SWISSLEX User-ID: stephanie.petoun@lenzstaehelin.com, 08.09.2025 11:51:14

Auteur(s)	**Stephanie Petoun**
Titre	**1ère Partie : Le développement du droit européen et la Suisse / La politique européenne durant l'année 2022**
Titre du livre	**Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht / Annuaire suisse de droit européen 2022/2023**
Année	**2023**
Pages	**1-22**
Editeur	**Astrid Epiney, Sarah Progin-Theuerkauf, Flaminia Dahinden, Petru Emanuel Zlătescu**
ISBN	**978-3-7255-9854-0**
Maison d'édition	**Schulthess Juristische Medien AG**

1

1. Teil / 1ère Partie : Rechtsentwicklung in der Europäischen Union und die Schweiz Le développement du droit européen et la Suisse

3

La politique européenne durant l'année 2022

Stephanie Petoun

A. Introduction

L'année 2022 a été riche en rebondissements. L'Europe a été le théâtre d'une série d'évènements, certains prévisibles, d'autres surprenants, lors desquels l'UE a alterné entre les rôles d'acteur et de spectateur. Le vieux continent n'a pas connu de répit. Après être sorti d'une crise sanitaire, il a été immédiatement confronté à une nouvelle crise, cette fois d'ordre géopolitique : la guerre. L'année a été marquée par l'agression militaire non provoquée de l'Ukraine par la Russie, un acte que l'UE condamne fermement. En outre, cette dernière n'a cessé, depuis le début des hostilités, de manifester son soutien à l'Ukraine au travers de divers moyens. En plus d'être une crise humanitaire sans précédent, cette guerre a mis à rude épreuve l'énergie et l'économie européennes, engendrant des répercussions majeures sur la politique migratoire et poussant ainsi l'UE dans ses retranchements.

Sur le plan bilatéral, la relation entre la Suisse et l'UE concernant l'accord-cadre n'est plus au point mort. Alors que la Suisse avait, à la surprise générale, rompu les négociations l'année passée, elle semble cette année vouloir poursuivre la voie bilatérale. En ce qui concerne la crise géopolitique, la Suisse a largement suivi les traces de l'UE dans de nombreux domaines.

Il s'agira, dans un premier temps, d'établir sous la forme d'une chronologie les faits et les évènements importants qui ont marqué cette année (B.). Dans un deuxième temps, nous parlerons des conséquences de la guerre en Europe (C.), ce qui permettra d'expliquer, dans un troisième temps, la nouvelle politique énergétique de l'UE (D.). Nous aborderons aussi brièvement, dans un quatrième temps, la politique migratoire qui demeure un sujet central en Europe (E.). Dans un cinquième et dernier temps, nous ferons le point sur les négociations d'un accord-cadre Suisse-UE (F.). Finalement, cette contribution prendra fin par une brève conclusion (G.).

4

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Genf 2023

B. Chronique

2022	
JANVIER	
1.	En vertu de l'ALCP, les travailleurs et les prestataires de services croates bénéficient de **la libre circulation complète des personnes.**
18.	Après le décès de *David Sassoli* au début de l'année, ***Roberta Metsola* est élue présidente du Parlement européen.**
FÉVRIER	
24.	La guerre éclate en Europe : **invasion de l'Ukraine par la Russie.**
25.	Le Conseil de l'UE adopte **un train de sanctions**, notamment **commerciales et financières**, **à l'encontre de la Russie**. Des mesures supplémentaires seront prises en mars 2022.
28.	**Le Conseil fédéral décide de reprendre les sanctions de l'UE à l'encontre de la Russie**. En plus des sanctions financières, diverses interdictions d'importation, d'exportation et d'entrée en Suisse ont été prononcées. En outre, l'espace aérien suisse est fermé aux avions russes ainsi qu'à tous les vols provenant de la Russie, exception faite aux vols effectués à des fins humanitaires, médicales ou diplomatiques.
MARS	
4.	Le Conseil fédéral adopte de **nouvelles mesures**, qui reprennent d'autres paquets de sanctions de l'UE, à **l'encontre de la Russie**. Sont particulièrement concernés le domaine financier et celui du commerce des biens.
11.	**Le Conseil fédéral active pour la première fois le statut de protection S pour les personnes fuyant la guerre en Ukraine**. Ce statut permet à ces personnes de recevoir rapidement un droit de séjour sans devoir passer par une procédure d'asile ordinaire.[1]
5	
AVRIL	
1.	Retour à la normale : après environ deux ans de situation particulière due à la pandémie du coronavirus, **le Conseil fédéral lève les dernières mesures de l'ordonnance COVID-19**. L'obligation d'isolement pour les personnes infectées, le port du masque dans les transports publics et les établissements de santé sont supprimés.
8.	**La Commission européenne accueille la première réunion de la plateforme d'achats communs d'énergie de l'UE** : afin de pallier la dépendance de l'UE à l'égard de la Russie en matière de besoins en énergie, la Commission a mis en place cette plateforme pour garantir l'approvisionnement en gaz naturel, en GNL et en hydrogène.[2]
MAI	
16.	À peine remis des conséquences économiques de la pandémie, la guerre menée par la Russie met en péril l'expansion économique de l'UE, ce qui a amené la Commission européenne à revoir **les prévisions de croissance de l'UE à la baisse** et **les prévisions d'inflation à la hausse**.[3]
23.	Le secteur des transports a beaucoup pâti des deux crises graves que l'Europe a traversé ces derniers temps, à savoir la pandémie du COVID-19 et l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine qui se poursuit. Pour y remédier, **la Commission adopte un plan d'urgence** qui contient 10 actions permettant de guider l'UE et ses EM et ayant pour but le renforcement de la résilience des transports de l'UE en temps de crise.[4]
JUIN	
2.	Le Secrétariat d'État aux migrations décide que **les personnes ayant fui la guerre en Ukraine et ayant bénéficié du statut de protection S peuvent voir leur statut révoqué** si elles ont séjourné plus de 15 jours
6	
	par trimestre dans ce pays, sans pouvoir démontrer que ce séjour servait à préparer leur retour définitif en Ukraine ou le justifier par des raisons impérieuses.[5]
8.	Le Fonds pour la modernisation qui contribue à financer la lutte contre le changement climatique met **2,4 milliards d'euros à la disposition de sept pays bénéficiaires**, à savoir la Roumaine, la Tchéquie, la Pologne, la Lituanie, la Hongrie, la Slovaquie et la Croatie. **Le but est de les aider à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre dans certains secteurs et à atteindre la neutralité climatique**.[6]
22.	Les États membres conviennent de commencer **la mise en œuvre d'un mécanisme de solidarité volontaire** comprenant des contributions financières et d'autres mesures de soutien aux États membres selon leurs besoins respectifs en matière de gestion de migration.[7]

---

1 Communiqué de presse du SEM du 11 mars 2022, Ukraine : le Conseil fédéral active le statut de protection S pour les Ukrainiens, <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/sem/medien/mm.msg-id-87556.html> (consulté le 29.03.2023).

2 Communiqué de presse de la Commission européenne du 8 avril 2022, Sécurité énergétique : Commission accueille la première réunion de la plateforme d'achats communs d'énergie de l'UE destinée à garantir l'approvisionnement en GAZ, en GNL et en hydrogène, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_2387> (consulté le 15.03.2023).

3 Communiqué de presse de la Commission européenne du 16 mai 2022, Prévisions économiques du printemps 2022 : l'invasion russe met à l'épreuve la résilience économique de l'UE, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_3070> (consulté le 15.03.2023).

4 Communiqué de presse de la Commission européenne du 23 mai 2022, Protection des transports de l'UE en temps d crise : la Commission adopte un plan d'urgence pour les transports, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_2867> (consulté le 15.03.2023).

5 Communiqué de presse du SEM du 2 juin 2022, Ukraine : le statut de protection S peut être révoqué en cas de voyage prolongé dans le pays d'origine, <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/sem/medien/mm.msg-id-89100.html> (consulté le 29.03.2023).

6 Communiqué de presse de la Commission européenne du 8 juin 2022, Le Fonds pour la modernisation investit 2,4 milliards d'euros pour accélérer la transition écologique dans sept pays bénéficiaires, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_3488> (consulté le 15.03.2023).

7 Communiqué de presse de la Commission européenne du 22 juin 2022, Migration et asile : la Commission se félicite des progrès intervenus aujourd'hui au Conseil sur le nouveau pacte sur la migration et l'asile, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_3970> (consulté le 27.04.2023).

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Genf 2023

JUILLET	
20.	Pour parer à d'éventuelles nouvelles coupures de l'approvisionnement en gaz par la Russie, **la Commission européenne propose un plan pour réduire de 15% la consommation de gaz en Europe**, et ce, jusqu'au printemps 2023.[8]
27.	Un incendie de forêt d'une grande ampleur s'est déclenché dans le nord de la Tchéquie, à la frontière avec l'Allemagne. **L'Union européenne envoie à la rescousse deux avions de sa flotte rescEU pour lutter contre cet incendie**.[9]
7	
AOÛT	
5.	Le nombre de blessés en Ukraine ne cesse d'augmenter, rendant difficile la prise en charge par les hôpitaux locaux. Entre le 11 mars et le 5 août, **l'Union européenne coordonne avec succès 1'000 évacuations sanitaires de patients ukrainiens** dans des États membres qui disposent de capacités hospitalières.[10]
23.	Plus de 10% des personnes ayant fui la guerre en Ukraine et ayant bénéficié du statut de protection S exercent en Suisse une activité lucrative. La conseillère fédérale *Karin Keller-Sutter* rencontre des représentants des cantons, des partenaires sociaux, des associations économiques et des autorités du marché du travail afin de trouver des approches pour continuer d'encourager **l'intégration de ces personnes dans le marché du travail**.[11]
SEPTEMBRE	
8.	Après septante ans de règne, **la reine *Elizabeth II* décède** à l'âge de 96 ans.[12]
14.	**Les sanctions individuelles de l'UE suite à la guerre en Ukraine sont prolongées jusqu'au 15 mars 2023**.[13]
16.	À l'instar de l'Union européenne**, le Conseil fédéral suspend l'accord que la Suisse avait conclu avec la Russie** qui visait à faciliter la délivrance de visas.[14]
23.	Les accords de **mise en œuvre du crédit-cadre migration** que la Suisse a conclus avec la Grèce et Chypre sont approuvés par le Conseil
8	
	fédéral.[15] Ce crédit-cadre migration fait partie de la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains Etats membres de l'UE.
OCTOBRE	
28.	L'UE met en œuvre ses engagements internationaux en matière de climat par un accord conclu par le Parlement européen et le Conseil, garantissant **la fin de la mise en circulation des voitures et camionnettes neuves émettrices de CO2 en Europe** d'ici à 2035. En effet, les véhicules neufs immatriculés en Europe ne seront plus que des véhicules à émissions nulles.[16]
NOVEMBRE	
23.	La Commission européenne propose qu'une **nouvelle structure de gestion des avoirs publics russes gelés** soit créée pour les investir afin que le produit de ces investissements serve les intérêts de l'Ukraine.[17]

---

8 Communiqué de presse de la Commission européenne du 20 juillet 2022, Des économies de gaz pour un hiver sûr : la commission propose un plan de réduction de la demande de gaz pour préparer l'UE à des réductions de l'approvisionnement, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_4608> (consulté le 22.03.2023).

9 Communiqué de presse de la Commission européenne du 27 juillet 2022, Incendies de forêt : l'UE envoie une aide pour lutter contre les incendies à la frontière germano-tchèque, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_4742> (consulté le 22.03.2023).

10 Communiqué de presse de la commission européenne du 5 août 2022, Ukraine : 1'000 patients ukrainiens transférés dans des hôpitaux européens, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_4882> (consulté le 22.03.2023).

11 Communiqué de presse du SEM du 23 août 2022, Ukraine : intégration dans le marché du travail supérieure à la moyenne pour les bénéficiaires du statut de protection S, <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/sem/medien/mm.msg-id-90035.html> (consulté le 29.03.2023).

12 La reine Elisabeth II est décédée à l'âge de 96 ans, RTS Info en ligne, 8 septembre 2022, <https://www.rts.ch/info/monde/13368874-la-reine-elizabeth-ii-est-decedee-a-lage-de-96-ans.html> (consulté le 27.04.2023).

13 Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 14 septembre 2023, Agression de la Russie contre l'Ukraine : les sanctions individuelles de l'UE liées à l'intégrité territoriale prorogées de six mois supplémentaires, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/09/14/russian-aggression-against-ukraine-eu-individual-sanctions-over-territorial-integrity-prolonged-for-a-further-six-months/> (consulté le 29.03.2023).

14 Communiqué de presse du DFAE du 16 septembre 2022, Suspension des facilités en matière de visas pour la Russie, <https://www.eda.admin.ch/europa/fr/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/fr/meta/news/2022/9/16/90373> (consulté le 22.03.2023).

15 Communiqué de presse du Conseil fédéral du 23 septembre 2022, Deuxième contribution suisse, crédit-cadre migration : les accords de mise en œuvre avec la Grèce et Chypre approuvés par le Conseil fédéral, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-90470.html> (consulté le 31.05.2023).

16 Communiqué de presse de la Commission européenne du 28 octobre 2022, Véhicules à émissions nulles : le premier accord au titre du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » mettra fin à la vente de voitures neuves émettrices de CO2 en Europe d'ici à 2035, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_6462> (consulté le 15.03.2023).

17 Communiqué de presse de la Commission européenne du 30 novembre 2022, Ukraine : la Commission présente différentes options pour que la Russie réponde de ses crimes, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_7311> (consulté le 22.03.2023).

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Genf 2023

30.	Afin de garantir l'exercice des droits de l'UE pour la **mise en œuvre et l'application de l'accord de retrait du Royaume-Uni et de l'accord de commerce et de coopération**, **la présidence du Conseil et le Parlement sont parvenus à un accord provisoire**. L'adoption du texte convenu repose sur l'approbation du Conseil de l'UE et du Parlement européen.[18]
9	
DÉCEMBRE	
21.	Après avoir examiné les mesures prévues par l'UE pour économiser l'électricité en réduisant sa consommation et ainsi en atténuer les prix, **le Conseil fédéral décide, sur une base volontaire, de reprendre cet objectif au niveau national**.[19]
2023	
JANVIER	
27.	Le Conseil de l'UE décide de **prolonger, jusqu'au 31 juillet 2023, les sanctions économiques contre la Russie** en raison de son agression militaire injustifiée contre l'Ukraine.[20]
FÉVRIER	
21.	Le règlement modificatif portant sur l'accord provisoire sur la proposition *REPowerEU*, auquel sont parvenus les négociateurs du Conseil de l'UE et le Parlement européen le 14 décembre 2022, est adopté. Cet accord vise à **renfoncer l'autonomie stratégique de l'UE en diversifiant l'approvisionnement énergétique de l'Union**. Le but est de mettre fin à la dépendance de l'UE à l'égard des importations de combustibles fossiles russes, notamment en augmentant l'utilisation des énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et la capacité de stockage de l'énergie.[21]
22.	Une initiative citoyenne européenne intitulée « garantir un accueil digne des migrants en Europe » et demandant **l'élaboration d'un nouveau système de répartition volontaire des demandeurs d'asile dans l'UE** et **la garantie à ceux-ci, de conditions de vie dignes**, est enregistrée par la Commission européenne.[22]
23.	Suite au **tremblement de terre survenu en Turquie et en Syrie**, la crise humanitaire en Syrie est accentuée, conduisant **le Conseil de**
10	
	l'UE à modifier, pour une durée de six mois, les mesures restrictives en vigueur concernant la Syrie, afin d'y faciliter l'apport de l'aide humanitaire. Cette modification lève notamment l'obligation des organisations humanitaires de demander l'autorisation aux autorités nationales compétentes pour fournir des biens et services destinés à des fins humanitaires.[23]
24.	Cela fait **un an que la guerre a éclaté**. Le Conseil de l'UE adopte **un dixième train de mesures restrictives supplémentaires** parmi lesquelles figurent **de nouvelles interdictions d'exportation** de technologies critiques et de biens industriels tels que des véhicules spécialisés et des pièces de machinerie. Le Conseil **inscrit un nombre important de personnes et d'entités supplémentaires sur les listes des personnes et entités soumises au gel des avoirs**. En outre, les ressortissants russes ne pourront plus prétendre aux postes au sein des organes directeurs des infrastructures et entités critiques de l'UE.[24]
MARS	
9.	**La cheffe du DFJP *Elisabeth Baume-Schneider*** participe à la réunion des ministres de l'intérieur des États Schengen qui a pour objet **la réforme du système européen de l'asile et des migrations** et **la politique commune en matière de visas**.[25]

---

18 Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 30 novembre 2022, Relations entre l'UE et le Royaume-Uni : la présidence du Conseil et le Parlement européen parviennent à un accord provisoire concernant un règlement sur les mesures autonomes, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/11/30/eu-uk-relations-council-presidency-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-a-regulation-on-autonomous-measures/> (consulté le 30.03.2023).

19 Communiqué de presse du DFAE du 21 décembre 2022, Energie : le Conseil fédéral reprend en Suisse, sur une base volontaire, l'objectif d'économie d'électricité de l'Union Européenne, <https://www.eda.admin.ch/europa/fr/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/fr/meta/news/2022/12/21/92331> (consulté le 15.03.2023).

20 Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 27 janvier 2023, Russie : l'UE prolonge les sanctions économiques liées à l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/01/27/russia-eu-prolongs-economic-sanctions-over-russia-s-military-aggression-against-ukraine/> (consulté le 29.03.2023).

21 Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 21 février 2023, Plan de relance pour l'Europe : le Conseil adopte REPowerEU, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/02/21/eu-recovery-plan-council-adopts-repowereu/> (consulté le 30.03.2023).

22 Communiqué de presse de la Commission européenne du 22 février 2023, Initiative citoyenne européenne : la Commission décide d'enregistrer une nouvelle initiative appelant à des réformes en matière d'asile et de migration, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_1062> (consulté le 27.04.2023).

23 Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 23 février 2023, Tremblement de terre en Turquie et en Syrie : l'UE modifie les mesures restrictives en vigueur concernant la Syrie afin de faciliter l'acheminement rapide de l'aide humanitaire, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/02/23/earthquake-in-turkiye-and-syria-eu-amends-restrictive-measures-in-place-regarding-syria-to-facilitate-the-speedy-delivery-of-humanitarian-aid/> (consulté le 29.03.2023).

24 Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 25 février 2023, Un an d'invasion à grande échelle et de guerre d'agression lancées par la Russie contre l'Ukraine : l'UE adopte son 10e train de sanctions économiques et individuelles, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/02/25/one-year-of-russia-s-full-scale-invasion-and-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-its-10th-package-of-economic-and-individual-sanctions/> (consulté le 29.03.2023).

25 Communiqué de presse du DFAE du 9 mars 2023, Elisabeth Baume-Schneider à la réunion des ministres de l'intérieur Schengen à Bruxelles : pour une application uniforme des règles Dublin, <https://www.eda.admin.ch/europa/fr/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/fr/meta/news/2023/3/9/93611> (consulté le 14.06.2023).

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Genf 2023

10.	Le Conseil de l'UE et le Parlement européen parviennent à un accord provisoire consistant en **la réduction de 11,7% de la consommation finale d'énergie au niveau de l'UE en 2030**.[26]
11	
28.	Le Conseil de l'UE et le Parlement européen parviennent à un accord provisoire qui porte **sur le déploiement de plus d'infrastructures de recharge et de stations de ravitaillement en carburants alternatifs**, tels que l'hydrogène, dans toute l'Europe. Se faisant, le secteur des transports pourra notablement réduire son empreinte carbone.[27] De plus, un règlement **plus strict en matière d'émissions de CO2 pour les voitures et camionnettes neuves** a été adopté afin de réduire les émissions provenant du transport routier. Ce règlement permettra également d'inciter l'industrie automobile à une transition vers une mobilité à émissions nulles.[28]
30.	Le Conseil de l'UE et le Parlement parviennent à un accord provisoire visant **l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique globale à 42,5%** d'ici 2030.[29]
AVRIL	
25.	Dans le but de permettre à l'UE de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les principaux secteurs de l'économie, le Conseil de l'UE **adopte cinq actes législatifs faisant partie du paquet « Ajustement à l'objectif 55 »**.[30]

C. Conséquences de la guerre en Ukraine

À peine l'Europe avait commencé à se relever de la crise sanitaire due au COVID-19, qu'elle a été à nouveau confrontée à une autre crise. Le 24 février 2022, la guerre a éclaté en Europe. *Vladimir Poutine* a lancé une guerre d'agression contre l'Ukraine. Cette guerre, qui a déjà causé d'innombrables pertes humaines et

12

destructions, a également conduit à une crise énergétique en Europe telle qu'on n'en avait encore jamais connue depuis les années 1970.[31] Elle a aussi aggravé, par la hausse des prix, l'insécurité alimentaire mondiale. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a déclenché de nombreux changements en Europe, ce qui a poussé l'UE à prendre des dispositions. On pense notamment à l'activation de la directive relative à la protection temporaire, à l'adoption de la boussole stratégique par l'UE, au plan *REPowerEU* et à l'accord à l'Ukraine du statut de pays candidat.[32]

Afin d'offrir une protection aux personnes fuyant la guerre en Ukraine, l'UE a activé le 4 mars 2022, pour la première fois dans son histoire, la directive relative à la **protection temporaire**.[33] Cette directive permet d'octroyer à ces personnes des droits tels que la protection sociale, l'accès au marché du travail et

---

26 Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 10 mars 2023, Le Conseil et le Parlement trouvent un accord sur la directive relative à l'efficacité énergétique, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/03/10/council-and-parliament-strike-deal-on-energy-efficiency-directive/> (consulté le 29.03.2023).

27 Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 28 mars 2023, Infrastructure pour carburants alternatifs : accord provisoire pour accroître le nombre de stations de recharge et de ravitaillement en Europe, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/03/28/alternative-fuel-infrastructure-provisional-agreement-for-more-recharging-and-refuelling-stations-across-europe/> (consulté le 26.04.2023).

28 Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 28 mars 2023, Ajustement à l'objectif 55 : le conseil adopte un règlement concernant les émissions de CO2 des voitures et camionnettes neuves, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/03/28/fit-for-55-council-adopts-regulation-on-co2-emissions-for-new-cars-and-vans/> (consulté le 26.04.2023).

29 Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 30 mars 2023, Le Conseil et le parlement parviennent à un accord provisoire sur la directive relative aux énergies renouvelables, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/03/30/council-and-parliament-reach-provisional-deal-on-renewable-energy-directive/> (consulté le 26.04.2023).

30 Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 25 avril 2023, « Ajustement à l'objectif 55 » : le Conseil adopte des actes législatifs clés pour atteindre les objectifs climatiques à l'horizon 2030, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/04/25/fit-for-55-council-adopts-key-pieces-of-legislation-delivering-on-2030-climate-targets/> (consulté le 26.04.2023).

31 Commission européenne, L'UE en 2022 – Rapport général sur l'activité de l'Union européenne, 2023, 9, disponible sous : <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=d73b364e-c180-11ed-8912-01aa75ed71a1&format=pdf&language=fr&productionSystem=cellar&part=> (consulté le 20.04.2023).

32 Commission européenne, L'UE en 2022 (note 31), 9.

33 Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, JO 2021 L 212, 12 ; Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire, JO 2022 L 71, 1 ; Commission européenne, L'UE en 2022 (note 31), 16.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Genf 2023

l'éducation.[34] Pour ce faire, une plateforme de solidarité de l'UE a été mise en place par la Commission afin de permettre aux États membres d'échanger des informations sur leurs capacités d'accueil respectives.[35] À la fin de l'année 2022, on compte environ 4,5 millions de personnes officiellement enregistrées dans les États membres de l'UE en vue d'une protection temporaire.[36] L'UE a mis 3,5 milliards d'euros à la disposition de ces États membres pour les soutenir dans ce but.[37]

La Suisse a suivi la politique de protection temporaire de l'UE en accordant aux personnes ayant fui la guerre en Ukraine **le statut de protection S** qui permet à celles-ci de recevoir rapidement un droit de séjour sans passer par une procédure d'asile ordinaire.[38] Afin de rendre cette protection semblable à celle mise en place par l'UE et ses États membres, le Conseil fédéral a adapté certains points du statut S.[39] Ainsi, le délai de trois mois précédant le droit de travailler a été supprimé

13

et l'exercice d'une activité lucrative indépendante a été rendu possible.[40] Il suffit donc d'avoir une autorisation pour que les personnes ayant fui la guerre en Ukraine puissent exercer une activité lucrative, qu'elle soit dépendante ou indépendante, et ce, sans délai d'attente.[41] L'obligation de cette autorisation, octroyée par les autorités cantonales compétentes, est un moyen de protection contre les abus salariales. Cela leur permet notamment de vérifier que les conditions de rémunération et de travail respectent les pratiques usuelles du lieu et de la profession concernés.[42]

La suppression du délai d'attente a été motivée par la nécessité de permettre aux personnes au bénéfice du statut de protection S, à travers l'accès à l'emploi, de structurer leur vie en Suisse et d'être financièrement indépendantes. De plus, dans la perspective d'un retour en Ukraine, le fait de travailler en Suisse leur permet de maintenir leurs qualifications professionnelles dans leur pays d'origine. En outre, le Conseil fédéral a également garanti l'accès à l'école.[43]

Cette protection, accordée tant aux Ukrainiens et à leur famille qu'aux ressortissants d'États tiers ayant fui cette guerre, confère un droit de séjour en Suisse d'un an avec possibilité de le prolonger.[44] Les personnes bénéficiant de cette protection ont été directement logées dans des centres d'hébergement collectif ou chez des particuliers dans différents cantons.[45]

Le **secteur agricole** est fortement touché par la guerre, d'autant plus que l'Ukraine est une puissance agricole. L'UE a également apporté son soutien aux agriculteurs qui pâtissaient les plus de la guerre, en prenant des mesures qui comprenaient un paquet d'aide, au titre de fonds de développement rural, d'environ

---

34 Communiqué de presse de la Commission européenne du 8 mars 2022, Ukraine : l'UE renforce la solidarité avec ceux qui fuient la guerre, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_1610> (consulté le 20.04.2023).

35 Commission européenne, L'UE en 2022 (note 31), 16.

36 Commission européenne, L'UE en 2022 (note 31), 16.

37 Commission européenne, L'UE en 2022 (note 31), 18.

38 Communiqué de presse du SEM du 11 mars 2022, Ukraine : le Conseil fédéral active le statut de protection S pour les Ukrainiens, <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/sem/medien/mm.msg-id-87556.html> (consulté le 24.05.2023).

39 Communiqué de presse du Conseil fédéral du 4 mars 2022, Le Conseil fédéral propose d'octroyer un statut de protection spécial aux Ukrainiens, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-87448.html> (consulté le 24.05.2023).

40 Communiqué de presse du SEM du 11 mars 2022, Ukraine : le Conseil fédéral active le statut de protection S pour les Ukrainiens, <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/sem/medien/mm.msg-id-87556.html> (consulté le 24.05.2023).

41 Communiqué de presse du SEM du 16 mars 2022, Ukraine : soutien de la confédération et des cantons à l'intégration des personnes à protéger dans le marché du travail, <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/sem/medien/mm.msg-id-87623.html> (consulté le 26.05.2023).

42 *Ibidem*.

43 *Ibidem*.

44 Communiqué de presse du SEM du 11 mars 2022, Ukraine : le Conseil fédéral active le statut de protection S pour les Ukrainiens, <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/sem/medien/mm.msg-id-87556.html> (consulté le 24.05.2023).

45 Document du SEM du 31 mars 2023, Ukraine : accueil de personnes à protéger – Collaboration entre la confédération, les cantons, les communes, les particuliers et les ONG, <https://www.bj.admin.ch/dam/sem/fr/data/asyl/faktenblatt-zusammenarbeit-bund-kantone.pdf.download.pdf/faktenblatt-zusammenarbeit-bund-kantone-f.pdf> (consulté le 26.05.2023).

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Genf 2023

500 millions d'euros.[46] En plus du secteur de l'agriculture, le secteur de la pêche et l'aquaculture – qui a aussi été fortement impacté par cette crise géopolitique, notamment en raison de la hausse des prix de l'énergie et des matières premières de l'UE – a également reçu une aide financière mais cette fois au titre de fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture.

14

La guerre ayant éclaté en Europe, le Conseil de l'UE a approuvé le 21 mars 2022 la **boussole stratégique** qui dote l'UE d'un plan d'action pour renforcer la politique de sécurité et de défense de l'UE d'ici à 2030.[47] L'objectif étant de renforcer la capacité du continent à répondre aux crises afin qu'il puisse être en mesure de garantir la protection de ses citoyens et de contribuer à la paix et à la sécurité internationales. Les quatre piliers de la boussole sont les suivants : agir, investir, coopérer et protéger.[48]

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a aussi provoqué des difficultés et des perturbations sur le **marché de l'énergie**, ayant ainsi de graves répercussions sur l'économie de l'UE. En effet, les importations de gaz, de charbon et de pétrole en provenance de la Russie en 2021 étaient respectivement de 44%, 46% et 27%.[49] La Commission a donc mis sur pied le plan *REPowerEU* afin de mettre fin à la dépendance excessive de l'UE à l'égard des combustibles fossiles russes.[50] Ce plan porte également sur le soutien à la transition vers une énergie propre et comprend les économies d'énergie, la diversification de l'approvisionnement en énergie et le déploiement accéléré des énergies renouvelables.[51] L'UE a donc signé cette année des accords d'approvisionnement en énergie avec différents partenaires internationaux fiables afin d'éviter de dépendre d'un seul fournisseur.[52] Parmi ces partenaires, on retrouve les États-Unis, l'Azerbaïdjan, l'Égypte et Israël. Le soutien financier principal du plan *REPowerEU* est la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) qui permet à la Commission de lever des fonds afin d'aider les États membres à la mise en œuvre des projets prioritaires de l'UE.[53] Il est aussi en partie financé par *NextGenerationEU*.[54] *REPowerEU* a porté ses fruits car à la fin de l'année 2022, les importations de gaz provenant de la Russie en Europe ont été réduits à 9% et la Norvège est devenue le premier fournisseur de gaz de l'UE, détrônant ainsi la Russie.

En réponse à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, l'UE a réagi rapidement en adoptant plus de 200 mesures ayant pour objectifs principaux d'isoler la Russie, d'infliger des sanctions produisant un impact sévère sur l'économie russe et d'apporter un énorme soutien à l'Ukraine.[55] À la fin de l'année 2022,

15

l'aide octroyée à l'Ukraine s'élevait à environ 50 milliards d'euros pour lui permettre, entre autres, de répondre à ses besoins urgents de financement, de garantir la sécurité économique et de restaurer les infrastructures détruites par la guerre.[56]

---

46 Commission européenne, L'UE en 2022 (note 31), 19.

47 Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 21 mars 2022, Une boussole stratégique pour renforcer la sécurité et la défense de l'UE au cours de la prochaine décennie, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/> (consulté le 21.04.2023).

48 Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 21 mars 2022, Une boussole stratégique pour renforcer la sécurité et la défense de l'UE au cours de la prochaine décennie, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/> (consulté le 21.04.2023).

49 Commission européenne, l'UE en 2022 (note 31), 18.

50 Conseil européen/Conseil de l'UE, REPowerEU : la politique énergétique dans le cadre des plans pour la reprise et la résilience des pays de l'UE, <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-recovery-plan/repowereu/> (consulté le 21.04.2023).

51 *Ibidem*.

52 Commission européenne, L'UE en 2022 (note 31), 23.

53 Conseil européen/Conseil de l'UE, REPowerEU : la politique énergétique dans le cadre des plans pour la reprise et la résilience des pays de l'UE, <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-recovery-plan/repowereu/> (consulté le 21.04.2023).

54 Commission européenne, L'UE en 2022 (note 31), 22.

55 Commission européenne, L'UE en 2022 (note 31), 10.

56 Commission européenne, L'UE en 2022 (note 31), 10.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Genf 2023

De nombreuses **sanctions** ont été prises à l'encontre de la Russie. L'exportation de technologies et de biens essentiels vers la Russie a été limitée, l'importation de biens qui génèrent d'importantes recettes pour la Russie a, quant à elle, été interdite. L'UE a réduit l'accès de la Russie aux marchés des capitaux de l'UE, notamment en interdisant le financement à plusieurs banques russes et en limitant l'accès aux infrastructures essentielles des marchés financiers, empêchant ainsi l'accès à ses actifs se trouvant dans les banques de l'UE.[57] Elle a également fermé son espace aérien et ses ports aux avions et navires russes. De plus, une interdiction de diffusion des émissions a été décidée à l'encontre des médias publics russes.

La **Suisse**, en solidarité avec l'Ukraine, s'est rangée derrière l'UE en reprenant de manière autonome les sanctions de l'UE à l'encontre la Russie. Alors que certains pensaient que cette repise de sanctions portait atteinte à la neutralité suisse, le Conseil fédéral y a répondu par la négative.[58] Il a rappelé que la conception de la neutralité n'était pas une donnée rigide mais un instrument politique qui s'adaptait en fonction du climat politique général. Ce n'est qu'après avoir vérifié que les paquets de sanctions de l'UE étaient compatibles avec le droit de la neutralité, compte tenu de la gravité de la violation des normes fondamentales de droit international, que le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que le fait de reprendre les sanctions ne mettait pas en péril la neutralité de la Suisse.[59]

D. Politique énergétique de l'UE : vers une Europe plus durable

Les effets de la **crise climatique** deviennent de plus en plus visibles, notamment par les différentes catastrophes naturelles telles que les inondations et les feux de forêt. Il est donc urgent que des mesures soient prises afin de limiter les dégâts et de garantir un avenir plus écologique. Le pacte vert pour l'Europe est le plan de l'UE pour garantir la neutralité climatique de l'Europe d'ici à 2050.

En 2022, le renforcement des normes concernant **les émissions de CO2 pour les voitures et camionnettes neuves** a été l'objet d'un accord politique ayant abouti à l'adoption d'un règlement par le Conseil de l'UE en mars 2023.[60] Ce règlement

16

prévoit, entre l'année 2030 et 2034, une réduction des émissions de CO2 de 55% pour les voitures neuves et de 50% pour le camionnettes neuves par rapport à 2021 et, à partir de 2035, une réduction de 100% aussi bien pour les voitures neuves que pour les camionnettes neuves.[61] L'objectif est donc que les nouvelles voitures et camionnettes en 2035 ne produisent plus d'émission. Afin de réaliser cet objectif, et ainsi réduire de manière rentable les émissions de gaz à effet de serre, le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) est un outil essentiel.[62]

À la fin de l'année 2022, la Commission européenne a conclu un accord provisoire avec le Parlement européen et le Conseil de l'UE visant à renforcer le SEQE en réduisant les émissions de 62% d'ici à 2030 et en élargissant son champ d'application au secteur du transport maritime.[63] Le SEQE est un **marché du carbone** qui est fondé sur un système de plafonnement de quotas d'émission pour les industries à forte

---

57 Commission européenne, L'UE en 2022 (note 31), 10.

58 Conférence de presse du Conseil fédéral du 28 février 2022, Questions-réponses au sujet de la neutralité de la Suisse, <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/aktuell/newsuebersicht/2022/03/neutralitaet.html> (consulté le 21.04.2023).

59 *Ibidem*.

60 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2019/631 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO2 pour les voitures particulièrement neuves et les véhicules utilitaires légers neufs conformément à l'ambition accrue de l'Union en matière de climat, JO 2023 L 110, 5 ; Commission européenne, L'UE en 2022 (note 31), 32.

61 Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 28 mars 2023, Ajustement à l'objectif 55 : le conseil adopte un règlement concernant les émissions de CO2 des voitures et camionnettes neuves, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/03/28/fit-for-55-council-adopts-regulation-on-co2-emissions-for-new-cars-and-vans/> (consulté le 26.04.2023).

62 Commission européenne, L'UE en 2022 (note 31), 32.

63 Communiqué de presse de la commission européenne du 18 décembre 2022, Pacte vert pour l'Europe : l'UE s'accorde pour renforcer et étendre l'échange de quotas d'émission et crée un fonds social afin d'aider les personnes dans la transition, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_7796> (consulté le 26.04.2023).

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Genf 2023

intensité énergétique, le secteur de la production d'électricité et le secteur de l'aviation.[64] À partir de 2027, l'UE mettra en place un nouveau système distinct d'échange de quotas d'émission pour soutenir les États membres dans leur transition.[65]

En plus du renforcement du SEQE, l'accord provisoire vise également à mettre en place un **fonds social pour le climat**, qui sera financé par 65 milliards d'euros provenant du budget de l'UE et de 25% par le cofinancement des États membres.[66] Le but est que ces derniers puissent aider les personnes vulnérables et les microentreprises à investir dans des mesures d'efficacité énergétique.[67]

Il va sans dire que les crises que l'Europe a traversées cette année, à savoir la crise sanitaire du COVID-19 et la guerre, ont permis de se rendre compte de la nécessité de la transition écologique, renforçant ainsi l'engagement de l'UE à ce sujet.

17

Bien que **la Suisse poursuive sa propre politique climatique et énergétique**, celle-ci reprend essentiellement les mêmes principes qui sous-tendent le pacte vert pour l'Europe et poursuit les mêmes buts que l'UE.[68] Le Conseil fédéral, souhaitant atteindre l'objectif climatique fixé pour 2030 en réduisant de 50% les émissions de gaz à effet de serre d'ici là, a adopté le message relatif à la révision de la loi sur le CO2 pour la période de 2025 à 2030.[69] Il s'est aligné sur la législation européenne afin de diminuer les émissions de CO2 des nouveaux véhicules, en abaissant les valeurs cibles conformément aux exigences de l'UE.[70] Alors que dans l'UE le champ d'application personnel de la réglementation comprend les constructeurs de véhicules, en Suisse, elle s'applique principalement aux importateurs qui doivent respecter certaines prescriptions sous peine de sanction.

Alors qu'actuellement une exemption de la taxe sur le CO2 ne concerne que certains secteurs, avec la révision de ladite loi, cette exemption sera en principe applicable à toutes les entreprises qui devront, en plus, démontrer comment elles entendent aboutir à long terme à une émission nulle de CO2 issue de combustibles fossiles (mazout ou gaz).[71] Ainsi, ces entreprises exemptées du paiement de la taxe seront tenues de participer au SEQE, comme cela est déjà le cas avec le droit en vigueur.

En outre, la Suisse a repris sur une base volontaire les objectifs de l'UE de réduction de la consommation d'électricité afin d'atténuer les prix de l'électricité sur le marché et de renforcer la sécurité d'approvisionnement.[72] Une réduction de 10% par rapport à la moyenne des cinq dernières années a été prévue de janvier à mars 2023 et en novembre et décembre 2023.

---

64 Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 25 avril 2023, « Ajustement à l'objectif 55 » : le Conseil adopte des actes législatifs clés pour atteindre les objectifs climatiques à l'horizon 2030, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/04/25/fit-for-55-council-adopts-key-pieces-of-legislation-delivering-on-2030-climate-targets/> (consulté le 26.04.2023).

65 Communiqué de presse de la commission européenne du 18 décembre 2022, Pacte vert pour l'Europe : l'UE s'accorde pour renforcer et étendre l'échange de quotas d'émission et crée un fonds social afin d'aider les personnes dans la transition, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_7796> (consulté le 26.04.2023).

66 *Ibidem*.

67 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 instituant un Fonds social pour le climat et modifiant le règlement (UE) 2021/1060, JO 2023 L 130, 1.

68 Rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 2022, État actuel des relations Suisse-UE, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/74383.pdf> (consulté le 26.05.2023).

69 Message du 16 septembre 2022 concernant la révision de la loi sur le CO2 pour la période postérieure à 2024, FF 2022 2651 ; Communiqué du Conseil fédéral du 16 septembre 2022, Politique climatique : le Conseil fédéral adopte le message relatif à la révision de la loi sur le CO2, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-90389.html> (consulté le 26.05.2023).

70 Communiqué du Conseil fédéral du 16 septembre 2022, Politique climatique : le Conseil fédéral adopte le message relatif à la révision de la loi sur le CO2, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-90389.html> (consulté le 26.05.2023).

71 *Ibidem*.

72 Communiqué du Conseil fédéral du 16 septembre 2022, Énergie : le Conseil fédéral reprend en Suisse, sur une base volontaire, l'objectif d'économie d'électricité de l'union européenne, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-92331.html> (consulté le 26.05.2023).

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Genf 2023

E. Politique migratoire

L'Europe a connu dans l'année 2022, à cause de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, une vague d'immigration comme elle n'en avait plus

18

jamais connu depuis la seconde guerre mondiale, rendant nécessaire une amélioration de la gestion de la migration.

Malgré l'activation de la directive relative à la protection temporaire en faveur des personnes ayant fui cette guerre, il n'en reste pas moins que la migration irrégulière a considérablement augmenté.[73] Cette année, bien que la voie la plus utilisée soit la route de la Méditerranée centrale, le nombre de personnes franchissant les frontières de manière irrégulière par la route des Balkans occidentaux a triplé par rapport à l'année 2021.[74] Quant aux arrivées irrégulières par la route de la Méditerranée orientale, elles sont deux fois plus importantes qu'en 2021.

De ce fait, l'UE redouble d'efforts afin de mettre sur pied des mesures efficaces capables d'encadrer cette migration. À cet effet, les mandats de négociation sur le règlement Eurodac[75] et le règlement sur le filtrage[76] ont été approuvés par le Conseil de l'UE.[77] En plus d'assurer un suivi des demandes d'asile, la base de données Eurodac permettra de suivre également les demandeurs à la trace. Quant au filtrage, qui comprendra les contrôles d'identification, de sécurité, de santé et de vulnérabilité, il s'appliquera à toute personne ne remplissant pas les conditions d'entrée. De plus, une déclaration de solidarité a été adoptée par les États membres pour venir en aide à la Grèce, l'Espagne, l'Italie, Chypre et Malte, afin que ceux-ci puissent parer aux arrivées de migrants.[78]

En décembre 2022, la Commission européenne a présenté un plan d'action qui comprend un certain nombre de mesures permettant de renforcer le soutien aux États membres confrontés à une pression migratoire croissante le long des routes des Balkans occidentaux.[79] On y retrouve notamment le renforcement de la gestion des frontières le long des routes migratoires et la lutte contre le trafic de migrants.

19

La politique migratoire suisse a également été marquée par les effets de la guerre en Ukraine. En plus des milliers de personnes fuyant la guerre qui ont été accueillies au cours de l'année 2022, la Suisse a, dans le cadre de **son programme de réinstallation**, ouvert ses portes aux réfugiés se trouvant en situation de vulnérabilité.[80] Il s'agissait notamment de personnes originaires de Syrie et d'Afghanistan se trouvant au Liban, en Turquie et en Égypte.

---

73 Commission européenne, L'UE en 2022 (note 31), 66.

74 Communiqué de presse de la Commission européenne du 6 octobre 2022, Rapport 2022 sur la migration et l'asile : l'adoption du pacte sur la migration et l'asile demeure essentielle pour accomplir des progrès durables, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_5985> (consulté le 27.04.2023).

75 Commission européenne, Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 23 septembre 2020, concernant la création du système «Eurodac», COM(2020) 614 final.

76 Commission européenne, Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil, du 23 septembre 2020, établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) no 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, COM(2020) 612 final.

77 Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 22 juin 2022, Asile et migration : le Conseil approuve des mandats de négociation sur le règlement Eurodac et le règlement « filtrage » et 21 Etats adoptent une déclaration sur la solidarité, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/06/22/migration-and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/> (consulté le 27.04.2023).

78 Commission européenne, L'UE en 2022 (note 31), 66.

79 Communiqué de presse de la Commission européenne du 5 décembre 2022, Routes migratoires : la Commission propose un plan d'action pour une coopération avec les Balkans occidentaux en vue de relever les défis communs, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_7447> (consulté le 27.04.2023).

80 Communiqué de presse du Conseil fédéral du 19 avril 2023, Rapport 2022 du Conseil fédéral sur les activités de politique migratoire extérieure de la Suisse, <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/fr/home/actualite/news.html/content/eda/fr/meta/news/2023/4/19/94361> (consulté le 26.05.2023).

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Genf 2023

Afin de réduire l'émigration irrégulière, la Suisse a conclu avec l'Autriche et l'Allemagne **des plans d'action** prévoyant des initiatives politiques communes ainsi que des mesures de police des frontières.[81] De plus, jugeant la dispense de visa accordée aux ressortissants de certains États tiers comme étant une cause importante de l'augmentation de l'immigration irrégulière sur la route des Balkans occidentaux, la Suisse est intervenue, associée à d'autres États, auprès de la Commission européenne afin que soit modifiée la politique de visas des États des Balkans occidentaux.[82] Elle a également conclu un **nouveau partenariat migratoire avec la Géorgie** et **un autre avec la Macédoine du Nord**, et ce, dans le but de renforcer sa coopération avec de nouveaux pays de provenance et de transit de la migration.[83]

L'accord du crédit-cadre migration, dont le but est de permettre une meilleure gestion de la migration, a été conclu par la Suisse avec la Grèce[84] et Chypre[85] et approuvé par le Conseil fédéral.[86] **Un montant de 40 millions de francs** a été alloué à la Grèce pour la mise en œuvre, par ses autorités, de divers programmes y relatifs.[87] Pouvaient être soutenus par sa mise en œuvre le domaine de l'asile, des

20

infrastructures, de l'aide au retour volontaire et à la réintégration ainsi que des mesures d'intégration permettant la lutte contre la migration secondaire irrégulière.[88] Ainsi, **la sécurité** dans l'espace Schengen peut être renforcée et la **résistance** des États membres de l'UE, dont les frontières extérieures sont exposées à une forte pression migratoire, s'en trouve augmentée.[89]

F. Suisse-UE : poursuite de la voie bilatérale ?

La volonté de la Suisse de ne pas adhérer à l'UE est incontestable, elle l'a démontrée ces dernières années. De ce fait, ce sont les accords bilatéraux qui permettent à la Suisse d'avoir accès au marché intérieur de l'UE.[90] Un accord-cadre qui devait clarifier les questions institutionnelles faisait l'objet de négociations entre la Suisse et l'UE lorsqu'en mai 2021, le Conseil fédéral a rompu les négociations estimant qu'il subsistait des

---

81 *Ibidem*.

82 Rapport 2022 du Conseil fédéral sur les activités de politique migratoire extérieure de la Suisse, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/77124.pdf> (consulté le 31.05.2023).

83 Communiqué de presse du Conseil fédéral du 19 avril 2023, Rapport 2022 du Conseil fédéral sur les activités de politique migratoire extérieure de la Suisse, <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/fr/home/actualite/news.html/content/eda/fr/meta/news/2023/4/19/94361> (consulté le 26.05.2023).

84 Accord-cadre du 14 octobre 2022 entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de la République hellénique, disponible sous : <https://www.eda.admin.ch/countries/greece/en/home/schweizer-beitrag/second-swiss-contribution/bilaterales-rahmenabkommen.html> (consulté le 16.07.2023).

85 Accord-cadre du 31 octobre 2022 entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de la République de Chypre, disponible sous : <https://www.eda.admin.ch/countries/cyprus/en/home/schweizer-beitrag/second-swiss-contribution/bilaterales-rahmenabkommen.html> (consulté le 16.07.2023).

86 Communiqué de presse du Conseil fédéral du 23 septembre 2022, Deuxième contribution suisse, crédit-cadre migration : les accords de mise en œuvre avec la Grèce et Chypre approuvés par le Conseil fédéral, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-90470.html> (consulté le 31.05.2023).

87 Communiqué de presse du DFAE du 14 octobre 2022, Deuxième contribution suisse, créditcadre migration : Karin Keller-Sutter signe le premier accord de mise en œuvre avec la Grèce, <https://www.eda.admin.ch/europa/fr/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/fr/meta/news/2022/10/14/90703> (consulté le 31.05.2023).

88 Communiqué de presse du Conseil fédéral du 23 septembre 2022, Deuxième contribution suisse, crédit-cadre migration : les accords de mise en œuvre avec la Grèce et Chypre approuvés par le Conseil fédéral, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques/communiques-conseil-federal.msg-id-90470.html> (consulté le 31.05.2023).

89 Communiqué de presse du DFAE du 14 octobre 2022, Deuxième contribution suisse, crédit-cadre migration : Karin Keller-Sutter signe le premier accord de mise en œuvre avec la Grèce, <https://www.eda.admin.ch/europa/fr/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/fr/meta/news/2022/10/14/90703> (consulté le 31.05.2023).

90 La Suisse joue gros dans ses négociations avec l'UE, Swissinfo.ch en ligne, 5 janvier 2023, <https://www.swissinfo.ch/fre/la-suisse-joue-gros-dans-ses-n%C3%A9gociations-avec-l-ue/45810524> (consulté le 19.04.2023).

91 Communiqué de presse du DFAE du 26 mai 2021, Pas de conclusion de l'accord institutionnel Suisse-UE, <https://www.eda.admin.ch/europa/fr/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/eda/fr/meta/news/2021/5/26/83705> (consulté le 19.04.2023) ; La Suisse joue gros dans ses négociations avec l'UE, Swissinfo.ch en ligne, 5 janvier 2023, <https://www.swissinfo.ch/fre/la-suisse-joue-gros-dans-ses-n%C3%A9gociations-avec-l-ue/45810524>

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Genf 2023

divergences majeures sur des points essentiels à sa conclusion.[91] Ces divergences concernaient notamment la protection des salaires et la directive relative au droit des citoyens de l'Union.[92]

En février 2022, il n'était pas question de négocier un nouvel accord-cadre institutionnel. La Suisse a opté pour une approche qui vise à répondre aux questions

21

institutionnelles dans les différents accords sur le marché intérieur.[93] Il n'est plus question, comme auparavant, de prévoir un instrument général. En effet, la Suisse souhaite **poursuivre la voie bilatérale en réglant de manière sectorielle**, autrement dit par paquet, les questions institutionnelles telles que la reprise dynamique du droit, le règlement des différends ainsi que les clauses de sauvegarde.[94] Quant à la question des aides d'État, le Conseil fédéral est prêt à chercher une solution directement dans les accords pertinents à ce sujet.[95] Cette approche par paquet a été privilégiée pour faciliter la conciliation des intérêts des deux parties, ceux de la Suisse étant protégés par la définition d'exceptions ou clauses de sauvegarde.[96]

Malgré son mécontentement suite à la rupture des négociations, l'UE accepte de mener des **discussions exploratoires** concernant l'approche sectorielle que propose la Suisse.[97] Ces discussions ont commencé après que le Conseil fédéral ait décidé d'opter pour cette nouvelle approche et se sont intensifiées le 17 juin 2022.[98] Afin de pouvoir se prononcer sur un mandat de négociation, une base commune suffisante avec l'UE doit être définie, raison pour laquelle le Conseil fédéral a décidé, le 23 novembre 2022, de poursuivre les discussions exploratoires dans ce sens.[99]

La question qui pourrait se poser est celle de savoir si l'invasion de l'Ukraine par la Russie et la crise énergétique sont à l'origine de cette dynamique de la Suisse dans la poursuite de la voie bilatérale. La secrétaire d'État *Livia Leu* y a répondu par la négative en argumentant qu'il a toujours été question, malgré la fin des négociations sur un accord-cadre institutionnel, de poursuivre cette voie bilatérale.[100] La secrétaire d'État rappelle que les propositions pour une approche sectorielle ont été adoptées, par le Conseil fédéral, avant que la guerre éclate, soit un jour avant.[101] Il va sans dire que la guerre d'agression déclarée par *Poutine* a fortement rapproché les pays européens.

Ainsi, il y a donc une **volonté de continuer dans l'évolution la voie bilatérale**, qui consiste au renforcement de manière concrète des relatons entre l'UE et la

22

(consulté le 19.04.2023).

92 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) no 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, JO 2004 L 158, 77 ; Communiqué de presse du DFAE du 26 Mai 2021, Pas de conclusion de l'accord institutionnel Suisse-UE, <https://www.eda.admin.ch/europa/fr/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/eda/fr/meta/news/2021/5/26/83705> (consulté le 19.04.2023).

93 Communiqué de presse du DFAE du 25 février 2022, Relatons avec l'UE : le Conseil fédéral définit l'orientation du paquet de négociation, <https://www.eda.admin.ch/europa/fr/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/eda/fr/meta/news/2022/2/25/87349> (consulté le 19.04.2023).

94 *Ibidem*.

95 Rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 2022, État actuel des relations Suisse-UE, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/74383.pdf> (consulté le 19.04.2023).

96 *Ibidem*.

97 Les choses bougent dans les relations Suisse-UE, Swissinfo.ch en ligne, 21 décembre 2022, <https://www.swissinfo.ch/fre/-les-choses-bougent-dans-les-relations-suisse-ue-/48151990> (consulté le 19.04.2023).

98 Rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 2022, État actuel des relations Suisse-UE, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/74383.pdf> (consulté le 20.04.2023).

99 *Ibidem*.

100 Les choses bougent dans les relations Suisse-UE, Swissinfo.ch en ligne, 21 décembre 2022, <https://www.swissinfo.ch/fre/-les-choses-bougent-dans-les-relations-suisse-ue-/48151990> (consulté le 19.04.2023).

101 *Ibidem*.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Genf 2023

Suisse et à la participation de cette dernière au marché européen. Ce renforcement peut se faire notamment en concluant de nouveaux accords sectoriels, tels que des accords dans les secteurs de l'électricité ou de la sécurité alimentaire.[102] Il n'est donc plus question pour les parties de rechercher essentiellement des solutions institutionnelles.

G. Conclusion

L'agression militaire de l'Ukraine par la Russie a permis de mettre en lumière la dépendance de l'UE à l'égard de la Russie en matière d'énergie. Elle a permis l'élaboration de stratégies telles que le plan *REPowerEU* qui a été couronné de succès. Dans cette même lancée, l'Europe n'a d'ailleurs pas perdu de vue son objectif de neutralité climatique qui reste dans ses priorités, notamment avec un accord provisoire conclu à cet effet au début de l'année 2023 et la reprise par la Suisse, sur une base volontaire, des objectifs de l'UE à cet égard.

La relation entre la Suisse et l'UE a certes pris une autre direction, mais il n'en demeure pas moins que la volonté de garantir la voie bilatérale avec l'UE est toujours présente du côté suisse. Cependant, elle ne se matérialisera pas par le biais d'un accord-cadre institutionnel, comme initialement prévu, mais par une approche sectorielle permettant de régler les questions institutionnelles en suspens. Toutefois, à l'heure où la présente contribution est écrite, la Suisse et l'UE ne sont toujours qu'au stade des discussions exploratoires. Alors que l'UE souhaite rapidement clore ces dernières, pour la Suisse, il n'est pas encore question de négociations.

Finalement, nous pouvons dire que l'année 2022 aura marqué un tournant dans la politique européenne. Elle entrera sans doute dans l'histoire comme étant l'année de la crise énergétique la plus grave depuis les années 1970. De surcroît, il sera retenu que malgré les difficultés traversées par le continent, les États européens se seront montrés plus unis et solidaires que jamais.

---

[102] Rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 2022, État actuel des relations Suisse-UE, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/74383.pdf> (consulté le 20.04.2023).

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Genf 2023