



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

Etat des lieux en politique européenne des gouvernements cantonaux

(25 juin 2010)

Contexte

- (1) Dans le cadre de leur dernier état des lieux en politique européenne du 21 mars 2007, les gouvernements cantonaux se sont déterminés sur les options de la Suisse en politique européenne que le Conseil fédéral a présentées dans son Rapport Europe 2006. A l'époque, ils avaient retenu ce qui suit:
 - Une **adaptation autonome au droit de l'UE** n'est en principe judicieuse que lorsque l'économie dans son ensemble en profite ou lorsqu'il s'agit par là de créer la base pour une reconnaissance commune, réglée par accord, des prescriptions réciproques.
 - A l'heure actuelle, le meilleur moyen de sauvegarder les intérêts matériels et idéels de la Suisse reste la **coopération bilatérale avec l'UE**. Dans ce contexte, les gouvernements cantonaux se sont prononcés en faveur d'une consolidation des accords existants. Quant à l'idée de poursuivre plus en avant la collaboration bilatérale, elle a plutôt suscité le scepticisme des gouvernements cantonaux; il ne faudrait viser et conclure de nouveaux accords que si, du point de vue des cantons, un intérêt offensif minimal existe, que l'UE a également un intérêt à un accord, que l'accord n'a aucune retombée négative sur les accords existants et qu'il n'y a pas de lien direct entre la conclusion de l'accord et le débat sur les dispositions en vigueur régissant l'imposition de certains types d'entreprises dans les cantons.
 - Une adhésion de la Suisse à l'**EEE** est une option inappropriée.
 - Une **adhésion de la Suisse à l'UE** doit rester ouverte comme option à plus long terme.
- (2) En janvier et en mai 2007, le Conseil fédéral s'est fixé trois objectifs à court et moyen terme pour sa politique européenne. Confirmés ensuite en mars 2008, ces objectifs se formulent comme suit:
 1. Mise en œuvre rapide et opérationnelle de tous les accords bilatéraux conclus avec l'UE;
 2. Extension des relations avec l'UE par la conclusion d'accords supplémentaires dans de nouveaux domaines d'intérêt commun;
 3. Consolidation des relations avec l'UE.
- (3) Le 27 février 2008, le Conseil fédéral a précisé les domaines dans lesquels, à son avis, une extension des relations avec l'UE s'impose. Il s'agit des dossiers suivants: Eurojust, électricité, secteur agroalimentaire, santé publique, Agence européenne de défense, accord-cadre dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense, échange de droits d'émission de gaz à effets de serre, Galileo, REACH et assurances.

- (4) Concernant la consolidation des relations avec l'UE, le Conseil fédéral a estimé, dans son Rapport sur la politique extérieure 2009, que cet objectif pouvait au besoin être réalisé par la conclusion d'un accord-cadre avec l'UE. Mais il a alors également aussi indiqué qu'il ne s'était pas encore exprimé sur l'opportunité d'un tel accord-cadre et qu'il n'arrêterait sa position qu'une fois réunis tous les éléments de décision.
- (5) Le 24 novembre 2009, le Conseil national a transmis le postulat Markwalder (09.3560) par lequel le Conseil fédéral est chargé d'évaluer une nouvelle fois sans tarder les avantages et les inconvénients des divers instruments de politique européenne en tenant compte des changements fondamentaux intervenus depuis la parution du Rapport Europe 2006. En outre, le Conseil fédéral doit présenter un catalogue des priorités assorti de mesures concrètes pour la future politique européenne. Enfin, le postulat demande au Conseil fédéral de fixer durant la législature 2011-2015 les prochaines étapes de la politique européenne de la Suisse qui vont au-delà de la consolidation des relations bilatérales entretenues jusqu'à présent avec l'UE. Le Conseil fédéral a fait savoir qu'il présenterait un rapport en guise de réponse au postulat.

Réévaluation de l'état des lieux en politique européenne des gouvernements cantonaux

- (6) Les gouvernements cantonaux sont toujours disposés à assumer leurs droits et leurs devoirs de participation prévus par la Constitution fédérale. Au vu des développements depuis l'état des lieux de 2007, ils estiment nécessaire de réviser leur position en politique européenne et de la préciser. Cette réévaluation doit permettre au Conseil fédéral de tenir compte de manière adéquate de la position des cantons dans ses décisions stratégiques et opérationnelles.
- (7) Par rapport à leur position définie en 2007, les gouvernements cantonaux estiment nécessaire de préciser et de réévaluer certains points comme suit:
 - La priorité absolue est toujours de maintenir et mettre en œuvre de manière efficace les accords existants avec l'UE;
 - Eu égard à sa situation géographique et à l'imbrication de son économie, il est dans l'intérêt de la Suisse, aussi bien politiquement qu'économiquement, de poursuivre la collaboration avec l'UE dans certains secteurs où le pays en tirerait des avantages économiques et politiques prépondérants;;
 - A court et moyen terme, il faut garantir que toute avancée dans les relations avec l'UE se fasse via un accord-cadre;
 - Poursuivre les relations avec l'UE suppose la réalisation d'une série de réformes institutionnelles internes visant à renforcer l'organisation étatique fédérale et démocratique.

I. Négociation d'un accord-cadre avec l'UE conjointement avec la réalisation de réformes internes.

1. But d'un accord-cadre avec l'UE

- (8) Dans son Rapport sur la politique extérieure 2009, le Conseil fédéral constate que l'UE exige dans plusieurs dossiers une obligation plus étendue de la Suisse de reprendre les développements du droit de l'UE relevant d'un accord bilatéral. C'est pourquoi l'UE subordonne à pareil engagement la conclusion de tout nouvel accord bilatéral avec la Suisse.

- (9) Selon les explications du Rapport sur la politique extérieure 2009, le Conseil fédéral est en outre disposé à accepter que des négociations futures avec l'UE reposent sur l'acquis correspondant, actuel ou futur, de l'UE. Toutefois, en vertu de la souveraineté de la Suisse, il rejette l'automatisme de la reprise et fixe une série de principes pour les modalités de reprise qui doivent être pris en compte dans les négociations actuelles ou futures.
- (10) Il faut donc constater, d'une part, que la reprise du droit de l'UE actuel et futur dans un domaine considéré est une condition générale qui subordonne la conclusion d'autres accords avec l'UE. D'autre part, le Conseil fédéral a déjà fixé des principes pour les modalités de cette reprise, lesquelles doivent respecter les exigences de la Suisse quant à sa politique en matière de souveraineté et de défense de ses intérêts. Il serait donc, de l'avis des gouvernements cantonaux, pertinent de stipuler ces modalités dans un accord-cadre plutôt que les renégocier à l'occasion de chaque nouvel accord.

2. Rapport entre l'accord-cadre et des négociations sectorielles en cours ou prévues avec l'UE

- (11) Le dispositif institutionnel unique visé par l'accord-cadre et appelé à résoudre la question de la reprise du droit de l'UE suppose que les négociations y relatives soient prioritaires par rapport à de nouvelles négociations sectorielles. Dans le cas contraire, le risque est grand que ces négociations sectorielles anticipent la solution institutionnelle visée. Par conséquent, les gouvernements cantonaux sont d'avis qu'il faut suspendre tout nouveau mandat de négociation jusqu'à l'aboutissement d'une solution concernant un accord-cadre.
- (12) Concernant les négociations déjà en cours, il faut veiller à ce que les dispositions négociées s'inscrivent dans le cadre des dispositions visées pour un accord-cadre. Les gouvernements cantonaux jugeront donc les éventuels résultats de négociations sectorielles en cours à l'aune des éléments-clés des solutions à inscrire dans l'accord-cadre visé.

3. Contenu d'un accord cadre avec l'UE

3.1 Règlement questions institutionnelles / mécanisme de reprise de l'acquis UE

- (13) De l'avis des gouvernements cantonaux, un accord-cadre doit contenir en premier lieu des dispositions institutionnelles réglant le mécanisme de reprise du droit de l'UE.
- (14) Quant au fond, ce mécanisme doit se conformer aux principes présentés dans le Rapport sur la politique extérieure 2009 du Conseil fédéral selon lesquels:
- la Suisse est disposée à reprendre l'acquis communautaire actuel et futur mais sans automatisme;
 - la reprise de l'acquis communautaire pertinent pour un accord doit être compensée par une participation adéquate à la prise de décision, c'est-à-dire aux travaux menés par les groupes de travail, comités et groupes d'experts compétents de l'UE;
 - lors de l'adaptation au développement du droit de l'UE, les délais doivent tenir compte de la durée des procédures prévues en Suisse;
 - les adaptations doivent toujours être effectuées d'un commun accord;
 - pas d'automatisme ou de clause de guillotine au cas où la Suisse n'était pas en mesure de tenir compte d'un développement du droit de l'UE.
- (15) Les gouvernements cantonaux sont en outre d'avis qu'un accord-cadre doit contenir une disposition selon laquelle la Suisse ne reprendra pas les développements du droit

de l'UE qui remettent en cause les principes fondamentaux de la Confédération suisse (fédéralisme, démocratie directe, neutralité).

- (16) Étant donné qu'avec la conclusion d'un accord-cadre on ne cherchera pas à adhérer à l'UE ou à une autre entité supranationale, l'interprétation des dispositions de l'accord-cadre ou des accords sectoriels relevant d'un tel accord doit incomber aux tribunaux des parties signataires. Il n'est donc pas question, pour les gouvernements cantonaux, d'un transfert de compétences à la Cour de justice de l'Union européenne ou à la Commission européenne.

3.2 Mise en place d'un comité mixte / dialogue politique

- (17) Selon les gouvernements cantonaux, un accord-cadre devrait prévoir l'institution d'un comité mixte avec les tâches suivantes:

- administration de l'accord;
- décision sur les adaptations des dispositions de nouveaux accords aux développements du droit de l'UE;
- règlement des différends;
- forum pour le dialogue politique.

Les cantons devraient être représentés au sein de ce comité mixte comme partie de la délégation suisse.

- (18) Même si la Suisse entretient des relations très étroites avec l'UE et se trouve liée à cette dernière par un réseau dense d'accords bilatéraux, elle ne dispose d'aucun organe qui assure un dialogue régulier avec l'UE au niveau politique. De l'avis des gouvernements cantonaux, un dialogue politique régulier devrait être mené au sein du comité mixte d'un accord-cadre.

3.3 Ancrage de la participation de la Suisse aux programmes de l'UE

- (19) Dans plusieurs domaines (recherche, formation et jeunesse, MEDIA), la Suisse participe déjà aujourd'hui à des programmes de l'UE. Cette participation doit être en principe intégralement renégociée à l'expiration des périodes de chacun de ces programmes. Les gouvernements cantonaux estiment que cette participation pourrait être réglée d'une manière générale dans un accord-cadre. Ainsi, on pourrait se contenter de convenir certaines modalités lors du lancement de chaque nouvelle période.

3.4 Clause de dénonciation

- (20) De l'avis des gouvernements cantonaux l'accord-cadre doit pouvoir être dénoncé à tout moment. Mais les délais doivent être le plus long possible. Les gouvernements cantonaux estiment qu'il faudrait en outre prévoir un mécanisme qui instaure une procédure de conciliation préalable à toute résiliation unilatérale.

4. Champ d'application d'un accord-cadre

- (21) Les gouvernements cantonaux sont d'avis qu'un accord-cadre ne devrait actuellement couvrir que les nouveaux accords. Selon les gouvernements cantonaux, les mécanismes institutionnels des accords existants ont fait leur preuve.

II. Examen des avantages et inconvénients d'un accord-cadre par rapport à une adhésion à l'UE

- (22) Les gouvernements cantonaux sont d'avis qu'il ne subsiste aujourd'hui - et sans doute pour assez longtemps encore - que deux options permettant de défendre les intérêts de la Suisse en Europe et dans ses relations avec l'UE, à savoir la voie bilatérale avec un accord-cadre ou l'adhésion à l'UE.
- (23) Il convient donc, après la conclusion des négociations sur un accord-cadre, examiner une nouvelle fois les avantages et inconvénients de ces deux options.
- (24) Les gouvernements cantonaux attendent du Conseil fédéral qu'il présente en temps utile un rapport sur cette question et qu'il l'examine en étroite collaboration avec les cantons.

III. Réformes institutionnelles internes comme condition à toute nouvelle avancée dans les relations avec l'UE

1. Remarques générales

- (25) Les relations entre la Suisse et l'UE sont actuellement régies par un réseau d'accords sectoriels qui se densifie en permanence. Si, dans ce cadre, la Suisse n'a cédé – du moins formellement – aucun droit de souveraineté à l'UE, il n'en reste pas moins qu'elle doit reprendre de plus en plus de droit de l'UE dans son ordre juridique. Et la dynamique de ce processus tend à s'accroître dans la mesure où, d'une part, la collaboration bilatérale englobe toujours plus de domaines et où, d'autre part, la Suisse se voit de fait contrainte par de nouveaux accords à reprendre et mettre en œuvre les développements du droit de l'UE en même temps que les Etats membres de l'UE.
- (26) La structure étatique fédérale et démocratique de la Suisse est certes compromise en cas d'adhésion à l'UE, mais aussi du seul fait de la densification croissante du réseautage contractuel avec l'UE via des accords bilatéraux. Un accord-cadre ne ferait – quand bien même – qu'institutionnaliser cette contrainte croissante effective à reprendre de nouveaux actes juridiques de l'UE.
- (27) Dans ce contexte, les gouvernements cantonaux considèrent 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 si les relations avec l'UE venaient à être poursuivies. Selon les gouvernements cantonaux, ceci ressort aussi des dispositions contenues dans la Constitution fédérale. Si la Confédération dispose d'une compétence exclusive dans les affaires étrangères, elle reste néanmoins liée aux obligations fondamentales confédérales lorsqu'elle exerce ces compétences. Ce devoir implique aussi l'obligation de protéger l'ordre fédéral et démocratique de la Constitution. Garante du maintien de la structure étatique fédérale et démocratique, la Confédération assume la responsabilité de ne pas saper le système au travers de la politique étrangère. Dans ces circonstances, les gouvernements cantonaux sont d'avis qu'une reprise du droit de l'UE ne devrait pas entraîner des transferts de compétences cantonales à la Confédération sans procéder en même temps à une modification correspondante de la Constitution fédérale.
- (28) En conséquence, les gouvernements cantonaux ne soutiendront et ne défendront toute nouvelle avancée dans les relations avec l'UE que si une série de réformes institutionnelles internes sont en même temps introduites et – si nécessaires – inscrites dans la loi.

- (29) Il s'agit en l'occurrence essentiellement de renforcer le fédéralisme participatif et d'adapter les structures organisationnelles existantes. Il conviendrait toutefois également d'examiner l'opportunité d'inscrire la politique européenne dans la Constitution fédérale et au besoin de renforcer la juridiction constitutionnelle en cas de conflits d'ordre confédéral.

2. Inscription de la politique européenne dans la Constitution fédérale

- (30) La Constitution fédérale ne contient actuellement que des dispositions générales qui s'appliquent à l'ensemble des affaires étrangères (art. 54 et suiv.). Ce régime est conçu pour des traités de droit international public classiques. Mais les accords conclus avec l'UE présenteront de moins en moins de contenus propres pour se contenter essentiellement de prescrire la reprise d'éléments du droit de l'UE et de régler cette reprise au niveau institutionnel.
- (31) Dans ce contexte, les gouvernements cantonaux estiment qu'il faudrait examiner la question de savoir si la Constitution fédérale devrait également traiter spécifiquement de la politique européenne et que les devoirs confédéraux fondamentaux en référence aux décisions en politique européenne devraient être explicités et renforcés.

2.1 Prescription particulière pour des décisions en politique européenne

- (32) Selon les gouvernements cantonaux, on pourrait dans ce contexte envisager tout d'abord une prescription particulière relative aux décisions en politique européenne et notamment pour des accords conclus avec l'UE. Dans sa teneur, cette prescription aurait pour objet de renforcer et concrétiser les devoirs confédéraux fondamentaux de la Confédération, par exemple avec exigence de tenir compte spécifiquement de l'ordre fédéral et démocratique et obligation de compenser toute atteinte au régime constitutionnel par des mesures de rééquilibrage.

2.2 Renforcement de l'autonomie des cantons dans la mise en œuvre du droit de l'UE

- (33) Les cantons sont déjà aujourd'hui tenus de mettre en œuvre le droit de l'UE repris dans leur domaine de compétence. La Confédération pourrait éventuellement être contrainte à l'avenir de soutenir les cantons dans cette mise en œuvre tout en accordant une attention particulière à leur autonomie. En outre, la mise en œuvre implique une planification commune de la Confédération et des cantons.

2.3 Modalités de la surveillance fédérale

- (34) Finalement, on pourrait, de l'avis des gouvernements cantonaux, éventuellement aussi préciser les conditions et modalités de la surveillance fédérale relative à la mise en œuvre du droit de l'UE par les cantons.

3 Renforcement du fédéralisme participatif

- (35) Une seconde approche pour des réformes réside dans la consolidation et le renforcement du fédéralisme participatif. Contrairement au processus de participation en lien avec des traités internationaux «classiques», la teneur des prescriptions matérielles des accords avec l'UE ainsi que les modifications à reprendre ultérieurement ne font pas l'objet de négociations mais sont largement imposées. La collaboration entre Confédération et cantons pour la future mise en œuvre du droit de l'UE apparaît dès lors d'autant plus importante.

3.1 Précision des droits à l'information actuels

- (36) De l'avis des gouvernements cantonaux, les droits actuels des cantons à être informés dans le cadre des décisions en politique européenne devraient être précisés ou renforcés sur les points suivants:
- (37) La Confédération devrait garantir aux cantons toutes les informations concernant l'ensemble de la politique européenne importante pour la Suisse. Il revient finalement aux cantons de juger de la pertinence de ces informations.
- (38) Il conviendrait d'ancrer explicitement un droit des cantons à une information précoce, notamment dans le contexte des décisions stratégiques en politique européenne.
- (39) Il faudrait finalement examiner la possibilité d'inscrire le droit des cantons à mettre en place des observateurs dans tous les départements fédéraux et à Bruxelles.

3.2 Renforcement des droits de participation actuels

- (40) Du point de vue des gouvernements cantonaux, les droits de participation actuels en lien avec des décisions de politique étrangère concernant les relations avec l'UE devraient être précisés ou renforcés sur les points suivants:
- (41) Les droits de participation devraient être garantis dès lors que les intérêts, et non seulement les "intérêts essentiels", des cantons sont concernés.
- (42) Les droits de participation devraient notamment aussi entrer en ligne de compte pour des décisions de principe portant sur l'orientation stratégie en politique européenne. En outre, les droits de participation devraient être concrétisés avant de fixer et formuler des mandats de négociation.
- (43) Il s'agirait finalement aussi de revoir le régime en vigueur pour la pondération des prises de position cantonales. Ainsi les prises de position des cantons devraient être dotées d'une force obligatoire plus contraignante que maintenant au moins lorsqu'il s'agit de définir les mandats de négociation et de reprendre un nouveau droit de l'UE.

3.3 Autres réformes possibles

- (44) De l'avis des gouvernements cantonaux, il pourrait en outre être indiqué d'examiner l'opportunité de développer les droits de participation actuels pour le contexte du processus décisionnel de la Confédération en politique européenne.

4 Adaptation des structures organisationnelles

- (45) La pression, liée à la poursuite et la consolidation des relations avec l'UE, à appliquer simultanément voire au besoin par anticipation le nouveau droit de l'UE dans les domaines relevant d'accords spécifiques implique, de l'avis des gouvernements cantonaux, aussi des adaptations des structures organisationnelles du fédéralisme participatif. Aussi bien la Confédération et les cantons que les cantons entre eux doivent davantage collaborer.

4.1 Collaboration Confédération - cantons

- (46) La Confédération et les cantons doivent davantage collaborer lors de la préparation de nouveaux accords sectoriels avec l'UE comme aussi au cours du processus décision-

nel concernant la reprise de nouveau droit de l'UE. Il s'agit enfin de concilier les exigences liées à la mise en œuvre ponctuelle du droit de l'UE et celles liées au respect de l'ordre juridique fédéral. Les gouvernements cantonaux estiment que l'on pourrait à cette fin instituer une conférence de coordination composée de représentants de la Confédération et des cantons.

4.2 Collaboration entre les cantons

- (47) Renforcer les droits de participation des cantons est le seul moyen de contrer la pression sur la structure fédérale inhérente à la poursuite et la consolidation dans les relations avec l'UE. Ceci implique en même temps de consolider le côté collectif de la participation. Il est dès lors indispensable que les cantons collaborent et, à cet effet, disposent d'un organe commun. Il ne s'agit pas là de créer de nouvelles structures, mais de s'appuyer sur l'organisme éprouvé de la CdC.
- (48) Les structures organisationnelles pour la coordination intercantonale et l'alliance participative requièrent éventuellement, selon les gouvernements cantonaux, un ancrage juridique plus ferme que ce n'est le cas actuellement.

4.3 Réformes intracantonales

- (49) Renforcer le fédéralisme participatif implique, de l'avis des gouvernements cantonaux, finalement aussi des réformes intracantonales.

5 Extension de la juridiction constitutionnelle aux litiges confédéraux

- (50) Développer l'instrumentation de la participation aux décisions en politique européenne de la Confédération et à leur mise en œuvre pourrait impliquer la nécessité d'examiner dans quelle mesure il faudrait une instance qui contrôle le respect des droits de participation et tranche en cas de litige entre la Confédération et les cantons.

5.1 Procédure de renvoi et d'examen préliminaire

- (51) Compte tenu des délais serrés propres aux procédures décisionnelles précédant la reprise de nouveaux droits de l'UE, les gouvernements cantonaux estiment qu'il faudrait envisager en particulier une procédure de renvoi et d'examen préalable.

5.2 Juridiction constitutionnelle à l'égard de certaines lois fédérales

- (52) En complément à cela, la juridiction constitutionnelle pourrait être étendue aux lois fédérales qui sont édictées ou modifiées sur la base et en vertu d'accords bilatéraux et de leurs modifications (y c. actes juridiques de l'UE révisés). L'examen ne porterait pas uniquement sur le respect de l'organisation constitutionnelle des compétences, mais également sur le respect du principe de la subsidiarité.