



Département fédéral
des affaires étrangères DFAE
Palais fédéral, aile ouest
3003 Berne

Konsultation.InstA@eda.admin.ch

Berne, le 29 mars 2019

Consultation sur le projet d'accord institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne

Cher Monsieur le conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions pour la remise du projet d'accord institutionnel et des explications y relatives. Nous tenons toutefois à dire d'entrée de jeu que nous partageons totalement les critiques formulées par les présidences parlementaires envers l'action du Conseil fédéral dans ce dossier : la consultation lancée par le Conseil fédéral sur le texte de l'accord avec l'UE, qui n'a été que partiellement négocié, n'est prévue ni par la loi ni par la Constitution. Le Conseil fédéral crée ici un précédent. Dans le cadre de la consultation qui vient d'avoir lieu, le Conseil fédéral sollicite l'avis des différentes commissions parlementaires sur un projet d'accord au sujet duquel il n'a pas de position. Le Parlement ne pourra débattre du sort de l'accord-cadre qu'une fois que le Conseil fédéral disposera d'un texte de traité entièrement négocié et paraphé, qu'il aura approuvé et qu'il soumettra au Parlement pour approbation. Cela inclurait, en particulier, une législation de mise en œuvre concrète, afin de permettre une évaluation correcte du contenu. La politique demande aussi du savoir-faire. Ce que le Conseil fédéral présente ici ne constitue pas une base suffisante pour une prise de position sérieuse en faveur ou en défaveur de l'accord. Aussi longtemps que tant de questions resteront sans réponse, ce projet d'accord ne pourra être signé.

Le PS exposera donc quelques positions fondamentales et posera surtout les questions à clarifier dans la suite de la procédure. L'objectif du PS est de parvenir à un accord-cadre avec l'UE qui puisse prendre la forme d'une votation populaire, car des relations harmonieuses et réglementées entre la Suisse et l'UE revêtent une importance cruciale pour notre pays.

Parti socialiste suisse
Theaterplatz 4
Case postale
3011 Berne
Tél. 031 329 69 69
Fax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Position de principe

À l'occasion du débat en cours, lors de la session d'automne du Conseil national, le 27 septembre 2018, le PS Suisse a clairement, et très tôt, exposé sa position sur les relations entre la Suisse et l'Union européenne¹. Roger Nordmann, conseiller national (VD) et président du Groupe socialiste, a saisi cette occasion pour faire une déclaration :

« Pour l'instant, la Suisse a fait le choix de rester en dehors de l'Union européenne ; c'est un fait. Mais, dans cette situation, il est encore plus important d'entretenir des rapports solides, constructifs et durables avec l'Union européenne. C'est d'ailleurs précisément pour cette raison que nous souhaitons la conclusion d'un accord institutionnel. »

Le Conseil fédéral doit donc poursuivre ses efforts en vue de la conclusion d'un accord institutionnel qui jette les bases de la sécurité juridique, de la participation (voix au chapitre ou droit de regard) et de l'élargissement continu et équilibré des relations économiques et commerciales avec l'UE. Cependant, le PS Suisse a toujours clairement indiqué (voir également la feuille de route² sur les relations entre la Suisse et l'UE [2016]) que la protection salariale était une condition fondamentale pour l'approbation d'un accord-cadre.

Il l'a confirmé lors du débat de la session d'automne 2018 : « En Suisse, nous nous battons depuis les premiers accords bilatéraux pour que la protection salariale soit renforcée à chaque étape de l'ouverture économique vers l'Europe. Après le rejet de l'EEE, cette stratégie de protection salariale a rendu possible l'ouverture économique sous la forme d'accords bilatéraux, qui ont été largement acceptés par votation populaire. Mieux encore, cette politique a jeté les bases du renforcement des conventions collectives, qui s'est traduit par une amélioration des salaires, en particulier dans les secteurs où ils étaient très bas. L'expérience des mesures d'accompagnement est une réussite, y compris pour les nombreux citoyens européens de notre pays. L'histoire nous enseigne donc clairement que l'ouverture européenne ne peut réussir que par le progrès social. Nous sommes donc fermement déterminés à défendre la protection salariale dans les négociations sur l'accord institutionnel. Si le Conseil fédéral ne parvient pas à présenter un résultat équilibré dans ce domaine, il échouera en votation populaire. Nous devons donc poursuivre les négociations à Bruxelles sans abandonner notre position. »

¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=44441#!>

² https://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/sp_roadmap-eu-definitiv_d_2.pdf Voir thèse 9 : *Un accord-cadre institutionnel est indispensable au développement à venir des accords bilatéraux. Le PS soutiendra cet accord s'il garantit le maintien de la protection des travailleurs obtenue, ainsi que l'offre du service public, et s'il permet à la Suisse de participer raisonnablement au développement et à l'évolution du droit européen.*

Rien n'a changé dans cette position de base : le PS appelle de ses vœux des relations stables et réglementées avec l'Union européenne et un approfondissement de ces relations. Le PS est donc favorable à un accord-cadre (InstA). Dans le même temps, il plaide en faveur de la protection salariale efficace d'aujourd'hui, car celle-ci est la base du maintien, de la garantie et de l'approfondissement de relations stables et réglementées avec l'Union européenne. Selon le PS : l'intégration européenne et la protection salariale sont interdépendantes, se conditionnent mutuellement.

Sur les mesures d'accompagnement

Selon les commentaires sur les résultats préliminaires des négociations de l'accord institutionnel, le Protocole 1 est une « proposition unilatérale de l'UE ». Dans la perspective de la signature d'un accord, les pourparlers avec l'UE doivent donc être poursuivis en tout état de cause.

Pour le PS, il est clair qu'il incombe au Conseil fédéral de trouver avec les partenaires sociaux et l'UE une solution qui garantisse la protection des conditions salariales et des conditions de travail en vigueur en Suisse. Il est à noter que la version actuelle du projet d'accord n'est pas conforme aux « lignes rouges » communiquées à plusieurs reprises par le Conseil fédéral. Le PS est d'autant plus heureux de constater qu'environ la moitié du Parlement européen partage la position du PS et soutient les mesures d'accompagnement en Suisse.

Une mise en péril des mesures d'accompagnement constituerait un risque majeur pour les relations actuelles et futures avec l'UE et les accords bilatéraux. Le Conseil fédéral doit donc chercher des solutions qui préservent les mesures d'accompagnement et permettent des améliorations à l'avenir.

Le régime de contrôle suisse contre le dumping salarial et les conditions de travail abusives ne doit pas être affaibli. Les adaptations éventuelles sur le territoire suisse doivent être soumises au Parlement, par le Conseil fédéral dans un message séparé, avant d'être signées.

En particulier, il s'agit de répondre aux questions suivantes :

1. La Hongrie et la Pologne ont introduit un recours en annulation devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) contre la directive révisée sur le détachement de travailleurs 2018/957/UE. Le Conseil fédéral peut-il conclure les négociations sur l'accord institutionnel tant que ce litige n'aura pas été réglé au sein de l'UE ?

2. Quelles mesures d'accompagnement ou quels contenus de l'accord institutionnel devraient être adaptés si ce recours était couronné de succès ?
3. Le Conseil fédéral est-il prêt à demander une prolongation du délai de mise en œuvre des mesures d'accompagnement de 3 à 8 ans, par exemple ?
4. Quels effets concrets le Conseil fédéral attend-il de la participation au système d'information sur le marché intérieur de l'UE (IMI) ? Peut-il faire une comparaison avec l'efficacité des mesures d'accompagnement d'aujourd'hui ?
5. Dans quelle mesure le système de responsabilité des pouvoirs adjudicateurs s'est-il révélé efficace en Autriche, par exemple ? Dans quelle mesure la Suisse serait-elle libre d'introduire un tel système une fois que la directive européenne sur le détachement des travailleurs aura été adoptée ? Comment cela serait-il mis en œuvre par la loi ?
6. Le Conseil fédéral est-il disposé à demander une extension de la responsabilité solidaire des parties contractantes aux fins de la renforcer (extension de la responsabilité de l'adjudicataire à des secteurs économiques autres que la construction) ?
7. Dans quelle mesure le Conseil fédéral voit-il une possibilité d'introduire des mesures de protection salariale par le renforcement de la loi fédérale sur la lutte contre le travail non déclaré (loi fédérale contre le travail au noir, LTN) ?
8. Est-il vrai que les mesures d'accompagnement, dans la mesure où, vu la jurisprudence plus récente de la CJUE, elles sont incompatibles avec la directive 96/71, ne pourront plus être maintenues dès l'entrée en vigueur de l'accord institutionnel (selon l'expertise du professeur Philipp Zurkinden) ?
9. Dans le domaine de la lutte contre le travail indépendant fictif, Philipp Zurkinden conclut que les États membres bénéficient de plus de mesures que la Suisse. Cette analyse est-elle correcte ?
10. Luca Visentini, président de la Confédération européenne des syndicats, déclare que l'UE ne peut pas interdire à la Suisse, en tant que pays tiers, de prendre des mesures supplémentaires de protection salariale alors même qu'elle autorise explicitement ses États membres à le faire. Le Conseil fédéral partage-t-il ce point de vue ?
11. Le Conseil fédéral est-il prêt à convoquer une conférence tripartite (syndicats, employeurs, gouvernement) pour identifier les causes des problèmes de *dumping* avérés sur le marché suisse du travail et trouver des solutions ?
12. Quelles nouvelles mesures de protection salariale, qui seraient autorisées par le droit de l'UE et qui empêcheraient une importante sous-cotation des salaires en Suisse, comme le craint le

projet actuel d'accord institutionnel, le Conseil fédéral propose-t-il ?

13. Le Conseil fédéral est-il disposé, afin de ne pas réduire la densité des contrôles sur les travailleurs détachés, à augmenter en conséquence l'intensité des contrôles sur les entreprises qui emploient du personnel non détaché ?
14. L'une des mesures efficaces contre le *dumping* social dans le canton de Genève est la création d'un organe de contrôle commun pour les entreprises. Ce modèle pourrait-il également être appliqué au niveau fédéral ou dans d'autres cantons ?
15. Quelle est la position du Conseil fédéral quant à une extension de la couverture des CCT (éventuellement aussi par l'intermédiaire des CTT [contrats-types de travail]) à de nouvelles branches d'activité et à de nouveaux secteurs ?
16. Le Conseil fédéral prévoit-il un rôle pour les partenaires sociaux dans l'administration de l'accord institutionnel et surtout dans l'adoption d'un droit de l'UE plus développé ?

Sur les aides d'État

Les conséquences des règles européennes en matière d'aides d'État n'ont pas encore été présentées avec suffisamment de clarté. D'importantes questions concernant l'impact de ces règles sur les entreprises de transports publics (CFF), les hôpitaux, les banques cantonales et les compagnies d'assurance immobilière restent sans réponse. En particulier, les défis que ces questions posent au fédéralisme ne doivent pas être sous-estimés. Le Conseil fédéral est appelé à répondre aux questions concrètes suivantes :

1. Transports publics (en particulier les CFF) : avec l'adoption dynamique de la loi dans l'accord sur les transports terrestres, la Suisse doit-elle également adopter l'ouverture du marché du transport international de voyageurs ? Quel impact cela aurait-il sur les CFF ?
2. Comment les règles de l'Union européenne sur les aides d'État affecteraient-elles les transports publics en Suisse ? Quelles zones seraient concernées ? Quel en est l'impact sur les CFF ?
3. Dans l'art. 2 Champ d'application figure l'accord relatif aux échanges de produits agricoles : les paiements directs aux exploitations agricoles sont-ils encore possibles ou sont-ils considérés comme des aides d'État ?
4. Comment les dispositions de l'accord institutionnel affectent-elles les aides d'État dans les secteurs où il n'existe pas d'accords d'accès au marché ? Concrètement : y a-t-il des effets sur le financement de départ des crèches ?
5. Système de santé : l'établissement d'une liste d'hôpitaux par les cantons est-il considéré comme une aide d'État ?

6. Système de santé : les rémunérations pour les prestations d'intérêt général (PIG) fournies par les hôpitaux sont-elles des aides d'État ? L'accord institutionnel a-t-il une incidence sur les PIG ? (p. ex. PIG pour la formation des médecins assistants, PIG pour les services d'urgence en psychiatrie ambulatoire, PIG pour les services de sauvetage, etc.)
7. La Lex Koller (restriction de l'acquisition de terrains par des non-résidents) constitue-t-elle une aide indirecte aux entreprises domiciliées en Suisse ? L'application de la Lex Koller devrait-elle être supprimée pour les entreprises établies dans l'UE ?
8. Hautes écoles spécialisées : les mandats de prestations avec un budget global pour les hautes écoles spécialisées sont-ils concernés ?
9. Écoles polytechniques fédérales : le budget global des Écoles polytechniques fédérales est-il soumis à des restrictions ?
10. Dans quels domaines les règles de l'UE en matière d'aides d'État peuvent-elles être exclues parce qu'elles s'appliquent à des domaines fondamentaux du service public (centrales électriques cantonales/énergie hydraulique cantonale, monopoles d'assurance des bâtiments) ?
11. Que signifie la définition européenne (UE) des aides d'État pour la construction de logements coopératifs ? Le Conseil fédéral est-il prêt à garantir que la politique suisse du logement ne serait pas concernée par l'accord-cadre (par exemple, le Fonds de Roulement) et serait exclue du champ d'application d'un nouvel accord de libre-échange et de tout accord sectoriel futur ? Un règlement d'exception correspondant devrait-il faire l'objet d'un accord avec l'UE ?
12. Les monopoles cantonaux (assurance des bâtiments, régie du sel) sont-ils encore possibles ?
13. Les structures des banques cantonales en mains publiques doivent-elles être adaptées avec ou sans garantie de l'État ? Si oui, comment ?
14. Les aides publiques à la production d'énergie renouvelable ou à la promotion de l'efficacité énergétique sont-elles toujours autorisées (avec ou sans accord sur l'électricité) ?
15. En Suisse, quelle autorité contrôlerait et évaluerait l'admissibilité des aides ? La souveraineté cantonale peut-elle être préservée dans ce processus ?
16. Est-il vrai que l'UE peut appliquer l'interdiction des aides d'État conformément à la pratique la plus récente de l'UE avant même la conclusion des futurs accords d'accès au marché (Zurkinden) ? Dans quels domaines cela s'applique-t-il ?
17. Quels sont les avantages fiscaux accordés en Suisse (au niveau fédéral, au niveau cantonal) couverts par la notion d'aide au sens de la jurisprudence de l'UE en la matière ?

18. Les mesures de promotion régionale relèvent-elles de la notion d'aide au sens du droit européen ? Quelles mesures seraient concernées par cela en Suisse ?
19. Le Conseil fédéral peut-il présenter une liste des mesures d'aide qui seraient encore possibles en vertu de l'art. 8A de l'accord institutionnel et de celles que le Conseil fédéral considère comme n'étant plus admissible ?
20. Les entreprises de service public dans lesquelles la Confédération détient une participation majoritaire (La Poste Suisse, Swisscom) seraient-elles concernées par la politique de l'UE en matière d'aides d'État ?

La directive relative au droit des citoyens de l'Union

Le PS Suisse n'a pas d'objection fondamentale à une adoption – au moins partielle – de la directive relative au droit des citoyens de l'Union. D'un point de vue politique, il est toutefois crucial de déterminer si la Suisse est tenue d'adopter cette directive et, dans l'affirmative, de définir les domaines concernés. Dans un dossier de cette ampleur, il n'est pas justifiable de laisser la décision sur la prise de contrôle à une cour européenne ou à un tribunal arbitral. Une décision claire du Conseil fédéral est nécessaire. Nous posons donc les questions suivantes :

1. Quelle marge de manœuvre le Conseil fédéral voit-il dans les futures discussions sur les « concessions croisées » pour, par exemple, parvenir à un certain degré d'accommodement en matière de citoyenneté européenne et de concession en matière de protection salariale ?
2. La Suisse peut-elle exclure du champ d'application de l'accord institutionnel les extensions de la libre circulation des personnes fondée sur le droit de l'Union qui vont au-delà de la libre circulation limitée de la Suisse convenue avec l'UE ?
3. La directive relative au droit des citoyens de l'Union peut-elle être limitée aux travailleurs/euses et éventuellement aux personnes en formation (étudiant-e-s, apprenti-e-s) et exclue du-rablement pour les personnes sans emploi ?
4. Que signifie la limitation de la directive relative au droit des citoyens de l'Union selon laquelle l'on ne saurait avoir droit aux prestations offertes par le système social d'un pays d'accueil d'une manière « inappropriée » ? Quelle est la pratique juridique sur cette question ?
5. Quels sont les effets de la directive relative au droit des citoyens de l'Union sur le droit d'un citoyen de l'UE à bénéficier de l'aide sociale ? Est-il encore possible de révoquer le permis d'établissement après cinq ans, si la personne dépend de l'aide sociale ?

6. Combien de permis de séjour permanents devraient désormais être délivrés en vertu de la directive relative au droit des citoyens de l'Union ?
7. Quels seraient les coûts pour l'aide sociale et l'aide aux chômeurs suisse (Confédération, cantons, communes) en cas d'adoption de la directive relative au droit des citoyens de l'Union ?

Sur le règlement des différends

Le PS Suisse n'a pas d'objections fondamentales au mécanisme de conciliation (règlement des différends) tel que prévu dans le projet d'accord institutionnel. Cependant, des questions importantes se posent quant aux intentions du Conseil fédéral, à la manière dont il entend mettre en œuvre ce mécanisme en Suisse et aux compétences attribuées aux différentes institutions nationales (par exemple : le Tribunal fédéral). Le Conseil fédéral est invité à répondre aux questions suivantes :

1. Qui détermine la position de la Suisse dans les différentes entités (comité mixte horizontal, comité parlementaire mixte, Cour d'arbitrage) de l'accord institutionnel (Administration, Parlement fédéral, Parlement) ?
2. Qui décide de la position de la Suisse lors de l'élaboration d'un acte juridique au sens de l'art. 12 de l'accord institutionnel ?
3. Qui décide concrètement pour la Suisse de ne pas exécuter une décision du tribunal arbitral et, le cas échéant, de remettre en cause la proportionnalité des mesures compensatoires devant un deuxième tribunal arbitral ou de rejeter ces mesures ?
4. Qui décide quand une décision ou une disposition de l'UE est légalement contestée ?
5. Quels sont les pouvoirs du comité parlementaire mixte (art. 16 InstA) ?
6. Quelle est la composition exacte du comité mixte horizontal (art. 15 InstA) ?
7. Mécanismes de contrôle à l'endroit de l'UE (en principe, chacun contrôle sur son propre territoire) : que se passe-t-il si la Suisse détecte des violations de la part de l'UE ?
8. Quel est le rôle du Tribunal fédéral (p. ex. dans l'interprétation de la loi) ? Le tribunal arbitral peut corriger les décisions du Tribunal fédéral, notamment en s'appuyant sur les recommandations d'interprétation et les arrêts préjudiciels de la CJUE. Toutefois, contrairement au tribunal arbitral et aux Cours suprêmes des États membres de l'UE, le Tribunal fédéral n'aurait pas le droit de saisir la CJUE. Ce règlement prévu dans le projet d'accord institutionnel n'affaiblit-il pas sensiblement la position du Tribunal fédéral en ce qu'il perd de son importance en tant que dernière instance ?

9. Le Conseil fédéral n'estime-t-il pas raisonnable, pour l'importance du Tribunal fédéral dans la structure institutionnelle de la Suisse, que le Tribunal fédéral ait au moins la possibilité de poser des questions préjudicielles à la CJUE et qu'il puisse ensuite se prononcer de manière indépendante et définitive sur les affaires pendantes portées devant lui, en tenant compte des différentes questions d'interprétation soulevées par la CJUE ? Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas que le Tribunal fédéral doit être sur un pied d'égalité – dans une situation comparable – avec les plus hautes juridictions des États membres ?
10. Adoption dynamique de la loi : le Conseil fédéral est-il disposé à faire en sorte que le Parlement et la population aient leur mot à dire à un stade précoce et, par exemple, à informer et à consulter à temps les commissions de politique étrangère du Parlement sur les adoptions imminentes ?
11. La position de la délégation suisse active au sein du Comité mixte sur l'intégration d'un décret législatif de l'UE doit-elle se fonder sur un arrêté fédéral (avec possibilité de référendum) ?
12. Le Conseil fédéral estime-t-il qu'il est possible de trouver une solution au différend – analogue à l'accord douanier de sécurité de 2009 (ZollA) – dans laquelle la CJUE ne joue aucun rôle explicite ?
13. Le Conseil fédéral partage-t-il l'avis selon lequel la dénonciation des accords bilatéraux ne peut être considérée comme une mesure compensatoire appropriée dans l'accord institutionnel ?
14. Selon le Conseil fédéral, quelles sont les possibilités d'abolir la clause guillotine ?
15. Est-il exact qu'avec la dénonciation et l'entrée en caducité des cinq accords subordonnés à l'accord interinstitutionnel, les autres accords bilatéraux I et, finalement, les accords de Schengen et de Dublin deviendront eux aussi caducs en raison de la clause guillotine ?
16. Avec la modernisation de l'accord de libre-échange (ALE), cet accord serait-il également soumis à la clause guillotine ? Quelles en seraient les conséquences ?
17. La modernisation et la renégociation de l'ALE sont-elles obligatoires ? Peut-on faire dériver certaines modernisations directement de l'accord institutionnel ?
18. Quelles « modalités » devraient être réglementées en ce qui concerne le milliard de cohésion dans un *memorandum of understanding* (« protocole d'accord ») ?
19. Quelles sont les chances que la Suisse puisse maintenir le moratoire sur le génie génétique (ou l'interdiction d'importer des semences génétiquement modifiées de l'UE) dans les négociations sur la sécurité alimentaire ou avec l'adoption dynamique de la loi ?

20. Quels seraient les coûts économiques d'un rejet de l'accord-cadre (par l'UE ou la Suisse) ? Nous demandons une liste détaillée et bien étayée.

Révision de l'ordonnance sur la coordination des assurances sociales

L'UE est en train de renégocier les responsabilités dans le domaine de l'assurance-chômage des travailleurs frontaliers. Un accord provisoire a déjà été conclu³. Les nouvelles règles exigent que les travailleurs frontaliers travaillent six mois consécutifs dans le pays voisin pour avoir droit aux prestations de chômage de l'État qui les emploie. Celui-ci doit alors payer pour une durée qui peut atteindre 15 mois. Cela peut entraîner des coûts supplémentaires pour la Suisse. De telles exigences seront imposées à la Suisse avec ou sans accord-cadre. Le PS est ouvert à cette demande de l'UE. La Suisse devrait assurer le suivi de la révision correspondante. Les frontaliers devraient bénéficier des mêmes conditions partout dans le marché intérieur européen. Dans le cadre de cette révision, le Conseil fédéral devrait répondre aux questions suivantes :

1. En cas de coordination de la sécurité sociale, on introduirait le « *choice model* ». Quels seraient les coûts supplémentaires de l'assurance-chômage si la Suisse était désormais responsable des prestations de chômage pour les travailleurs/euses frontaliers ?
2. De combien les cotisations d'assurance-chômage devraient-elles être augmentées ?

Nous tenons à vous remercier, Mesdames et Messieurs, de prendre bonne note de nos préoccupations et restons volontiers à votre entière disposition.

Salutations amicales,

Parti socialiste suisse



Christian Levrat
Président



Luciano Ferrari
Chef du département politique

³ <https://www.nzz.ch/wirtschaft/die-eu-steht-vor-einem-fuer-die-schweiz-teuren-systemwechsel-bei-den-arbeitslosen-grenzgaengern-ld.1468452>