



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

Groupe de travail EuRéfCa

Berne, le 12 mars 2004

Europe, un défi pour le fédéralisme

Esquisse d'une stratégie de politique européenne des cantons

Embargo: 25 mars 2004, 10h00

Introduction

Sur mandat de l'Assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), le Groupe de travail Europe-Réformes-Cantons (EuRéfCa) a établi le présent rapport qu'il a adopté à l'occasion de sa séance du 20 octobre 2003 à l'attention des gouvernements cantonaux.

Le rapport s'articule en trois parties:

- La première partie (partie A) présente une rétrospective des développements intervenus depuis les décisions de l'Assemblée plénière de la CdC du 19 juin 1998 ainsi qu'une appréciation générale de la situation politico-européenne actuelle en Suisse.
- Dans la deuxième partie (partie B), le groupe de travail EuRéfCa soumet aux gouvernements cantonaux une proposition de position commune des cantons en matière de politique européenne.
- Enfin, une troisième partie (partie C) reprend une série de développements actuels et met en lumière leurs conséquences potentielles sur la politique européenne de la Suisse ainsi que sur la position des cantons.

Afin de faciliter la décision des gouvernements cantonaux, les conclusions et les thèses les plus importantes du groupe de travail EuRéfCa sont brièvement résumées au début du présent rapport.

Au groupe de travail EuRéfCa, participent:

- *Hans Martin Tschudi (BS), conseiller d'Etat, présidence*
- *Kathrin Hilber (SG), conseillère d'Etat*
- *Georg Hess (SZ), conseiller d'Etat*
- *Markus Notter (ZH), conseiller d'Etat*
- *Augustin Macheret (FR), professeur*
- *Kurt Nuspliger (BE), chancelier*

- *Canisius Braun (secrétaire CdC)*
- *Roland Mayer (chef du service Affaires extérieures, secrétariat CdC)*
- *Felix Imhof (collaborateur scientifique, service Affaires extérieures, secrétariat CdC)*

Condensé

Partie A: Appréciation de la situation

- *Le Conseil fédéral poursuit toujours l'objectif d'une adhésion à l'UE mais, contrairement à ses propres indications, néglige complètement d'entreprendre les réformes internes nécessaires. Il fait dépendre l'ouverture effective de négociations en vue d'une adhésion d'une série d'éléments, dont un "large soutien en politique intérieure". Dans les faits, et jusqu'à nouvel ordre, le Conseil fédéral poursuit la voie bilatérale par de nouvelles négociations. On admet ainsi une stratégie de rapprochement qui se concentre sur le domaine de la politique extérieure et qui, pour l'essentiel, reporte les réformes de politique intérieure.*
- *On ne saurait, à l'heure actuelle, trouver un large soutien en politique intérieure pour l'ouverture de négociations d'adhésion. Bien qu'une majorité approuve la poursuite de la voie bilatérale, il n'est pas encore certain que ce consensus perdure alors même que les nouveaux accords bilatéraux impliquent la reprise du droit européen actuel et futur sans aucun droit de codécision pour la Suisse lors de l'élaboration de ces actes juridiques.*
- *Dans ses relations avec la Suisse, l'UE se limite à trouver des solutions à des problèmes ponctuels; elle montre peu d'intérêt à d'autres solutions bilatérales globales. De plus, l'UE réagit depuis quelque temps aux demandes de la Suisse en exigeant systématiquement de celle-ci la reprise intégrale de l'acquis communautaire. Si la Suisse céda à cette exigence dans le cadre d'autres accords bilatéraux et si elle apportait en plus des contributions financières à la cohésion au sein de l'UE, il n'est pas à exclure que l'UE n'ait à moyen terme plus aucun intérêt à une adhésion de la Suisse.*
- *Même si l'adhésion de la Suisse à l'UE ne devrait pas être d'actualité à court ou moyen termes, les cantons se trouvent néanmoins confrontés à un processus, engagé aussi bien en Suisse que dans l'UE, qui a et qui aura une influence profonde sur le fédéralisme suisse. La situation des cantons est délicate, car le Conseil fédéral ne dispose aux Chambres fédérales d'aucun soutien sur l'orientation à long terme des relations avec l'UE et parce qu'il n'a pas élaboré un concept global pour une politique européenne de la Suisse qui coordonnerait des réformes internes à des démarches en politique étrangère.*
- *Une adhésion de la Suisse à l'UE impliquerait d'importantes réformes internes, à réaliser avant ou au plus tard au moment de l'adhésion, afin de sauvegarder le fédéralisme dans son essence.*
- *L'adhésion à l'EEE requiert pour l'essentiel les mêmes réformes internes qu'une adhésion à l'UE, limitées toutefois aux domaines du ressort matériel de l'EEE. Un renforcement de la participation des cantons à la politique extérieure ne saurait en revanche, dans ce cadre, venir compenser d'éventuels transferts de compétences, puisque la Suisse ne bénéficierait globalement d'aucun droit de codécision au développement du droit de l'EEE.*

- *Les conséquences liées à de nouveaux accords bilatéraux devraient être analysées de cas en cas (s'il s'agit d'accords classiques) ou impliqueraient également des réformes internes dans les domaines concernés (s'il s'agit d'accords d'intégration), ce qui, comme pour l'EEE, rendrait vain tout renforcement de la participation des cantons.*
- *Les accords bilatéraux actuels et éventuellement futurs feront à l'avenir plusieurs fois l'objet de référendums, lesquels pourraient remettre en question la validité même de ces accords.*
- *L'évaluation des conséquences d'un "Alleingang" est impossible faute de définition et inutile faute d'intérêt.*

Partie B: La position des cantons en politique européenne

Eléments d'une stratégie de politique européenne des cantons

1. Principes

1.1. Relations de la Suisse à l'Europe

Constat:

- *La Suisse est mise au défi de définir des relations optimales avec l'UE.*
- *L'option dite "Alleingang" ne saurait constituer une voie en soi.*

1.2. Rôle de direction de la Confédération

Constat:

- *En tant qu'instance de direction, la Confédération n'a encore pris aucune décision sur une politique européenne à long terme.*
- *Les cantons, dans leur rôle de codécideurs, doivent pouvoir se baser sur une stratégie fédérale claire pour formuler leur propre déclaration d'intention.*

1.3. Collaboration entre Confédération et cantons

Constat:

- *Une collaboration partenariale entre Confédération et cantons est indispensable pour définir une stratégie de politique européenne qui soit également soutenue par le souverain.*
- *Confédération et cantons doivent montrer leur intérêt à être pris en compte de l'extérieur en tant qu'unité, en collaborant de façon optimale en politique étrangère européenne.*

1.4. Fédéralisme

Constat:

- *Les relations de la Suisse à l'Europe ne doivent pas remettre en question la structure étatique fédérale de la Suisse.*
- *Le maintien de la structure fédérale de notre Etat constitue une revendication essentielle des cantons.*
- *Le fédéralisme suisse doit encore se développer, et il faut promouvoir en Suisse la conscience des principes régissant une organisation fédérale.*

2. Options pour les relations Suisse - Europe du point de vue des cantons

2.1. Adhésion à l'UE

Constat:

- *Les gouvernements cantonaux soutiennent une décision du Conseil fédéral visant à entamer en temps voulu des négociations concrètes d'adhésion à l'UE.*

2.2. Voie bilatérale

Constat:

- *Les gouvernements cantonaux considèrent que la voie bilatérale n'est pas, à moyen et long termes, une option adéquate et orientée vers le futur.*
- *Des accords conclus dans certains domaines pourraient toutefois être admis comme solutions transitoires.*

2.3. EEE II / Accord d'association

Constat:

- *Les gouvernements cantonaux considèrent qu'une nouvelle version de l'EEE ou qu'un accord d'association ne sont ni profitables ni souhaitables.*

2.4. Aucune option

Constat:

- *Du point de vue des gouvernements cantonaux, ne rien définir ne saurait être une option.*
- *Les gouvernements cantonaux sont d'avis qu'il faut, en politique européenne, définir une stratégie qui ne détermine pas uniquement l'objectif mais aussi la voie qui y mène.*

Réformes internes

1. Principes

1.1. Contexte

Constat:

- *La Suisse évolue dans une communauté internationale qui travaille avec des réglementations multilatérales, un droit directement applicable et des obligations de mise en oeuvre étendues.*
- *Les cantons doivent également relever ce défi.*

1.2. Rythme des réformes

Constat:

- *Les structures politiques et les processus décisionnels doivent être conçus de sorte à constituer un jeu d'instruments utiles pour divers scénarios possibles.*
- *On devrait aujourd'hui entreprendre des réformes là où le besoin s'en fait sentir; il faut toutefois veiller dans ce cadre à ne pas créer encore davantage d'obstacles à une adhésion.*

2. Etendue des réformes

Constat:

- *Du point de vue des cantons, une éventuelle adhésion de la Suisse à l'UE impliquerait des réformes en premier lieu dans la répartition des compétences et dans le régime financier.*
- *Il faudrait également examiner certaines règles de procédure ainsi que la question du droit de vote et d'éligibilité au niveau communal.*

3. Mise en oeuvre du droit supérieur

3.1. Liberté d'organisation des cantons

Constat:

- *L'intensification des relations internationales de la Suisse souligne l'importance pratique de la question de la mise en oeuvre des traités internationaux par les cantons.*
- *Concrétiser l'art. 46 Cst. féd. fait donc partie des réformes internes nécessaires eu égard aux divers scénarios de politique étrangère.*

3.2. Besoin d'agir des cantons

Constat:

- *Les cantons devraient prendre de leur propre initiative les mesures nécessaires pour garantir effectivement une mise en oeuvre opportune du droit supérieur.*
- *La Confédération ne devrait intervenir que de manière subsidiaire et en dernier recours.*

4. Régime de participation

4.1. Contexte

Constat:

- *Le jeu d'instruments de participation des cantons, défini dans ses principes à l'art. 55 Cst., devra être adapté en vue d'une adhésion de la Suisse à l'UE.*
- *Il s'avère impératif que les cantons disposent d'un jeu complet d'instruments de participation.*

4.2. L'organe de participation des cantons

Constat:

- *La Conférence des gouvernements cantonaux, sous une forme modifiée, reste potentiellement le principal organe collectif de participation des cantons.*

4.3. Association des parlements cantonaux

Constat:

- *Les parlements cantonaux doivent être associés de manière adéquate au processus de prise de décision en politique européenne.*
- *A cette fin, il faut examiner un renforcement des compétences parlementaires en politique extérieure dans chaque canton.*

5. Nouveau droit constitutionnel

Constat:

- *Des réformes internes importantes doivent entrer en vigueur avant ou au plus tard au moment de l'adhésion éventuelle de la Suisse à l'UE.*
- *En cas d'adhésion à l'UE, toute une série de révisions constitutionnelles sont nécessaires au niveau fédéral et dans les cantons.*

Table des matières

INTRODUCTION	1
CONDENSÉ	3
Partie A: Appréciation de la situation	3
Partie B: La position des cantons en politique européenne	5
TABLE DES MATIÈRES	9
PARTIE A: APPRÉCIATION DE LA SITUATION	13
I. Contexte	13
1. Décisions de l'Assemblée plénière de la CdC du 19 juin 1998	13
2. Rapport d'intégration du Conseil fédéral de 1999	14
3. Accords bilatéraux sectoriels Suisse - CE (Bilatérales I)	14
4. Rapport sur la politique extérieure 2000 du Conseil fédéral	15
5. Initiative populaire "Oui à l'Europe!"	15
6. Nouvelles négociations bilatérales Suisse - UE (Bilatérales II)	16
II. Analyse de la situation	19
1. Situation en Suisse	19
1.1 Position du Conseil fédéral	19
1.2 Position des Chambres fédérales	20
1.3 Position des autres acteurs	21
1.4 Position de la population	22
1.5 Position et expériences des cantons	22
2. Situation dans l'UE	23
2.1 Défis internes pour l'UE	23
2.2 Position de l'UE à l'égard de la Suisse	23
3. Résumé	25
III. Nécessité d'une stratégie des cantons	26
1. Défis pour les cantons	26
1.1 Adhésion à l'UE	26
1.2 Accord d'association / EEE	26
1.3 Accords bilatéraux	27
1.4 Alleingang	27
2. Conséquences	27
3. Conclusions	28

PARTIE B: LA POSITION DES CANTONS EN POLITIQUE EUROPÉENNE	29
IV. Eléments d'une stratégie de politique européenne des cantons	29
1. Principes	29
1.1. Relations de la Suisse à l'Europe	29
1.2. Rôle de direction de la Confédération	29
1.3. Collaboration entre Confédération et cantons	30
1.4. Fédéralisme	31
2. Options pour les relations Suisse - Europe du point de vue des cantons	32
2.1. Adhésion à l'UE	32
2.2. Voie bilatérale	33
2.3. EEE II / Accord d'association	33
2.4. Aucune option	34
V. Réformes internes	35
1. Principes	35
1.1. Contexte	35
1.2. Rythme des réformes	35
2. Domaines de réforme	36
3. Mise en oeuvre du droit supérieur	37
3.1. Liberté d'organisation des cantons	37
3.2. Besoin d'agir des cantons	38
4. Régime de participation	39
4.1. Contexte	39
4.2. L'organe de participation des cantons	40
4.3. Association des parlements cantonaux	41
5. Nouveau droit constitutionnel	42
5.1. Principes	42
5.2. Droit constitutionnel fédéral	42
5.3. Droit constitutionnel cantonal	43
PARTIE C: DÉVELOPPEMENTS ACTUELS	45
VI. Elargissement géographique de l'UE	45
1. Aperçu historique	45
1.1. Généralités	45
1.2. Etats candidats à l'UE	45
1.3. Le processus d'élargissement en cours	46
2. Derniers développements	46
3. Appréciation	47
4. Conséquences pour la Suisse	47

VII. Réformes institutionnelles de l'UE	49
1. Introduction	49
2. Structure du projet de traité	50
3. Principales dispositions	50
3.1. Partie I: Dispositions constitutionnelles	50
3.2. Partie II: La Charte des droits fondamentaux de l'Union	55
3.3. Partie III: Les politiques et le fonctionnement de l'Union	55
3.4. Partie IV: Dispositions générales et finales	57
3.5. Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité	57
4. Prochaines étapes	57
5. Commentaires	57
6. Conséquences pour la Suisse	58

Partie A: Appréciation de la situation

I. Contexte

1. Décisions de l'Assemblée plénière de la CdC du 19 juin 1998

A l'occasion d'une assemblée plénière extraordinaire, le 19 juin 1998, la Conférence des gouvernements cantonaux s'est penchée pour la première fois sur la rédaction d'un Document sur la stratégie de politique européenne.

Dans le contexte de l'époque, l'Assemblée plénière de la CdC a adopté, par une majorité de 18 gouvernements cantonaux, une prise de position qui, d'une part, soutenait la conclusion des accords bilatéraux sectoriels, mais qui, d'autre part, prenait aussi connaissance et approuvait le contre-projet indirect du Conseil fédéral à l'initiative "Oui à l'Europe!" et, par là, également son objectif d'adhésion de la Suisse à l'UE¹. En outre, les gouvernements cantonaux ont décidé de soutenir le Conseil fédéral dans le développement et la réalisation des réformes internes nécessaires en cas d'adhésion à l'UE et de participer activement à leur mise en place². Le groupe de travail EuRéfCa, constitué dans ce but, est ainsi chargé d'ana-

¹ Le contre-projet du Conseil fédéral était libellé comme suit:

Article 1

La Suisse participe au processus d'intégration européenne et vise dans ce but à adhérer à l'Union européenne.

Article 2

Le Conseil fédéral prépare les négociations d'adhésion. Le rapport d'intégration annoncé fait partie de cette préparation. Le rapport d'intégration informe sur les conséquences politiques, économiques et financières d'une adhésion de la Suisse à l'UE. Le rapport comprend un aperçu des mesures de politique intérieure et de politique économique qui entreraient en ligne de compte en cas d'adhésion à l'UE.

Article 3

Le Conseil fédéral décide du moment de la réactivation de la demande suisse d'adhésion à la lumière des débats sur le rapport d'intégration, au vu de l'état de la procédure d'approbation des résultats des négociations sectorielles et sur la base de consultations, en particulier des cantons.

Article 4

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum ."

² Les décisions prises à ce sujet par l'Assemblée plénière de la CdC du 19 juin 1998 étaient libellées comme suit:

- I. *Les gouvernements cantonaux prennent connaissance de l'état des négociations bilatérales entre la Suisse et l'Union européenne. Ils espèrent que ces négociations pourront rapidement arriver à une conclusion positive.*
- II. *Les gouvernements cantonaux prennent également connaissance et approuvent le contre-projet indirect du Conseil fédéral à l'initiative "Oui à l'Europe".*
- III. *Les gouvernements cantonaux sont prêts à soutenir le Conseil fédéral dans le développement et la réalisation des réformes internes, nécessaires ensuite d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'UE, et participeront activement à leur mise en place.*
- IV. *Les cantons se préoccupent intensément des conséquences concrètes du processus d'intégration européenne. La CdC a notamment élaboré un concept directeur qui clarifie les points suivants:*
 - *Conséquences d'une adhésion sur l'ordre juridique cantonal;*
 - *Mise à jour du besoin en réformes:*
 - a) *Réforme du fédéralisme et de l'Etat fédéral*
 - b) *Droits populaires (démocratie directe)*
 - c) *Réforme de la direction de l'Etat*
 - d) *Régime financier et ordre économique.*

Ces travaux sont réalisés en étroite collaboration avec les offices fédéraux concernés.

lyser les réformes internes nécessaires en cas d'adhésion à l'UE et de soumettre des propositions de solutions³.

2. Rapport d'intégration du Conseil fédéral de 1999

Le Conseil fédéral a publié son rapport d'intégration le 3 février 1999. Par ce document, le gouvernement fédéral confirme sa stratégie selon laquelle il faudrait lancer la préparation d'une adhésion de la Suisse à l'UE après la conclusion des négociations bilatérales sectorielles et après l'entrée en vigueur des accords correspondants. Dans ce contexte, le Conseil fédéral affirmait notamment

"Après la mise en oeuvre prioritaire des résultats des négociations bilatérales sectorielles, [...] l'étape la plus importante dans le domaine de l'intégration ne sera pas l'adhésion à l'UE, mais plutôt la décision du Conseil fédéral de préparer concrètement l'adhésion de la Suisse à l'UE, et donc d'entamer des négociations d'adhésion, d'examiner parallèlement en profondeur les mesures d'ordre politique ou économique, nécessaires ou souhaitables au cas où le pays adhérerait à l'UE et de les préparer en étroite collaboration avec les intéressés. Sans ces préparatifs, aucune décision démocratique, en faveur ou contre l'adhésion de la Suisse à l'UE ne sera jamais possible." [Soulignement de l'auteur]⁴.

Le groupe de travail EuRéfCa de la CdC a accompagné l'élaboration du Rapport d'intégration 1999, donné diverses impulsions en lien avec des questions importantes pour les cantons et pris formellement position sur le projet du rapport en novembre 1998. L'Assemblée plénière de la CdC a été informée le 11 décembre 1998 des éléments de base composant cette prise de position. Suite à la publication du rapport du Conseil fédéral, le groupe de travail EuRéfCa en a pris connaissance et pu initier la deuxième phase de ses travaux, à savoir le rapport sur les conséquences d'une adhésion à l'UE pour les cantons.

3. Accords bilatéraux sectoriels Suisse - CE (Bilatérales I)

Le 21 juin 1999, la CE et la Suisse ont signé sept accords sectoriels dans les domaines Transports terrestres, Transport aérien, Libre circulation des personnes, Agriculture, Marchés publics, Reconnaissance mutuelle des déclarations de conformité et Recherche.

Les gouvernements cantonaux ont participé à toutes ces discussions tant au niveau technique que politique, mais aussi en désignant des experts pour les représenter dans les délégations de négociation pour les domaines Marchés publics, Libre circulation des personnes, Sécurité sociale, Reconnaissance des diplômes et Transports terrestres.

Le flux d'information quotidien entre la Confédération et les gouvernements cantonaux était assuré par le chargé d'information des cantons au Bureau de l'intégration DFAE/DFE. L'application provisoire, dès le 1er septembre 1996, du projet de loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération, projet élaboré par un groupe de travail paritaire Confédération/cantons, ainsi que la mise en place d'une organisation d'accompagnement de la Conférence des gouvernements cantonaux, influente et dirigée par des conseillers d'Etat, ont nettement facilité la collaboration. L'association des conférences des directeurs à ces travaux a également contribué à préparer l'appréciation politique générale des gouvernements cantonaux.

Au fil de ses séances, l'Assemblée plénière de la CdC s'est constamment préoccupée de l'évolution des négociations. Une délégation des gouvernements cantonaux transmettait la

³ Le rapport final du groupe de travail EuRéfCa a été publié le 23 février 2001.

⁴ Rapport d'intégration 1999, p. 403

position des cantons au Conseil fédéral, à intervalles réguliers ainsi qu'à l'occasion de procédures de consultation simultanées.

Une fois les négociations terminées, l'Assemblée plénière de la CdC du 1er avril 1999 a adopté une prise de position commune à l'unanimité. Les 26 gouvernements cantonaux reconnaissaient ainsi l'importance majeure des accords bilatéraux en tant qu'ensemble de traités. Ils estimaient aussi cet ensemble approprié, et dans l'intérêt du pays, des citoyennes et des citoyens ainsi que des cantons, pour régler les relations entre la Suisse et l'UE de façon durable. Les gouvernements cantonaux ont par conséquent approuvé la conclusion des accords, en dépit de certaines réserves à l'égard de l'accord sur les Transport terrestres dont l'acceptation dépendait à l'évidence des conditions cadres strictes imposées par la logique du traité.

La Commission Europe de la CdC a ensuite élaboré un rapport sur la mise en oeuvre et l'exécution de ces accords, rapport transmis aux gouvernements cantonaux en décembre 1999. Un groupe de travail de la CdC a en outre examiné et documenté les conséquences financières de ces accords pour les cantons. Son rapport a été mis à disposition de la Confédération et des cantons.

Après adoption par les Chambres fédérales, c'est au tour du peuple suisse de se prononcer: Les accords bilatéraux sont acceptés en votation populaire le 21 mai 2000 par une majorité de 67,2%. Le procédure de ratification terminée, les accords sont entrés en vigueur le 1er juin 2002.

4. Rapport sur la politique extérieure 2000 du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a publié un rapport sur la politique extérieure le 15 novembre 2000, dans lequel il confirme une fois de plus que son objectif reste l'adhésion à l'UE. Le Conseil fédéral s'exprimait précisément en ces termes:

„L'adhésion à l'UE est l'objectif du Conseil fédéral. Au cours des prochaines années, il préparera donc l'adhésion à l'UE de façon à ce qu'il puisse prendre une décision sur les négociations d'adhésion au plus tard au cours de la prochaine législature. A cet effet, il examinera les conséquences d'une adhésion à l'UE pour certains domaines politiques centraux, dont font notamment partie le fédéralisme, les droits populaires, le régime financier ainsi que la politique économique et monétaire. En outre, le Conseil fédéral entend élargir et moderniser le réseau contractuel liant la Suisse et l'UE".⁵

Ce rapport sur la politique extérieure du Conseil fédéral n'a fait l'objet d'aucune consultation, ni formelle ni informelle, auprès des cantons. Ceux-ci n'ont dès lors présenté aucune prise de position y relative.

5. Initiative populaire "Oui à l'Europe!"

Sur la base des dispositions législatives déterminantes, qui laissaient prévoir un traitement de l'initiative populaire déposée en 1996 "Oui à l'Europe!" pour fin juin 2000, les Chambres fédérales ont commencé l'examen de cette initiative, ainsi que celle du contre-projet indirect présenté par le Conseil fédéral en juin 1998, immédiatement après l'acceptation en votation populaire, au mois de mai 2000, des accords bilatéraux sectoriels avec la CE.

⁵ Rapport sur la politique extérieure 2000, chapitre 3.3.2.

Au cours des débats sur l'initiative, le Conseil fédéral a modifié à plusieurs reprises le texte de son contre-projet indirect de 1998. Finalement, les conditions pour l'ouverture des négociations d'adhésion à l'UE ont été formulées comme suit⁶:

- Il faut premièrement que de premières expériences avec la mise en oeuvre des sept accords bilatéraux aient été faites.
- Il faut deuxièmement examiner les conséquences d'une adhésion à l'UE pour le fédéralisme, les droits populaires, l'organisation du gouvernement, le régime financier, la politique économique et monétaire, la politique des étrangers et de migration, l'agriculture ainsi que la politique extérieure et de sécurité.
- Troisièmement, il faut que la politique d'intégration du Conseil fédéral repose sur un large soutien politique interne.

Au cours de la session d'été 2000, les deux Chambres parlementaires ont rejeté l'initiative. A la session d'automne 2000, le Conseil des Etats a finalement refusé d'approuver le contre-projet indirect du Conseil fédéral. L'initiative fut donc soumise au vote du peuple et des cantons sans contre-projet, avec la recommandation de la rejeter.

Le 4 mars 2001, le peuple et les cantons suivant les recommandations du Conseil fédéral et du Parlement ont rejeté l'initiative par respectivement 76,7% des voix et à l'unanimité.

Pendant que les Chambres fédérales examinaient l'initiative "Oui à l'Europe!", le groupe de travail EuRéfCa a poursuivi ses travaux relatifs au rapport sur les défis d'une adhésion à l'UE pour les cantons et publié le rapport final fin février 2001. Ce document spécifie entre autres que les réformes internes requises en cas d'adhésion de la Suisse à l'UE devront être entreprises avant mais au plus tard au moment de l'adhésion elle-même. Compte tenu du besoin en réformes substantiel qu'impliquerait une adhésion, l'ouverture immédiate des négociations telle qu'exigée par les initiants était certainement prématurée. Rappelons par ailleurs que, en été 1998, les gouvernements cantonaux avaient préféré le contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative.

6. Nouvelles négociations bilatérales Suisse - UE (Bilatérales II)

Peu après l'acception par le peuple des sept accords sectoriels conclus avec la CE, les autorités fédérales ont commencé à préparer un deuxième cycle de négociations bilatérales en se basant sur une série de déclarations communes.

Comme déjà indiqué, le Conseil fédéral laissait aussi entendre dans son Rapport sur la politique extérieure 2000 qu'il envisageait d'élargir et de moderniser le réseau contractuel bilatéral liant la Suisse à l'UE avant d'ouvrir les négociations sur une adhésion à l'UE⁷. Il mentionnait notamment deux domaines:

- Premièrement la Suisse et l'UE avaient décidé, d'un commun accord, lors de la conclusion des sept accords bilatéraux, de s'efforcer de conclure des accords supplémentaires dans certains domaines⁸.

⁶ Rapport sur la politique extérieure 2000, chapitre 3.3.2.2.

⁷ Rapport sur la politique extérieure 2000, chapitre 3.3.2.2.

⁸ Il s'agissait ici surtout d'un renforcement de la coopération dans les domaines des statistiques, des médias, de la jeunesse, de la formation, de l'environnement, de la libéralisation générale des services, d'un meilleur accès aux marchés pour les produits agricoles transformés ainsi que de la réglementation de l'imposition des pensions des fonctionnaires retraités de l'UE résidant en Suisse.

- Deuxièmement les deux parties avaient encore d'autres exigences quant à leur coopération. Une demande importante de la Suisse concerne la sécurité intérieure⁹. De son côté, l'Union a signalé son intérêt à des négociations sur la lutte contre la fraude dans le trafic des marchandises et sur l'harmonisation de l'imposition des revenus des capitaux (intérêts).

Par courrier du 31 janvier 2001, c'est-à-dire avant le vote sur l'initiative "Oui à l'Europe!" et sans consultation préalable des cantons, le Conseil fédéral a officiellement fait part à l'UE de son intérêt à un accord d'association dans le domaine de "Schengen/Dublin". L'administration fédérale a ensuite élaboré une série de mandats de négociation, soumis aux gouvernements cantonaux pour consultation.

Dans sa prise de position du 11 avril 2001, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a en partie vivement critiqué la stratégie du Conseil fédéral. Outre les délais de consultation jugés excessivement courts¹⁰, les remarques exprimées peuvent se résumer comme suit:

- Concernant la **nécessité** de nouvelles négociations bilatérales avec l'UE, il a été relevé que les accords sectoriels de juin 1999 n'étaient toujours pas entrés en vigueur. Ceux-ci prévoyant des délais transitoires parfois assez longs, notamment dans le domaine de la libre circulation des personnes, il semblait difficilement compréhensible de vouloir s'engager d'ores et déjà dans de nouvelles négociations en lien étroit avec ces accords. De plus, le Conseil fédéral avait toujours affirmé que la poursuite du processus d'intégration dépendait également des expériences réalisées avec les accords sectoriels.
- Concernant l'**opportunité** de nouvelles négociations, il a été rappelé que les cantons, dans leur rapport d'experts du 23 février 2001, avaient fait remarquer que la tendance à une centralisation en cas d'adhésion à l'UE devait être compensée par des mesures appropriées, de manière à préserver l'essence du fédéralisme. Restait encore à prouver que ceci serait aussi possible dans le cadre de nouveaux accords bilatéraux touchant à des domaines clés de la compétence des cantons. Du point de vue des cantons, l'opportunité de nouvelles négociations bilatérales ne serait ainsi pas démontrée, du moins aussi longtemps qu'un concept général des conséquences sur le fédéralisme de la voie bilatérale n'ait pas été présenté.
- Finalement, les cantons émettaient des doutes quant à l'**urgence temporelle** de nouvelles négociations bilatérales.

Dans le contexte de ces réflexions d'ordre général, les gouvernements cantonaux ont soutenu les mandats de négociation dans les domaines Formation et jeunesse, Statistiques ainsi que - avec réserves - Lutte contre la fraude et Double imposition des fonctionnaires retraités de l'UE. En ce qui concerne la libéralisation des services et Schengen/Dublin, les cantons n'étaient toutefois disposés à approuver qu'un mandat de négociations préliminaires. En matière de fiscalité de l'épargne, les cantons ont finalement soutenu le mandat de discussion prévu par le Conseil fédéral.

⁹ Dans son message du 23 juin 1999 sur les accords sectoriels Suisse-CE, le Conseil fédéral affirmait pourtant encore que les limites des négociations sectorielles avec la CE seraient bientôt atteintes et qu'il apparaissait clairement que les questions fondamentales (notamment la sécurité intérieure) exigent des solutions contractuelles réclamant un transfert de souveraineté de la Suisse à l'UE (Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE, du 23 juin 1999, chapitre 151).

¹⁰ Le Conseil fédéral avait accordé un délai de consultation de 5 semaines à peine.

Le 16 mai 2001, le Conseil fédéral a adopté les mandats de négociation dans les 10 domaines en question, sous réserve d'une consultation des commissions de politique extérieure des Chambres fédérales. Le Conseil fédéral n'a tenu compte de la critique des cantons, exprimée dans la prise de position de la CdC du 11 avril 2001, que dans la mesure où, dans les domaines Libéralisation des services et Schengen/Dublin, il n'a pas adopté de véritables mandats de négociation, mais uniquement des mandats de négociations préliminaires. En matière de fiscalité de l'épargne, le Conseil fédéral a confirmé un mandat de discussion.

Le 22 juin 2001, suite à la consultation des commissions de politique extérieure des Chambres fédérales et sur un signal politique de l'UE indiquant qu'elle était prête à négocier dans les 10 thèmes concernés, le Conseil fédéral a définitivement adopté les mandats de négociation dans sept domaines et reconfirmé les mandats de négociations préliminaires et de discussion du 16 mai 2001. En même temps, le coordonnateur des négociations a été autorisé à ouvrir formellement les négociations dans quatre domaines¹¹.

Le 16 novembre 2001, le Conseil fédéral a finalement adopté les trois mandats de négociation encore en suspens dans les domaines Schengen/Dublin, Libéralisation des services et Fiscalité de l'épargne. Par courrier du 21 novembre 2001, les gouvernements cantonaux ont été invités à prendre position sur ces mandats jusqu'au 25 janvier 2002.

Le 25 janvier 2002, les gouvernements cantonaux ont soutenu l'orientation générale du mandat de négociation dans le domaine de la fiscalité de l'épargne, relevant pourtant qu'il s'agissait là d'une concession importante et d'un événement unique. Quant à la libéralisation des services, les gouvernements cantonaux ont critiqué l'approche de négociation proposée par le Conseil fédéral, mais ont néanmoins approuvé le mandat sous certaines conditions. Concernant l'association de la Suisse à Schengen/Dublin, les gouvernements cantonaux ont conclu que les avantages matériels espérés d'un tel accord devaient être considérés avec retenue et que ses défauts institutionnels ne devaient pas être sous-estimés. Ils n'ont dès lors approuvé le mandat de négociation qu'avec réserve.

Le 31 janvier 2002, le Conseil fédéral a définitivement approuvé les derniers mandats de négociation.

¹¹ Produits agricoles transformés, Statistiques, Environnement et Lutte contre la fraude.

II. Analyse de la situation

Il est nécessaire, pour pouvoir apprécier correctement la situation, d'analyser la situation actuelle en politique européenne non seulement de la Suisse mais aussi du point de vue de l'UE.

1. Situation en Suisse

1.1 Position du Conseil fédéral

Depuis le dépôt, en mai 1992, d'une demande d'adhésion en prélude au vote sur l'EEE, le Conseil fédéral a toujours maintenu son objectif d'une adhésion de la Suisse à l'UE. Des changements significatifs sont intervenus depuis uniquement en ce qui concerne la stratégie du Conseil fédéral pour atteindre cet objectif.

Après les expériences réalisées dans le cadre de l'EEE, il était question de viser l'adhésion à l'UE en même temps que les Etats de l'AELE Autriche, Suède, Finlande et Norvège. Le rejet de l'EEE par le peuple et les cantons, en décembre 1992, a d'emblée rendu cette stratégie irréaliste.

A défaut d'autres solutions, le Conseil fédéral s'est lancé dans la voie ardue du bilatéralisme tout en gardant l'adhésion à l'UE comme objectif final. Vers la fin du premier cycle laborieux de négociations bilatérales avec la CE, le Conseil fédéral a conclu que le bilatéralisme a des limites et qu'une adhésion de la Suisse à l'UE suppose toute une série de réformes internes au niveau national. Le Rapport d'intégration 1999 présente une synthèse de ces réflexions et propose ainsi d'attendre l'entrée en vigueur des accords sectoriels avant d'ouvrir les négociations d'adhésion à l'UE et d'engager, parallèlement, une série de réformes internes.

Mais, déjà au moment de la votation sur les accords bilatéraux, le Conseil fédéral a à nouveau émis des doutes sur le rythme du processus. Durant la campagne de vote, en tout cas, on entendait de plus en plus souvent dire qu'un "arrêt" ou un "moratoire" dans le processus d'intégration serait nécessaire après l'adoption des accords sectoriels, afin de réaliser de premières expériences avec les accords sectoriels.

Parallèlement à ce développement, on a également constaté un déplacement des accents quant aux conditions d'ouverture des négociations d'adhésion. Si, dans le contre-projet à l'initiative "Oui à l'Europe!" de juin 1998, on pouvait encore lire que l'ouverture des négociations d'adhésion ne se ferait "qu'après une procédure de consultation, notamment auprès des cantons", les textes suivants parlaient davantage du Parlement pour finalement ne retenir que la formulation "soutien général en politique intérieure". Des éléments indiquant une poursuite du bilatéralisme s'y étaient en outre introduits. Finalement, on a pu noter encore un changement dans le sens où les réformes internes nécessaires ne devaient plus être entreprises simultanément, mais avant l'ouverture des négociations d'adhésion.

Une synthèse de cette nouvelle stratégie se trouve dans le Rapport sur la politique extérieure 2000 du 15 novembre 2000, rapport rédigé pour le moins sous influence des Chambres fédérales qui débattaient de l'initiative "Oui à l'Europe!". Le Conseil fédéral y a défini sa stratégie, alors en vigueur, comme suit:

- *Il faut premièrement que de premières expériences avec la mise en oeuvre des sept accords bilatéraux aient été faites.*
- *Il faut deuxièmement examiner les conséquences d'une adhésion à l'UE pour le fédéralisme, les droits populaires, l'organisation du gouvernement, le régime financier, la politique économique et monétaire, la politique des étrangers et de migration, l'agriculture ainsi que la politique extérieure et de sécurité. Le Conseil fédéral entend mener les recherches nécessaires au cours de la législature actuelle. Il se réserve, en cas de besoin, de soumettre les propositions de réformes correspondantes. En vue de ce processus d'adhésion, le Conseil fédéral veut entreprendre les travaux préparatoires nécessaires afin de faciliter par des mesures appropriées l'intégration de la Suisse dans l'UE. Le Rapport sur l'intégration 1999 signale différents obstacles qui subsistent dans certains domaines. Le Conseil fédéral entend, dans l'immédiat, réduire au minimum les coûts d'adaptation économiques, utiliser la marge de manœuvre encore disponible pour élargir et moderniser le réseau contractuel liant la Suisse et l'UE et - là où cela s'avère nécessaire - contribuer à renforcer l'eurocompatibilité du droit et de la politique suisses. Il faut en même temps exposer plus clairement les avantages découlant pour la Suisse de sa participation à l'UE et quelles politiques notre pays pourrait mieux mettre en oeuvre en tant que membre de l'UE.*
- *Troisièmement, il faut que la politique d'intégration du Conseil fédéral repose sur un large soutien politique interne.*

Le Conseil fédéral est alors arrivé à la conclusion qu'une large préparation en politique intérieure lui permettrait de prendre une décision concernant l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'UE au plus tard au cours de la prochaine législature.

Après le rejet de l'initiative populaire "Oui à l'Europe!", le 4 mars 2001, le Conseil fédéral a pour l'essentiel confirmé cette stratégie, non sans mettre incontestablement l'accent sur un nouveau cycle de négociations bilatérales et en abandonnant en grande partie les préparations internes à une adhésion à l'UE¹².

1.2. Position des Chambres fédérales

Contrairement au Conseil fédéral, les Chambres fédérales n'ont jamais reconnu l'adhésion de la Suisse à l'UE comme un objectif de politique extérieure. Les parlementaires avaient refusé le premier rapport du Conseil fédéral du 18 mai 1992 à ce propos¹³, suite au Non à l'EEE.

Les Chambres fédérales n'ont par ailleurs jamais débattu le Rapport d'intégration 1999, ce document ne leur ayant été soumis "qu'en vue du débat sur l'initiative populaire "Oui à l'Europe!" et sur le contre-projet du Conseil fédéral". Comme mentionné précédemment, les Chambres fédérales ont rejeté l'initiative; le contre-projet indirect du Conseil fédéral, qui ancrerait également l'objectif d'une adhésion, a été approuvé par le Conseil national, mais rejeté par le Conseil des Etats.

Finalement, le Conseil national a pris favorablement connaissance du Rapport sur la politique extérieure 2000, rapport qui contient toujours l'objectif d'une adhésion. Le Conseil des Etats s'est limité à une simple prise de connaissance, notamment à cause des passages relatifs à l'adhésion à l'UE.

Quant à la poursuite du bilatéralisme, du moins tel que le Conseil fédéral l'a décidé à court terme, les deux commissions de politique extérieure du Parlement ont approuvé tous les mandats de négociation. A l'analyse plus précise des communiqués de presse publiés après les consultations, il est frappant de constater que de nouveaux accords

¹²La réforme de la direction de l'Etat constitue dans ce cadre une exception. Le Conseil fédéral a transmis son message aux Chambres fédérales le 19 décembre 2001. L'objectif déclaré de la réforme de l'Etat est, entre autres, de garantir la capacité d'agir du Conseil fédéral, dans l'environnement européen.

¹³Rapport sur une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne du 18 mai 1992.

bilatéraux prévoyant une reprise de l'acquis de l'UE ne semblent à tout le moins pas contestés.

Le 18 mai 2002, la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats (CPE-CE) a publié un rapport sur les options de la politique suisse d'intégration européenne. Après plusieurs auditions au cours de l'année 2001 et un examen des options "Voie bilatérale", "Adhésion à l'EEE", "Association" ainsi que "Adhésion à l'Union européenne", la CPE-CE propose les conclusions et recommandations suivantes pour la suite de la procédure:

„Les auditions ont permis à la Commission d'obtenir une vue d'ensemble des question en suspens qui marqueront le débat européen en Suisse au cours des années à venir. Compte tenu de la diversité et de la complexité des thèmes, il était impossible de les étudier en détail. La Commission estime donc que l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral doivent approfondir et poursuivre le travail.

La Commission pense qu'il faut poursuivre le rapprochement avec l'Union européenne. Compte tenu, entre autres raisons, du résultat obtenu par l'initiative "Oui à l'Europe!" le 4 mars 2001, la voie bilatérale est actuellement l'option la plus facile à adopter et la seule capable de réunir une majorité. La Commission considère qu'il est impossible, sans pressions économiques ou politiques, de trouver à brève échéance une majorité favorable à l'adhésion à l'EEE ou à l'UE.

Les avis des membres de la Commission divergent sur la voie à emprunter à longue échéance, même s'ils sont d'accord pour dire qu'aucune décision ne s'impose à courte ou moyenne échéance en faveur de l'une ou l'autre option. Une partie des membres de la Commission soutient l'objectif du Conseil fédéral d'adhérer à l'UE dans une perspective à long terme. La majorité de la Commission estime que cette décision doit intervenir ultérieurement, une fois que l'évolution des relations entre la Suisse et l'UE et les développements intervenus au sein de l'UE seront connus. Cependant, certains jugent aujourd'hui préférable, dans une optique à long terme, d'opter pour l'adhésion à l'EEE ou la poursuite de la voie bilatérale. La Commission a donc choisi de ne pas recommander de "voie royale" pour la politique d'intégration à long terme.

L'évolution politique et économique de la Suisse et de l'UE ainsi que les répercussions de l'élargissement à l'Est de l'UE joueront un rôle déterminant dans la formation de l'opinion en Suisse. Il est important que le processus de formation de l'opinion puisse se dérouler dans un climat de discussion factuel.

La Commission propose donc que les recommandations suivantes soient adressées au Conseil fédéral:

- *Compte tenu du contexte politique et économique, le Conseil fédéral est invité à poursuivre la voie des relations bilatérales avec l'UE au cours des prochaines années. Il devra en particulier, dans les dossiers de négociation qui prévoient une reprise automatique de la législation communautaire, préciser les motifs et les avantages de cet automatisme ainsi que les possibilités de participation offertes à la Suisse.*
- *Le Conseil fédéral est prié d'exposer quelles sont les réformes qui doivent être entreprises, indépendamment de la voie choisie pour l'intégration européenne, pour faire face au développement des relations entre la Suisse et l'UE; il proposera une appréciation de ces réformes en fonction des priorités matérielles et chronologiques.*
- *Le Conseil fédéral est prié d'approfondir et de faire avancer, sur des bases factuelles, le débat concernant les implications et les répercussions des différentes options d'intégration. Il effectue cette démarche avec le concours du Parlement en impliquant de larges cercles de la société civile."*

1.3. Position des autres acteurs

Les prises de position des **partis politiques** sur le sujet datent déjà de quelques années. Concernant la poursuite de la voie bilatérale, les opinions au sein des partis politiques ne sont pas encore fixées, mais dépendront certainement de savoir si les nouvelles négociations bilatérales se baseront sur le principe d'une reprise du droit européen ou sur celui de la reconnaissance mutuelle des prescriptions juridiques respectives.

En novembre 2000, la Fédération des **entreprises** a publié un Document sur la stratégie de politique européenne. Sous le titre "Europe? Options pour la Suisse et réformes

internes", *economiesuisse* explique les différentes options d'intégration de la politique européenne de la Suisse: voie bilatérale, EEE ou adhésion à l'UE. L'association faïtière de l'économiste suisse veut encore garder les trois options ouvertes. D'après elle, la voie bilatérale n'est pas encore épuisée. En cas de demande d'adhésion à l'EEE, il faudrait évaluer dans quelle mesure les quelques avantages supplémentaires à en retirer justifient vraiment l'effort. Une adhésion à l'UE correspondrait en définitive à un souhait politique plutôt qu'économique. Du point de vue de l'économie, une adhésion à l'UE pré-supposerait que la politique soit prête à entreprendre des réformes internes dans des domaines centraux - entre autres direction de l'Etat ainsi que politique financière et fiscale. Si la Suisse adhère à l'UE, elle devrait clairement définir ses intérêts et être capable de les soutenir efficacement à tous les niveaux des institutions européennes.

En octobre 2002, *economiesuisse* a publié un autre document de position, intitulé "Politique suisse d'intégration européenne: état des lieux". Elle y affirme qu'une adhésion à l'UE n'est actuellement pas intéressante du point de vue économique, qu'une adhésion à l'EEE ne serait guère plus profitable et que la voie bilatérale est certes semée d'embûches mais inéluctable, d'autres accords bilatéraux ne devant toutefois pas être conclus à tout prix.

Certaines déclarations émanant de hauts représentants des **syndicats** permettent de conclure que les syndicats ne considèrent pas la voie bilatérale comme une option envisageable à long terme et qu'ils soutiennent une adhésion à l'UE à moyen terme.

1.4. Position de la population

Depuis que le Conseil fédéral a défini son objectif d'adhésion à l'UE, le peuple suisse a eu l'occasion de s'exprimer à plusieurs reprises sur des questions de politique européenne, mais jamais sur le principe même d'une adhésion à l'UE. L'EEE a été rejeté le 6 décembre 1992 par le peuple et les cantons. Le 8 juin 1997, le peuple (73,9%) et tous les cantons rejetaient l'initiative dite de la Lega qui exigeait de soumettre au peuple la question de l'ouverture de négociations d'adhésion à l'UE. Le 21 mai 2000, le souverain approuvait les sept accords bilatéraux sectoriels avec la CE, mais, le 4 mars 2001, une majorité de la population (76,7%) ainsi que tous les cantons rejetaient l'initiative populaire "Oui à l'Europe!" qui exigeait l'ouverture immédiate des négociations d'adhésion à l'UE.

1.5. Position et expériences des cantons

Les gouvernements cantonaux ont jusqu'à présent toujours soutenu la politique du Conseil fédéral, participé activement aux négociations sur les sept accords sectoriels, défendu les résultats de ces négociations et se sont engagés activement en faveur de l'acceptation de ces accords dans la campagne de vote qui a suivi.

Concernant la stratégie de politique européenne de la Suisse, les gouvernements cantonaux ont pris position pour la dernière fois en juin 1998 et soutenu à ce moment la position du Conseil fédéral.

Même après l'acceptation des accords sectoriels, les cantons ont toujours cherché à participer activement à l'évolution du dossier. Ils n'ont toutefois pas été consultés sur la stratégie de politique européenne redéfinie par le Conseil fédéral dans son Rapport sur la politique extérieure 2000. Quant aux nouvelles négociations bilatérales avec l'UE, les cantons ont clairement exprimé leurs doutes; ils ont néanmoins soutenu les mandats de négociation présentés par le Conseil fédéral.

Il n'est pas évident de savoir dans quelle direction la politique européenne suisse se développera à long terme. Mais on peut d'ores et déjà affirmer que les accords bilatéraux sectoriels conclus avec la CE en 1999 auront des conséquences pour les cantons, même si ces accords ne sont en vigueur que depuis quelque temps et qu'il faudra encore attendre quelques années pour pouvoir analyser les expériences réalisées dans ce cadre. Dans le domaine des transports terrestres, par exemple, les cantons se voient déjà confrontés à des défis qui découlent, du moins indirectement, de l'accord y relatif avec la CE. En matière de libre circulation des personnes, des changements importants, également au niveau cantonal, sont déjà en cours pour relever les défis inhérents à cet accord avec l'UE et ses Etats membres. Les domaines de la sécurité sociale et de la reconnaissance des diplômes ont aussi exigé des mesures de mise en oeuvre étendues.

En cas de nouveaux accords conclus avec l'UE, les cantons seront de plus en plus confrontés à ce type de défis. Il faut ici penser notamment au domaine de la sécurité intérieure. Les cantons devront continuer à veiller à ce que les tendances centralisatrices inhérentes à de tels accords ne détériorent pas la substance du fédéralisme caractérisant la Suisse. En même temps, ils seront confrontés à une augmentation progressive des tâches de mise en oeuvre et d'exécution.

2. Situation dans l'UE

2.1. Défis internes pour l'UE

L'UE se trouve actuellement confrontée à une série de défis intérieurs et extérieurs qui, d'une part, pèsent considérablement sur ses ressources et qui, d'autre part, vont changer de façon sensible son image politique, économique et géographique.

La partie C ci-après donne des indications plus précises sur ces développements actuels dans l'UE.

2.2. Position de l'UE à l'égard de la Suisse

Compte tenu des défis déjà évoqués auxquels est confrontée l'UE, les relations qu'elle entretient avec la Suisse ne jouent certainement qu'un rôle secondaire.

L'UE a néanmoins actuellement quelques exigences envers la Suisse. Il faut, ici, premièrement souligner le fait que l'UE – sans doute sous la pression de l'Union économique et monétaire – cherche actuellement à limiter l'évasion fiscale. Pour ce faire, elle a décidé du principe de se doter d'une directive qui prévoit un échange automatique d'informations entre les administrations fiscales des Etats membres sur les intérêts de capitaux placés à l'étranger. Dans sa décision politique relative à l'introduction de cette directive dite sur la fiscalité de l'épargne, l'UE a toutefois également affirmé qu'elle devra engager des négociations avec une série d'Etats tiers, dont la Suisse, en vue d'introduire des mesures équivalentes à celles qui seront en vigueur au sein de l'UE. Le projet en vue de cet accord avec la Suisse a été approuvé dans ces grandes lignes début juin 2003 par les ministres des finances de l'UE.

La seconde exigence de taille de l'UE à l'égard de la Suisse porte sur la collaboration dans la lutte contre la fraude douanière, la fraude aux subventions et aux restitutions agricoles. Dans ce dossier, l'UE souhaite avant tout inciter les autorités suisses à fournir une entraide administrative et judiciaire illimitée, parce qu'elle suppose que le revenu de ces activités illégales transite, dans la plupart des cas, par des comptes suisses.

D'une manière générale, l'UE ne montre que peu d'intérêt à développer davantage le réseau contractuel bilatéral tissé avec la Suisse. L'importance des accords bilatéraux pour l'UE et ses Etats membres peut se mesurer au délai de près de trois ans qu'il leur aura fallu pour ratifier et mettre en vigueur les sept accords bilatéraux signés en juin 1999. Quant aux nouveaux accords souhaités par la Suisse, l'UE fait preuve à cet égard d'une certaine indifférence, du moins exige de la Suisse qu'elle reprenne dans ces accords les "standards européens" (acquis), à savoir le droit communautaire actuel et futur de l'UE.

Les accords déjà conclus ou éventuellement encore à adopter feront à l'avenir l'objet de plusieurs référendums, lesquels pourraient remettre en question l'existence même de ces accords. L'Accord sur la libre circulation des personnes prévoit des adaptations pour tout élargissement géographique de l'UE, lesquelles doivent être approuvées par les Chambres fédérales et sont soumises au référendum facultatif. Un référendum sur l'extension de l'accord liée à l'élargissement à l'Est de l'UE aura probablement lieu une première fois en 2005. Si le référendum est gagné, l'UE pourrait, en vertu de l'interdépendance des accords (clause de guillotine), dénoncer tous les accords sectoriels conclus. Pour autant qu'un accord Schengen/Dublin soit conclu, celui-ci prévoit également que tout développement futur qui entre dans les compétences du législateur suisse est soumis à l'approbation des Chambres fédérales, et donc également sujet au référendum facultatif. Si le résultat du référendum devait être positif, le traité deviendrait caduc.

Par ailleurs, si la Suisse devait poursuivre la voie bilatérale et accepter ainsi de reprendre le futur droit de l'UE sans possibilité de codécision, il n'est pas exclu à moyen et à long termes que l'UE ne soit plus intéressée à accepter la candidature de la Suisse. Le récent passé a montré que l'UE a été à plusieurs reprises freinée dans son évolution par des votations populaires dans les Etats membres. Ces seules circonstances font douter que l'UE soit intéressée à accepter un nouveau membre avec un système de démocratie directe fortement développé. Pourtant, si la Suisse devait par ailleurs reprendre à moyen terme de larges parties du droit de l'UE par le biais d'accords bilatéraux et apporter éventuellement encore des contributions financières à la cohésion de l'UE, il n'est pas à exclure que l'UE pourrait s'estimer satisfaite d'un tel statu quo.

3. Résumé

L'analyse ci-dessus permet de tirer les conclusions suivantes:

- *Le Conseil fédéral poursuit l'objectif d'une adhésion à l'UE, mais, contrairement à ses propres indications, néglige complètement d'entreprendre les réformes internes nécessaires. Il fait dépendre l'ouverture effective de négociations d'adhésion d'une série d'éléments, dont un "large soutien en politique intérieure". Dans les faits, et jusqu'à nouvel ordre, le Conseil fédéral poursuit la voie bilatérale par de nouvelles négociations. On admet ainsi une stratégie de rapprochement qui se concentre sur le domaine de la politique extérieure et reporte notamment les réformes de politique intérieure.*
- *On ne saurait, à l'heure actuelle, trouver un large soutien en politique intérieure pour l'ouverture des négociations. Bien qu'une majorité approuve la poursuite de la voie bilatérale, il n'est pas encore certain que ce consensus perdure alors même que les nouveaux accords bilatéraux impliquent la reprise du droit européen actuel et futur sans aucun droit de codécision pour la Suisse lors de l'élaboration de ces actes juridiques.*
- *Dans ses relations avec la Suisse, l'UE se limite à trouver des solutions à des problèmes ponctuel; elle montre peu d'intérêt à d'autres solutions bilatérales globales. De plus, l'UE réagit depuis quelque temps aux demandes de la Suisse en exigeant systématiquement de celle-ci la reprise intégrale de l'acquis communautaire. Si la Suisse céda à cette exigence dans le cadre d'autres accords bilatéraux et si elle apportait en plus des contributions financières à la cohésion au sein de l'UE, il n'est pas à exclure que l'UE n'ait à moyen terme plus aucun intérêt à une adhésion de la Suisse.*
- *Même si l'adhésion de la Suisse à l'UE n'est pas d'actualité à court ou moyen termes, les cantons se trouvent néanmoins confrontés à un processus, engagé aussi bien en Suisse que dans l'UE, qui a et qui aura une influence profonde sur le fédéralisme suisse. La situation des cantons deviendra délicate, car le Conseil fédéral ne dispose aux Chambres fédérales d'aucun soutien sur l'orientation à long terme des relations avec l'UE et parce qu'il n'a pas élaboré un concept global pour une politique européenne de la Suisse qui coordonnerait des réformes internes à des démarches en politique étrangère.*

III. Nécessité d'une stratégie des cantons

Afin d'évaluer le besoin des cantons d'élaborer une stratégie de politique européenne, il faut tout d'abord esquisser brièvement les défis pour les cantons inhérents à chacun des scénarios d'intégration envisageables. Reste alors à tirer les conclusions en conséquence.

1. Défis pour les cantons

1.1. Adhésion à l'UE

Les défis auxquels devraient faire face les cantons en cas d'adhésion à l'UE sont expliqués en détail dans le rapport susmentionné du Groupe de travail EuRéfCa.

1.2. Accord d'association / EEE

L'EEE consiste en la création d'une zone de libre-échange hautement développée entre les Etats membres de l'AELE et de l'UE. Cette association doit permettre entre les Etats parties des relations "analogues à celles d'un marché intérieur" où personnes, marchandises, services et capitaux peuvent circuler le plus librement possible.

Cet objectif est atteint moyennant une application garantie institutionnellement et si possible parallèle des lois du marché intérieur européen par les Etats de l'AELE. Autrement dit, il s'agit d'une reprise et d'une application institutionnalisées et quasi-automatiques des actes juridiques de l'UE par les Etats de l'AELE, sans pour autant que ces derniers disposent d'un droit de codécision.

Le domaine d'application matériel de l'EEE est toutefois plus limité par rapport à l'UE, excluant notamment l'Union économique et monétaire, la politique agricole, la politique régionale, la politique étrangère et de sécurité, ainsi que le domaine Justice & affaires intérieures.

Dans le domaine d'application donné, les défis pour les cantons inhérents à une association à l'EEE sont par conséquent matériellement identiques à ceux d'une adhésion à l'UE. Les Etats membres de l'AELE ne disposant pas d'un droit de codécision au sein de l'EEE, les cantons ne pourraient pas compenser la perte de leurs compétences par une participation renforcée. L'EEE impliquerait non seulement une perte partielle de souveraineté ainsi qu'une certaine restriction des droits démocratiques pour la Suisse, mais également une perte des droits de codécision des cantons dans les domaines de l'EEE.

Un accord d'association pourrait soit prendre la forme d'un EEE élargi¹⁴ soit constituer une sorte de "parenthèse" parmi tous les accords bilatéraux existants. Les défis pour les cantons sont dès lors comparables à ceux que présenteraient une adhésion à l'EEE ou les accords bilatéraux.

¹⁴ Par exemple en incluant le domaine "Schengen/Dublin".

1.3. Accords bilatéraux

Les accords bilatéraux peuvent en principe prendre deux formes: soit il s'agit d'accords classiques de droit international public, plus ou moins statiques, dont l'application est assurée par les parties contractantes via des organismes dits "Comités mixtes"¹⁵; soit il s'agit d'accords dits d'intégration par lesquels la Suisse s'engage à reprendre le droit européen dans le domaine concerné et dont l'application est surveillée, du moins en partie, par des institutions de l'UE¹⁶. A part ces deux types d'accord, on peut envisager toute une série de formes mixtes¹⁷.

Les accords bilatéraux d'intégration induisent des défis pour les cantons comparables à ceux de l'EEE, toutefois toujours dans les limites du domaine concerné. Les défis liés aux accords bilatéraux classiques doivent en revanche être examinés de cas en cas en fonction de la teneur du traité.

1.4. Alleingang

L'Alleingang en tant qu'option de politique d'intégration européenne n'a encore jamais été précisément défini. Il n'est dès lors pas possible d'évaluer les défis que constituerait cette voie pour les cantons. Cette perspective, envisagée au début des années 90, n'a d'ailleurs jamais correspondu à la réalité.

2. Conséquences

- *Une adhésion de la Suisse à l'UE impliquerait d'importantes réformes internes, à réaliser avant ou au plus tard au moment de l'adhésion afin de garantir la sauvegarde du fédéralisme dans son essence.*
- *L'adhésion à l'EEE requiert pour l'essentiel les mêmes réformes internes que dans le cas d'une adhésion à l'UE, limitées toutefois aux domaines du ressort matériel de l'EEE. Un renforcement de la participation des cantons à la politique extérieure ne saurait, par contre, venir compenser d'éventuels transferts de compétences, puisque la Suisse ne bénéficierait globalement d'aucun droit de codécision au développement du droit de l'EEE.*
- *Les conséquences liées à de nouveaux accords bilatéraux doivent être analysées de cas en cas (s'il s'agit d'accords classiques) ou impliquent également des réformes internes dans les domaines concernés (s'il s'agit d'accords d'intégration), ce qui, comme pour l'EEE, rendrait vaine toute tentative de renforcer la participation des cantons.*
- *L'évaluation des conséquences d'un "Alleingang" est impossible faute de définition et inutile faute d'intérêt.*

¹⁵ Exemples: Accord de libre-échange Suisse-CE de 1972; Accord sur les transports terrestres de 1999.

¹⁶ Exemple: Accord sur le transport aérien de 1999.

¹⁷ L'association bilatérale de la Norvège et de l'Islande aux accords de Schengen et Dublin contraint ces pays à reprendre le droit européen actuel et futur sans pour autant bénéficier d'un droit de codécision au développement de ce droit. L'accord est en revanche placé sous la surveillance d'un comité mixte.

3. Conclusions

Conformément à l'article 54 al. 1 de la Constitution fédérale, les affaires extérieures relèvent de la compétence de la Confédération. Le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères et représente la Suisse à l'extérieur (art. 184 Cst.). De ce point de vue strictement constitutionnel, il n'incombe dès lors pas aux cantons de définir la politique européenne de la Suisse; cette démarche relève du Conseil fédéral.

En revanche, les cantons doivent pouvoir participer aux décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels (art. 55 Cst.). Ce qui est clairement le cas pour la politique européenne de la Confédération.

Eu égard au processus de rapprochement en cours entre la Suisse et l'UE, il semble par ailleurs inéluctable que les cantons participent eux-mêmes activement à la politique extérieure du pays afin de garantir le respect effectif de la répartition constitutionnelle des compétences et des tâches face à une tendance centralisatrice et, par là-même, au risque d'érosion de l'organisation des compétences, inhérente au processus.

Le groupe de travail EuRéfCa est également convaincu que les cantons peuvent apporter une contribution diversifiée, pertinente et considérable à la politique européenne de la Suisse. On citera par exemple la décentralisation de l'Etat et de l'administration, l'autonomie communale, la coopération intercantonale et transfrontalière, le savoir-faire en matière d'adaptation et de mise en oeuvre dans de nombreux dossiers politiques (éducation et formation, politique fiscale, aménagement du territoire, santé publique, affaires sociales, etc.). Dans de nombreux domaines, les cantons sont en mesure d'évaluer, de façon nuancée, les conséquences régionales et locales de la politique européenne envisagée et savent apprécier la nécessité de réformes ou de mesures d'accompagnement. La politique européenne de la Suisse deviendrait ainsi globalement plus cohérente. Et la position de la Confédération renforcée face à ses partenaires.

Une telle participation active et ciblée des cantons à la politique européenne de la Confédération contribuerait en politique intérieure à améliorer l'ancrage de cette politique à l'intérieur du pays et à renforcer le soutien de la population en cas de votation.

Partie B: La position des cantons en politique européenne

IV. Eléments d'une stratégie de politique européenne des cantons

1. Principes

L'Union européenne est confrontée à des développements décisifs. D'un côté, d'importantes modifications constitutionnelles de la Communauté se profilent. De l'autre, l'UE prend des dimensions complètement nouvelles du fait de son élargissement à dix nouveaux Etats, d'Europe centrale et de l'Est essentiellement.

Dans ce contexte - et indépendamment de l'option à choisir dans les relations de la Suisse à l'Europe et à l'UE -, il existe pour la définition d'un scénario de politique européenne pour la Suisse quelques principes dont il faut en tous les cas tenir compte du point de vue des gouvernements cantonaux.

1.1. Relations de la Suisse à l'Europe

La Suisse, sise au centre de l'espace communautaire de l'UE et en relation économique et culturelle étroite avec les Etats membres limitrophes, ne saurait se retrouver isolée par rapport à l'UE.

Aujourd'hui déjà, certains domaines, autrefois principalement déterminés en politique intérieure, sont influencés par l'UE voisine. Des décisions en politique de migration, politique des transports, politique de l'énergie et de l'environnement ou en politique agricole doivent de plus en plus souvent être appliquées pour assurer les intérêts de la Suisse, sans toutefois que la Suisse dispose d'aucune possibilité de codécision politique dans l'UE. La Suisse risque ainsi de se retrouver isolée et de subir l'influence étrangère dans de nombreuses questions de politique intérieure.

Il est indispensable pour la Suisse de maintenir des relations optimales avec l'UE. Elle ne saurait se permettre une attitude isolationniste.

Constat:

- *La Suisse est mise au défi de définir des relations optimales avec l'UE.*
- *L'option dite "Alleingang" ne saurait constituer une voie en soi.*

1.2. Rôle de direction de la Confédération

La politique étrangère et donc aussi la question des relations de la Suisse avec l'Europe relèvent de la compétence de la Confédération. Les cantons sont associés à cette politique fédérale grâce à leur participation aux dossiers importants de la politique d'intégration européenne de la Confédération.

Le rôle de direction dans la définition d'une stratégie de politique européenne pour la Suisse revient en conséquence aux autorités fédérales. Les cantons participent aux travaux préparatoires des décisions de politique étrangère qui concernent leurs compétences ou leur intérêts essentiels; ils sont dès lors intéressés à collaborer avec les autorités fédérales à la définition de la stratégie de politique européenne de la Suisse.

Selon la Confédération, il n'est pas encore temps d'élaborer un rapport complet qui pourrait servir de base pour la suite, également à long terme, de l'évolution en politique européenne. Considéré comme projet-cible pour une décision au cours de la législature 2003/2007, il faut partir du principe que ce rapport ne devrait être élaboré que dans le courant de l'année 2005.

Avec le rapport EuRéfCa I, les cantons ont déjà fourni une contribution essentielle en vue d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'UE¹⁸. Ils ont par la suite manifesté l'intention de fournir une contribution supplémentaire (EuRéfCa II) sur la question des relations entre la Suisse et l'Europe du point de vue des cantons, dans le sens d'une possible stratégie des cantons.

Alors que la Confédération a certes fixé le but, toutefois sans en préciser ni le calendrier ni les moyens, et bien qu'il lui revienne le rôle de direction, une stratégie ou une déclaration d'intention des cantons s'avèrent délicate sur cette question.

Constat:

- *En tant qu'instance responsable, la Confédération n'a encore pris aucune décision sur une politique européenne à long terme.*
- *En raison de leur rôle de codécideurs, les cantons doivent pouvoir se baser sur une stratégie fédérale identifiable pour formuler leur propre déclaration d'intention.*

1.3. Collaboration entre Confédération et cantons

En raison de l'influence croissante de l'UE sur les domaines de politique intérieure en Suisse, il est déterminant d'intensifier encore la collaboration entre la Confédération et les cantons en politique européenne. Cette collaboration doit s'appuyer sur une confiance réciproque, un respect mutuel des compétences ainsi que sur une volonté partagée de trouver la bonne voie qui permette à la Suisse, prise comme un tout, de s'engager en Europe.

Afin de renforcer la position de la Suisse dans ses relations extérieures et pour améliorer en même temps l'ancrage de la politique européenne de la Suisse dans les relations intérieures, à tous les niveaux, il faut réanimer la culture de collaboration entre Confédération et cantons. Dans ce cadre, il s'agit de savoir traiter les divergences internes dans un esprit de complète ouverture, sans pour autant remettre en cause cette culture de collaboration partenariale. Dans les relations extérieures, en revanche, Confédération et cantons doivent se montrer le plus unis possible.

L'expérience tirée de divers projets soumis au vote a montré qu'une collaboration soigneusement entretenue entre Confédération et cantons constitue une aide pour les deux partenaires. Elle permet, d'une part, de considérer à égalité les revendications de la Confédération et celles des cantons et, d'autre part, de présenter ainsi une position suisse fondée sur un large soutien. La défense d'un tel consensus a aussi une influence sur l'opinion finalement déterminante que se forme le souverain sur les propositions qui lui sont faites.

¹⁸ Entre autres réactions à ce rapport, la Confédération travaille actuellement à une étude sur les conséquences des options de politique européenne sur le fédéralisme. Le Groupe de travail EuRéfCa sera consulté régulièrement sur ces travaux.

Constat:

- *Une collaboration partenariale entre Confédération et cantons est indispensable pour la définition d'une stratégie de politique européenne qui soit également soutenue par le souverain.*
- *En collaborant de façon optimale en politique étrangère européenne, Confédération et cantons doivent montrer leur intérêt à être pris en compte de l'extérieur en tant qu'unité.*

1.4. Fédéralisme

Sans fédéralisme, la Suisse est menacée en tant qu'Etat nation. Seule une structure étatique fédérale peut garantir la cohabitation des différentes régions, cultures et mentalités de notre pays. Le fédéralisme suisse - indépendamment des relations de la Suisse à l'Europe - n'est pas statique et certainement encore moins rétrograde. Il doit pouvoir s'adapter aux évolutions et aux besoins de la Suisse.

La souveraineté cantonale n'est pas remise en question par une intégration de la Suisse à l'Europe. Les Etats membres de l'UE conservent eux-mêmes une pleine autonomie sur l'organisation de leur Etat, et la qualité de membre de l'UE n'implique pas la même organisation étatique dans tous les Etats membres. En conséquence, la structure fédérale de l'Etat suisse n'est en principe pas non plus menacée, comme on l'a toujours prétendu, par les relations entre la Suisse et l'Europe.

Les exemples de l'Allemagne et de l'Autriche, Etats fédéraux membres de l'UE, montrent de manière différenciée que la solution la plus efficace pour la participation des Etats membres réside dans un renforcement de la collaboration entre l'Etat membre central et ses collectivités fédérées.

Avec le rapprochement de la Suisse à l'UE, il faut non seulement garantir le maintien du fédéralisme en Suisse, mais aussi renforcer ce système au sens d'un développement. Le fédéralisme tient pour être l'un des éléments déterminant de la cohésion politique suisse et signifie ici avant tout proximité des citoyens et concurrence des systèmes, mais aussi, et non des moindres, sécurité des structures régionales et cantonales dans un monde qui se globalise progressivement.

Il faut en Suisse construire un fédéralisme moderne et eurocompatible à partir de la structure actuelle. Pour cela, des réformes internes sont inéluctables (cf. chap. V).

Constat:

- *Les relations de la Suisse à l'Europe ne sauraient remettre en question la structure étatique fédérale de la Suisse.*
- *Le maintien de la structure étatique fédérale constitue une revendication essentielle des cantons.*
- *Le fédéralisme suisse doit continuer à se développer, et il faut encore promouvoir en Suisse la conscience des principes régissant une organisation fédérale.*

2. Options pour les relations Suisse - Europe du point de vue des cantons

Considérant les principes évoqués ci-dessus comme des conditions de base, il en résulte du point de vue des cantons différentes options pour définir à moyen et à long termes les relations de la Suisse à l'Europe et pour engager les mesures nécessaires à poursuivre le processus. Il faut dans ce cadre considérer le rôle de direction de la Confédération dans la mesure où seule une stratégie de politique européenne entre en ligne de compte pour le bien général du pays.

En l'absence encore à ce jour d'une stratégie de la Confédération sur cette question, on ne saurait attribuer un caractère définitif à une position telle que pourraient l'exprimer les gouvernements cantonaux. La position adoptée par les cantons sur la politique d'intégration européenne pourrait tout au plus servir d'impulsion dans le cadre d'un échange interne avec la Confédération en tant qu'organe directeur. En vue de la législature 2003-2007 et du rapport de fond, non encore disponible mais annoncé par le Conseil fédéral, il est important pour les gouvernements cantonaux de considérer que leur décision a contribué à faciliter sinon à permettre à la Confédération l'élaboration d'une stratégie européenne de la Suisse, tout en tenant compte de manière adéquate des revendications des cantons en tant qu'Etats confédérés de la Suisse.

2.1. Adhésion à l'UE

Le 4 mars 2001, le peuple et les cantons ont refusé massivement le lancement immédiat de négociations d'adhésion. Le Conseil fédéral maintient cependant toujours la demande d'adhésion.

Depuis 1992, le Conseil fédéral a présenté plusieurs rapports qui indiquent les avantages et les inconvénients d'une adhésion à l'UE et qui arrivent tous à la conclusion que l'adhésion de la Suisse à l'UE doit être l'objectif à long terme. Un rapport supplémentaire sera élaboré au cours de la prochaine législature.

Les gouvernements cantonaux ont fait savoir en 1998 qu'ils considéraient la perspective à long terme d'une adhésion à l'UE, formulée par le Conseil fédéral, comme évidente et réaliste.

Du point de vue des gouvernements cantonaux, une adhésion de la Suisse à l'UE ne peut avoir lieu que si les réformes internes nécessaires sont soumises au peuple et aux cantons en même temps que les résultats des négociations d'adhésion.

Le choix du moment adéquat pour ouvrir des négociations d'adhésion revient au Conseil fédéral. Dans ce cadre, les développements mentionnés au sein même de l'UE (élargissement à l'Est, notamment) jouent un rôle décisif pour savoir quand la demande d'adhésion doit être réactivée.

Une activation de la demande suisse d'adhésion à l'UE exigera ensuite un certain temps, qu'il s'agit de ne pas sous-estimer, pour conclure des négociations dont la complexité sera encore accentuée par l'élargissement de l'UE entre-temps devenu effectif. De même, les réformes internes évoquées prendront énormément de temps.

Constat:

- *Les gouvernements cantonaux soutiennent une décision du Conseil fédéral visant à entamer en temps voulu des négociations concrètes d'adhésion à l'UE.*

2.2. Voie bilatérale

Le peuple et les cantons ont accepté le 21 mai 2000 les sept accords bilatéraux conclus avec la CE. Les cantons ont soutenu ces accords, notamment parce qu'ils permettaient de donner une base solide aux relations de la Suisse à l'UE. L'un de ces accords, soit l'Accord sur la libre circulation des personnes, doit être reconfirmé par les Chambres fédérales, au moyen d'un arrêté soumis au référendum, pour chaque nouvel élargissement géographique de l'UE. Une telle confirmation doit aussi intervenir au moins 7 ans après l'entrée en vigueur de l'accord, soit au plus tard en 2009. En raison de l'interdépendance juridique de 6 des 7 accords, leur sort pourrait dépendre plusieurs fois d'une votation populaire au cours de ces prochaines années.

Le Conseil fédéral mène par ailleurs actuellement une série de nouvelles négociations bilatérales avec l'UE. En dépit de fortes préoccupations, les gouvernements cantonaux ont finalement approuvé l'ouverture de ces pourparlers, tout en réservant leur position quant aux résultats. Ces négociations montrent aujourd'hui clairement les limites de la voie bilatérale, dans la mesure où il sera toujours plus difficile pour la Suisse de négocier avec l'UE des réglementations spéciales. Parallèlement, le problème de la souveraineté se posera avec d'autant plus d'acuité que l'UE tient à la reprise de l'acquis futur, sans accorder à la Suisse un droit de codécision dans le développement de cet acquis.

Les gouvernements cantonaux sont donc de l'avis que les limites de la voie bilatérale sont atteintes, voire déjà dépassées. Eu égard à la souveraineté et au processus de décision, la voie bilatérale n'est pas une option adéquate pour l'avenir à long terme.

Constat:

- *Les gouvernements cantonaux considèrent que la voie bilatérale ne constitue pas, à moyen et long termes, une option adéquate et orientée vers le futur.*
- *Des accords conclus dans certains domaines pourraient être admis comme solutions transitoires.*

2.3. EEE II / Accord d'association

Le 6 décembre 1992, le peuple et les cantons ont rejeté l'adhésion de la Suisse à l'EEE. C'est suite à ce refus que l'on s'est engagé sur la voie bilatérale et dans des négociations qui ont duré des années.

L'EEE a le désavantage d'institutionnaliser la reprise de l'acquis de l'UE sans offrir pour autant un droit de codécision au développement de cet acquis.

L'EEE a progressivement perdu de son importance pour l'UE au cours de ces dernières années. Il est d'ailleurs à craindre que l'élargissement de l'UE à 25 Etats membres ne précipite définitivement l'EEE dans l'insignifiance. De plus, l'EEE n'englobe plus qu'une partie des activités de l'UE.

Du point de vue économique, il ne vaut plus guère la peine d'envisager une adhésion à l'EEE.

Une telle démarche nécessiterait par ailleurs un énorme travail de réforme en politique intérieure, sans pour autant combler la lacune majeure au système, à savoir l'absence du droit de codécision.

Constat:

- *Les gouvernements cantonaux considèrent qu'une nouvelle version de l'EEE ou qu'un accord d'association ne sont ni profitables ni souhaitables.*

2.4. Aucune option

Ni l'économie ni le Parlement ne se sont déterminés pour l'une ou l'autre des options envisageables en politique européenne. D'une manière générale, on préfère user de la formule selon laquelle l'adhésion à l'UE ne constitue actuellement pas une option, évitant ainsi de faire un choix.

Même si cette position est compréhensible en raison des développements rapides au sein de l'UE et de l'attitude hésitante du Conseil fédéral, elle apparaît toutefois aux yeux des gouvernements cantonaux comme peu consciente des responsabilités et sans objectif. Compte tenu des liens géographiques, économiques, culturels et politiques de la Suisse avec ses Etats voisins en Europe, il est impensable de vouloir "geler" toutes les relations. La voie bilatérale butte à nouveau sur ses limites.

Du point de vue des gouvernements cantonaux, il faut en conséquence se décider pour une option axée sur l'avenir puis travailler à cet objectif. Toute autre solution contredirait les intérêts de la Suisse et pourrait se révéler irresponsable eu égard aux générations futures.

Constat:

- *Du point de vue des gouvernements cantonaux, ne rien définir ne saurait être une option.*
- *Les gouvernements cantonaux sont d'avis qu'il faut, en politique européenne, définir une stratégie qui ne détermine pas uniquement l'objectif mais aussi la voie qui y mène.*

V. Réformes internes

1. Principes

1.1. Contexte

La perspective internationale prend de l'importance dans des domaines majeurs de l'action étatique. Le rôle de direction en politique étrangère revient à la Confédération. Les cantons et les communes sont toutefois également concernés par de nombreuses décisions en politique étrangère qui touchent à des domaines clés de leurs compétences. Une approche globale est donc indispensable: les cantons doivent pouvoir directement participer à la formation de l'opinion de la Confédération en matière de politique étrangère; ils doivent en contrepartie veiller à devenir pour la Confédération des partenaires compétents et capables d'agir lors de la préparation, la prise des décisions et la mise en oeuvre du droit européen.

La politique étrangère traditionnelle procédait généralement par la conclusion de traités. Un tel procédé offrait généralement une bonne vue d'ensemble, parce que limité à certains domaines politiques et adapté au lent rythme de décision propre à tout système fédéral. La Suisse évolue aujourd'hui dans une communauté juridique internationale qui travaille avec des réglementations multilatérales, un droit directement applicable et des obligations de mise en oeuvre étendues. Les cantons doivent relever ce nouveau défi.

Constat:

- *La Suisse évolue dans une communauté d'Etats internationale qui travaille avec des réglementations multilatérales, un droit directement applicable et des obligations de mise en oeuvre étendues.*
- *Les cantons doivent également relever ce défi.*

1.2. Rythme des réformes

Les institutions étatiques doivent être soumises à un contrôle permanent pour évaluer si elles savent apporter les solutions adéquates aux problèmes actuels et futurs. Dans l'idéal, les structures politiques et les processus décisionnels devraient être conçus de sorte à constituer un jeu d'instruments utiles pour divers scénarios possibles. Il faut dès lors engager de nombreuses réformes en politique intérieure, indépendamment d'une adhésion ultérieure éventuelle de la Suisse à l'Union européenne. Les réformes entreprises doivent toujours être "eurocompatibles" et éviter en tout cas de réduire davantage la marge de manœuvre des autorités dans le cas d'une adhésion éventuelle de la Suisse à l'Union européenne. On citera par exemple la réforme de la péréquation financière qui, si elle constitue également une réforme complète du fédéralisme, n'en est pas moins indiquée pour des raisons de politique intérieure. Dans la perspective européenne, ce train de réformes est nécessaire pour rendre le système d'alliance fédérale plus performant et plus apte à réagir.

Il est important, dans le cadre de ces processus de réforme en cours au niveau national et cantonal, de ne pas ajouter encore des obstacles à l'adhésion. On devrait entreprendre des réformes là où le besoin en politique intérieure s'en fait sentir; il s'agit, dans la conception de chaque réforme entreprise, de garder à l'esprit la perspective européenne.

Constat:

- *Les structures politiques et les processus décisionnels devraient être conçus de sorte à constituer un jeu d'instruments utiles pour divers scénarios possibles.*
- *On devrait aujourd'hui entreprendre des réformes là où le besoin s'en fait sentir; il faut toutefois veiller dans ce cadre à ne pas ajouter encore des obstacles à une adhésion.*

2. Domaines de réforme

Dans le cas d'une adhésion de la Suisse à l'Union européenne, ce sont les compétences fédérales qui seraient concernées en premier lieu. Mais de nombreuses compétences cantonales se trouveraient aussi partiellement limitées. Ceci est notamment vrai pour les domaines formation, culture, santé, aménagement du territoire, infrastructure, promotion économique, police du commerce, marchés publics, justice et police, fiscalité. La réduction de ces compétences législatives vient en contradiction avec une augmentation des tâches exécutives cantonales.

De plus, la Suisse devrait, en cas d'adhésion à l'Union européenne, garantir qu'elle peut respecter les critères de stabilité. Cette responsabilité ainsi que la répartition de ses parts doivent être discutées au préalable entre la Confédération et les cantons. Les conséquences d'un non respect des critères de stabilité devront être attribuées selon le principe de causalité. En cas d'adhésion à l'UE, la hausse requise de la taxe sur la valeur ajoutée à 15 pourcent au moins devrait être compensée par une baisse d'autres taxes. Il s'agirait là de sauvegarder l'autonomie financière des cantons. Il faudrait pouvoir préparer un tel train de mesures politico-financières suffisamment tôt pour le soumettre au vote du peuple et des cantons en même temps que la décision d'adhésion.

L'autonomie d'organisation et de procédure dans le domaine de la justice serait en principe maintenue. Il faudrait cependant respecter un nombre croissant de lois procédurales du droit européen. La suprématie du droit européen sur le droit national serait par ailleurs conditionnée au fait que les tribunaux suisses vérifient dans les cas d'application l'eurocompatibilité des lois fédérales en cause. Le cas échéant, cela concernerait aussi la procédure préjudicielle. On devrait encore tenir compte des conséquences qui découlent du droit de citoyenneté de l'Union. Les citoyennes et citoyens de l'Union européenne obtiendraient, en cas d'adhésion de la Suisse, un droit de vote et d'éligibilité au niveau communal. Les droits populaires au niveau communal pour les citoyennes et citoyens de l'UE ne devraient être accordés qu'en lien avec l'acte d'adhésion.

Si la Suisse adhère à l'Union européenne, il faudrait alors élire des députés au Parlement européen (art. 189ss Traité CE). L'élection est directe. La Suisse pourrait disposer de 10 à 12 eurodéputés. Le législateur fédéral devrait régler la question de la création de circonscriptions électorales. La création de telles circonscriptions électorales permettrait d'assurer la représentation des minorités linguistiques du pays au Parlement européen. On pourrait aussi imaginer la création d'une seule circonscription électorale avec des dispositions visant à protéger les minorités linguistiques.

Constat:

- *Du point de vue cantonal, une éventuelle adhésion de la Suisse à l'UE impliquerait tout d'abord un besoin de réforme dans la répartition des compétences et au niveau du régime financier.*
- *Il faudrait également examiner des règles de procédure ainsi que la question du droit de vote et d'éligibilité au niveau communal.*

3. Mise en oeuvre du droit supérieur

3.1. Liberté d'organisation des cantons

Selon l'art. 46 Cst. féd., les cantons mettent en oeuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi. Il s'agit là du principe fédéral de la légalité (art. 164 al. 1 litt. f Cst. féd.). Conformément à ce principe, on ne peut imposer des obligations aux cantons lors de la mise en oeuvre du droit fédéral que sous la forme d'une loi fédérale. Les principes suivants s'appliquent par ailleurs également:

- La Confédération laisse aux cantons la plus grande liberté d'organisation possible; elle tient compte des particularités cantonales.
- La Confédération tient compte de la charge financière liée à la mise en oeuvre du droit fédéral, en laissant aux cantons des sources de financement suffisantes, et opère une péréquation financière équitable.

Les traités internationaux sont traités comme du droit fédéral. Raison pour laquelle l'art. 46 al. 1 Cst. féd. englobe aussi la compétence des cantons pour la mise en oeuvre du droit international. Une intensification des relations internationales de la Suisse – par la voie bilatérale ou par une éventuelle adhésion à l'Union européenne – souligne l'importance pratique de l'art. 46 Cst. Concrétiser l'art. 46 Cst. fait donc partie des réformes internes qui sont à engager eu égard aux divers scénarios politiques.

En cas d'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, la mise en oeuvre des règlements et directives requiert une attention particulière. Les règlements sont des actes législatifs de l'Union européenne qui ont une portée générale et sont contraignants dans tous leurs éléments. Ils sont valables immédiatement dans tous les Etats membres. Cette validité immédiate facilite le processus de mise en oeuvre. Il en va autrement des directives. Selon l'article 249 al. 3 Traité CE, la directive est contraignante pour les Etats membres par rapport au but à atteindre; elle "laisse toutefois aux instances nationales le choix de la forme et des moyens". La jurisprudence et la doctrine ont admis que la liberté de décision des Etats membres n'est pas sans limite. Ceux-ci sont tenus de garantir l'effet utile du droit communautaire. Il s'agit de respecter

- l'obligation de tenir les délais de mise en oeuvre;
- l'obligation de publicité, de clarté et de sécurité;
- l'obligation de mise en oeuvre par un acte normatif contraignant contre lequel les concernés peuvent recourir devant les autorités et tribunaux nationaux.

Lors de l'application du droit, il faut respecter l'obligation d'interpréter le droit national déterminant conformément aux directives et le devoir d'accorder à une directive des effets immédiats sous certaines conditions.

L'ordre juridique fédéral suisse connaît des obligations générales similaires. A ce propos, il faut interpréter l'art. 46 Cst. en lien avec les principes posés à l'art. 44 Cst., à savoir les obligations de soutien, de respect et d'assistance, dans le sens que les cantons doivent également garantir une mise en oeuvre efficace. La pratique juridique communautaire pour la mise en oeuvre des directives se recoupe ainsi avec les obligations cantonales lors de la mise en oeuvre du droit fédéral. L'obligation constitutionnelle des cantons de garantir l'effet utile du droit fédéral englobe l'obligation de créer les règles de procédure et les conditions organisationnelles requises.

Constat:

- *L'intensification des relations internationales de la Suisse souligne l'importance pratique de la mise en oeuvre par les cantons des traités internationaux.*
- *Concrétiser l'art. 46 Cst. fait donc partie des réformes internes qui sont à engager eu égard aux divers scénarios de politique étrangère.*

3.2. Besoin d'agir des cantons

La question de la marge de liberté des cantons dans le choix de la forme, de la position et du niveau de l'acte de mise en oeuvre prend une importance particulière. La doctrine a examiné en détail la question de savoir dans quelle mesure le législateur fédéral peut adresser des directives dans ce sens aux cantons. La nouvelle Constitution fédérale (art. 46 et 47) prescrit la liberté d'organisation et l'autonomie des cantons. Dans la perspective d'une adhésion de la Suisse à l'UE, le besoin d'agir se situe donc en premier lieu au niveau des cantons.

Certains cantons ont déjà trouvé des solutions. Par exemple, l'art. 88 al. 3 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (RS 131.212) indique que le Conseil d'Etat peut en cas d'urgence "édicter par voie d'ordonnance les dispositions qui sont nécessaires à l'introduction du droit supérieur". De telles dispositions d'introduction urgentes doivent être remplacées sans délai par la procédure ordinaire. Avec cette réglementation sur les dispositions d'introduction urgentes, le constituant bernois visait les objectifs suivants:

- Le canton doit, en cas d'urgence, être capable d'agir dans les temps.
- Le droit d'urgence intervient dans un cadre constitutionnel.
- Les droits démocratiques du peuple restent garantis.
- L'ordre juridique intracantonal reste clair et compréhensible, car le droit supérieur (à l'exception du droit d'urgence à court terme) est introduit selon le principe du parallélisme des formes de législation.

En principe, les cantons devraient prendre de leur propre initiative les mesures nécessaires afin d'organiser leur système de législation de manière à garantir une mise en oeuvre du droit supérieur conforme aux délais. Une règle semblable existe également dans le canton d'Appenzell Rhodes extérieures (art. 87 al. 4 Cst. AR du 30 avril 1995, RS 131.224.1).

On pourrait aussi imaginer autoriser la Confédération par une norme constitutionnelle particulière à édicter à l'attention des cantons des directives relatives à la forme, à la position et au niveau des actes de mise en oeuvre décidés en cas d'urgence. Il faudrait en tous les cas préférer une telle solution à toute autre règle qui donnerait à la Confédération la possibilité de prendre directement des mesures de remplacement lorsque des cantons seraient empêchés de mettre en oeuvre le droit supérieur. En principe, le recours à la Confédération ne devrait être envisagé que comme *ultima ratio*.

Constat:

- *Les cantons devraient de leur propre initiative prendre les mesures nécessaires pour garantir une mise en oeuvre opportune du droit supérieur.*
- *La Confédération ne devrait intervenir que de manière subsidiaire et en dernier recours.*

4. Régime de participation

4.1. Contexte

Les instruments de participation à disposition des cantons en politique étrangère, fixés dans les principes à l'art. 55 Cst. féd., sont en premier lieu axés sur la conclusion de traités internationaux. Dans la perspective d'une adhésion de la Suisse à l'UE, il faudrait compter avec les modifications suivantes:

- La procédure de législation remplacera la procédure de conclusion de traités internationaux. La réglementation légale marque le pas sur la réglementation conventionnelle. Dans la procédure législative spécifique à l'UE, les actes adoptés sont contraignants pour tous les Etats membres et ne peuvent être remis en question ni par les parlements nationaux ni par le peuple dans le cadre d'un référendum. Reste cependant une marge de manœuvre au niveau de la mise en oeuvre des lois. Les cantons doivent ainsi pouvoir intervenir dès le début du processus de prise de décision au niveau européen.
- La procédure législative de l'UE est caractérisée par un rythme de décision plus rapide.
- Le nombre des actes juridiques augmentera sensiblement. La profusion des normes en droit européen aura des conséquences directes sur la participation des cantons aux phases de préparation et de mise en oeuvre. De plus, il faudra aussi pouvoir rapidement disposer de connaissances techniques dans certains domaines politiques.

La participation des cantons à la politique européenne sera confrontée au problème majeur de l'acquisition et de l'appréciation des informations. Il est important à ce propos que les cantons n'aient pas accès aux informations de l'UE uniquement par la voie médiatique via l'administration fédérale. Les cantons doivent en plus trouver leurs propres canaux d'information. Une influence efficace dans le processus de prise de décision n'est souvent possible que si plusieurs alternatives sont en discussion. Dans ce contexte, il est évident que les cantons doivent réunir leurs forces. Pour ce faire, il existe déjà un jeu complet d'instruments de participation. Il s'agit des éléments suivants:

- Droit de prendre position à l'attention des autorités fédérales dans tous les domaines qui concernent des compétences ou des intérêts cantonaux. On devrait accorder un effet contraignant aux prises de positions communes des cantons lorsque leurs compétences sont en jeu, sans toucher toutefois à la responsabilité globale nationale de la Confédération.
- Participation aux négociations internationales par le biais d'une représentation au sein des délégations suisses (év. négociations menées par une représentation des cantons).
- Représentation dans les organes de l'Union européenne (sièges au sein des groupes de travail de la Commission, du Conseil; participation au Comité des régions).
- Droit d'initiative étendu à l'égard des autorités fédérales. Selon l'art. 160 al. 1 Cst. féd., chaque canton a le droit de soumettre des initiatives à l'Assemblée fédérale. L'Assemblée fédérale dispose d'une marge d'appréciation politique très large pour décider si et, le cas échéant, sous quelle forme elle veut donner suite à l'initiative déposée par un canton. Si le droit d'initiative des cantons devait être étendu à un instrument de participation contraignant, une révision de la Constitution serait nécessaire dans le sens suivant: il faudrait accorder à cinq cantons le droit de déposer une initiative populaire sous la forme d'un projet rédigé ou d'une proposition conçue en termes généraux (par analogie aux art. 139 ou 139a Cst. féd.).

Constat:

- *Les instruments de participation des cantons, définis dans leurs principes à l'art. 55 Cst. féd., devront être adaptés dans la perspective d'une adhésion de la Suisse à l'UE.*
- *Un jeu complet d'instruments de participation des cantons s'avère impératif.*

4.2. L'organe de participation des cantons

Les conditions cadres, évoquées ci-dessus, du processus décisionnel en politique européenne impliquent que les cantons disposent d'un organe de participation collectif propre. A ce titre, on pense en premier lieu à un Conseil des Etats ou à une Conférence des gouvernements cantonaux, tous deux dans une conception revue et développée. Redéfinir la conception du Conseil des Etats offrirait divers avantages. On pourrait imaginer faire de cette chambre parlementaire un organe de représentation des gouvernements cantonaux. Une telle réforme institutionnelle permettrait de mieux légitimer et, de fait, rendre plus transparente l'influence cantonale sur la politique fédérale. Le processus de décision pourrait s'en trouver accéléré. Il se poserait toutefois aussi nombre de questions à clarifier. Le rôle d'un Conseil des Etats réformé devrait en fait se limiter à la participation au niveau fédéral; on ne pourrait guère plus respecter le principe de l'égalité absolue des deux chambres du Parlement fédéral¹⁹. Une telle réforme demanderait énormément de temps et impliquerait une discussion approfondie sur les institutions fédérales. Il faudrait aussi réviser la Constitution fédérale. Un tel processus mobiliserait par ailleurs de nombreuses ressources, qui seraient urgemment nécessaires dans d'autres domaines de réforme; de plus, on créerait ainsi un obstacle supplémentaire à l'adhésion.

Il est donc plus judicieux, en tout cas dans une première phase, de développer la Conférence des gouvernements cantonaux en un organe collectif de participation des cantons qui puisse également défendre avec efficacité les intérêts des cantons dans le cadre des procédures législatives de l'UE. Un besoin d'agir se dessine dans les deux domaines suivants:

- Renforcer le Bureau de la CdC.
- Multiplier les assemblées plénières ou aménager des mécanismes équivalents de consultation et de prise de décisions.
- Renforcer le lien entre la Conférence des gouvernements cantonaux et les conférences des directeurs.
- Développer l'infrastructure professionnelle dans chaque domaine politique.
- Consolider les instruments d'acquisition de l'information au niveau européen.
- Outre les droits de participation exercés collectivement, les cantons devraient conserver la possibilité de défendre leurs points de vue individuellement. Il faudrait aussi trouver les moyens d'associer les villes et les communes au processus de décision.

Constat:

- *La Conférence des gouvernements cantonaux, sous une forme développée, reste potentiellement le principal organe collectif de participation des cantons.*

¹⁹ Cf. J.F. Aubert, *Participation des cantons à la politique européenne*, in *Les cantons face au défi de l'adhésion à l'Union Européenne*, éd. Conférence des gouvernements cantonaux, Schulthess, Zürich 2001, p. 188 ss.

4.3. Association des parlements cantonaux

La participation des cantons à la politique européenne est caractérisée par un rythme de décision très rapide, la nécessité d'influencer à temps derrière des portes closes et l'interdépendance de tous les domaines politiques. De telles conditions cadres ne facilitent pas l'influence parlementaire sur le processus décisionnel. L'action parlementaire se caractérise par des options d'intervention de base, la transparence, les débats publics et l'exécution de la haute surveillance. Ces circonstances ne doivent toutefois pas conduire à exclure les parlements du processus de décision. Au contraire: un feedback de l'action des cantons en politique européenne aux parlements est une nécessité démocratique et conditionne le succès de l'influence cantonale sur le processus de formation de l'opinion en politique européenne.

Nombre de cantons ont admis que les parlements cantonaux doivent être associés de manière déterminante au processus de décision en politique étrangère. L'art. 65 litt. b de la Constitution du canton de St-Gall du 10 juin 2001 (RS 131.225) précise par exemple que le Grand Conseil est informé des relations extérieures et définit des "objectifs pour leur développement". Il serait en outre indiqué que les parlements cantonaux tiennent compte, dans leurs structures intérieures, des problèmes transfrontaliers. Une solution judicieuse consiste à créer une commission de politique extérieure. Une telle commission de politique extérieure doit être informée régulièrement des activités de la Conférence des gouvernements cantonaux. On peut aussi envisager des consultations sur les options de principes contenues dans un mandat de négociation. La commission de politique extérieure doit par ailleurs disposer de toutes les formes d'interventions parlementaires: motion, postulat, interpellation et, au besoin, initiative parlementaire. Les cantons pourraient veiller à permettre aux parlements cantonaux de discuter régulièrement sur la politique européenne et de faire le point dans une perspective cantonale. Les parlements cantonaux sont également libres de coordonner leurs activités avec des instances législatives d'autres cantons. L'art. 109 al. 3 de la Constitution du canton de Vaud du 22 septembre 2002 (RS 131.231) indique explicitement que le Grand Conseil est libre de décider de participer à des organismes interparlementaires de son choix. Les institutions du canton de Vaud connaissent déjà depuis 1998 une commission de politique extérieure (art. 73ss de la Loi du 3.2.1998 sur le Grand Conseil du canton de Vaud). Cette commission débat des lois, des rapports et des interventions parlementaires qui concernent les relations extérieures du canton. Elle examine aussi les rapports annuels du Conseil d'Etat sur la politique extérieure du canton et l'adoption de concordats.

La Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse occidentale a - sous la pression de l'importance croissante des concordats intercantonaux - entrepris des travaux en vue d'une association appropriée des parlements cantonaux aux phases principales de l'élaboration de tels concordats. Jusqu'à présent, un concordat-cadre ainsi que deux concordats dans le domaine des hautes écoles spécialisées ont été élaborés dans ces conditions. Mais les directives légales qui "parlementarisent" dans une certaine mesure les travaux relatifs aux concordats apparaissent comme quelque peu lourdes.

La participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération est, pour diverses raisons, fortement influencée par les exécutifs. Il existe toutefois des stratégies réalistes pour l'intervention parlementaire. Celles-ci consistent à renforcer les compétences des parlements de chaque canton en matière de politique extérieure. A cela est liée une discussion plus large sur les options principales de la politique extérieure.

Constat:

- *Les parlements cantonaux doivent être associés de manière adéquate au processus de prise de décision en politique européenne.*
- *A cette fin, il faut examiner un renforcement des compétences parlementaires en politique étrangère dans chaque canton.*

5. Nouveau droit constitutionnel

5.1. Principes

Des réformes internes importantes doivent entrer en vigueur avant ou au plus tard au moment de l'adhésion éventuelle de la Suisse à l'Union européenne. Un tel procédé répond à des principes politico-démocratiques importants: le peuple doit connaître les nouveautés institutionnelles qui sont liées à une adhésion de la Suisse à l'Union européenne.

5.2. Droit constitutionnel fédéral

Au niveau constitutionnel fédéral, il faut ancrer les points suivants:

- Le devoir d'information exhaustif de la Confédération à l'égard des cantons.
- Le droit de codécision des cantons dans les domaines qui concernent leurs compétences ou leurs intérêts.
- L'effet contraignant des prises de position cantonales. Dans les domaines de compétence exclusive de la Confédération, les prises de position des cantons doivent être prises en considération; lorsque des compétences exclusives des cantons sont concernées, la Confédération ne devrait pouvoir s'écarter d'une prise de position commune des cantons qu'en vertu d'intérêts nationaux supérieurs.
- Le principe selon lequel les obligations internationales de la Suisse dans des domaines de compétence cantonale sont mises en oeuvre par les cantons. La Confédération soutient les cantons et peut en cas d'urgence édicter à leur intention des directives quant à la forme, à la position et au niveau des actes de mise en oeuvre.
- La reconnaissance de la Conférence des gouvernements cantonaux, sous une forme développée, comme organe collectif de participation des cantons.
- Un droit d'initiative (étendu) des cantons à l'encontre des autorités fédérales.

D'autres questions doivent être réglées à un niveau inférieur à la Constitution. Il s'agit par exemple des dispositions sur la participation de représentants des cantons au sein de délégations de négociation, d'organes de l'UE ou du Comité des régions. Il faudrait aussi régler la définition en Suisse de plusieurs circonscriptions électorales pour l'élection des députés au Parlement européen. Cette subdivision en circonscriptions électorales doit être conçue en respect de la protection des minorités linguistiques et régionales.

5.3. Droit constitutionnel cantonal

Les cantons devraient prendre des dispositions pour :

- donner à leurs représentations au sein d'une Conférence des gouvernements cantonaux développée la légitimation et la marge de manœuvre nécessaires à leur participation en politique européenne.
- permettre à l'ordre juridique cantonal d'assurer l'effet utile du droit communautaire (mise en oeuvre dans les délais, publicité, clarté et sécurité);
- associer les parlements cantonaux de manière appropriée au processus de décision.

Constat:

- *Des réformes internes importantes doivent entrer en vigueur avant ou au plus tard au moment de l'adhésion éventuelle de la Suisse à l'UE.*
- *En cas d'adhésion à l'UE, toute une série de révisions constitutionnelles sont nécessaires au niveau fédéral et dans les cantons.*

Partie C: Développements actuels

VI. Elargissement géographique de l'UE

L'UE vit depuis 1998 un nouveau processus **d'élargissement** dans lequel pas moins de 14 Etats²⁰ aspirent à une adhésion à l'UE. Conformément aux décisions du Conseil des ministres de l'UE, les négociations avec les pays candidats qui remplissent les critères économiques²¹ et politiques²² ont abouti à fin 2002. Les accords d'adhésion conclus avec les 10 futurs nouveaux Etat membres²³ ont été signés en avril 2003. L'adhésion de ce premier groupe d'Etats doit être effective au 1er mai 2004.

1. Aperçu historique

1.1. Généralités

Le processus d'intégration européenne a bénéficié d'une nouvelle impulsion lors de l'effondrement de l'Union soviétique et la fin de la guerre froide. Dans ce contexte, une série d'Etats de l'AELE a déjà adhéré à l'UE en 1995²⁴. L'élargissement concerne aujourd'hui les pays d'Europe centrale et de l'Est, Chypre, Malte et la Turquie, ce qui constitue pour l'UE une entreprise audacieuse de dimension historique.

1.2. Etats candidats à l'UE

Les Etats qui ont déposé leur candidature d'adhésion à l'UE sont actuellement:

Turquie	14.04.1987
Chypre	03.07.1990
Malte	16.07.1990
Hongrie	31.03.1994
Pologne	05.04.1994
Roumanie	22.06.1995
République slovaque	27.06.1995
Lettonie	13.10.1995
Estonie	24.11.1995
Lituanie	08.12.1995
Bulgarie	14.12.1995
République tchèque	17.01.1996
Slovénie	10.06.1996
Croatie	21.02.2003

²⁰ Hongrie, Pologne, République tchèque, République slovaque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Slované, Roumanie, Bulgarie, Chypre, Malte, Turquie et Croatie.

²¹ Economie de marché fonctionnelle et capacité à soutenir la pression concurrentielle sur le marché intérieur européen.

²² Démocratie et protection des minorités.

²³ Hongrie, Pologne, République tchèque, République slovaque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Slované, Chypre et Malte. La Bulgarie et la Roumanie ne seront probablement prêtes pour une adhésion qu'en 2007. La Turquie ne remplit toujours pas même les critères politiques pour une adhésion. La Croatie a déposé une demande d'adhésion, sur laquelle la Commission européenne ne s'est pas encore prononcée, et souhaite également adhérer en 2007.

²⁴ Autriche, Finlande et Suède. La Norvège a rejeté l'adhésion par deux fois, en 1972 et 1994. La Suisse a également déposé une demande d'adhésion le 26 mai 1992, demande toutefois suspendue après le refus du peuple et des cantons du traité EEE le 6 décembre 1992.

1.3. Le processus d'élargissement en cours

En 1993, le Conseil européen de Copenhague a pris la décision de principe quant à l'élargissement futur de l'UE aux pays d'Europe centrale et de l'Est. Comme condition au statut de membre, chaque pays candidat doit parvenir à la stabilité institutionnelle qui permet de garantir une organisation démocratique et juridique, le respect des droits de l'homme ainsi que la considération et la protection des minorités (*critère politique*). Une adhésion à l'UE implique aussi une économie de marché fonctionnelle ainsi que la capacité à résister à la pression de la concurrence et aux forces du marché au sein de l'UE (*critère économique*). Le statut de membre suppose également que les candidats reprennent les obligations liées à l'adhésion et fassent leurs tous les objectifs de l'Union politique ainsi que de l'Union économique et monétaire (*critère de la reprise de l'acquis communautaire*).

Le Conseil européen de Luxembourg annonçait en décembre 1997 les négociations d'adhésion à prévoir. En mars 1998, des négociations ont commencé avec un premier groupe de six pays (Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie; le groupe dit "de Luxembourg"). Malte, qui avait retiré sa première demande d'adhésion de 1996, a refait acte de candidature en septembre 1998. Le Conseil européen de Cardiff a salué en juin 1998 la stratégie européenne visant à préparer la Turquie à l'adhésion.

En décembre 1999, le Conseil européen d'Helsinki a confirmé l'importance du processus d'élargissement auquel devaient prendre part à droits égaux 13 Etats candidats à l'adhésion (y compris la Turquie). Les négociations avec la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie, la Bulgarie et Malte (le groupe dit "d'Helsinki") se sont ouvertes officiellement le 15 février 2000.

Le Conseil européen de Göteborg, en juin 2001, a concrétisé le calendrier de l'élargissement. L'UE devait jusqu'à fin 2002 clore les négociations avec les Etats candidats prêts à l'adhésion, permettant ainsi leur participation aux élections du Parlement européen en juin 2004.

2. Derniers développements

La déclaration du Conseil européen de Laeken (14/15 décembre 2001) citait pour la première fois les dix pays susceptibles de devenir membres de l'UE dès 2004: Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovaquie, République tchèque, Hongrie et Chypre. Ces pays étaient, aux côtés de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Turquie, également représentés dans la Convention européenne, officiellement constituée à Laeken, et ont pu participer aux débats sur la nouvelle Constitution.

Le 13 décembre 2002, à l'occasion du Conseil européen de Copenhague, l'UE a pu conclure les négociations d'adhésion avec 8 pays d'Europe centrale et de l'Est ainsi qu'avec Malte et Chypre. Les actes d'adhésion de l'Estonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la Slovaquie, de la Slovaquie, de la République tchèque, de la Hongrie et de Chypre ont ensuite été signés le 16 avril 2003 à Athènes.

Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE ont, à Copenhague, fait miroiter l'adhésion à la Bulgarie et à la Roumanie en 2007. La Turquie – à laquelle le statut de candidate à l'adhésion est officiellement reconnu depuis 1999 – a été invitée par le Conseil européen à poursuivre les réformes requises pour remplir les critères politiques exigés (démocratie, légalité, protection des droits de l'homme et des minorités culturelles). Les chefs d'Etat et de gouver-

nement de l'UE ont l'intention d'examiner en décembre 2004 si la Turquie répond à ces critères; le cas échéant, les négociations d'adhésion pourraient débuter au premier semestre 2005.

La Croatie a également déposé une demande d'adhésion à l'UE le 21 février 2003. La Commission européenne est actuellement en train d'élaborer un avis à ce propos. L'UE a aussi confirmé, le 21 juin 2003 à Thessalonique, les perspectives d'adhésion pour les cinq Etats des Balkans occidentaux – Albanie, Bosnie et Herzégovine, Croatie, Macédoine et Serbie-Monténégro –, sans toutefois articuler aucun délai concret.

Les 10 Etats actuellement en cours d'adhésion ont entre-temps ratifié l'acte d'adhésion. Il a été soumis au peuple par le biais d'un référendum dans tous les pays, à l'exception de Chypre (Malte, 8 mars 2003; Slovénie, 23 mars 2003; Hongrie, 12 avril 2003; Lituanie, 10-11 mai 2003; Slovaquie, 16-17 mai 2003; Pologne, 7-8 juin 2003; République tchèque, 13-14 juin 2003; Chypre, 14 juillet 2003; Estonie, 14 septembre 2003; Lettonie, 20 septembre 2003). Pour autant que les parlements des Etats membres actuels ratifient à temps l'acte d'adhésion, rien ne devrait plus empêcher l'élargissement de l'UE à 10 nouveaux Etats membres au 1er mai 2004.

3. Appréciation

L'élargissement de l'UE dominera encore la politique européenne dans les années à venir. En dépit des efforts considérables entrepris par les Etats candidats au cours de ces dernières années, leur intégration place l'UE devant des défis institutionnels et politiques inédits.

Par ailleurs, la question des frontières de l'Europe deviendra de plus en plus aiguë. En d'autres termes, l'UE devra un jour ou l'autre décider quels sont les Etats susceptibles de faire partie de l'UE à l'avenir et quels sont les Etats pour lesquels une adhésion n'entre pas en ligne de compte. Il existe déjà des premières approches visant à délimiter cette frontière. Il faut cependant partir du principe que le cycle d'élargissement actuel sera suivi d'autres élargissements géographiques de l'UE dans un avenir plus ou moins proche.

4. Conséquences pour la Suisse

L'intégration de nombreux nouveaux Etats membres va entraîner une sensible augmentation des ressources nécessaires pour la communication et la coordination au sein de l'UE - indépendamment de la réussite des réformes institutionnelles visées. Cette nouvelle donne va aussi influencer les relations de l'UE avec les Etats tiers, dont la Suisse. Il faut donc partir du principe que la disponibilité de l'UE à entrer en matière sur les revendications individuelles de la Suisse diminuera au moins d'autant.

Quant aux accords sectoriels de 1999, on sait que l'Accord sur la libre circulation des personnes doit être adapté à chaque nouvel élargissement géographique de l'UE, adaptation qui, en Suisse, prend chaque fois la forme d'un arrêté soumis au référendum facultatif. On peut donc d'ores et déjà, en plus des négociations actuellement en cours concernant l'adaptation de cet accord à l'élargissement actuel, prévoir l'ouverture de nouvelles négociations entre 2005 et 2007 (élargissement à la Bulgarie et à la Roumanie) ainsi que plus tard (élargissement à la Croatie, à la Turquie ainsi qu'aux pays des Balkans occidentaux). En raison du mécanisme de la clause de guillotine prévue dans les accords sectoriels de 1999, la validité même de ces accords se verra ainsi remise en question régulièrement aux cours des prochaines années.

Si les nouvelles négociations bilatérales en cours (Bilatérales II) pouvaient aboutir d'ici à la fin de l'année, leur ratification au sein de l'UE dépendra également de l'approbation des nouveaux Etats membres. Si elles n'aboutissent pas avant le 1er mai 2004, ces Etats participeront alors également aux pourparlers.

Dans ces circonstances, il devrait être à l'avenir encore plus difficile pour la Suisse de trouver des solutions sur mesure avec 25 ou plus partenaires aux négociations. Il pourrait être pratiquement impossible dans une UE à 25 ou plus de faire encore valoir, en tant qu'Etat tiers, des droits de codécision dans le développement du droit de l'UE.

VII. Réformes institutionnelles de l'UE (état: juillet 2003)

Parallèlement à cet élargissement, l'UE est engagée dans un processus de réformes institutionnelles profondes. Par le Traité de Nice de décembre 2000, l'UE a cherché à créer, notamment au moyen de réformes de son processus décisionnel, les conditions qui lui permettent de maintenir sa capacité de décision en dépit de l'adhésion de 12 Etats supplémentaires.²⁵ Les chefs d'Etats et de gouvernements de l'UE ont en outre décidé de mettre en place une Convention, sorte d'assemblée constituante chargée de débattre de réformes relativement profondes de l'UE et de soumettre des propositions dans ce sens à une Conférence intergouvernementale.

La Convention sur l'avenir de l'Europe a conclu ses travaux après 17 mois en adoptant par consensus lors de sa dernière session le 10 juillet 2003 un *projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*.²⁶ Il a été remis à la présidence italienne de l'UE le 18 juillet. Conformément aux conclusions du Conseil européen de Thessalonique (19 et 20 juin 2003), le projet est considéré comme «une bonne base de départ» pour la Conférence intergouvernementale que l'Italie a convoquée le 4 octobre 2003 à Rome avec l'espoir de la voir aboutir d'ici à la fin de sa présidence en décembre, l'objectif étant que la Constitution puisse être signée entre le 1er mai 2004 (date de l'adhésion des dix pays candidats) et les élections européennes de juin de la même année.

1. Introduction

Suite au mandat que lui avait confié le Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001), la Convention a achevé ses travaux le 10 juillet 2003 en présentant un *projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*. Le texte a été signé par les 105 membres de la Convention et leurs suppléants (représentants des gouvernements des Etats membres et des pays candidats, des parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission européenne). Le président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing, a déclaré à cette occasion que le projet sur la table représentait «le point extrême qu'il était possible d'atteindre aujourd'hui sans risquer de déchirer le tissu, encore fragile, de l'Union européenne».

Les 105 conventionnels ont siégé à 26 reprises en session plénière (pour un total de 52 jours), entendant plus de 1'800 interventions.

La Convention a travaillé dans une transparence quasi totale. Ses sessions étaient ouvertes au public et tous ses documents officiels accessibles sur son site Internet (il restera ouvert en l'état pendant 5 ans).²⁷ Celui-ci a accueilli en moyenne 47'000 visiteurs par mois, avec un pic à 100'000 visiteurs en juin 2003.

La Convention a reçu 1'264 contributions émanant d'organisations non gouvernementales (ONG), des milieux économiques et académiques et d'autres parties intéressées. Une session plénière spéciale consacrée à la société civile a eu lieu en juin 2002. Une Convention des jeunes a été organisée en juillet 2002.

²⁵ Les dispositions correspondantes du traité CE ont ainsi été adaptées à une UE composée de 27 Etats membres, intégrant tous les candidats à l'adhésion à l'exception de la Turquie, de la Croatie et de la Suisse. L'adhésion de la Turquie, de la Croatie (ou de la Suisse) impliquerait donc une nouvelle réforme des dispositions institutionnelles de l'UE.

²⁶ Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, 18 juillet 2003, CON 850/03 est disponible à l'adresse <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.fr03.pdf> (<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.de03.pdf> dans sa version allemande ; <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.it03.pdf> dans sa version italienne)

²⁷ <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=FR>

Le président Giscard d'Estaing a remis le projet de traité au président de la République italienne Carlo Azegio Ciampi ainsi qu'au président du Conseil italien Silvio Berlusconi le 18 juillet à Rome. Il a appelé la présidence italienne à conduire la Conférence intergouvernementale (CIG) *«au plus haut niveau politique, de manière à la conclure sous présidence italienne, en décembre 2003»*. Il a plaidé dans la foulée pour que la Constitution puisse être signée à Rome le 9 mai 2004, journée de l'Europe.

Le président Giscard d'Estaing a estimé dans une «Déclaration de Rome» publiée pour la circonstance que *«le projet de la Convention est un succès parce qu'il fixe les équilibres nécessaires entre les peuples, entre les Etats, nouveaux et anciens, entre les institutions, entre rêve et réalité»*. Toujours selon cette déclaration, la Constitution:

- *«consacre les droits des citoyens en incorporant la Charte européenne des droits fondamentaux,*
- *tourne l'Europe vers les citoyens en leur offrant de nouvelles possibilités de participation,*
- *établit un partage clair et transparent des pouvoirs entre Union et Etats membres, donnant aux parlements nationaux les moyens d'intervenir (...),*
- *dote l'Europe d'institutions stables, démocratiques et efficaces»*.

2. Structure du projet de traité

Le projet de traité s'ouvre par un *préambule* citant le philosophe Thucydide (*«Notre Constitution ... est appelée démocratie parce que le pouvoir est entre les mains non d'une minorité, mais du plus grand nombre»*). Il est suivi de quatre *parties*. La première reprend les dispositions constitutionnelles, la deuxième la *Charte européenne des droits fondamentaux*, la troisième définit les politiques et le fonctionnement de l'Union, et la quatrième porte sur les dispositions générales.

Viennent ensuite un certain nombre de *protocoles* (dont un sur *le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne* et un deuxième sur *l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*) et de *déclarations* (dont une annexée au protocole sur *la représentation des citoyennes et des citoyens au Parlement européen et la pondération des voix au Conseil européen et au Conseil des ministres*, en prévision de l'adhésion, envisagée en 2007, de la Roumanie et de la Bulgarie).

3. Principales dispositions

3.1. Partie I: Dispositions constitutionnelles

Les Etats membres *confèrent* à l'UE des *compétences* pour atteindre leurs *objectifs communs*. L'UE *coordonne* les politiques des Etats membres visant à atteindre ces objectifs et exerce *sur le mode communautaire* les compétences qu'ils lui transfèrent.

L'Union *respecte l'identité nationale* des Etats membres, *inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles*, y compris en ce qui concerne *l'autonomie locale et régionale*.

L'Union est dotée de la *personnalité juridique* (la structure en trois piliers disparaît).

Le *principe d'attribution* régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de *subsidiarité* et de *proportionnalité* régissent l'exercice de ses compétences. Toute compétence non attribuée à l'Union dans la Constitution appartient aux *Etats membres*.

En vertu du principe de *subsidiarité*, l'UE intervient *seulement et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres tant au niveau central qu'au niveau régional et local mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union*.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de *subsidiarité* conformément au *protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité* annexé au projet de Constitution. Les *parlements nationaux* veillent au respect de ce principe.

La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées ont la *primauté* sur le droit des Etats membres.

L'UE dispose d'une *compétence exclusive* pour établir les *règles de concurrence* nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, ainsi que dans les domaines de la *politique monétaire* (pour les Etats membres qui ont adopté l'euro), la *politique commerciale commune*, l'*union douanière*, la *conservation des ressources biologiques de la mer*, ainsi que pour la *conclusion d'accords internationaux*.

L'Union dispose d'une *compétence partagée* avec les Etats membres dans les domaines du *marché intérieur*, de l'*espace de liberté*, de *sécurité et de justice*, de l'*agriculture* et de la *pêche*, du *transport* et des *réseaux transeuropéens*, de l'*énergie*, de certains aspects de la *politique sociale*, de la *cohésion économique, sociale et territoriale*, de l'*environnement*, de la *protection des consommateurs* et des *enjeux communs de sécurité en matière de santé publique*.

La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre *tous les domaines de la politique étrangère* ainsi que *l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune*.

L'Union peut par ailleurs mener des *actions d'appui, de coordination ou de complément* dans les domaines de l'*industrie*, la *protection et l'amélioration de la santé humaine*, l'*éducation*, la *formation professionnelle*, la *jeunesse et le sport*, la *culture* et la *protection civile*.

Une *clause de flexibilité* prévoit que les compétences de l'Union peuvent être élargies à des domaines non couverts par la Constitution par une décision du Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission.

L'UE dispose d'un *cadre institutionnel unique* pour tous ses domaines de coopération. Il comprend:

- le *Parlement européen*: exerce les fonctions *législative* et *budgétaire* avec le Conseil; élit le *président de la Commission européenne*; compte au maximum 736 membres; représentation des citoyens *dégressivement proportionnelle* (avec un minimum de 4 députés par Etat membre)

- le *Conseil européen*: donne les *impulsions* nécessaires au développement de l'Union et définit ses *orientations* et *priorités générales*; n'exerce pas de fonction législative; est composé des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres, ainsi que de son président et du président de la Commission; le ministre des Affaires étrangères de l'Union participe à ses travaux; se réunit *quatre fois par an*; se prononce par *consensus*
- le *président du Conseil européen* (met fin à la présidence semestrielle du Conseil): élu par le Conseil européen à la *majorité qualifiée* pour un mandat de deux et demi, renouvelable une fois; *préside* et *anime* les travaux du Conseil européen et en assure la *préparation* et la *continuité* ; œuvre pour faciliter le consensus au sein du Conseil européen; assure la *représentation extérieure* de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité, sans préjudice des compétences du ministre des Affaires étrangères de l'Union
- le *Conseil des ministres*: exerce les fonctions *législative* et *budgétaire* avec le Parlement européen; définit les politiques de l'Union; est composé d'un représentant par Etat membre; statue en principe à la *majorité qualifiée*; deux Conseils sont définis: le *Conseil des affaires générales* (prépare et assure le *suivi* du Conseil européen, élabore les *politiques extérieures* de l'Union, est présidé par le ministre des Affaires étrangères de l'Union) et le *Conseil législatif* (se prononce conjointement avec le Parlement européen sur les *lois européennes* et les *lois-cadres européennes*, statue en public); les autres formations du Conseil sont définies par le Conseil européen (leur présidence est assurée par un Etat membre pour *au moins un an* selon un *système de rotation égale* tenant compte des *équilibres politiques et géographiques* européens et de la *diversité des Etats membres*)
- la *Commission européenne*: *promeut* l'intérêt général; dispose d'un *droit d'initiative*; *surveille* l'application du droit de l'Union; *exécute* le budget et *gère* les programmes; assure la *représentation extérieure* de l'Union (à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune); composée à partir du 1er novembre 2009 d'un *président* (élu par le Parlement européen à la *majorité* sur proposition du Conseil européen statuant à la *majorité qualifiée* en tenant compte du résultat des élections au Parlement européen), du *ministre des Affaires étrangères de l'Union* (avec rang de vice-président et s'appuyant sur un *service européen pour l'action extérieure*, nommé par le Conseil européen statuant à la *majorité qualifiée* avec l'accord du président de la Commission), ainsi que de *13 commissaires* sélectionnés selon un *système de rotation égale* entre les Etats membres (le président les désigne à partir d'une liste de chaque Etat membre proposant trois candidats choisis pour leur *compétence*, leur *engagement européen* et offrant toute *garantie d'indépendance*) et de *commissaires sans droit de vote* (nommés selon la même procédure); est responsable *en tant que collège* devant le Parlement européen; doit démissionner *collectivement* en cas de *motion de censure* du Parlement européen; est élue pour un mandat de *cinq ans*
- la *Cour de justice*: comprend la *Cour de justice européenne* (formée d'un *juge par Etat membre*, assistée d'avocats généraux), le *Tribunal de grande instance* (formée d'*au moins un juge par Etat membre*) et de *tribunaux spécialisés*; assure le respect du droit.

Autres institutions et organes de l'Union: la *Banque centrale européenne* et la *Cour des comptes*.

Les organes *consultatifs* de l'Union:

- le *Comité des Régions*: compte 350 membres au maximum; composé de représentants des collectivités régionales et locales *qui sont soit titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, soit politiquement responsables devant une assemblée élue*; nommés pour un mandat de *cinq ans* par le Conseil sur proposition des Etats membres; est *consulté* dans les cas prévus par la Constitution; peut émettre un avis de sa propre initiative *lorsqu'il estime que des intérêts régionaux sont en jeu* ou dans les cas où il le juge utile
- le *Comité économique et social*: compte 350 membres au maximum; nommés pour un mandat de *cinq ans* par le Conseil sur proposition des Etats membres; est *consulté* dans les cas prévus par la Constitution; peut émettre un avis de sa propre initiative.

La Constitution introduit à partir du 1er novembre 2009 une nouvelle définition de la *majorité qualifiée* (qui devient la règle générale à quelques exceptions près comme la fiscalité, le social, la politique commerciale en matière culturelle ou la politique étrangère) pour les votes au Conseil européen et au Conseil des ministres. Elle représente la *majorité des Etats membres représentant au moins les 3/5èmes de la population* de l'Union. Lorsque les deux institutions ne statuent pas sur proposition de la Commission ou sur initiative du ministre des Affaires étrangères de l'Union, la majorité qualifiée requise est constituée des *2/3 des Etats membres représentant au moins les 3/5èmes de la population* de l'Union (*majorité super qualifiée*). Le Conseil européen peut décider à l'*unanimité* d'élargir le vote à la majorité qualifiée à des domaines soumis à l'unanimité (*clause passerelle*).

Le projet de traité constitutionnel introduit de *nouveaux instruments juridiques*:

a) les actes législatifs:

- la *loi européenne*: de portée générale; obligatoire dans tous ses éléments et ~~d~~irectement applicable dans les Etats membres; adoptée sur proposition de la Commission conjointement par le Conseil et le Parlement européen
- la *loi-cadre européenne*: lie les Etats membres quant aux résultats à atteindre; laisse aux instances nationales le choix de la forme et des moyens; adoptée par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou inversement

b) les actes non législatifs:

- le *règlement européen* et la *décision européenne*: de portée générale; obligatoire dans tous ses éléments; pour la mise en œuvre des actes législatifs et de certaines dispositions constitutionnelles; adopté par la Commission et le Conseil dans les cas spécifiquement prévus par la Constitution.

Dispositions concernant la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique de sécurité et de défense commune (PESD):

- le Conseil européen *identifie les intérêts stratégiques* de l'Union et *fixe les objectifs* de la PESC; le Conseil *élabore* cette politique; la PESC est *exécutée* par le ministre des Affaires étrangères de l'Union, en utilisant les moyens nationaux et ceux de l'Union

- le Conseil européen et le Conseil adoptent des décisions européennes à l'unanimité; le Conseil européen peut décider à l'unanimité que le Conseil statue à la majorité dans certains cas (*clause passerelle*)
- la PESD fait *partie intégrante* de la PESC; inclut la *définition progressive d'une politique commune de défense* de l'Union; conduira à une *défense commune* lorsque le Conseil européen en aura décidé à l'unanimité; la PESD n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres (neutralité); une *Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires*, placée sous l'autorité du Conseil, est instituée pour promouvoir les besoins opérationnels; mise en œuvre dans des missions *en dehors de l'Union* pour assurer le *maintien de la paix*, la *prévention des conflits* et le *renforcement de la sécurité internationale* conformément aux principes de la Charte des Nations Unies²⁸
- dans l'attente de la mise en place de la PESD, une *coopération plus étroite est instaurée (...)* en matière de *défense mutuelle*, pour le cas où un Etat membre participant à cette coopération serait l'objet d'une *agression armée sur son territoire* (*clause de défense collective*)
- les Etats membres *qui remplissent des critères de capacités militaires plus élevés* peuvent établir entre eux une *coopération structurée*.

Le projet de Constitution prévoit une *clause de solidarité* si un Etat membre est l'objet d'une *attaque terroriste* ou d'une *catastrophe naturelle* ou d'*origine humaine*. L'Union s'engage alors à mobiliser tous les instruments à disposition, *y compris militaires*.

Il reprend également le principe des *coopérations renforcées* dans le cadre des *compétences non exclusives* de l'Union; elles visent à *favoriser la réalisation des objectifs de l'Union*, à *préserver ses intérêts* et à *renforcer son processus d'intégration*, mais ne peuvent porter atteinte ni au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE. Elles sont décidées par le Conseil *en dernier ressort*, et à condition qu'elles réunissent *au moins un tiers des Etats membres*; elles sont ouvertes à tous les Etats membres lors de leur instauration *ainsi qu'à tout moment*; les actes adoptés dans le cadre des coopérations renforcées *ne sont pas considérés comme un acquis* devant être repris par les candidats à l'adhésion.

Le projet de traité instaure un *droit d'initiative*: à la demande d'*au moins un million de citoyens de l'Union* issus d'un nombre *significatif d'Etats membres*, la Commission peut être invitée à soumettre un projet d'acte juridique approprié.

Le projet de Constitution prévoit que l'Union *respecte et ne préjuge pas* du statut dont bénéficient les *églises* et les *associations* ou *communautés religieuses* dans les Etats membres en vertu de leur droit national. Elle entretient avec elles un *dialogue ouvert, transparent et régulier*.

Il prévoit que l'Union et les Etats membres combattent la *fraude* ou *toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union*.

Il stipule que le Conseil peut établir, via une loi européenne et en statuant à l'unanimité, de *nouvelles catégories de ressources* (impôt européen?).

²⁸ actions conjointes en matière de désarmement, missions humanitaires et d'évacuation, missions de conseil et d'assistance en matière militaire, missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits

Le projet de traité stipule que l'Union développe *avec les Etats de son voisinage des relations privilégiées* en vue d'établir un *espace de prospérité et de bon voisinage*. Des *accords spécifiques* peuvent être conclus avec les pays concernés. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une *concertation périodique*.

Il prévoit que les droits d'appartenance à l'Union, y compris les droits de vote, d'un Etat membre peuvent être *suspendus* en cas de *violation grave* par celui-ci des valeurs défendues par l'UE.

Le projet de traité inaugure par ailleurs une procédure permettant à un Etat membre de *se retirer volontairement de l'Union*.

3.2. Partie II: La Charte des droits fondamentaux de l'Union

Ses dispositions s'adressent aux institutions, organes et agences de l'Union ainsi qu'aux Etats membres *lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union*. Elles n'étendent pas le champ d'application du droit communautaire au-delà des compétences de l'Union, et ne créent *aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union*. Elles ne peuvent être invoquées devant le juge que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité d'actes législatifs et exécutifs arrêtés par les institutions de l'Union pour la mise en œuvre de certains principes de la Charte.

3.3. Partie III: Les politiques et le fonctionnement de l'Union

Cette partie reprend les règles relatives au marché intérieur, l'union douanière, les quatre libertés, la concurrence et les aides d'Etat, l'Union économique et monétaire, les politiques de l'Union, la PESC, les fonds structurels et de cohésion, la politique commerciale ou encore à la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales.

La valeur et le rôle joués par les *services d'intérêt économique général* sont reconnus dans le Titre I, article III-6, qui précise qu'une loi européenne définit les *principes* et les *conditions*, notamment économiques et financières, permettant aux Etats membres d'accomplir leurs missions (cette base juridique fait défaut aujourd'hui).

Au Titre III, chapitre 1, section 6 (dispositions fiscales), l'article III-62 § 1 prévoit qu'une loi ou une loi-cadre européenne *établit les mesures touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects pour autant que cette harmonisation soit nécessaire pour assurer le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence*, le Conseil statuant à *l'unanimité*.

Le même article stipule au § 2 que le Conseil peut décider à *l'unanimité* sur proposition de la Commission que les mesures concernant la *coopération administrative* ou la lutte contre la *fraude fiscale* et l'*évasion fiscale illégale* peuvent être adoptées à *la majorité qualifiée*. Le vote à la majorité qualifiée peut être également étendu, en vertu de la même procédure, aux mesures relatives à *l'impôt sur les sociétés* qui concernent la *coopération administrative* ou la lutte contre la *fraude fiscale* et l'*évasion fiscale*.

Le Titre III, chapitre IV, instaure un *espace de liberté, de sécurité et de justice*. La législation y relative est adoptée à *la majorité qualifiée*. Les parlements nationaux participent aux mécanismes d'évaluation mis en place dans ce contexte, ainsi qu'au contrôle politique d'*Eurojust* et à l'évaluation des activités d'*Eurojust*.

Le Titre III, chapitre IV, section 2, article III-166, prévoit notamment que l'Union développe une politique visant à *assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures*. Cet article stipule également qu'une loi ou une loi-cadre européenne établit les mesures portant sur *les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures*, et toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un *système intégré de gestion des frontières extérieures*.

L'article III-167 stipule que l'Union développe une politique commune en matière d'asile et de protection temporaire pour tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection. L'article III-169 précise que les politiques couvertes par la section 2 sont régies par le *principe de solidarité* et de *partage équitable de responsabilités* entre les Etats membres, y compris sur le plan financier.

Le même Titre, chapitre IV, section 3, définit la *coopération judiciaire en matière civile*, qui passe par la *reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires* et peut inclure des *mesures de rapprochement des législations*. Le droit de la famille reste soumis à la règle de l'unanimité.

La section 4 définit la *coopération judiciaire en matière pénale*, fondée elle aussi sur la *reconnaissance mutuelle des jugements* et incluant le *rapprochement des législations*.

L'article III-172 prévoit que la loi-cadre européenne peut établir des *règles minimales* relatives à la *définition des infractions pénales et des sanctions* dans des domaines de criminalité particulièrement grave et revêtant une dimension transfrontalière (terrorisme, traite d'êtres humains, blanchiment d'argent, criminalité organisée,...).

L'article III-173 stipule que la loi ou la loi-cadre européenne peut établir des *mesures* et appuyer l'action des Etats membres dans le domaine de la *prévention du crime*.

L'article III-175 prévoit que le Conseil, statuant à l'unanimité, peut adopter une loi européenne instituant un *parquet européen* à partir d'Eurojust pour combattre la *criminalité grave ayant une dimension transfrontalière*.

La section 5 définit les modalités de la *coopération policière*.

Le Titre IV, chapitre III, définit la *politique commerciale commune*. L'article III-217 prévoit que le Conseil statue à *l'unanimité* pour la négociation et la conclusion d'un accord dans les domaines du *commerce des services impliquant le déplacement de personnes* et des aspects commerciaux de la *propriété intellectuelle*. L'unanimité demeure également la règle pour les accords dans le domaine du commerce des *services culturels et audiovisuels*, lorsque ceux-ci risquent de porter *atteinte à la diversité culturelle et linguistique* de l'Union.

Le Titre V, chapitre VI, porte sur les *accords internationaux* (notamment les accords d'association), que le Conseil doit approuver par un vote à la *majorité qualifiée*.

Le Titre VI, chapitre II, section 5, concerne la *lutte contre la fraude*. Il prévoit que l'Union et les Etats membres combattent la fraude ou toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures *dissuasives* et *offrant une protection effective dans les Etats membres*.

3.4. Partie IV: Dispositions générales et finales

L'article IV-1 prévoit que le *drapeau européen* représente un cercle de douze étoiles d'or sur fond bleu, que l'*hymne* de l'Union est tiré de l'Ode à la Joie de la Neuvième symphonie de Beethoven, que sa *devise* est «Unie dans la diversité», que sa *monnaie* est l'euro et que le 9 mai est célébré dans toute l'Union comme la journée de l'Europe.

L'article IV-7 stipule que le Conseil européen, statuant à la *majorité simple*, convoque par l'intermédiaire de son président une *Convention* pour toute procédure de révision du traité établissant la Constitution. Les amendements entrent en vigueur après avoir été ratifiés par tous les Etats membres. Toutefois, si deux ans après la signature du traité modifié, celui-ci a été ratifié par les 4/5èmes des Etats membres mais qu'un ou plusieurs Etats membres n'ont pas pu procéder à cette ratification, *le Conseil européen se saisit de la question*. Cette disposition ne s'applique pas au traité établissant la Constitution européenne, qui devra être ratifié par tous les Etats membres.

3.5. Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

Il oblige la Commission à motiver toute proposition législative au regard de ces deux principes. Tout parlement national peut contester l'argumentation de la Commission, chaque parlement national étant libre de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs.

Un Etat membre peut introduire auprès de la Cour de justice un recours pour violation par un acte législatif du principe de subsidiarité. Le Comité des Régions bénéficie du même droit pour les actes sur lesquels il doit être consulté.

4. Prochaines étapes

Le projet de traité est désormais entre les mains des Etats membres. La présidence italienne a lancé les travaux de la CIG au cours d'un Conseil européen à Rome le 4 octobre. Le président du Conseil italien Silvio Berlusconi a souhaité publiquement que la CIG (qui travaillera au niveau des ministres des Affaires étrangères) puisse aboutir avant le Conseil européen des 12 et 12 décembre à Bruxelles. Bien que le projet élaboré par la Convention laisse peu de marge de manœuvre à la CIG, les débats pourraient être plus tendus que prévu. Plusieurs Etats membres (Autriche et Finlande en particulier) ont rejeté début juillet la perspective de devoir travailler «*sous la pression du temps*», et ont plaidé en faveur du recours à des experts juridiques. Une éventualité catégoriquement exclue par l'Allemagne, pour qui «*si on veut sérieusement se lancer dans la voie des groupes préparatoires, on va droit vers Nice*».

5. Commentaires

Force est de reconnaître que la Convention a réussi là où plusieurs CIG ont échoué avant elle. La plupart des objectifs que lui avait fixé le Conseil européen de Laeken (à l'exception de la lisibilité du projet de Constitution, qui laisse à désirer) ont été atteints. La transparence qui a marqué ses travaux enlève un argument à ceux qui critiquent l'UE pour son caractère anti-démocratique.

Avec la création du poste de président du Conseil européen, à laquelle les petits pays ont fini par se résigner, l'Union pourrait certes gagner en efficacité (la présidence tournante disparaissant au profit d'une présidence stable pouvant durer jusqu'à 5 ans). Mais ce nouveau

responsable, au cahier de charge plutôt flou, risque de faire de l'ombre au président de la Commission. La visibilité de l'UE sur la scène internationale devrait en revanche s'en trouver renforcée.

La nouvelle répartition des sièges au Parlement européen reflète certes mieux l'équilibre démographique des différents Etats membres, mais les petits pays en sortent perdants.

Le Conseil Affaires générales retrouve son rôle de coordination, mais il devient en même temps un conseil «fourre-tout» (il reste également à voir quel sera à l'avenir dans la pratique le rôle du COREPER, aujourd'hui très puissant).

L'élection du président de la Commission par le Parlement contribuera à accroître son autorité et sa légitimité et, du même coup, la légitimité démocratique de l'Union.

L'introduction dans le projet de traité d'un droit d'initiative doit être saluée, même si ce droit se borne à inviter la Commission à présenter éventuellement une mesure législative.

La clause de sortie est de nature à rassurer les eurosceptiques.

La Constitution devrait contribuer à renforcer le sentiment d'appartenance à l'Union et, du même coup, le sentiment d'exclusion dans les pays qui n'en sont pas membres.

6. Conséquences pour la Suisse

Abstraction faite de pronostics généraux sur le renforcement ou l'affaiblissement de certaines catégories d'Etats membres au sein de l'UE, on peut affirmer avec certitude qu'il sera désormais plus difficile pour les Etats tiers - notamment pour des Etats européens - de conclure des accords avec l'UE. La "communautarisation" notamment des deux piliers intergouvernementaux de l'UE, à savoir la politique étrangère et de sécurité ainsi que le domaine justice et affaires intérieures, débouchera sur un affaiblissement, voire même la suppression totale, des éventuels droits de codécision négociés lors des développements futurs du droit UE.

De manière générale, l'UE pourrait montrer encore moins de flexibilité par rapport à son propre ordre juridique et tendre encore davantage à l'imposer tel quel aux Etats tiers européens lors d'éventuelles négociations.