

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Claude-Alain Voiblet - Reprise dynamique du droit UE, parlons chiffres pour le Canton de Vaud !

1 RAPPEL DE L'INTERPELLATION

Le Conseil d'Etat n'en a pas fait pas mystère dans son rapport d'activité 2014, il soutient sans réserve les accords bilatéraux et un rapprochement de notre pays avec l'Union européenne (UE). L'accord institutionnel en préparation entre la Suisse et l'UE ne serait-il pas un mauvais projet politique pour le Canton de Vaud ? Suite à de longues discussions, l'UE semble exiger aujourd'hui le " rattachement institutionnel " de la Suisse à ses structures. Le but prioritaire de Bruxelles est de ne plus avoir à traiter la Suisse comme un partenaire contractuel souverain et égal en droit, mais d'avoir affaire à un pays qui applique automatiquement et sans aucun droit de participation les décisions prises par l'UE. Ce n'est certainement pas de cette manière que de nombreux concitoyens voient l'avenir de notre pays.

Alors que les réglementations actuelles entre la Suisse et l'UE ont été négociées séparément par le biais d'accords bilatéraux, l'accord-cadre accepté par le Conseil fédéral impose à la Suisse la reprise automatique de tout le droit UE concernant des domaines traités par les accords bilatéraux actuels et futurs. A moins que le Conseil d'Etat apporte des éléments d'analyse différents, cet accord-cadre ne laisse d'autre ouverture à la Suisse que d'accepter de passer au rang d'un pays sans aucun droit de participation qui doit appliquer automatiquement toutes les lois et toutes les décisions de l'UE. Certes, certains diront qu'il suffirait d'adhérer à l'Union européenne pour bénéficier d'un pouvoir de participation, cependant cela n'est pas actuellement l'intention d'une majorité du peuple.

Pour le Canton de Vaud, l'accord-cadre institutionnel est lourd de conséquences et de sens. Ce projet de rattachement à l'UE s'avère catastrophique pour les cantons, les communes et le fédéralisme avec une centralisation accélérée, une marginalisation des cantons et probablement une explosion des coûts. Les droits de participation des cantons seraient massivement réduits ; les procédures de consultation ne seraient plus que des formalités vides de sens ; la marge de manœuvre exécutive des autorités cantonales serait réduite. En contrepartie, les charges des cantons augmenteraient probablement massivement. Au vu des effets d'un tel accord sur notre canton, il est important que le parlement et les citoyens bénéficient d'informations de la part du Conseil d'Etat sur les conséquences de cet accord institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne. Aujourd'hui le Conseil d'Etat, qui a fait part de sa volonté de rapprochement avec Bruxelles dans son rapport annuel 2014 doit apporter des réponses aux questions ouvertes par la politique actuelle du Conseil fédéral.

Nous remercions le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Quelles lois et ordonnances cantonales et communales et quels domaines du droit seraient touchés par l'accord-cadre si celui-ci s'étend, comme prévu, à tous les accords touchant à l'accès de la Suisse au marché de l'UE ?

2. Quelles charges administratives et financières supplémentaires seraient la conséquence d'une " reprise dynamique " de droit UE et de la subordination de la Suisse à la Cour de justice UE (CJUE) pour l'État, pour chaque citoyen et pour les entreprises ?
3. A combien le Conseil d'État estime-t-il les futurs coûts de régulation pour les entreprises ?
4. Le Conseil d'État compte-t-il avec une augmentation des charges de personnel à la suite de la conclusion de cet accord-cadre ? Et si oui, combien de postes supplémentaires le canton et les communes devraient-ils créer ?
5. Le Conseil d'État envisage-t-il le départ d'entreprises du canton parce que les avantages économiques, notamment en termes de marché de l'emploi, seraient compromis par la conclusion de cet accord-cadre ?

Souhaite développer.

(Signé) Claude-Alain Voiblet

2 RÉPONSE

Le mandat de négociation relatif à un accord-cadre institutionnel a été adopté par le Conseil fédéral le 18 décembre 2013. En négociant ce type d'accord-cadre, le Conseil fédéral entend permettre à la Suisse de participer à l'élaboration du futur droit européen applicable aux accords visés par l'accord-cadre. Les négociations n'ont pas progressé depuis. A ce jour, ni le contenu, ni les conditions de participation à un tel accord ne sont connus et définis. Il est donc prématuré de se prononcer sur les conséquences d'un éventuel accord et de déterminer dans quelles mesures les intérêts cantonaux seraient touchés.

Les cantons tiennent à ce que la Confédération les associe étroitement aux négociations concernant l'avenir des relations avec l'Union européenne. En 2010 déjà, les Gouvernements cantonaux avaient lancé le processus de réformes internes, par le biais de la CdC, afin de renforcer les droits de participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération. Les mesures proposées ont été adoptées le 20 juin 2014 par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Celles-ci mettent en avant la nécessité de renforcer les droits de participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération.

Quelles lois et ordonnances cantonales et communales et quels domaines du droit seraient touchés par l'accord-cadre si celui-ci s'étend, comme prévu, à tous les accords touchant à l'accès de la Suisse au marché de l'Union européenne ?

Parmi les accords conclus par la Suisse et l'Union européenne et dont l'entrée en vigueur est effective, peuvent être considérés comme des accords d'accès au marché :

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

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

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

Les domaines qui concernent les cantons sont en premier lieu l'exécution de la loi sur les étrangers et

de ses ordonnances (octroi des autorisations de séjour), le respect et la vérification des mesures d'accompagnement, la sécurité sociale et la reconnaissance mutuelle des diplômes, dès lors que la réglementation des professions est du ressort des cantons.

· Accord sur le transport aérien :

Lorsque la Suisse a révisé la loi sur l'aviation, entrée en vigueur le 15 novembre 1998, elle avait déjà procédé aux adaptations légales requises, avant qu'entre en vigueur l'accord susmentionné.

Le transport aérien relève de la compétence de la Confédération (art. 87 Cst.). L'accord sur le transport aérien touche donc en premier lieu des prescriptions et des compétences fédérales. Sont concernés les cantons partie prenante de l'exploitation d'un aéroport. Il convient de citer à cet égard la libéralisation des services d'assistance en escale qui a exigé, par exemple, l'adaptation de réglementations sur les aéroports.

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

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

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

Lorsqu'il a été conclu, cet accord n'a pas requis d'adaptation contraignante du droit suisse, ni au niveau cantonal, ni au niveau fédéral. En adoptant la loi sur les produits de construction en 2014, la Confédération a fait usage de sa compétence d'édicter des prescriptions relatives aux produits, quand bien même il s'agissait auparavant d'une prérogative des cantons. La formulation de l'Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC), adopté par les cantons dans le cadre de la mise en oeuvre de l'accord, est tellement souple qu'il ne serait pas nécessaire de l'adapter, même en cas de reprise dynamique du droit. Par ailleurs, dans le cadre de la stratégie globale poursuivie par le Conseil fédéral depuis les années 1990 visant à réduire les entraves techniques au commerce et ainsi à faciliter les échanges commerciaux internationaux, on rappellera que la Suisse a volontairement repris dans sa législation le principe de droit européen dit " Cassis de Dijon ", qui consiste en une série de dispositions de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce, introduites en 2010 et inspirées du principe de reconnaissance mutuelle du droit européen.

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

Quelles charges administratives et financières supplémentaires seraient la conséquence d'une " reprise dynamique " du droit UE et de la subordination de la Suisse à la Cour de justice UE (CJUE), pour l'Etat, pour chaque citoyen et pour les entreprises ?

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

A combien le Conseil d'Etat estime-t-il les futurs coûts de régulation pour les entreprises ?

Cf. réponse à la question précédente. S'il devait y avoir des coûts de régulation, cela ne dépendrait pas du type de reprise du droit européen, mais du contenu de la législation à reprendre. Tout surcoût devrait être alors examiné concrètement.

Le Conseil d'Etat compte-t-il avec une augmentation des charges de personnel à la suite de la conclusion de cet accord-cadre ? Et si oui, combien de postes supplémentaires le canton et les communes devraient-ils créer ?

En négociant un accord-cadre institutionnel, le Conseil fédéral entend permettre à la Suisse de participer à l'élaboration du futur droit européen applicable aux accords visés par l'accord-cadre. La forme de cette participation n'est pas encore connue. À supposer que la Suisse participe davantage à l'élaboration du futur droit européen, ce que la Confédération fait déjà pour Schengen/Dublin (de même que les cantons, conformément à leurs compétences), il faudrait s'attendre à des charges de personnel plus élevées.

Les cantons, pris individuellement, seraient moins touchés que le niveau intercantonal, mais celui-ci est évidemment financé par les cantons. Il est en l'état actuel impossible de se prononcer sur une éventuelle augmentation des charges de personnel, étant donné que l'on ne connaît pas les conditions de participation et que l'on ne sait pas si et dans quelles mesures les intérêts cantonaux seraient touchés par de futurs accords d'accès au marché.

Le Conseil d'Etat envisage-t-il le départ d'entreprises du canton parce que les avantages économiques, notamment en termes de marché de l'emploi, seraient compromis par la conclusion de cet accord-cadre ?

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

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

La solution choisie par le Conseil fédéral (conclusion d'un accord-cadre institutionnel) a pour objectif de garantir une application homogène de la législation en vigueur par les acteurs concernés par les accords.

Si l'accord-cadre institutionnel permettait de réaliser cet objectif et conduisait effectivement à une amélioration de la sécurité juridique, il représenterait des avantages pour l'économie suisse. En ce qui concerne les conditions du marché du travail, il convient de préciser que la Suisse n'a signé aucun accord susceptible d'avoir des répercussions directes sur la régulation des conditions du marché du travail. Les répercussions indirectes proviennent de l'Accord sur la libre circulation des personnes, puisqu'il s'agit de vérifier que les dispositions relatives au marché du travail suisse sont respectées (exécution des mesures d'accompagnement).

Le Conseil d'Etat est donc d'avis que le futur accord éventuel ne devrait pas entraîner de départs d'entreprises du Canton de Vaud, mais plutôt des arrivées de certaines d'entre elles.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 décembre 2015.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean