

Erreurs d'aiguillage

2 juin 2021

Il arrive hélas qu'un cavalier doive abattre sa monture : le Conseiller fédéral Ignazio Cassis s'est trouvé dans cette fâcheuse posture lorsqu'il a porté le coup de grâce à l'accord institutionnel, rejoignant ses trois collègues de droite au Conseil fédéral le 26 mai dernier. Le geste était devenu inévitable au vu des souffrances de l'animal. Le Parlement paraît s'intéresser aux circonstances immédiates qui ont entouré la décision du gouvernement : mais l'enquête que d'aucuns réclament devrait avoir un champ plus large et porter sur l'ensemble de la négociation. Le Rapport sur la négociation mis en ligne par le DFAE montre qu'après avoir pris un faux départ, le Conseil fédéral a fini par accepter en 2012-2013 la logique de la position de l'UE sur la nécessité de doter les relations bilatérales d'un mécanisme « international » de règlement des différends et sur la reprise dynamique du droit de l'UE en constante évolution pour gérer le marché unique homogène.

Il s'agit d'établir la responsabilité politique de l'Exécutif. Quelles ont été les erreurs d'aiguillage qui ont émaillé le parcours de ce dossier ? Pourquoi la volonté d'aboutir a-t-elle manqué tout au long de ce processus ?

La première erreur, c'est d'avoir laissé la Cour de Justice de l'Union européenne jouer d'emblée un rôle prépondérant dans le règlement des différends et l'application du droit. La solution offrait une plus grande sécurité juridique, mais était plus difficile à faire passer dans l'opinion publique. Résultat : le recours à la CJUE a cristallisé d'emblée les oppositions au traité, en vertu du slogan des « juges étrangers ». Si l'on avait admis d'en passer par la Cour de justice de l'AELE, on aurait pu nommer un juge suisse. L'erreur a été corrigée à fin 2017 lorsque M. Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, a proposé de faire intervenir un système d'arbitrage qui a été accepté par la Suisse, mais les dégâts dans l'opinion furent irréversibles.

En second lieu, les délibérations du Conseil fédéral peu après l'entrée en fonction du Conseiller fédéral Ignazio Cassis au poste de chef du Département des Affaires étrangères auraient dû déclencher une vaste campagne d'opinion pour préparer le débat référendaire. Le mandat de négociation n'a été retouché que sur la question juridictionnelle (arbitrage), la révision aurait dû porter aussi sur les « lignes rouges » où la Suisse devait faire montre de flexibilité (mesures d'accompagnement et libre circulation). C'étaient les points les plus délicats, ceux qui intéressaient le plus le partenaire qui venait de faire une concession importante avec l'institution de l'arbitrage. Dans toute négociation, une concession en appelle une autre. Faute d'instructions, les négociateurs suisses ne sont pas entrés en

matière sur la libre circulation et n'ont pas présenté de propositions d'articles. La révision incomplète du mandat de négociation annoncée le 2 mars 2018 contient en germe l'échec même de l'accord institutionnel.

Troisièmement, les consultations informelles lancées le 7 décembre 2018 se sont avérées inutiles et contre-productives : elles ouvraient la voie à l'expression du mécontentement des adversaires du traité sans apporter d'arguments nouveaux. Dès le début de 2019, le Conseil fédéral avait suffisamment d'éléments en mains pour définir lui-même les clarifications souhaitées et mener la négociation avec l'UE à ce propos. Le rapport montre bien les zones de blocage. Une présentation engagée des enjeux au niveau politique aurait pu susciter un climat plus favorable dans l'opinion et créer les conditions d'un succès dans les urnes. Or c'est l'inverse qui s'est produit faute de volonté politique.

Enfin le refus de moderniser la politique d'immigration, la capitulation devant les thèses blochériennes et l'absence de considérations politiques à moyen terme sur la place de la Suisse en Europe et de l'Europe dans le monde témoignent d'une faute dans l'appréciation politique et d'une faillite du leadership que le citoyen est en droit d'attendre de son gouvernement.

François Nordmann