



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

Réformes intérieures visant à consolider l'organisation étatique fédérale et démocratique dans le cadre de la politique européenne du Conseil fédéral

Prise de position des gouvernements cantonaux

24 juin 2011

Contexte

- (1) Dans leur état des lieux du 25 juin 2010, les gouvernements cantonaux ont relevé qu'il était indispensable de procéder à des réformes internes pour consolider l'organisation étatique fédérale et démocratique de la Suisse non seulement en cas d'adhésion à l'UE mais également dans la perspective d'un développement des relations bilatérales avec l'UE.

En conséquence, les gouvernements cantonaux ont affirmé qu'ils ne soutiendront ni ne défendront toute nouvelle avancée dans les relations avec l'UE que si une série de réformes institutionnelles internes sont en même temps lancées et - au besoin - inscrites dans la loi.

A l'époque, il s'agissait alors principalement de renforcer le fédéralisme participatif et d'adapter les structures organisationnelles existantes. Il conviendrait toutefois également d'examiner l'opportunité d'ancrer la politique européenne dans la Constitution fédérale et d'étayer la juridiction constitutionnelle en cas de conflits d'ordre confédéral.

Concrétisation des réformes institutionnelles requises

- (2) Les gouvernements cantonaux confirment que toute avancée dans les relations avec l'UE est subordonnée à la condition absolue que des réformes internes destinées à consolider l'organisation étatique fédérale et démocratique soient entreprises.
- (3) Concrètement, les gouvernements cantonaux estiment nécessaire de prendre les mesures suivantes:
- renforcer les droits d'information des cantons ;
 - renforcer les droits de participation des cantons;
 - renforcer les structures organisationnelles de la participation;
 - étayer la protection juridique en cas de différends d'ordre confédéral

I. Analyse du problème

1. Problématiques actuelles

- (4) D'un point de vue factuel, le cadre des accords actuels avec l'UE pose pour les cantons les problèmes suivants:
- les flux d'information de la part de la Confédération sont en partie insuffisants;
 - les délais impartis par la Confédération pour prendre position sont trop courts pour permettre une participation utile et démocratiquement assise;
 - la Confédération ne tient pas correctement compte des prises de position des gouvernements cantonaux.
- (5) Du point de vue juridique, les gouvernements cantonaux constatent que le champ d'application des droits de participation des cantons est défini de manière trop stricte. En outre, les dispositions sur la pondération des avis exprimés par les cantons manquent de précision. La lacune principale réside toutefois dans l'absence de justiciabilité des droits de participation cantonaux en particulier et du principe de subsidiarité en général, avec pour corollaire une grande difficulté à faire appliquer les droits des cantons en cas de conflit.

2. Problématiques potentielles

- (6) La dynamisation, exigée de l'UE et acceptée sur le principe par le Conseil fédéral, de la reprise du droit de l'UE dans le cadre des futurs accords bilatéraux impose à la Suisse un processus d'adaptation concret et temporel qui a des conséquences aussi bien sur les structures décisionnelles démocratiques que sur l'ordre fédéral et qui accentue encore la tendance à la centralisation.

II. Buts des réformes internes

- (7) En politique européenne, les cantons assument une fonction charnière importante entre l'Etat et les citoyens pour ce qui est de la confiance et de la proximité. Or, assumer cette tâche de façon crédible n'est possible que moyennant identification avec la voie suivie par le Conseil fédéral et association effective au processus de développement. Avec les réformes internes exigées, les gouvernements cantonaux poursuivent les objectifs substantiels suivants:

➤ *Pas de fédéralisme purement exécutif*

Les cantons refusent de se trouver relégués au rang de simples unités exécutives comme conséquence à l'intensification croissante des relations entre la Suisse et l'UE.

➤ *Compensation de la perte d'autonomie des cantons par un renforcement des droits de participation*

La perte d'autonomie des cantons et la pression à la centralisation doivent être compensées par une participation et une codécision accrues des cantons.

➤ *Renforcement de la capacité d'action du pays en politique étrangère*

La participation des cantons doit contribuer à améliorer la qualité des décisions prises en politique européenne et ainsi renforcer la capacité d'action de l'ensemble du pays en politique étrangère. Il s'agit d'arriver ainsi à des décisions solides, applicables et aptes au consensus.

- (8) Les réformes exigées par les gouvernements cantonaux doivent s'inscrire dans les principes procéduraux suivants:
- *Il faut en premier lieu chercher le dialogue avec la Confédération.*
 - *Il faut privilégier des solutions qui ne nécessitent pas de modifier la Constitution fédérale.*
 - *Les solutions doivent si possible être coordonnées avec des projets de révision en cours au niveau fédéral.*

III. Esquisses de solutions pour renforcer le fédéralisme

1. Renforcer les droits d'information

- (9) De l'avis des gouvernements cantonaux, la Confédération doit renseigner sur tous les éléments de la politique européenne qui ont une incidence sur toute la Suisse. La décision quant à la pertinence des informations obtenues doit au final ressortir aux cantons. A cette fin, il conviendrait de préciser dans la loi fédérale sur la participation des cantons (LPFC) que les intérêts des cantons sont notamment touchés dès lors qu'il s'agit de projets de politique européenne. Il faudrait par ailleurs inscrire un droit général des cantons à être informés de manière complète sur les projets relevant de la politique européenne.
- (10) En outre, le droit des cantons à être informés au préalable (et pas simplement en temps voulu) devrait également être mentionné.
- (11) Les gouvernements cantonaux estiment que les cantons devraient aussi obtenir le droit de placer des observateurs dans tous les départements de la Confédération et auprès de sa représentation à Bruxelles. L'opportunité de faire usage de ce droit doit au final être laissée aux cantons; il ne s'agirait pas d'une obligation. Institutionnaliser ce droit nécessiterait de créer une base légale ad hoc dans la LPFC.
- (12) Finalement, les modalités du flux des informations entre la Confédération et les cantons devraient faire l'objet d'une convention-cadre, à l'instar de la convention conclue pour le domaine Schengen/Dublin. En tant que cette convention aurait un caractère normatif, il faudrait aussi lui assurer une base légale dans la LPFC. Du côté des cantons, le texte devrait passer en procédure de ratification dans tous les cantons séparément.

2. Renforcement des droits de participation

- (13) Renforcer les droits de participation actuels implique, dans l'idée des gouvernements cantonaux, que les cantons soient associés à la préparation des mandats de négociation et impliqués avant les décisions stratégiques non seulement quand leurs compétences sont touchées, mais aussi quand leurs intérêts essentiels sont concernés. Il conviendrait pour ce faire d'adapter la disposition correspondante dans la LPFC. Le droit de prendre position pourrait aussi être défini via une énumération explicite dans la loi.
- (14) Dès lors que les compétences des cantons sont concernées, les prises de position cantonales doivent bénéficier d'une considération accrue. De l'avis des gouvernements cantonaux, il faut formaliser le fait que, dans les projets de politique européenne qui touchent ou pourraient toucher les compétences des cantons, la Confédération ne peut pas s'écarter des prises de position adoptées par 18 gouvernements cantonaux à moins de faire valoir des intérêts de politique étrangère prépondérants. Ce principe,

compatible avec le droit constitutionnel en vigueur, peut aussi être inscrit dans la LFPC moyennant une modification ad hoc.

- (15) Pour renforcer les droits de participation dans les négociations, les gouvernements cantonaux exigent en outre que les cantons soient associés également déjà au stade des entretiens exploratoires, des entretiens préliminaires, des contacts informels, etc., lorsqu'il s'agit de projets qui touchent ou pourraient toucher leurs compétences. En règle générale, cette forme d'association s'impose également lorsque les cantons sont concernés dans leurs intérêts essentiels par des négociations à venir. Cette solution peut également être réalisée via une révision de la LFPC.
- (16) Les détails techniques et organisationnels de cette participation renforcée devraient, selon les gouvernements cantonaux, être réglés dans la convention-cadre déjà mentionnée ci-dessus.

3. Renforcer les structures organisationnelles de la participation

- (17) Les gouvernements cantonaux estiment que toute avancée dans les relations avec l'UE requiert également une adaptation des structures organisationnelles du fédéralisme participatif. Aussi bien les relations verticales entre Confédération et cantons que les relations entre les cantons eux-mêmes nécessitent certaines adaptations structurelles. Ces structures doivent être d'une part efficaces, mais d'autre part également disposer de la légitimité démocratique et institutionnelle requise.

a) *Collaboration entre Confédération et cantons*

- (18) Les gouvernements cantonaux proposent à ce titre la création d'un organe de coordination informel entre le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux. Cet organe devrait servir de plateforme pour l'échange mutuel d'informations, la gestion de l'information, la formation de l'opinion et le dialogue régulier entre la Confédération et les cantons. Il pourrait aussi être utilisé pour définir l'agenda dans les nouveaux domaines de négociation et pour coordonner et planifier les questions de mise en œuvre. L'organe ne reçoit toutefois aucune compétence réglementaire ou décisionnelle.

Son statut pourrait reposer, de l'avis des gouvernements cantonaux, sur une convention conclue entre la Confédération et les cantons. Laquelle convention se baserait du côté fédéral sur une ordonnance et du côté cantonal sur un accord de même teneur passé entre les gouvernements cantonaux.

b) *Collaboration entre les cantons*

- (19) Dans l'idée de consolider l'organisation de la participation collective des cantons, les gouvernements cantonaux plaident pour un rattachement aux structures existantes de la CdC. Le droit de chaque canton de prendre position individuellement reste aussi toujours préservé.
- (20) Concernant la légitimité démocratique requise, les gouvernements cantonaux sont d'avis qu'il faut laisser les cantons assurer cette question individuellement.

4. Etayer la protection juridique en cas de différends d'ordre confédéral

- (21) Dans l'idée de faire appliquer les droits d'information et de participation des cantons avec efficacité, les gouvernements cantonaux plaident pour entrer en matière sur

l'introduction d'une procédure d'avis préjudiciel et d'examen préalable auprès du Tribunal fédéral et pour demander une étude des modalités juridiques de mise en œuvre.

- (22) En outre, les gouvernements cantonaux appuient les tentatives en cours visant à étendre la juridiction constitutionnelle à l'égard des lois fédérales. De l'avis des gouvernements cantonaux, il doit être possible de faire examiner au niveau judiciaire si le législateur fédéral a respecté l'organisation constitutionnelle des compétences.