De quoi parlent-ils exactement?

Autor(en): **Gmür, Heidi**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue suisse : la revue des Suisses de l'étranger**

Band (Jahr): **45 (2018)**

Heft 6

PDF erstellt am: **30.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-911682

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

De quoi parlent-ils exactement?

Il s'agit du dossier le plus chaud de Berne fédérale et, un an avant les élections, le désir de nombreux politiques de s'y brûler les doigts a sensiblement diminué: l'accord-cadre institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne. D'apparence austère, il s'agit toutefois, pour l'essentiel, de la clé de la poursuite du développement de la politique bilatérale actuelle.

HEIDI GMÜR

Le Conseil fédéral va-t-il oser aller de l'avant en matière de politique intérieure? Ou va-t-il abandonner juste avant la ligne d'arrivée? Cette question a fait l'objet d'années d'efforts pour trouver une solution aux questions institutionnelles avec l'Union européenne (UE) et a atteint son point culminant à la fin de l'été. La réponse du Conseil fédéral est arrivée fin septembre: ni l'un, ni l'autre. Il souhaite poursuivre les négociations et parvenir le plus rapidement possible à un accord avec l'UE afin de préserver une trajectoire bilatérale fructueuse pour l'avenir. Le Conseil fédéral ne veut cependant pas faire de concessions sous la forme de mesures d'accompagnement pour lutter contre le dumping salarial et social, comme Bruxelles l'a récemment demandé en dernière analyse. Du moins, pas pour l'instant. Qui plus est avec la résistance intérieure qui s'est accumulée au cours de l'été.

Une dernière série de négociations a débuté à l'automne, marquée par l'incertitude quant à la possibilité de parvenir à un accord dans ces circonstances. Sinon, ironiquement, l'accord-cadre ne devrait pas échouer principalement à cause de la résistance de l'UDC aux «juges étrangers», mais à cause de la résistance des syndicats et du PS aux formes alternatives de protection salariale acceptées par l'UE.

Pour répondre à cette question, il faut remonter aux origines. Et elles se trouvent en Suisse. L'idée d'un accord visant à fournir un cadre commun à l'accord bilatéral de plus en plus complexe entre Berne et Bruxelles est apparue pour la première fois au Conseil des États de 2002. En 2006, le Conseil fédéral mentionne la possibilité d'un accord-cadre dans un rapport sur l'Europe. Enfin, en 2008, l'UE, pour sa part, indique clairement qu'elle n'est plus disposée à poursuivre le bilatéralisme comme par le passé. Elle souhaite assurer une application uniforme du droit communautaire par la Suisse, qui bénéficie d'un accès privilégié au marché intérieur grâce aux accords bilatéraux, même si elle n'est membre ni de l'UE, ni de l'EEE. Bruxelles pense notamment au différend non résolu depuis des années sur les mesures d'accompagnement individuelles prises par la Suisse qui, aux yeux de l'UE, ne sont pas compatibles avec l'accord sur

Le conseiller fédéral Ignazio Cassis tente d'expliquer l'accord-cadre complexe lors d'un discours empreint de termes colorés.
Photo: Keystone

la libre circulation des personnes; il s'agit notamment du délai de préavis de huit jours pour les entreprises étrangères qui souhaitent envoyer des travailleurs en Suisse pour de courtes missions, il s'agit de la règle dite des huit jours.

Dans les années suivantes, l'UE insistera de plus en plus sur la résolution des questions institutionnelles. En 2012, elle indique à la Suisse qu'il n'y aura pas de nouveaux accords bilatéraux sans accord-cadre. Les négociations débutent en mai 2014. Fin 2017, l'UE perd patience pour la première fois et punit les Suisses hésitants: elle ne reconnaît la réglementation boursière suisse que pour un an et souhaite que la prolongation dépende de l'évolution de l'accord-cadre. Le battement de tambour déclenche une nouvelle dynamique à Berne, les gens craignent de nouvelles répercussions dommageables pour l'économie.

Que réglemente l'accord-cadre?

Il s'agit essentiellement de deux choses: l'adoption dynamique de la loi et le règlement des différends.

Les accords bilatéraux existants, à l'exception de ceux de Schengen et de Dublin, sont immuables. Toutefois, le droit communautaire est en constante évolution. La Suisse adapte déjà régulièrement son droit national à la nouvelle législation de l'UE, en particulier lorsqu'elle juge nécessaire d'assurer aux entreprises un accès sans entrave au marché intérieur de l'UE, par exemple: la réglementation boursière. La nouveauté, cependant, est l'adoption institutionnalisée et dynamique de la loi.

Aujourd'hui, Berne et Bruxelles discutent de leurs divergences au sein du Comité mixte, un organe politico-diplomatique. Si l'on échoue, aucun accord ne peut être imposé par la loi. Sur le plan politique, cependant, chaque partie est libre de prendre des mesures de rétorsion pour exercer des pressions sur l'autre partie. C'est donc la loi du plus fort qui s'applique en fin de compte. Il devrait y avoir une juridiction pour résoudre un litige.

Lors des négociations menées jusqu'à présent, il a été convenu, sous la pression de la Suisse, que l'accord-cadre ne devrait s'appliquer qu'à cinq des quelque 120 accords bilatéraux. Et à ceux qui réglementent l'accès de l'économie au marché intérieur de l'UE. Il s'agit des accords sur la libre circulation des personnes, les obstacles techniques au commerce, les transports aériens et terrestres et l'agriculture. Les futurs accords d'accès aux marchés seront également couverts par l'accord-cadre. L'accord sur le marché de l'électricité que la Suisse souhaite conclure en est un exemple.

Comment fonctionne le transfert dynamique des droits?

En principe, la Suisse devrait s'engager à toujours adopter les nouvelles lois du marché intérieur de l'UE au lieu de le suivre de manière autonome au cas par cas. En contrepartie, elle aura son mot à dire dans l'évolution future du droit communautaire et disposera d'un délai suffisamment long pour adapter son droit national conformément à ses règles de démocratie directe. Le peuple suisse continuera donc d'avoir le dernier mot. Si elle rejette l'adoption d'une nouvelle législation communautaire dans un cas particulier, l'UE pourrait bien entendu prendre des mesures de rétorsion. Toutefois, contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, l'accord-cadre garantirait que ces mesures seraient proportionnées.

Comment les différends devraient-ils être réglés à l'avenir?

Dans le mandat de négociation de 2013, le Conseil fédéral a stipulé que les différends devaient être tranchés par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). Cependant, cela s'est heurté à une résistance croissante chez nous. Enfin, l'UE a proposé à la Suisse de renégocier une solution d'arbitrage au lieu d'une solution de la Cour de justice européenne. Cela a désamorcé le débat sur les «juges étrangers», d'autant plus que le tribunal arbitral serait composé d'un juge nommé par la Suisse et un par l'UE, ainsi que d'un président nommé conjointement. Toutefois, même cette solution ne changera rien au fait que la CJCE reste décisive pour l'interprétation du droit communautaire.

Où sont les points de friction dans les négociations?

Des questions relatives à la directive dite «citoyenne» de l'UE restent en suspens. Jusqu'à présent, la Suisse a refusé de l'adopter, car cela aurait des conséquences sur le regroupement familial, l'accès à l'aide sociale et l'expulsion des citoyens de l'UE. Entre-temps, un consensus semble se dégager sur le régime des aides d'État. Il ne s'agit pas seulement de subventions, mais aussi d'allégements fiscaux ou de participations dans des entreprises publiques, qui sont particulièrement répandues dans les cantons. Dans l'UE, cependant, ces aides sont mal vues si elles faussent la concurrence transfrontalière. Le plus grand point d'achoppement reste toutefois les mesures d'accompagnement. Si les positions de Berne et de Bruxelles ne convergent pas ici, toutes les autres réussites de la Suisse dans les négociations tomberont à l'eau. Parce qu'ici aussi, ce qui s'applique toujours pendant les négociations s'applique: «Nothing is agreed, until everything is agreed», à savoir, «rien n'est convenu, jusqu'à ce que tout soit convenu».

HEIDI GMÜR EST CORRESPONDANTE PARLEMENTAIRE À LA NEUE ZÜRCHER ZEITUNG NZZ