

Date de dépôt : 14 octobre 2015

Réponse du Conseil d'Etat

à la question écrite urgente de M. Patrick Lussi : Accord-cadre sur le rattachement institutionnel à l'UE : quelles seraient les conséquences sur l'ordre juridique cantonal et en matière de sécurité du droit cantonal ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 18 septembre 2015, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite urgente qui a la teneur suivante :

*Dans sa lettre datée du 21 décembre 2012, José Manuel Barroso, président de la Commission UE, a fait savoir au Conseil fédéral qu'il n'admettrait plus de négociations sur des accords bilatéraux aussi longtemps que la Suisse n'accepte pas un **rattachement institutionnel** aux structures de l'UE.*

*En réponse à l'exigence d'un **rattachement institutionnel de la Suisse aux structures de l'UE**, le Conseil fédéral propose à Bruxelles un accord-cadre. Cet accord prévoit, premièrement, que la Suisse doit appliquer automatiquement toutes les décisions UE qui ont trait à des domaines réglés par les accords bilatéraux et autres traités conclus entre Berne et Bruxelles. Deuxièmement, la Suisse reconnaît la Cour de justice UE (donc le tribunal suprême de la partie adverse) comme instance judiciaire suprême pour le règlement de divergences d'opinion résultant de l'application des accords bilatéraux. La Commission UE veut de surcroît surveiller et contrôler le comportement de la Suisse.*

La conséquence concrète du rattachement institutionnel voulu par cet accord-cadre entre la Suisse et l'UE est donc que des juges étrangers décideront en dernière instance de la mise en œuvre et de l'exécution de droit étranger en Suisse. Des fonctionnaires étrangers tiendront la Suisse sous leur tutelle.

Alors que les réglementations actuelles entre la Suisse et l'UE ont été négociées séparément par le biais d'accords bilatéraux, l'accord-cadre voulu par le Conseil fédéral impose à la Suisse la reprise automatique de suite de tout le droit UE concernant des domaines traités par les accords bilatéraux actuels et futurs.

*Même si la Suisse ne doit reprendre automatiquement « que » des décisions et des lois UE concernant le marché intérieur, cela est problématique puisque l'UE n'a jamais défini avec précision ce que sont ces lois et décisions concernant le marché intérieur. L'UE emploie pour « rattachement institutionnel » la formule anglaise « institutional framework governing bilateral relations ». Selon l'UE, il s'agit donc d'une législation qui « gouverne » les relations bilatérales. Ce choix des mots dit clairement qui commande et qui doit obéir. L'UE est encore plus explicite concernant les mesures d'application de l'accord-cadre. Elle utilise à ce propos la formule anglaise de « judicial enforcement mechanism ». Il s'agit donc pour l'UE d'introduire un mécanisme juridique **forçant** la reprise de droit UE par la Suisse. On est à des années-lumière des considérations du conseiller fédéral Didier Burkhalter qui, refusant d'admettre la réalité, évoque un tribunal arbitral pour régler les rapports entre la Suisse et l'UE.*

Ce projet de rattachement à l'UE est catastrophique pour les cantons et le fédéralisme avec une centralisation accélérée, une marginalisation des cantons et une explosion des coûts. Les droits de participation des cantons seraient massivement réduits; les procédures de consultation ne seraient plus que des formalités vides de sens; la marge de manœuvre exécutive des autorités cantonales serait réduite, mais en contrepartie les charges des cantons augmenteraient massivement.

Mes questions sont les suivantes :

- 1) C'est à la suite des pressions de l'UE et de l'OCDE que le Conseil fédéral a lancé la réforme III de l'imposition des entreprises qui aura de lourdes conséquences pour le droit fiscal cantonal. Quels autres effets sur le droit fiscal cantonal peut-on prévoir en cas de conclusion d'un accord-cadre institutionnel ?*
- 2) Quelles seraient les conséquences d'une éventuelle reprise du droit de citoyenneté UE pour le canton et les communes ?*

- 3) *Quelles seraient les conséquences d'une reprise dynamique donc obligatoire du droit UE pour des intérêts spécifiquement cantonaux comme le système de santé (par ex., les primes et les règlements tarifaires), l'assurance des bâtiments ou les banques cantonales ?*
- 4) *Quels secteurs économiques et quelles branches devraient s'attendre à un changement des conditions-cadres régulatrices à la suite des nouvelles règlementations UE?*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

La nature exacte d'un futur accord-cadre institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne n'est pas connue, mais nous disposons déjà de quelques éléments de réponse.

1. Il est impossible d'exclure que la législation fiscale cantonale subisse d'autres modifications sous la pression politique de l'UE et en particulier de l'OCDE. Cette pression internationale n'a toutefois rien à voir avec la signature éventuelle d'un accord-cadre institutionnel.
2. La directive relative au droit des citoyens de l'Union européenne (directive 2004/38) est entrée en vigueur en 2004 dans l'ensemble des Etats membres. Elle résume en un seul acte législatif toutes les dispositions relatives à la libre circulation des personnes. A plusieurs reprises, le Conseil fédéral a qualifié une éventuelle reprise de « ligne rouge à ne pas dépasser ». Une reprise impliquerait probablement une adaptation formelle de l'ALCP.

Sur le fond, on peut partir du principe que les droits politiques garantis aux ressortissants européens par la directive sur la citoyenneté de l'Union en seraient exclus, à supposer que la Suisse la reprenne. En effet, les partenaires de l'EEE, le Liechtenstein, la Norvège et l'Islande, ne sont pas tenus de garantir ces droits. En cas de reprise, la définition des membres de la famille serait plus large (prise en compte, par ex., du partenariat enregistré), de même que le droit de séjour de membres de la famille, par ex., en cas de décès d'une personne active ou de divorce. Il convient cependant de préciser que le droit de séjour est encore assorti du respect de certains délais et de certaines conditions financières, même avec la directive.

Il est difficile de dire à ce jour dans quelle mesure le droit à l'aide sociale des ressortissants européens et des membres de leur famille pourrait s'écarter de la législation actuelle, à supposer que la Suisse reprenne la directive sur la citoyenneté de l'Union. La question du droit à l'aide sociale est elle aussi l'objet de débats au sein de l'UE. La Grande-Bretagne, par exemple, demande une réduction des aides sociales pour les ressortissants européens, alors que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu un arrêt, en référence à la directive 2004/38, selon lequel un ressortissant européen peut être, dans certaines conditions, exclu de l'aide sociale.

3. Le système de santé ne devrait pas subir de répercussions d'une reprise du droit communautaire. L'annexe II de l'Accord sur la libre circulation des personnes (Sécurité sociale) régit la coordination des droits des personnes (et des membres de leur famille) qui travaillent ou ont travaillé dans plusieurs Etats membres, à faire valoir auprès des organismes d'assurance sociale de ces Etats. La réglementation matérielle relève quant à elle de chacun des Etats. Les négociations en cours sur l'accord sur la santé publique visent à renforcer la coopération entre la Suisse et l'Union européenne dans le secteur de la défense contre les maladies infectieuses et leur prévention.

Assurance bâtiments : ce secteur n'est pas couvert par un accord avec l'UE, étant donné que l'accord sur les assurances de 1989 ne porte que sur un nombre restreint de secteurs du marché de l'assurance non-vie et que les monopoles en la matière dont jouissent les cantons sont explicitement exclus de son champ d'application. Un accord-cadre institutionnel n'aurait, par conséquent, aucune répercussion sur le secteur de l'assurance bâtiments. Ce point devrait être reconsidéré si la Suisse entendait négocier avec l'UE un accord sur les services (financiers). Selon les conditions négociées, l'assurance bâtiments pourrait être touchée.

Banques cantonales : à ce jour, il n'existe aucun accord avec l'UE portant sur les banques cantonales. Comme pour l'assurance bâtiments, ce point pourrait être reconsidéré si la Suisse entendait négocier avec l'UE un accord sur les services (financiers).

4. Les accords d'accès au marché se limitent à l'ALCP, aux accords relatifs au transport aérien et au transport terrestre, de même qu'à l'accord sur la suppression des obstacles techniques au commerce. Cela concerne essentiellement des secteurs et des branches de l'économie dont les produits figurent dans l'accord sur la suppression des obstacles techniques au commerce; il s'agit actuellement de 20 groupes de produits, parmi lesquels les machines, les produits de construction, les dispositifs médicaux, les produits pharmaceutiques, les véhicules à moteur, etc. Un accord-cadre institutionnel ne changerait rien pour ces secteurs et branches de l'économie qui sont déjà couverts par les accords d'accès au marché en vigueur actuellement. Leur mise en conformité avec les nouvelles prescriptions européennes a déjà eu lieu afin de pouvoir profiter des avantages de la reconnaissance mutuelle des certifications et de l'exportation facilitée.

En l'état actuel, seules des conjectures sont possibles concernant d'éventuels nouveaux accords d'accès au marché. Il faudra attendre de savoir dans quels domaines la Suisse et l'UE concluront des accords pour connaître les secteurs et les branches de l'économie susceptibles d'être touchés. On peut d'ores et déjà dire que les efforts de régulation de l'UE portent actuellement sur l'électricité (création d'un marché intérieur de l'électricité) et sur les services financiers (MiFID II, etc.).

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP