

L'accord institutionnel Suisse - UE

Première prise de position

9.2.2019

Résumé

La première prise de position de l'association *La Suisse en Europe* évalue le projet présent de traité pour un accord-cadre institutionnel en vue des conditions géopolitiques difficiles. Celles-ci nécessitent un accord juridique plus étroit entre la Suisse et l'Union européenne pour renforcer notre site économique et de recherche et préserver ainsi le bien-être de la population. Les développements actuels obligent la Suisse à reconsidérer sa politique d'intégration économique et d'abstention institutionnelle et à trouver la voie vers une conception de souveraineté partagée qui ait son mot à dire dans la prise de décision et réduise ainsi la domination étrangère. L'Association considère l'accord comme une bonne base pour consolider et développer davantage la voie bilatérale et pour résoudre les problèmes en suspens. Elle considère qu'une renégociation n'est pas opportune. L'Accord présente des avantages incontestables, alors que son refus entraînerait de graves conséquences. Les problèmes d'aujourd'hui ne seraient pas résolus par le rejet. L'Association invite le Conseil fédéral à signer l'accord comme prochaine étape et ainsi à bientôt lancer un vaste débat et un processus d'apprentissage nécessaire.

Zusammenfassung

Die erste Stellungnahme der Vereinigung *Die Schweiz in Europa* beurteilt den vorliegenden Vertragsentwurf für ein institutionelles Rahmenabkommen im Lichte schwieriger geopolitischer Verhältnisse. Diese machen eine engere rechtliche Vereinbarung der Schweiz mit der Europäischen Union für die Stärkung unseres Wirtschafts- und Forschungsstandortes und damit für die Sicherung der Wohlfahrt der Bevölkerung notwendig. Die heutigen Entwicklungen erfordern, dass die Schweiz ihre bisherige Politik der wirtschaftlichen Integration und institutionellen Abstinenz überdenkt und den Weg hin zu einem kooperativen und geteilten Souveränitätsverständnis findet, das Mitsprache wahrnimmt und damit Fremdbestimmung abbaut. Die Vereinigung erachtet das Abkommen als eine gute Grundlage für die Festigung und Weiterentwicklung des bilateralen Weges und die Lösung anstehender Probleme. Sie erachtet Nachverhandlungen nicht als zielführend. Das Abkommen weist grosse Vorzüge auf, während seine Rückweisung gravierende Nachteile mit sich bringt. Die heutigen Probleme werden durch eine Ablehnung nicht gelöst. Die Vereinigung fordert den Bundesrat auf, das Abkommen in einem nächsten Schritt zu unterzeichnen und damit bald einer breit geführten Debatte und einem notwendigen Lernprozess zuzuführen.

I. Introduction	2
II. L'accord	2
III. Environnement et contexte.....	3
IV. Coûts du rejet.....	5
V. La question fondamentale de la souveraineté	6
VI. Les devoirs de la Suisse en interne.....	8
VII. Prochaines étapes.....	9

COMITÉ

Président
Thomas Cottier

Vice-présidente
Joëlle de Sépibus

Membres
Bénédict de Tschanner (président honoraire), Hervé Bribosia, Rosa Losada, Alois Ochsner, Friedrich Sauerländer, Chantal Tauxe, Gérard Viatte, Jean Zwahlen

I. Introduction

L'accord-cadre institutionnel entre la Suisse et l'UE a été négocié sur une période de quatre ans. D'abord une intention de la Suisse, l'Union l'a ensuite présenté comme une condition pour le développement des relations. Il est maintenant disponible sous forme de projet. Le Conseil fédéral a décidé de procéder à de larges consultations avant toute signature.

L'Association *La Suisse en Europe* soutient cet accord. Elle considère que le texte de l'accord publié en décembre 2018 est équilibré et dans l'intérêt de la Suisse. Elle félicite le Conseil fédéral et les négociateurs pour le résultat obtenu. Elle le considère comme une base solide pour le règlement et l'atténuation possible de ses effets en matière de politique intérieure.

Une fois de plus, la question fondamentale de la souveraineté est au centre du débat politique interne. Nous soutenons que la compréhension qui prévaut en Suisse doit être revue à la lumière des conditions géopolitiques et développée vers une souveraineté coopérative ou partagée. Le débat sur l'accord-cadre nous donne l'occasion de prendre ce processus d'apprentissage en main. Les différends sur des questions de détail ne nous mèneront pas plus loin. L'accord doit être discuté dans un contexte général. Nous espérons y contribuer.

II. L'accord

Le projet d'accord-cadre institutionnel entre la Suisse et l'UE de décembre 2018 (InstA) contient les éléments clés suivants :

- L'accord garantit et régleme le développement de la voie bilatérale dans les domaines de la libre circulation des personnes (y compris les services temporaires et l'établissement de personnes physiques), des obstacles techniques au commerce (ARM), des produits agricoles, du transport aérien et du transport terrestre. L'InstA ne couvre que les accords d'accès au marché, mais pas les accords de coopération tels que la recherche ou Erasmus. Il permet toutefois de subordonner d'autres accords (par exemple le marché de l'électricité) et, surtout, il prévoit le développement futur de l'accord de libre-échange de 1972 en un accord moderne et actualisé. A long terme, l'accord pourrait se développer en cadre institutionnel uniforme pour tous les accords entre les parties contractantes.
- Dans le domaine d'application de ces accords, l'accord prévoit l'adoption dynamique de nouveaux développements du droit communautaire dérivé (directives et règlements) dans un délai de trois ans et l'adoption de la future jurisprudence de la Cour de justice européenne. Elle prévoit ainsi la participation active de la Suisse à l'élaboration du droit de l'UE (*decision shaping*), en particulier par le biais de la participation de la Suisse aux travaux préparatoires de la législation européenne au niveau de la Commission européenne. Elle prévoit des procédures réglementées pour l'adoption et le rejet de ces développements ultérieurs. Contrairement à un Etat membre, la Suisse peut rejeter des éléments du droit révisé (clause de sauvegarde) et, si nécessaire, accepter des mesures de compensation de l'UE dans le domaine des accords couverts.
- L'accord prévoit désormais la création d'une commission parlementaire mixte et des contacts réguliers entre les plus hautes juridictions.
- L'accord prévoit une procédure intergouvernementale de règlement de litige pour le règlement des différends relatifs à l'application et à l'évolution des traités. Il prévoit la création d'un tribunal arbitral paritaire, avec des arrêts préjudiciels de la Cour de justice européenne sur l'application et l'interprétation des concepts du droit communautaire. En vertu de la clause de sau-

vegarde, il interdit les mesures compensatoires unilatérales sans que le différend n'ait été soumis à un tribunal arbitral ou, si nécessaire, à la Cour de justice européenne. Les mesures prises peuvent être réexaminées par le tribunal arbitral pour vérifier leur proportionnalité. La protection juridique que la Suisse réclame depuis des années est enfin mise en œuvre. Le processus juridique en Suisse et dans les Etats membres de l'UE pour les actions privées ne sera pas affecté. Le Tribunal fédéral continuera à statuer en dernière instance ; une procédure de renvoi devant la Cour de justice européenne n'est pas envisagée ici.

- L'accord prévoit un système à deux piliers de transparence et de contrôle des aides à tous les niveaux de la communauté. Il apporte la transparence qui manquait en Suisse jusqu'à présent entre la Confédération et les cantons, sans exclure les subventions et les subsides.
- L'accord régit le détachement de travailleurs étrangers dans le cadre de la libre prestation de services restreinte, tout en conservant certaines pierres angulaires spéciales pour la Suisse (règle des 4 jours, cautions). Il est soumis au droit communautaire, révisé en 2018, qui reconnaît désormais le principe de l'approche du lieu d'exécution pour les salaires et les dépenses et l'applique au moyen de contrôles, d'assistance administrative et d'assistance juridique entre les parties contractantes.
- L'accord ne régit pas explicitement le renvoi des ressortissants de l'UE qui ont commis des infractions et la prise en charge des obligations sociales découlant dans l'UE de la citoyenneté de l'Union.

L'accord dans son ensemble renforce la sécurité juridique, en particulier pour la Suisse, ses entreprises et les personnes dans d'autres pays européens. Il renforce l'État de droit (*Rule of Law*). L'adoption dynamique du droit est ancrée dans la codécision et la protection juridique. Il assure la poursuite et le développement de la voie bilatérale. Il ouvre la voie à des relations à long terme de la Suisse avec l'UE sur des bases solides et permet, sur la base de l'expérience acquise, d'inclure des accords existants et nouveaux.

Nous pensons que les questions spécifiques qui sont aujourd'hui au premier plan du débat peuvent être résolues de manière appropriée sur la base de l'accord. Cela vaut en particulier pour les mesures d'accompagnement et d'éventuelles adaptations futures dans le domaine de la libre circulation. Cela est vrai aussi pour le contrôle des subventions, la reprise du nouveau droit et le développement de la protection juridique. Nous exposerons ces aspects en détail dans d'autres déclarations. Pour l'instant, il s'agit d'évaluer l'accord d'un point de vue stratégique.

III. Environnement et contexte

Cet accord intervient à un moment de grande incertitude géopolitique. L'axe transatlantique, garant d'un système commercial multilatéral ouvert, n'existe plus. Les Etats-Unis sont dans une phase isolationniste. Le processus de mondialisation s'affaiblit aujourd'hui et pour les années à venir (*Slowbalisation*). Il en résulte une importance encore plus grande des zones économiques régionales et donc aussi de l'Union européenne. Le commerce avec les composantes de la chaîne de valeur en Europe seulement est passé de 48% (2012) à 54% (2016). 60 % des investissements proviennent de l'Europe elle-même (The Economist, 24.1.2019, p. 20).

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) reste le pilier central et le fondement du système. Cependant, son développement ne répond pas aux exigences d'aujourd'hui, en particulier dans le domaine des technologies modernes et des exigences réglementaires qui y sont associées. En outre, les États-

Unis bloquent l'organe d'appel (*Appellate Body*) et donc le règlement des différends, c'est-à-dire l'activité la plus importante et la plus réussie de l'OMC au cours des 20 dernières années. Aujourd'hui, la principale évolution est unilatérale et s'inscrit dans le cadre d'efforts bilatéraux et même plurilatéraux. Dans le même temps, les réglementations bilatérales dans le domaine des barrières commerciales non tarifaires ne sont efficaces qu'avec des blocs commerciaux et des pouvoirs importants. Les accords bilatéraux avec les autres pays tiers ne peuvent pas compenser les chaînes de valeur mondiales du commerce des biens et des services et le fait qu'aujourd'hui le commerce est largement constitué de composants.

Les expériences de la mise en œuvre de l'initiative d'immigration de masse en Suisse et celle du Brexit au Royaume-Uni montrent que l'interdépendance économique est désormais profonde et qu'il n'est pas possible d'inverser l'intégration sans causer des pertes et des problèmes majeurs aux entreprises, aux salariés et aux consommateurs. Ces expériences démontrent la grande importance d'un cadre juridique stable.

La Suisse a tout intérêt à ce que l'UE soit efficace. Sur la scène mondiale et géopolitique, elle représente les intérêts de l'Europe en tant que communauté de valeurs et donc indirectement celles de la Suisse. L'accord-cadre entre l'UE et la Suisse, en tant que troisième partenaire commercial et investisseur de l'UE, y contribue largement et constitue un élément essentiel.

Les accords bilatéraux I et II ont été négociés par l'UE dans la perspective de l'adhésion de la Suisse. Cette perspective n'existe plus après le retrait de la demande d'adhésion. L'UE traite donc la Suisse comme un pays tiers avec une participation partielle au marché intérieur. La Suisse ne peut plus compter sur un traitement préférentiel. Les mesures prises par l'UE à l'encontre des pays tiers s'étendront aussi à la Suisse sur la base des obligations NPF de l'OMC, comme le montre l'exemple des droits compensateurs sur les produits sidérurgiques en réponse à la politique douanière américaine. Jusqu'à présent, la Suisse n'a pas réussi à éviter ces mesures de manière consensuelle. Elle a tout intérêt à rechercher les voies et moyens de s'attaquer à ces problèmes à l'avenir, sur une base juridique, et donc dans le cadre de l'accord institutionnel.

Avec la décision de la Grande-Bretagne et son éventuel retrait de l'UE, le principal moteur historique d'un marché intérieur ouvert disparaît. Le Royaume-Uni a apporté une contribution majeure au perfectionnement du marché intérieur, dont la Suisse a également bénéficié. Avec le retrait de la Grande-Bretagne, la Suisse ne peut présumer que l'ouverture des marchés européens se poursuivra dans la même mesure à l'avenir sans garanties juridiques correspondantes.

Dans sa situation actuelle « d'intégration économique et d'abstinence institutionnelle », la Suisse n'a aucune influence. Son lobby à Bruxelles est faible. L'administration fédérale n'a pas de contacts réguliers dans les dossiers centraux. L'adage "Les absents ont toujours tort" s'applique aussi ici. Dans le même temps, la Suisse sera à l'avenir de plus en plus dépendante de garanties juridiques. À l'avenir, cela s'appliquera surtout aux services, qui représentent 70% de son PNB mais pour lesquels il n'y pas de garanties juridiques au-delà du droit de l'OMC. La Suisse ne peut plus supposer que l'accès *de facto* au marché dépassera en permanence les obligations de l'UE dans le cadre de l'OMC et qu'un accord général sur les services restera donc indispensable. L'accord institutionnel permet la mise à jour, actuellement gelée, des accords existants et le développement des relations sur une base juridique solide.

La Suisse ne peut pas s'attendre à avoir de meilleures cartes pour négocier un accord dans deux ou trois ans. Les relations futures entre la Grande-Bretagne et l'UE sont ouvertes. La solution prendra des années, s'il y a en fait un retrait. La Suisse ne dispose pas de ce temps en raison du blocage actuel des mises à jour et des nouvelles négociations dans certains secteurs. Et quel que soit le résultat de l'accord avec la Grande-Bretagne, il ne conviendra pas à la Suisse en raison d'une histoire différente et de poids inégaux. La Suisse a besoin d'une solution qui rende justice à sa tradition d'intégration progressive et pragmatique et, surtout, de démocratie directe. L'accord-cadre d'aujourd'hui sera en mesure de le faire pour les prochaines années, quel que soit le résultat de Brexit. Toutefois, il est concevable que les résultats futurs des négociations Brexit aient un impact sur le développement futur de l'accord institutionnel.

Jusqu'à présent, les relations de la Suisse avec l'UE se sont caractérisées par « l'intégration économique et l'abstinence institutionnelle ». La Suisse suit une conception traditionnelle de la souveraineté, qui met l'accent sur l'indépendance formelle. Pour cette raison, l'adhésion à l'UE n'est actuellement pas une option viable. Dans le passé, avec ses relations transatlantiques stables, il n'était pas nécessaire pour la Suisse de modifier substantiellement ses relations avec l'Europe et ses voisins. Ce n'est plus le cas aujourd'hui pour les raisons mentionnées ci-dessus.

Avec cet accord institutionnel, la Suisse fait ses premiers pas et ses premières expériences dans cette direction, qui vont moins loin que l'adhésion à la CEE et que le traité de l'Espace économique européen, qu'elle a refusés. La démocratie directe favorise une approche qui aborde les étapes de l'intégration de manière sectorielle et progressive dans un système modulaire. L'accord-cadre institutionnel est donc un tremplin important vers de nouvelles mesures d'intégration pragmatiques dans l'intérêt du pays et du bien-être de sa population résidente.

C'est dans ce contexte que le débat en Suisse doit de plus en plus s'inscrire. En mettant l'accent mis sur les intérêts particuliers et les problèmes individuels, on manquerait de vision d'ensemble et à long terme.

IV. Coûts du rejet

Le rejet de l'accord institutionnel entraînerait des coûts élevés et des inconvénients majeurs. Nous partageons l'évaluation des autorités fédérales à ce sujet dans la section A, paragraphe 4, alinéa 2 al. 2 des notes explicatives de l'accord institutionnel Suisse-UE du 16 janvier 2019 : les coûts dépassent largement les avantages liés au maintien du *statu quo* avec son abstinence institutionnelle. En effet, le maintien d'une conception formelle de la souveraineté conduit en pratique à une plus grande dépendance externe dans la mise en œuvre du droit économique européen et donc à une perte de souveraineté.

Le rejet entraîne une stagnation non seulement dans les accords en question, mais aussi dans plus de cent trente autres accords entre la Suisse et l'Union. Depuis des années, l'Union n'est pas disposée à conclure de nouveaux accords substantiels avec la Suisse sans accord institutionnel ou à actualiser les accords existants, à moins que cela ne soit dans son propre intérêt ou qu'il n'existe une obligation légale. Au fil du temps, la valeur pratique des accords existants et non mis à jour diminue donc. C'est particulièrement évident pour la reconnaissance mutuelle des normes techniques (MRA) dans le domaine industriel. Sans celles-ci, les entreprises sont obligées d'externaliser, ce qui est relativement simple étant donné la situation géographique de la Suisse. Les emplois et les recettes fiscales risquent d'être perdus en Suisse. Le problème se reflète également dans le refus de l'UE de régler de manière permanente la coopération suisse en matière de recherche dans l'Espace économique européen pour les

universités suisses. Sans cette coopération, les universités suisses courent le risque d'être marginalisées dans les programmes communs de recherche et de ne plus pouvoir prendre en charge la gestion des projets. Elles continuent de perdre de l'influence dans le réseautage scientifique.

Avec ce rejet, la Confédération et les cantons n'ont toujours pas la possibilité de participer activement à l'élaboration du droit de l'UE dans le cadre des traités couverts, comme cela n'existe actuellement que dans l'espace Schengen Dublin. Ils ne peuvent pas participer aux réseaux et souffrent donc d'autres déficits d'information, ce qui peut également avoir un impact négatif sur leur propre législation.

La pression pour reprendre les réglementations existantes pour des raisons économiques va augmenter, en particulier dans le domaine des technologies de l'information modernes et transfrontalières, telles que la protection des données. En raison de leur interdépendance internationale, de nombreuses entreprises suisses doivent se conformer aux normes juridiques de l'UE sans que la politique, le gouvernement et l'administration suisses aient une influence sur la conception de ces réglementations. Le rejet de l'accord entraîne une détérioration de la souveraineté si on la mesure en fonction du degré d'influence effective et d'autodétermination, et non selon des critères formels. En l'absence d'un accord, la Suisse sera *de facto* soumise à une pression extérieure plus forte.

Le rejet de l'accord signifie que les différends entre la Suisse et l'UE devront continuer à être résolus sur le plan politique uniquement et que, à l'exception de l'accord sur les assurances, il n'y aura pas de procédure interétatique de règlement des différends. L'expérience montre que cette situation est défavorable pour la Suisse, qui est plus dépendante de l'accès au marché. C'est ce qui ressort du différend sur l'imposition des sociétés holding, l'échange automatique d'informations, la reconnaissance de l'équivalence boursière ou l'introduction de tarifs protecteurs dans le secteur sidérurgique. La Suisse est dans une large mesure impuissante face à ces mesures et est pratiquement incapable de mettre en œuvre efficacement des mesures compensatoires en raison de son intégration économique étroite au sein de l'Union. Il est réaliste de penser qu'elle n'a qu'un potentiel limité de représailles contre l'Union, étant donné qu'elle est la partie la plus dépendante du marché intérieur.

C'est une erreur de croire qu'avec le rejet de l'accord les questions controversées seront résolues. Avec le rejet de l'accord, les représailles contre le dispositif actuel des mesures d'accompagnement ne sont pas exclues, en particulier contre la règle des 8 jours et l'obligation générale de caution. Selon la jurisprudence de la Cour de justice européenne, les objections se fondent directement sur la libre prestation de services (art. 56 TFUE), qui existe déjà en Suisse pour les prestations temporaires au titre de l'accord sur la libre circulation. En l'absence d'un règlement satisfaisant, l'UE peut unilatéralement prendre des mesures de rétorsion et restreindre, par exemple, l'accès des prestataires de services suisses à l'étranger (architectes, ingénieurs, consultants, etc.) et aggraver la situation des Suisses de l'étranger. De telles mesures uniques ne peuvent être évitées si l'accord est rejeté. Elles ne sont pas soumises à un contrôle juridictionnel. La Suisse ne peut donc pas bénéficier de l'assistance administrative et juridique contre les entreprises défaillantes à l'étranger. Elle doit les saisir juridiquement sur place. Elle continuera à dépendre, avec une marge de manœuvre limitée, de l'application autonome des contrôles et des amendes dans le cadre des mesures d'accompagnement qui ont été attaquées.

V. La question fondamentale de la souveraineté

Dans le débat politique sur l'accord institutionnel, les considérations économiques et ses effets à long terme sur la place économique suisse et sa prospérité joueront un rôle important. Toutefois, comme cela a déjà été mentionné, la question de la souveraineté nationale sera centrale. Il s'agit là de questions

fondamentales. C'est aussi une question d'idéologie. L'accord-cadre laisse de côté la formule précédente « d'intégration économique avec abstinence institutionnelle » et fait les premiers pas vers l'intégration institutionnelle par l'introduction de la codétermination, le lien avec le droit futur ainsi que l'expansion des procédures de règlement des différends et la sécurité juridique.

Du point de vue d'une conception traditionnelle et formelle de la souveraineté, façonnée par l'expérience historique des guerres mondiales, l'accord conduit, selon ceux qui le critiquent, à une restriction de l'autodétermination. La Suisse perdrait son autonomie dans la conception du domaine en question tant que le traité serait en vigueur, avec des effets sur les traités subordonnés. Cependant, ce n'est pas inhabituel. Chaque traité a cet effet, plus ou moins important. Il limite la marge de manœuvre mais permet de saisir d'autres chances. Ce qui est nouveau pour la Suisse, c'est que ces effets pour la durée de l'accord s'appliquent également aux réglementations et développements futurs dans les domaines couverts, ce qui est compensé par un droit de participation accru et le recours à une clause de sauvegarde. Pour le reste, la situation demeure inchangée : les tribunaux suisses continueront à statuer de manière autonome sur l'interprétation et l'application des traités bilatéraux, en tenant compte du droit communautaire. Le Tribunal fédéral a le dernier mot. Contrairement à la procédure d'arbitrage intergouvernementale, il n'est pas prévu ici de décision préjudicielle de la Cour de justice européenne.

Le débat sur l'accord-cadre institutionnel doit donc porter sur la question de savoir si la Suisse peut s'en tenir à sa conception traditionnelle de la souveraineté ou si elle veut tenir compte de l'évolution de l'Europe au cours des cinquante dernières années et faire un premier pas, modeste, vers une intégration institutionnelle. Pour ce faire, elle peut s'appuyer sur sa propre histoire. L'article 3 de la Constitution fédérale de 1999 dispose : « Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération ». Cette formulation, qui remonte à la Constitution de 1848, montre combien la souveraineté au sein de la Confédération a été soumise à un processus historique. Elle n'est pas statique, mais évolue avec le temps. Personne ne nierait aujourd'hui que la souveraineté réelle – le dernier mot – appartient à la Confédération et à ses citoyens et citoyennes. Aucun canton ne peut quitter la Confédération de son propre chef ou décider seul de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. En même temps, les cantons jouent un rôle central dans l'élaboration des politiques, d'autant plus qu'ils sont responsables dans de nombreux domaines de l'application et de la réalisation non seulement de leur propre droit, mais aussi du droit fédéral. Il en résulte une souveraineté coopérative ou partagée.

En Suisse, la souveraineté n'est malheureusement pas abordée de manière suffisamment différenciée. Cela affecte également le débat actuel sur la voie bilatérale et son avenir. Une collectivité territoriale est souveraine ou elle ne l'est pas : tel est le slogan. Mais ce n'est pas si simple. Cela ne s'applique même pas au droit international, car il y a certainement une applicabilité directe limitée du droit international aux cantons. Il en va d'autant plus de même pour les États membres de l'Union européenne qui, comme les cantons, ont partiellement renoncé à leur souveraineté mais continuent à décider à la majorité dans ces domaines. Tout le monde a son mot à dire. Ils exercent leur souveraineté en coopération et conjointement.

Dans le débat politique en Suisse, la souveraineté est placée sur un pied d'égalité avec une « indépendance » et une « autodétermination » politiquement définies, termes qui sont toujours et ici utilisés de la même manière : l'InstA serait la fin de l'indépendance. Cela permet d'éviter la question de savoir où se situe la frontière pour la prise en charge des obligations internationales pour lesquelles l'indépendance est abandonnée. On ignore généralement que la prise en charge d'obligations internationales signifie aussi l'acquisition de droits ayant un impact au-delà des frontières nationales ; dans le cas de l'InstA ce serait par exemple un accès plus facile au marché et la possibilité d'une codétermination au

niveau de la Commission ou la protection des droits des Suisses de l'étranger vivant dans l'Union européenne.

Aujourd'hui, la souveraineté coopérative ou partagée détermine de plus en plus les relations entre les États en général et constitue la base de la doctrine du gouvernement à plusieurs niveaux, telle qu'elle est également exprimée et reconnue aujourd'hui par les États membres de l'Union européenne. Il s'agit de savoir qui est le mieux placé pour assumer une tâche, qui est le mieux placé pour créer un bien public dans l'intérêt de la population. Il s'agit là de questions politiques centrales qui doivent être tranchées dans le cadre de processus décisionnels démocratiques. La souveraineté coopérative ne dépend pas de critères formels. Il s'agit plutôt de savoir comment agir le mieux et le plus efficacement possible pour l'élaboration de ses propres conditions de vie. Elle se concentre sur la question de savoir comment les effets sur le bien-être peuvent être obtenus au mieux. C'est d'ailleurs aussi le souci originel de la doctrine de la souveraineté de Bodin et Hobbes qui a émergé lors des guerres de religion de aux XVIe et XVIIe siècles, avant que la souveraineté ne soit réduite à l'indépendance et à l'autodétermination lors de la formation des États-nations et de la décolonisation.

L'accord-cadre constitue un premier pas important dans cette direction, ce qui explique pourquoi de nombreux électeurs suisses éprouvent des difficultés et pourquoi les politiciens préfèrent éviter l'accord à cause des prochaines élections, malgré les évidents inconvénients économiques. Les questions d'accès au marché et de concurrence ne peuvent plus être résolues seules aujourd'hui, dans le monde entier, mais surtout en Europe. Il suffit de penser aux problèmes du changement climatique ou des migrations internationales. Ce qu'il faut, c'est une compréhension de la souveraineté partagée et coopérative. Cela nécessite une délégation limitée des tâches législatives à une entité supérieure, comme le prévoyait également l'article 3 de la Constitution fédérale en Suisse en 1948 et comme le pratique avec succès le modèle suisse.

Le transfert de compétences envisagé au titre de l'accord-cadre est sélectif et modeste. Il permet d'acquérir de l'expérience et d'instaurer un climat de confiance. Il pose les bases d'un développement à plus long terme dans l'esprit et le cœur des habitants de ce pays, avec la conviction que le bien-être de nos enfants et de nos petits-enfants et leurs chances dans la vie sont meilleurs qu'avec une abstinence institutionnelle continue liée à une autodétermination formelle et une dépendance réelle croissante de l'étranger.

De ce point de vue, les possibilités de prise de décision offertes par l'accord institutionnel et la nouvelle commission parlementaire mixte sont d'une importance capitale. Tous deux permettent à la Suisse d'apporter enfin sa riche expérience avec son gouvernement à plusieurs niveaux – communal, cantonal et de fédéral – dans le débat européen, de défendre activement ses intérêts et de convaincre d'autres pays. Dans le même temps, il est d'une importance capitale que le règlement des différends ne soit pas seulement politique – et donc soumis à un rapport de force inégal – mais qu'il s'effectue de manière rationnelle conformément aux principes du droit dans le cadre d'un système à plusieurs niveaux. La primauté du droit (*Rule of Law*) gagne considérablement en importance avec cet accord.

VI. Les devoirs de la Suisse en interne

Le débat sur l'accord institutionnel est exigeant. La discussion doit se fonder sur le texte existant et non plus sur des slogans politiques. Il doit se concentrer sur le contexte général et sur les questions spécifiques. Il doit être replacé dans le contexte global du développement mondial et au regard des nouvelles conditions géopolitiques qui viennent d'être évoquées, en tenant compte des lacunes institutionnelles qui existent actuellement par rapport à l'Union. Il doit avant tout remettre en question et repenser d'un

œil critique la conception traditionnelle de la souveraineté qui prévaut en Suisse. Le projet d'accord offre la possibilité d'atteindre un large public et de progresser. En clarifiant la question fondamentale, on peut créer les conditions préalables pour une décision qui réponde aux besoins actuels et futurs.

Ce débat n'en est qu'à ses débuts. Contrairement à la politique intérieure, le dossier n'a pas pu être développé pas à pas. Il n'y a pas eu de processus d'apprentissage. Le débat s'est limité aux mots-clés et aux slogans. Un texte a été publié tardivement. Les cantons, les partis politiques, les associations et la société civile n'ont pas eu accès aux projets et aux documents de réflexion. La Suisse peut s'inspirer de l'expérience des négociations de l'UE avec les Etats-Unis (TTIP) et le Canada (CETA). Dans ces cas, le public a été beaucoup plus impliqué dans les négociations que par le passé. Les propositions de négociation de l'UE ont été publiées. Les différents niveaux de gouvernement et la société civile doivent être impliqués beaucoup plus tôt aussi dans notre pays. De cette expérience on devra tirer des leçons pour l'avenir en matière de politique étrangère et de législation. Aujourd'hui, il s'agit d'abord de combler ce retard pour l'accord-cadre, et ensuite de poursuivre ce processus. Il n'est pas dans l'intérêt du pays ou du peuple de reporter ou d'éviter le problème fondamental. Pour que les procédures de participation ne conduisent pas à des blocages et à des décisions erronées, elles supposent une culture politique qui se base sur les faits et sur une évaluation réaliste de leur signification et qui cherche à les comprendre. Le débat politique sur l'Europe de ces dernières années a été très éloigné de ces orientations. La critique la plus fréquente à l'égard de l'InstA est qu'il n'y a aucune perspective de majorité au parlement et parmi la population. Personne ne reconnaît qu'il s'agirait là du résultat inévitable d'une position qui présente ses propres idées et revendications comme seules légitimes et décisives, mais qui rejette les objections et les revendications de la partie adverse comme de l'arrogance ou du chantage. Les électeurs sont traités avec condescendance par les politiciens. Ils ne sont pas autorisés à forger progressivement leur propre opinion dans le débat politique.

VII. Prochaines étapes

Sur la base des considérations qui précèdent, nous attendons du Conseil fédéral non seulement qu'il accueille les cantons, les partis politiques, les associations d'entreprises et les partenaires sociaux dans le processus de consultation, mais aussi qu'il associe pleinement les organisations de la société civile intéressées en raison de l'importance fondamentale de l'accord. Il n'est pas acceptable de ne prendre en compte, comme d'habitude, que les organisations aptes à lancer des référendums.

Nous considérons que reporter la décision ou vouloir poursuivre les négociations ne constituent pas des objectifs valables. L'expérience du Brexit montre que les États membres de l'UE sont désormais unis sur les questions institutionnelles et ne peuvent pas être divisés. Nous attendons du Conseil fédéral qu'il assume sa fonction dirigeante en matière de politique étrangère, qu'il paraphrase l'accord, le signe au printemps et le respecte. Cela permettra d'engager dans un délai raisonnable la procédure ordinaire d'approbation des traités internationaux, y compris un éventuel référendum. En tant qu'électeurs, nous exigeons que nous ayons l'occasion de nous exprimer sur ce projet, qui est décisif pour l'avenir du pays, de nos enfants et de nos petits-enfants. Cela ouvrira également la voie à de nouvelles négociations sur des dossiers importants et à la nécessaire mise à jour des traités existants. La politique européenne de la Suisse aura ainsi une perspective claire pour les années à venir.
