

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 : quels coûts supplémentaires le canton et les communes devraient-ils assumer ?**

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) Quelles lois, quels règlements cantonaux et quels domaines du droit seraient touchés par l'accord-cadre si celui-ci s'étend, comme prévu, à tous les accords touchant à l'accès de la Suisse au marché UE ?*
- 2) Quelles charges administratives et financières supplémentaires seraient la conséquence d'une « reprise dynamique » de droit UE et de la subordination de la Suisse à la Cour de justice UE (CJUE) pour l'Etat, pour chaque citoyen et pour les entreprises ?*

- 3) *A combien le Conseil d'Etat estime-t-il les futurs coûts de régulation pour les entreprises ?*
- 4) *Le Conseil d'Etat compte-t-il avec une augmentation des charges de personnel à la suite de la conclusion de cet accord-cadre ? Si oui, combien de postes supplémentaires le canton et les communes devraient-ils créer ?*
- 5) *Avec quelles hausses d'impôt faut-il compter d'une manière générale, y compris les coûts et charges de personnel supplémentaires pour l'Etat ?*
- 6) *Le Conseil d'Etat envisage-t-il le départ d'entreprises du canton parce que les avantages économiques, notamment en termes de marché de l'emploi, seraient compromis par la conclusion de cet accord-cadre ?*
- 7) *A quel montant le Conseil d'Etat évalue-t-il les coûts pour les cantons si la Suisse est astreinte à des contributions automatiques à la cohésion de l'UE ? (Cela aussi est exigé dans le mandat de négociation de l'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. Parmi les accords conclus par la Suisse et l'Union européenne (UE) et dont l'entrée en vigueur est effective, peuvent être considérés comme des accords d'accès au marché :

- l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP);
- l'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (suppression des obstacles techniques au commerce);
- l'accord sur le transport aérien;
- l'accord relatif au transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (transport terrestre);

Ces domaines seraient couverts par un accord-cadre institutionnel, à supposer que celui-ci s'étende à tous les accords d'accès au marché. Le Conseil fédéral a toutefois précisé qu'une solution institutionnelle ne peut avoir pour effet de modifier le but, l'objet ou le champ d'application des accords existants entre la Suisse et l'UE. Voici ce que l'on peut dire de l'adaptation du droit requise pour chacun de ces accords :

- Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) :

Les domaines qui concernent les cantons sont en premier lieu l'exécution de la loi sur les étrangers et de ses ordonnances (octroi des autorisations de séjour), le respect et la vérification des mesures d'accompagnement, la sécurité sociale et la reconnaissance mutuelle des diplômes, dès lors que la réglementation des professions est du ressort des cantons.

- Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (suppression des obstacles techniques au commerce) :

Lorsqu'il a été conclu, cet accord n'a pas requis d'adaptation contraignante du droit suisse, ni au niveau cantonal, ni au niveau fédéral. En adoptant la loi sur les produits de construction (21 mars 2014), la Confédération a fait usage de sa compétence d'édicter des prescriptions relatives aux produits, quand bien même ce domaine était auparavant une prérogative des cantons. La formulation de l'Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC), adopté par les cantons dans le cadre de la mise

en œuvre de l'accord, est tellement souple qu'il ne serait pas nécessaire de l'adapter même en cas de reprise dynamique du droit.

– Accord sur le transport aérien :

Lorsqu'elle a révisé la loi sur l'aviation (RS 748.0), révision entrée en vigueur le 15 novembre 1998, la Suisse avait déjà procédé aux adaptations légales requises, avant qu'entre en vigueur l'accord susmentionné. Le transport aérien relève de la compétence de la Confédération (art. 87 Cst.). L'accord sur le transport aérien touche donc en premier lieu des prescriptions et des compétences fédérales. Sont concernés les cantons partie prenante de l'exploitation d'un aéroport. Il convient de citer à cet égard la libéralisation des services d'assistance en escale, qui a exigé, par exemple, l'adaptation de réglementations sur les aéroports.

– Accord relatif au transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (transport terrestre) :

Les cantons sont principalement touchés par l'exécution des mesures sur le transport par route prévues par l'accord. Il s'agit entre autres du contrôle de sécurité des véhicules et des chauffeurs, conformément à des directives (techniques) homogènes.

Il est pour l'heure impossible de se prononcer sur de futurs accords d'accès au marché, étant donné que l'on ne sait pas s'ils seront conclus et que l'on ne connaît pas leur teneur. Pour savoir quels sont les domaines relevant des cantons qui pourraient être touchés, il est indispensable de connaître le contenu concret de l'accord.

2. La reprise dynamique du droit européen n'entraîne en soi aucun surcroît de charge administrative, ni surcoût financier. Des coûts supplémentaires pourraient tout au plus provenir du contenu de la législation européenne à reprendre. Par conséquent, la manière dont la reprise s'effectuera n'a en soi aucune importance. La Suisse pourra continuer de défendre ses positions dans le cadre des comités mixtes ad hoc. Elle continuera de décider de la reprise de nouveaux textes législatifs européens, moyennant le respect des procédures nationales. Il n'est pas question de subordination à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Cette dernière se verrait accorder une fonction d'interprétation pour l'élaboration des actes législatifs. Il n'y a donc aucune raison de penser que cela pourrait générer des coûts supplémentaires.

3. S'il devait y avoir des coûts de régulation, cela ne dépendrait pas du type de la reprise, mais du contenu de la législation à reprendre. Tout surcoût devrait être alors examiné concrètement.
4. En négociant un accord-cadre institutionnel, le Conseil fédéral entend permettre à la Suisse de participer à l'élaboration du futur droit européen (*decision-shaping*) applicable aux accords visés par l'accord-cadre. La forme de cette participation n'est pas encore connue. A supposer que la Suisse participe davantage à l'élaboration du futur droit européen, ce que la Confédération fait déjà pour Schengen/Dublin (de même que les cantons conformément à leurs compétences), il faudrait s'attendre à des charges de personnel plus élevées. Les cantons, pris individuellement, seraient moins touchés que le niveau intercantonal, mais celui-ci est évidemment financé par les cantons. Il est en l'état actuel impossible de se prononcer sur une éventuelle augmentation des charges de personnel, étant donné que l'on ne connaît pas les conditions de participation et que l'on ne sait pas si et dans quelles mesures les intérêts cantonaux seraient touchés par de futurs accords d'accès au marché.

Pour l'heure, le Conseil d'Etat ne peut que réitérer sa détermination à poursuivre son objectif de maîtrise durable des charges de fonctionnement.

5. Rien ne permet de supposer que la conclusion d'un accord-cadre institutionnel pourrait se traduire par une hausse des impôts en général.
6. A l'heure actuelle, les menaces qui pèsent sur les conditions-cadre de la place économique suisse et genevoise concernent la force du franc, des réformes réglementaires et fiscales, comme celle sur l'imposition des entreprises, ainsi que les conséquences de l'initiative dite « contre l'immigration de masse », qui laisse de nombreuses questions ouvertes quant à son application.

Le Conseil d'Etat estime que la conclusion d'un accord-cadre institutionnel avec l'Union européenne pourrait être bénéfique pour les conditions-cadre de notre place économique, et cela dans la mesure où cet accord permettrait de stabiliser nos relations avec notre principal partenaire commercial et d'augmenter la sécurité juridique pour les acteurs économiques.

En effet, il ressort des documents publiés par la Confédération que l'accord-cadre porterait sur les quatre domaines suivants :

- adaptation du droit : quelle procédure appliquer pour adapter les accords aux développements juridiques de l'acquis de l'UE repris dans les accords concernés ?
- surveillance des accords : comment assurer l'application homogène des accords bilatéraux ?
- interprétation : comment assurer une interprétation homogène des accords bilatéraux ? Qui s'en chargerait et selon quelles procédures ?
- règlement des différends : par quel moyen régler les différends entre l'UE et la Suisse et quelle autorité doit trancher en cas de désaccord entre l'UE et la Suisse ?

La solution choisie par le Conseil fédéral (conclusion d'un accord-cadre institutionnel) a pour objectif de garantir une application homogène de la législation en vigueur par les opérateurs économiques concernés par les accords. Si l'accord-cadre institutionnel permettait de réaliser cet objectif et conduisait effectivement à une amélioration de la sécurité juridique, il représenterait des avantages pour l'économie suisse. En ce qui concerne les conditions du marché du travail, il convient de préciser que la Suisse n'a signé aucun accord susceptible d'avoir des répercussions directes sur la régulation des conditions du marché du travail. Les répercussions indirectes proviennent de l'accord sur la libre circulation des personnes, puisqu'il s'agit de vérifier de près que les dispositions relatives au marché du travail suisse sont respectées (exécution des mesures d'accompagnement).

7. Comme précisé dans le message du Conseil fédéral sur la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (2004), la loi n'a aucune répercussion financière ou de toute autre nature sur les cantons et les communes. Le Conseil d'Etat part du principe qu'il en sera de même dans le futur.

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