

17 septembre 2004

## Rapport explicatif relatif aux accords bilatéraux II

### Prise de position

---

#### A. Résumé des prises de position des cantons sur les accords

*Les cantons approuvent la conclusion prévue des accords dans les domaines Schengen/Dublin, Lutte contre la fraude, Fiscalité de l'épargne, Produits agricoles transformés, MEDIA et Imposition des fonctionnaires à la retraite.*

*Les cantons prennent acte du fait que le Conseil fédéral souhaite conclure des accords dans les domaines Statistique et Agence européenne pour l'environnement.*

*Les cantons regrettent expressément l'absence d'un accord conclu dans le domaine Formation et jeunesse.*

*Les cantons prennent enfin connaissance de la suspension des négociations dans le domaine des services. Les cantons exigent d'être consultés une nouvelle fois avant la reprise de ces négociations.*

*Les cantons entendent être étroitement associés à toutes les procédures de mise en œuvre des accords, en particulier pour ceux dont les conséquences juridiques, organisationnelles et financières les affectent directement.*

#### B. Remarques sur les explications relatives aux accords bilatéraux II

(1) Les cantons déplorent le fait que la Confédération ait renoncé à traduire tous les documents de consultation dans les différentes langues nationales.

##### 1. Introduction

(2) Les cantons prennent connaissance des explications introductives du dossier de consultation.

(3) Les cantons ne sauraient partager entièrement l'avis selon lequel les bilatérales II constituent la poursuite de la voie bilatérale. De par son caractère institutionnel, l'accord sur Schengen/Dublin se distingue essentiellement des accords sectoriels conclus en 1999.

## 2. Déroulement des négociations bilatérales II

### En général

- (4) Il manque dans le dossier de consultation une mention indiquant que l'UE n'a adopté aucun mandat de négociation dans les domaines Formation et jeunesse et Pensions de retraite.

### Principales étapes des négociations

- (5) Les cantons prennent connaissance de la décision de retirer le domaine des services du paquet de négociations bilatérales II.
- (6) En été 2003 étaient encore en suspens aussi bien des questions en lien avec le Protocole sur les privilèges et immunités (PPI) que le dossier des pensions de retraite. Le dossier Formation et jeunesse, quant à lui, n'a tout simplement donné lieu à aucune négociation effective.

### Consultations requises par la loi

- (7) Les cantons déplorent une fois de plus expressément le fait que leurs représentants n'ont été qu'insuffisamment, voire pas du tout, associés aux rencontres de négociation officielles ainsi qu'aux pourparlers intervenus entre chefs des délégations de négociation. Cet état de fait a affaibli la confiance accordée à la Confédération pour sa gestion des négociations et contredit le sens et l'esprit des dispositions sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération.
- (8) L'association insuffisante des représentants des cantons, notamment à la fin des négociations, et l'information lacunaire des cantons qui en résulte à propos des variantes de solution pour les questions encore ouvertes ont rendu la consultation des cantons d'autant plus difficile dans le cadre des délais impartis forcément très courts.
- (9) Le déroulement de ces négociations souligne une fois de plus les limites de notre fonctionnement fédéraliste dans le contexte de la politique d'intégration européenne de ces dernières années, ainsi que le caractère souvent vain ou formel de la plupart des consultations y relatives.

Seule une réflexion approfondie sur les rôles respectifs des cantons et de la Confédération dans ce processus politique permettra de restaurer une collaboration confédérale efficace, indispensable à la défense des intérêts suisses au niveau communautaire, à moyen et long terme.

## 3. Aperçu des accords bilatéraux II

- (10) Les cantons prennent connaissance des explications contenues dans le dossier de consultation et renvoient pour l'essentiel à leurs prises de position sur chacun des dossiers.
- (11) Du point de vue des cantons, il faudrait sensiblement relativiser les déclarations à propos du soi-disant "*droit de participer aux débats et d'influencer les décisions*" sous l'accord Schengen/Dublin. Le fait est que la Suisse ne dispose d'aucune prérogative en matière de codécision lors du développement de l'acquis juridique Schengen/Dublin et que la non-reprise d'un nouvel acte juridique entraîne en principe automatiquement la caducité de l'accord d'association. La seule exception à ce principe porte sur le développement du droit relatif à l'entraide juridique dans le domaine des

impôts directs. Si tel développement touche par ailleurs la neutralité, le fédéralisme ou la démocratie directe, le Suisse ne peut que demander des consultations supplémentaires.

- (12) Les cantons sont d'avis que l'absence de négociations à propos d'une participation de la Suisse aux programmes en cours de l'UE dans le domaine Formation et jeunesse repose moins sur des raisons juridiques que des raisons politiques, et ce d'autant plus que la Suisse participe déjà à des programmes semblables dans le domaine de la recherche et a pu négocier sa participation dans le domaine des médias.

#### **4. Appréciation**

- (13) Pour autant que les cantons aient pu suivre la stratégie de négociation du Conseil fédéral, on devait obtenir un résultat équilibré moyennant une gestion parallèle des négociations. A cette condition, il n'est pas évident de comprendre pourquoi le parallélisme est présenté comme l'une des exigences centrales de la Suisse. Le parallélisme était un moyen d'atteindre l'objectif souhaité (à savoir un résultat équilibré des négociations) et non pas un but en soi.
- (14) Du point de vue des cantons, la voie bilatérale n'est pas non plus un but en soi. Par conséquent, l'essentiel n'est pas que les accords constituent un pas important sur cette voie, mais bien plus que les accords contribuent à apporter des solutions à des problèmes concrets. Le dossier de consultation ne dit d'ailleurs rien quant à savoir où doit mener la voie bilatérale; apparemment pas à l'objectif stratégique de la politique européenne du Conseil fédéral.

#### **5. Adaptation des lois fédérales**

- (15) Les cantons renvoient à ce propos à la critique formulée dans leurs prises de position sur les domaines Fiscalité de l'épargne et Schengen/Dublin.

#### **6. Adaptation du droit cantonal**

- (16) Les cantons considèrent extrêmement maigres les explications relatives à cette question. Une fois de plus, la Confédération néglige la mise en œuvre par les cantons.

#### **7. Conséquences financières et en matière de personnel**

- (17) Les indications contenues dans le dossier de consultation à ce propos sont incompréhensibles pour les cantons. Les explications concernant les conséquences financières et en matière de personnel doivent être qualifiées de totalement insuffisantes. Les coûts engendrés pour les cantons sont complètement négligés par la Confédération. Ainsi, il n'est pas possible pour les cantons de se faire une idée précise quant aux implications financières de ces accords, par exemple avec la suppression de certaines prestations ou un transfert de tâches aux cantons.

#### **8. Prochaines étapes: Signature et adoption**

- (18) Les cantons saluent la décision du Conseil fédéral de soumettre les accords aux Chambres fédérales sous la forme de huit arrêtés d'adoption distincts.
- (19) Les cantons regrettent en revanche la décision du Conseil fédéral de signer les accords ensemble et de les soumettre aux Chambres fédérales accompagnés d'un seul message. Cette décision a entraîné une pression temporelle inutile lors du traitement du dossier de consultation et sensiblement entravé les cantons dans leur travail d'analyse et d'évaluation, forcément approfondi vu la portée des accords, des résul-

tats des négociations, notamment les questions en lien avec la mise en oeuvre des accords.

- (20) Les cantons invitent le Conseil fédéral à davantage tenir compte à l'avenir des procédures internes requises par la loi lors de la fixation de calendriers pour la mise en vigueur de traités internationaux.