

Philosophie d'un négociateur

Autor(en): **Gavillet, André / Blankart, Franz**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): **29 (1992)**

Heft 1086

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1021921>

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.

Philosophie d'un négociateur

(ag) La négociation sur l'accord EEE, la plus longue, la plus dure, la plus lourde de conséquences intérieures que la Suisse ait jamais menée, a été marquée par la personnalité du secrétaire d'Etat Franz Blankart. Formé à la diplomatie commerciale, pragmatique, bilatérale, où l'on est autorisé à se montrer accroché au terrain parce que l'on sait, entre négociateurs de bonne foi, que sur une question concrète on trouve toujours un mi-chemin d'accord, un point de rencontre, Franz Blankart a dû affronter à la fois nos partenaires et la rigidité de la Communauté. Elle était en position de force dès que fut admis le principe de la reprise de l'acquis communautaire. L'obligation faite aux pays de l'AELE de parler d'une seule voix dénaturait le sens de l'âpreté dans la discussion: au lieu d'impressionner l'interlocuteur principal, elle irritait les partenaires alliés.

Le mérite de Franz Blankart est de tenir pouce par pouce, mais aussi de prendre du recul, de philosopher sur l'événement. Les formules qu'il aime mettre en circulation — «Nous sommes des solitaires qui ont désappris à assumer la solitude» — guident ou déroutent, en rupture qu'elles sont avec le style comptes d'épicier qu'implique toute négociation.

A l'occasion d'un séminaire consacré à l'EEE, il a dégagé la leçon de cette longue négociation. Ce commentaire, au ton très personnel, éclaire la systémique de l'accord.

DP en publie ici de larges extraits. Les sous-titres sont de la rédaction.

(...) La négociation fut dès son début marquée au sceau de la dialectique entre l'homogénéité et l'autonomie. L'exigence d'homogénéité ne pouvait être poursuivie qu'aux dépens des pays de l'AELE, eu égard à la prémisse unilatérale selon laquelle l'autonomie de décision de la CE ne devait pas être mise en cause. Nos partenaires de l'AELE, pour des raisons tant économiques

qu'électorales, étaient disposés à sacrifier une part de leur autonomie à l'homogénéité afin d'aboutir au plus vite à un accord. De notre côté, nous étions moins pressés et souhaitions conserver notre autonomie, même au prix d'une homogénéité moins absolue. Cette attitude suscita une certaine irritation, car elle pouvait mettre à jour le peu d'empressément à véritablement négocier de

certains de nos partenaires de l'AELE. Celui qui toujours cède se fait plus apprécier que celui qui résiste. Je doute en revanche qu'il se fasse respecter. L'Islande m'a de son côté beaucoup plu, qui n'avait, il est vrai, qu'un sujet à défendre — le poisson — mais qui le défendit énergiquement jusqu'au bout. La «souplesse» dont d'autres firent preuve et qu'ils présentèrent comme un succès de négociation ne m'a quant à elle guère impressionné. Nous pouvons nous féliciter de ce que la négociation d'adhésion sera menée bilatéralement et non pas dans un cadre AELE. Comme l'ont démontré l'accord assurance et l'accord transit, il est toujours possible de s'entendre avec la CE.

Deux types de libéralisation

Il y a deux types de traités qui régissent les échanges économiques internationaux, les accords de libéralisation et les accords d'intégration. Une caractéristique des premiers est l'application de clauses de sauvegarde après une procédure de nature diplomatique, clauses qui entraînent un recul du niveau de libéralisation atteint. On peut y avoir recours en cas de violation du traité, de distorsion de la concurrence, de difficultés d'ordre sectoriel ou régional ou de problèmes liés à la balance des paiements. Dans un accord d'intégration, ce sont en revanche une autorité commune et, au bout du compte, un tribunal commun qui sont appelés à trancher dans de tels cas. C'est donc un renforcement du degré atteint de libéralisation qui a lieu lorsque surgissent de tels problèmes. En d'autres termes: en présence de difficultés, un accord de libéralisation (AELE, GATT) est assoupli par les clauses de sauvegarde, alors qu'un accord d'intégration (CE) se renforce par l'intervention d'une autorité supranationale.

Cette différence est fondamentale et met en lumière le déroulement de la négociation EEE. La Suisse, que sa tradition fait pencher en faveur du modèle de l'accord de libéralisation, s'est engagée dans cet esprit dans la négociation. Comme la libéralisation ne concernait pas que les échanges de marchandises, mais aussi la mise en circulation des produits et l'accès à une activité professionnelle et son exercice, par exemple, il était clair qu'une équivalence des dispositions nationales d'ordre public en constituait une condition minimale. Inspirée de l'approche pragmatique d'un accord de libéralisation, la Suisse s'est prononcée en faveur d'une recon-

Vocabulaire

L'accord EEE: fort de 129 articles, il définit les principes, le champ d'application, l'acquis communautaire repris et le dispositif institutionnel.

Les annexes: elles renvoient, en donnant les références, à la législation communautaire, qu'il n'était pas possible pour des raisons de surcharge et d'illisibilité, d'inclure dans l'accord de base.

Les protocoles: ils renvoient à des situations spécifiques d'un ou de plusieurs pays AELE. Par exemple, la Suisse a fait enregistrer que l'obligation pour certains importateurs de constituer des

réserves obligatoires n'était pas une restriction quantitative à l'importation.

Les procès-verbaux agréés: l'interprétation d'une disposition particulièrement délicate est consignée dans un procès-verbal qui est agréé et joint au protocole. Conseil de l'ambassadeur Spinner, responsable du bureau de l'intégration: lisez les petites lettres!

Les déclarations: par ce moyen est enregistrée une intention ou une explication d'un pays ou de plusieurs d'entre eux. Ainsi, la Suisse a déclaré que si la libre circulation des travailleurs bousculait son équilibre, elle ferait jouer les mesures de sauvegarde.

Fixfertig au 1^{er} janvier 1993

(pi) M. Propre a donc frappé: les modifications appelées Eurolex ne seront pas soumises au référendum facultatif. Toujours cette hantise de ne pas être fixfertig le 1^{er} janvier 1993. Pensez donc, un grain de poussière pourrait à cette date subsister dans notre législation qui ne serait pas absolument euro-compatible. Car voyez-vous, la Suisse négocie durement, sans concessions, mais en contrepartie elle applique la loi, toute la loi, rien que la loi, sans que la plus petite parcelle de doute ne puisse subsister.

Mais M. Koller, en mauvais professeur de droit, tombe dans l'excès de juridisme. Car enfin, sur la soixantaine d'arrêtés qui devront être promulgués, il n'y aura pas soixante référendums. Et si l'une ou l'autre des modifications essentielles devait être attaquée, nous vivrions dans un flou juridique l'espace de quelques mois, le temps d'adopter un nouveau texte, période durant la-

quelle le droit européen serait tout de même applicable.

Que la marge de manœuvre soit souvent étroite, que sur bien des points un référendum n'ait que peu de sens, on en convient parfaitement. Et s'il plaît au peuple de signer sur de tels objets? Et s'il plaît aux récolteurs de signatures d'être battus?

Cette argumentation, qui postule que le souverain est sot, est d'autant plus déplacée que cette situation existe en Suisse sans que personne n'ait encore trouvé à y redire: rien n'empêche les citoyens de combattre en référendum cantonal une loi d'application du droit fédéral. Et si le canton prend du retard, il court le risque d'être mis en tort par le Tribunal fédéral à l'occasion d'un recours.

Le même mécanisme, en gros, fonctionnera pour l'EEE.

M. Koller, en refusant de soumettre les modifications Eurolex au référendum facultatif, ne fait que charger le bateau:

naissance réciproque de l'équivalence des dispositions nationales existantes couplée à un minimum d'harmonisation, et ce d'autant plus qu'une telle construction eût permis la création d'un droit EEE distinct du droit communautaire, construction qui eût rendu possible la co-décision suggérée initialement par le président Jacques Delors.

Reprise de l'acquis communautaire et co-décision

Ce fut lorsque nos partenaires de l'AELE — la plupart d'entre eux en route vers l'adhésion — plaidèrent en faveur d'une reprise de l'acquis communautaire que la méthode de la reconnaissance mutuelle et, partant, la co-décision, furent définitivement exclues. En effet, s'il y a reprise de l'acquis communautaire, une co-décision en matière de droit EEE implique *volens nolens* une co-décision sur le droit communautaire, ce que la CE ne pouvait à juste titre accepter et que nous ne demandions d'ailleurs nullement. La volonté de nos partenaires de l'AELE de reprendre tout l'acquis communautaire possible a donc barré la voie d'un droit EEE autonome et a rendu la co-décision proprement impossible.

Cette attitude est d'ailleurs fort compréhensible de la part des Etats engagés vers l'adhésion, officiellement ou *sotto voce*. (...)

Pourquoi n'a-t-il pas été possible de suivre le modèle de l'accord de libéralisation, c'est-à-dire la reconnaissance mutuelle des dispositions nationales? Outre le manque de détermination de nos partenaires de l'AELE que j'ai évoqué, il est apparu que même les plus pragmatiques des Etats membres de la CE ne pouvaient politiquement se permettre d'accorder à un Etat de l'AELE, dans un secteur pleinement harmonisé, un avantage à un «prix moins élevé» que celui qu'ils payaient eux-mêmes et cela quand bien même l'Etat membre en question jugeait une telle harmonisation superflue. Même en tenant compte de ce point de vue, le rejet de l'«opting out» individuel et l'examen des mesures de suspension par le tribunal arbitral n'étaient certes pas inévitables. Là encore, nos partenaires de l'AELE ne souhaitaient pas mettre l'ensemble de l'accord en péril, ce d'autant moins qu'ils semblaient séduits par les charmes de la dogmatique du pilier AELE. (...)

Franz Blankart

nombreux seront ceux qui y verront une incompatibilité entre Europe et droits populaires.

Même si l'amour-propre de M. Koller en souffre, la Suisse doit accepter de n'être, éventuellement, pas la première de la classe. Avec pour consolation de savoir que les Douze n'ont transposé dans leur droit national que les quatre cinquièmes environ du droit communautaire. ■

Détails d'application

La fiscalité. La négociation EEE a dû concilier deux règles fondamentales: la non-discrimination et le champ d'application.

Tous les ressortissants de l'EEE doivent être traités selon les mêmes critères. Mais certains chapitres ne sont pas englobés dans l'accord. Par exemple la fiscalité.

Ainsi, Genève pourra continuer à imposer à la source les frontaliers français alors que les Confédérés salariés travaillant sur son territoire sont imposables à leur lieu de domicile.

Ou encore l'imposition à forfait pour les résidents étrangers sans activité lucrative, que connaissent plusieurs cantons et la Confédération, sera maintenue quand bien même elle est une discrimination contre des citoyens suisses qui ne peuvent jouir de ce régime de faveur.

Les résidences secondaires. Les logements de vacances continueront à être soumis à des dispositions nationales. Il serait possible qu'un canton ou une commune en limite le nombre. C'est le Danemark, résistance de petit pays face à un grand voisin, qui a demandé cette restriction. Naturellement la règle s'applique de la même manière aux indigènes et aux ressortissants de l'EEE.

Fleurs coupées et plantes en pot. Les horticulteurs suisses ont demandé une libre circulation des marchandises pour les fleurs en pot. Ils pensent avoir, grâce à leur savoir-faire, des chances à l'exportation. Intéressant à noter pour une branche para-agricole. La Suisse en contrepartie a dû libéraliser l'importation des fleurs coupées! C'est ça aussi, l'Europe.