



# L'accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume-Uni du point de vue de la Suisse

Le 24 décembre 2020, l'UE et le Royaume-Uni ont conclu un nouvel accord de commerce et de coopération qui jette les bases de leurs relations après le « Brexit ». Signé le 30 décembre 2020, cet accord (ci-après « l'accord UE-RU ») est appliqué à titre provisoire depuis le début de l'année 2021. Déjà approuvé par le Parlement britannique, il doit encore l'être par le Parlement européen, probablement en mars.

L'accord UE-RU est en substance un accord de libre-échange, qui s'étend également à la coopération des Parties dans une série

d'autres domaines. En cela, il diffère fondamentalement des accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE, qui dépassent le cadre du libre-échange en rendant possible la participation sectorielle de la Suisse au marché intérieur européen. S'agissant de ses relations bilatérales avec le Royaume-Uni, la Suisse a négocié une série de nouveaux accords grâce auxquels les droits et les obligations réciproques applicables jusqu'à présent demeurent garantis dans une large mesure. Ces négociations ont été menées dans le cadre de la stratégie *Mind the Gap* du Conseil fédéral, indépendamment de l'accord UE-RU.

## 1 Les trois piliers de l'accord UE-RU

L'accord UE-RU repose sur les trois piliers suivants :

- **libre-échange** : l'accord couvre le commerce des marchandises et des services ainsi qu'une série d'autres domaines tels que les investissements, la concurrence, les aides d'État, le développement durable, le transport aérien, le transport routier, l'énergie, la participation aux programmes-cadres de l'UE (parmi lesquels Horizon Europe), la santé, le commerce numérique, la protection des données, la cybersécurité et la coordination des systèmes de sécurité sociale ;
- **coopération des services répressifs et judiciaires** en matière pénale et civile : l'accord définit un nouveau cadre de coopération entre les services de l'UE et ceux du Royaume-Uni ;
- **gouvernance** : l'accord règle diverses questions institutionnelles, parmi lesquelles la constitution d'un « conseil de partenariat » et de nombreux comités et groupes de travail veillant à l'application correcte des termes de l'accord. Il met également en place des mécanismes contraignants de contrôle de l'application de l'accord et de règlement des différends, par exemple la saisine d'un tribunal d'arbitrage et l'adoption de mesures correctives ou de rééquilibrage (éventuellement de façon transsectorielle).

L'accord UE-RU est en substance un **accord de libre-échange**, qui couvre tous les domaines économiques pertinents et prévoit en plus de cela une étroite collaboration politique et technique. Les parties renoncent à l'imposition

de droits de douane et de restrictions quantitatives sur toutes les marchandises originaires de l'autre Partie (« *no tariffs, no quotas* »), y compris sur les produits agricoles. Conformément à l'approche de libre-échange sur laquelle repose l'accord UE-RU, le Royaume-Uni ne reprend pas de droit de l'UE dans sa législation nationale (pas d'harmonisation du droit). En conséquence, l'UE et le Royaume-Uni constituent de nouveau deux marchés séparés, c'est-à-dire deux espaces de réglementation distincts, et le Royaume-Uni ne bénéficie plus d'un accès égal et libre au marché intérieur de l'UE. Concrètement, les marchandises britanniques importées dans l'UE – bien que libres de droits de douane – sont désormais soumises aux procédures douanières européennes ainsi qu'à toutes les autres exigences de l'UE applicables aux importations (vérifications, contrôles, enregistrements, etc.), ce afin de garantir le respect de la législation européenne. Par ailleurs, le commerce libre de droits de douane est soumis à des règles d'origine définies de façon bilatérale et qui sont relativement restrictives (ainsi, les chaînes de création de valeur existantes dont certains maillons sont originaires de pays tiers – y compris de Suisse, des États méditerranéens et des Balkans occidentaux – sont partiellement exclues du libre-échange).

Dans le domaine des **services financiers**, l'accord UE-RU entraîne la perte des droits trans-frontaliers découlant du mécanisme de passeport européen (ou *passporting*), dont le Royaume-Uni bénéficiait jusqu'à présent en tant que membre de l'UE. Si l'accord couvre effectivement les services financiers, il ne contient toutefois que des obligations très générales

(conformément à l'approche de libre-échange), similaires à celles que l'UE contracte également avec d'autres partenaires de libre-échange.

Une déclaration commune annexée à l'accord UE-RU ébauche les conditions de la participation du Royaume-Uni aux **programmes de l'UE**. Elle entend permettre au Royaume-Uni de participer au programme-cadre Horizon Europe, au programme de recherche et de formation de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom), au projet de réacteur thermonucléaire expérimental ITER, au programme européen d'observation de la Terre *Copernicus* et aux services européens de surveillance de l'espace et de suivi des objets en orbite (EU-SST).

Dans le cadre de l'accord UE-RU, le Royaume-Uni s'engage à assurer des **conditions de concurrence équitables** («*level playing field*»), sans toutefois reprendre le droit européen concerné. Cet engagement se concrétise par la garantie de normes élevées, alignées sur la législation européenne en la matière, dans le domaine des **aides d'État** et dans d'autres domaines tels que la protection de l'environnement, le changement climatique, les droits sociaux, le droit du travail et la transparence fiscale (*no dumping*, voir le point 2.c). La mise en place de **mécanismes contraignants de contrôle de l'application et de règlement des différends**, parmi lesquels la possibilité d'adopter des mesures correctives, vise par ailleurs à empêcher le dumping des normes européennes relatives aux aides d'État – tel qu'il se produirait par exemple si le Royaume-Uni utilisait son autonomie en matière de réglementation pour accorder des subventions inéquitables. Des mesures de rééquilibrage (p. ex. réintroduction de droits de douane) sont également possibles si l'UE élève substantiellement certaines exigences, mais pas le Royaume-Uni («*rebalancing mechanism*»).

Concernant le règlement des différends entre les Parties, l'accord UE-RU prévoit la possibilité d'une **procédure arbitrale classique**, sans saisine de la Cour de justice de l'UE (CJUE).

Cette possibilité est la conséquence logique d'une approche de libre-échange sans harmonisation du droit: comme le Royaume-Uni ne reprend pas le droit de l'UE dans le cadre de l'accord UE-RU, la question du rôle de la CJUE en matière d'interprétation de la législation européenne ne se pose pas. La CJUE conserve toutefois certaines compétences, en particulier dans le cadre de l'accord de retrait et de son protocole sur l'Irlande du Nord (pour ce qui concerne la législation européenne, p. ex. protection par l'accord de retrait des droits acquis en matière de libre circulation) et dans le cadre de la participation à des programmes de l'UE (pour ce qui concerne des décisions prises par les organes de l'UE).

L'accord UE-RU peut être **résilié** par l'une ou l'autre des Parties. La résiliation entraîne l'abrogation du paquet contractuel dans son ensemble, y compris les accords qui seraient conclus ultérieurement entre l'UE et le Royaume-Uni. Il est également possible de résilier une rubrique ou un titre de l'accord (p. ex. la partie sur la coopération en matière commerciale). En revanche, si par exemple la rubrique portant sur la pêche est résiliée, une clause s'apparentant à une « guillotine horizontale » entraînerait l'invalidation d'autres rubriques comme celles portant sur le commerce ou le transport terrestre et aérien.

Le Royaume-Uni ayant choisi de mettre fin à la **libre circulation des personnes** avec l'UE, la poursuite de sa participation à la coopération en matière de sécurité dans l'espace Schengen et au système d'information Schengen (SIS) a été exclue par l'UE.

Dans le cadre de l'accord UE-RU, le Royaume-Uni n'est pas tenu de contribuer à la réduction des inégalités sociales et économiques au sein de l'UE (**cohésion**) car cette contribution est attendue uniquement de la part des pays tiers ayant accès au marché intérieur de l'UE (aucune contribution à la cohésion n'est exigée des autres pays tiers avec lesquels l'UE entretient uniquement des relations de libre-échange, comme le Canada ou le Japon.)

## 2 Conséquences pour les relations entre la Suisse et l'UE

### a. Libre-échange classique versus participation sectorielle au marché intérieur de l'UE

L'approche de libre-échange adoptée par le Royaume-Uni diffère sensiblement du modèle de la « voie bilatérale » qui guide les relations entre la Suisse et l'UE. La voie bilatérale va bien au-delà du simple **renoncement à imposer des droits de douane et des restrictions quantitatives** (accord de libre-échange conclu entre la Suisse et l'UE en 1972) puisqu'elle permet à la Suisse, dans certains secteurs déterminés, **d'accéder au marché intérieur de l'UE sur un pied d'égalité et en grande partie sans entraves**. Dans ces secteurs, les entreprises industrielles suisses sont traitées dans une large mesure comme des entreprises européennes et les travailleurs, les étudiants et les opérateurs économiques

suisses sont traités comme ceux de l'UE (et réciproquement). Cette égalité de traitement a pour fondement l'harmonisation du droit qui, dans le cadre des accords d'accès au marché conclus entre la Suisse et l'UE, est garantie soit par une élaboration équivalente de la législation suisse, soit par une reprise du droit de l'UE concerné. Dans les conclusions de son [rapport de 2015 en réponse au postulat Keller-Sutter \[13.4022\]](#) « Un accord de libre-échange avec l'UE à la place des accords bilatéraux », le Conseil fédéral indique que même un accord de libre-échange global modernisé constituerait une claire régression par rapport aux accords bilatéraux avec l'UE. Cette conclusion vaut également pour l'accord UE-RU.

Les accords d'accès au marché Suisse-UE offrent notamment les **avantages** suivants :

→ **obstacles techniques au commerce:** à la différence de la Suisse et hormis quelques dispositions sectorielles sur la facilitation des échanges (p. ex. pour les véhicules à moteur et les médicaments), le Royaume-Uni ne disposera à l'avenir d'aucun accord avec l'UE relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité ou à la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des prescriptions relatives aux produits (*mutual recognition agreement*, MRA). En tant que produits originaires d'un pays tiers, les produits britanniques devront donc remplir les exigences de l'UE et subir au besoin des contrôles et des examens de conformité UE supplémentaires (nouveaux obstacles techniques au commerce), tandis que les produits suisses certifiés pourront être exportés vers l'UE sans charges supplémentaires;

→ **agriculture:** à la frontière entre le Royaume-Uni et l'UE, les importations de denrées alimentaires, de végétaux, d'animaux et de produits animaux doivent désormais subir des contrôles visant notamment à vérifier le respect des prescriptions sanitaires et phytosanitaires. Ces produits peuvent être importés uniquement sur présentation des certificats requis. À l'inverse, l'accord agricole Suisse-UE garantit l'existence d'un espace vétérinaire commun, dans lequel l'harmonisation des prescriptions relatives au commerce des animaux et des produits animaux permet de renoncer à des contrôles à la frontière. L'équivalence de ses bases légales permet par ailleurs à la Suisse de bénéficier d'un vaste accès au marché européen des produits phytosanitaires, des aliments pour animaux et des semences.

→ **transport aérien:** l'accord UE-RU est un accord bilatéral classique dont l'objectif est de préserver la connectivité de base des transports aériens européens et britanniques. À l'inverse, l'accord sur le transport aérien Suisse-UE permet à la Suisse de participer au marché européen de l'aviation quasiment sur un pied d'égalité. Contrairement à leurs homologues britanniques, les compagnies aériennes suisses sont notamment autorisées à transporter des passagers ou des marchandises entre deux États membres de l'UE (grand cabotage) et à effectuer des vols avec correspondance vers des pays tiers (p. ex. Zurich–Munich–Pékin). Comme la Suisse participe également à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), les certificats de navigabilité, les licences et les certificats de compétence émanant de la Suisse sont automatiquement reconnus par l'UE;

→ **transports terrestres:** contrairement au Royaume-Uni, la Suisse participe au marché européen libéralisé du transport routier quasiment sur un pied d'égalité. La licence des transporteurs suisses de marchandises étant reconnue au sein de l'UE, elle leur permet de fournir également des services de transport entre les États membres (ce qui n'est pas prévu dans l'accord EU-RU). L'accord sur les transports terrestres Suisse-UE va encore plus loin, notamment à travers ses dispositions relatives à la politique de transfert et à la RPLP (redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations). Si le transport ferroviaire international est un

autre volet important dans les relations entre la Suisse et l'UE, il joue en revanche un rôle secondaire dans les relations entre l'UE et le Royaume-Uni et n'est pas donc traité dans l'accord UE-RU;

→ **libre circulation des personnes:** ni la libre circulation des personnes, ni la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (reconnaissance des diplômes) n'ont désormais cours dans les relations entre l'UE et le Royaume-Uni. Ainsi, la mobilité professionnelle des ressortissants britanniques ainsi que l'accès des acteurs économiques britanniques au marché européen du travail sont entravés. À l'inverse, l'accord sur la libre circulation des personnes Suisse-UE facilite la mobilité professionnelle des ressortissants suisses et permet aux acteurs économiques suisses de recruter au sein de l'UE, sur un pied d'égalité, la main-d'œuvre dont ils ont un besoin urgent. Les mesures d'accompagnement sont un moyen efficace de protéger les salaires en Suisse.

Dans certains autres domaines, l'accord UE-RU va nettement plus loin que les engagements existants contractés par la Suisse et l'UE. Il prévoit en particulier de libérer le commerce des biens agricoles de tout droit de douane et de tout contingent. En comparaison, les accords Suisse-UE prévoient des concessions tarifaires sauvegardant les intérêts des deux Parties, pour les biens agricoles de base comme pour les produits agricoles transformés.

## b. Mécanismes institutionnels

Comme l'approche de libre-échange repose sur des principes et des normes relevant du droit économique international et non sur une harmonisation avec le droit européen, l'accord UE-RU prévoit des mécanismes institutionnels distincts de ceux contenus dans le projet d'accord institutionnel entre la Suisse et l'UE. La question d'une reprise dynamique du droit de l'UE ne se pose pas. Par ailleurs, le règlement des différends entre l'UE et le Royaume-Uni ne nécessite pas de saisir la CJUE pour l'interprétation du droit de l'UE.

Avec l'accord institutionnel, la Suisse cherche notoirement à garantir et à développer son accès au marché intérieur de l'UE, qui repose sur le principe de l'harmonisation du droit. L'accord institutionnel prévoit donc la **reprise dynamique** des développements du droit de l'UE dans les domaines concernés, ainsi qu'une procédure arbitrale classique avec la particularité toutefois que le tribunal arbitral devra, si nécessaire et pertinent, **saisir la CJUE** pour l'interprétation du droit de l'UE contenu dans les accords concernés.

En raison des différences entre les modèles de relations UE-Suisse et UE-RU et tant que l'UE insiste sur la responsabilité de la CJUE en matière d'interprétation du droit européen, la solution de règlement des différends adoptée dans l'accord UE-RU ne peut pas être transposée dans l'accord institutionnel Suisse-UE.

### c. «Level playing field» / aides d'État

Si les engagements du Royaume-Uni en matière de conditions de concurrence équitables («*level playing field*», voir aussi le point 1) ne sont pas fondés sur une reprise du droit, ils sont tout de même inspirés du droit de l'UE et ils sont nettement plus exhaustifs sur le plan thématique que les obligations prévues dans le projet d'accord institutionnel :

- outre les aides d'État, ils concernent également de nombreux **autres domaines horizontaux**, comme la protection de l'environnement et du climat, les droits sociaux, le droit du travail et la transparence fiscale (*no dumping*). De leur côté, les dispositions de l'accord institutionnel se limitent aux aides d'État ;
- à de rares exceptions (p.ex. commerce agricole), les engagements horizontaux du Royaume-Uni s'appliquent à **l'ensemble des relations commerciales UE-RU**, sans que le Royaume-Uni ne bénéficie d'un accès au marché intérieur de l'UE. De leur côté, les dispositions de l'accord institutionnel relatives aux aides d'État s'appliquent uniquement à l'accord sur le transport aérien, respectivement définissent le cadre de la réglementation des aides d'État pour les futurs accords d'accès au marché. Elles sont donc applicables uniquement là où la Suisse bénéficie d'un accès au marché intérieur de l'UE ;
- enfin, les dispositions matérielles de l'accord UE-RU relatives aux aides d'État sont beaucoup **plus détaillées** que les dispositions prévues dans le projet d'accord institutionnel (même si le niveau d'engagement du Royaume-Uni devrait au final être similaire à celui qui s'appliquera à la Suisse dans le cadre de l'accord sur le transport aérien). Il en va de même pour les dispositions de l'accord UE-RU relatives à la surveillance des aides d'État, ce qui limite leur marge d'interprétation.

### d. Autonomie en matière de réglementation

La comparaison entre l'approche de libre-échange du Royaume-Uni et la voie choisie par la Suisse montre qu'il existe un champ de tension entre l'autonomie en matière de réglementation et l'accès au marché : le libre-échange permet d'obtenir une plus grande autonomie en matière de réglementation aux dépens de l'accès au marché, tandis que l'harmonisation sectorielle du droit améliore l'accès au marché aux dépens de l'autonomie en matière de réglementation. Considérant la situation spécifique de la Suisse, le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Keller-Sutter invite cependant à relativiser le gain d'autonomie qui résulterait de relations basées sur le libre-échange, estimant qu'il s'agirait principalement d'une **autonomie formelle**. L'harmonisation contractuelle du droit dans le contexte de la voie bilatérale se limite en effet à des secteurs de marché déterminés dans lesquels la Suisse, en raison de sa forte interdépendance économique, trouverait un grand intérêt à aligner sa législation sur l'environnement européen même sans un accord bilatéral («*adaptation autonome*»). (Contrairement à une solution contractuelle, une adaptation autonome aurait toutefois pour effet d'empêcher la reconnaissance mutuelle de l'harmonisation du droit, ce qui entraverait l'accès au marché.)

Les mécanismes contraignants de contrôle de l'application de l'accord et de règlement des différends, y compris la possibilité d'ordonner des mesures correctives en vue de faire respecter les dispositions «*level playing field*» de l'accord UE-RU, se comprennent en substance de la manière suivante : des différences significatives entre le contenu de législation britannique et le droit de l'UE pourraient occasionner au Royaume-Uni des coûts considérables.

## 3 Conséquences pour les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 (fin de la période de transition), les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE ne s'appliquent plus au Royaume-Uni. Grâce à la conclusion de sept nouveaux accords (commerce, fournisseurs de services, transport routier, transport aérien, droits des citoyens, assurances, coopération policière) négociés dans le cadre de sa stratégie *Mind the Gap*, la Suisse a préservé dans une large mesure la **continuité juridique** de ses relations avec le Royaume-Uni, indépendamment de toute entente entre l'UE et le Royaume-Uni.

En raison de l'accord UE-RU qui a été conclu, la Suisse ne peut toutefois pas atteindre une **continuité complète** dans certains domaines d'accès au marché qui reposent sur l'harmonisation des législations suisse et européenne. Comme les nouvelles relations entre l'UE et le Royaume-Uni ne sont pas basées sur une harmonisation du droit, il est en effet impossible de transposer aux relations Suisse-RU les accords ou les parties d'accords qui reposent sur des règles communes entre

la Suisse et l'UE. Cela concerne par exemple l'accord commercial sur la facilitation et la sécurité douanières, certains secteurs de l'accord agricole (p. ex. l'accord vétérinaire) et l'accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (à l'exception des véhicules à moteur, des bonnes pratiques de laboratoire et des bonnes pratiques de fabrication des médicaments). Le cumul diagonal de l'origine des marchandises n'est pas garanti non plus, l'UE et le Royaume-Uni ayant convenu d'un système strictement bilatéral ; ce système aura des répercussions négatives sur certaines chaînes de création de valeur existantes auxquelles participe la Suisse.

Au terme de cette étape, la collaboration avec le Royaume-Uni peut désormais se concentrer sur le **développement des relations Suisse-RU**, en particulier dans les domaines des services financiers et du commerce (volet *Mind the Gap-Plus* de la stratégie).