



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

Berne, le 1^{er} juin 2012

Politique européenne

Consultation sur les principes relatifs aux questions institutionnelles Suisse-UE

Prise de position

Confidentiel

Synthèse

Les gouvernements cantonaux remercient le Conseil fédéral de la possibilité qui leur est offerte de prendre position et saluent la procédure suivie pour la résolution de cette difficile question.

Sur le fond, les gouvernements cantonaux peuvent largement comprendre et soutenir les ébauches de solution proposées concernant le développement du droit, l'interprétation uniforme, le règlement des différends et le caractère de référence.

Les cantons ne sauraient envisager la mise en place d'une autorité nationale de surveillance indépendante que dans la mesure où la surveillance de la conformité avec l'accord peut être garantie de manière identique aux niveaux de la Confédération et des cantons.

1. **Considérations générales**

- (1) Les gouvernements cantonaux saluent expressément le fait que le Conseil fédéral leur ait donné la possibilité de prendre position avant que n'aient été transmises à l'UE les propositions relatives à l'organisation institutionnelle de futurs accords concernant l'accès réciproque au marché. Ils ont également expressément salué le fait que les représentants cantonaux ont pu, à diverses reprises, discuter de cette question et ce, avant la prise de décision du Conseil fédéral du 25 avril 2012. Selon les gouvernements cantonaux, cette procédure adoptée par le Conseil fédéral correspond au plus près au sens et à l'esprit des dispositions sur la participation des cantons à la politique extérieure et européenne de la Confédération.

Les gouvernements cantonaux attendent que le Conseil fédéral prenne dûment en compte leurs prises de position lorsque leurs domaines de compétence sont ou pourraient être concernés.

- (2) Toujours selon l'avis des gouvernements cantonaux, il est de l'intérêt de notre pays, tant en raison de notre situation géographique, que de l'enchevêtrement des liens économiques avec l'UE ou encore des intérêts politiques et économiques de notre pays, de renforcer la collaboration avec l'UE dans certains domaines et notamment ceux qui génèrent d'importants avantages en matière économique et politique. La position définie sur ce point dans le cadre de l'état des lieux en politique européenne des gouvernements cantonaux du 25 juin 2010 ne s'est pas fondamentalement modifiée. Il en est de même pour la position des gouvernements cantonaux selon laquelle le renforcement des relations avec l'UE nécessite la réalisation de différentes réformes internes afin de consolider l'organisation étatique fédérale et démocratique.
- (3) Déjà dans l'état des lieux de juin 2010 mentionné ci-dessus, les gouvernements cantonaux ont soutenu qu'un accord sur la manière de régler le mécanisme de reprise du droit européen doit être conclu avec l'UE. Les gouvernements cantonaux sont d'accord avec le Conseil fédéral sur le fait que le renouvellement de la voie bilatérale concerne en premier lieu l'architecture institutionnelle.
- (4) Les gouvernements cantonaux se sont certes prononcés en juin 2010 pour la conclusion d'un accord-cadre, mais ils peuvent aussi se déclarer en accord sur le fait de mener une discussion sur les questions institutionnelles dans le cadre d'une approche globale et coordonnée.
- (5) Et finalement, les gouvernements cantonaux comprennent aussi que le Conseil fédéral souhaite discuter de solutions institutionnelles spécifiques à l'aide d'un dossier concret. Dans le cadre des négociations avec l'UE, il s'agira cependant de déterminer dans quelle mesure les solutions trouvées dans le dossier de l'électricité sont directement transférables à d'autres dossiers relatifs à l'accès au marché.

2. Considérations sur les principes relatifs aux questions institutionnelles et leur possible concrétisation dans le cadre de l'accord sur l'électricité

2.1. Homogénéité

- (6) Le souhait compréhensible de parvenir à un traitement égal des individus et des acteurs du marché dans le champ d'application de l'accord et le principe d'une application et d'une interprétation aussi uniformes que possible des dispositions de l'accord qui en résulte conduit inévitablement à un renforcement de l'argumentation de l'UE selon laquelle la Suisse doit se soumettre aux mêmes dispositions que celles en vigueur dans les Etats membres de l'UE. Etant donné que le Conseil fédéral n'envisage manifestement pas de soumettre les futurs accords aux réglementations institutionnelles de l'UE ou de l'EEE, les gouvernements cantonaux recommandent d'assouplir ce principe afin de ne pas dégrader inutilement la position de négociation. De toute manière, l'objectif ne peut être considéré que sous l'angle de la souveraineté.

2.2. Développement du droit de l'accord

- (7) Les principes 2 à 6 proposés en l'espèce correspondent aux positions soutenues par les gouvernements cantonaux dans leur état des lieux en politique européenne du 25

juin 2010. Sous réserve des remarques émises ci-après, les gouvernements cantonaux peuvent se déclarer d'accord avec ces principes:

- a) La solution fondée sur l'équivalence, mentionnée dans la note de bas de page n°4, devrait aussi être utilisée pour le domaine des aides d'Etat puisqu'il s'agit également dans ce cas de dispositions de nature horizontale.
- b) Les gouvernements cantonaux estiment que les "mécanismes plus flexibles" mentionnés au principe 3 pour la reprise "des développements du droit dans des domaines techniques et clairement définis" présentent le risque d'affaiblir gravement la position de négociation et rejettent cette exception à la règle.

2.3. Surveillance de l'application de l'accord et voies de droit

- (8) Il est en principe justifié que, dans le cadre d'une relation contractuelle bilatérale, chaque partie contractante soit compétente pour l'application et l'interprétation correctes de l'accord sur son propre territoire.
- (9) Quant au principe, les gouvernements cantonaux n'accepteront les propositions du Conseil fédéral concernant la surveillance de l'accord et les voies de droit, notamment l'instauration d'une autorité nationale de surveillance indépendante, que si elles permettent d'assurer de manière égale la conformité avec l'accord aux niveaux de la Confédération et des cantons.
- (10) Les propositions du Conseil fédéral prévoient l'institution d'une autorité nationale de surveillance indépendante composée de 3 à 5 membres nommés par le Parlement. Il est difficile de comprendre comment un organe composé de si peu de membres peut surveiller l'application correcte de différents accords. Il faut donc partir du principe que cette autorité, à l'instar d'autres autorités existantes, devrait être soutenue par un secrétariat. Cela conduirait donc à la création de nouvelles structures administratives.
- (11) Bien que le Conseil fédéral propose la création d'une autorité nationale de surveillance indépendante, il est prévu que la surveillance de la concurrence soit la surveillance de l'application correcte des dispositions concernant la concurrence, des entreprises étatiques ainsi que des aides d'Etat, devrait être exercée par la Commission de la concurrence (Comco). Selon les gouvernements cantonaux, la Comco - notamment dans sa composition actuelle - n'est pas l'organe approprié pour la surveillance des entreprises d'Etat ou des aides d'Etat (pour autant qu'une telle surveillance administrative des aides d'Etat soit souhaitable).
- (12) Selon les propositions du Conseil fédéral concernant le dossier concret de l'électricité, ce ne sont pas moins de trois autorités nationales indépendantes qui assument une fonction de surveillance (l'Autorité nationale de surveillance indépendante, l'Elcom et la Comco), ce qui conduirait inévitablement à des questions de délimitation et de compétences. A cela s'ajouterait une fonction de surveillance non encore clarifiée de l'autorité européenne ACER.
- (13) Les cantons n'ont pas encore décidé si la réglementation en matière d'aides d'Etat devrait être introduite ou reprise. Les gouvernements cantonaux sont en revanche d'avis que la Comco, dans sa composition actuelle, ne serait en aucun cas appropriée pour remplir une fonction de surveillance dans ce domaine.

2.4. Interprétation uniforme

- (14) Dans leur état des lieux en date du 25 juin 2010, les gouvernements cantonaux se sont prononcés, en ce qui concerne l'interprétation des dispositions des accords, contre un transfert de compétence à la Cour de justice de l'Union européenne ou à la Commission européenne. Le Conseil fédéral propose désormais, afin d'assurer l'interprétation des dispositions de l'accord la plus uniforme possible, que les autorités des Etats parties tiennent compte de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).
- (15) Du point de vue des gouvernements cantonaux, cette proposition peut être approuvée. Bien que dans deux accords existants la prise en compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE n'est prévue qu'avant une date de référence déterminée, le Tribunal fédéral s'aligne déjà de manière générale sur la jurisprudence pertinente de la CJUE. En outre, la formulation "prennent en compte" laisse notamment aux tribunaux suisses compétents la marge d'appréciation nécessaire.

2.5. Règlement des différends et mesures de compensation

- (16) Dans leur état des lieux du 25 juin 2010, les gouvernements cantonaux se sont prononcés contre les automatismes et la clause de guillotine au cas où la Suisse n'était pas en mesure de tenir compte d'un développement du droit de l'UE. Le Conseil fédéral propose désormais pour l'essentiel que soit instituée la possibilité de prendre des mesures de compensation proportionnées et aussi celle d'examiner leur proportionnalité.
- (17) Les gouvernements cantonaux peuvent fondamentalement soutenir les propositions du Conseil fédéral, mais ils soulignent que la caducité automatique dans le cadre des accords Schengen et Dublin ne doit pas constituer un précédent. En outre, le mécanisme proposé devrait trouver à s'appliquer dans le cadre de tous les différends relatifs à l'application de l'accord; sur ce point, les documents de consultation à notre disposition ne sont pas clairs.

2.6. Caractère de référence

- (18) Dans le droit fil de l'état des lieux du 25 juin 2010, les gouvernements cantonaux soutiennent la proposition du Conseil fédéral concernant le caractère de référence d'une solution aux questions institutionnelles pour de futurs accords d'accès au marché. Des doutes subsistent cependant sur le fait de savoir si le dossier de l'électricité est celui qui permettra de trouver ces solutions.