

Prise de position

Stabilisation et développement des relations entre la Suisse et l'Union européenne : résultats des négociations et mise en œuvre nationale

Assemblée plénière extraordinaire du 24 octobre 2025

Résumé :

Les cantons saluent les résultats obtenus dans le cadre des négociations, car ils signifient la stabilisation et le développement des relations bilatérales avec l'Union européenne (UE). Les résultats et leur mise en œuvre nationale sont conformes aux attentes et aux principes formulés par les cantons dans leur état des lieux du 24 mars 2023 et dans leur prise de position du 2 février 2024 sur le projet de mandat de négociation.

Les gouvernements cantonaux soutiennent le paquet d'accords et approuvent les éléments institutionnels qu'il prévoit.

La solution proposée en matière d'aides d'État est elle aussi approuvée, à condition que les demandes des cantons concernant la mise en œuvre nationale soient prises en compte comme convenu.

Ils sont par ailleurs favorables aux modifications de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) ainsi qu'aux mesures de protection salariale prévues, lesquelles garantiront l'application du principe d'*« un salaire égal pour un travail égal au même endroit »*. Si la libre circulation des personnes devait occasionner des difficultés économiques ou sociales importantes, les cantons pourraient, individuellement ou collectivement, demander au Conseil fédéral d'envisager l'activation de la clause de sauvegarde et exiger ou proposer des mesures de protection cantonales ou régionales. Compte tenu de leur implication, les cantons attendent également être étroitement associés aux travaux de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la définition des indicateurs et des valeurs seuils.

Les adaptations concernant le domaine des transports terrestres et aérien sont approuvées.

Les cantons se félicitent expressément qu'il soit à nouveau possible de participer aux programmes européens et que de nouvelles règles aient été fixées dans le domaine de la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM).

Ils soutiennent l'accord sur l'électricité prévu et sont favorables à une mise en œuvre pragmatique au niveau national, celui-ci étant de première importance pour garantir un approvisionnement énergétique sûr.

L'accord sur la santé est lui aussi approuvé, notamment parce qu'il permettra de renforcer la collaboration transfrontalière dans le secteur de la sécurité sanitaire.

Concernant leur participation à l'élaboration des développements du droit, les cantons renvoient à l'accord trouvé avec la Confédération et rappellent l'importance d'une association précoce et substantielle aux processus de politique européenne. Elle est en effet cruciale pour représenter comme il se doit les intérêts fédéraux lors de négociations et processus de mise en œuvre futurs.

Les gouvernements cantonaux confirment la pertinence de la structure du paquet, laquelle prévoit de présenter les modifications légales avec les accords correspondants, et apprécient la transparence affichée pour ce qui est de la mise en œuvre prévue. Quinze cantons (ZH, LU, FR, SO, BS, BL, SG, AG, GR, TG, VD, VS, NE, GE, JU) soutiennent la proposition du Conseil fédéral concernant le référendum facultatif sur les accords internationaux. Dix cantons (UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SH, AR, AI, TI) estiment en revanche que les décisions d'approbation doivent être soumises au référendum obligatoire sur les accords internationaux. Un canton (BE) s'abstient à ce sujet.

Les gouvernements cantonaux seront attentifs aux coûts supplémentaires engendrés par ces accords et attendent de la Confédération un soutien.

1. Contexte

- 1 Partenaires institutionnels de la Confédération en vertu de la Constitution, les gouvernements cantonaux participent de manière active et constructive à la politique européenne. Ils reconnaissent la nécessité d'asseoir les relations entre la Suisse et l'Union européenne (UE) sur une base solide et durable. Les gouvernements cantonaux ont exprimé à plusieurs reprises leur volonté de stabiliser et de renforcer ces relations, et de conclure de nouveaux accords, preuve d'une position inscrite dans une approche à long terme. La Confédération a pleinement associé les cantons aux négociations.
- 2 L'état des lieux de la politique européenne daté du 24 mars 2023 sert de cadre de référence à l'appréciation par les gouvernements cantonaux de l'évolution des relations Suisse-UE. L'examen du résultat des négociations menées par la Confédération avec l'UE repose d'une part sur cet état des lieux, de l'autre sur la prise de position des gouvernements cantonaux du 24 février 2024 sur le mandat de négociation.
- 3 Lors de l'Assemblée plénière CdC du 20 décembre 2024, les gouvernements cantonaux ont pris acte de la fin matérielle des négociations et des résultats obtenus.
- 4 Les gouvernements cantonaux ont toujours précisé qu'ils prendraient position sur le résultat des négociations dans le cadre de la consultation, que ce soit sur les aspects de politique extérieure ou sur les mesures de mise en œuvre nationale.

2. Considérations générales

- 5 Les gouvernements cantonaux se félicitent d'avoir eu la possibilité de se prononcer sur les résultats des négociations et sur la législation nationale de mise en œuvre. Compte tenu de l'importance d'asseoir les relations entre la Suisse et l'UE sur une base solide et durable (chapitre 1) et de leur impact sur les cantons, ces derniers attendent de la Confédération qu'elle tienne dûment compte de la présente prise de position.
- 6 La présente prise de position repose sur l'approche par paquet retenue par le Conseil fédéral (sous-chapitre 4.1.), articulée autour d'un volet « stabilisation » et d'un volet « développement ».

3. Participation des cantons

3.1. Contexte

- 7 Les cantons considèrent comme satisfaisante leur association aux négociations et aux travaux de mise en œuvre nationale. Cette association politique et technique leur a permis de faire valoir directement leurs préoccupations, facilitant ainsi une coopération institutionnelle constructive. Membres de la délégation suisse, les représentants cantonaux ont participé aux négociations de tous les modules qui concernaient les intérêts et compétences des cantons. Cette collaboration constructive met en lumière l'importance d'un partenariat entre la Confédération et les cantons en politique extérieure.

- 8 Les gouvernements cantonaux ont par ailleurs relevé dans leurs différents états des lieux de la politique européenne (2010 et 2023) et dans leur prise de position sur le projet de mandat de négociation (2024) qu'approfondir les relations bilatérales avec l'UE supposait la mise en œuvre de réformes internes afin de consolider l'organisation fédérale et démocratique de l'État.
- 9 Dans leur prise de position sur le projet de mandat de négociation, ils ont également demandé que la Suisse puisse participer à l'élaboration des développements du droit qui les concernent (*decision shaping*). Enfin, ils y précisent que la Suisse doit avoir la possibilité d'exposer sa position sur la reprise d'un développement du droit européen au sein des comités mixtes compétents.

3.2. Résultats des négociations

- 10 La Suisse a obtenu le droit d'exercer une influence sur les processus législatifs en participant aux procédures législatives européennes (*decision shaping*) pour tous les actes juridiques entrant dans le champ d'application des accords.
- 11 Les comités mixtes compétents pourront eux aussi jouer un rôle majeur dans la prise de décisions et la définition de la position de la Suisse sur la reprise de développements du droit européen entrant dans le champ d'application des accords. Si leurs compétences sont touchées, les cantons doivent dès le début être étroitement associés et informés.
- 12 Les résultats des négociations correspondent aux principes formulés par les cantons. Ces derniers constatent également avec satisfaction que leur association aux comités mixtes compétents ainsi qu'aux mécanismes de *decision shaping* et de règlement des différends est dorénavant garantie. Dans ce contexte, les gouvernements cantonaux saluent l'intention communiquée par le Conseil fédéral le 15 octobre 2025 d'entamer des discussions avec les cantons afin de concrétiser leur future participation. Les gouvernements cantonaux se tiennent à disposition pour mener ces discussions.

3.3. Impact sur les cantons

- 13 Exception faite de la partie agricole de l'accord sur l'agriculture, les accords d'accès au marché intérieur prévoient désormais une reprise dynamique du droit. De plus, les cantons exigent de participer à l'élaboration des développements du droit qui les concernent (*decision shaping*) obligatoirement de manière précoce et suffisante. Le paquet étend en outre la voie bilatérale à de nouveaux domaines. Dans ce contexte, la nécessité d'engager des réformes internes, comme mentionné au sous-chapitre 3.1, n'en est que renforcée.
- 14 Comme pour les Bilatérales I et II, la reprise dynamique du droit européen supposera d'examiner et le cas échéant d'adapter l'ensemble des règles cantonales. Les cantons devront pour cela utiliser les ressources dont ils disposent, voire davantage, afin de garantir la mise à jour des réglementations concernées en faveur des entreprises et de la population suisses. Dans le même temps, les cantons soulignent que la souveraineté et les compétences cantonales doivent également être garanties dans le cadre du *decision shaping* et de la reprise dynamique du droit.

- 15 Ce n'est qu'en investissant ces ressources que les atouts du paquet d'accords Suisse-UE pourront être présentés de la manière la plus tangible qui soit dans la mesure où la participation à l'élaboration du droit, l'extension de la voie bilatérale à de nouveaux domaines, l'examen des compétences de la Confédération et des cantons, le renforcement de la coopération et coordination entre la Confédération et les cantons dans différents domaines d'exécution et l'ajustement des dispositifs réglementaires cantonaux exigeront des cantons qu'ils mobilisent davantage de ressources (personnel qualifié et moyens financiers).

3.4. Conclusion

- 16 Les gouvernements cantonaux demandent que leur droit à l'information et à la participation, de même que les structures d'organisation dédiées à la politique extérieure, en particulier à la politique européenne, soient renforcés. Ils demandent ainsi que l'orientation des requêtes formulées en 2013¹ pour un renforcement de la participation, en particulier l'inscription dans la loi du dialogue politique Confédération-cantons sur les questions européennes, soit mise en œuvre dans le sillage des nouveaux accords. Ils attendent par ailleurs que leur droit à l'information et à la participation à l'élaboration des développements du droit européen qui les concernent (*decision shaping*), et notamment leur participation aux comités mixtes, aux groupes d'experts et de travail ainsi qu'aux comités de comitologie pertinents de l'UE et au mécanisme de règlement des différends, soit aussi garanti juridiquement. Il convient notamment de prévoir une information précoce ou une invitation des cantons à prendre position, d'une manière au moins comparable à celle applicable aux Chambres fédérales. Ces modalités peuvent être, selon eux, réglées par une nouvelle convention conclue par le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux, sur le modèle de celle relative à l'association de la Suisse à Schengen/Dublin. Les gouvernements cantonaux attendent que les modalités de participation des cantons aux développements juridiques qui les concernent soient clarifiées en temps utile. En ce qui concerne la composition des commissions mixtes, il convient de déterminer si la Confédération pourrait envisager d'y inclure également des représentants des Chambres fédérales.

4. Considérations sur la procédure d'approbation nationale

4.1. Approche par paquet

4.1.1. Contexte

- 17 Le Conseil fédéral estime que la voie bilatérale est la meilleure solution pour développer les relations de la Suisse avec l'UE. Le 23 février 2022, il avait opté pour un paquet de négociation global afin de clarifier les points en suspens dans les accords bilatéraux à venir et dans les relations avec l'UE.
- 18 Le Conseil fédéral privilégie une approche consistant à regrouper les accords destinés à stabiliser la voie bilatérale (adaptation des accords existants, éléments institutionnels, règles applicables aux

¹ Position des cantons sur les réformes internes : https://kdk.ch/fileadmin/redaktion/themen/europapolitik/standortbestimmung/stellungnahme_reformen-20131213-f.pdf

aides d'État, participation aux programmes européens, programmes spatiaux et contribution à la cohésion) dans un arrêté fédéral de « stabilisation ». Les trois nouveaux accords, destinés à développer la voie bilatérale, seront présentés dans des arrêtés fédéraux distincts.

- 19 Dans leur état des lieux du 24 mars 2023, les gouvernements cantonaux constatent également qu'il faut poursuivre les accords bilatéraux en vigueur et approfondir les relations dans d'autres domaines (électricité et santé, par ex.). De plus, ils ont expressément salué l'approche par paquet.

4.1.2. Résultats des négociations

- 20 La présente approche par paquet est conforme aux principes formulés par les gouvernements cantonaux. Comme ils l'ont demandé, les relations avec l'UE seront non seulement stabilisées sur la base des accords en vigueur, mais aussi renforcées dans les domaines électricité, sécurité alimentaire et santé. De plus, le fait de passer d'une approche horizontale – comme prévu initialement dans l'Accord-cadre institutionnel – à une approche verticale présente l'avantage d'avoir pu clore les négociations domaine par domaine et apporté de la clarté sur les exigences et concessions mutuelles dans chacun d'entre eux. Cela a aussi permis d'intégrer davantage de demandes formulées par la Suisse, sur lesquelles le Parlement et le peuple souverain peuvent désormais se prononcer, indépendamment du volet stabilisation.

4.1.3. Impact sur les cantons

- 21 Les sous-chapitres de la présente prise de position détaillent l'impact concret des résultats obtenus pour les volets « stabilisation » et « développement ».

4.1.4. Conclusion

- 22 Les gouvernements cantonaux concluent que l'approche par paquets choisie par le Conseil fédéral est globalement conforme aux principes formulés par les cantons dans leur état des lieux du 24 mars 2023 et dans leur prise de position du 2 février 2024 sur le projet de mandat de négociation du Conseil fédéral, et qu'il convient donc de l'approuver.

4.2. Référendum

4.2.1. Contexte

- 23 Le Conseil fédéral propose de soumettre l'accord au référendum facultatif. Il propose ainsi le référendum facultatif pour les arrêtés fédéraux portant sur la partie « stabilisation » (notamment les Accords bilatéraux I) d'une part, et pour les nouveaux accords (santé, électricité et sécurité alimentaire) d'autre part.
- 24 Le Conseil fédéral justifie cette manière de procéder par la pratique suivie jusqu'ici pour les Accords bilatéraux I et II et le rejet, en 2012, de l'initiative populaire « Accords internationaux : la parole au peuple ! ». Il reste ainsi cohérent avec sa pratique antérieure et assure la continuité de la politique européenne.

- 25 Selon le Conseil fédéral, le référendum facultatif permet de lier formellement les accords à leur mise en œuvre au niveau national (regroupement vertical). En d'autres termes, les lois d'application au niveau national seront intégrées dans la décision d'approbation des accords concernés. Ces accords et les mesures de mise en œuvre nationales correspondantes seront ainsi soumis conjointement au référendum facultatif. Les électrices et les électeurs s'exprimeront donc à la fois sur la partie « stabilisation » et la législation de mise en œuvre correspondante, ainsi que sur les autres accords de développement et la législation afférente. Ils seront ainsi informés en toute clarté et en toute transparence des répercussions à l'échelle nationale de chaque accord. Un tel regroupement vertical ne serait pas envisageable en cas de référendum obligatoire, conformément à l'article 141a de la Constitution fédérale.
- 26 Dans le même temps, les gouvernements cantonaux soulignent que la division en quatre arrêtés fédéraux distincts ouvre la voie à différents scénarios pour le référendum facultatif. Le référendum devrait être lancé individuellement contre chaque arrêté, ce qui pourrait avoir pour conséquence que seuls certains accords, et non tous, soient soumis au vote du peuple. En fonction de l'évolution politique, cela pourrait conduire à une approbation échelonnée dans le temps ou sélective des accords.

4.2.2. Évaluation des gouvernements cantonaux

- 27 Pendant la période de consultation, les cantons ont pu examiner en détail et évaluer les avis et évaluations disponibles sur cette question et les ont appréciés. Dans ce contexte, les cantons reconnaissent qu'outre les aspects juridiques et politiques, d'autres éléments stratégiques, tactiques et politiques doivent également être pris en compte.
- 28 Quinze cantons (ZH, LU, FR, SO, BS, BL, SG, AG, GR, TG, VD, VS, NE, GE, JU) soutiennent la proposition du Conseil fédéral concernant le référendum facultatif en matière de traités internationaux. Ils ont conscience que tout traité international implique, par définition, une certaine restriction de la marge de manœuvre des parlements et gouvernements. Ces accords préservent le fonctionnement des institutions suisses ainsi que les principes découlant de la démocratie directe, du fédéralisme et de l'indépendance du pays. Ils ne constituent pas une atteinte grave à la structure interne de la Suisse et ne touchent pas non plus à l'ordre constitutionnel. Dans le même temps, le peuple et les cantons – qui détiennent le pouvoir constituant – ont expressément décidé que seuls les traités internationaux prévoyant l'adhésion à une organisation supranationale ou à une organisation de sécurité collective sont soumis au référendum obligatoire. Une telle adhésion n'est pas prévue dans les accords. Dans ce contexte, les gouvernements cantonaux susmentionnés estiment que le cadre juridique existant doit être pleinement respecté. Si, pour des raisons politiques, tous les accords ou certains accords du paquet devaient néanmoins être soumis à un référendum obligatoire, une révision de la Constitution serait nécessaire. Une telle révision aurait toutefois des conséquences politiques considérables et créerait un précédent.
- 29 Dix (UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SH, AR, AI, TI) cantons estiment en revanche que les décisions d'approbation doivent être soumises au référendum obligatoire sur les traités internationaux. Ils justifient cette position en arguant que les accords avec l'UE ont un caractère quasi constitutionnel, notamment en raison de la reprise dynamique du droit et du mécanisme de règlement des différends, des répercussions sur l'ordre constitutionnel suisse et les compétences des cantons, et ainsi qu'ils revêtent une importance politique capitale pour la Suisse et que leur approbation doit donc être traitée

comme une révision constitutionnelle. Par conséquent, comme pour les référendums sur l'adhésion à l'Espace Économique Européen (EEE) et l'accord de libre-échange avec l'ancienne Communauté économique européenne (CEE), le présent ensemble d'accords doit également être soumis à un référendum obligatoire afin de renforcer sa légitimité démocratique.

- 30 Le canton de Berne s'abstient sur la question du référendum.

4.2.3. Conclusion

- 31 En résumé, une majorité de quinze gouvernements cantonaux arrive à la conclusion qu'il convient d'appuyer la décision du Conseil fédéral de soumettre les accords au référendum facultatif, tandis qu'une minorité de dix cantons exige le référendum obligatoire. Un canton s'abstient.

5. Considérations sur les résultats des négociations et sur la législation nationale de mise en œuvre : stabilisation

5.1. Éléments institutionnels

5.1.1. Contexte

- 32 Dans la perspective du lancement des négociations avec l'UE, les gouvernements cantonaux ont défini, dans leur prise de position du 2 février 2024 sur le projet de mandat de négociation du Conseil fédéral, les principes suivants applicables aux éléments institutionnels :

- *Remarque générale* : Les éléments institutionnels sont à régler dans chacun des accords d'accès au marché. Les principes de la démocratie directe, du fédéralisme et de l'indépendance de la Suisse sont à respecter.
- *Interprétation et application* : L'interprétation et l'application des accords seront fidèles aux principes du droit international et garanties par les autorités des parties sur leurs territoires respectifs (approche à deux piliers).
- *Surveillance* : Il convient de rejeter toute surveillance supranationale de l'application des accords avec l'UE et de tendre vers une approche à deux piliers, selon laquelle l'application correcte et la mise en œuvre des accords seront surveillées chacune indépendamment par les autorités des parties contractantes sur leurs territoires respectifs, conformément aux principes du droit international.
- *Reprise dynamique du droit* : Il est dans l'intérêt de la Suisse d'instaurer une reprise dynamique des développements du droit de l'UE dans les accords, actuels et futurs, d'accès au marché, dans un objectif de sécurité juridique et de sécurité de planification pour les entreprises et les particuliers. La reprise ne doit pas être automatique, mais conforme aux procédures internes prévues par la Constitution suisse (réserve d'approbation du Conseil fédéral, du Parlement, du peuple) et les développements ultérieurs ne doivent pas porter sur des dispositions déjà négociées dans des accords ou exclues de la reprise du droit. Il convient en outre de définir des exceptions à l'obligation de reprise du droit communautaire.

- *Règlement des différends* : Un mécanisme contractuel de règlement des différends lié aux accords doit être mis en place. En cas de litige, les parties devront rechercher en premier lieu une solution politique au sein du comité mixte compétent et ne pourront soumettre le litige à un tribunal arbitral commun paritaire qu'en cas d'échec. Par ailleurs, le tribunal arbitral tranchera de manière autonome les litiges relatifs aux exceptions à la reprise dynamique du droit et qui ne concernent pas l'interprétation du droit européen. Le tribunal arbitral pourra soumettre à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) les questions d'interprétation ou d'application des dispositions des accords reprises du droit communautaire. Il appartiendra au tribunal arbitral de décider si l'interprétation est utile et nécessaire pour évaluer un litige et s'il faut saisir la CJUE. Il est en outre important que la décision sur le litige lui-même soit définitive et reste, dans tous les cas, du ressort du tribunal arbitral.
- *Mesures compensatoires* : En cas de non-respect d'une décision du tribunal arbitral, l'autre partie pourra prendre des mesures compensatoires proportionnées. Ces mesures devront se limiter aux domaines d'application de l'accord concerné et d'autres accords d'accès au marché intérieur. La partie contractante concernée par la mesure compensatoire pourra à tout moment en faire examiner la proportionnalité par le tribunal arbitral, qui statuera de manière indépendante et en dernière instance. Toute mesure de rétorsion ne présentant aucun lien avec l'accord concerné d'accès au marché, telle que la non-reconnaissance de l'équivalence boursière, sera par conséquent exclue.

5.1.2. Résultats des négociations

33 Les résultats des négociations peuvent être résumés comme suit :

- Les dispositions institutionnelles concernent quatre accords d'accès au marché intérieur existants (libre circulation des personnes, transports terrestres, transport aérien et reconnaissance en matière d'évaluation de la conformité [ARM]) ainsi que deux nouveaux accords (électricité et sécurité alimentaire). Elles sont réglées dans les différents accords d'accès au marché. Cette approche sectorielle permet de mieux prendre en compte les spécificités de chacun d'entre eux.
- Les comités mixtes conserveront un rôle central dans la gestion des accords (d'accès au marché intérieur).
- La reprise dynamique se limitera au champ d'application de chacun des accords d'accès au marché. L'UE ne pourra pas changer unilatéralement le champ d'application. La reprise ne sera pas automatique, mais sera conforme aux procédures et délais internes d'approbation prévus par la Constitution suisse. Les possibilités de participation à la prise de décision, selon les principes de démocratie directe, sont pleinement garanties.
- Des exceptions à la reprise dynamique du droit ont été convenues et seront garanties dans les domaines qui touchent aux intérêts vitaux de la Suisse ou dans lesquels des exceptions existaient déjà (voir explications sur les domaines sectoriels du paquet).
- La Suisse aura un droit de participation à l'élaboration des actes juridiques européens qui relèvent des différents accords d'accès au marché intérieur (*decision shaping*). L'étendue de ce droit sera équivalente à celle des États de l'EEE.
- En ce qui concerne l'interprétation et la surveillance des accords d'accès au marché intérieur (notamment pour les aides d'État), l'approche à deux piliers – selon laquelle les parties contractantes sont responsables sur leurs territoires respectifs – a été entérinée.

- S'agissant du mécanisme de règlement des différends, les parties rechercheront en premier lieu une solution politique au sein du comité mixte compétent. En second lieu, chacune des deux parties pourra soumettre le litige à un tribunal arbitral commun paritaire. Si le litige soulève des questions d'interprétation du droit européen et si le tribunal arbitral considère que cette interprétation est pertinente et nécessaire pour apprécier le litige, ce dernier doit alors saisir la CJUE. Dans tous les cas, la décision sur le litige lui-même reste définitivement du ressort du tribunal arbitral.
- La possibilité pour chaque partie de prendre des mesures compensatoires proportionnées en cas de non-respect par l'autre partie d'une décision du tribunal arbitral a été acceptée. Ces mesures pourront être déployées dans l'accord concerné ou dans un autre accord d'accès au marché (à l'exception de la partie agricole de l'accord sur l'agriculture ; voir ch. 33, premier tiret). *A contrario*, elles seront exclues dans les accords qui ne relèvent pas de l'accès au marché intérieur (participation de la Suisse aux programmes européens comme Horizon Europe, par ex.). Le tribunal arbitral pourra évaluer la proportionnalité de ces mesures ; les parties pourront saisir le tribunal arbitral avant l'entrée en vigueur des mesures compensatoires, afin de demander une prolongation de l'effet suspensif automatique de trois mois, jusqu'à ce que soit rendue la décision finale sur la proportionnalité des mesures.

5.1.3. Appréciation des résultats

- 34 Les gouvernements cantonaux concluent que le résultat des négociations concernant les éléments institutionnels correspond dans l'ensemble aux principes qu'ils avaient formulés dans l'état des lieux du 24 mars 2023 ainsi que dans leur prise de position du 2 février 2024 sur le projet de mandat de négociation du Conseil fédéral. Les cantons approuvent le résultat des négociations concernant les éléments institutionnels.
- 35 Les cantons soulignent que le tribunal arbitral doit toujours rester l'organe décisionnel dans la procédure de règlement des différends. La CJUE n'est saisie que des questions d'interprétation qui concernent exclusivement le droit de l'Union. Dans ces cas, l'interprétation de la CJUE est contraignante pour le tribunal arbitral. La décision finale sur le litige – y compris en ce qui concerne la portée de la reprise dynamique du droit ou la délimitation du champ d'application – continue toutefois d'incomber au tribunal arbitral. Cela garantit le respect du principe d'autonomie du droit de l'Union tout en permettant au tribunal arbitral de rendre la décision finale en cas de différend.

5.1.4. Mise en œuvre nationale et impact sur les cantons

- 36 L'impact concret des différents éléments institutionnels est examiné plus en détail dans les chiffres correspondants de la présente prise de position.

5.1.5. Remarques conclusives

- 37 Les cantons prennent acte que le résultat des négociations entre la Suisse et l'UE sur les éléments institutionnels s'inscrit dans les limites fixées par les gouvernements cantonaux dans leur prise de position sur le mandat de négociation. Ils estiment que les solutions trouvées permettent de protéger les intérêts vitaux du pays, tout en assurant la stabilité à long terme de la voie bilatérale. Les progrès

enregistrés répondent à certaines préoccupations importantes qu'ils avaient exprimées, notamment sur la souveraineté, la sécurité juridique et la prévisibilité.

- 38 Les cantons soulignent que certains aspects institutionnels nécessitent des éclaircissements supplémentaires. Afin de permettre une formation d'opinion ouverte, le message devrait aborder ces points de manière appropriée, notamment les conséquences de la reprise dynamique du droit (y compris la dynamique référendaire) et les implications possibles du rôle de la CJUE pour le statut juridique de la Suisse et des cantons.

5.2. Aides d'État

5.2.1. Contexte

- 39 L'UE pose comme *condition sine qua non* aux entreprises ayant accès au marché intérieur qu'elles respectent l'ensemble de règles relatives aux aides d'État qu'elle a mis en place afin de garantir un régime de concurrence uniforme (*level playing field*). Dans ce contexte, l'UE exige que tous les accords qui confèrent à la Suisse un accès élargi au marché européen prévoient des dispositions relatives aux aides d'État.
- 40 Dans leur prise de position du 2 février 2024 sur le projet de mandat de négociation du Conseil fédéral, les gouvernements cantonaux ont arrêté les principes suivants :
- Les dispositions européennes en matière d'aides d'État ne devront être reprises que dans les domaines faisant l'objet d'un accord d'accès au marché (transports aérien et terrestres, ainsi que les futurs accords, tels que l'électricité). Les garanties d'État aux banques cantonales, notamment, ne sont donc pas concernées.
 - La surveillance de ces dispositions sera entièrement assurée par les autorités suisses (approche à deux piliers), sans interférer de manière significative dans la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et dans le respect du principe de séparation des pouvoirs.
 - Les négociations doivent garantir que les intérêts vitaux de la Suisse et des cantons seront suffisamment pris en compte dans les régimes d'aides existants et futurs.

5.2.2. Résultats des négociations

- 41 Les dispositions en matière d'aides d'État ne seront pas édictées dans une réglementation horizontale générale, mais dans un protocole additionnel à chacun des deux accords sectoriels existants et dans des règles spécifiques intégrées directement dans l'accord sur l'électricité. Ceux-ci concernent exclusivement :
- l'accord sur les transports terrestres,
 - l'accord sur le transport aérien, et
 - l'accord sur l'électricité.
- 42 La Suisse est ainsi assurée que les dispositions en matière d'aides d'État s'appliqueront uniquement aux domaines dans lesquels elle bénéficiera d'un accès élargi au marché de l'UE et où la concurrence

rence entre la Suisse et l'UE risque d'être faussée – comme l'exigeaient les gouvernements cantonaux. Dans la mesure où le mandat de négociation n'inclut pas, en tant que tel, d'accord sur les services, les garanties d'État aux banques cantonales ne sont pas concernées par le résultat des négociations, ce que les gouvernements cantonaux appelaient explicitement de leurs vœux.

- 43 Les dispositions des différents accords sectoriels dans les domaines des transports terrestres, du transport aérien et de l'électricité prévoient des dispositions relatives à la surveillance de l'octroi d'aides d'État, et applicables à la Suisse autant qu'à l'UE. Il est convenu que chaque partie confie cette surveillance à ses autorités. Autrement dit, le respect en Suisse de la réglementation commune en matière d'aides d'État sera du ressort exclusif des autorités suisses (approche à deux piliers), comme le demandaient les gouvernements cantonaux. Dans ces dispositions, la Suisse s'est engagée à prévoir une surveillance équivalente à celle de l'UE.
- 44 Les dispositions prévoient en outre explicitement qu'en cas d'évolution susceptible de porter atteinte aux intérêts vitaux d'une des parties, celle-ci puisse saisir directement le comité mixte compétent, lequel se réunira dans un délai de trente jours pour examiner la situation à un haut niveau. Cela garantit, comme le souhaitaient les gouvernements cantonaux, que les intérêts vitaux de la Suisse et des cantons soient pris en compte au mieux, aussi bien dans le cadre du droit actuellement applicable aux aides d'État que dans celui du nouveau droit. Cela vaut tout particulièrement pour les aides qui ne sont pas accordées par les États membres, mais directement par l'UE (politique industrielle de l'UE).

5.2.3. Appréciation des résultats

- 45 Les résultats obtenus dans le cadre des négociations sont conformes à tous les principes formulés par les gouvernements cantonaux (ch. 40).

5.2.4. Mise en œuvre nationale et impact sur les cantons

- 46 La Confédération et les cantons n'édicteront pas leurs propres dispositions matérielles, mais reprennent celles de l'UE en matière d'aides d'État (certaines garanties ayant toutefois été négociées, dans le domaine de l'électricité, par ex.). En revanche, ils édicteront leurs propres dispositions procédurales pour la surveillance des aides d'État, dont l'accord prévoit qu'elles doivent être équivalentes à celles de l'UE.
- 47 À cette fin, la Confédération entend élaborer une nouvelle loi fédérale sur la surveillance des aides d'État (LSAE), laquelle prévoit une autorité de surveillance centrale et fixera les différentes procédures applicables aussi aux cantons (et aux communes).
- 48 La Confédération prévoit de créer une nouvelle chambre des aides d'État au sein de la Commission de la concurrence (COMCO) en qualité d'autorité de surveillance. Les cantons participeront à la pré-sélection des membres (participation à la commission de sélection), lesquels seront officiellement nommés par le Conseil fédéral.

- 49 Parallèlement aux prescriptions fédérales en matière de procédures prévues dans la LSAE, les cantons devront aussi adapter légèrement leur propre droit procédural, ceci car le Conseil fédéral a délibérément renoncé à trop s'immiscer dans l'autonomie des cantons en matière d'organisation et de procédure. Pour la mise en œuvre, l'accord prévoit un délai de cinq ans à compter de son entrée en vigueur.
- 50 L'autorité de surveillance examinera la compatibilité des aides d'État prévues avec la législation matérielle pertinente. Elle ne prendra aucune décision contraignante, mais rendra des avis. En cas de désaccord, la décision finale et contraignante reviendra systématiquement aux tribunaux cantonaux ou fédéraux. Par souci de transparence, les aides accordées seront publiées dans une base de données publique en Suisse et dans l'UE.
- 51 La Confédération part du principe que la majeure partie des aides d'État actuellement allouées en Suisse sont compatibles avec les accords et pourront continuer d'être octroyées, en raison d'exonérations forfaitaires décidées par l'UE dans certains domaines (promotion économique régionale, par ex.) ou parce que les montants sont trop faibles (seuil minimal fixé à 300 000 euros ou à 750 000 euros par entreprise sur trois ans, selon le secteur). Les aides accordées avant l'entrée en vigueur de l'accord ne devront pas être restituées (interdiction de rétroactivité).
- 52 La Confédération estime que les coûts de réglementation de la surveillance des aides d'État que les entreprises devront assumer seront relativement faibles, puisque la charge administrative incombera en premier lieu à l'autorité de surveillance et aux fournisseurs d'aides. Les entreprises seront impliquées au titre de tiers, si elles décident de faire valoir leur droit, par exemple en déposant un recours judiciaire contre un concurrent.
- 53 La LSAE prévoit que les autorités cantonales souhaitant octroyer des aides seront soumises à des obligations d'annonce, de communication, de notification et de rapport à l'autorité de surveillance. Il faut par ailleurs s'attendre à une certaine surcharge administrative des cantons en cas de procédures judiciaires. La Confédération estime que les coûts de mise en place uniques correspondront à environ 8,5 EPT pour l'ensemble des cantons, suivis par des coûts annuels permanents liés à l'exécution correspondant à 2 EPT. De plus, la surveillance des aides d'État entraînera des coûts additionnels pour les tribunaux cantonaux en cas de recours contre des aides d'État cantonales. La Confédération souhaite par ailleurs que les activités de soutien fournies par l'autorité de surveillance aux cantons (similaires à celle de la Commission européenne aux États membres) soient indemnisées par les services cantonaux ayant saisi l'autorité.

5.2.5. Remarques conclusives

- 54 Les gouvernements cantonaux concluent que le résultat des négociations obtenu dans le domaine des aides d'État est conforme aux principes qu'ils avaient formulés dans leur état des lieux du 24 mars 2023 et dans leur prise de position du 2 février 2024 sur le projet de mandat de négociation du Conseil fédéral.
- 55 Parallèlement, les gouvernements cantonaux relèvent que la surveillance des aides d'État ne s'appliquera qu'aux domaines dans lesquelles la Suisse a accès au marché intérieur et, par conséquent,

que la charge financière et administrative de la mise en œuvre nationale sera proportionnelle au potentiel économique d'une participation réglementée au marché.

- 56 Sur la base de ce qui précède, les cantons approuvent le résultat des négociations et la mise en œuvre nationale dans le domaine des aides d'État, en tenant compte des demandes des cantons concernant la mise en œuvre nationale soient prises en compte comme convenu, notamment en ce qui concerne la procédure de nomination des membres de la nouvelle chambre des aides d'État.

5.3. Libre circulation des personnes/immigration

5.3.1. Contexte

- 57 Dans leur prise de position du 2 février 2024 sur le projet de mandat, les gouvernements cantonaux ont également approuvé le principe de la reprise dynamique du droit dans le domaine de la libre circulation des personnes.
- 58 Les gouvernements cantonaux ont par ailleurs estimé, dans leur prise de position, que le système social suisse devait être protégé par des règles spécifiques. Il conviendra aussi de s'assurer que les dispositions constitutionnelles relatives à l'expulsion pénale seront pleinement respectées. Ces règles spécifiques devront être intégralement maintenues, également en cas de développement du droit de l'UE dans ce domaine.
- 59 Les gouvernements cantonaux ont salué la volonté de négocier une série d'exceptions, de précisions et de mesures de protection liées à la reprise de la directive 2004/38/CE (dite « directive sur les citoyens de l'Union », UBRL). Ils ont notamment salué le fait que l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) reste axé sur les personnes exerçant une activité professionnelle.
- 60 Parallèlement, les gouvernements cantonaux ont souligné qu'en plus de ces réglementations et mesures de protection spécifiques, d'autres mesures nationales étaient nécessaires pour réaliser les objectifs généraux visés.

5.3.2. Résultats des négociations

- 61 Des exceptions et garanties importantes sont inscrites de manière permanente dans l'accord et sont donc exclues de la reprise dynamique du droit. La directive UBRL ne s'appliquera à la Suisse que de manière partielle et clairement définie :
- L'octroi d'un droit de séjour permanent après un séjour légal de cinq ans en Suisse reste limité aux personnes exerçant une activité professionnelle et à leur famille proche.
 - Les périodes de dépendance complète de l'aide sociale de plus de six mois ne comptent pas pour atteindre le délai de cinq ans requis pour l'octroi d'un droit de séjour permanent.
 - L'octroi d'une autorisation d'établissement reste non conditionné par le droit de séjour permanent et soumis à des critères d'intégration nationaux.
 - L'expulsion pénale est maintenue conformément au système actuel.

- La Suisse peut mettre fin au séjour des personnes sans activité lucrative qui ne font pas d'efforts d'intégration professionnelle, pour autant qu'elles ne bénéficient pas d'un droit de séjour permanent.
 - La procédure d'annonce pour les activités lucratives de courte durée est maintenue, afin de permettre le contrôle du marché du travail.
- 62 Par ailleurs, les gouvernements cantonaux constatent que d'autres précisions ont été ajoutées et qu'elles bénéficieront aussi bien aux ressortissants suisses dans les États membres de l'UE qu'aux ressortissants des États membres de l'UE en Suisse :
- Dans l'UBRL, les personnes exerçant une activité indépendante sont soumises aux mêmes conditions que les personnes salariées.
 - La notion de « personne exerçant une activité », statut lié à l'octroi de certains droits, est élargie et comprend notamment, sous certaines conditions, les personnes en formation professionnelle ainsi que les personnes en situation de chômage involontaire pour autant qu'elles coopèrent avec l'ORP et font des efforts d'intégration professionnelle.
 - Les droits des retraités s'appliquent également aux personnes en préretraite âgées de 63 ans ou plus.
- 63 Les réglementations relatives aux travailleurs frontaliers ainsi qu'à l'acquisition d'immeubles restent quasiment inchangées, ce que saluent les gouvernements cantonaux au regard du marché du travail et de l'immobilier. Les travailleurs frontaliers pourront toujours être enregistrés, mais ils ne pourront ni bénéficier d'un droit de séjour permanent ni recourir à l'aide sociale et n'auront pas droit au regroupement familial. L'acquisition de biens immobiliers à des fins de spéulation et de placement restera interdite aux personnes résidant à l'étranger.
- 64 Enfin, l'accord mis à jour contient une clause de sauvegarde concrétisée que la Suisse peut activer de manière autonome en cas de difficultés sérieuses d'ordre économique et social résultant de l'ALCP. L'accord prévoit également la création d'un tribunal arbitral indépendant chargé de trancher les différends et de vérifier la proportionnalité des mesures compensatoires. Dans le cadre de ces procédures, la CJUE ne pourra être saisie que pour l'interprétation du droit européen, comme la jurisprudence du Tribunal fédéral pourra être invoquée pour l'interprétation du droit suisse.
- 65 S'agissant de la coordination des systèmes de sécurité sociale (annexe II ALCP), les négociateurs ont obtenu que la Suisse ne soit pas tenue de verser à l'étranger d'importantes prestations sociales, telles que les prestations complémentaires, l'allocation pour impotent ainsi que certaines prestations cantonales (avance sur pension alimentaire, par ex.).
- 66 L'adaptation de l'annexe III ALCP se fonde sur la directive 2013/55/UE, laquelle comprend la coopération administrative dans le système d'information du marché intérieur (IMI), la carte professionnelle européenne, le système d'alerte et les principes communs de formation. Ces adaptations simplifient les procédures et l'échange d'informations en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles et de prévention des infractions pénales dans des domaines professionnels sensibles.

5.3.3. Appréciation des résultats

- 67 Les gouvernements cantonaux estiment que les résultats des négociations obtenus avec l'UE contribuent à la réalisation des objectifs définis, pour autant qu'ils soient accompagnés de mesures de mise en œuvre nationale efficaces et bien coordonnées (sous-chapitre 5.3.4). Ils saluent le fait que les négociateurs soient parvenus à trouver une solution acceptée par les deux parties et garantissant durablement la libre circulation des personnes.
- 68 Les exceptions et garanties mentionnées au ch. 61 permettent à la Suisse de protéger son système social et de continuer à réglementer l'immigration en fonction des besoins du marché du travail, ce qui revêt une importance capitale pour la politique sociale et de santé au regard de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée.
- 69 Divers délais transitoires et l'exclusion de l'effet rétroactif pour le droit de séjour permanent facilitent la tâche des cantons pour préparer la mise en œuvre de la nouvelle réglementation. Les premières demandes d'autorisation de séjour permanent pourront être déposées au plus tôt sept ans après l'entrée en vigueur de l'accord.
- 70 Les accords sur la coordination internationale des systèmes de sécurité sociale revêtent également une grande importance pour la politique sociale des cantons, sur le plan tant pratique que financier. Ceux-ci se félicitent du fait que les prestations de soutien mentionnées au ch. 65 ne soient pas exportables.
- 71 Les gouvernements cantonaux saluent la participation au système d'information du marché intérieur (IMI) et la mise à jour de l'annexe III ALCP, même si cette dernière ne faisait pas partie du mandat de négociation.

5.3.4. Mise en œuvre nationale et impact sur les cantons

- 72 Les cantons sont favorables à la mise en œuvre de la clause de sauvegarde dans le cadre de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI). Ils saluent le fait que chaque canton pourra en demander l'activation si la mise en œuvre devait entraîner des difficultés sérieuses d'ordre économique ou social. Prévoir que la Confédération consulte les cantons avant toute décision importante est également opportun.
- 73 Le Conseil fédéral examinera l'activation de la clause de sauvegarde sur la base d'indicateurs spécifiques. Quatre indicateurs seront assortis de seuils de *minimis*, dont le dépassement déclenchera impérativement un contrôle. Les dispositions afférentes dans la LEI sont considérées comme adéquates par les cantons. Le Conseil fédéral définira précisément les indicateurs et les seuils de *minimis*. Les cantons exigent de lui qu'il les associe dès le début à l'élaboration de l'ordonnance.
- 74 L'aide sociale relève de la compétence des cantons. Elle est concernée à plusieurs égards par le projet :
 - La LEI exclut le droit à l'aide sociale pour certaines catégories de personnes (étudiants et autres ressortissants d'un État membre de l'UE sans statut de travailleur, par ex.). Les cantons saluent

cette mesure et acceptent une réglementation par la Confédération dans le sens de l'homogénéité de la mise en œuvre.

- Le nouveau droit de séjour permanent peut se traduire par un élargissement du cercle des personnes éligibles à l'aide sociale. Selon l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), entre 3 000 et 4 000 personnes supplémentaires devraient percevoir des prestations d'aide sociale chaque année. Cela pourrait entraîner des coûts supplémentaires annuels de 56 à 74 millions de francs, soit environ 2,0 % à 2,7 % du coût total de l'aide sociale. Comme les études reposent sur des hypothèses, les cantons demandent que la Confédération, en collaboration avec les cantons, surveille l'évolution dans le domaine de l'aide sociale à l'aide d'un système national de suivi de l'aide sociale afin de promouvoir l'intégration sur le marché du travail et d'éviter une perception de longue durée de l'aide sociale.
- Les périodes de six mois ou plus durant lesquelles la personne dépend entièrement de l'aide sociale ne seront pas prises en compte dans le calcul du délai à respecter pour obtenir le droit de séjour permanent. Les personnes percevant partiellement l'aide sociale (« Working Poor ») ne sont pas concernées. Il faudra donc intensifier la collaboration entre les services sociaux, les services publics de l'emploi et les services de migration. Ces dispositions entraîneront une augmentation des charges d'exécution dans les cantons. La collaboration interinstitutionnelle doit être organisée de manière active, les cantons exigent ainsi de la Confédération qu'elle leur fournit les prestations de soutien correspondantes.
- Les cantons constatent en outre que toutes les questions pertinentes n'ont pas été clarifiées dans la présente AIR. Ils suggèrent de compléter l'AIR en vue du débat public par des déclarations sur les effets dynamiques, les éventuels facteurs externes et les répercussions sur les autres prestations sociales.

- 75 Une partie non négligeable de la mise en œuvre de l'ALCP actualisé sera du ressort des services cantonaux de migration. Il s'agit en l'espèce de tous les processus relatifs au nouveau droit de séjour permanent et de nouvelles réglementations relatives aux titres de séjour B, C et L applicables aux ressortissants de l'UE. Les cantons estiment que ces tâches sont faisables et que les délais transitoires sont généreux, même si la charge de travail supplémentaire pour les offices cantonaux des migrations ne devrait pas être négligeable. Ces changements exigeront d'importants investissements dans des outils informatiques, des formations et de nouveaux processus, et feront augmenter les charges d'exploitation des services de migration. L'AIR se prononce là-dessus sans toutefois quantifier les ressources en personnel nécessaires. Compte tenu de l'augmentation prévisible des frais d'exécution, les cantons attendent de la Confédération qu'elle compense financièrement ces dépenses supplémentaires.
- 76 Les cantons approuvent également les mesures d'accompagnement nationales prévues dans la LEI pour le service public de l'emploi. Ces mesures sont tout à fait applicables et le délai transitoire de deux ans à compter de l'entrée en vigueur semble adéquat. Améliorer la collaboration entre le service public de l'emploi et les services de migration permettra de protéger efficacement le système social suisse et d'ajuster l'immigration aux besoins du marché du travail. Les investissements et les charges d'exploitation augmenteront ; les calculs de l'AIR misent sur une hausse modérée des frais d'exécution comprise entre 9 et 22 millions de francs. La Confédération en supportera une partie via le fonds de compensation de l'assurance-chômage.

- 77 Les cantons estiment en outre que les répercussions de l'immigration sur les infrastructures doivent être atténuées par des mesures nationales appropriées.
- 78 Les cantons s'attendent à des répercussions modérées pour tout ce qui a trait aux autorisations délivrées aux travailleurs frontaliers, aux prestations complémentaires et à l'établissement des cartes d'identité biométriques. Dans ce contexte, il sera important que les autorités cantonales d'exécution assurent les contrôles nécessaires afin de lutter contre d'éventuels abus.
- 79 L'actualisation de l'annexe III ALCP et la reprise de la directive 2013/55/UE auront des répercussions matérielles sur les cantons (collaboration administrative dans le système en ligne d'information du marché intérieur IMI ; introduction du mécanisme d'alerte et de la carte professionnelle européenne). Il est prévu d'introduire une nouvelle loi fédérale sur la coopération administrative dans le domaine de la reconnaissance des qualifications professionnelles (LCQP). Ces adaptations simplifieront les procédures d'échange d'informations entre les autorités des États membres de l'UE pour la reconnaissance des qualifications professionnelles et permettront aux cantons de bénéficier d'informations sur les interdictions et restrictions d'exercice d'une profession ou les retraits de qualifications professionnelles par un État membre dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. Elles exigeront néanmoins des cantons des investissements supplémentaires ; ils devront notamment mettre en place un service coordonné en charge de l'exécution de l'annexe III ALCP. Afin de garantir une transposition homogène et simultanée, la Confédération devra créer, pour les cantons également, les bases légales nécessaires à la transmission de données personnelles à l'étranger.

5.3.5. Remarques conclusives

- 80 Les cantons soutiennent l'accord sur la libre circulation dans sa version actualisée et les mesures de mise en œuvre nationale, lesquels permettent de garantir la libre circulation des personnes, d'ajuster l'immigration aux besoins du marché du travail tout en protégeant le système social suisse et les dispositions constitutionnelles par des réglementations *ad hoc*.
- 81 Sont importants selon les cantons la clause de sauvegarde concrétisée, la reprise partielle de la directive 2004/38/CE (UBRL) avec les exceptions et garanties obtenues, la faisabilité des mesures d'accompagnement nationales relevant de la compétence des cantons et les délais transitoires appropriés. En ce qui concerne la clause de sauvegarde, les cantons demandent que le Conseil fédéral – à la demande d'un ou de plusieurs cantons – examine l'activation de la clause de sauvegarde et la mise en place de mesures spécifiques au niveau régional. En outre, les cantons estiment que le Conseil fédéral doit également examiner la fixation de valeurs seuils et d'indicateurs tenant compte en particulier de la situation des cantons frontaliers.
- 82 Au regard des avantages économiques d'une participation réglementée au marché intérieur de l'UE, les coûts financiers et administratifs liés au pilotage de l'immigration et à l'atténuation de ses effets sont proportionnés.
- 83 Le nouveau règlement sur la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (IMI) et l'introduction d'un mécanisme d'alerte et de la carte professionnelle européenne nécessiteront des investissements non-négligeables de la part des cantons. Ils peuvent néanmoins l'accepter au regard des avantages procurés par l'actualisation de l'annexe III ALCP, les

cantons exigeant en contrepartie une compensation financière appropriée de la part de la Confédération. Le mécanisme d'alerte IMI est important pour améliorer la lutte contre les infractions pénales (par exemple, les abus, la pédophilie) dans les domaines de l'éducation, de la santé et des affaires sociales.

5.4. Libre circulation des personnes/taxes d'études

5.4.1. Contexte

- 84 Durant les négociations, l'UE a exigé que les étudiants ressortissants d'un pays de l'UE s'acquittent des mêmes frais d'inscription que les étudiants suisses. Majoritairement financées par des fonds publics, les universités et hautes écoles spécialisées seraient donc tenues de respecter le principe général de non-discrimination en matière de taxes d'études. Cette question n'avait pas été abordée durant les entretiens exploratoires, ni dans le mandat de négociation, et les gouvernements cantonaux ne s'étaient donc pas prononcés dessus dans leur prise de position du 2 février 2024. À l'inverse, ils avaient salué le fait que la reprise de l'UBRL se limitait aux personnes actives sur le marché du travail et à leurs familles, et que les dispositions actuelles de l'ALCP continuaient de s'appliquer aux autres groupes de personnes (notamment aux étudiants).
- 85 Au regard des attentes de l'UE et en vue d'obtenir d'autres concessions dans le cadre des négociations (voir clause de sauvegarde ; sous-chapitre 5.3.2.), la Confédération a approché les cantons pour étudier les conséquences possibles d'un compromis. La CdC, la CDIP et la Conférence suisse des hautes écoles ont été associées aux réflexions. Des échanges ont eu lieu avec le Conseil fédéral (Dialogue Europe) afin de présenter la position des gouvernements cantonaux. Ces derniers ont régulièrement rappelé qu'un compromis avec l'UE sur cette question n'était acceptable que si le manque à gagner des hautes écoles était compensé par des mesures de politique intérieure.

5.4.2. Résultats des négociations

- 86 La Suisse s'engage à traiter les étudiants européens sur un pied d'égalité avec les étudiants suisses pour les taxes d'études dans les hautes écoles universitaires et spécialisées majoritairement financées par les pouvoirs publics. En contrepartie, les étudiants suisses dans l'UE seront traités à égalité avec les étudiants européens. Les questions relatives à l'accès des étudiants de l'UE aux hautes écoles universitaires ou spécialisées suisses et à l'octroi de bourses n'entrent pas dans le champ d'application de l'ALCP. Le système actuel d'accès aux hautes écoles suisses pour les titulaires d'une maturité suisse, incluant l'admission sans examen, de même que l'octroi de bourses, restent inchangés. Les étudiants de l'UE ne pourront toujours pas prétendre à une bourse.

5.4.3. Appréciation des résultats

- 87 De l'avis des gouvernements cantonaux, le compromis obtenu entre la Suisse et l'UE sauve l'essentiel, à savoir les conditions d'accès au marché intérieur. L'évaluation finale de l'accord doit se faire dans le contexte plus global de mise en œuvre nationale (sous-chapitre 5.4.5).

5.4.4. Mise en œuvre nationale et impact sur les cantons

- 88 Le principe d'égalité de traitement des étudiants en provenance de l'UE applicable aux taxes d'études dans les hautes écoles universitaires cantonales, instituts universitaires et hautes écoles spécialisées aura des répercussions financières sur les cantons et les hautes écoles, dans la mesure où cette égalité de traitement générera un manque à gagner. Selon une étude réalisée par Ecoplan et publiée par le Conseil fédéral, elle aurait occasionné, en 2024, des baisses de recettes d'environ 17,3 millions de francs pour les universités cantonales et les instituts universitaires et d'environ 4,5 millions de francs pour les hautes écoles spécialisées (soit un total de 21,8 millions de francs ; base de calcul : nombre d'étudiants 2023/2024, taxes d'études 2024). Le principe d'égalité de traitement prévoyant également d'éventuels mécanismes de soutien public spécifiques aux taxes d'études, les cantons et les hautes écoles peuvent s'attendre à des coûts supplémentaires dans ce domaine également.
- 89 Le Conseil fédéral propose que les pertes subies après l'entrée en vigueur du protocole d'amendement soient assumées à parts égales par la Confédération et les cantons pour une durée limitée. La Confédération répartit ses contributions entre les universités cantonales, les instituts universitaires et les hautes écoles spécialisées, d'une part, en fonction des pertes concrètes de ces établissements et, d'autre part, en fonction de la part d'étudiants ressortissants d'États membres de l'UE qui viennent en Suisse pour étudier dans ces établissements. La pondération des deux critères en pourcent sera adaptée de manière dynamique au cours des années suivantes. Le Conseil fédéral propose que, la première année, la contribution fédérale soit versée aux hautes écoles ayant droit aux contributions à raison de 80 % en fonction de leurs pertes concrètes et de 20 % en fonction de leur part d'étudiants ressortissants d'États membres de l'UE. Au cours des trois années suivantes, cette pondération pourra être ajustée de façon à accorder un poids plus important au critère « part d'étudiants ».
- 90 Les cantons constatent que l'égalité de traitement en matière de taxes d'études peut renforcer l'intérêt des étudiants ressortissants de l'UE à venir étudier dans les hautes écoles suisses. Ils ne peuvent néanmoins souscrire à la solution proposée par le Conseil fédéral. En effet, ce dernier ayant souhaité un changement de système dans le seul objectif d'obtenir d'autres avantages dans le cadre des négociations, c'est à la Confédération d'en assumer le coût. Les gouvernements cantonaux estiment par conséquent que la Confédération devrait supporter l'intégralité (100 %) du manque à gagner, et que celle-ci ne doit pas être ponctionnée dans des fonds mutualisés et ne s'effectue donc pas au détriment des cantons ni des crédits versés par la Confédération pour la formation, l'éducation, la recherche et l'innovation.

5.4.5. Remarques conclusives

- 91 Le compromis mentionné au sous-chapitre 5.4.1. est acceptable à la condition que le manque à gagner occasionné par le principe de non-discrimination en matière de taxes d'études soit entièrement pris en charge par la Confédération, de façon pérenne et non pour une période limitée dans le temps. Or, la teneur de l'art. 61a, al. 2, du projet de loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles est différente. Il y est dit que : « Les contributions fédérales couvrent au plus 50 % des baisses de recettes subies par le principe de non-discrimination [...] ». Les cantons demandent donc que l'art. 61a, al. 2, soit modifié de sorte à couvrir 100 % du manque à gagner.

5.5. Libre circulation des personnes/protection des salaires

5.5.1. Contexte

- 92 Dans leur prise de position du 2 février 2024 sur le projet de mandat, les gouvernements cantonaux ont soutenu que le niveau des conditions de travail et de salaire en vigueur en Suisse devait être globalement maintenu. Le principe d'« un salaire égal pour un travail égal au même endroit » et le système de contrôle dual de la Suisse doivent être garantis.
- 93 Parallèlement, les gouvernements cantonaux ont souligné que la Confédération, les partenaires sociaux et les cantons devraient envisager des mesures de compensation internes si le niveau de protection des salaires baissait.

5.5.2. Résultats des négociations

- 94 Le plan de protection à trois niveaux (principes, exceptions et clause de non-régression) tel que négocié préserve sur le fond le système suisse de protection des salaires :
- Le principe d'« un salaire égal pour un travail égal au même endroit » et le système de contrôle dual de la Suisse sont garantis.
 - Des dispositions spécifiques sont convenues pour tenir compte des principales spécificités suisses et exclues de la reprise dynamique du droit.
 - En vertu de la clause de non-régression, la Suisse ne sera pas tenue de reprendre les futurs amendements ou développements de la législation de l'UE sur les travailleurs détachés qui impliqueraient une détérioration du niveau de protection des salaires ou des conditions de travail.
 - S'agissant des règles de remboursement des frais, une solution a été trouvée dans le sens d'un amendement de la loi sur les travailleurs détachés, lequel garantira le remboursement de ces frais dans le droit suisse. La Suisse exploite au maximum la marge de manœuvre octroyée par le droit de l'UE en la matière et garantit le principe d'« un salaire égal pour un travail égal au même endroit » afin d'empêcher la concurrence déloyale.

5.5.3. Appréciation des résultats

- 95 Les résultats obtenus pour la protection des salaires correspondent dans une large mesure aux principes définis par les gouvernements cantonaux dans leur prise de position du 2 février 2024. Le système suisse de protection des salaires est ainsi préservé.
- 96 Parallèlement, les gouvernements cantonaux, les partenaires sociaux et la Confédération reconnaissent unanimement la nécessité d'assortir ces résultats de mesures de portée nationale pour garantir un niveau équivalent de protection des salaires.

5.5.4. Mise en œuvre nationale et impact sur les cantons

- 97 La Confédération, les cantons et les partenaires sociaux sont parvenus à un accord sur un paquet de mesures nationales visant à maintenir le niveau de protection des salaires, sous la forme d'une entente commune concrétisée le 20 mars 2025. Intégralement reprises dans le projet mis en consultation, les mesures d'accompagnement bénéficient du soutien des gouvernements cantonaux. Ils estiment en effet que ces mesures, associées au résultat des négociations, garantissent le maintien du niveau actuel de protection des salaires. Dans le même temps, elles ne créent pas de nouvelles contraintes pour les entreprises suisses ni ne restreignent la flexibilité du marché du travail de manière significative.
- 98 La mise en œuvre du résultat des négociations et celle du paquet de mesures nationales visant à protéger les salaires concernent partiellement l'exécution dans les cantons. Les amendements apportés à la loi sur les travailleurs détachés (LDét), à la loi fédérale sur les marchés publics (LMP), à la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT) et au Code des obligations (CO) en définissent le cadre. Les gouvernements cantonaux estiment que cette mise en œuvre – automatisation et centralisation de la procédure d'annonce, par ex. – est dans l'ensemble réalisable et applicable.
- 99 La mise en œuvre nationale impliquera pour les cantons une charge financière et administrative supplémentaire, que les gouvernements cantonaux considèrent comme proportionnée, au regard notamment du potentiel économique recelé par une participation réglementée au marché intérieur de l'UE. Dans le même temps, ils demandent que la Confédération prenne à sa charge les coûts supplémentaires qui iront au-delà des accords de prestations en vigueur entre la Confédération et les cantons (générés, par ex., par la centralisation de la procédure d'annonce).

5.5.5. Remarques conclusives

- 100 Avec la stabilisation des accords avec l'UE, les gouvernements cantonaux veulent que le niveau des conditions de salaire et de travail en vigueur en Suisse soit préservé. Les cantons estiment que le résultat des négociations permettra de satisfaire largement cet objectif ; ils constatent aussi qu'il est assorti de mesures d'accompagnement nationales décidées conjointement avec la Confédération et les partenaires sociaux, lesquelles n'entraîneront pas de charge supplémentaire significative pour les cantons et les entreprises.

5.6. Transports terrestres

5.6.1. Contexte

- 101 Dans leur prise de position du 2 février 2024 sur le projet de mandat, les gouvernements cantonaux ont soutenu qu'il fallait maintenir les spécificités du transport ferroviaire et routier suisse, en l'occurrence la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) dans le cadre de la politique de transfert de la route au rail, l'horaire cadencé et l'intégration tarifaire dans le transport ferroviaire de voyageurs, ainsi que les règles contenues dans l'accord sur les transports terrestres concernant l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche et la limite des 40 tonnes pour les poids lourds.

102 Les cantons attendent que l'application et l'actualisation de l'accord sur les transports terrestres ne portent pas préjudice au fonctionnement efficace et au développement du réseau des transports publics transfrontaliers, enjeu essentiel pour les cantons frontaliers.

103 En outre, les gouvernements cantonaux soulignent que les règles en matière d'aides d'État dans le secteur des transports terrestres seraient applicables sous réserve du champ d'application actuel de l'accord sur les transports terrestres, c'est-à-dire uniquement dans le secteur des transports internationaux routiers et ferroviaires (transport de marchandises et de voyageurs) et dans le respect des règles convenues mutuellement pour les subventions. Cette prémissse est importante pour la préservation des transports publics en Suisse en tant que service public.

5.6.2. Résultats des négociations

104 Les domaines suivants n'ont connu aucun changement :

- Le champ d'application de l'accord sur les transports terrestres reste inchangé. Ainsi, il se limite exclusivement au trafic transfrontalier, c'est-à-dire international et ne concerne pas le trafic transfrontalier local (urbain et régional), dans les secteurs du rail, de la route, des marchandises et des voyageurs.
- Les principes de l'accord sur les transports terrestres sont maintenus (participation au marché intérieur pour le transport de marchandises et le transport de voyageurs par route, reconnaissance des autorisations, etc.).
- Le principe d'équivalence s'applique en cas de reprise du droit, ce qui est particulièrement intéressant pour la Suisse.
- Les acquis sont maintenus (RPLP, interdiction du cabotage par route, interdiction de circuler la nuit et le dimanche, limite des 40 tonnes pour les poids lourds).

105 Le champ d'application du dispositif réglementaire a été précisé et des critères ont été définis pour l'ouverture contrôlée du transport ferroviaire international de voyageurs :

- Le cabotage n'est autorisé que dans le transport international.
- La priorité de l'horaire cadencé suisse est garantie. Les capacités résiduelles pourront être attribuées au trafic international de voyageurs. Le concept et les plans d'utilisation du réseau s'appliquent.
- Les standards sociaux suisses doivent être respectés.
- Les entreprises étrangères sont tenues d'observer les règles tarifaires de la Suisse. Elles ont donc les mêmes obligations tarifaires que les entreprises suisses.

106 La Suisse obtient en outre le droit de participer à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (ERA) et peut ainsi pérenniser la solution transitoire.

107 Les dispositions RPLP ont été modifiées afin de pouvoir en poursuivre ultérieurement le développement.

5.6.3. Appréciation des résultats

108 Les cantons soutiennent les résultats obtenus pour le transport ferroviaire de voyageurs, qui garantissent, moyennant différents instruments et directives, que le niveau de qualité des transports publics suisses sera préservé.

109 Dans le domaine des aides d'État, les subventions nationales ne sont pas concernées. L'attribution et la commande de lignes de bus transfrontalières régionales ou locales de transport public relèvent du droit de l'UE, tandis que les réglementations pertinentes pour la Suisse sont déjà énoncées dans le droit suisse, notamment dans la loi sur le transport de voyageurs.

110 Les réseaux fermés, tels que les réseaux à voie métrique ou les réseaux de tramway, ainsi que les entreprises qui y circulent exclusivement, sont toujours exclus de l'accord sur les transports terrestres. Les attributions directes de contrats de transport ferroviaire régional transfrontalier de voyageurs sur le territoire suisse seront toujours possibles et resteront la règle sur les autres réseaux.

111 Les cantons considèrent que le mandat de négociation a été rempli.

5.6.4. Mise en œuvre nationale et impact sur les cantons

112 En raison de la législation suisse en vigueur et des exceptions obtenues par la Suisse lors des négociations, la mise en œuvre de l'accord sur les transports terrestres ne nécessitera que peu de modifications de la législation nationale (loi sur le transport de voyageurs LTV). Les cantons sont concernés par les trois points suivants :

- La planification de la mise au concours des offres de transport commandées, qui relève de la compétence des cantons (art. 31c LTV), devra à l'avenir comprendre toutes les mises au concours prévues pour les offres de transport en commun qui incluent des tronçons de ligne dans un pays voisin et qui sont commandées par les cantons et/ou les communes sans participation fédérale (offres transfrontalières).
- La publication des offres de TRV commandées, que l'OFT réalise déjà chaque année, devra à l'avenir comprendre toutes les offres de transports publics qui incluent des tronçons de lignes dans un pays voisin et qui sont commandées par les cantons et/ou les communes sans participation fédérale (offres transfrontalières).
- Les trains de renfort assurés aux heures de pointe dans le cadre du concept d'utilisation du réseau et des plans d'utilisation du réseau doivent également être garantis à l'avenir et avoir la priorité sur le transport international de voyageurs (IPV).

113 Ces nouveautés visent à accroître la transparence des offres actuelles et futures, qui sont indemnisées financièrement et pour lesquelles les entreprises de transport en commun suisses et de l'UE pourraient montrer un intérêt dans le cadre d'un appel d'offres. La charge de travail qui en résultera pour les cantons, à savoir fournir les données sur les offres transfrontalières qu'ils commandent sans participation fédérale, sera limitée. Ces modifications n'ont toutefois aucun impact sur la nécessité ou

non de lancer un appel d'offres et sur le moment de la publication ; les cantons seront libres de choisir – en concertation avec les autorités partenaires. Les règles applicables à l'obligation de lancer un appel d'offres (art. 32 LTV) restent en vigueur.

5.6.5. Remarques conclusives

114 Les cantons constatent que les résultats obtenus pour les transports terrestres sont conformes à leurs attentes. Ils adhèrent à l'accord dans sa version actualisée et aux mesures de mise en œuvre nationales. Les modifications d'ordonnance envisagées correspondent à ce qui a été convenu dans le cadre des négociations et à ce qu'ils ont soutenu.

5.7. Transport aérien

5.7.1. Contexte

115 L'accord sur le transport aérien réglemente la participation réciproque des compagnies aériennes de l'UE et de la Suisse au marché libéralisé du transport aérien. Grâce à cet accord, les compagnies aériennes suisses sont largement sur un pied d'égalité avec leurs concurrentes de l'UE. En outre, l'accord sur le transport aérien garantit un niveau de sécurité élevé et réglemente la participation de la Suisse à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), déterminante pour les réglementations internationales en matière de sécurité. L'accord garantit également la participation de la Suisse au Ciel unique européen (*Single European Sky*), qui vise à moderniser le système européen de gestion du trafic aérien.

5.7.2. Résultats des négociations

116 La Suisse a obtenu le droit d'effectuer des courses en cabotage (8^e et 9^e libertés), ce qui autorise les compagnies aériennes suisses à réaliser des vols à l'intérieur d'un pays de l'UE et permet aux compagnies aériennes européennes d'effectuer des vols commerciaux intérieurs en Suisse.

117 La Suisse a également obtenu de participer au programme de recherche SESAR 3, lequel vise à moderniser la gestion du trafic aérien européen ainsi qu'à promouvoir et à introduire sur le marché de nouvelles technologies innovantes.

118 Par ailleurs, les règles institutionnelles et les prescriptions relatives aux aides d'État dans l'accord sur le transport aérien ont été mises à jour.

5.7.3. Appréciation des résultats

119 Dans leur prise de position du 2 février 2024 sur le projet de mandat, les gouvernements cantonaux ne se sont pas prononcés spécifiquement sur le transport aérien. Compte tenu de l'importance économique d'une bonne desserte internationale de la Suisse en tant que pays fortement globalisé et de la préservation de bonnes conditions-cadres pour le transport aérien et les aéroports nationaux, ils saluent les résultats obtenus dans le cadre des négociations.

5.7.4. Mise en œuvre nationale et impact sur les cantons

120 Les gouvernements cantonaux prennent acte du fait que la mise en œuvre nationale pourrait avoir des répercussions sur l'octroi d'aides d'État aux aéroports régionaux. Les cantons demandent au Conseil fédéral de s'engager, au sein des instances européennes compétentes, en faveur d'une nouvelle prolongation des « lignes directrices concernant les aides aux aéroports et aux compagnies aériennes », qui autorisent les aides à l'investissement et au fonctionnement pour les aéroports régionaux jusqu'en avril 2027 au moins. En outre, les cantons demandent que les coûts liés à la sécurité aérienne continuent d'être pris en charge et financés par la Confédération pour tous les aérodromes régionaux. Il convient à cet égard de se reporter aux commentaires fournis au sous-chapitre 5.2, plus précisément aux exemptions au ch. 51.

5.7.5. Remarques conclusives

121 Caractérisée par une économie fortement globalisée, la Suisse doit pouvoir compter sur des liaisons internationales performantes. Les adaptations négociées pour l'accord sur le transport aérien sont garantes de la stabilité des conditions-cadres, et sont donc dans l'intérêt de la place économique suisse. Aussi les cantons soutiennent-ils les résultats des négociations et la mise en œuvre nationale.

5.8. Participation aux programmes européens

5.8.1. Contexte

122 Dans leur prise de position du 2 février 2024 sur le projet de mandat de négociation, les gouvernements cantonaux ont souligné le caractère primordial d'une participation plus systématique de la Suisse aux programmes de recherche de l'UE, notamment dans les domaines de la recherche et de l'innovation, de l'éducation, de la formation, de l'espace, de la jeunesse, du sport et de la culture. Les négociations doivent garantir une association de la Suisse au paquet Horizon 2021-2027 et à Erasmus + 2021-2027 dans les meilleurs délais.

5.8.2. Résultats des négociations

123 Les gouvernements cantonaux sont particulièrement satisfaits des résultats obtenus pour le paquet Horizon qui permettent une participation pleine et entière de la Suisse aux programmes de recherche Horizon Europe, Euratom et Digital Europe dès 2025. En outre, une association de la Suisse au réacteur thermonucléaire international ITER est prévue dès 2026. Les cantons saluent également les résultats qui permettent à la Suisse de participer aux composantes Galileo et EGNOS du programme spatial de l'UE.

124 Les négociations ont abouti à une participation pleine et entière de la Suisse au programme Erasmus+. S'ils s'en félicitent, les gouvernements cantonaux regrettent qu'il n'ait pas été possible d'obtenir les montants souhaités pour la contribution suisse au budget ordinaire du programme. Ils rappellent que cette contribution ne doit en aucun cas grever les budgets cantonaux ou les crédits fédéraux pour l'éducation, la formation, la recherche et l'innovation, et invitent le Parlement à accepter les crédits fédéraux proposés.

125 En ce qui concerne Europe créative (médias, cinéma et audiovisuel compris), les gouvernements cantonaux constatent qu'une adhésion était formellement impossible, la Suisse n'ayant pas d'autorité indépendante de surveillance des médias notamment, et qu'elle a donc été retirée du paquet de négociation. Les cantons estiment néanmoins qu'une collaboration avec l'UE dans le domaine culturel est dans l'intérêt de la Suisse. C'est pourquoi ils invitent le Conseil fédéral et les acteurs concernés à envisager la participation de la Suisse aux futurs programmes de l'UE dans ce domaine.

5.8.3. Appréciation des résultats

126 Les gouvernements cantonaux considèrent que les résultats visés pour la participation systématique de la Suisse aux programmes européens sont atteints.

127 Les cantons saluent le fait que le Conseil fédéral ait approuvé, le 9 avril 2025, l'accord sur les programmes de l'UE (EUPA) et ses protocoles annexés portant sur les domaines de la formation, de la recherche, de l'innovation et de la santé, et ait autorisé le conseiller fédéral Guy Parmelin à signer cet accord. Cette signature permettra une association à Horizon Europe, au programme Euratom et au programme Digital Europe avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2025. Elle permettra notamment aux institutions académiques de regagner en visibilité et de réintégrer pleinement les réseaux scientifiques européens et internationaux, et de soutenir fortement la mobilité étudiante et les échanges internationaux. Elle contribuera ainsi à renforcer l'innovation et la compétitivité de la recherche suisse.

5.8.4. Mise en œuvre nationale et impact sur les cantons

128 Durant la session d'été 2025, le Parlement a approuvé un crédit supplémentaire pour Horizon Europe, ce qui permet à la Suisse de participer à des projets de recherche européens. Les cantons s'en félicitent et approuvent ces développements.

129 Par rapport à la « solution suisse » actuellement appliquée, l'association à Erasmus+ exigera davantage de moyens financiers de la Confédération notamment à l'attention de l'agence nationale Movenia. C'est ce qui a permis d'obtenir la participation pleine et entière de la Suisse, sous réserve de l'approbation des crédits par le Parlement. Les gouvernements cantonaux estiment que les échanges, la mobilité et les coopérations internationales sont essentiels au système de formation helvétique : ils contribuent au développement de l'espace suisse de l'éducation et à la compétitivité et la force d'innovation de la Suisse, et renforcent sa présence dans le contexte européen et international. Par conséquent, les gouvernements cantonaux encouragent le développement de la participation de la Suisse à Erasmus+ et se félicitent que celle-ci ait davantage de possibilités en contrepartie d'une contribution plus élevée. Ce programme comporte cependant plusieurs domaines auxquels la Suisse n'a jamais pris part (séjours linguistiques, échanges au niveau gymnasial et professionnel, coopérations entre hautes écoles, par ex.). Ceux-ci pourraient constituer un développement positif au niveau du développement de compétences précieuses en termes d'employabilité. Il faudra donc prévoir un délai de mise en œuvre de deux à trois ans au moins jusqu'à ce que la participation des établissements d'enseignement du pays corresponde à l'investissement financier consenti.

130 En ce qui concerne la participation de la Suisse aux composantes Galileo et EGNOS du programme spatial de l'UE, la Confédération doit associer les acteurs suisses du secteur spatial dans les cantons à la mise en œuvre de cet accord par l'intermédiaire du Swiss Space Office.

5.8.5. Remarques conclusives

131 Les cantons sont satisfaits des résultats obtenus dans le cadre des négociations pour la participation de la Suisse aux programmes européens et approuvent la solution négociée qui permet une participation des chercheurs suisses à compter du 1^{er} janvier 2025. L'obtention d'une participation pleine et durable de la Suisse à Horizon s'inscrit dans la durée et de manière pérenne.

132 Les gouvernements cantonaux rappellent que la contribution ne doit pas se faire aux dépens des cantons ni des crédits versés par la Confédération pour la formation, l'éducation, la recherche et l'innovation. Ils encouragent le Parlement à approuver les crédits fédéraux demandés. La Confédération doit tout mettre en œuvre pour assurer une association pleine et durable aux programmes européens, qui s'inscrivent dans le long terme.

5.9. Contribution de la Suisse

5.9.1. Contexte

133 En versant une contribution à l'UE, la Suisse participe depuis 2007 à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE et à la gestion des mouvements migratoires. Dans le même temps, elle renforce et approfondit ses relations bilatérales avec les pays partenaires. Les fonds n'alimentent pas le budget de l'UE. Leur utilisation est déterminée directement avec les États concernés. La Suisse peut ainsi faire valoir ses propres priorités thématiques et s'assurer que les moyens sont utilisés de manière ciblée en collaboration avec les États partenaires et que des partenaires suisses sont impliqués dans les projets.

134 Dans leur prise de position du 2 février 2024 sur le projet de mandat de négociation, les gouvernements cantonaux ont précisé qu'ils n'étaient pas opposés à une contribution fédérale régulière, consensuelle et équitable pour réduire les inégalités économiques et sociales au sein de l'UE.

5.9.2. Résultats des négociations

135 L'accord crée un mécanisme juridiquement contraignant applicable à une contribution régulière de la Suisse. Cette dernière a obtenu qu'en plus du pilier principal de la cohésion, qui vise les régions les plus faibles sur le plan économique et social, des « enjeux communs importants », comme la migration, puissent aussi continuer à être pris en compte.

136 Comme par le passé, la Suisse conclura des accords bilatéraux de mise en œuvre avec les États partenaires, au titre de chaque contribution future : les fonds n'alimenteront pas le budget de l'UE, mais seront utilisés directement par les États partenaires pour des programmes et projets convenus ensemble. En cas de corruption ou de violation des valeurs communes (par ex. état de droit) lors de la mise en œuvre, la Suisse pourra prendre des mesures efficaces, comme la suspension des paiements.

137 Le montant de la première contribution pour 2030-2036 est de 350 millions de francs par an. La Suisse s'est par ailleurs engagée à fournir un apport financier supplémentaire unique, reflétant la coopération et l'étendue du partenariat Suisse-UE entre fin 2024 et l'entrée en vigueur du nouveau mécanisme. Cet engagement financier s'élève à 130 millions de francs par an, de fin 2024 jusqu'à l'entrée en force du paquet, après quoi il correspondra au montant de la première contribution – soit 350 millions par an – jusqu'à 2030. Les fonds correspondants ne seront exigibles qu'après l'entrée en vigueur des accords, en même temps que la première contribution.

5.9.3. Appréciation des résultats

138 Les gouvernements cantonaux prennent acte du fait que les négociations sur la pérennisation de la contribution de la Suisse ont permis d'aboutir à un résultat que le Conseil fédéral estime conforme au mandat.

5.9.4. Mise en œuvre nationale et impact sur les cantons

139 Les gouvernements cantonaux soutiennent l'élaboration d'une loi fédérale qui servirait de base légale à la mise en œuvre nationale de l'accord. L'exécution des arrêtés fédéraux proposés incombe exclusivement à la Confédération et n'a pas de conséquence, ni financière ni en termes de ressources humaines, pour les cantons et les communes. Les gouvernements cantonaux se tiennent à disposition pour collaborer avec les offices fédéraux responsables de la mise en œuvre de la contribution.

5.9.5. Remarques conclusives

140 Aucune remarque

5.10. Accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM)

5.10.1. Contexte

141 Les entreprises suisses doivent bénéficier des mêmes conditions de participation au marché de l'UE que leurs concurrents de l'espace européen. Cela signifie la suppression des obstacles techniques au commerce, fondamentale pour l'attractivité économique du pays et donc des cantons. Aussi, dans leur prise de position du 2 février 2024, les gouvernements cantonaux demandaient-ils que l'ouverture des négociations permette de débloquer rapidement la question des accords sur la reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité actuellement suspendues. Ils attendaient du Conseil fédéral qu'il obtienne dans les meilleurs délais un signal positif de l'UE dans ce domaine.

5.10.2. Résultats des négociations

142 Les négociations avec l'UE ont permis d'actualiser tous les secteurs de produits couverts par l'ARM.

143 Les dispositions institutionnelles définies dans l'accord garantissent la participation de la Suisse au processus décisionnel de l'UE (*decision shaping*) ainsi que la mise en œuvre du droit de l'UE (collaboration à la surveillance du marché, participation à des comités et groupes de travail qui assurent une mise en œuvre uniforme du droit) dans les domaines auxquels s'applique l'accord. En référence aux explications données ci-dessus au chapitre 3 sur la participation des cantons, les gouvernements cantonaux attendent de la Confédération qu'elle les associe à temps aux discussions lorsque les réglementations prévues par l'UE sont susceptibles d'empêcher sur leurs compétences ou si la mise en œuvre des réglementations risque d'entraîner des tâches supplémentaires à l'échelon cantonal.

144 Le même principe vaut pour la participation des autorités suisses aux procédures de l'UE en matière d'échange d'informations et de coopération dans la surveillance des marchés. Les gouvernements cantonaux se félicitent de ces avancées, qui sont le gage d'une application uniforme du droit et, partant, d'une sécurité juridique et de planification pour les entreprises, ainsi que d'une plus grande sécurité des produits pour les consommateurs des deux côtés de la frontière.

5.10.3. Appréciation des résultats

145 Les gouvernements cantonaux constatent que les résultats des négociations sont conformes à leurs attentes.

5.10.4. Mise en œuvre nationale et impact sur les cantons

146 La législation technique relative à l'ARM relève en grande partie de la compétence fédérale. De l'avis de la Confédération, le protocole institutionnel et le protocole additionnel à l'ARM n'auront aucune incidence sur les cantons. Les gouvernements cantonaux ne s'attendent donc ni à des mesures de mise en œuvre supplémentaires, ni à des dépenses additionnelles.

5.10.5. Remarques conclusives

147 Nonobstant l'appréciation fondamentalement positive des résultats de négociation, les gouvernements cantonaux déplorent que l'UE n'ait pas accepté de modalités transitoires ou une application provisoire immédiate de l'actualisation de l'ARM. Ils estiment toutefois que les signaux sont positifs. Les négociations ayant abouti, on peut s'attendre à ce que l'érosion soit stoppée et que la situation se stabilise dès que les accords auront été ratifiés. Les gouvernements cantonaux demandent au Conseil fédéral d'inviter à nouveau l'UE à mettre immédiatement en vigueur les mises à jour de l'ARM obtenues lors des négociations. Si tel n'était pas le cas, la Confédération devrait prévoir des mesures d'accompagnement ou de compensation pour les entreprises concernées.

6. Considérations sur les résultats des négociations et sur la mise en œuvre nationale : développement

6.1. Électricité

6.1.1. Contexte

148 Dans leur prise de position du 2 février 2024 sur le projet de mandat de négociation, les gouvernements cantonaux ont souligné que la conclusion d'un accord sur la participation au marché européen de l'électricité était indispensable pour garantir la stabilité du réseau et la sécurité de l'approvisionnement en Suisse.

149 Les gouvernements cantonaux ont par ailleurs précisé que les consommateurs finaux, dont font aussi partie les ménages et les petites entreprises, devraient continuer d'avoir accès à un service universel régulé en cas d'ouverture du marché. La possibilité pour ces clients (ménages et petites entreprises) de choisir librement entre le marché et un approvisionnement de base régulé à des tarifs réglementés, avec un droit de retour auprès du fournisseur de base, doit être garantie.

150 En outre, les gouvernements cantonaux ont souligné que la séparation des activités devait être conforme au principe de la proportionnalité pour les gestionnaires d'un réseau de distribution et qu'il fallait convenir de délais suffisamment longs pour la mise en œuvre de l'accord par la Suisse. Ils demandaient également de limiter le champ d'application de l'accord aux questions relatives au marché de l'électricité.

151 Enfin, les gouvernements cantonaux ont demandé que l'accord respecte pleinement les compétences des cantons et n'empiète pas sur les souverainetés cantonales, notamment dans le domaine de la force hydraulique. Ils se sont en outre prononcés en faveur de négociations avec l'UE en vue de l'intégration de la Suisse au marché européen de l'hydrogène.

6.1.2. Résultats des négociations

152 Les résultats des négociations peuvent être résumés comme suit :

- La possibilité de participer sur un pied d'égalité au marché européen de l'électricité et l'intégration dans les instances qui jouent un rôle clé pour la stabilité du réseau et la prévention des crises sont garanties.
- La Suisse se voit garantir la possibilité de prévoir un approvisionnement de base assorti de prix régulés et d'un droit de retour pour les ménages et les entreprises dont la consommation est inférieure à un certain seuil.
- Seules les plus grandes entreprises d'approvisionnement en électricité suisses (comptant plus de 100 000 clients finaux) doivent séparer l'exploitation du réseau de leurs autres domaines d'activité. Il n'est pas nécessaire de procéder à une séparation des droits de propriété.
- Les compétences cantonales dans le domaine énergétique sont préservées, à quelques exceptions près : les cantons conservent leur souveraineté décisionnelle en matière d'utilisation de

l'énergie hydraulique et les centrales hydro-électriques peuvent rester en main publique. L'accord sur l'électricité ne change rien aux concessions hydrauliques et aux redevances, lesquelles ne font pas partie de l'accord. Il ne touche pas non plus aux procédures cantonales de planification et d'autorisation, ni à la consommation énergétique des bâtiments. Les compétences cantonales concernant les zones de desserte et les raccordements au réseau seront transférées à l'ElCom au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord.

- La Suisse reprend pour ce secteur la réglementation en matière d'aides d'État. Les principales mesures d'encouragement de la Confédération pour les énergies renouvelables sont maintenues pour 6 ou 10 ans. Cela ne signifie pas que ces aides, ainsi que d'autres, deviendront illégales, mais elles seront désormais soumises à un contrôle des aides d'État. La surveillance des aides d'État sera assurée par une autorité suisse, selon l'approche à deux piliers.
- La Suisse peut continuer à maintenir une réserve d'électricité hors marché sur son territoire. Le dimensionnement est déterminé selon une méthodologie européenne, mais en tenant compte des spécificités de la Suisse. En outre, la Suisse conserve son accès aux centrales nucléaires françaises, convenu dans le cadre de contrats à long terme. Toutefois, pour que l'électricité puisse être effectivement livrée en Suisse, il faudra les capacités transfrontalières.
- La Suisse s'engage à garantir un niveau de protection de l'environnement élevé et au moins équivalent à celui de l'UE. Elle n'est pas tenue pour cela de reprendre les actes juridiques correspondants de l'UE.
- La Suisse vise une augmentation de la part des énergies renouvelables dans son système énergétique et se fixe un objectif indicatif.
- L'accord sur l'électricité ouvre la voie à une coopération future dans le domaine de l'hydrogène.

6.1.3. Appréciation des résultats

153 Les gouvernements cantonaux considèrent que les objectifs fixés dans le mandat de négociation ont globalement été atteints. Ceux-ci correspondent aux principes qu'ils avaient formulés. Sur certains aspects, les gouvernements cantonaux estiment toutefois que le message du Conseil fédéral devrait contenir des explications plus détaillées.

154 L'utilisation de l'énergie hydraulique revêt une importance particulière pour les cantons et nécessite un degré élevé de sécurité juridique. Les cantons considèrent que la reprise dynamique du droit dans ces domaines de l'octroi de concessions, du contenu des concessions, des redevances hydrauliques et de l'exercice du droit de retour ainsi que de la propriété publique de l'énergie hydraulique et des entreprises d'approvisionnement n'entraîne pas une extension du champ d'application ou des objectifs de l'accord. Le niveau élevé de sécurité juridique requis dans les domaines mentionnés exige que le champ d'application de l'accord sur l'électricité soit défini dès aujourd'hui de manière claire. C'est pourquoi le Conseil fédéral est invité à démontrer, sous une forme appropriée, que son interprétation du champ d'application correspond à celle de l'UE. Comme il ne peut être exclu que ces thèmes fassent à l'avenir l'objet de discussions politiques entre l'UE et la Suisse, le Conseil fédéral doit exposer plus en détail dans son message comment les intérêts de la Suisse et la souveraineté des cantons dans ce domaine seront préservés à long terme et confirmer qu'il s'engagera en ce sens au sein du comité mixte.

155 L'accord sur l'électricité entraîne des changements dans le cadre juridique suisse et touche des structures et des pratiques bien établies. De plus, ces changements interviennent dans un contexte déjà marqué par une forte dynamique et des transformations importantes liées à la restructuration du système énergétique. On peut citer par exemple les aides d'État ou les réserves. Le message doit mettre davantage en lumière le fonctionnement prévu des nouveautés dans ce contexte et les implications attendues pour la Suisse et les différents acteurs, y compris les cantons. La mise en œuvre au niveau national doit être aussi simple que possible.

6.1.4. Mise en œuvre nationale et impact sur les cantons

156 Il s'agira de trouver des solutions pragmatiques et susceptibles de rallier une large majorité pour mettre en œuvre l'accord sur l'électricité au niveau national. Les marges de manœuvre accordées par le droit européen et l'accord sur l'électricité doivent être exploitées dans l'intérêt de la Suisse.

157 Soucieux de trouver une solution au niveau national, les cantons se sont prononcés, en cas d'ouverture du marché de l'électricité pour tous les consommateurs finaux, en faveur du maintien d'un approvisionnement de base à des tarifs réglementés et d'un droit de retour. À cet effet, le Conseil fédéral doit exposer plus en détail dans son message les critères qui serviront à évaluer le maintien de cet approvisionnement de base à l'avenir. Il convient en outre de tenir compte des éléments suivants. Il convient de tenir compte des éléments suivants :

- Il convient de veiller à ce que la législation soit aussi simple et compréhensible que possible, tant pour l'approvisionnement de base que pour le marché libre. Les nouvelles prescriptions devront être现实和适用的, sinon les nouvelles dispositions doivent être现实的, sinon les coûts liés à la réglementation annuleront les économies réalisées sur les coûts du système grâce à l'accord sur l'électricité.
- La réglementation de l'approvisionnement de base devra être cohérente. Il faudra veiller autant que possible à concilier les besoins des clients et des fournisseurs : les premiers ont besoin de sécurité, les seconds de prévisibilité. Les opportunités et les risques liés à l'ouverture du marché avec approvisionnement de base doivent être répartis de manière équilibrée entre les différents acteurs.
- Le maintien du service universel actuel, fortement réglementé, complique la mise en œuvre efficace du service universel et l'ouverture du marché. Il convient donc d'envisager un allègement de la réglementation. Si la réglementation est maintenue dans les termes proposés, une forte incitation à rester dans l'approvisionnement de base sera encouragée, ce qui garantira une compensation financière pour les effets sur le fournisseur de base et ses clients. Il faudra éviter que les acquisitions à court terme résultant de changements de clients entraînent d'une année à l'autre des fluctuations importantes des prix de l'approvisionnement de base.
- Il convient d'examiner le transfert de l'obligation d'achat et de rémunération du gestionnaire de réseau de distribution à un organisme central indépendant. L'approvisionnement de base n'offre plus une sécurité suffisante pour la revente de cette énergie à un prix couvrant les coûts.
- L'ouverture du marché de l'électricité représente une grande chance pour les consommateurs. Grâce à la liberté de choisir, ils bénéficieront d'un plus grand choix de fournisseurs et d'offres. Il faut s'attendre à ce que davantage de produits électriques innovants et adaptés aux besoins individuels soient proposés sur le marché. En outre, la concurrence favorise l'efficacité.

- Les dispositions réglementaires applicables à ce segment de marché devront rester légères. Afin de protéger les clients, il faudra mettre l'accent sur la transparence (qui serait garantie par l'accès à une plateforme comparative, par ex.) et sur la possibilité de s'adresser à un organe de médiation. Il convient de garantir que les clients puissent avoir plusieurs contrats de fourniture en même temps.
- À moyen terme, il faudra envisager d'assouplir les dispositions réglementaires, notamment dans le domaine de l'approvisionnement de base.
- Des délais appropriés doivent être prévus pour la transition entre l'ouverture partielle et l'ouverture complète du marché afin d'éviter les distorsions du marché dues au changement simultané d'un grand nombre de clients.

158 Il convient de saluer le fait que les dispositions de mise en œuvre relatives aux prescriptions en matière de séparation des activités se limiteront aux grands gestionnaires de réseau de distribution approvisionnant plus de 100 000 clients finaux. Un délai transitoire non-discriminatoire de trois ans sera accordé aux entreprises. La mise en œuvre de cet accord demande en outre des solutions pragmatiques et il convient d'utiliser la marge de manœuvre offerte par le droit européen en matière de dé-couplage concernant le personnel.

159 Pour garantir la sécurité d'approvisionnement, il est essentiel de poursuivre rapidement et vigoureusement le développement des énergies renouvelables sur le territoire national, y compris l'énergie hydraulique. Il faut veiller à ce que les entreprises énergétiques et les particuliers ne perdent pas leur volonté d'investir dans les énergies renouvelables en Suisse et que le cadre juridique ne freine pas le maintien et le développement de ces énergies. Combinée à la disparition de la garantie de débouchés dans l'approvisionnement de base et les incertitudes liées à l'introduction de la surveillance des aides d'État, les ajustements prévus représentent toutefois un défi pour le développement des énergies renouvelables.

- En ce qui concerne les aides d'État, les gouvernements cantonaux constatent, sur la base du cadre juridique actuel de l'UE, que le développement des énergies renouvelables est souhaitable et qu'un soutien adéquat reste possible. Le message doit toutefois préciser quels instruments pourraient être disponibles à long terme et comment le Conseil fédéral entend procéder pour maintenir la capacité d'investissement dans la production d'énergie renouvelable en cas de persistance d'une phase de prix bas.
- Les gouvernements cantonaux reconnaissent la volonté de promouvoir une alimentation du réseau électrique conforme au marché et d'améliorer l'intégration du système. Ils recommandent toutefois vivement de procéder par étapes. Dans le contexte de l'accord sur l'électricité, la rémunération pour l'achat d'électricité ne doit être adaptée que dans la mesure prévue par le droit européen. Si les incitations doivent être révisées à moyen terme, cela doit faire l'objet d'une proposition dans un acte législatif distinct.

6.1.5. Remarques conclusives

160 Les gouvernements cantonaux ne peuvent soutenir l'accord sur l'électricité qu'à la condition que les remarques précédentes aient été prises en compte.

6.2. Sécurité alimentaire

6.2.1. Contexte

161 L'UE constitue le principal partenaire commercial de la Suisse dans le domaine des produits agricoles : en 2023, 50 % des exportations étaient destinées à l'UE et 74 % des importations provenaient de l'UE.

162 Dans leur prise de position sur le projet de mandat de négociation du Conseil fédéral du 2 février 2024, les gouvernements cantonaux ont fixé pour le domaine de la sécurité alimentaire les principes suivants :

- L'extension du champ d'application de l'accord agricole à l'ensemble de la chaîne alimentaire doit être en priorité axée sur la sécurité alimentaire et la protection des consommateurs, tout en empêchant un affaiblissement des normes en Suisse.
- L'accès au marché extérieur doit être amélioré par une diminution globale des obstacles non tarifaires au commerce.
- Les gouvernements cantonaux réaffirment qu'une harmonisation des politiques agricoles est exclue. Les exceptions inscrites dans l'accord agricole doivent être maintenues.

163 Les gouvernements cantonaux soutiennent la participation de la Suisse au système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, au réseau européen de lutte contre la fraude alimentaire et au réseau de soutien administratif et de collaboration.

6.2.2. Résultats des négociations

164 Les parties se sont entendues pour scinder l'accord agricole en deux volets : une partie agricole et une partie sur la sécurité des aliments. Les éléments institutionnels ont été intégrés dans l'accord agricole, et son extension au domaine de la sécurité des aliments a été réglée dans un protocole annexé à l'accord.

165 Le nouvel accord est élargi à certains domaines essentiels du commerce agricole, notamment aux denrées alimentaires d'origine non animale. L'application, en Suisse, des mêmes prescriptions de droit que l'UE permettra de créer un espace commun de sécurité des aliments qui englobe tous les aspects relevant du droit vétérinaire, alimentaire et relatif à la santé des végétaux le long de la chaîne agroalimentaire. Cela comprend la suppression générale des obstacles non tarifaires au commerce et la participation de la Suisse aux systèmes d'alerte de l'UE ainsi qu'à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA).

166 Des exceptions sont prévues pour empêcher de revoir à la baisse certains standards suisses, en particulier dans les domaines de la protection des animaux et des nouvelles technologies dans la production alimentaire (concerne les organismes génétiquement modifiés [OGM]). De même, l'harmonisation des politiques agricoles reste exclue. La Suisse est autonome dans ces domaines, ce qui est à saluer car cela facilitera l'adoption de l'accord.

167 Les éléments institutionnels, notamment la reprise dynamique du droit, ne sont pas applicables à la partie agricole. Celle-ci devra néanmoins aussi disposer d'un mécanisme de règlement des différends avec un tribunal arbitral. Il n'est pas prévu que la CJUE joue un rôle à cet effet. En outre, selon la partie agricole de l'accord sur l'agriculture, aucune mesure de compensation ne peut être prise en cas de violation d'un autre accord régissant la participation au marché intérieur de l'UE.

168 Les actuelles annexes de la partie agricole de l'accord sur l'agriculture ne sont pas modifiées. Elles continueront de fonctionner et d'être actualisées comme jusqu'à présent. Sont concernés les concessions tarifaires mutuelles, le libre-échange sur le marché du fromage, le commerce de produits viti-coles et de spiritueux, y compris la reconnaissance mutuelle des dénominations de spiritueux et de vins, les produits agricoles et les aliments issus de la culture biologique/écologique, la reconnaissance du contrôle de conformité aux normes de commercialisation pour les fruits et légumes frais ainsi que la protection des appellations d'origine et des indications géographiques des produits agricoles et des denrées alimentaires.

6.2.3. Appréciation des résultats

169 Les gouvernements cantonaux estiment que le résultat des négociations dans le domaine de la sécurité alimentaire est conforme aux principes formulés dans leur état des lieux du 24 mars 2023 et dans leur prise de position du 2 février 2024 sur le projet de mandat de négociation du Conseil fédéral et qu'il convient donc de l'adopter pour ce qui concerne la sécurité alimentaire.

170 L'espace commun de sécurité des aliments englobe, d'une part, les domaines déjà couverts par l'accord agricole (secteur phytosanitaire, aliments pour animaux et semences, ainsi que secteur vétérinaire pour ce qui est des échanges d'animaux et de produits animaux y c. de denrées alimentaires d'origine animale) et, d'autre part, de nouveaux domaines (commerce de denrées alimentaires d'origine non animale et homologation des produits phytosanitaires). La Suisse obtiendra l'accès voulu à l'EFSA et aux réseaux pertinents de l'UE. Elle intégrera aussi le système d'autorisation des produits phytosanitaires de l'UE. Les gouvernements cantonaux saluent le fait que l'accord soit ainsi complété par un domaine important. Ils précisent toutefois que l'eau potable n'entre pas dans le champ d'application de l'accord.

171 La participation des producteurs suisses de denrées alimentaires au marché intérieur de l'UE (et inversement, celles des producteurs de l'UE au marché suisse) sera facilitée et la collaboration au niveau de l'autorisation des nouvelles sortes de denrées alimentaires renforcée. Les entreprises qui commercialisent leurs produits en Suisse et dans l'UE en tireront un avantage, car elles seront soumises en tout temps aux mêmes dispositions légales de part et d'autre. Ainsi, les recettes et l'étiquetage ne devront par exemple plus être adaptés.

6.2.4. Mise en œuvre nationale et impact sur les cantons

172 Une fois intégrés, sur décision du comité mixte pour la sécurité des aliments, dans l'annexe I du protocole sur la sécurité des aliments, les actes de l'UE feront partie intégrante de l'ordre juridique suisse, et les autorités d'exécution pourront les mettre en œuvre directement, pour autant que leurs dispositions soient suffisamment précises. Il ne sera en principe plus nécessaire de les transposer dans le droit national selon le principe d'équivalence, comme cela était le cas auparavant.

- 173 Seules les dispositions qui ne relèvent pas du champ d'application du protocole sur la sécurité alimentaire ainsi que les domaines dans lesquels le droit de l'UE laisse une marge de manœuvre ou qui nécessitent d'être précisés devront être réglementés au niveau national. Tous les actes législatifs et ordonnances concernés devront donc être révisés. Il conviendra notamment d'abroger l'ensemble des dispositions qui correspondront ultérieurement à des actes juridiques de l'UE directement applicables. Cela nécessitera de modifier fondamentalement la structure de la loi sur les denrées alimentaires, à la faveur d'une révision totale. Il faudra également réglementer les domaines qui ne relèvent pas du champ d'application du protocole sur la sécurité alimentaire. Conformément au principe de subsidiarité, il convient d'éviter les lacunes juridiques et les transferts inutiles de compétences à des instances supérieures. Il faut également réglementer la mise à disposition par la Confédération des ressources nécessaires au *decision shaping* et à l'accès à l'EFSA ainsi qu'aux réseaux pertinents de l'UE. Les modifications à apporter dans la loi sur les épizooties, la loi sur la protection des animaux, la loi sur l'agriculture et la loi sur les forêts étant moins importantes, les travaux législatifs se limiteront à une révision partielle.
- 174 Sur le fond, la révision de la législation sur les denrées alimentaires entraînera des changements plus importants, bien que le droit alimentaire de la Suisse soit déjà aligné sur celui de l'UE. L'organisation de l'exécution ne doit pas être fondamentalement remaniée, mais de nouveaux éléments procéduraux et des domaines d'application supplémentaires doivent être intégrés. L'application directe du droit de l'UE intégré dans le protocole sur la sécurité des aliments entraînera pour les autorités cantonales d'exécution un besoin élevé en formation.
- 175 Avec le nouveau droit, les autorités cantonales d'exécution fonderont les mesures qu'elles ordonnent dans les domaines nouvellement couverts par le protocole sur la sécurité des aliments directement sur le droit de l'UE intégré dans ce protocole. Ce changement ainsi que les futures mises à jour suite à d'éventuelles reprises dynamiques de droit nécessiteront des formations qui seront dispensées par l'OSAV en collaboration avec les autorités cantonales chargées de l'exécution et les conférences spécialisées correspondantes.
- 176 Les nouvelles dispositions sur la fraude alimentaire n'occasionneront pas non plus de surplus de travail significatif pour les entreprises, dans la mesure où celles-ci doivent déjà se conformer à leurs obligations légales et prêter attention aux éventuelles fraudes dans le cadre de l'autocontrôle. Les formations destinées aux entreprises relèvent de la responsabilité de ces dernières ou de leurs associations et ne doivent pas être dispensées par les autorités cantonales d'exécution.
- 177 L'alignement des conditions-cadres légales applicables au commerce en ligne sur celles régissant les ventes physiques devrait avoir un effet positif. En effet, il garantira un degré équivalent de protection pour les consommateurs, indépendamment du canal de vente. L'extension des tâches d'exécution aux plateformes en ligne, aux services d'hébergement, aux services de traitement des commandes ainsi qu'aux pratiques frauduleuses et trompeuses entraînera des coûts supplémentaires et mobilisera des ressources pour les cantons. L'amélioration de l'échange d'informations entre les autorités permettra de procéder à des contrôles plus ciblés et contribuera à mieux lutter contre les infractions à la législation sur les denrées alimentaires.
- 178 Santé des végétaux : Selon le droit européen, tous les organismes de quarantaine qui pourraient s'établir en Suisse doivent être officiellement surveillés à l'intérieur du pays, en fonction des risques,

au moins tous les dix ans. Par conséquent, les cantons devront désormais surveiller davantage d'organismes de quarantaine sur leur territoire. Rien que dans le domaine forestier, la hausse estimée de la charge financière des cantons, par rapport à la situation actuelle, pour l'application des dispositions de l'UE et la surveillance dans le domaine de la santé des végétaux se chiffre à 1 million de francs par an (pour tous les cantons, personnel inclus). Les gouvernements cantonaux attendent de la Confédération qu'elle prenne en charge les coûts supplémentaires liés à la mise en œuvre de cette mesure pour les cantons. Puisqu'une partie des coûts des contrôles doit être supportée par les entreprises contrôlées, la charge de ces dernières devrait augmenter. En cas d'apparition d'un organisme de quarantaine prioritaire, les contrôles des entreprises agréées pour délivrer des passeports phytosanitaires devront passer à deux par an. Une partie des coûts sera ici aussi répercutée sur les entreprises. Cela contribuera toutefois à réduire la propagation des organismes nuisibles et les coûts économiques qui en découlent. De manière générale, le commerce pour les entreprises de production végétale sera facilité.

179 Matériel végétal de multiplication : La Confédération ne réalise plus les contrôles d'importation du matériel forestier de reproduction, les cantons devront endosser une plus grande responsabilité dans ce domaine, car ce sont eux qui, selon l'art. 21 OFo, assurent l'approvisionnement du matériel forestier de reproduction approprié. Les frais occasionnés devront être prise en charge par la Confédération. Le secteur du matériel de multiplication des végétaux des espèces maraîchères, fruitières et ornementales sera rattaché au marché intérieur européen. Les cantons demandent que la Confédération continue à effectuer les contrôles à l'importation en provenance de pays tiers.

180 Produits phytosanitaires : Les tâches des cantons en tant qu'autorités d'exécution ne seront pas modifiées dans leur contenu. Le cas échéant, il est envisageable de renforcer les contrôles. Ce serait notamment le cas lorsque la Commission fixe une fréquence minimale uniforme de ces contrôles officiels, lorsqu'un niveau minimal de contrôles officiels est nécessaire pour faire face à des dangers et à des risques uniformes reconnus. Les gouvernements cantonaux attendent de la Confédération qu'elle prenne en charge les coûts supplémentaires occasionnés aux cantons. En parallèle, l'intégration de la Suisse au système d'autorisation zonal de l'UE facilitera le travail des entreprises désireuses de mettre leurs produits phytosanitaires sur le marché suisse. Elle devrait également permettre d'améliorer l'approvisionnement du marché national. Le service d'homologation helvétique devrait bénéficier de l'intégration de la Suisse dans la procédure d'autorisation de l'UE, car il devrait être en mesure de traiter plus rapidement les demandes d'autorisation de produits phytosanitaires. Il est néanmoins indispensable d'augmenter les ressources, en particulier en personnel qualifié.

181 Aliments pour animaux : Les tâches d'exécution de compétence des cantons, au niveau de la production primaire, ne changeront ni dans la fréquence ni dans la manière de procéder.

182 Législation sur les épizooties : La présente modification de la LFE n'entraînera pas de grands changements sur le plan matériel, puisque le droit suisse sur les épizooties correspond déjà au droit de l'UE pertinent. Nous demandons néanmoins à ce que les conséquences de l'abrogation de l'article 9A de la LFE « maladies hautement contagieuses » soient explicitées. L'application, en principe directe, du droit de l'UE intégré dans le protocole sur la sécurité des aliments et la modification de la législation fédérale sur les épizooties nécessiteront également une adaptation de la législation canto-

nale en la matière. L'organisation de l'exécution ne sera pas modifiée non plus. Les organes cantonaux d'exécution se fonderont principalement sur le droit européen intégré dans le protocole sur la sécurité des aliments pour appliquer la législation sur les épizooties.

- 183 En vertu du protocole, de nouveaux concepts seront applicables. Les modifications nécessaires de la législation, le changement de pratique en matière de décisions et le développement des nouveaux concepts engendreront un surcroît de travail pour les organes d'exécution. Les obligations d'enregistrement et d'autorisation entraîneront également une augmentation de la charge de travail au niveau de l'exécution. Dans l'ensemble, il faut s'attendre à des charges supplémentaires pour les cantons, charges qu'il est pour l'instant impossible de chiffrer avec précision. Les gouvernements cantonaux attendent de la Confédération qu'elle prenne en charge les coûts supplémentaires occasionnés aux cantons.
- 184 Le protocole sur la sécurité des aliments prévoit des obligations d'enregistrement et d'agrément pour certains établissements, ce que ne prévoit pas le droit suisse. Cette obligation d'enregistrement s'appliquera également aux opérateurs effectuant des rassemblements indépendamment d'un établissement. De nouvelles obligations d'agrément dans les domaines de l'aquaculture et de la détention de volailles découlent en outre du droit européen. Un vétérinaire devra effectuer des « visites sanitaires » destinées à prévenir les épizooties.

6.2.5. Remarques conclusives

- 185 La Suisse conserve son autonomie dans l'élaboration de sa politique agricole. La protection douanière actuelle (y c. les droits de douane et les contingents) est maintenue. D'éventuelles mesures de compensation prévues dans la partie agricole de l'accord sur l'agriculture pourront être mises en œuvre en cas de violation de l'accord sur l'agriculture (sécurité des aliments comprise), mais pas en cas de violation d'un autre accord relatif au marché intérieur. Le cas échéant, les mesures de compensation devront être proportionnées. La sécurité juridique pour la Suisse s'en trouve renforcée.
- 186 L'application directe du droit de l'UE couvert par le protocole sur la sécurité des aliments améliore les conditions-cadres économiques pour les entreprises suisses. Puisque les adaptations d'actes européens sont applicables directement aussi en Suisse, des entraves techniques au commerce peuvent être évitées, la sécurité juridique et de planification s'en trouve renforcée et l'approvisionnement du marché est rendu plus sûr, sans affaiblir la protection des personnes, des animaux et de l'environnement.
- 187 Dans le domaine de la sécurité alimentaire, le protocole entraînera des besoins supplémentaires considérables en ressources pour les cantons, car la Confédération les répercute intégralement sur eux. Cela n'est pas approprié et doit être modifié. Il convient de renoncer à l'introduction de compétences et de pouvoirs supplémentaires pour les autorités fédérales qui ne sont pas prévus par le protocole sur la sécurité alimentaire et qui entraîneraient également des coûts supplémentaires pour les cantons (par exemple, art. 41, let. c, et art. 85 AP-LDAI). En outre, la Confédération doit impérativement mettre à la disposition de l'OSAV des ressources suffisantes afin qu'il puisse, par exemple, protéger efficacement les eaux souterraines et l'eau potable selon nos caractéristiques nationales.

188 Le protocole sur la sécurité des aliments ainsi que les modifications des droits fédéral et cantonal qui s'imposent auront des conséquences sur l'organisation et les tâches des collaborateurs des autorités cantonales d'exécution. Ces derniers devront être formés par la Confédération aux nouvelles bases légales et procédures. Les formations destinées aux entreprises relèvent de la responsabilité de ces dernières ou de leurs associations et ne doivent pas être dispensées par les autorités cantonales d'exécution. La compétence du Conseil fédéral en matière d'instructions dans la nouvelle loi sur les denrées alimentaires (art. 41, let. c, AP-LDAI) doit toutefois se limiter à la mise en œuvre de programmes d'analyse. En outre, la révision totale de la loi sur les denrées alimentaires doit être mise à profit pour transférer les domaines de contrôle qui ne relèvent pas de sa compétence vers une législation plus appropriée et, parallèlement, pour créer une base juridique permettant à la Confédération de financer les obligations découlant des accords internationaux. Il convient en outre d'assurer la coordination entre la Confédération et les cantons ainsi qu'avec le secteur agricole dans la mise en œuvre de l'accord.

189 Il faut s'attendre à un surcroît de travail pour les autorités cantonales d'exécution dans les domaines dans lesquels de nouvelles tâches leur sont dévolues ou dans ceux où leurs tâches s'intensifient ou changent (santé des végétaux, matériel forestier de reproduction et prévention des épizooties) ; cette charge supplémentaire devra être compensée par la suppression de certaines réglementations, le versement d'indemnités par la Confédération, ainsi que la rationalisation des procédures actuelles. À l'heure actuelle, il n'est pas encore possible de chiffrer avec précision les coûts supplémentaires que cela entraînera pour les cantons en matière d'exécution. Par ailleurs, le rattachement et la collaboration aux systèmes d'information rendra l'exécution plus efficace et renforcera la sécurité des aliments.

190 Dans le secteur des produits phytosanitaires, la mise en œuvre du protocole sur la sécurité des aliments n'engendrera pas de grands changements au niveau matériel. En effet, à plusieurs reprises ces dernières années, l'ordonnance du 12 mai 2010 sur la mise en circulation des produits phytosanitaires (ordonnance sur les produits phytosanitaires ; OPPh) a été révisée avec pour objectif une adaptation autonome avec le droit européen. Le but atteint par le présent protocole est l'intégration de la Suisse au système communautaire de mise sur le marché des produits phytosanitaires. En acquérant, dans ce secteur, le même statut qu'un État membre, la Suisse aura accès à de nombreuses sources de données et d'informations, en provenance de l'EFSA, de la Commission ou d'États membres et pourra prendre part de manière active à l'évaluation et à l'approbation des substances actives au lieu de mener ces procédures de manière autonome. Dorénavant, la procédure d'évaluation et d'approbation des substances actives utilisées dans les produits phytosanitaires suivra le modèle déjà en vigueur au sein de l'UE. En revanche, l'évaluation et l'autorisation des produits phytosanitaires seront effectuées au niveau national en collaboration avec les États membres. En ce sens, hormis un intérêt certain pour l'industrie et les utilisateurs de produits phytosanitaires, le niveau de protection des personnes, des animaux et de l'environnement sera renforcé.

191 Dans l'ensemble, les retombées sur les cantons, l'économie, la société ou l'environnement sont jugées positives.

6.3. Santé

6.3.1. Contexte

192 Dans leur prise de position sur le projet de mandat de négociation, les gouvernements cantonaux ont indiqué qu'ils étaient favorables à un renforcement de la collaboration avec l'UE dans le domaine de la sécurité sanitaire, ce qui implique une participation de la Suisse aux mécanismes européens de sécurité sanitaire pertinents, au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies – et à ses multiples réseaux et plateformes – ainsi qu'au programme pluriannuel de l'UE en matière de santé.

6.3.2. Résultats des négociations

193 L'accord négocié garantit l'accès complet de la Suisse aux mécanismes de sécurité sanitaire de l'UE et la participation au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) ainsi qu'à ses multiples réseaux et plateformes. Un accès partiel au programme santé pluriannuel de l'UE est par ailleurs prévu. L'accord renforce les instruments disponibles pour assurer une meilleure protection de la population suisse, via une capacité accrue d'alerte précoce et de réaction dans le domaine de la surveillance épidémiologique.

194 L'accord se limite à la sécurité sanitaire ; il prévoit toutefois la possibilité d'une extension future à d'autres domaines de la santé, pour autant que celle-ci soit dans l'intérêt des deux parties. Les gouvernements cantonaux s'en félicitent. Ils soulignent qu'au cas où le Conseil fédéral et l'UE souhaiteraient étendre cet accord de coopération à d'autres domaines de la santé, les cantons devraient être consultés au préalable afin de déterminer si cela touche à leurs compétences et est conforme à leurs intérêts.

195 La participation de la Suisse au programme pluriannuel de l'UE en matière de santé se limite à la partie qui est en lien avec le champ d'application de l'accord santé, soit le domaine « préparation aux crises ». Les gouvernements cantonaux considèrent que cette solution est appropriée, car la Suisse participe ainsi uniquement au financement de la partie du programme à laquelle elle a accès.

6.3.3. Appréciation des résultats

196 Les gouvernements cantonaux estiment que le résultat des négociations dans le domaine de la santé est conforme aux principes formulés dans leur prise de position du 2 février 2024 sur le projet de mandat de négociation du Conseil fédéral et qu'il convient donc de l'adopter dans son intégralité, car la collaboration transfrontalière dans le domaine de la sécurité sanitaire revêt une importance capitale, comme l'a montré de manière saisissante la pandémie de COVID-19.

6.3.4. Mise en œuvre nationale et impact sur les cantons

197 Selon la Confédération, la mise en œuvre de l'accord sur la santé n'aura aucune incidence sur la répartition des compétences en matière d'exécution. Elle nécessitera toutefois de renforcer les sys-

tèmes nationaux de surveillance des maladies transmissibles, ce qui entraînera une charge supplémentaire pour les cantons dont le montant ne peut être estimé avec précision. Celle-ci sera ponctuelle d'une part, pour adapter les procédures actuelles aux nouvelles obligations, et continue d'autre part, pour traiter les obligations d'annonces supplémentaires ou modifiées. Les projets de numérisation prévus par la Confédération devraient toutefois alléger la charge pesant sur les ressources cantonales.

6.3.5. Remarques conclusives

- 198 Les cantons se félicitent de l'accord avec l'UE dans le domaine de la sécurité sanitaire. Il permet à la Suisse de renforcer sa capacité d'alerte précoce et de réaction face aux menaces sanitaires transfrontalières graves et de mieux protéger la santé de sa population, ce qui est dans l'intérêt des cantons. Il est important que la Suisse reste souveraine, même sous le régime de l'accord sur la santé, et puisse décider des mesures qui s'imposent ou non pour prévenir et gérer les menaces sanitaires. Si une extension du champ d'application de l'accord sur la santé était envisagée, les cantons devraient en tout état de cause être consultés en amont.
- 199 Les avantages de l'accord sur la santé justifient les coûts supplémentaires que devront supporter les cantons. La Confédération doit toutefois être disposée à fournir des ressources humaines supplémentaires pour sa mise en œuvre. Le renforcement de la sécurité sanitaire transfrontalière ne doit pas se faire au détriment de la santé publique en Suisse (en pratiquant des coupes budgétaires ou à la suite d'abandons de tâches de l'OFSP, par ex.). Si des mesures de compensation ponctuelles en matière de personnel s'avéraient inévitables au sein de l'administration fédérale, il faudrait veiller à ce qu'elles soient mises en œuvre de manière appropriée et proportionnée.

7. Autres résultats de négociation

7.1. Dialogue de haut niveau

7.1.1. Contexte

- 200 Dans leur prise de position sur le projet de mandat de négociation, les gouvernements cantonaux ont expressément salué l'instauration d'un dialogue politique de haut niveau entre la Suisse et l'UE. Ils considèrent qu'il s'agit d'un instrument essentiel pour un échange politique sur les sujets et évolutions qui sont cruciaux pour la relation Suisse-UE ainsi que pour le développement stratégique ultérieur des relations bilatérales.
- 201 Conformément à leurs droits de participation à la politique extérieure inscrits dans la Constitution, les cantons demandent de pouvoir participer au dialogue de haut niveau lorsque leurs compétences ou intérêts essentiels sont touchés. Une telle participation devra être régie par des règles contraignantes et ne pas se limiter à des consultations formelles.

7.1.2. Résultats des négociations

202 Les deux parties sont convenues d'instaurer un dialogue de haut niveau (à l'échelon ministériel), qui devra avoir lieu régulièrement. Il sera dédié en premier lieu à la coopération dans le cadre du paquet négocié et au développement éventuel de la voie bilatérale entre la Suisse et l'UE. Il sera aussi l'occasion d'évaluer les travaux des comités mixtes liés aux différents accords bilatéraux et d'aborder des questions générales d'intérêt commun. Selon les explications de la Confédération, les dialogues politiques et techniques existants seront poursuivis en parallèle.

7.1.3. Conclusion et autres remarques

203 De l'avis des gouvernements cantonaux, le résultat est conforme au mandat de négociation défini par le Conseil fédéral pour le dialogue de haut niveau. Il correspond également aux attentes et exigences formulées par les gouvernements cantonaux dans leur prise de position du 2 février 2024. Une convention *ad hoc* permettra de conférer une assise institutionnelle au droit des cantons d'être informés et de participer au dialogue de haut niveau. L'on se référera à ce propos aux explications relatives à la participation des cantons et aux réformes nationales (chapitre 3).