

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Werner Riesen - Reprise dynamique du droit UE, parlons justice dans le Canton de Vaud !

1 RAPPEL DE L'INTERPELLATION

Aujourd'hui, notre pays est en discussion avec Bruxelles concernant la ratification d'un accord-cadre. Par cet accord, la Suisse reconnaîtrait la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) — donc le tribunal suprême de l'Union européenne (UE) — comme instance judiciaire suprême pour le règlement de divergences d'opinion résultant de l'application des accords bilatéraux. La Commission UE dit clairement vouloir de surcroît surveiller et contrôler le comportement de la Suisse.

La conséquence concrète du rattachement institutionnel voulu par cet accord-cadre entre la Suisse et l'Union européenne est donc que des juges étrangers décideront en dernière instance de la mise en œuvre et de l'exécution de droit étranger en Suisse. Des fonctionnaires étrangers tiendront la Suisse sous leur tutelle.

Alors que les règlementations actuelles entre la Suisse et l'UE ont été négociées séparément par le biais d'accords bilatéraux, l'accord-cadre voulu par le Conseil fédéral imposerait à l'avenir à la Suisse la reprise automatique de tout le droit de l'UE concernant des domaines traités par les accords bilatéraux actuels et futurs.

Même si la Suisse ne doit reprendre automatiquement " que " des décisions et des lois de l'UE concernant le marché intérieur, cela est problématique puisque l'UE n'a jamais défini avec précision ce que sont ces lois et décisions concernant le marché intérieur. L'UE emploie " pour rattachement institutionnel " la formule anglaise " *institutional framework governing bilateral relations*". Selon l'UE, il s'agit donc d'une législation qui " gouverne " les relations bilatérales.

Ce choix des mots dit clairement qui commande et qui doit s'adapter. L'UE est encore plus explicite concernant les mesures d'application de l'accord-cadre. Elle dit qu'il s'agit pour l'UE d'introduire un mécanisme juridique forçant la reprise de droit de l'UE par la Suisse. On est très loin des considérations du conseiller fédéral Didier Burkhalter qui, refusant d'admettre la réalité, évoque un tribunal arbitral pour régler les rapports entre la Suisse et l'UE.

Nous prions le Conseil d'état de répondre aux questions suivantes concernant les conséquences d'un tel accord-cadre sur notre système judiciaire et sur notre fédéralisme :

1. Quelles seraient les conséquences pour le système judiciaire cantonal d'une subordination de la Suisse à la CJUE ? Dans quels domaines faut-il s'attendre à des jugements nouveaux ou différents ?
2. Le Conseil d'état voit-il un risque qu'un tel accord-cadre accélère le processus de centralisation et quels seraient ses effets sur notre régime fédéraliste et la répartition des tâches entre la

Confédération, les cantons et les communes ?

3. Dans quelle mesure le rattachement institutionnel à l'UE influencera-t-il les rapports entre les cantons et la Confédération, mais aussi entre les cantons et les communes, ainsi que l'exercice de la démocratie directe au niveau cantonal ou encore les rapports entre le parlement cantonal et le gouvernement cantonal ?
4. Compte tenu de la grande importance de cet accord, le Conseil d'état s'engagera-t-il à ce que ce projet soit soumis au référendum obligatoire afin que la participation des cantons soit garantie ?
5. Le Conseil d'état est-il prêt à commander un avis de droit indépendant pour répondre à ces questions brûlantes et d'une importance politique capitale ?

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 seraient les conséquences pour le système judiciaire cantonal d'une subordination de la Suisse à la CJUE ? Dans quels domaines faut-il s'attendre à des jugements nouveaux ou différents ?

Le Conseil fédéral l'a rappelé lorsqu'il s'est exprimé sur le mandat de négociation : la nouvelle solution envisagée par la Suisse ne place pas le pays en situation de subordination à la CJUE. Cette dernière se verrait accorder une compétence d'interprétation. Chaque partie représentée au sein du Comité mixte (UE et Suisse) pourrait demander à la CJUE d'interpréter le droit européen. Au Comité mixte ensuite de mettre en oeuvre une solution politique sur la base de l'interprétation de la CJUE. Le Tribunal fédéral pourrait éventuellement lui aussi demander à la CJUE une interprétation du droit avant de rendre un jugement. Les tribunaux suisses devraient dorénavant prendre en compte l'interprétation de la CJUE, dès lors que la Suisse reprend le droit communautaire. C'est déjà en partie le cas, puisque le Tribunal fédéral a déjà rendu des jugements en s'appuyant sur la jurisprudence de la CJUE.

Le Conseil d'état voit-il un risque qu'un tel accord-cadre accélère le processus de centralisation et quels seraient ses effets sur notre régime fédéraliste et la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes ?

L'accès au marché unique européen et, fait concomitant, la reprise du droit communautaire dans le cadre des Accords bilatéraux ont généré un processus d'harmonisation législative, renforcé par l'extension de la collaboration bilatérale dans un nombre de domaines toujours plus grand et par les accords, tels que celui sur le trafic des marchandises ou sur la participation à Schengen et Dublin. Il convient d'ajouter que la Suisse a accepté une reprise dynamique des développements futurs du droit européen dans le cas de Schengen et Dublin. La dynamisation des relations, qui se poursuivrait si un

accord-cadre institutionnel était signé, exige de la Suisse qu'elle s'adapte rapidement aux développements de l'acquis européen, ce qui se répercute, indirectement, sur le processus de décision démocratique et sur nos structures fédérales. Se pose aussi la question de l'application provisoire, dès lors que les procédures internes d'approbation retardent le processus.

La tendance à une plus forte centralisation, au détriment des cantons, résulte de la pression exercée sur les délais et l'on assiste à un transfert des compétences de mise en oeuvre vers la Confédération, lorsqu'il s'agit d'accords avec l'UE.

En 2010, dans le cadre de la CdC, les Gouvernements cantonaux ont lancé le processus de réformes internes afin de renforcer la participation des cantons à la politique européenne. Les Gouvernements cantonaux avaient déjà souligné, dans leurs états des lieux de politique européenne des 25 juin 2010 et 24 juin 2011, qu'un nouvel approfondissement des relations avec l'UE devait être subordonné à la réalisation simultanée d'une série de réformes internes. Lors de l'Assemblée plénière de la CdC du 13 décembre 2013, les Gouvernements cantonaux ont adopté une prise de position sur le renforcement de la participation des cantons à la politique européenne. Ils demandent entre autres d'être informés dans le détail et suffisamment tôt des projets de politique extérieure de la Confédération. Ils souhaitent également que soient respectés les délais réglementaires de consultation des cantons et que l'on accorde davantage de poids à leurs prises de position. Les mesures proposées dans le rapport " Monitoring du fédéralisme 2011-2013 ", adopté par les Gouvernements cantonaux en Assemblée plénière CdC du 20 juin 2014, mettent en avant la nécessité de renforcer les droits de participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération.

Dans quelle mesure le rattachement institutionnel à l'UE influencera-t-il les rapports entre les cantons et la Confédération, mais aussi entre les cantons et les communes, ainsi que l'exercice de la démocratie directe au niveau cantonal ou encore les rapports entre le parlement cantonal et le gouvernement cantonal ?

Cf. réponse à la question précédente.

Compte tenu de la grande importance de cet accord, le Conseil d'état s'engagera-t-il à ce que ce projet soit soumis au référendum obligatoire afin que la participation des cantons soit garantie ?

Le Conseil d'Etat s'engage à veiller à ce que les règles constitutionnelles en matière de référendum soient respectées.

Le Conseil fédéral a la possibilité, en cas exceptionnel, de soumettre un objet au référendum obligatoire, qui tomberait en principe sous le référendum facultatif. Dans le cas du dossier de l'EEE, le Conseil fédéral avait pris la décision de procéder ainsi. Il a justifié cette décision par le champ d'application vaste des instruments des accords y relatifs, des nombreuses dispositions directement applicables qu'ils contenaient, des adaptations de la Constitution qu'ils nécessitaient et de la compétence juridictionnelle de la Cour de l'AELE et de l'Autorité de surveillance de l'AELE.

La décision de soumettre ou non l'accord-cadre institutionnel à un référendum obligatoire devra être prise après l'aboutissement des négociations et en connaissance du contenu précis de l'accord-cadre.

Le Conseil d'état est-il prêt à commander un avis de droit indépendant pour répondre à ces questions brûlantes et d'une importance politique capitale ?

Il est prématuré de demander un avis de droit. Un éventuel avis de droit n'a de sens que lorsque la nature de l'accord-cadre institutionnel sera connue. Par ailleurs, pour des raisons d'efficacité et d'économies, cette éventuelle commande pourrait être coordonnée au niveau intercantonal.

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

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean