

2 Débats

La CJUE pour régler les différends Suisse-UE, une logique cohérente

OPINION



MATTHIAS OESCH
PROFESSEUR DE DROIT,
UNIVERSITÉ DE ZÜRICH

La Suisse et l'UE négocient actuellement de nouvelles règles institutionnelles pour les accords bilatéraux. En ce qui concerne le règlement des différends, le modèle suivant est prévu: si les parties sont en désaccord sur l'interprétation d'un accord bilatéral et ne parviennent pas à trouver une solution à l'amiable, chacune peut demander la mise en place d'un tribunal arbitral. Pour interpréter le droit de l'UE qui a été repris dans un accord bilatéral, le tribunal arbitral doit saisir la Cour de justice de l'UE (CJUE). Ensuite, le tribunal arbitral tranche définitivement le différend en tenant compte de l'interprétation contraignante de la CJUE.

Ce modèle est parfois critiqué, à tort. Les quatre considérations suivantes méritent d'être prises en compte.

Premièrement, ce modèle permet, si nécessaire, de dépolitiser le règlement des différends en le confiant à une instance judiciaire. Une telle «judiciarisation» du règlement des différends est également dans l'intérêt de la Suisse. En effet, elle jouera en faveur de la Suisse en tant que partie contractante moins puissante d'un point de vue politique et économique. La Suisse sera protégée contre les mesures unilatérales injustifiées de l'UE et pourra exiger en justice l'accès au marché convenu.

La Suisse doit bien entendu être prête à faire effectivement usage de la nouvelle procédure de règlement des différends

en cas de besoin. A cette fin, elle doit abandonner sa réticence traditionnelle à l'égard du règlement judiciaire des différends en droit international économique.

Deuxièmement, le modèle convenu repose sur une approche classique de l'arbitrage, telle qu'elle est courante en droit international économique. Toutefois, l'implication de la CJUE est inhabituelle. Accepterions-nous ainsi des juges étrangers? C'est de la rhétorique maladroite. Sur le plan institutionnel, la CJUE est certes le tribunal de la partie adverse. Le fait que la Suisse ne soit pas représentée au sein de la CJUE n'est pas non plus idéal. Il ne faut pas minimiser ce déficit.

La Suisse a de bonnes raisons d'approuver le modèle prévu

Sur le plan matériel, la CJUE n'agit toutefois pas en tant que tribunal de la partie adverse, mais en tant que tribunal du marché intérieur de l'UE, auquel la Suisse participe sectoriellement et de son plein gré. Il est évident que la CJUE revendique le dernier mot sur la manière dont le droit de l'UE est interprété dans l'UE. Cela comprend également le droit de l'UE qui est étendu à un pays tiers.

Une telle procédure devant la CJUE sert à clarifier le droit de l'UE. Rien n'indique que la CJUE aurait tendance à statuer «contre la Suisse». Au contraire, la CJUE prouve déjà aujourd'hui, dans l'interprétation des accords bilatéraux, qu'elle est en mesure de juger de manière objective, impartiale et méthodique.

Troisièmement, la CJUE n'est pas une boîte noire pour la Suisse. La Suisse

reprend des arrêts de la CJUE depuis des décennies de manière tout à fait pragmatique. Elle le fait lors de l'interprétation du droit suisse, qui a été adapté au droit de l'UE de manière autonome, comme dans le domaine de la protection des données et du droit de la concurrence. De même, elle le fait lors de l'interprétation des accords bilatéraux, comme l'accord sur la libre circulation des personnes.

C'est là que l'influence de la CJUE en Suisse devrait être la plus visible à l'avenir. Il appartiendra toujours aux particuliers d'exiger la mise en œuvre correcte des accords bilatéraux et d'inciter les autorités suisses à tenir compte, en fonction du contexte, de la pratique de la CJUE concernant l'interprétation des normes parallèles dans le droit de l'UE.

Quatrièmement, la conclusion de nouvelles règles institutionnelles et de nouveaux accords bilatéraux (comme un accord sur l'électricité) implique forcément la création d'un mécanisme efficace de règlement des différends. L'UE exige de la Suisse qu'elle fasse des concessions dans ce domaine.

De manière réaliste, seul un modèle dans lequel la CJUE est compétente pour l'interprétation du droit de l'UE ou un modèle dans lequel la Suisse est soumise à la juridiction de la Cour de justice de l'Association européenne de libre-échange, peut entrer en ligne de compte pour le règlement des différends. *Tertium non datur*, du moins à l'heure actuelle.

La décision d'attribuer à la CJUE un rôle significatif dans le règlement des différends serait considérable du point de vue institutionnel et de la culture juridique de notre pays. En pratique, les conséquences seraient toutefois gérables. La Suisse a de bonnes raisons d'approuver le modèle prévu. ■

Dernier ouvrage de Matthias Oesch: «Der EuGH und die Schweiz» (2023).

Bürgenstock: la conférence de la drôle de paix

INCIDENCES



FRANÇOIS NORDMANN
ANCIEN DIPLOMATE, CHRONIQUEUR

Les invitations sont donc parties. Cent soixante Etats, organisations internationales ou dignitaires religieux sont appelés à se rendre au-dessus du lac des Quatre-Cantons. Ils chercheront à dégager en commun les étapes d'une paix juste et durable en Ukraine, fondée sur la Charte des Nations unies et le droit international. La Suisse donnera ainsi suite à une demande de M. Volodymyr Zelensky, président de l'Ukraine, exprimée au lendemain d'une conférence d'experts gouvernementaux en sécurité internationale réunis à Davos en janvier 2024. Si la diplomatie suisse n'a pas eu l'initiative de la conférence, elle a du moins saisi la balle au bond et pris des risques, démontrant une fois de plus la souplesse de sa politique de neutralité.

La date n'a sans doute pas été choisie au hasard. La conférence s'ouvrira quelques heures après la fin du sommet du G7, qui se réunit à Borgo Egnazia, entre Bari et Brindisi, dans les Pouilles, du 13 au 15 juin, et qui ne manquera pas de réaffirmer sa condamnation de l'agression de la Russie et sa solidarité avec l'Ukraine. Comme c'est la coutume, d'autres chefs d'Etat de pays importants du Sud seront invités à y assister par Mme Giorgia Meloni, présidente du Conseil italien, qui exerce cette année la présidence du G7. C'est à moins de deux heures de vol de l'aéroport nidwaldien de Buochs. Cela devrait simplifier la vie des personnalités qui pourraient hésiter à traverser spécialement l'Atlantique ou le Pacifique pour se déplacer en Suisse. C'est aussi de ce point de vue une petite concession à l'écologie...

La «formule de paix» du président ukrainien ne sera pas le seul document de référence de la conférence, qui recourra à d'autres plans de paix, ceux «qui s'appuieraient également sur la Charte des Nations unies et le droit international» – définition qui ressemble à un compromis entre les pays organisateurs. Les réunions d'experts qui ont précédé celles de Davos avaient exclusivement trait à la mise en œuvre du plan Zelensky. La Suisse avait accepté d'y jouer un rôle actif.

La Russie n'est finalement pas invitée. Elle s'est montrée d'emblée hostile au projet qu'elle estime biaisé en faveur de la partie ukrainienne, ce qui est bien le cas, puisqu'il s'agit de manifester son appui aux positions de l'Ukraine en vue d'une véritable négociation de paix. A ce stade, selon l'ambassadeur de Chine en France, cité par *Le Monde* les 5 et 6 mai, la Chine ne devrait pas participer non plus à la conférence, «dès lors que la Russie n'y viendra pas».

A Davos, 83 pays étaient représentés, ce qui a encouragé l'Ukraine à passer du niveau technique à l'échelon politique, dans la perspective notamment de solliciter davantage de soutien de la part de pays du Sud. Au-delà de la réaffirmation des principes et des règles de la vie internationale, l'Ukraine entend aussi promouvoir une forme de coopération renforcée avec ses partenaires africains et latino-américains.

Le succès de la conférence se mesurera à la qualité et au nombre des participants, mais aussi à la forme que prendra l'éventuel communiqué final: y aura-t-il un consensus général? Ou sinon, la présidente de la conférence tirera-t-elle des conclusions de son cru, qui n'engageront pas tous les pays présents? Ou encore, n'y aura-t-il pas de conclusions à proprement parler? Comment le document final, s'il y en a un, s'articulera-t-il sur les recommandations des experts réunis l'an dernier à Copenhague, Malte et Riyad puis à Davos?

La conférence s'ouvre dans des circonstances très particulières, du fait de l'absence de l'un des principaux protagonistes et de la relative marginalisation des considérations humanitaires. Elle se situe aussi dans un moment où la plupart des pays européens commencent à parler de la fin du conflit mais augmentent leur fourniture d'armements à l'Ukraine, leur premier objectif étant qu'elle ne perde pas la guerre et fasse barrage à la Russie. Le pays hôte partage cet intérêt majeur. La paix, mais pas à tout prix, et donc pas maintenant, ce sera peut-être le message du Bürgenstock – la conférence de la drôle de paix. ■

PODCAST



La politique, ce sont des valeurs, des gens, des institutions, des décisions... et aussi des coulisses. Aider à décrypter l'actualité, en débattre, l'anticiper, c'est l'ambition du nouveau podcast politique du «Temps». Deux fois par mois, nos spécialistes maison, des responsables politiques et des observateurs avertis se confient au micro de «Sous la Coupole». Dernière personnalité à répondre à nos journalistes: le conseiller aux Etats genevois Mauro Poggia, qui revient notamment sur sa vision des problématiques de financement de la santé. A écouter sur les plateformes Spotify et Apple Podcasts.

www.letemps.ch/
podcasts

L'initiative «Une vie ici, une voix ici» renforcera la démocratie

OPINION

Le 9 juin prochain, l'électorat genevois sera appelé à se prononcer sur une initiative demandant l'extension des droits de vote et d'éligibilité, sur le plan cantonal, aux étrangers et étrangères résidant dans le canton et qui vivent en Suisse depuis huit ans au moins. Ce projet représente une chance pour tout le monde, Suisses et étrangers. La Constitution fédérale laisse en effet aux cantons le choix d'étendre ou non les droits politiques cantonaux et communaux. Profitons de cette possibilité!

Aujourd'hui, seuls deux cantons octroient aux étrangers le droit de vote aux niveaux cantonal et communal: Jura et Neuchâtel. Aucun canton n'octroie le droit d'éligibilité à ce niveau. Quatre cantons octroient aux étrangers le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal: Neuchâtel, Jura, Vaud et Fribourg. Trois cantons alémaniques autorisent leurs communes à introduire le droit de vote aux étrangers. Genève, pour sa part, leur accorde le droit de vote au niveau communal.

Or si 25% de la population résidente dans ce pays ne possède pas le passeport suisse, la situation dans le canton de Genève est encore plus prononcée: 40% de la population y résidant en sont dépourvus. Il est grand temps d'élargir la démocratie en tenant compte des nombreux arguments qui militent en faveur du oui.

L'identité genevoise est très internationale, et le système politique cantonal doit être en accord avec celle-ci. Ces 40% d'étrangers vivent et travaillent ici, ils contribuent à la prospérité du canton. Beaucoup d'entre elles et eux sont nés ici.

L'extension des droits politiques renforce l'intégration. Le droit de vote et d'éligibilité au niveau cantonal permet de s'identifier à la société d'accueil. Il contribue au renforcement de la cohésion sociale et cultu-

relle, chaque individu vivant ici devant et pouvant y contribuer. La population étrangère résidente de longue date dans le pays et le canton peut ainsi participer pleinement à la vie locale et s'exprimer sur des objets cantonaux ayant plus d'impact sur la vie quotidienne que les objets communaux. Par la réflexion qu'il génère, l'exercice des droits politiques contribue à la formation d'une citoyenneté pleine et entière, les personnes s'incorporant ainsi davantage dans le tissu social et politique local.

L'identité genevoise est très internationale, et le système politique cantonal doit être en accord avec celle-ci

Concernant la naturalisation, le marathon administratif qu'elle représente la rend difficile. L'arbitraire entache encore malheureusement de plus régulièrement la procédure. Il faut donc la faire précéder par une entrée progressive dans la vie sociale et politique. Beaucoup de gens concernés ne demandent pas à être naturalisés car ils ne se sentent pas très bien intégrés. Or, l'extension des droits politiques permettra de mieux inclure ces personnes dans le système politique local, et par extension suisse. Elle aura pour effet de dynamiser les demandes de naturalisation.

L'extension des droits politiques aux étrangers au niveau cantonal peut être conçue comme une réponse au vieillissement de la population et au besoin d'augmenter la participation électorale. Elle per-

met d'accroître la légitimité démocratique en augmentant le niveau d'adhésion à nos institutions.

Du fait de leur mise à l'écart, de nombreuses personnes, surtout des jeunes nés en Suisse ou venus en Suisse comme enfants, restent longtemps exclues du droit de citoyenneté cantonale et suisse. L'initiative met ainsi fin à une injustice flagrante.

Les années de résidence donnent aux étrangers le temps de s'intégrer à la vie du pays et du canton. Ils peuvent ainsi renforcer leur engagement civique. De nombreuses personnes issues de l'immigration sont en effet engagées dans des groupements et associations locaux. Il ne s'agit pas de «forcer» les personnes qui ne le peuvent pas à voter, mais à leur en donner la possibilité. Les personnes non intéressées ne voteront de toute façon pas, l'acceptation de l'initiative profiterait donc uniquement aux personnes souhaitant s'engager davantage dans la vie politique.

Enfin, la complexité du système des votations et d'élections peut expliquer en partie le faible pourcentage de votants étrangers au niveau communal, et ce n'est pas seulement par des cours d'éducation civique qu'on apprend à connaître et à comprendre ce système, mais en le pratiquant concrètement par l'exercice des droits politiques.

Pour un canton de Genève plus juste, inclusif et démocratique, votons oui le 9 juin à l'initiative «Une vie ici, une voix ici»! ■

SIGNATAIRES: JEAN-MARIE MELLANA, EMMANUEL DEONNA, GABRIEL BARTA ET WAHBA GHALY, MEMBRES DE LA COMMISSION MIGRATION ET GENEVE INTERNATIONALE DU PS GENEVOIS

Les noms des quelque 50 cosignataires figurent sur la version web de cette tribune.