



L'ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN (EEE), LA SUISSE ET LE NORD

L'Espace économique européen (EEE) a vu le jour en 1994 et a permis d'étendre les dispositions de l'Union européenne applicables à son marché intérieur aux pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE). La Norvège, l'Islande et le Liechtenstein sont parties à l'accord EEE. La Suisse est membre de l'AELE, mais elle ne fait pas partie de l'EEE. L'Union et des partenaires de l'EEE (Norvège et Islande) sont également liés au travers de diverses «politiques nordiques» et autres espaces axés sur les marchés septentrionales de l'Europe, en évolution rapide, ainsi que sur la région arctique dans son ensemble.

BASE JURIDIQUE

Pour l'EEE: article 217 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (accords d'association).

Pour la Suisse: accord sur les assurances de 1989, accords bilatéraux I de 1999, accords bilatéraux II de 2004.

L'EEE

A. Objectifs

L'Espace économique européen (EEE) vise à étendre le marché intérieur de l'Union aux pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Ces pays ne souhaitent pas adhérer à l'Union ou ne l'ont pas encore fait. La législation de l'Union relative au marché intérieur devient dès lors partie intégrante de la législation des pays de l'EEE aussitôt que ces derniers ont approuvé son incorporation. Sa mise en œuvre et son application sont ensuite contrôlées par des organes spécifiques de l'AELE et un Comité parlementaire mixte.

B. Contexte

En 1992, les sept membres de l'AELE ont négocié un accord leur permettant de participer à l'ambitieux projet de marché intérieur de la Communauté européenne, lequel avait été lancé en 1985 et achevé fin 1992. L'accord sur l'Espace économique européen (accord EEE) a été signé le 2 mai 1992 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994.

Les membres de l'EEE et de l'AELE ont toutefois rapidement vu leur nombre se réduire: la Suisse a choisi de ne pas ratifier l'accord à la suite d'un référendum négatif sur la question et l'Autriche, la Finlande et la Suède ont adhéré à l'Union européenne en 1995. L'Islande, la Norvège et le Liechtenstein sont les seuls pays à être demeurés membres de l'EEE. Les 10 nouveaux États membres qui ont intégré l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 ont automatiquement accédé à l'EEE, de même que la Bulgarie et la Roumanie, lorsque ces deux pays ont adhéré à l'Union européenne en 2007, et la Croatie en 2013.

En juin 2009, l'Islande a également déposé une demande d'adhésion à l'Union européenne afin de se sortir de la crise financière mondiale de 2008. Le Conseil a accepté la demande de l'Islande le 17 juin 2010 et les négociations ont débuté en juin 2011. Toutefois, à la suite des élections législatives d'avril 2013, la nouvelle coalition de centre-droit formée par les partis du progrès et de l'indépendance a annoncé la suspension des négociations immédiatement après son arrivée au pouvoir en mai 2013. Plus tard, en mars 2015, le gouvernement de coalition a déclaré dans une lettre adressée au Conseil de l'Union européenne que «l'Islande ne doit pas être considérée comme un pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne». Bien que le gouvernement n'ait pas officiellement retiré la demande, la présidence du Conseil de l'Union a pris note de la lettre et certains ajustements pratiques ont eu lieu au sein du Conseil et de la Commission. Actuellement, l'Union européenne ne considère donc pas l'Islande comme un pays candidat.

Lorsque le Royaume-Uni quittera l'Union européenne, il se retirera également de l'EEE. S'il souhaite rester dans le marché unique, il pourrait choisir de réintégrer l'AELE et de devenir membre de l'EEE par l'intermédiaire de son appartenance à l'AELE. Cette hypothèse est toutefois jugée irréaliste, car elle imposerait au Royaume-Uni d'accepter la législation européenne, le versement de paiements à l'Union, ainsi que la juridiction de la Cour de justice de l'Union européenne.

C. Portée de l'EEE

L'EEE va au-delà des accords de libre-échange (ALE) classiques dans la mesure où il étend l'intégralité des droits et obligations du marché intérieur de l'Union aux pays de l'AELE (à l'exception de la Suisse). L'EEE comprend les quatre libertés du marché intérieur (libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux) ainsi que les politiques y afférentes (concurrence, transport, énergie et coopération économique et monétaire). L'accord englobe les politiques horizontales strictement liées aux quatre libertés susmentionnées: les politiques sociales (y compris la santé et la sécurité au travail, le droit du travail et l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes), les politiques en matière de protection des consommateurs, d'environnement, de statistiques et de droit des sociétés, ainsi qu'une série de politiques d'accompagnement, telles que celles relatives à la recherche et au développement technologique, lesquelles ne reposent pas sur l'acquis de l'Union ni sur des actes juridiquement contraignants, mais sont mises en œuvre dans le cadre d'activités de coopération.

D. Limites de l'EEE

L'accord EEE n'instaure pas de dispositions contraignantes dans tous les secteurs du marché intérieur ou dans les autres politiques menées en vertu des traités de l'Union. En particulier, ses dispositions contraignantes ne concernent pas:

- la politique agricole commune et la politique commune de la pêche (bien que l'accord comprenne des dispositions sur le commerce de produits agricoles et de la pêche);
- l'union douanière;
- la politique commerciale commune;
- la politique étrangère et de sécurité commune;
- le domaine de la justice et des affaires intérieures (bien que tous les pays de l'AELE soient membres de l'espace Schengen); ni
- l'Union économique et monétaire (UEM).

E. Institutions et mécanismes de l'EEE

1. Incorporation de la législation de l'Union européenne

Les nouveaux textes relatifs au marché intérieur de l'Union sont examinés par un Comité mixte de l'EEE, composé de représentants de l'Union et des États membres de l'AELE/EEE. Se réunissant une fois par mois, cet organe décide ce qui, dans la législation — et plus généralement dans l'ensemble des actes de l'Union (actions, programmes, etc.) — doit être incorporé dans l'EEE. L'incorporation se fait formellement par l'ajout des actes pertinents dans les listes des protocoles et annexes de l'accord EEE. Plusieurs milliers d'actes ont ainsi été incorporés à l'accord EEE. Un Conseil de l'EEE, composé de représentants du Conseil de l'Union européenne et des ministres des affaires étrangères des États de l'AELE/EEE, se réunit au moins deux fois par an pour donner des orientations politiques au Comité mixte.

2. Transposition

Une fois qu'un acte de l'Union a été incorporé à l'accord EEE, il doit être transposé dans le droit interne des pays de l'AELE/EEE (si cela s'avère nécessaire en vertu de leur législation nationale). Cette transposition peut requérir une simple décision du gouvernement ou une approbation parlementaire. La transposition est une formalité et à ce stade, les actes ne peuvent faire l'objet que d'adaptations purement techniques. Des dispositions précisent que les pays de l'AELE devraient être associés à l'élaboration des actes de l'Union.

3. Suivi

Une fois que le droit du marché intérieur a été étendu aux États de l'AELE/EEE, l'Autorité de surveillance de l'AELE et la Cour de l'AELE veillent à sa transposition et à son application. L'Autorité de surveillance de l'AELE alimente un tableau d'affichage du marché intérieur qui rend compte de la mise en œuvre de la législation par les pays de l'EEE.

4. Rôle des parlements

Aussi bien le Parlement européen que les parlements nationaux des États de l'AELE/EEE sont étroitement associés au contrôle de l'accord EEE. L'article 95 de l'accord crée un Comité parlementaire mixte (CPM) de l'EEE, lequel se réunit deux fois par an. Le Parlement européen et les parlements nationaux de l'EEE organisent à tour de rôle les réunions dudit Comité, dont la présidence est exercée alternativement chaque année par un député européen et un député national de l'EEE. Les délégations comptent chacune 12 membres. Les parlementaires de l'Assemblée fédérale suisse assistent aux réunions en tant qu'observateurs. Toute la législation de l'Union qui s'applique à l'EEE est examinée par le CPM de l'EEE, dont les membres ont le droit de poser des questions orales et écrites aux représentants du Conseil de l'EEE et au Comité mixte de l'EEE, ainsi que d'exprimer leur avis dans des rapports et des résolutions. La même procédure s'applique à l'examen de l'application de la législation.

SUISSE

En tant que membre de l'AELE, la Suisse a pris part aux négociations sur l'accord EEE et l'a signé le 2 mai 1992. Tout de suite après, le gouvernement suisse a déposé une demande d'adhésion à l'Union européenne, le 22 mai 1992. Cependant, après un référendum organisé le 6 décembre 1992 débouchant sur un vote contre la participation à l'EEE, le Conseil fédéral suisse a abandonné l'objectif d'une adhésion du pays à l'Union européenne et à l'EEE. Depuis, la Suisse a développé ses relations avec l'Union européenne par l'intermédiaire d'accords bilatéraux afin de préserver son intégration économique avec cette dernière. Toutefois, les relations bilatérales ont été fortement mises à mal par l'initiative anti-immigration de

février 2014, dont le résultat a remis en question les principes de libre circulation et du marché unique, qui constituent les fondements de ces relations. Le 16 décembre 2016, le Parlement suisse a adopté la loi d'application du référendum de 2014, avec des dispositions qui limitent les effets de ce vote et ouvrent la voie à un début de normalisation des relations entre l'Union et la Suisse. La loi envisage d'accorder la priorité aux résidents suisses lors du recrutement dans les secteurs présentant un taux de chômage supérieur à la moyenne. L'Union a considéré que les modifications apportées à la loi sur les étrangers étaient un pas dans la bonne direction et que cette loi pouvait être appliquée de manière à ne pas restreindre les droits des citoyens de l'Union dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes.

La rencontre entre Doris Leuthard, présidente de la Confédération suisse, et Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, à Bruxelles, le 6 avril 2017, a impulsé une dynamique positive et les travaux ont repris sur plusieurs sujets en cours. Des accords bilatéraux, notamment l'accord de reconnaissance mutuelle, ont été mis à jour. En novembre 2017, l'Union et la Suisse ont signé un nouvel accord, destiné à coupler leurs systèmes d'échange de quotas d'émission, et la Suisse a déclenché une procédure interne pour créer une nouvelle contribution financière suisse à la réduction des inégalités économiques et sociales dans certains États membres de l'Union. À la fin de l'année 2017, la Commission européenne a adopté la décision d'exécution (UE) 2017/2441 reconnaissant les bourses suisses comme adéquates pour le respect de l'obligation de négociation prévue pour les actions par la nouvelle directive et le nouveau règlement sur les marchés d'instruments financiers (MiFID II/MiFIR), laquelle est entrée en vigueur le 3 janvier 2018. Néanmoins, l'équivalence financière n'a été accordée que pour un an et son renouvellement dépendra de l'avancée des négociations de l'accord institutionnel. Bien que cette décision ait été à l'origine de tensions dans les relations entre l'Union et la Suisse, elle pourrait redonner l'élan attendu depuis longtemps aux négociations institutionnelles, ouvertes depuis le printemps 2014. L'Union européenne et la Suisse ont signé plus de 120 accords bilatéraux, parmi lesquels un accord de libre-échange en 1972 et deux grandes séries d'accords bilatéraux sectoriels qui ont permis d'aligner une grande partie du droit suisse sur la législation de l'Union en vigueur au moment de la signature. La première série d'accords sectoriels (connus sous le nom d'«accords bilatéraux I») ont été signés en 1999 et sont entrés en vigueur en 2002. Ces sept accords portent sur les questions de la libre circulation et de l'ouverture des marchés respectifs^[1]. Une autre série d'accords sectoriels (connus sous le nom d'«accords bilatéraux II») ont été signés en 2004 et sont entrés progressivement en vigueur entre 2005 et 2009. Ces accords portent essentiellement sur le renforcement de la coopération économique et sur l'extension de la coopération en matière d'asile et de libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen^[2].

Si ces accords ont permis une intensification des relations économiques, ils ont également créé un réseau complexe et parfois incohérent d'obligations, qui ne sont pas faciles à tenir. Les accords bilatéraux sont régulièrement mis à jour. Contrairement à l'accord EEE, les accords bilatéraux avec la Suisse sont par nature statiques puisqu'ils ne prévoient pas de mécanismes adéquats permettant de les adapter en fonction de l'évolution de la législation de l'Union, ni de mécanismes de surveillance ou de règlement efficace des différends. Afin de résoudre ces problèmes, des négociations sur un accord institutionnel-cadre ont été lancées le 22 mai 2014 entre l'Union européenne et la Suisse. Les négociations visent à résoudre les problèmes

[1]Les sept accords portent sur la libre circulation des personnes, le transport aérien, le transport terrestre, le commerce de produits agricoles, les entraves techniques aux échanges, les marchés publics et la coopération dans le domaine de la recherche.

[2]Ceux-ci prévoient la participation de la Suisse aux accords de Schengen et de Dublin et aux accords sur la fiscalité des revenus de l'épargne, les produits agricoles transformés, les statistiques et la lutte contre la fraude, la participation au programme européen MEDIA et à l'Agence européenne pour l'environnement, ainsi que des contributions financières de la Suisse à la cohésion économique et sociale dans les nouveaux États membres de l'Union.

découlant de la nature évolutive de l'acquis communautaire en ce qui concerne le marché intérieur et à instaurer un mécanisme de règlement des différends dans le réseau d'accords bilatéraux existants. Les négociations relatives à l'accord institutionnel-cadre sont cruciales, le Conseil de l'Union européenne étant déterminé à empêcher la Suisse d'accéder davantage au marché unique (par exemple, dans le domaine de l'électricité) sans cet accord-cadre; il y a également lié le renouvellement évoqué plus haut de l'équivalence financière aux fins des MiFID II/MiFIR.

POLITIQUES NORDIQUES

L'Union européenne participe activement à plusieurs politiques et autres espaces axés sur les marchés septentrionales de l'Europe, en évolution rapide, ainsi que sur la région arctique dans son ensemble, notamment en contribuant:

- à la «dimension septentrionale», qui joue, depuis 2007, le rôle d'une politique commune de l'Union, de la Russie, de la Norvège et de l'Islande. Elle complète le dialogue UE-Russie et a débouché sur des partenariats sectoriels efficaces en vue d'une coopération dans les régions de la Baltique et de la mer de Barents. La dimension septentrionale comprend un organe parlementaire, à savoir le Forum parlementaire sur la dimension septentrionale, dont on doit la création au Parlement européen;
- au Conseil des États de la mer Baltique (CEMB), instauré en 1992 par l'Union européenne et les États riverains à la suite du démantèlement de l'Union soviétique. Tous les pays membres du CEMB siègent à la Conférence parlementaire de la mer Baltique (BSPC), dont le Parlement européen est membre;
- à la coopération dans la région de la mer de Barents, qui regroupe les régions septentrionales de la Finlande, de la Norvège et de la Suède et du nord-ouest de la Russie. Elle fonctionne au travers du Conseil régional infranational de Barents, qui associe des régions, du Conseil euro-arctique de la mer de Barents (dont l'Union européenne est membre), qui associe des États, et d'une conférence parlementaire (au sein de laquelle siège le Parlement européen);
- aux affaires circumpolaires de l'Arctique: la politique arctique de l'Union est fondée sur des communications de la Commission/du SEAE (2008, 2012 et 2016), des conclusions du Conseil (2009, 2014 et 2016) ainsi que des résolutions du Parlement européen (2011 et 2014). Une nouvelle résolution du Parlement européen sur une politique arctique intégrée de l'UE a été adoptée le 16 mars 2017. En 2013, le Conseil de l'Arctique a accordé à l'Union européenne le droit de prendre part à ses réunions. Cependant, il n'a toujours pas pris de décision concernant la demande qu'elle a introduite en 2008 pour obtenir officiellement le statut d'observateur. Le Parlement européen est membre de la Conférence des parlementaires de la région arctique.
- Le Parlement européen est régulièrement invité aux sessions annuelles du Conseil nordique. En outre, les délégations du Parlement européen et du Conseil nordique occidental (composées de parlementaires des Îles Féroé, du Groenland et d'Islande) se réunissent une fois par an.

Krzysztof Bartczak / Fernando Garcés de los Fayos
10/2018