



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 / AELE (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). Les pays aujourd'hui membres de l'AELE ne souhaitent pas adhérer à l'Union européenne. La législation de l'Union relative au marché intérieur devient dès lors partie intégrante de la législation des pays de l'EEE/AELE aussitôt que ces derniers ont approuvé son incorporation. L'administration et la gestion de l'EEE sont partagées entre l'Union et les pays de l'EEE/AELE selon une [structure à deux piliers](#). Les décisions sont prises par des organes mixtes de l'EEE (le Conseil de l'EEE, le Comité mixte de l'EEE, la commission parlementaire mixte de l'EEE et le Comité consultatif de l'EEE).

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/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^[1].

En juin 2009, l'Islande a 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, en mars 2015, le gouvernement islandais 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 sa demande, l'Union européenne ne considère actuellement pas l'Islande comme un pays candidat.

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'EEE/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;

[1]L'accord relatif à la participation de la Croatie à l'EEE est appliqué à titre provisoire depuis avril 2014 et entrera officiellement en vigueur une fois ratifié par l'ensemble des États membres.



- 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 trois États membres de l'EEE/AELE. 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'EEE/AELE, se réunit au moins deux fois par an pour donner des orientations politiques au Comité mixte. L'accord EEE comprend des dispositions visant à faciliter la contribution des pays EEE/AELE à différents stades de la procédure législative avant l'adoption d'une nouvelle législation (élaboration des décisions).

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'EEE/AELE (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.

3. Suivi

Une fois que le droit du marché intérieur a été étendu aux États de l'EEE/AELE, 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'EEE/AELE 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/AELE 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/AELE. 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. Chaque année, le CPM adopte une [résolution](#) sur le rapport annuel du Comité mixte relatif au fonctionnement de l'accord EEE, dans laquelle il exprime son point de vue sur les progrès réalisés dans l'intégration du droit de l'Union et sur les retards constatés, et fait des recommandations en vue du bon fonctionnement du marché intérieur.

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 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.

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^[2]. 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^[3].

Si ces accords ont permis une intensification des relations économiques, ils ont également créé un réseau complexe et parfois incohérent d'obligations. Les accords bilatéraux doivent être régulièrement mis à jour et n'ont pas le caractère évolutif de l'accord EEE. Ils ne contiennent pas non plus de mécanismes de surveillance ou de règlement efficace des différends. Afin de résoudre ces problèmes, des négociations sur un accord-cadre institutionnel ont été lancées le 22 mai 2014 entre l'Union

[2]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.

[3]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.



européenne et la Suisse. Elles avaient pour objet de lever plusieurs difficultés, des conditions imposées en Suisse aux prestataires de services originaires de l'Union au rôle de la Cour de justice dans le règlement des différends. Les négociations relatives à l'accord-cadre interinstitutionnel ont été clôturées au niveau politique le 23 novembre 2018. Toutefois, le Conseil fédéral n'a pas pu se mettre d'accord sur le texte final en raison des préoccupations de la Suisse quant au fait que les «mesures d'accompagnement»^[4] et l'adoption de l'acquis de l'Union sur la libre circulation des personnes n'avaient pas été correctement reflétées. Le Conseil fédéral a alors lancé une vaste consultation interne avec les commissions compétentes de l'Assemblée fédérale, les partis, les cantons, les partenaires sociaux et le monde universitaire/la communauté scientifique, qui servira de base à la décision de soumettre ou non l'accord à l'Assemblée fédérale suisse pour approbation. Au cours de la consultation, achevée en avril 2019, un certain nombre de questions ont été soulevées pour lesquelles la Suisse a demandé des éclaircissements supplémentaires. L'Union est disposée à fournir davantage de précisions, pour autant que le texte ne soit pas renégocié, et elle a invité la Suisse à lui communiquer une liste de points spécifiques nécessitant des éclaircissements.

La consultation a mis en lumière certaines préoccupations concernant la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne. Le 27 septembre 2020, la Suisse a procédé à une initiative populaire, lancée par l'Union démocratique du centre (UDC), sur la résiliation de l'accord passé avec l'Union sur la libre circulation des personnes. Près de 62 % des électeurs ont rejeté l'initiative de l'UDC. L'Union espère que le résultat de ce vote ouvrira la voie à une évolution rapide vers la signature et la ratification de l'accord-cadre interinstitutionnel.

POLITIQUES NORDIQUES

L'Union européenne participe activement à plusieurs politiques et autres espaces axés sur les marches 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. Cette politique 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

[4]«Mesures d'accompagnement»: un certain nombre de mesures introduites de façon unilatérale par la Suisse en 2006 pour protéger son marché du travail. Ces mesures comprennent des obligations de notification pour les prestataires de services de l'Union, des contributions des opérateurs de l'Union destinées à couvrir les frais des commissions tripartites suisses, l'obligation pour les entreprises de l'Union de fournir des garanties de dépôts, et certaines sanctions. L'Union considère que ces mesures sont incompatibles avec la libre circulation des personnes et qu'elles constituent un obstacle au commerce des services



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 Service européen pour l'action extérieure (2008, 2012 et 2016), des conclusions du Conseil (2009, 2014, 2016 et 2019) ainsi que des résolutions du Parlement européen (2011, 2014 et 2017). La dernière résolution du Parlement européen sur une politique arctique intégrée de l'UE a été adoptée le 16 mars 2017. Le 20 juillet 2020, la Commission européenne et le SEAE ont lancé conjointement une [consultation publique sur la voie à suivre pour la politique de l'Union européenne pour la région arctique](#). La consultation vise à recueillir des contributions sur les points forts et les faiblesses de la politique existante, en vue d'une éventuelle approche actualisée. Depuis 2013, l'Union participe aux réunions du Conseil de l'Arctique qui, toutefois, n'a toujours pas statué sur la demande de l'Union visant à obtenir un statut d'observateur officiel. 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 (composé de parlementaires des Îles Féroé, du Groenland et d'Islande) se réunissent une fois par an.

María Álvarez López / Ausra Rakstelyte
09/2020

