



Accord institutionnel: résultats des discussions entre la Suisse et l'UE sur les points à clarifier, à savoir la directive relative au droit des citoyens de l'Union, la protection des salaires et les aides d'État

Contexte

Le 23 novembre 2018, l'UE a communiqué à la Suisse qu'elle considérait que les négociations sur le projet d'accord institutionnel étaient terminées. Conformément à son mandat de négociation de 2013, le Conseil fédéral voulait garantir durablement les mesures d'accompagnement et exclure l'obligation de reprendre la directive relative au droit des citoyens de l'Union dans l'ALCP. Ces questions n'étant pas réglées dans le projet d'accord institutionnel de novembre 2018, le Conseil fédéral a décidé de ne pas le parapher et de mener des consultations auprès des commissions de politique extérieure du Parlement, des cantons, des partis politiques, des partenaires sociaux et d'autres milieux intéressés.

Les vastes consultations menées au printemps 2019 ont permis de cerner les intérêts et les préoccupations des acteurs politiques et économiques en Suisse, et favorisé une large discussion nationale sur les avantages et les inconvénients de ce projet d'accord institutionnel. Les consultations ont mis en évidence trois domaines qui nécessitaient des clarifications concrètes et dans lesquels la Suisse exigeait une sécurité juridique: la protection des salaires, la directive relative au droit des citoyens de l'Union et les aides d'État. Le Conseil fédéral a communiqué ces exigences à la Commission européenne par courrier du 7 juin 2019. Le 11 novembre 2020, il a exposé sa position concernant les trois points à clarifier.

- **Directive relative au droit des citoyens de l'Union:** exclure explicitement une reprise intégrale de cette directive dans l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) conclu entre la Suisse et l'UE et limiter toute reprise de la directive dans l'ALCP aux aspects liés à la libre circulation des travailleurs et de leurs familles.
- **Mesures d'accompagnement:** garantir l'effet de protection des mesures d'accompagnement actuelles (y compris le système d'exécution dual), quels que soient les développements du droit de l'UE et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).
- **Aides d'État:** veiller à ce que les dispositions du projet d'accord institutionnel relatives aux aides d'État n'aient aucun effet horizontal allant au-delà des domaines couverts par l'accord institutionnel, notamment sur l'accord de libre-échange (ALE) de 1972.

Résultats des discussions avec l'UE

Au total, six rondes de négociation ont eu lieu entre la Suisse et l'UE sur ces trois questions qui nécessitaient des clarifications. Substantielles, concrètes et intenses, ces discussions ont

également permis d'échanger des documents contenant des explications sur les positions de chaque partie ainsi que des propositions concrètes. La Suisse a toujours répondu clairement aux propositions concrètes formulées par l'UE. Lors de ces rencontres, la secrétaire d'État Livia Leu a été accompagnée par le secrétaire d'État Mario Gattiker (Secrétariat d'État aux migrations, SEM) lorsque la directive relative au droit des citoyens de l'Union était à l'ordre du jour ou par la secrétaire d'État Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch (Secrétariat d'État à l'économie, SECO) lorsque les discussions portaient sur les mesures d'accompagnement et les aides d'État.

- Des divergences fondamentales subsistent entre la Suisse et l'UE concernant la **directive relative au droit des citoyens de l'Union**. En tant qu'État non-membre de l'UE, la Suisse estime que la libre circulation des personnes telle qu'elle a été établie dans l'ALCP se limite à la libre circulation des travailleurs et de leur famille, et que les personnes sans activité lucrative (p. ex. séjour) ne peuvent bénéficier des droits découlant de l'ALCP que si elles peuvent démontrer qu'elles disposent de moyens financiers suffisants. Du point de vue de l'UE en revanche, la notion de libre circulation des personnes a été étendue avec l'adoption de la directive relative au droit des citoyens de l'Union et associée à celle de citoyenneté européenne. Cette évolution a renforcé les droits des citoyens de l'Union dans le cadre de la libre circulation des personnes et créé de nouveaux droits pour améliorer la mobilité et la cohésion au sein de l'UE. C'est pourquoi l'UE ne s'est pas montrée disposée, s'agissant de l'éventuelle reprise de la directive relative au droit des citoyens dans l'ALCP, à entrer en matière sur les exceptions exigées par la Suisse dans les domaines qu'elle jugeait aller au-delà de la libre circulation des travailleurs.
- Concernant les **mesures d'accompagnement**, la Suisse et l'UE appliquent toutes deux le principe « à travail égal, salaire égal », mais l'interprètent de manière très différente: si la Suisse estime que ce principe sert avant tout à garantir la protection des travailleurs, l'UE met également en avant la protection du marché du travail contre les éventuelles distorsions de concurrence. Certes, l'UE a répondu à certaines préoccupations de la Suisse en faisant des contre-propositions concrètes, mais ces dernières ne faisaient que refléter le droit communautaire en vigueur. Quoiqu'il en soit, l'UE n'est pas prête à accepter le véritable objectif des clarifications demandées par la Suisse dans ce domaine, à savoir la garantie de la protection assurée par les mesures d'accompagnement actuelles, indépendamment des développements du droit de l'UE et de la jurisprudence de la CJUE.

En ce qui concerne ces deux points (directive relative au droit des citoyens de l'Union et mesures d'accompagnement) en général, l'UE a communiqué qu'elle ne pouvait accepter une telle limitation du champ d'application de l'accord institutionnel dans le domaine de la libre circulation des personnes. Tandis que la Suisse a besoin de cette limitation pour protéger ses intérêts vitaux, l'UE estime que la véritable valeur ajoutée de l'accord institutionnel réside précisément dans la reprise dynamique du droit, notamment dans le domaine de la libre circulation des personnes.

- S'agissant des **aides d'État**, l'UE a fait preuve d'une certaine ouverture: elle s'est dite prête à faire en sorte que l'accord institutionnel n'ait pas d'effets anticipés horizontaux, notamment sur l'accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE, mais uniquement à la condition que des solutions puissent être trouvées pour les mesures d'accompagnement et la directive relative au droit des citoyens de l'Union.