



21.480

Parlamentarische Initiative

APK-N.

**Bundesgesetz über die Weiterführung
und Erleichterung der Beziehungen
zwischen der Schweizerischen
Eidgenossenschaft
und der Europäischen Union**

Initiative parlementaire

CPE-N.

**Loi fédérale sur la poursuite
et la facilitation des relations
entre la Confédération suisse
et l'Union européenne**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.03.22 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative Folge geben

Antrag der Minderheit

(Nidegger, Aebi Andreas, Amaudruz, Estermann, Grüter, Pfister Gerhard, Tuena)

Der Initiative keine Folge geben

Proposition de la majorité

Donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Nidegger, Aebi Andreas, Amaudruz, Estermann, Grüter, Pfister Gerhard, Tuena)

Ne pas donner suite à l'initiative

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Nussbaumer Eric (S, BL), für die Kommission: Ihre Aussenpolitische Kommission schlägt Ihnen mit dieser Kommissionsinitiative vor, eine Gesetzesgrundlage für die zukünftige Entwicklung der rechtlichen Beziehungen unseres Landes mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu schaffen. Die Kommission beantragt mit 17 zu 8 Stimmen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Es stellen sich im Zusammenhang mit der Initiative folgende Fragen:

1. Kann das Parlament Ziele, Leitlinien und Handlungsanweisungen zur Europapolitik gesetzlich verankern? Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung gibt hierzu klar Auskunft: "Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes." Dieser Satz wird auch im Zusammenhang mit der Europapolitik immer wieder erwähnt. Mit dem Abbruch der Verhandlungen zum institutionellen Rahmenabkommen hat seine Erwähnung geradezu Hochkonjunktur erlangt. Mit diesem Satz wurde von vielen Exponenten zum Ausdruck gebracht, die aussenpolitische Handlungsmaxime liege ausschliesslich bei unserer Exekutive, beim Bundesrat.



Dies aber ist aus der Verfassungsbestimmung so nicht abzuleiten. "Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes" heisst, dass die Exekutive und die Legislative die auswärtigen Angelegenheiten festlegen und nicht die Kantone, die ja gemäss unserem föderalen System alle Rechte ausüben, die nicht dem Bund übertragen sind. So hat zum Beispiel bei der aussenpolitisch relevanten Embargopolitik die Legislative die diesbezüglichen Eckpunkte in einem Gesetz festgelegt; darauf aufbauend, hat der Bundesrat dann die entsprechenden Verordnungen erlassen. Gleiches gilt auch für die Aussenpolitik im Bereich der internationalen Zusammenarbeit und der Friedenspolitik: Auch hier hat die Bundesversammlung, die Legislative, den gesetzlichen Rahmen geschaffen und dabei explizit auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung Bezug genommen. Es ist also gerechtfertigt und richtig, unter dem Verfassungstext – "Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes" – auch unsere legislative Aufgabe zu verstehen, nämlich die Leitlinien eines aussenpolitischen Handlungsfeldes in einem Gesetz als Handlungsanweisung für die Exekutive zu verankern. Zusätzlich lässt sich diese Aufgabe mit einem zweiten Verfassungsartikel begründen, der Ihnen allen bestens bekannt ist, nämlich Artikel 166 der Bundesverfassung, der der Bundesversammlung explizit ein Mitgestaltungsrecht zugesteht.

Ihre Kommission vertritt daher die Meinung, dass es falsch wäre, die Aussenpolitik und hier insbesondere die Europapolitik nur als Sache des Bundesrates zu sehen. Der Begriff "Bund" in der Verfassungsbestimmung würde damit eindeutig zu eng gefasst. Tatsache ist also, dass wir gesetzlich sowohl strategische Ausrichtungen wie auch Leitlinien im Sinne einer Mitgestaltung als Legislative festlegen können.

2. Was wäre der Inhalt einer solchen gesetzlichen Grundlage? Ihre Kommission geht davon aus, dass der gewählte Weg der Konsolidierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs weiterhin Bestand hat. Dazu müssen aber die institutionellen Fragen geklärt werden. Wenn diese geklärt werden, kann dieser Weg auch weiter beschritten werden. Daher müsste im Gesetz festgehalten werden, dass der Bundesrat beauftragt wird, die europäische Integration weiterhin sektoriell anzugehen. Ein umfassender Integrationsschritt, z. B. mittels EWR-Assoziierungsvertrag oder EU-Beitritt, würde im Gesetz nicht festgehalten. Das Gesetz würde alleine die Aufgabe regeln, den bisherigen Weg in die Zukunft zu führen.

Das Gesetz würde den Bundesrat auch beauftragen, Partnerschaftsprioritäten festzulegen und diese in einem politischen Dialog immer wieder weiterzuverfolgen. Das Gesetz würde auch die Rolle der Kantone festlegen und klarer umreissen und in dem Sinne auf dem zweiten Punkt aufbauen. Und das Gesetz enthielte einen grundsätzlichen Auftrag, die Rechtsharmonisierung voranzutreiben und mit einem gesetzlich vorgegebenen Priorisierungsprozess weitere Kooperationen anzustreben.

AB 2022 N 435 / BO 2022 N 435

Das Gesetz würde selbstverständlich auch dem Referendum unterstehen. Und was würde geschehen, wenn es eine Referendumsabstimmung gäbe? Es gäbe eine direkt-demokratische Auseinandersetzung, aber es wäre keine direkt-demokratische Auseinandersetzung zu einem Staatsvertrag, sondern eben nur eine zu einem Gesetz, wie wir das in unserem Land üblicherweise kennen. Ein solches Gesetz gefährdet darum das auf dem bilateralen Weg Erreichte in keiner Weise und ermöglicht dennoch eine breite demokratische Diskussion.

Ihre Kommission empfiehlt Ihnen daher, dieser Kommissionsinitiative Folge zu geben, damit danach der Ständerat mit seiner Kommission und als Plenum darüber entscheiden kann, ob wir eine solche gesetzliche Grundlage schaffen möchten.

Bulliard-Marbach Christine (M-E, FR), pour la commission: Dans sa séance du 25 juin 2021, votre Commission de politique extérieure a décidé, par 18 voix contre 8 et aucune abstention, de déposer une initiative parlementaire, conformément à l'article 160 alinéa 1 de la Constitution et à l'article 107 alinéa 3 de la loi sur le Parlement. L'objectif ainsi recherché est que, dans le cadre du dialogue politique structuré avec l'Union européenne, le Conseil fédéral vise à clarifier les règles institutionnelles pour la poursuite et la facilitation des relations avec l'Union européenne, de manière à sauvegarder les intérêts de la Suisse. Pour ce faire, la majorité de votre commission estime qu'il est nécessaire de définir dans une loi fédérale les grands axes du dialogue, ainsi que le rôle dévolu au Parlement et aux cantons et leur implication dans cet important processus.

Une telle loi fixerait donc les objectifs suivants.

La poursuite de la voie bilatérale: le Conseil fédéral est chargé de continuer à aborder l'intégration européenne sur une base sectorielle. Une étape d'intégration complète n'est pas légalement formulée comme une option. Cette loi régleme donc la tâche exécutive d'assurer la viabilité future des relations entre la Suisse et l'Union européenne en reprenant dès que possible les négociations pour clarifier les questions institutionnelles. La question de savoir si la poursuite de l'intégration doit être clarifiée dans un accord avec les Etats membres de l'Union européenne ou si les questions institutionnelles doivent être réglées individuellement dans chaque



accord reste volontairement ouverte et flexible, mais rompre les négociations sur les questions institutionnelles reviendrait alors à enfreindre la loi.

Le dialogue structuré: le Conseil fédéral met en place les bases nécessaires à l'engagement des négociations au moyen d'un dialogue politique structuré mené régulièrement avec l'Union européenne.

La précision du rôle du Parlement et des cantons: le Parlement, via les commissions, et les cantons sont rapidement informés au sujet du dialogue politique et peuvent recommander des lignes directrices, dans le respect de la démocratie et de la souveraineté.

L'harmonisation du droit: le Conseil fédéral fait progresser rapidement l'harmonisation du droit selon une approche globale et définit les priorités relatives à de futurs accords d'accès au marché et à la conclusion d'autres accords de coopération.

Cette loi ne serait donc pas un fourre-tout, mais une loi-cadre qui aurait plus d'attractivité et de légitimité démocratique, ne fût-ce que parce qu'une telle loi peut faire l'objet d'un référendum.

D'aucuns pourraient être surpris que votre commission propose une telle loi sur une telle thématique, considérant que l'article 54 alinéa 1 de la Constitution fédérale implique que les affaires étrangères ne relèvent que du Conseil fédéral. Or cet article est clair: les affaires étrangères sont l'affaire de la Confédération. Cela signifie donc bien qu'il est fait référence ici aux autorités fédérales, à savoir gouvernement et Parlement. En outre, une telle tâche peut être justifiée par un deuxième article constitutionnel, à savoir l'article 166 dont l'alinéa 1 accorde explicitement à l'Assemblée fédérale un droit de participation. Il est donc justifié que le Parlement puisse juridiquement définir à la fois des orientations stratégiques et des lignes directrices au sens de la co-responsabilité voulue par la Constitution fédérale. La proposition de votre commission est basée justement sur ces considérations.

C'est donc forte de ces arguments que votre commission a décidé, par 17 voix contre 8 et aucune abstention, de donner suite à l'initiative parlementaire en faveur d'une loi fédérale sur la poursuite et la facilitation des relations entre la Confédération suisse et l'Union européenne.

Je vous remercie de votre attention et me réjouis de saluer à la tribune des amis fribourgeois.

Nidegger Yves (V, GE): Soyons clairs: l'initiative parlementaire à laquelle il nous est proposé de donner suite envisage l'élaboration et l'adoption par le Parlement d'une loi fédérale sur l'intégration institutionnelle de la Suisse à l'Union européenne.

Le mot facilitation des relations est assez cosmétique. Lorsque vous lisez le texte, il contient des éléments tout à fait forts, dont le premier est que les rapports avec l'Union européenne passent impérativement – impérativement – par la clarification des règles institutionnelles. Or, cette intégration sur le plan institutionnel, qui suppose l'application de la jurisprudence de la Cour européenne de justice sur l'ensemble des différends qui pourraient survenir dans l'application des traités signés par la Suisse, a buté sur une impossibilité politique que vous connaissez bien, puisqu'elle implique la fin de la protection des salaires dans le cadre de la libre circulation des personnes, l'introduction de la citoyenneté européenne et l'interdiction des aides d'Etat.

Toutes ces raisons ont fait que l'accord-cadre, pour lequel nous avons arrêté la discussion – c'est l'origine de cette proposition – était politiquement mort-né, parce que la Suisse envisage avec l'Union européenne des relations d'excellent voisinage et de collaborations économiques les plus étroites possibles, mais elle n'envisage absolument pas des obligations pour elles-mêmes qui sont celles des Etats membres, tout simplement parce que la Suisse a décidé, comme vous le savez, de ne pas devenir membre de l'Union européenne.

Or, la jurisprudence de la Cour et l'application des traités d'une façon uniforme dans tout l'espace où ils sont signés, c'est évidemment la fin et non pas la prolongation de la voie bilatérale, puisque c'est l'entrée dans un rapport multilatéral avec l'Union européenne dont la Suisse ne veut pas.

Ce projet de faire une loi du Parlement qui obligerait le Conseil fédéral à entamer l'intégration institutionnelle, dont on sait que politiquement elle se heurterait à un refus dans les urnes, poserait au Conseil fédéral le problème de devoir établir un calendrier de la négociation qui fixerait les propriétés annoncées au Parlement et de devoir informer les commissions de l'avancée de toute la démarche. Ce ne serait rien d'autre qu'un putsch institutionnel sur une prérogative de l'exécutif, qui est celle d'être en charge de mener la politique extérieure.

Bien sûr, en Suisse, nous avons des rapports assez subtils entre le Parlement et le gouvernement en matière de politique extérieure. On n'est pas dans la chasse gardée présidentielle de certains Etats voisins. Mais, et on en parlera au prochain objet sur la "soft law", cette relation entre l'exécutif et le Parlement est quelque chose de subtil et d'adapté. Il n'est pas question pour le Parlement de prendre la main et d'enfermer le Conseil fédéral dans une loi dont il aurait fait les pourtours à l'avance, tout simplement parce que cela ruinerait les possibilités de négocier.

La majorité de la commission qui a décidé de donner suite à cette initiative parlementaire exprime ainsi sa



frustration à la suite de l'annonce du 26 mai 2021, lorsque le Conseil fédéral n'a pas, contrairement à ce qui a été dit, tiré la prise dans le dossier de la négociation avec l'Union européenne, vu que la négociation était terminée. Vous vous rappelez l'échange de lettres entre MM. Juncker et Maurer: "Monsieur le Président de la Confédération, cher Ueli, ...", disant que la Suisse pouvait obtenir autant d'explications qu'elle voudrait sur ce qui avait été négocié si elle n'était pas capable de comprendre ce qu'elle avait elle-même envisagé, mais qu'il était impossible de rouvrir une négociation.

AB 2022 N 436 / BO 2022 N 436

Il n'y a pas, contrairement à un mythe largement répandu, un avant et un après 26 mai 2021. La possibilité du "plus jamais cela" que vous propose la majorité de la commission enferme le Conseil fédéral dans une feuille de route qui aurait été dictée par le Parlement. Ce qu'a fait le Conseil fédéral le 26 mai 2021, c'est simplement prendre acte du fait que la négociation terminée ne pouvait pas, parce que l'Union européenne ne le voulait pas, être rouverte et en tirer simplement les conséquences honnêtes qui s'imposaient.

Malheureusement, la majorité de la commission, polytraumatisée par ce psychodrame, se venge aujourd'hui en vous proposant d'enfermer le Conseil fédéral dans une loi, ce qui est évidemment inepte, anticonstitutionnel, et que je vous recommande de refuser.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Die Mehrheit der Kommission beantragt, der Initiative Folge zu geben. Eine Minderheit Nidegger beantragt, ihr keine Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.480/24699)

Für Folgegeben ... 127 Stimmen

Dagegen ... 58 Stimmen

(7 Enthaltungen)