

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 conséquences en matière de fédéralisme, de centralisation et de participation de notre canton à la prise de décision ?

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) Quels seraient les effets d'un tel accord sur le régime fédéraliste et la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes ?**

- 2) *Dans quelle mesure le rattachement institutionnel à l'UE influencera-t-il les rapports entre les cantons et la Confédération, mais aussi entre les cantons et les communes, ainsi que l'exercice de la démocratie directe au niveau cantonal ou encore les rapports entre le parlement cantonal et le gouvernement cantonal ? (Des études mettent en évidence aujourd'hui déjà des tendances de centralisation à la suite de l'intégration insidieuse de la Suisse dans l'UE.)*
- 3) *Le Conseil d'Etat voit-il un risque qu'un tel accord-cadre accélère le processus de centralisation ?*
- 4) *Compte tenu de la grande importance de cet accord, le Conseil d'Etat s'engagera-t-il à ce que ce projet soit soumis au référendum obligatoire afin que la participation des cantons soit garantie ?*
- 5) *Le Conseil d'Etat est-il prêt à commander un avis de droit indépendant pour répondre à ces questions brûlantes et d'une importance politique capitale ?*

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. L'accès au marché unique européen et, fait concomitant, la reprise du droit communautaire dans le cadre des accords bilatéraux ont généré un processus d'harmonisation législative, renforcé par l'extension de la collaboration bilatérale dans un nombre de domaines toujours plus grand et par les accords tels que celui sur le trafic des marchandises ou sur l'association à Schengen et Dublin. Il convient d'ajouter que la Suisse a accepté une reprise dynamique des développements futurs du droit européen dans le cas de Schengen et Dublin. La dynamisation des relations, qui se poursuivrait si un accord-cadre institutionnel était signé, exige de la Suisse qu'elle s'adapte rapidement aux développements de l'acquis européen, ce qui se répercute, indirectement, sur le processus de décision démocratique et sur nos structures fédérales. Les développements du droit sont souvent repris en raison de la menace constituée par les mesures compensatoires. Se pose enfin la question de l'application provisoire dès lors que les procédures internes d'approbation retardent le processus. La tendance à une plus forte centralisation, au détriment des cantons, résulte de la pression exercée sur les délais, et l'on assiste à un transfert des compétences de mise en œuvre vers la Confédération lorsqu'il s'agit d'accords avec l'UE.

En 2010, les gouvernements cantonaux ont lancé le processus de réformes internes afin de renforcer la participation des cantons à la politique européenne. Les gouvernements cantonaux avaient déjà souligné dans leurs états des lieux de politique européenne des 25 juin 2010 et 24 juin 2011 qu'un nouvel approfondissement des relations avec l'UE devait être subordonné à la réalisation simultanée d'une série de réformes internes. Lors de l'Assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) du 13 décembre 2013, les gouvernements cantonaux ont adopté une prise de position sur le renforcement de la participation des cantons à la politique européenne. Ils demandent entre autres à être informés dans le détail et suffisamment tôt des projets de politique extérieure de la Confédération. Ils souhaitent également que soient respectés les délais réglementaires de consultation des cantons et que l'on accorde davantage de poids à leurs prises de position. Les mesures proposées dans le rapport Monitoring du fédéralisme 2011 - 2013, adopté

par les gouvernements cantonaux en Assemblée plénière de la CdC du 20 juin 2014, mettent en avant la nécessité de renforcer les droits de participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (mesure 3) et montrent que le fédéralisme ne peut subsister que si le respect des principes constitutionnels qui le fondent peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel (mesure 4).

2. Cf. réponse à la question 1.
3. Cf. réponse à la question 1.
4. Le Conseil d'Etat veillera au respect des règles constitutionnelles en matière de référendum.
5. Il est prématuré de répondre à cette question. Un éventuel avis de droit n'aura de sens que lorsque la nature de l'accord-cadre institutionnel sera connue. Cette démarche pourra alors être coordonnée en temps voulu au niveau intercantonal.

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