF.

6611 Bilan des flux financiers entre la Suisse et l'UE L'écart entre les montants versés par la Suisse sous forme de ressources propres et les flux financiers dont elle pourrait bénéficier ferait de notre pays un contributeur net.

Flux financiers CH-UE (millions CHF par an) Flux financiers UE-CH (millions CHF par an) Ressource droits de douane 443

Ressource TVA 760

Ressource RNB 3340

Correction britannique 397

Contribution brute (arrondie) 4940

Agriculture

960 Politique régionale

160 Politiques internes

480

Retours financiers

1600 Contribution nette 3340

La contribution nette de la Suisse au budget de l'UE équivaldrait à 0,66 % du RNB ou à 446 CH par habitant³⁰³ et serait ainsi, en termes relatifs, la plus élevée de l'UE, proche de celle des Pays-Bas (0,64 % du RNB en 2004 ou 331 CHF par habitant) devant celle de la Suède (0,44 % du RNB en 2004 ou 213 CHF par habitant), de l'Allemagne (0,38 % du RNB en 2004 ou 160 CHF par habitant) et de l'Autriche (0,18 % du RNB en 2004 ou 81 CHF par habitant). Dans tous les cas, la détermination de cette contribution devrait faire l'objet des négociations d'adhésion³⁰⁴. Sur le plan interne, l'adhésion de la Suisse à l'UE exigerait des adaptations dans de nombreux domaines. Elle aurait également des répercussions indirectes sur le budget. Celui-ci serait en effet influencé par les effets de l'adhésion sur la croissance économique, l'évolution des taux d'intérêt et le marché de l'emploi. Ces effets n'ont pas été pris en compte ici, étant donné qu'ils sont difficiles à identifier et à évaluer à ce stade. Il en va de même des mesures compensatoires qui devraient être prises suite au relèvement de la TVA (cf. ch. 4.4.3.6).

303 Les comparaisons en montants par habitant sont données à titre informatif et ne prennent pas en compte les différences de parité d'achat. 304 Les contributions nettes des Pays-Bas, de la Suède, de l'Allemagne et de l'Autriche sont basées sur la différence entre contributions et dépenses de chacun des Etats membres selon les tableaux 3g et 4f du rapport de la Commission européenne «Répartition des dépenses de l'UE par Etat Membre en 2004» disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2004_fr.pdf. Les calculs correspondants en % du RNB, de même que les données sur la population correspondent aux prévisions 2006 de la Commission européenne; http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/index_en.htm.

6612 4.4.4 Infrastructures La Suisse rattraperait son retard concernant la libéralisation de certaines infrastructures, en particulier l'énergie (libre choix du fournisseur, accès non-discriminatoire au réseau). A la différence de l'intégration dans l'EEE, la Suisse gagnerait

un droit de codécision dans les politiques de l'UE. De manière générale, les conséquences seraient les mêmes qu'en cas d'adhésion à l'EEE (reprise de l'acquis communautaire, accès au marché et règles de concurrence identiques pour tous les acteurs). Dans le domaine des transports terrestres, des conflits d'intérêts pourraient apparaître entre les objectifs fixés dans la Constitution d'une part et les limites apportées à la liberté des Etats membres d'autre part. Il n'est pas exclu qu'il faille revoir certaines des solutions qui ont été retenues dans le cadre de l'accord bilatéral sur les transports terrestres (par ex. le système et les montants de la RPLP, l'interdiction de circuler la nuit). En matière de transport aérien, l'ouverture réciproque convenue bilatéralement serait complétée par la 8e liberté (cabotage national). L'intégration aurait pour effet de dynamiser également le marché des télécommunications en Suisse, avec pour conséquences une augmentation de la concurrence, une baisse des prix et davantage d'innovation. Au niveau du marché postal, les adaptations à la libéralisation en cours dans l'UE peuvent être réalisées dans le cadre de la prochaine révision des lois sur la poste et l'organisation de la poste (par ex. suppression progressive du monopole sur les lettres). Dans la mesure où il faudrait du temps pour concrétiser l'adhésion à l'UE, celle-ci n'aurait sans doute que peu d'effet sur la réforme du marché postal en Suisse. Dans le domaine de l'énergie, les règles communautaires relatives au marché intérieur de l'électricité seraient reprises. La Suisse s'attèle aujourd'hui déjà à rendre sa législation compatible avec celle de l'UE (ouverture des marchés, accès au réseau dans le cadre des échanges de courant transfrontaliers, sécurité de l'approvisionnement, encouragement de la production de courant produit à partir d'énergies renouvelables). Les politiques environnementales de la Suisse et de l'UE répondent pour l'essentiel aux mêmes principes. Intégrée dans les organes de l'UE, la Suisse pourrait toutefois s'engager en faveur d'une meilleure protection de l'environnement dans l'UE. Des adaptations seraient par ailleurs nécessaires en ce qui concerne les mesures de protection du climat (quotas d'émissions pour l'industrie suisse, négociation d'un objectif d'émissions commun au sein de l'UE pour la période post-Kyoto).

4.4.4.1 Transports ferroviaire et routier Matériellement, l'adhésion à l'UE se distinguerait peu de l'adhésion à l'EEE, abstraction faite des droits de participation au développement de la politique européenne des transports et de la pleine codécision en matière de droit des transports. Lors du financement d'infrastructures de transport d'ordre supérieur (contributions d'encouragement, par ex. cofinancement du TEN) et de la planification des infrastructures de transport TEN, la Suisse serait mise sur un pied d'égalité avec les autres Etats membres de l'UE et, partant, serait soumise aux mêmes conditions de concurrence. Toutefois, de même qu'en cas d'adhésion à l'EEE, la Suisse serait

6613 davantage exposée à des conflits en rapport avec la réalisation des objectifs fixés par la Constitution; les instruments régulateurs, établis par des accords, pourraient être contestés et il faudrait le cas échéant les annuler ou les adapter (par ex. système et montant de la RPLP, encouragement du trafic ferroviaire de marchandises, trafic S et système compte-gouttes, interdiction de circuler la nuit pour les poids lourds). Transport aérien La Suisse devrait bien sûr appliquer l'intégralité de la réglementation européenne en la matière. La participation à la politique commune des transports augmenterait la densité normative et impliquerait l'extension de la libéralisation du marché à la 8e liberté (cabotage). L'adhésion supposerait en outre l'abolition des ventes hors taxes dans les aéroports suisses pour les vols intracommunautaires. La Communauté devrait adopter à moyen terme une réglementation sur l'exploitation des aéroports. Les compétences des institutions communautaires

s'étendraient notamment à la surveillance des aides d'Etat et, en matière de concurrence, également aux relations avec les Etats tiers. Suite aux arrêts «ciel ouvert» de la CJCE, la Commission revendique de plus la compétence exclusive de la CE pour la conclusion d'accords internationaux relatifs aux services aériens.

4.4.4.2 Télécommunications

L'adhésion aurait tout d'abord des effets économiques directs et indirects. Elle impliquerait la reprise de l'acquis communautaire du secteur des télécommunications mais aussi celui de la radiodiffusion. L'application parallèle d'un ensemble de règles horizontales relatives notamment à la concurrence, au commerce international (OMC), à la sécurité des réseaux et à la protection des consommateurs dynamiserait le marché suisse et engendrerait la participation aux plans d'action de ce secteur (i2010) et aux programmes de recherche scientifique. Notre réglementation en matière de télécommunications serait en harmonie avec celle de nos voisins et de nos plus proches partenaires commerciaux. Les obstacles à l'accès au marché seraient réduits, ce qui devrait faciliter l'entrée de nouveaux acteurs et l'injection de capitaux dans le secteur. Il devrait en résulter une augmentation de la concurrence avec, comme corollaires positifs, une baisse du prix des prestations et un regain d'innovation tant sur le plan commercial que sur le plan technologique. De tels effets sont susceptibles à leur tour de provoquer une augmentation de la demande, constituant ainsi un cercle vertueux. L'adhésion aurait également des effets sociaux. La disponibilité sur le marché d'une palette de services de télécommunication novateurs à des prix compétitifs contribue à favoriser l'essor de la société de l'information. L'existence d'un marché des télécommunications aussi concurrentiel que possible gagnera de l'importance au fur et à mesure que notre société évoluera vers une société de la connaissance, où la production, la transformation, la diffusion et le stockage d'informations joueront un rôle de premier plan. Sur le plan politico-institutionnel enfin, l'adhésion se traduirait par une perte d'autonomie décisionnelle en matière de régulation des télécommunications, autonomie dont l'ampleur ne doit toutefois pas être surestimée compte tenu de la forte imbrication économique de la branche sur le plan international. L'adhésion n'équivaut pas non plus à la perte d'autonomie du régulateur national puisqu'il n'y a pas

6614 pour l'heure de régulateur supranational européen établi dans le domaine des télécommunications. Les autorités réglementaires nationales disposent d'une certaine latitude dans la mise en œuvre du cadre réglementaire établi par les institutions européennes. Enfin, plutôt que de devoir reprendre l'acquis communautaire dans le cadre d'un accord bilatéral ou d'une association multilatérale, l'adhésion permettrait d'exercer une influence sur l'élaboration des règles et de participer de plein droit à la comitologie. Il en irait de même s'agissant de la détermination de la politique en matière de spectre radioélectrique. Vu la position géographique de notre pays, une politique commune s'avèrerait avantageuse dans ce domaine.

4.4.4.3 Energie

En adhérant à l'UE, la Suisse devrait non seulement reprendre l'acquis communautaire en matière d'énergie comme indiqué en cas d'adhésion à l'EEE (cf. ch. 4.3.4.3.), mais également accroître ses efforts concernant les aspects énergétiques de la politique climatique. Cette dernière étant une prérogative de l'UE, la politique climatique suisse devrait être adaptée à celle de l'UE. Conformément à la directive sur les échanges de droits d'émission 2003/87/CE305, certaines industries suisses se verraient attribuer des quotas d'émissions et infliger des amendes en cas de non-respect de ces quotas, quoique à des degrés divers. Pour l'industrie du ciment, qui a signé une convention librement consentie, les changements seraient minimes. Il en irait autrement pour les raffineries suisses qui, contrairement aux raffineries européennes, ne sont soumises à aucun quota, et pour les centrales au gaz à cycle combiné en projet, dont les mesures de

compensation pourraient être partiellement remises en question par l'UE. En outre, la Suisse ferait partie de la «bulle européenne» et devrait négocier son objectif d'émissions pour la période post-Kyoto au sein de l'UE et solidairement avec celle-ci. En adhérant à l'UE, la Suisse devrait également adhérer au traité Euratom. Ainsi, tous les futurs contrats d'acquisition de combustibles nucléaires pour les réacteurs suisses devraient être contrôlés et approuvés par l'Agence d'approvisionnement d'Euratom. Les installations suisses seraient non seulement inspectées par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) mais aussi par Euratom. L'adhésion à l'UE, comme à l'EEE, aurait des conséquences d'ordre fiscal: la directive 2003/96/CE sur la taxation de l'énergie³⁰⁶ prescrit des taux d'imposition minimaux. Bien qu'ils se situent actuellement en dessous des taux suisses, un relèvement des taux européens ces prochaines années pourrait remettre en question la charge fiscale extrêmement basse grevant le mazout en Suisse. Hormis ces aspects, les conséquences de l'adhésion seraient faibles, puisque les réglementations suisses sont conformes à celles de la Communauté. La Suisse pourrait toutefois participer intégralement à tous les programmes liés à l'énergie.

305 JO L 275 du 25. 10. 2003, p. 32 306 JO L 238 du 31.10.2003, p. 51

6615 4.4.4.4 Poste Les principales différences entre la législation postale suisse et celle de l'UE ont été présentées auparavant et restent évidemment valables ici. La reprise de l'acquis communautaire en la matière nécessiterait une adaptation du cadre réglementaire. La décision du Conseil fédéral du 3 mai 2006 concernant la révision totale de la loi sur la poste (LPO)³⁰⁷ et de la loi sur l'organisation de la poste (LOP)³⁰⁸ et la suppression complète, à terme, du monopole des lettres va dans ce sens. Cependant, contrairement aux autres instruments, l'adhésion à l'UE n'aurait probablement que peu d'impact sur le processus de réforme en cours, du fait du temps nécessaire pour concrétiser cette adhésion.

4.4.4.5 Environnement Les politiques environnementales de la Suisse et de l'UE sont pour l'essentiel basées sur des principes identiques et poursuivent des objectifs comparables. Toutes deux visent un niveau de protection élevé et ont comme objectif principal de protéger la santé humaine. Les droits suisse et européen en matière de protection de l'environnement reposent tous deux sur les principes de précaution, de lutte contre la pollution à la source ainsi que sur le principe de causalité. Dès lors, la Suisse pourrait – contrairement à ce qui se passerait en cas d'adhésion à l'EEE – s'engager sans obstacles conceptuels en faveur du développement de la protection de l'environnement au sein des organes de l'UE. S'agissant des réglementations sectorielles, il existe des différences entre les droits suisse et européen en matière de protection de l'environnement (par exemple dans les domaines de la protection de l'air, des déchets et de la biosécurité). L'adhésion de la Suisse à l'UE nécessiterait que l'on étudie la portée de l'harmonisation des législations pour la protection de l'environnement en Suisse ainsi que la possibilité d'autoriser des réglementations divergentes. Il s'agirait probablement des points suivants: attribution du label écologique; reprise de la législation européenne sur les produits chimiques (en particulier l'ordonnance REACH; cf. ch. 4.4.2.4); adaptation de l'ordonnance sur les accidents majeurs à la directive Seveso II (directive 96/82/CE³⁰⁹) en ce qui concerne l'information active du public et l'aménagement du territoire près des sites qui présentent un risque chimique potentiel; adaptation à la politique climatique européenne, (cf. ch. 4.3.4.3 et ch. 4.4.4.3); reprise de la directive 2000/60/CE sur les eaux³¹⁰ (adaptation des procédures et structures institutionnelles pour l'aménagement des bassins versants) et adaptations dans le domaine de la protection des espèces et des biotopes (par ex. sur la base de Natura 2000, directive

79/409/CEE311 concernant la conservation des oiseaux sauvages).

307 RS 783.0 308 RS 783.1 309 JO L 10 du 14.1.1997, p. 13 310 JO L 327 du 22.12.2000, p. 1 311 JO L 103 du 25.4.1979, p. 1

6616 4.4.5 Sécurité et justice L'adhésion à l'UE telle qu'elle se présente aujourd'hui ne signifierait pas l'abandon de la neutralité pour la Suisse. L'UE ne constitue pas une alliance militaire, pas plus qu'elle n'oblige ses Etats membres à participer à des opérations militaires. Les Etats ont la possibilité de rester à l'écart de certains volets de coopération dans la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), à l'instar du Danemark. La coopération PESD obéit au principe de l'unanimité et il n'y a pas d'obligation en ce qui concerne les contributions concrètes aux activités (civiles ou militaires), ce qui permet la participation des Etats membres qui n'appartiennent à aucune alliance militaire (Suède, Finlande, Autriche et Irlande). Les développements de la PESD jalonnés dans le traité constitutionnel (bloqué pour l'instant) prévoient cependant la mise en œuvre à terme d'une défense commune, laquelle nécessiterait une décision unanime de tous les Etats membres de l'UE. L'obligation faite à tous les Etats membres d'adhérer à une alliance de ce type ne serait pas compatible avec la neutralité. On ignore si et, le cas échéant, sous quelle forme cette obligation verra le jour. Dans l'hypothèse de sa concrétisation, la Suisse serait amenée à examiner si une alliance durable et stable peut garantir la sécurité du pays autant que la neutralité. Enfin, l'adhésion aurait pour conséquence la pleine participation aux coopérations de police et de justice dans le cadre de l'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice. Cela signifierait notamment l'application du mandat d'arrêt européen.

4.4.5.1 Sécurité extérieure La politique étrangère de sécurité de l'UE s'est rapidement développée depuis le lancement de la PESD en 1999; en plus de la stratégie en matière de sécurité, approuvée en 2003, l'UE dispose de divers organes de politique de sécurité (Comité politique de sécurité, Comité militaire, Etat-major de l'UE, cellule de planification civile et militaire, Agence européenne de défense, Institut d'études de sécurité de l'UE, Centre satellitaire de l'UE) et d'instruments civils et militaires en cas de crise (Battle Groups, troupes de gendarmerie, experts de police et de justice, etc.). L'UE a également dirigé plusieurs engagements militaires et civils de promotion de la paix. En adoptant sa stratégie en matière de sécurité, elle a, en même temps, arrêté un plan de développement de ses moyens et de ses capacités sur le plan conceptuel: la stratégie se fonde sur une approche assez large de la sécurité et postule pour des mesures globales visant en premier lieu la prévention mais qui, en dernier ressort, peuvent comporter une participation militaire. Sur le plan international, l'UE, à côté d'organisations comme l'ONU, l'OTAN et l'OSCE, s'est établie comme acteur important en matière de politique de sécurité et a, en même temps, élargi sa coopération avec ces organisations. Le fait que l'UE dispose d'un large éventail de moyens civils et militaires s'avère particulièrement important pour le rôle qu'elle joue sur le plan de la politique de sécurité. Elle est ainsi en mesure de couvrir toute la gamme de la promotion internationale de la paix et de la gestion des crises, même si d'importantes lacunes existent encore, en particulier dans le domaine militaire. Il est à prévoir que la coopération au niveau de la politique de sécurité se renforcera encore au cours des prochaines

6617 années, indépendamment du destin réservé au traité constitutionnel et aux dispositions concernant les futurs développements de la PESD (clause de solidarité, coopération structurée, obligation d'assistance réciproque, etc.). Compte tenu des menaces actuelles, les Etats membres sont d'accord sur le fait que les capacités d'action de l'UE en matière de

politique de sécurité doivent être augmentées. La controverse porte essentiellement sur la question de savoir jusqu'où ce développement doit se faire aux dépens de la souveraineté nationale. En cas d'adhésion à l'UE, la Suisse devrait choisir entre une participation entière à la PESD ou la négociation d'un statut spécial. L'UE prévoit une possibilité d'exemption de certains domaines de coopération qui vont à l'encontre des intérêts nationaux (principes de l'opt-out). Le Danemark, par exemple, fait usage de cette possibilité et ne participe pas à la PESD. Les pays neutres membres de l'UE, la Suède, la Finlande, l'Autriche et l'Irlande, utilisent leur participation pour promouvoir le développement de la dimension civile de la PESD et pour éviter une obligation de défense collective; ce dernier point a, jusqu'à présent, été accepté par l'UE. Si la Suisse devait participer pleinement à la PESD, elle serait intégrée dans la politique étrangère de sécurité commune de l'UE. Notre pays disposerait alors d'un droit de codécision concernant l'orientation de la politique de sécurité européenne, qui concerne aussi notre propre sécurité, et serait partie prenante de l'échange des connaissances et des expériences entre pays membres. Cela impliquerait que la Suisse soutienne les décisions prises dans le cadre de l'UE, et la pression exercée pour qu'elle participe aux activités communes augmenterait (par ex. aux engagements de promotion de la paix dirigés par l'UE). La coopération avec la PESC/PESD reste basée sur le principe de l'unanimité, ce qui signifie que chaque Etat membre dispose théoriquement d'un droit de veto. Il n'y a pas non plus d'obligation en ce qui concerne les contributions concrètes; chaque Etat est libre de décider dans quelle mesure il participe aux activités communes. La Suisse devrait examiner si elle souhaite obtenir un opt-out partiel, de sorte à être exemptée d'une participation aux mécanismes de défense collectifs. Cela ne l'empêcherait pas de continuer à participer à des opérations de soutien à la paix de la PESD de manière sélective et sur une base ad hoc. Dans ce cas, la coopération s'organiserait selon le modèle de la coopération bilatérale actuelle.

4.4.5.2 Neutralité

En l'état actuel, l'adhésion à l'UE ne serait pas contraire aux obligations découlant de la neutralité dans la mesure où l'Union ne constitue pas une alliance de défense militaire et n'oblige aucun de ses Etats membres à participer à des engagements militaires. Néanmoins, l'UE est appelée à évoluer dans ce domaine. Bien que la Constitution européenne puisse ne jamais entrer en vigueur, ses clauses relatives à la PESD fournissent des indications pertinentes sur l'évolution probable de l'UE à cet égard. Il est donc judicieux d'étudier les dispositions du projet de Constitution pour analyser les conséquences d'une adhésion future à l'UE sur la neutralité.

6618 En cas d'adhésion, les aspects affectant la neutralité seraient essentiellement les suivants: – la clause de solidarité, – les décisions communes prises dans le cadre de la PESC, en particulier les opérations civiles et militaires de l'UE, – la coopération dans le domaine de l'armement, – la mise en place progressive d'une communauté de défense. En vertu de la clause de solidarité, si un Etat membre est l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir conformément à l'art. 51 de la Charte des Nations Unies. Cette clause n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres (respect du statut de neutralité de l'Irlande, de la Finlande, de l'Autriche et de la Suède). Elle permettrait donc à la Suisse de fournir son soutien en excluant tout moyen militaire. Ainsi, le droit de la neutralité serait respectée dans sa substance. En cas d'appel à la solidarité, il faudrait toutefois régler la question du contrôle des exportations de biens militaires importants ainsi que les droits de transit. Le projet de Constitution assure à l'UE «une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires». Celle-ci peut y avoir recours dans des missions hors de ses frontières afin d'assurer le maintien de la paix,

la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les Etats membres. La Suisse participe déjà à des opérations internationales de maintien de la paix pour autant que celles-ci reposent sur un mandat de l'ONU ou de l'OSCE. Selon la doctrine et la pratique constante, les actions militaires entreprises sur mandat ou avec l'approbation de l'ONU ne constituent pas un conflit armé au sens du droit de la neutralité: ce sont des mesures visant à sauvegarder ou à rétablir la paix et la sécurité. Le droit de la neutralité ne s'applique donc pas à elles. Le projet de Constitution laisse une latitude pour être appliqué de manière conforme à la neutralité. Les décisions portant sur des opérations communes sont soumises au principe de l'unanimité. Une abstention constructive est possible. En outre, la disposition n'oblige aucunement les Etats membres à participer militairement à des opérations de l'UE. Par ailleurs, l'UE peut décider à l'unanimité de sanctions contre des Etats tiers. Si la Suisse était membre de l'UE, elle serait tenue de mettre en œuvre les décisions de sanctions si elle les avait approuvées ou tout au moins de ne pas les empêcher si elle s'était abstenue. Il n'y a pas de différence fondamentale par rapport à la situation juridique actuelle: la Suisse peut, aujourd'hui déjà, tout en préservant sa neutralité, participer à des mesures de contrainte internationales non militaires visant à maintenir le droit et la paix. Elle l'a d'ailleurs fait à plusieurs reprises. Les sanctions de l'ONU sont en outre juridiquement contraignantes pour la Suisse. Dans le domaine de la coopération en matière d'armement, l'Agence européenne de défense, consacrée par le projet de Constitution, a été instituée par le Conseil de l'UE le 12 juillet 2004. Elle vise à développer les capacités militaires européennes, à renforcer l'efficacité de la recherche européenne en matière de défense, à promouvoir les acquisitions communes d'équipements militaires de défense et à favoriser la création d'un marché européen des équipements de défense. La participation aux

6619 activités de l'Agence de défense est volontaire. La Suisse pourrait y adhérer sans enfreindre ses obligations d'Etat neutre. Elle a d'ailleurs déjà conclu des accords bilatéraux en matière d'armement avec plusieurs Etats européens. Le projet de traité constitutionnel prévoit en outre que la politique de défense commune de l'UE débouche progressivement sur une défense commune, laquelle nécessiterait une décision unanime des membres de l'UE. L'obligation faite à tous les membres de l'UE d'adhérer à cette alliance ne serait pas compatible avec la neutralité. En effet, une communauté de ce type impliquerait nécessairement l'assistance militaire en cas d'attaque contre un membre de l'UE. L'adhésion à l'UE resterait néanmoins possible du point de vue de la neutralité si une réglementation permettait à la Suisse, contrairement à d'autres Etats de l'UE, de rester à l'écart de la communauté de défense. On ignore à l'heure actuelle si, quand et comment l'UE va instaurer une défense commune. Cet aperçu montre qu'il est possible de concilier le droit de la neutralité et les obligations découlant de l'adhésion à l'UE, même en cas d'adoption de la Constitution. Mais le raisonnement juridique doit être complété par l'analyse politique: le jour où l'UE aura une politique étrangère commune, la Suisse ne pourra plus défendre ses positions de manière autonome. En fin de compte, l'orientation de la politique extérieure de la Suisse est aujourd'hui déjà souvent conforme à celle de l'UE, car les valeurs que la Suisse défend en matière de politique étrangère sont les mêmes. Si l'UE tend à devenir une institution qui permet des formes de coopération d'intensité et de rythme différents, la neutralité ne sera pas remise en cause. Mais si l'UE se renforce et s'unifie sur le plan institutionnel, la latitude laissée à la neutralité suisse sera toujours plus étroite. Si l'UE devait consolider sa politique étrangère et de sécurité commune au point de

créer un système durable et stable tant à l'intérieur que vers l'extérieur, on pourrait alors se demander si ce système peut garantir la sécurité de la Suisse de la même manière que la neutralité.

4.4.5.3 Sécurité intérieure

En adhérant à l'UE, la Suisse non seulement pourrait, mais encore devrait participer pleinement aux mesures mises en place par l'UE au titre de la collaboration en matière de politique de sécurité et de politique migratoire. Elle serait tenue de mettre du personnel à la disposition des différents organes et enceintes. Le Programme de la Haye offre un aperçu des mesures que l'Union entend prendre ces prochaines années pour la réalisation d'un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice³¹². Dans le domaine policier, sur la base du principe de la disponibilité, l'Union va développer une nouvelle philosophie en matière d'échange d'informations. Il en va de même dans le domaine judiciaire où le principe de la reconnaissance mutuelle va progressivement être mis en œuvre et remplacera les instruments classiques d'entraide judiciaire. Dans cet esprit, la Suisse devrait, par exemple, reprendre les nouveaux instruments mis en place par l'UE, tels que le mandat d'arrêt européen. Ces développements pourraient conduire à des modifications de la pratique suisse en matière d'assistance administrative et d'entraide judiciaire.

312 JO C 53 du 3.3.2005, p. 1

6620 En devenant membre à part entière d'Europol, la Suisse obtiendrait l'accès direct aux banques de données de cet organisme. En outre, son association automatique à des instruments tels qu'Eurojust, le Collège européen de police (CEPOL) ou la Task Force des Chefs de Police, lui permettrait de s'intégrer davantage qu'aujourd'hui dans un réseau regroupant toutes les autorités européennes responsables de la sécurité. Il est indubitable qu'une telle intégration ne peut qu'avoir des incidences positives sur la sécurité intérieure de la Suisse. En outre, il y a lieu de relever qu'en devenant membre de l'union douanière de l'UE, la Suisse devrait abolir les contrôles de marchandises à ses frontières. Par suite de son association à Schengen, elle a, d'ores et déjà, supprimé le contrôle systématique des personnes à l'entrée de son territoire.

4.4.5.4 Justice

En ce qui concerne la collaboration dans le domaine judiciaire, l'adhésion de la Suisse à l'UE lui permettrait de participer pleinement à l'espace de justice, de liberté et de sécurité et, partant, d'être pleinement associée à toutes les mesures – actuelles et futures – mises en place par l'UE au titre de la coopération en matière judiciaire. L'adhésion ne devrait pas exiger de modifications radicales de notre système judiciaire.

5 Appréciation

Le Conseil fédéral a fixé, le 26 octobre 2005, les principes fondamentaux de sa politique européenne de la manière suivante: – La Suisse fonde ses relations avec l'Union européenne sur la base de ses intérêts idéaux et matériels. Elle est solidaire avec les autres Etats du continent européen et leurs institutions communes pour aider à construire un monde plus sûr et plus respectueux des valeurs communes. – A cet effet, elle passe avec ses partenaires les accords nécessaires tout en veillant à préserver son indépendance (art. 2 Cst.), sa liberté de décision et ses institutions (fédéralisme, démocratie directe etc.). – La demande d'adhésion de 1992 n'est pas retirée. L'adhésion est considérée comme une option à long terme. L'analyse du présent rapport confirme qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de ces principes. Cependant, il est nécessaire d'en préciser les contours et d'établir des lignes directrices et des priorités à court et à moyen termes pour la conduite de la politique européenne. De manière générale, il incombe à la Suisse de définir sa position en Europe et de manière plus spécifique d'orienter ses relations avec l'Union européenne de telle sorte à pouvoir toujours assurer une défense optimale de ses intérêts, tant matériels qu'idéaux, et ce quelles que soient les

conditions qui prévalent. L'intégration euro-péenne est depuis toujours un processus et le restera. Au vu des grands chantiers en cours dans l'UE (traité constitutionnel, prochains élargissements), le développement du processus d'intégration européenne est aujourd'hui plus ouvert que jamais.

6621 L'appréciation des intérêts du moment nécessite d'autant plus, dans cet environnement politique, économique et social en constante mutation, une analyse dynamique: une solution considérée comme bonne et gage de succès à l'heure actuelle peut ne plus être appropriée aux problèmes qui se poseront demain. La Suisse doit en outre toujours garder à l'esprit que ce qu'elle fait et décide aujourd'hui peut avoir des effets sur sa position future. Il en découle que notre relation à l'UE ne doit pas être jugée selon un schéma trop rigide du type «adhérer/ne pas adhérer». La question de fond est en effet moins de déterminer si la Suisse veut devenir membre de l'UE ou non, mais plutôt de quelle manière et par le biais de quels instruments elle peut atteindre les buts fondamentaux que se fixe l'Etat et les objectifs de sa politique étrangère de la façon la plus optimale. Il convient tout d'abord, avant de répondre à cette question, de constater que la Suisse poursuit la même finalité que celle de l'intégration européenne, à savoir la paix et le bien-être commun en Europe, et qu'elle assume à cette fin ses responsabilités. Elle recourt pour ce faire aux instruments qui lui paraissent les plus appropriés. Aucun de ces instruments – regroupés parfois sous les notions de «voie bilatérale» ou «d'adhésion» – ne peut constituer un but en soi de la politique européenne. Ils sont uniquement des moyens en vue d'atteindre les buts fixés par la Constitution tout en reconnaissant notre responsabilité commune pour la paix, la stabilité et la prospérité sur notre continent. L'Etat suisse repose sur la participation du peuple et des cantons, dès lors la politique européenne doit rester l'affaire de tous. Les instruments disponibles ne sont pas figés. Les importants et constants développements vécus par l'UE et, dans une moindre mesure, par la Suisse, impliquent une relation elle-même mouvante, tant sur le plan interne que sur le plan externe. Lesdits instruments peuvent donc évoluer et de nouvelles possibilités de relations inédites pourraient voir le jour. Ils peuvent aussi être vus comme des étapes d'un processus ouvert, l'objectif de ce dernier étant finalement de trouver à tout moment la solution qui permette à la Suisse de défendre au mieux ses intérêts. Sur la base de l'analyse qui précède, le Conseil fédéral en arrive à la conclusion que nos buts peuvent, à l'heure actuelle, être atteints dans une large mesure, d'une part par le biais du réseau d'accords existants, son adaptation et son extension continues aux nouvelles exigences et, d'autre part, par la poursuite de politiques autonomes, sans que cela porte préjudice aux décisions futures. Pour que cela soit encore le cas à l'avenir, il faudra entre autres que les conditions suivantes continuent d'être remplies: – La Suisse jouit d'un degré de participation à la prise de décision dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE et d'une marge de manœuvre dans la conduite de ses politiques autonomes qui sont perçus comme suffisants (participation à la prise de décision). – Dans la conduite de sa politique envers les Etats tiers, l'UE est disposée à trouver avec la Suisse des solutions par le biais d'accords bilatéraux sectoriels (faisabilité en matière de politique extérieure). – Les conditions-cadres économiques, en particulier dans le domaine monétaire, n'évoluent pas dans un sens défavorable à la Suisse (conditions-cadres économiques). La Suisse ne peut influencer ces diverses conditions que de manière limitée.

6622 S'agissant de la participation à la prise de décision, l'UE pourrait par exemple imposer encore plus de situations auxquelles la Suisse ne pourrait se soustraire, indépendamment des règles de coopération convenues dans les accords. Cette évolution réduirait peu à peu

les possibilités de participation de la Suisse à la prise de décision et limiterait aussi sa marge de manœuvre dans la conduite de ses politiques autonomes. Si cette tendance déjà observable en partie aujourd'hui devait se poursuivre, la position de la Suisse s'affaiblirait. Le maintien de la deuxième condition (faisabilité en matière de politique extérieure) dépend notamment de la perception qu'aura l'UE de la Suisse, aussi bien en tant qu'interlocutrice intéressante pour la conclusion d'accords que comme partenaire solidaire pour la réalisation de buts communs. Le premier élément dépend pour l'essentiel de l'intérêt matériel que l'UE peut avoir à conclure un accord avec la Suisse. Le second élément a davantage trait à la capacité de la Suisse à apparaître comme une partenaire fiable assumant ses responsabilités en Europe, notamment en adaptant ses accords en cas de nouveaux élargissements de l'UE et en participant de façon solidaire avec cette dernière à la construction d'un continent stable et sûr. Les conditions-cadres économiques, enfin, ne peuvent pratiquement pas être influencées par la Suisse. Si ces paramètres devaient changer, il conviendrait alors d'adapter nos instruments de politique européenne. Au vu des conditions mentionnées précédemment, les priorités de politique européenne à court et moyen terme peuvent être réalisées à travers les étapes suivantes: – Les accords bilatéraux doivent être mis en œuvre de la manière la plus efficace possible et leur pérennité doit être assurée. Cela vaut aussi bien pour la ratification et la mise en vigueur des accords qui ne l'ont pas encore été que pour l'application et – si nécessaire – l'adaptation et le renouvellement des accords en vigueur. – Les relations basées sur des accords doivent être approfondies dans les domaines où cela semble opportun et possible. – La Suisse contribue à la réduction des disparités économiques et sociales en Europe. L'examen et l'amélioration permanents des instruments de notre politique européenne représentent un défi important. Il est dès lors essentiel que la population soit impliquée de manière active dans le débat mené et qu'elle soutienne les pas concrets réalisés en politique européenne. Une discussion ciblée nécessite toutefois une approche aussi objective que possible. Par le présent rapport, le Conseil fédéral souhaite favoriser une discussion plus factuelle sur l'Europe. Il est conscient que le processus d'intégration européenne, mené en premier lieu par l'UE, joue un rôle déterminant en faveur de la paix et de la stabilité qui prévalent aujourd'hui sur notre continent. Il appartient dès lors à la Suisse, à sa manière, de contribuer à la réalisation des objectifs communs.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Rapport Europe 2006 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2006 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 35 Cahier Numero Geschäftsnummer 06.064 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 05.09.2006 Date Data Seite 6461-6622 Page Pagina Ref. No 10 139 859 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.