



Juin 2007

Rapport sur le fédéralisme

(Rapport du Conseil fédéral sur les effets de divers instruments de politique européenne sur le fédéralisme de la Suisse¹)

Contexte

Quels sont les *effets* des instruments de politique européenne sur les structures fédéralistes de la Suisse et quelle est la *meilleure manière de préserver* les procédures fédéralistes qui ont fait leurs preuves ? Ces questions sont à l'origine du rapport sur le fédéralisme, qui met en lumière les principaux instruments de politique européenne que sont la voie bilatérale et l'adhésion à l'UE. Les cantons ont déjà fourni de précieuses contributions concernant le besoin d'adapter le fédéralisme au regard de ces instruments². C'est sur la base de ces informations et du Rapport Europe 2006 du Conseil fédéral que le rapport sur le fédéralisme a été rédigé.

Conclusions

- Le fédéralisme constitue un *défi* et *non un obstacle* pour la coopération de la Suisse avec l'Union européenne. L'usage et le développement des instruments intervenant dans la relation Suisse – UE peuvent nécessiter des adaptations de façon à préserver l'équilibre fédéraliste, c'est-à-dire une saine répartition des tâches et des droits de participation entre la Confédération, les cantons (et les communes).
- Ces droits de participation ne doivent pas être modifiés de manière anticipée, mais uniquement lorsque cela s'avère nécessaire et opportun. Cette approche étape par étape permet d'accumuler les expériences dans l'application, la mise en œuvre et le développement des accords bilatéraux, et d'en tenir compte dans l'élaboration de nouvelles réformes. Les développements au sein de l'UE, comme l'avenir incertain du Traité constitutionnel ou l'élargissement récent à 27 États membres, requièrent un réexamen de la situation et du besoin de réformes. Ils ouvrent également de nouvelles perspectives dans l'approfondissement du fédéralisme.
- Quelles que soient les options envisagées en matière de politique européenne, les *structures de participation* existantes, inscrites notamment dans la Loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération, ne semblent pas - a priori - inappropriées, au contraire. Faire valoir de façon active les intérêts de la Suisse face à l'UE suppose, indépendamment de la voie suivie en matière de politique européenne, une *étroite collaboration entre la Confédération et les cantons*. C'est la seule manière de garantir une position suisse homogène.

Structures de participation actuelles

La politique extérieure est l'affaire de la Confédération. Toutefois, la Constitution fédérale et la *Loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération*, concrétisant la disposition constitutionnelle y afférente, prévoient une participation des cantons à la politique extérieure et, partant, à la politique européenne. Cette association exige une politique exhaustive en matière d'information, c'est-à-dire que la Confédération informe en temps utile les cantons de ses projets de politique extérieure. L'information passe par le canal de la *Conférence des gouvernements cantonaux* (CdC), à travers ses *délégués d'information* au Bureau de l'intégration DFAE/DFE, au DFJP et à la Mission de la Suisse à Bruxelles. Les cantons sont *consultés* par l'entremise de la CdC (en vue d'un mandat de négociation p. ex.), sauf s'il s'agit d'un objet de nature technique qui relève manifestement de la compétence d'une *conférence des directeurs cantonaux*. La CdC assure l'information et la coordination avec les conférences des directeurs. Elle émet des prises de position au nom de tous les gouvernements cantonaux pour autant que 18 d'entre eux au moins s'y rallient. La prise de position des cantons revêt une importance toute particulière lorsque leurs compétences sont touchées. La Confédération en tient compte. Au besoin, des experts de la CdC prennent part aux *négociations* en tant que membres de la délégation suisse. Après conclusion d'un accord, les cantons sont représentés dans le *comité mixte* dans les domaines qui touchent leurs compétences ou leurs intérêts essentiels.

¹ En réponse au postulat Pfisterer 01.3160 Pfisterer [S 21.6.2001] « Rapport sur le fédéralisme. Maintien du fédéralisme dans le cadre des différentes options en matière de politique européenne ».

² Voir à ce sujet les rapports du groupe de travail EuRéfCa : « Les cantons face au défi d'une adhésion à l'Union européenne », « Esquisse d'une stratégie de politique européenne des cantons », « Entre adhésion à l'UE et voie bilatérale : réflexions et besoin de réformes du point de vue des cantons » et « Position des gouvernements cantonaux en politique européenne » sous <http://www.kdk.ch/int/kdk/fr/wissen/eurefka-bericht.html>.

Possible besoin d'adaptation

Un *besoin d'adaptation* du fédéralisme suisse peut notamment apparaître dans les domaines suivants :

(I) Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (communes) et participation des cantons

Les formes de collaboration qui existent aujourd'hui entre la Suisse et l'UE touchent également les domaines de compétence des cantons (en particulier la formation et la culture, la santé publique, les infrastructures, la justice, les marchés publics et le droit de la construction, la coopération policière, l'entraide judiciaire et les diplômes professionnels). Toute intensification de la coopération entre la Suisse et l'UE a également des effets sur les compétences législatives des cantons.

La *répartition des tâches* doit être examinée de manière continue, en étroite collaboration avec les cantons. Le principe de subsidiarité gagnera ainsi en importance. Même si ce principe ne peut être invoqué devant un tribunal³, il n'en demeure pas moins un important critère dans la répartition et l'exercice des compétences. Il est sous-tendu par l'idée que l'accomplissement des tâches doit intervenir le plus près possible des citoyens. Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)⁴, le principe de subsidiarité a été inscrit expressément dans la Constitution fédérale et des lignes directrices ont été introduites pour fixer les critères sur la base desquels se justifie l'accomplissement d'une tâche par la Confédération⁵.

Les *droits de participation* des cantons doivent être conformes aux principes d'efficacité et de légitimité. Au vu de l'accélération des processus de décision du côté de l'UE, la Confédération doit assurer une position suisse homogène. Elle doit donc garantir les droits des cantons en matière de participation et de prise de position dans le cadre de sa politique européenne. A l'échelon cantonal, le défi consiste à utiliser efficacement les organes de coordination cantonaux, à savoir la CdC ou les conférences des directeurs cantonaux, et à garantir une association démocratique des parlements cantonaux (éventuellement par le biais de commissions parlementaires spécialisées). Les mesures qui pourraient être prises à cet égard relèvent de l'autonomie des cantons en matière d'organisation. En tout état de cause, il s'agit d'assurer une transmission réciproque et sans faille des informations entre la Confédération et les cantons.

Le rapport met en discussion plusieurs mesures à cet égard :

- Les droits des cantons de participer et de prendre position pourraient, si nécessaire, être garantis dans le cadre d'un *arrangement-cadre* réglant la coopération entre la Confédération et les cantons, qui se fonderait sur la Constitution et la Loi sur la participation des cantons. Cet arrangement pourrait s'inspirer de celui qui a été défini pour l'association à Schengen-Dublin. Il pourrait porter sur les points suivants: les droits et obligations réciproques de la Confédération et des cantons dans la négociation, la mise en œuvre, l'application et le développement des accords, mais aussi, dans le cadre de la reprise du droit communautaire, la transmission des informations, éventuellement la représentation des cantons au sein des comités et des groupes de travail de l'UE, la concertation préalable aux prises de position de la délégation suisse, la garantie du respect des délais impartis, de même qu'une procédure de règlement des différends.
- Il y a lieu d'examiner la nécessité de placer *des délégués d'information* des cantons dans d'autres départements fédéraux, comme ceux actuellement en fonction au Bureau de l'intégration DFAE/DFE, au DFJP et à la Mission de la Suisse auprès de l'UE.
- Une participation ne saurait être efficace et fondée sans de solides connaissances. La *formation et le perfectionnement* en matière de politique européenne des différents acteurs cantonaux et fédéraux, dans l'administration, les parlements et les tribunaux, revêtent ici une

³ Le principe de subsidiarité ne peut faire l'objet d'un recours.

⁴ Arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF 2003 6035.

⁵ Les nouveaux art. 5a et 43a Cst., qui ne sont pas encore entrés en vigueur, sont libellés ainsi :

- Art. 5a L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité.
- Art. 43a Principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques
 1. La Confédération assume les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme.
 2. Toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'État prend en charge les coûts de cette prestation.
 3. Toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'État a le pouvoir de décider de cette prestation.
 4. Les prestations de base de l'État doivent être fournies de telle sorte que toute personne puisse en bénéficier de la même manière.
 5. Les tâches de l'État doivent être accomplies de manière rationnelle et adéquate.

grande importance et doivent être assurés. Les expériences réalisées dans d'autres États fédéraux peuvent être profitables (au travers p.ex. de séminaires de droit comparé).

(II) Mise en œuvre des accords internationaux par les cantons

Tous les organes de l'État, y compris ceux des cantons et des communes, doivent veiller, dans le cadre de leurs compétences, à ce que les engagements pris vis-à-vis de l'UE soient respectés dans l'activité législative et dans l'application du droit. Les accords internationaux qu'entrent en vigueur doivent être mis en œuvre dans des délais de plus en plus courts et de façon aussi homogène que possible. Les cantons mais aussi les organes intercantonaux (conférences des directeurs cantonaux et CdC) sont confrontés à des exigences élevées, que ce soit en matière de connaissance du droit communautaire, de ressources administratives ou de capacités de coordination. Il est important à cet égard que les informations puissent circuler rapidement entre les cantons d'une part, et entre la Confédération et les cantons d'autre part. A cette fin, on pourrait utiliser les accords de coopération déjà conclus entre la Confédération et les cantons⁶.

(III) Aspects financiers

Des adaptations sur le plan financier seraient nécessaires avant tout dans le cas d'une adhésion à l'UE. D'éventuelles adaptations au fédéralisme seraient d'ores et déjà facilitées par les réformes en cours de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

- La *taxe sur la valeur ajoutée* devrait impérativement être portée à 15% du moins. La charge fiscale supplémentaire qui en résulterait, respectivement l'augmentation des recettes de la Confédération, devrait être partiellement compensée au niveau d'autres recettes. Les cantons devraient continuer à disposer de sources de revenus suffisantes. De telles décisions devraient être préparées en étroite collaboration avec les cantons. Elles devraient vraisemblablement être inscrites au niveau constitutionnel. Dans le cadre des négociations d'adhésion, il conviendrait de prévoir des délais transitoires pour la refonte du système fiscal.
- La coordination financière entre la Confédération et les cantons devrait être améliorée pour satisfaire aux exigences du *pacte de stabilité de l'UE*. La RPT a été conçue de façon à ne pas nécessiter de remaniement en profondeur dans l'éventualité d'une adhésion de la Suisse à l'UE.
- Les effets qu'auraient les instruments de politique européenne sur la *concurrence fiscale* ou le fédéralisme fiscal sont difficiles à évaluer. Si l'UE devait connaître une tendance accrue à l'harmonisation de la base de l'assiette fiscale, cela pourrait donner lieu à des revendications de l'UE sur le plan bilatéral envers la Suisse et d'autres États tiers.

Pour de plus amples informations :

Bureau de l'intégration DFAE/DFE, tél. 031 322 22 22, europa@ib.admin.ch

Medienarbeit 860.4/2005/03450

⁶ A titre d'exemple, l'accord intercantonal du 25 novembre 1994/15 mars 2001 sur les marchés publics (RS 172.056.5), qui prévoit une collaboration avec la Confédération et qui règle, sur certains points au niveau cantonal, la mise en œuvre de l'Accord OMC sur les marchés publics et de l'Accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse.