

Bilatérales III: la Suisse mieux traitée que d'autres Etats tiers

OPINION



RENÉ SCHWOK* ET JEAN RUSSOTTO**

Les nouveaux accords combinent l'exigence d'homogénéité du droit européen et la reconnaissance d'exceptions suisses significatives

Il ne faut pas avoir peur de le dire: les accords bilatéraux III constituent un net succès par rapport à ce que l'UE entendait initialement octroyer à la Suisse et en comparaison de ce qu'elle a accordé à d'autres Etats tiers. Voilà ce qui ressort de l'analyse approfondie des textes par le Comité CH-UE, dont l'objectif est de contribuer à élaborer des relations stables et pérennes entre les deux entités.

Notre comité, par sa présence non seulement en Suisse, mais également à Bruxelles, a pu bénéficier de cette double perspective pour identifier les concessions faites par l'UE à la Confédération. En voici quatre exemples.

Le premier concerne le règlement des différends. La véritable originalité des accords bilatéraux III ne réside pas tant dans l'instauration d'un Tribunal arbitral, une instance que l'on retrouve déjà dans les accords conclus par l'UE avec l'Ukraine, la Moldavie ou l'Irlande du Nord; ce qui rend uniques les accords bilatéraux III, c'est, d'abord, qu'ils prévoient que la Suisse pourra ne pas reprendre une décision du Tribunal arbitral. C'est certes paradoxal et contre-intuitif, mais telle est la réalité. L'autre spécificité est que, si l'UE adopte des contre-mesures à la suite du rejet suisse, celles-ci devront être proportionnées sous la surveillance de ce même Tribunal arbitral.

L'UE ne communique guère sur cette concession majeure par crainte, compréhensible, que des pays de l'Est, et peut-être un jour le Royaume-Uni, ne revendiquent un même traitement de faveur.

Le deuxième exemple concerne la surveillance des accords. La Suisse a obtenu que chaque partie demeure responsable de la mise en œuvre des accords sur son territoire, sans création d'un organe de contrôle commun. C'est une concession majeure de l'Union européenne qui n'aurait initialement une supervision

directe par la Commission européenne, comme dans les accords avec l'Ukraine ou la Moldavie, ou l'instauration d'un organe de contrôle supranational analogue à celui qui prévaut dans le cadre de l'Espace économique européen (avec l'ESA, l'autorité de surveillance de l'AELE, qui contrôle le respect des règles).

Le troisième exemple de concession à propos des droits des citoyens de l'UE est également important. La Suisse a obtenu que le droit de séjour permanent reste réservé aux personnes actives durant cinq ans. Les critères d'intégration en vigueur (langue, respect de l'ordre public, absence de dépendance à l'aide sociale) sont maintenus, et le droit de résidence peut être retiré en cas de non-respect.

La Suisse conserve ses pratiques en matière d'aide sociale et aussi d'expulsion pour criminalité. L'UE a ainsi adapté le modèle européen aux spécificités

suisse. Ce que la Norvège et l'Islande n'ont pas obtenu dans l'EEE.

Le quatrième exemple est l'innovation la plus marquante: la clause de sauvegarde en matière de libre circulation des personnes. Alors que la clause de sauvegarde actuelle ne permet une activation qu'avec le consentement de la Commission européenne, celle qui est prévue dans les nouveaux accords introduit un mécanisme permettant de surmonter cette opposition.

Le Conseil fédéral est en droit de saisir un Tribunal arbitral afin qu'il statue sur l'existence de difficultés économiques ou sociales graves. Si le tribunal donne raison à la Suisse, celle-ci peut appliquer des restrictions temporaires (quotas, restrictions d'embauche, limitation du nombre de frontaliers). Dans ce cas, l'UE ne peut réagir que par des contre-mesures proportionnées limitées au même domaine. Cette clause, partiellement unilatérale, constitue une première dans le système juridique européen. Notons toutefois que si le Tribunal ne donnait pas raison à la Suisse, l'UE pourrait prendre des mesures de rééquilibrage dans les autres accords sur le marché intérieur, hors agriculture.

Ces exemples montrent que les nouveaux accords constituent une approche bilatérale spécifique pour la Suisse, combinant l'exigence d'homogénéité du droit européen et la reconnaissance d'exceptions suisses significatives. L'UE a fait preuve d'une souplesse appréciable. ■

* René Schwok est professeur honoraire en études européennes.
** Jean Russotto est avocat à Bruxelles et président du Comité CH-UE.

Les nouveaux accords bilatéraux avec l'Union européenne: une nécessité stratégique? Conférence du conseiller fédéral Martin Pfister mercredi 5 novembre de 18h30 à 20h00, invitée par l'Université de Genève et par le Comité CH-UE, suivie d'une table ronde. Entrée libre. Renseignements sur le site de l'université

La guerre hybride ne nous épargne pas

INCIDENCES



FRANÇOIS NORDMANN ANCIEN DIPLOMATE, CHRONIQUEUR

La politique de sécurité de la Suisse est au centre de l'actualité. L'évolution de la vie internationale le justifie. Le conseiller fédéral Martin Pfister, chef du Département de la défense, multiplie les interventions pour alerter la population sur les menaces qui pèsent sur notre pays. Dans ses interviews et son grand discours de Berne, le 28 octobre dernier, il a relevé que l'opinion publique n'a pas encore conscience de la gravité de la situation: il souligne que notre environnement géopolitique subit un changement fondamental. Ce n'est en soi rien d'anormal, mais nous assistons à une accélération radicale des changements en cours. Le monde politique et la société en général devraient davantage s'en rendre compte, ce qui n'est pas encore le cas. Il s'agit de protéger nos régimes démocratiques, les bases de notre prospérité et l'intégrité des personnes. Les régimes autoritaires nous mettent sous pression, notamment la Russie. Face à ces dangers qu'il faut combattre, il convient d'augmenter la résilience et l'esprit de résistance de la population.

Le second message qui se dégage des propos du conseiller fédéral est qu'une guerre hybride se déroule en Europe aujourd'hui déjà, «et aussi en Suisse». On ne mène pas la guerre moderne avec les moyens d'une confrontation militaire classique. Elle comporte des attaques cybernétiques, des prises d'influence, de la désinformation, de l'espionnage, du sabotage, des pressions économiques, du chantage et des opérations militaires spéciales. La déstabilisation systématique des Etats occidentaux est le scénario le plus préoccupant, confiera-t-il à la NZZ. «La Suisse est aussi l'objet de cyberattaques, même si c'est dans une moindre mesure que d'autres pays européens». L'Office fédéral de la cybersécurité dénombre 164 attaques sur des infrastructures critiques en six mois cette année. Les tentatives de prise d'influence de l'étranger doivent être mises au jour et devenir transparentes.

Enfin le magistrat entend remédier au sous-équipement de l'armée en matière de munitions, de systèmes, en particulier dans le secteur de la défense aérienne, bref, restaurer la capacité de défense de l'armée. Dans ce but, la coopération internationale, que ce soit avec l'Union européenne ou l'OTAN, est indispensable.

L'analyse est détaillée, nuancée et solide; le programme proposé répond aux besoins constatés. L'opinion du conseiller fédéral Pfister est-elle partagée par ses collègues? La Commission de politique de sécurité du Conseil des Etats en doute: c'est sans doute la raison de l'ultimatum qu'elle vient d'adresser à l'exécutif. Elle demande au Conseil fédéral de se réunir sans tarder sous forme d'un séminaire gouvernemental (Klausur) pour procéder à l'analyse de la situation et mettre au point, à bref délai, son nouveau rapport de politique de sécurité. La Commission exige encore que les lacunes en matière de défense aérienne (anti-drones) soient rapidement comblées. Enfin, elle demande l'ouverture de pourparlers avec l'OTAN et la poursuite des négociations avec l'UE pour créer des partenariats avec ces deux organisations... Le ton comminatoire de la Commission est inhabituel. Or ces dossiers sont déjà traités avec le rythme voulu. Le *Sonntagsblick* du 2 novembre dernier nous apprend que le Conseil fédéral demandera au parlement une rallonge au budget de l'armée, au-delà de ses propositions initiales: ce serait la démonstration d'une volonté politique du Conseil fédéral à l'instigation du ministre de la Défense. La question du financement supplémentaire du réarmement de la Suisse va dominer le débat public. Si le renforcement de l'armée et l'achat d'équipement militaire sont prioritaires dans le contexte géopolitique actuel, le monde politique devrait procéder par consensus et veiller aussi à préserver la sécurité sociale contre toute velléité de démantèlement. ■

SUR NOTRE SITE

Faut-il taxer les successions?

Le texte soumis à la population suisse le 30 novembre prochain nuira-t-il à notre structure fédérale et aux créateurs d'emplois du pays, ou permettra-t-il d'atteindre nos ambitions européennes? **Christian Pualetto**, de la présidence du Centre genevois, et l'historien **Grégoire Goin** réagissent sur notre site à l'initiative «Pour l'avenir», lancée par les jeunes socialistes.

www.letemps.ch/opinions

CPI: il faut fréquenter les infrequentables

OPINION



CHRISTIAN-NILS ROBERT ANCIEN PROFESSEUR ORDINAIRE, UNIVERSITÉ DE GENÈVE

Non, Alain Werner, je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous vous opposez à la proposition du conseiller fédéral Ignazio Cassis d'accorder une immunité temporaire à Vladimir Poutine s'il vient en Suisse pour une éventuelle conférence de paix.

D'abord des réserves existent, à plusieurs niveaux, qui autoriseraient cette immunité (Conseil fédéral, Conseil de sécurité, ONU).

Et une telle position politique, réaliste, relevant de l'art du possible, ne mettrait certainement pas en péril la crédibilité de la Suisse comme partenaire fiable de la justice internationale. Elle offrirait au contraire un temple où pourrait se jouer l'art du possible, la négociation avec le Mal. «Les procureurs n'ont jamais fait la paix, les diplomates parfois l'ont obtenue en fréquentant l'infrequentable», écrit la professeure Manon-Nour Tannous (*Fréquenter les infrequentables*, CNRS, Paris, 2023).

Certes, je le reconnais, les décisions ambiguës fondent souvent la paix durable, et c'est le prix à payer. Un renvoi à Machiavel est ici certain: être pragmatique, non par vertu mais par raison d'Etat. C'est évidemment un vieux conseil entre morale et nécessité, entre justice et efficacité. Il faut laisser ici place à l'antérieurité de la sagesse mythologique. Rappelons-nous: Héraclès, voleur du trépied de la Pythie, au temple de Delphes, met en rage Apollon. Le conflit se termine par une réconciliation organisée par Zeus. Apollon compose avec Héraclès, le criminel, celui-ci pouvant provoquer le chaos.

Citons Orésite, meurtrier de sa mère, finalement protégé par les Euménides, garantes de la paix. Zeus, enfin, qui ne peut tuer Prométhée, voleur du Feu des Dieux, mais qu'il ne pourrait tuer qu'au prix de sa ruine, obligé de négocier avec lui.

En permanence dans l'Histoire aussi, ressort la nécessité de «négocier avec le

diabole» (Pierre Hazan, *Textuel*, 2022), pour éviter le chaos.

Les déclarations d'Ignazio Cassis ne sont pas dangereuses, elles sont risquées et courageuses. Elles s'inscrivent dans une longue tradition de l'histoire contemporaine que rappellent très justement Manon-Nour Tannous ou Bertrand Badie, qui écrit: «l'art de gagner des avantages au sein du système international en transgressant les règles, les normes et les valeurs» (*Le Temps des humilités*, Odile Jacob, 2014).

«Si tu veux la paix, tu dois parler avec ton ennemi, pas ton ami» (Desmond Tutu). On pourrait citer à ce titre les «accords de Vendredi-Saint» (Irlande du Nord, 1998), où l'IRA, alors terroriste, fut partenaire obligatoire du gouvernement britannique; la fin de l'apartheid, où Nelson Mandela et l'ANC, considérés comme des criminels, ont négocié avec le président de Klerk; le président colombien Santos qui a dû négocier avec les FARC après cinquante ans de guerre; et les accords de Dayton (Bosnie, 1995) où les Etats-Unis et l'OTAN ont dû négocier avec Milosevic et Tudjman, auteurs de crimes de guerre...

Revenons à ce qui choque Alain Werner. Il faut effectivement «privilégier la convenance diplomatique ponctuelle sur l'impératif de lutte contre l'impunité consacrée par la CPI» (je cite), institution

qui est une vaste illusion entretenue depuis 2002. Huit cents fonctionnaires et magistrats ont réussi à condamner onze personnes, dont neuf Africains (néocolonialisme aidant), quatre acquittements. On note en passant que la CPI fabrique principalement des condamnés (Damien Scalia, *Génocidaires*), Daloz, 2023) qui se vivent comme profondément innocents et boucs émissaires: opération donc totalement manquée.

Pour toutes sortes de raisons – manque de coopération des Etats, procédures complexes, longues, preuves difficiles à administrer, abandon de charges, le fait qu'elle soit dépourvue de police –, la CPI ne fonctionne pas à satisfaction des tâches qui devraient lui être confiées au regard de ses prétentions de prévention (?) et de répression. Une «justice hors sol» avait-je déjà écrit pour la critiquer en 2002 («La criminalisation du monde», LGDJ, Georg, 2002).

J'écris aujourd'hui qu'il faut à tout prix privilégier un processus de négociation de paix, même en accueillant en Suisse Vladimir Poutine, sous le coup d'un mandat d'arrêt de la CPI – nul ne règne sans avoir, un jour, parlé avec les monstres. Et hélas, faire fi de la CPI et de son mandat d'arrêt, émis par une institution aujourd'hui baroque, imparfaite, rationnelle peut-être mais déraisonnable, vaine et illusoire, sublime et grotesque.

Comme l'avait écrit le professeur d'anthropologie à Harvard Sally Falk Moore, après le procès de Nuremberg: «Il est temps d'anticiper sur les transformations sociales à venir afin de tenir compte du fait que nos connaissances juridiques actuelles peuvent (ou ne peuvent plus) contribuer aux institutions nécessaires. Il est clair que reproduire des pratiques connues, aussi sophistiquées soient-elles, s'avère parfaitement insuffisant» (1946). ■