

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 066-2019
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☒
N° d'affaire: 2019.RRGR.84

Déposée le: 06.03.2019

Motion de groupe: Oui
Motion de commission: Non
Déposée par: UDC (Amstutz, Sigriswil) (porte-parole)
UDC (Guggisberg, Kirchlindach)
UDC (Krähenbühl, Unterlangenegg)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 06.06.2019

N° d'ACE: 704/2019 du 26 juin 2019
Direction: Chancellerie d'Etat
Classification: —
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Pas d'accord-cadre avec l'UE

Le Conseil-exécutif est chargé d'intervenir auprès du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale avec des mesures appropriées pour que la Suisse ne conclue pas d'accord-cadre avec l'UE. De plus, il doit expliquer au Conseil fédéral, dans sa prise de position sur le résultat actuel des négociations, qu'il ne soutient pas l'accord-cadre avec l'UE.

Développement :

Lors de sa séance du 7 décembre 2018, le Conseil fédéral a pris connaissance du résultat actuel des négociations concernant l'accord institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne. Il estime que le résultat des négociations correspond dans une large mesure aux intérêts de la Suisse et au mandat de négociation. En raison des points à régler concernant les mesures d'accompagnement et de la directive relative au droit des citoyens de l'Union européenne, il renonce néanmoins, pour l'instant, à parapher ce texte et mènera des consultations sur le projet de texte pour arrêter une position étayée concernant les points en suspens et rechercher à nouveau, le cas échéant, le dialogue avec l'UE.

Il semble maintenant évident que l'accord-cadre entamerait très fortement l'autonomie de la Suisse. Ce notamment puisque le pays devrait reprendre le droit de l'UE de façon dynamique, c'est-à-dire automatiquement, et serait sous l'autorité de la Cour de justice de l'Union européenne en cas de conflit. Avec cet accord-cadre, l'UE ne souhaite plus accepter les mesures d'accompagnement en vigueur en Suisse concernant la protection des salaires. Or, l'accord-cadre signifie que l'UE édicte les lois et que la Suisse doit les reprendre. Notre législateur, c'est-à-dire le Peuple, les cantons et le Parlement, est quasiment exclu du système. La Suisse doit reconnaître une instance judiciaire supérieure de l'UE et si elle s'y oppose, l'UE peut prendre des sanctions. La démocratie, forme étatique de la véritable alternative, en est réduite à une succession de votations. Le contrat-cadre signifie en outre : la Suisse doit payer régulièrement. C'est sous la menace de diverses clauses guillottes (le rejet d'un seul contrat entraîne la suppression de plusieurs ensembles de contrats) que la Suisse est enchaînée à l'UE. A cela s'ajoute que la législation de l'UE a des répercussions jusque dans les cantons et les communes. De plus, les « aides d'Etat » sont interdites, et aux yeux de l'UE, toute distorsion de la concurrence peut être sanctionnée. Les larges compétences que l'accord-cadre attribue à l'UE dans ce domaine, qu'il s'agisse des paiements directs à l'agriculture, de terrains à bâtir à prix avantageux pour les entreprises ou de subventions dans le domaine du tourisme (p. ex. paiements publics à une auberge de jeunesse), de contributions à une piscine publique ou à une association sportive, de primes de marché dans la production énergétique, enterrent le fédéralisme suisse et font planer une épée de Damoclès au-dessus du pays.

Or il est apparu ces dernières semaines que l'accord-cadre a des conséquences encore plus importantes que supposé initialement, surtout aussi pour les cantons. Dès décembre dernier, M. Würth, président de la CDC, déclarait que les cantons voyaient dans la déclaration d'intention de moderniser l'accord de libre-échange une « porte grande ouverte aux interventions de l'UE ». L'accord vise notamment à interdire les aides d'Etat en Suisse ou à les restreindre fortement. Cela signifie notamment que les banques cantonales ne doivent plus bénéficier de la garantie de l'Etat, mais aussi qu'il y aurait des restrictions et des interdictions dans le domaine des participations de l'Etat aux hôpitaux, aux fournisseurs d'énergie, aux assurances immobilières, entre autres institutions.

Par ailleurs, les différents rapports d'experts publiés sur l'accord institutionnel ne manquent pas de choquer. Ainsi, le cabinet Prager Dreifuss, spécialisé en droit économique, met en garde contre la mainmise de l'UE sur notre droit économique si les règles de l'UE sur les aides d'Etat sont appliquées aux niveaux de la Confédération et des cantons. Cela toucherait tout particulièrement le droit fiscal suisse, car la Commission européenne applique depuis toujours ses prescriptions sur les aides d'Etat aux mesures fiscales. La souveraineté fiscale cantonale disparaîtrait avec l'accord institutionnel et l'UE aurait alors la haute main sur notre droit fiscal. Le cabinet international Steptoe & Johnson écrit pour sa part que la Commission de l'UE et les tribunaux de l'UE n'ont cessé, depuis 1992, d'étendre le domaine d'application de l'interdiction européenne d'aides d'Etat. Et que le cadre institutionnel aboutirait à une adaptation dynamique constante de l'acquis, qui est contraignant pour la Suisse, y compris de toutes les prescriptions sur le droit des aides d'Etat. Dans son expertise, le professeur Michael Ambühl, ancien secrétaire d'Etat, alerte aussi contre cette « super-guillotine » et écrit qu'il faut supprimer la dénonciation automatique des cinq accords concernés des bilatérales I en cas de non-entente, comme prévu à l'article 22 (2). Dans son expertise publiée par Tamedia, le professeur Carl Baudenbacher, ancien président de la Cour de justice de l'AELE, met instamment en garde contre ce semblant de tribunal arbitral qui n'a rien à voir avec un tribunal arbitral au sens commun du terme. Il n'y aurait ainsi pratique-

ment pas de cas où le tribunal arbitral pourrait agir en toute indépendance, c'est-à-dire sans l'intervention de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Et d'ajouter que, selon l'article 10, alinéa 2, de l'accord institutionnel, chaque partie contractante, l'UE comme la Suisse, peut entamer une procédure judiciaire sans l'approbation de l'autre partie. La Commission, autorité de surveillance supranationale de l'UE, devient ainsi de fait l'autorité de surveillance de la Suisse. Comme le tribunal arbitral n'a de pouvoir discrétionnaire dans pratiquement aucun cas, la Commission peut alors convoquer sa propre cour de justice. Il conclut que, si le tribunal arbitral au sens de l'article III. 9, chiffre 3, du Protocole 3 de l'Accord-cadre de l'UE, est invité à convoquer la CJUE, il n'a alors pratiquement jamais de pouvoir discrétionnaire. La Suisse se soumet donc au tribunal de la partie opposée, qui, en dépit de toutes ses qualités et de la tâche historique accomplie, n'est pas impartial.

De toutes les raisons qui précèdent, il ressort que l'accord-cadre accuse de graves défauts et qu'il doit être rejeté.

Motivation de l'urgence : après la consultation sur le résultat actuel des négociations qui seront très bientôt closes, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale vont continuer de négocier l'accord-cadre. Vu les conséquences néfastes que l'accord-cadre aurait pour le canton de Berne, il importe que le Conseil-exécutif s'implique dans le processus en cours qui, selon le calendrier retenu, pourrait s'achever dès cet automne.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Ce dernier dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les autres modalités. Il décide en dernier ressort.

Après avoir pris connaissance du texte de l'accord le 7 décembre 2018 et l'avoir publié, le Conseil fédéral a invité en date du 16 janvier 2019 le Parlement fédéral (CPE, CER), la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), les partis, les partenaires sociaux ainsi que les milieux économiques et scientifiques à une consultation interactive sur l'accord institutionnel. La CdC a de son côté lancé une consultation le 31 janvier 2019 auprès des gouvernements cantonaux, l'objectif étant d'adopter le 29 mars 2019 une position commune face à la Confédération.

Le 6 mars 2019, le Conseil-exécutif s'est prononcé vis-à-vis de la CdC sur l'accord-cadre. Sa conclusion est qu'un accord institutionnel Suisse-UE est a priori dans l'intérêt du canton de Berne, mais il a en même temps demandé de ne ratifier le texte que lorsque la lumière sera faite sur les répercussions qu'aura ce texte sur la Suisse et les cantons dans les domaines des « aides d'Etat » et de la « Directive relative au droit des citoyens de l'Union ». A l'heure actuelle, il n'est pas possible d'estimer dans quelle mesure les cantons en général et le canton de Berne en particulier seraient touchés par ces questions. Le Conseil fédéral doit clarifier l'impact de ces deux points sur les cantons, notamment en se demandant dans quelle mesure des interdictions et des prétentions juridiques croissantes sont supportables eu égard à l'autonomie et aux finances du pays. C'est la raison pour laquelle le Conseil-exécutif demande au Conseil fédéral – dans sa prise de position à l'intention de la CdC – de clarifier ces deux questions non encore résolues (aides d'Etat, directive relative au droit des citoyens de l'Union) avec l'UE. Cela est une condition *sine qua non* pour que le texte puisse être accepté politiquement en Suisse. Une ap-

préciation définitive ne pourra avoir lieu que lorsque ces questions auront été clarifiées. Au 1^{er} juin 2019, les résultats de ces travaux de clarification n'étaient pas encore disponibles.

L'Assemblée plénière de la CdC a adopté le 29 mars 2019 la prise de position commune des gouvernements cantonaux par rapport à l'accord institutionnel dans le sens souhaité par le canton de Berne. Les gouvernements cantonaux y confirment la position qui était la leur jusqu'à présent, à savoir qu'ils soutiennent la poursuite de la voie bilatérale, puisque cela permet de garantir au mieux les intérêts de la Suisse. Il convient dès lors de conclure un accord institutionnel avec l'UE pour garantir l'accès au marché européen et accroître la sécurité juridique. Les gouvernements cantonaux constatent cependant aussi que le projet d'accord en question ne répond pas à certaines questions concernant les aides d'Etat, les mesures d'accompagnement et la directive relative au droit des citoyens de l'Union, questions que le Conseil fédéral devra résoudre lors d'entretiens avec l'UE. Ils demandent au Conseil fédéral de régler ces points avec l'UE. Une fois que le résultat de ces travaux de clarification sera disponible, les gouvernements cantonaux procéderont à une nouvelle appréciation avant d'adopter une prise de position définitive. Il n'est pas prévu d'adopter une prise de position qui irait au-delà de la position défendue par le Conseil-exécutif vis-à-vis du Conseil fédéral via la CdC.

La demande des auteurs de la motion consistant à ce que le Conseil-exécutif prenne position vis-à-vis du Conseil fédéral sur le résultat actuel des négociations a été réalisée au moyen de la prise de position adressée à la CdC. Cependant, il n'est pas ressorti de la consultation que la conclusion d'un accord-cadre (quel qu'il soit) devait être écartée. Comme il a été indiqué ci-dessus, la prise de position du canton de Berne est bien plus nuancée. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose de rejeter la présente intervention.

Destinataire

- Grand Conseil