

Etat et développements des relations Suisse-UE en un clin d'œil

Etat général des relations Suisse-UE

- Derniers développements : Adoption de conclusions sévères vis-à-vis de la Suisse par le Conseil des ministres de l'UE (8.12.2008), rencontre entre Pascal Couchepin, Evelyne Widmer Schlumpf, Hans-Rudolf Merz et José Manuel Barroso à Bruxelles afin de présenter les propositions suisses en vue d'une réforme « autonome » de la fiscalité des entreprises (15.12.2008), propositions du Commissaire Kovacs en vue d'une entraide administrative en cas d'évasion fiscale visant également la Suisse de manière explicite (2.02.2009), rencontre entre Micheline Calmy-Rey et Javier Solana en vue d'une participation à Atalante (18.02.2009), demandes de l'UE à être traitée de manière identique aux USA suite à la livraison de comptes par l'UBS (19.02.2009).
- Evolutions attendues : Rencontre entre MCR et Benita Ferrero-Waldner à Bruxelles, discussion sur le litige fiscal, la règle des 8 jours, Atalante, les négociations sur l'électricité, le libre échange agricole ainsi que sur un éventuel accord cadre (26.02.2009), sommet du G20 à Londres sur le système financier international et la lutte contre l'évasion fiscale (2.04.2009).
- *Commentaire : Les conclusions adoptées par le Conseil des ministres le 8.12.2009 donnent le ton des relations à venir entre la Suisse et l'UE. Les Vingt-Sept exigent désormais (à l'unanimité !) la reprise de l'Acquis communautaire dans tous les accords bilatéraux, des « progrès parallèles » dans toutes les négociations et l'adoption d'une clause évolutive. La persistance de divergences de vues sur la fiscalité cantonale et sur l'application de l'accord sur la libre circulation des personnes (règle des 8 jours) et les exigences toujours plus pressantes de l'UE dans le domaine de l'évasion fiscale dans un contexte de crise financière et économique mondiale ne contribueront pas à détendre l'atmosphère. Si à cela s'ajoutent des retards dans la ratification des évolutions de Schengen (passeports biométriques), la non-conformité à la directive Télévision sans frontières (MEDIA) ou un éventuel refus de contribuer à l'effort de solidarité européenne dans le cadre d'Atalante, la voie bilatérale connaîtra des jours difficiles. Reste à savoir si la négociation d'un accord cadre dans ces conditions est réellement opportune...*

Accord cadre

- Historique : Interpellation Barbara Polla (02.3374), postulat Philipp Stähelin (05.3564), relance de l'idée par Michael Ambühl et Micheline Calmy-Rey (2006/2007), inscription au programme de législature 2007-2011 par le parlement (juin 2008), entrée en matière du Conseil des ministres de l'UE (8.12.2008).
- Etat du dossier : Discussions exploratoires entre Berne et Bruxelles, rencontre prévue entre Micheline Calmy-Rey et Benita Ferrero-Waldner le 26.02.2009 à Bruxelles, l'UE attend des propositions concrètes de la Suisse.
- Positions : Conseil fédéral partagé (Calmy-Rey pour, Leuthard plutôt contre, Couchepin sceptique), PLR sceptique, PDC partagé, PS et Verts favorables en tant que solution transitoire, UDC opposée à un « train express vers l'adhésion », cantons sceptiques (quelle est l'utilité ?), economiesuisse estime que la question n'est pas prioritaire, Conseil de l'UE favorable dans la mesure où un tel accord fixerait « l'incorporation de l'acquis pour tous les

accords » ainsi qu'un « mécanisme visant à les actualiser régulièrement et en assurer une interprétation homogène ».

- Développements attendus : Précisions des propositions suisses (DFAE), poursuite des discussions exploratoires avec l'UE, décision de principe du Conseil fédéral sur l'opportunité d'entamer des négociations et adoption d'un mandat de négociation.
- *Commentaire : Alors que le débat débute à peine, un flou total demeure sur le contenu et la forme que devrait avoir un accord cadre. Un consensus semble toutefois se dégager sur le diagnostique (la voie bilatérale, avec ses plus de 140 accords, devient toujours plus difficile à gérer). L'idée d'un accord cadre est quant à elle encore loin de séduire une majorité. Le Nomes est ouvert à la discussion et souhaite davantage de codécision pour la Suisse dans les institutions de l'UE. Il n'est en revanche pas prêt à soutenir un accord cadre « en trompe l'œil » qui consacre sans le dire la satellisation de la Suisse vis-à-vis de l'UE.*

Litige fiscal (Accord de libre échange de 1972)

- Historique : Mémoire de la Commission européenne (15.12.2005), discussions sans résultats dans le comité mixte, décision de la Commission européenne de constater des aides d'Etat (13.02.2007), mandat de négociation du Conseil de l'UE (14.05.2007), séances de « dialogue », adoption de propositions concrètes par le Conseil fédéral en vue d'une « réforme autonome » (10.12.2008) et présentation de ces dernières à la Commission européenne (15.12.2008), l'UE salue « un pas dans la bonne direction », précisions suisses (13.02.2009), la Commission européenne informe le « groupe AELE » du Conseil de l'UE, les résultats sont jugés insuffisants (20.02.2009).
- Etat du dossier : Poursuite du « dialogue », analyse approfondie des propositions suisses par les experts européens, rencontre entre MCR et Benita Ferrero-Waldner (26.02.2009).
- Développements attendus : Scénario A : Après analyses approfondies et explications (voire propositions) complémentaires de la Suisse, l'UE se déclare satisfaite, le DFF élabore un message sur une nouvelle réforme « autonome » de l'imposition des entreprises, ouverture d'une procédure de consultation à l'automne 2009. Scénario B : la Commission européenne et les Etats membres maintiennent que les propositions suisses ne vont pas assez loin et accentuent la pression sur la Suisse dans le cadre des conclusions adoptées par le Conseil le 8.12.2008 (mise en œuvre de sanctions, parallélisme).
- *Commentaire : Après avoir attendu plus de trois ans (trois votations et une élection), la patience de l'UE est à bout. La crise financière et économique renforce la détermination européenne. Le risque que la Suisse devienne un thème de polémique durant la campagne pour les élections du Parlement européen est réel. La mise en œuvre de sanctions, déjà en partie appliquées par certains Etats membres tels que l'Italie, est de plus en plus ouvertement évoquée (cf. Agefi du 23.02.2009). Le temps presse !*

Fiscalité de l'épargne

- Historique : Signature d'un accord bilatéral sur la fiscalité de l'épargne (26.10.2004), entrée en vigueur (1.07.2005), propositions de la Commission européenne de révision de la directive « Fiscalité de l'épargne », notamment pour élargir l'assiette aux personnes juridiques et à de nouveaux produits financiers (13.11.2008), soutien unanime de l'ECOFIN en faveur de cette révision (2.12.2008), propositions du Commissaire Kovacs en vue d'une révision de la directive sur l'entraide administrative dans le but d'autoriser l'entraide en matière d'évasion fiscale (2.02.2009), demandes de l'UE de bénéficier du même traitement que les USA (19.02.2009),

annonce de Gordon Brown sur sa volonté de lutter contre les paradis fiscaux, Suisse en particulier (19.02.2009, Guardian).

- Développements attendus : Possibilité que la Suisse soit inscrite sur une liste noire lors du G20 à Londres (2.04.2009), soutien des 27 aux propositions de révision du Commissaire Kovacs sur l'entraide administrative (attendu pour le 9 juin), approbation de la révision de la directive « Fiscalité de l'épargne » (juin 2009 ?), demandes de l'UE de renégocier l'accord bilatéral sur la fiscalité de l'épargne conclu avec la Suisse et d'y inclure à la fois de nouveaux produits financiers et l'entraide en matière d'évasion fiscale (dans la mesure où la révision des deux directives est acceptée par le Conseil des ministres et le Parlement européen).
- *Commentaire : Sous pression, les « alliés européens » de la Suisse que sont le Luxembourg, la Belgique et l'Autriche se déclarent désormais tous ouverts à une entraide administrative en cas d'évasion fiscale. Ils insistent toutefois sur le fait qu'ils ne céderont pas tant que la Suisse n'aura pas cédé. A l'extérieur de l'UE, la Suisse est la plus vulnérable. Elle n'a ni appui politique ni représentation institutionnelle. Elle tient lieu de bouc émissaire, les attaques se concentrent sur elle. Pour sauver la distinction entre fraude et évasion fiscale, elle aurait dû agir plus tôt et plus pro-activement, avec un droit de proposition et un droit de veto au sein de l'Union européenne. Désormais, elle doit renoncer à l'une des conditions-cadres économiques les plus importantes pour la place financière dans l'urgence, sans aucune contrepartie durable (par exemple l'octroi de délais de transitions prolongés dans le cadre de négociations d'adhésion) ni garantie que ses concurrents directs y seront également contraints.*

Schengen (passeports biométriques)

- Historique : Signature (26.10.2004), Ratification par la Suisse (5.06.2005), entrée en vigueur formelle (1.03.2008), entrée en vigueur opérationnelle pour les frontières terrestres (12.12.2008), reprise du développement de l'Acquis Schengen (plus de 70 nouveaux actes juridiques depuis juin 2004), aboutissement du référendum sur les passeports biométriques (2.10.2008).
- Etat du dossier : Préparatifs en vue de l'entrée en vigueur de Schengen pour les aéroports (29.03.2009), poursuite de la reprise du développement de l'acquis Schengen, négociations sur les modalités de participation à l'agence Frontex et sur une contribution suisse au fonds pour les frontières extérieures.
- Développements attendus : Votation sur les passeports biométriques (17.05.2009) et notification de la reprise du Règlement (CE) 2252/2004 au plus tard au 1.03.2010 (délai de deux ans après l'entrée en vigueur de l'accord), adaptation de la législation suisse à l'évolution de l'acquis Schengen, notamment dans les domaines suivants : « Initiative suédoise » (message transmis au Parlement le 19.11.2008), législation sur les armes à feu (message en préparation), règlement VIS et « Directive Retour » (rapports pour la procédure de consultation en cours d'élaboration).
- Positions (passeports biométriques) : Pour : PDC (décision du comité 13.02.2009), JDC ; Contre : PS (comité directeur), Verts (AD 7.02.2009), tous les partis de jeunes sauf les JDC ; Pas encore pris position : PLR (vraisemblablement oui), UDC (pencherait vers le non), PBD.
- Texte de référence (passeports biométriques) : « [...] Si un référendum est demandé, la Suisse dispose, pour faire la notification, d'un délai de deux ans au maximum à compter de la notification du Conseil. [...] Au cas où [...] la Suisse ne procède pas à la notification après l'échéance du délai référendaire ou, en cas de référendum, dans le délai de deux ans [...], le présent accord cesse d'être applicable, sauf si le comité mixte, après avoir examiné attentivement les moyens de maintenir l'accord, en décide autrement dans un délai de 90

jours. Le présent accord cesse d'être applicable trois mois après l'expiration de la période de 90 jours. » (Accord sur l'association de la Suisse à Schengen, Art. 7)

- *Commentaire : Le référendum sur les passeports biométriques n'est pas une votation européenne. Ce n'est pas la reprise de l'évolution du droit Schengen en tant que telle qui est remise en question, mais bien davantage les dispositions additionnelles fixées dans le droit suisse (notamment la centralisation des données). La question des passeports biométriques illustre toutefois les faiblesses de la voie bilatérale : 1) la Suisse n'a pas pu voter sur le Règlement (CE) 2252/2004 relatif aux passeports biométriques, 2) la Suisse ne peut pas refuser un aspect sectoriel de l'Acquis Schengen, c'est à chaque fois « tout ou rien », 3) la poursuite de l'association à Schengen peut être remise en question en tout temps grâce à 50'000 signatures, un chiffre facilement à la portée des anti-européens de l'ASIN et de l'UDC. Un Non le 17 mai ne signifiera pas la fin de la participation suisse à l'accord Schengen. Mais une solution eurocompatible devra impérativement être trouvée (y compris référendum facultatif !) en moins d'une année, soit avant le 01.03.2010 (deux ans après l'entrée en vigueur de l'accord d'association à Schengen intervenue le 01.03.2008). Le cas échéant, la participation suisse pourra être suspendue. La Suisse pourra bien sûr tenter de négocier un délai supplémentaire. Elle se retrouverait toutefois dans la position du demandeur, ce qui, au vu des nombreux dossiers déjà ouverts, n'est peut-être pas le plus souhaitable...*

En bref

- **Atalante** – Lors de la visite à Bruxelles de MCR (18.02.2009), Javier Solana a précisé qu'une participation suisse était bienvenue et importante. Une décision de principe et un mandat de négociation ont été adoptés par le Conseil fédéral le 25.02.2009. Le Parlement devra donner son feu vert lors de la session de printemps.
- **Règle des 24h** – La signature de l'accord conclu le 5.12.2008 est imminente. Des dernières vérifications techniques ont encore lieu. L'accord prévoirait un tribunal arbitral nommé à l'unanimité par les deux parties en cas de litige sur la reprise obligatoire de l'évolution de l'acquis communautaire relevant par la Suisse.
- **Accord MEDIA** – Le Conseil des Etats se prononcera le 17.03.2009 sur une révision de la Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV). Des doutes sur l'eurocompatibilité de la solution adoptée par la CTT-S le 9.02.2009 ont été émis (interdiction de la publicité pour l'alcool pour tous les diffuseurs, y compris plages de publicité suisses des chaînes étrangères). Le Conseil fédéral devrait alors engager une procédure de conciliation avec l'UE. Les chances d'aboutir sont jugées incertaines. L'accord MEDIA est provisoirement en vigueur jusqu'à la fin 2009.
- **Cohésion avec la Roumanie et la Bulgarie** – Le message du Conseil fédéral devrait être adopté ce printemps. L'objet figure parmi ses objectifs 2009 de la politique européenne.
- **Accord de libre échange agricole et santé publique** – Un deuxième round de négociation a eu lieu les 2 et 3 février. Les négociations se poursuivent: dans quatre groupes de travail (accès au marché, sécurité des aliments, sécurité des produits, santé publique). Le prochain round de négociation et la remise des conclusions du groupe de travail « Mesures d'accompagnement » sont attendus pour le mois de mai.
- **Electricité** – Un troisième round a eu lieu le 2.12.2008 à Bruxelles. La négociation se poursuit.
- **Eurojust** – L'accord conclu le 6.03.2008 a été approuvé par le Conseil fédéral le 15.10.2008. La signature est toujours en attente.
- **REACH** – Le Conseil fédéral a adopté la modification de l'ordonnance sur les produits chimiques le 14.01.2009. Une révision de la Loi sur les produits chimiques est prévue. Le Conseil fédéral doit décider ce printemps de l'opportunité d'ouvrir des négociations en vue d'une participation de la Suisse à l'ECHA (Agence européenne pour les produits chimiques).