Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (2012)
Heft: 1945

Artikel: Suisse - UE : le nœud gordien institutionnel
Autor: Mahaim, Raphaël
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1024564

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 03.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

pragmatiques font figure d'essais non aboutis. A l'inverse de la faîtière economiesuisse, fervente partisane des partenariats public-privé (les fameux PPP), Avenir Suisse ne s'intéresse pas à ces accords de collaboration qui cimentent les structures existantes et confirment la division des tâches entre les secteurs des administrations (para)publiques et les entreprises privées. Sans le moindre effet sur l'état de la concurrence, ni meilleur ni pire après qu'avant.

Plus radical dans ses exigences, Avenir Suisse veut donc mettre en concurrence les zones marchandes et profitables du service public, en vue de les privatiser à terme, y compris le dernier *mile* des télécommunications ou la vente des sillons ferroviaires. La recette est connue: il s'agit, d'une part, d'écrémer les prestations publiques – de sorte que les plus rentables se retrouvent en mains privées; et, d'autre part, de laisser à la charge de l'Etat, éternel déficitaire, et des usagers, éternels payeurs, la couverture du coût des prestations non commercialisables.

Mais quelles garanties pour les clients et les fournisseurs? Quelle surveillance imposée à des prix qui ne seraient plus administrés? Quel contrôle de qualité des prestations offertes sur le marché? Enfin, quelles réussites manifestes recensées à l'étranger pourra-t-on invoquer? La philosophie du résultat, si en vogue actuellement, n'interdit pas de s'interroger sur les voies et moyens.

Suisse – UE: le nœud gordien institutionnel

Raphaël Mahaim • 22 février 2012 • URL: http://www.domainepublic.ch/articles/19840

Un inventaire des modes d'évolution des accords bilatéraux

Les différends fiscaux entre la Suisse et l'Union européenne occupent le devant de la scène médiatique et occultent largement, du moins dans la perception ambiante, l'ampleur des difficultés institutionnelles qui entachent les relations avec Bruxelles. Il faut dire qu'hormis quelques juristes ou diplomates avertis et une poignée de journalistes informés, peu s'intéressent à ces questions fort complexes.

Le blocage est pourtant bien réel et largement documenté. Le Conseil fédéral a d'ailleurs consacré une très grande partie de son rapport de 2010 sur l'évaluation de la politique européenne [12] à cette épineuse question.

Malgré leur nombre et leur contenu très diversifié, les accords bilatéraux avec l'Union européenne restent des traités classiques de droit international; ils sont en principe *«statiques»*, dans le sens où ils ne prévoient pas une adaptation automatique en fonction de l'évolution du droit européen. Ainsi, à chaque modification d'une directive européenne qui fonde un accord bilatéral, il faut procéder à une révision subséquente dudit accord, selon des procédures souvent lourdes et compliquées. A la difficulté de la reprise du droit européen s'ajoute celle du règlement des différends : *quid* lorsque les deux parties au traité tombent en désaccord sur son interprétation?

Sous des airs très juridiques se cache un enjeu majeur, hautement politique. Les fronts sont connus et ne semblent pas en mesure d'évoluer à moyen terme. La Suisse refuse toute reprise automatique du droit européen, pour des motifs ayant trait à la préservation de sa souveraineté; Bruxelles, de son côté, apprécie de moins en moins les solutions sectorielles sur mesure accordées à la Suisse et vilipende ces bricolages

institutionnels devenus ingérables.

Pour tenter d'y voir plus clair, il vaut la peine de se pencher sur les mécanismes existants de reprise du droit communautaire. Comme le rappelle Astrid Epiney [13], professeure de droit européen à l'Université de Fribourg, il existe actuellement trois mécanismes principaux de reprise.

Le premier modèle est celui du comité mixte: un organe paritaire, composé de représentants des deux parties contractantes, est compétent pour procéder à des modifications de l'accord. Ce système, que l'on trouve par exemple dans l'accord sur la libre circulation des personnes [14], est l'opposé du principe d'automaticité. En effet, il incombe aux parties contractantes de saisir le comité mixte pour chaque révision souhaitée du traité. Selon l'importance des clauses visées, le comité mixte peut alors procéder lui-même à une modification de l'accord ou doit s'en remettre aux procédures constitutionnelles internes des parties. Ainsi, le noyau dur des règles de l'accord reste de la compétence parlementaire en Suisse, cas échéant du peuple en cas de référendum. Signalons que le comité mixte est également compétent pour le règlement des différends au sujet de l'interprétation de l'accord. Par ailleurs, l'accord exclut la reprise automatique de la nouvelle jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européenne rendue au sujet de la libre circulation sur le territoire de l'Union.*De facto* cependant, les juges suisses interprètent l'accord à l'aune des lignes tracées par les juges européens…

Le deuxième modèle est celui de la reprise dite *«semi-automatique»*, prévue dans le système Schengen/Dublin [15]. L'adoption de nouveaux actes ou de nouvelles mesures est en principe réservée aux institutions compétentes de l'Union européenne. Sous réserve de quelques exceptions, ces actes ou ces mesures entrent en vigueur simultanément pour l'Union européenne, ses Etats membres concernés et pour la Suisse. A cet égard, il est toutefois tenu dûment compte du délai indiqué par la Suisse pour lui permettre de satisfaire à ses exigences constitutionnelles. Ce scénario était celui de l'introduction des passeports biométriques sur territoire helvétique, contestée par voie référendaire. La mise en œuvre de l'accord est également surveillée par un comité mixte, dont les compétences se rapprochent du comité mixte sur la libre circulation des personnes.

Enfin, le troisième modèle est celui qui caractérise l'accord sur la règle dite des *«24 heures»*.
Cet accord [16] a fait suite à l'introduction dans l'Union européenne d'une déclaration préalable sommaire pour toutes les marchandises importées dans l'Union européenne à partir de pays tiers ou exportées de l'Union européenne vers des pays tiers. Pour des raisons évidentes, la Suisse a dû conclure un accord de réciprocité avec l'Union européenne afin de ne pas être considérée comme un pays tiers. Dans ce cadre, elle a dû se soumettre à des exigences sévères permettant de garantir au partenaire européen le niveau de sécurité visé par cette règle des 24 heures. Aussi, selon un modèle comparable à celui de Schengen/Dublin, la Suisse devra, à l'avenir, reprendre l'intégralité des nouvelles règles de l'Union européenne modifiant cet accord, certes dans le respect de ses procédures constitutionnelles internes, mais de manière*«automatique»*. En outre, si la Suisse ne reprend pas un acte juridique européen, l'Union européenne peut prendre des mesures pudiquement nommées mesures de *«rééquilibrage»*, lesquelles comprennent, en dernier recours, la suspension de l'application de certains avantages accordés à la Suisse. Un Tribunal arbitral est prévu en cas de litige à ce sujet.

Bruxelles souhaite obtenir une généralisation de la solution institutionnelle trouvée pour la règle des *«24 heures»*, dans une

perspective intégrative incluant tous les accords bilatéraux. Une telle solution est catégoriquement rejetée par la Suisse, alors même qu'un projet d'accord-cadre semblait être une piste de négociation envisageable aux yeux de certains, piste que le Conseil fédéral n'excluait pas directement dans le rapport mentionné. Avec ses déclarations récentes relatives au futur accord sur le secteur énergétique, qui doit, selon ses propres termes, servir d'exemple pour les autres accords ultérieurs, Didier Burkhalter, nouveau ministre des affaires étrangères, a fait un pas dans la direction exactement opposée: une fossilisation de la méthode *«au coup par coup»*, sans l'ombre d'une ébauche de solution institutionnelle.

Ce journal et le site sont publiés par la SA des éditions Domaine Public
P.A. Alex Dépraz - Chemin de Chandieu 10 - CH 1006 Lausanne - CP 10-15527-9 Lausanne

Liens

1. http://www.domainepublic.ch/pages/1945#
2. http://www.efd.admin.ch/00468/index.html?lang=fr&msg-id=43511
3. http://www.swissbanking.org/fr/home/dossiers-link/issues/steuerabkommen.htm
4. http://www.swissbanking.org/fr/20080410-vsb-cwe.pdf
5. http://www.tsr.ch/video/emissions/mise-au-point/3812582-le-secret-bancaire-a-t-il-encore-un-sens-entretien-avec-michel-derobert-de-l-association-des-banquiers-prives.html
6. http://www.avenir-suisse.ch/15068/mehr-markt-fur-den-service-public/
7. http://www.avenir-suisse.ch/fr/15072/davantage-de-marche-pour-le-service-public/
8. http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2012/2012-02-21.html
9. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco /news/News%2820111202%29Eval3_Switzerland_fr.asp
10. http://www.admin.ch/ch/f/rs/c220.html
11. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/02/blank/dos/01.html
12. http://www.europa.admin.ch/dokumentation/00437/00460/01549/index.html?lang=fr
13. http://www.unifr.ch/droit/fr/faculty/prof/epiney.php
14. http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/fza_schweiz-eu-efta.html
15. http://www.europa.admin.ch/themen/00500/00506/00510/index.html?lang=fr
16. http://www.admin.ch/ch/f/rs/c0_631_242_05.html