Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question 2023-GC-97
Prise de position sur la Conférence des gouvernements cantonaux par rapport au soutien aux nouvelles négociations avec l'UE

Auteur :	**Kolly Nicolas**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**18.04.2023**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**18.04.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**06.06.2023**

I. Question

J'ai pris connaissance du communiqué de presse du 24 mars 2023 de la Conférence des gouvernements cantonaux intitulé *« Les cantons soutiennent de nouvelles négociations avec l'UE »*. Ce communiqué de presse explique que *« les gouvernements cantonaux ont confirmé leur position dans un état des lieux de la politique européenne, adopté à l'unanimité en Assemblée plénière le 24 mars 2023 »*.

Par la suite, ce communiqué de presse indique que *« les cantons constatent qu'il faudra passer par une reprise dynamique du droit européen »*. Enfin, ce communiqué affirme qu'*« en cas de différend portant sur l'interprétation et l'application du droit européen repris par la Suisse, ils [les gouvernements cantonaux] pourront accepter une solution prévoyant que la Cour de justice de l'UE soit chargée de garantir une interprétation cohérente du droit concerné ».*

J'ai été surpris de cette prise de position. Les concessions mentionnées par la Conférence des gouvernements cantonaux vont à l'encontre de la souveraineté suisse.

Par conséquent, compte tenu de ce qui précède et en particulier du communiqué de presse susmentionné, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le canton de Fribourg était-il présent à l'Assemblée plénière du 24 mars 2023 de la Conférence des gouvernements cantonaux et, si oui, par qui était-il représenté ?
2. La décision prise par la Conférence des gouvernements cantonaux le 24 mars 2023 a-t-elle fait l'objet d'une discussion au sein du Conseil d'Etat ? Si non, comment le représentant du Conseil d'Etat peut-il prendre position au nom du Conseil d'Etat lors d'une Assemblée de la Conférence des gouvernements cantonaux ?
3. Le Conseil d'Etat fribourgeois soutient-il réellement une reprise dynamique du droit européen ? Si oui, qu'entend-il très précisément par « reprise dynamique du droit européen » ?
4. Selon ma compréhension, une reprise dynamique du droit européen permet à la Suisse, effectivement, de ne pas reprendre certains éléments du droit européen mais, dans un tel cas,

elle s'en verra sanctionnée. Une telle pratique est-elle conforme avec la souveraineté fédérale et cantonale ?

5. Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg soutient-il réellement un accord avec l'UE qui prévoirait une soumission à la Cour de justice de l'UE ?
6. Tout tribunal doit avoir une légitimité démocratique sur son territoire de juridiction. Quelle est la légitimité démocratique de la Cour de justice de l'UE pour rendre des décisions qui seraient contraignantes pour la Suisse, le canton de Fribourg et la population suisse ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Il convient de rappeler que l'article 54 de la Constitution fédérale thématise la politique extérieure. Les affaires étrangères sont de la compétence de la Confédération. Néanmoins, celle-ci se doit de tenir compte des compétences des cantons et de sauvegarder leurs intérêts. L'article 55 de la Constitution fournit un cadre de la participation des cantons dans les décisions de politique extérieure. Les cantons sont non seulement associés à la préparation des décisions de politique extérieures lorsque celles-ci affectent leurs compétences et intérêts et en plus ils sont informés et consultés par la Confédération. Aux articles de la Constitution s'ajoute la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure qui définit la collaboration et la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération.

Depuis la décision du Conseil fédéral de mettre un terme aux négociations sur l'accord-cadre avec l'Union européenne (UE) en mai 2021, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), tout comme le Conseil d'Etat, ont répété leur soutien à trouver une stabilité dans les relations entre la Suisse et l'UE. La CdC a toujours œuvré aux bonnes relations avec l'UE depuis sa création. Pour la CdC, les relations avec l'UE doivent être pérennes et stables. Au travers de la CdC, les cantons ont accompagné les travaux de politique extérieure effectués en coopération avec la Confédération. Les cantons par la CdC avaient adopté un état de lieux de la politique européenne le 25 juin 2010 ainsi qu'une position sur le projet d'Accord institutionnel en 2019.

Le Conseil d'Etat a suivi avec attention le développement du dossier européen et son traitement par la CdC. Il a soutenu à plusieurs reprises sa volonté d'avoir des relations stables avec l'UE, car les conséquences négatives de l'abandon des négociations sur l'accord-cadre ont pu être observées au niveau économique, culturel et scientifique. Par exemple, l'insécurité de l'approvisionnement en électricité est une des conséquences de l'abandon de l'accord-cadre.

En date du 11 janvier 2023, la CdC a adressé un courrier aux gouvernements cantonaux pour les consulter sur le nouvel état des lieux de la politique européenne. La consultation avait pour objectif de faire valider l'état des lieux par les gouvernements cantonaux, avant l'adoption lors de l'Assemblée plénière du 24 mars 2023. Le Conseil d'Etat a observé le blocage du dossier européen depuis l'abandon de l'accord-cadre tout comme la nécessité de stabiliser les relations. En effet, il a constaté que l'érosion progressive de l'accès des entreprises au marché unique, le blocage de certains projets d'accords sectoriels, comme l'énergie et la non-association de la Suisse aux programmes européens de recherche porte préjudice aux intérêts du pays et du canton. Pour ces raisons et pour fournir un message politique au Conseil fédéral dans le but de faire progresser le dossier européen rapidement, le Conseil d'Etat a validé l'état des lieux présenté.

1. *Le canton de Fribourg était-il présent à l'Assemblée plénière du 24 mars 2023 de la Conférence des gouvernements cantonaux et, si oui, par qui était-il représenté ?*

Le canton de Fribourg était présent lors de l'Assemblée plénière du 24 mars 2023. Le Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle représente le canton de Fribourg lors des Assemblée plénières de la Conférence des gouvernements cantonaux.

2. *La décision prise par la Conférence des gouvernements cantonaux le 24 mars 2023 a-t-elle fait l'objet d'une discussion au sein du Conseil d'Etat ? Si non, comment le représentant du Conseil d'Etat peut-il prendre position au nom du Conseil d'Etat lors d'une Assemblée de la Conférence des gouvernements cantonaux ?*

Oui, la décision a été discutée par le Conseil d'Etat dans le cadre d'une procédure de consultation des cantons faites par la Conférence des gouvernements cantonaux. Au même titre que l'ordre du jour des Assemblées plénières est discuté au sein du Conseil d'Etat avant chaque Assemblée plénière. Le Directeur EEF a donc défendu la position du Conseil d'Etat.

3. *Le Conseil d'Etat fribourgeois soutient-il réellement une reprise dynamique du droit européen ? Si oui, qu'entend-il très précisément par « reprise dynamique du droit européen » ?*

Le Conseil d'Etat soutient le nouvel état des lieux de la politique européenne de la Conférence des gouvernements cantonaux et souhaite que le dossier européen puisse se débloquer. L'UE a fait clairement savoir que la reprise dynamique du droit européen conditionne l'accès au marché intérieur. En ce sens, le Conseil d'Etat se dit prêt, sur le principe, à accepter une reprise dynamique du droit européen dans le cadre des négociations, avec pour condition que cette reprise ne soit pas automatique, mais conforme aux procédures internes d'approbation, c'est-à-dire par le Conseil fédéral, le Parlement et le peuple. De plus, la reprise dynamique du droit doit se limiter aux accords sectoriels négociés ou encore à négocier.

Les Accords bilatéraux actuels sont statiques, c'est pourquoi un comité mixte Suisse-UE doit valider tous les développements juridiques de l'UE. La reprise dynamique supprime ce statisme. La Suisse s'engagerait à reprendre le droit de l'UE tout en veillant au respect des procédures démocratiques internes à la Suisse. C'est donc une reprise dynamique, mais non automatique, dès lors qu'il est possible de refuser certains éléments du droit européen.

4. *Selon ma compréhension, une reprise dynamique du droit européen permet à la Suisse, effectivement, de ne pas reprendre certains éléments du droit européen mais, dans un tel cas, elle s'en verra sanctionnée. Une telle pratique est-elle conforme avec la souveraineté fédérale et cantonale ?*

Une telle pratique est conforme à la souveraineté de la Suisse car les institutions seraient respectées. Comme exprimé précédemment dans la réponse à la question 3, la reprise dynamique du droit européen ne doit pas être automatique, mais conforme aux procédures démocratiques et institutionnelles suisse, à savoir l'approbation par le Conseil fédéral, le Parlement et le peuple.

De plus, les gouvernements cantonaux et donc le Conseil d'Etat fribourgeois ont fourni un accord de principe. Ainsi, le nouvel état des lieux n'exempte pas la Confédération de consulter les cantons sur le contenu du nouveau mandat de négociation. En ce sens, les cantons demandent à être consultés sur le futur mandat de négociation et sur les futurs développements des relations avec l'UE.

5. *Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg soutient-il réellement un accord avec l'UE qui prévoirait une soumission à la Cour de justice de l'UE ?*

Le Conseil d'Etat soutient un accord avec l'UE. Il soutient le principe d'un mécanisme de règlement des différends liées aux accords avec l'UE. Dans le cas des différends portant sur le droit européen repris par la Suisse, le Conseil d'Etat pourrait accepter une solution qui prévoit une interprétation cohérente de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du droit concerné.

Les intérêts de la Suisse et du canton de Fribourg restent prioritaires. Des exceptions devront être trouvées au cas par cas selon les domaines. L'UE maintient sa position et sa volonté de prévoir un mécanisme de règlement des différends aussi proche de celui qui était prévu par le projet d'accord institutionnel. C'est-à-dire que la Suisse reprend la jurisprudence de la CJUE en ce qui concerne l'acquis communautaire intégré dans les accords. Toutefois, selon les négociations avec l'UE, le mécanisme de règlement des différends prévoit un tribunal arbitral.

6. *Tout tribunal doit avoir une légitimité démocratique sur son territoire de juridiction. Quelle est la légitimité démocratique de la Cour de justice de l'UE pour rendre des décisions qui seraient contraignantes pour la Suisse, le Canton de Fribourg et la population suisse ?*

La Suisse a procédé en tout temps à des adaptations législatives afin d'être en conformité avec les lois européennes. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est bénéfique pour la Suisse et le canton de Fribourg de reprendre dans des domaines spécifiques les législations européennes. Ceci facilite les bonnes relations, notamment commerciales et en matière de recherche, et contribue à la signature d'accords entre la Suisse et l'UE.

A titre d'exemple, l'accord sur la libre-circulation des personnes, l'accord sur le transport aérien et l'accord de Schengen-Dublin prennent en compte la jurisprudence de la CJUE. Au même titre que la jurisprudence suisse se réfère de plus en plus à celle de la CJUE. Certaines lois ont pour cœur une harmonisation avec le droit de l'UE. Lors de l'élaboration d'une loi, les autorités suisses veillent à la compatibilité de celle-ci avec le droit européen afin d'éviter des disparités juridiques et d'éviter des désavantages économiques notamment. Il en va de même lors de l'application de telles lois.

Les accords définissent quelles marges de manœuvre a le mécanisme de règlement des différends et l'étendu du rôle de la CJUE dans le cadre de ce mécanisme. La CJUE a pour rôle l'interprétation du droit européen et non le règlement des différends. Comme dans tous les accords internationaux, la Suisse décide de manière souveraine avec qui, sur quoi et comment elle souhaite se lier contractuellement. Il s'agit donc d'une décision démocratique suisse de se lier ou non. Les gouvernements cantonaux ont toujours défendu la nécessité de relations contractuelles stables et pérennes avec notre voisin direct et principal partenaire économique.