

**zda**

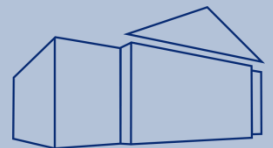
Zentrum für  
Demokratie  
Aarau

**Martina Stirnimann et Andreas Glaser**

# **Bilatérales III : Rapport d'étude sur les conséquences de la reprise dynamique du droit sur la démocratie et le fédéralisme en Suisse**

**Mai 2026**

[www.zdaarau.ch](http://www.zdaarau.ch)



## Tables des matières

I. Contexte et problématique.....	5
II. Reprise dynamique.....	7
1. Obligation de reprendre les nouveaux actes juridiques de l'UE.....	7
2. <i>Decision Shaping</i> .....	7
3. Reprise de nouveaux actes juridiques de l'UE dans l'accord.....	9
4. Conséquences pour la législation suisse.....	10
III. Conséquences de la reprise dynamique du droit sur la démocratie et le fédéralisme.....	11
1. Conséquences sur la procédure législative parlementaire.....	11
a) Déclenchement du processus législatif.....	11
b) Élaboration de l'acte législatif.....	11
c) Reprise des actes juridiques de l'UE au sein du Comité mixte et approbation parlementaire.....	13
d) Mise en œuvre.....	16
2. Conséquences sur les instruments de la démocratie directe.....	16
a) Référendum.....	16
b) Initiative populaire.....	18
3. Conséquences sur la participation politique.....	20
a) Procédure de consultation.....	20
b) Lobbying.....	23
4. Conséquences sur la participation des cantons.....	25
a) Organisation de la participation des cantons.....	25
b) Initiative cantonale.....	25
c) Référendum cantonal.....	26
d) Procédure de consultation et lobbying.....	26
IV. Bilan.....	28
V. Mesures d'accompagnement.....	30
1. Mesures d'accompagnement visant à renforcer la participation démocratique et fédérale.....	30
2. Participation du Parlement.....	30
a) Participation à la procédure de reprise.....	30
b) Participation par le biais d'une motion européenne.....	31
3. Commission européenne.....	32
4. Mise en œuvre précoce de la procédure de consultation.....	33
5. Motion populaire européenne.....	34
6. Personne déléguée à la démocratie.....	34
7. Services européens.....	35
VI. Conclusion.....	36
VII. Bibliographie.....	37
VIII. Documents officiels.....	40

**Informations**

Mandante : Fondation pour la démocratie directe, [www.democratie.ch](http://www.democratie.ch)

Durée du projet : janvier – mai 2026

Suggestion de citation : Stirnimann Martina ; Glaser Andreas (2026), Bilatérales III : Rapport d'étude sur les conséquences de la reprise dynamique du droit sur la démocratie et le fédéralisme en Suisse, Rapports d'étude du Centre pour la démocratie d'Aarau, n° 35.

## Résumé

Les accords bilatéraux existants entre la Suisse et l'UE sont de nature statique. En revanche, le nouveau paquet « Bilatérales III » prévoit, avec la reprise dynamique du droit, l'introduction d'un élément institutionnel central qui entraîne l'adaptation continue et obligatoire des accords bilatéraux à l'évolution du droit de l'UE. La présente étude examine les implications de la reprise dynamique du droit pour les structures démocratiques et fédérales de la Suisse. Il analyse les répercussions sur les droits de participation du Parlement dans le processus législatif, les instruments de la démocratie directe, les possibilités de participation politique ainsi que sur les droits de participation des cantons.

Cette étude ne constitue pas une prise de position pour ou contre le paquet. Elle vise à mieux comprendre ses implications et à permettre une discussion éclairée sur d'éventuelles mesures d'accompagnement au niveau national.

L'étude montre que la reprise dynamique du droit entraîne des restrictions dans quatre domaines. Les possibilités de participation démocratique et fédérale subsistent sur le plan formel dans de nombreux cas. Sur le fond, c'est-à-dire en ce qui concerne la portée et l'efficacité réelles de la participation dans la pratique, la reprise dynamique du droit entraîne cependant diverses restrictions. En outre, en ce qui concerne la participation parlementaire: en raison des différences entre les procédures de reprise dynamique du droit et celles de la législation nationale, le Parlement perd déjà, d'un point de vue formel, de son influence sur le processus législatif.

Le Parlement, les personnes ayant le droit de vote et les cantons voient leurs possibilités d'influence diminuer. Ainsi, le Parlement perd de son influence dans le processus législatif au profit du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, en particulier lors de l'élaboration des actes législatifs. Les référendums populaires et cantonaux sont également sous pression, car un rejet de la reprise du droit de l'UE risque d'entraîner des mesures de compensation de la part de l'UE. La participation politique fait également l'objet de restrictions : ainsi, la procédure de consultation perd de son importance en raison du transfert de la législation au niveau européen. En revanche, le rôle accru dans le processus législatif lié à la reprise dynamique du droit revient, d'une part, à l'UE et, d'autre part, au Conseil fédéral, ainsi qu'à l'administration fédérale.

Dans ce contexte, la question des mesures d'accompagnement revêt une importance capitale. La présente étude identifie différents axes d'action pour remédier aux déficits constatés en matière de participation démocratique et fédérale. Les mesures d'accompagnement suivantes pourraient être envisagées dans le cadre de la politique européenne : la création d'une motion européenne, l'implication obligatoire du Parlement lors de la reprise du droit de l'UE, la création d'une commission européenne spécialisée, la mise en œuvre de la consultation à un stade précoce, la création de services européens chargés du traitement de l'information, la nomination d'une personne déléguée à la démocratie ainsi que l'introduction d'une motion populaire européenne.

## I. Contexte et problématique<sup>1</sup>

Grâce aux accords bilatéraux I et II ainsi qu'à de nombreux autres accords, la Suisse et l'Union européenne (UE) sont liées par un réseau étroit de traités. Cinq accords des Bilatérales I permettent à la Suisse d'accéder au marché intérieur de l'UE. Ces accords ont toutefois un caractère statique, raison pour laquelle ils ne s'adaptent pas aux évolutions du droit de l'UE relevant de leur champ d'application – ni automatiquement ni de manière dynamique.<sup>2</sup> Comme cette approche peut conduire à un décalage entre le droit de l'UE et le droit bilatéral, l'UE n'est plus disposée à la poursuivre comme jusqu'à présent. C'est pourquoi elle subordonne la poursuite des relations bilatérales à l'ancrage d'éléments institutionnels dans les accords sur le marché intérieur. Elle exige notamment un mécanisme prévoyant la mise à jour des accords à la suite d'une évolution du droit de l'UE, ainsi que des dispositions relatives à l'interprétation et à l'application uniformes et au règlement contraignant des différends.<sup>3</sup>

Les négociations sur le paquet Suisse-UE (Bilatérales III) ont pu être conclues sur le fond à la fin de 2024 ; la conclusion formelle a eu lieu avec la signature des accords en mai 2025. En juin 2025, le Conseil fédéral a ouvert la consultation avec un rapport explicatif.<sup>4</sup> Celle-ci s'est achevée fin octobre 2025 ; en décembre 2025, l'analyse des avis reçu a été effectuée, ce qui a conduit à l'adaptation de certains points. En mars 2026, le Conseil fédéral a soumis à l'Assemblée fédérale le paquet « Stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) » accompagné d'un message.<sup>5</sup>

L'objectif de ce paquet est de stabiliser les relations avec l'UE et de développer la voie bilatérale, ce qui doit notamment garantir à long terme l'accès de la Suisse au marché intérieur.<sup>6</sup>

Le paquet comprend un volet « stabilisation » et un volet « développement ». Le volet « développement » du paquet prévoit la conclusion de nouveaux accords dans les domaines de l'électricité et de la sécurité alimentaire, ainsi qu'un accord de coopération dans le domaine de la santé.

La partie « stabilisation » englobe les cinq accords sur le marché intérieur déjà en vigueur : l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), l'accord sur les transports terrestres (ATT), l'accord sur les transports aériens (ATA), l'accord sur la suppression des obstacles techniques au commerce (MRA) et l'accord agricole. Pour les accords du volet « stabilisation », la reprise d'éléments institutionnels est prévue, à quelques exceptions près.<sup>7</sup> Sur le fond, les éléments institutionnels comprennent des dispositions régissant la reprise des modifications du droit de l'UE dans les accords concernés (reprise dynamique du droit), des dispositions relatives à l'interprétation et à l'application uniformes, ainsi qu'à la surveillance et au règlement des différends.<sup>8</sup> Des éléments institutionnels figurent également dans les accords consacrée au développement des relations<sup>9</sup>.

Le volet « stabilisation » comprend en outre l'ajout de dispositions relatives aux aides d'État dans l'accord sur le transport terrestre et l'accord sur le transport aérien, d'autres adaptations des accords existants sur le marché intérieur tenant compte des dérogations négociées, les modifications des accords de coopération dans les domaines de la recherche/formation et de l'espace (p. ex. Horizon Europe) ainsi que la pérennisation de la contribution suisse à la cohésion.<sup>10</sup>

La question se pose de savoir quelles seront les conséquences des Bilatérales III sur les structures démocratiques et fédérales de la Suisse. Cette question est certes abordée dans les documents, mais elle n'est traitée que

---

<sup>1</sup> Les auteurs remercient Pauline Hamers pour sa collaboration à ce rapport d'étude.

<sup>2</sup> Message Bilatérales III, p. 73.

<sup>3</sup> Message Bilatérales III, pp. 38, 73.

<sup>4</sup> DFAE, Procédure de consultation Bilatérales III.

<sup>5</sup> Message Bilatérales III, pp. 43 ss.

<sup>6</sup> Message Bilatérales III, pp. 4, 6, 40, 103.

<sup>7</sup> Message Bilatérales III, p. 41.

<sup>8</sup> Message Bilatérales III, p. 41.

<sup>9</sup> Message Bilatérales III, pp. 703 ss, 823 ss, 829 ss, 969 ss.

<sup>10</sup> Message Bilatérales III, p. 5.

brièvement. Ainsi, le message Bilatérales III précise : « Les éléments institutionnels respectent la Cst., les droits politiques et le fédéralisme. Ils sont en particulier compatibles avec la démocratie directe, y compris des institutions telles que la Landsgemeinde. »<sup>11</sup> L'OFJ était déjà parvenu à la même conclusion dans un document consacré à la question au référendum obligatoire en lien avec les Bilatérales III : « Selon le mandat de négociation (p. 1), avec le paquet d'accords, "l'ordre constitutionnel suisse, le fonctionnement des institutions, ainsi que les principes découlant de la démocratie directe, du fédéralisme et de l'indépendance du pays seront préservés [et] les compétences de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que celles du Parlement et des tribunaux seront maintenues." »<sup>12</sup>

Ces explications sont donc extrêmement succinctes.<sup>13</sup> L'élément institutionnel de la reprise dynamique du droit soulève toutefois des questions. Comme le montrera cette étude, il y a lieu d'examiner cette thématique de manière approfondie. L'objectif de cette étude est donc d'esquisser les répercussions possibles des Bilatérales III sur la démocratie et le fédéralisme.

Cette étude fournit une base pour répondre à la question de politique juridique de savoir si et dans quelle mesure des mesures d'accompagnement sont nécessaires. Dans la mesure où les Bilatérales III entraînent des changements ou des restrictions des possibilités de participation démocratique et d'influence fédérale, il convient de discuter si ceux-ci peuvent être atténués ou compensés par des dispositions internes à l'État.

En outre, cette étude revêt une importance particulière dans le contexte de la question controversée du référendum obligatoire.<sup>14</sup> Elle peut fournir des éléments de réflexion pour le débat sur un éventuel référendum obligatoire sui generis, car il est déterminant à cet égard de savoir si l'ensemble des accords « modifie profondément l'ordre constitutionnel ». <sup>15</sup> En mai 2026, la CIP-E et la CIP-N ont toutefois chacune déposé une initiative parlementaire visant à déclencher un référendum obligatoire assorti d'une disposition transitoire dans la Constitution fédérale. <sup>16</sup> Il reste à voir quelle décision prendra le Parlement.

Après une présentation introductive de la reprise dynamique du droit en tant qu'élément institutionnel central de l'ensemble des traités, la présente étude examine ses répercussions dans quatre domaines :

1. les droits de participation du Parlement,
2. les instruments de démocratie directe,
3. les possibilités de participation politique,
4. les droits de participation des cantons.

Cette étude ne se limite pas à un examen formel des droits de participation, mais examine également les éventuels changements de fond, c'est-à-dire les modifications de leur signification et de leur efficacité pratiques. Elle s'appuie à titre d'exemple sur les dispositions de l'accord sur les transports terrestres.<sup>17</sup>

Il convient de préciser expressément que cette étude ne constitue pas une prise de position pour ou contre le paquet d'accords, mais une contribution visant à mieux comprendre ses implications et une base de discussion pour d'éventuelles mesures de compensation au niveau national.

La présente étude a été commandée par la Fondation pour la démocratie directe<sup>18</sup> et réalisée par le Centre pour la démocratie d'Aarau (ZDA).

<sup>11</sup> Message Bilatérales III, p. 133.

<sup>12</sup> OFJ, Référendum en matière de traités internationaux, p. 17.

<sup>13</sup> Voir également SEILER, n° 36.

<sup>14</sup> Cf. le débat sur le référendum obligatoire : EPINEY, Verfassungscharakter ; GLASER, Volksabstimmung ; SEILER. Voir également la CIP-E, qui a organisé une audition publique sur cette question : CIP-E, Audition 26.023.

<sup>15</sup> Message concernant le référendum obligatoire, p. 1207.

<sup>16</sup> Initiative parlementaire CIP-E 26.427 ; Initiative parlementaire CIP-E 26.425.

<sup>17</sup> Les règles institutionnelles relatives à la reprise dynamique des autres accords dans le droit national sont largement similaires. Les divergences pertinentes sont signalées.

<sup>18</sup> La Fondation d'utilité publique pour la démocratie directe encourage la participation politique de la population. Elle soutient les initiatives et les référendums qui s'engagent en faveur des droits de l'homme, de la justice sociale, de l'égalité et du développement durable. Elle assure le fonctionnement de la plateforme démocratique WeCollect <<https://www.democratie.ch>> (consulté le 27 mai 2026).

## II. Reprise dynamique

### 1. Obligation de reprendre les nouveaux actes juridiques de l'UE

La reprise dynamique du droit est l'un des éléments institutionnels du nouveau paquet d'accords. Elle régit la manière dont les accords des Bilatérales III seront mis à jour à l'avenir, à mesure que le droit européen pertinent évoluera.<sup>19</sup> L'objectif de ce mécanisme est de garantir que les dispositions des accords restent comparables à celles de l'UE à long terme. Étant donné que les accords reposent en grande partie sur le droit de l'UE, cette adaptation est essentielle au bon fonctionnement des accords. Sans une telle mise à jour, la situation juridique en Suisse et dans l'UE finirait par diverger au fil du temps.<sup>20</sup>

Dans le cadre de la reprise dynamique du droit, la Suisse s'engage à intégrer les nouveaux actes juridiques de l'UE dans les accords et à les transposer dans son droit interne. Cela concerne tous les actes juridiques relevant du champ d'application des accords bilatéraux.<sup>21</sup> Il est alors examiné au cas par cas si les nouveaux actes juridiques relèvent du champ d'application de la reprise dynamique du droit, en tenant compte des annexes, de l'objet et des objectifs des accords. Il est également possible que seules certaines parties d'un acte juridique de l'UE doivent être reprises. Il n'y a pas d'obligation de reprise si l'acte juridique relève d'une exception convenue dans un accord.<sup>22</sup> Dans un tel cas, la Suisse peut conserver ses réglementations nationales.<sup>23</sup> Si l'acte juridique relève d'un domaine régi par les accords et qu'il ne relève pas d'une exception, il y a donc obligation de reprise.

Il n'y a pas de reprise automatique. Chaque modification d'un accord nécessite l'accord de la Suisse. Si la Suisse refuse une reprise, l'UE peut toutefois imposer des mesures de compensation.<sup>24</sup> La nature des mesures de compensation prises par l'UE reste ouverte ; la seule condition est qu'elles doivent être proportionnées.

La reprise dynamique du droit n'est pas tout à fait nouvelle pour la Suisse. Elle existe déjà aujourd'hui dans les accords d'association à Schengen et à Dublin ainsi que dans l'accord douanier. Même dans le cas d'accords à structure statique, les évolutions du droit de l'UE entraînent régulièrement des adaptations des accords bilatéraux, car le bon fonctionnement de ces derniers dépend d'une situation juridique parallèle – mais sur une base volontaire de part et d'autre.<sup>25</sup>

### 2. *Decision Shaping*

La procédure législative applicable aux actes relevant du champ d'application de la reprise dynamique du droit européen est régie par les règles du droit européen. La Suisse n'est pas membre de l'UE ; en tant que pays tiers, elle ne peut pas participer à l'adoption de nouveaux actes juridiques de l'UE (ce que l'on appelle le *decision making*). En d'autres termes, elle ne dispose pas du droit de vote ni du droit de décision formels, qui sont réservés aux États membres. Lors de l'élaboration de nouveaux actes juridiques de l'UE (ce que l'on appelle le *decision shaping*), la Suisse est toutefois associée – en contrepartie de son obligation de reprise dans le cadre de la reprise dynamique du droit – au sens d'un droit de participation consultatif.<sup>26</sup>

---

<sup>19</sup> Message Bilatérales III, pp. 59 s. Le volet agricole de l'accord relatif aux échanges de produits agricoles sera exclu de la reprise dynamique.

<sup>20</sup> Message Bilatérales III, p. 73.

<sup>21</sup> Art. 5 par. 1 d PI-ATT.

<sup>22</sup> Des exceptions ont par exemple été prévues dans l'ALCP, notamment en ce qui concerne la directive sur les citoyens de l'Union : cf. art. 5 par. 7 PI-ALCP en relation avec l'art. 7 PA-ALCP ; Message Bilatérales III, pp. 284 s.

<sup>23</sup> Art. 5 par. 7 PI-ALCP.

<sup>24</sup> Art. 11 PI-ALCP.

<sup>25</sup> WÜGER/SCARPELLI, pp. 297 s.

<sup>26</sup> Message Bilatérales III, p. 92.

Étant donné que les procédures d'élaboration des actes législatifs varient en fonction de la forme juridique, les modalités du *decision shaping* sont également conçues différemment. On distingue les actes législatifs, les actes délégués et les actes d'exécution.

Les actes législatifs sont adoptés selon la procédure législative ordinaire ou spéciale. Dans le cadre de la procédure ordinaire, les actes juridiques – règlements, directives et décisions – sont adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil sur proposition de la Commission. La procédure spéciale consiste en l'adoption des actes juridiques par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par le Conseil avec la participation du Parlement européen.<sup>27</sup>

Lorsque la Commission européenne élabore des actes législatifs, elle en informe la Suisse et associe des experts suisses, de la même manière qu'elle associe des experts des États membres de l'UE.<sup>28</sup> À ce stade, c'est-à-dire après l'information de la Suisse, un premier échange de vues peut avoir lieu au sein du comité mixte (CM) à la demande d'une partie contractante. En outre, à toutes les étapes importantes précédant l'adoption de l'acte législatif – là encore à la demande d'une partie contractante – d'autres consultations peuvent avoir lieu au sein du CM dans le cadre d'un processus permanent d'information et de consultation.<sup>29</sup> Contrairement à la disposition de l'accord d'association à Schengen, qui a été mise en place « pour des raisons historiques et de répartition des compétences au sein de l'UE » la Suisse ne peut pas participer aux travaux du Conseil.<sup>30</sup>

La Commission peut se voir conférer le pouvoir d'adopter des actes délégués et des actes d'exécution.<sup>31</sup> Avant l'adoption d'un acte délégué, un groupe d'experts composé de représentants des États membres de l'UE est consulté.<sup>32</sup> Avant l'adoption d'un acte d'exécution, un comité, au sein duquel les États membres de l'UE sont également représentés, est consulté.<sup>33</sup>

La Commission européenne fait également appel à des experts suisses lors de l'élaboration des actes délégués et des actes d'exécution.<sup>34</sup> Elle accorde à la Suisse « la participation la plus large possible » à cette élaboration.<sup>35</sup> En outre, les experts suisses sont associés aux travaux des comités.<sup>36</sup>

Le CM est composé de représentants des deux parties contractantes.<sup>37</sup> Le message fait référence de manière non spécifique à la « délégation suisse ». <sup>38</sup> La compétence revient en principe au Conseil fédéral, qui peut toutefois déléguer ses pouvoirs à un département ou à un office fédéral.<sup>39</sup> La délégation suisse se compose de membres de l'administration fédérale et, dans la mesure où des intérêts cantonaux importants sont en jeu, également des personnes représentantes des cantons.<sup>40</sup> Le message ne se prononce pas sur la composition des groupes d'experts, mais celle-ci devrait être calquée sur celle des comités mixtes.<sup>41</sup>

---

<sup>27</sup> Art. 289 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

<sup>28</sup> Art. 4 par. 1 PI-ATT.

<sup>29</sup> Art. 4 par. 1 PI-ATT.

<sup>30</sup> Message Bilatérales III, p. 93.

<sup>31</sup> Art. 290 ou 291 TFUE.

<sup>32</sup> Commission européenne, Actes délégués et actes d'exécution, <[https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts\\_fr](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_fr)> (consulté le 13 mai 2026).

<sup>33</sup> Commission européenne, Actes délégués et actes d'exécution, <[https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts\\_fr](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_fr)> (consulté le 13 mai 2026).

<sup>34</sup> Art. 4 par. 2 et 3 PI-ATT.

<sup>35</sup> Art. 4 par. 2 et 3 PI-ATT.

<sup>36</sup> Art. 4 par. 4 PI-ATT.

<sup>37</sup> Art. 1 par. 13 PA-ATT, respectivement art. 51 par. 1 ATT.

<sup>38</sup> Message Bilatérales III, p. 98.

<sup>39</sup> Message Bilatérales III, p. 98.

<sup>40</sup> Conseil fédéral, Réponse à l'interpellation 19.3212.

<sup>41</sup> Lors de l'élaboration d'actes d'exécution et d'actes délégués, la Commission est assistée par des comités composés de représentants des États membres de l'UE : Commission européenne, Actes délégués et actes d'exécution, <[https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts\\_fr](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_fr)> (consulté le 29 avril 2026).

### 3. Reprise de nouveaux actes juridiques de l'UE dans l'accord

Pour intégrer un nouvel acte juridique de l'UE dans l'accord, une décision en ce sens du Comité mixte est nécessaire, qui modifie l'annexe ou les annexes de l'accord.<sup>42</sup> Les accords prévoient qu'une telle décision doit en principe être prise « aussi rapidement que possible » après l'adoption de l'acte juridique de l'UE concerné.<sup>43</sup> Si une telle décision nécessite le respect d'obligations constitutionnelles de la part de la Suisse pour prendre effet – c'est-à-dire si la décision doit d'abord être approuvée par le Parlement et si elle est soumise au référendum – la Suisse en informe l'Union lors de l'échange de vues au sein du comité mixte. Dans ce cas, la décision ne prend effet à l'égard de l'UE qu'une fois l'approbation obtenue et soit le délai référendaire écoulé sans avoir été utilisé, soit la décision ayant également été acceptée lors d'un vote référendaire.<sup>44</sup>

Si une décision est soumise à l'approbation du Parlement – et, le cas échéant, au référendum – la Suisse dispose d'un délai de deux ou trois ans pour mener à bien les procédures internes nécessaires.<sup>45</sup> En principe, une décision du Comité mixte serait appliquée à titre provisoire dès son adoption, à moins que la Suisse ne fasse savoir que cela ne sera pas possible.<sup>46</sup> Dans la pratique, une telle application provisoire n'est toutefois envisagée qu'à titre exceptionnel. Elle est soumise à des conditions internes restrictives, qui exigent notamment une implication préalable des commissions parlementaires et ne sont pas assouplies par les dispositions institutionnelles des Bilatérales III.<sup>47</sup> Dès que la Suisse a rempli ses obligations constitutionnelles, elle notifie à l'UE leur accomplissement au sein du Comité mixte ;<sup>48</sup> la décision du Comité mixte relative à l'intégration d'un nouvel acte juridique dans un accord entre en vigueur le jour de la réception de la notification.<sup>49</sup>

Cela correspond au mécanisme actuel de reprise de nouveaux actes juridiques dans les accords bilatéraux avec l'UE, selon lequel les comités mixtes intègrent les nouveaux actes juridiques de l'UE dans les accords. La nouveauté réside toutefois dans l'obligation de reprise.<sup>50</sup>

Lorsqu'un nouvel acte juridique de l'UE a été intégré dans un accord, sa transposition dans le droit national peut se faire de deux manières : les accords distinguent la méthode d'intégration et la méthode d'équivalence. La méthode d'équivalence est prévue dans l'accord sur le transport terrestre et dans l'accord sur la reconnaissance mutuelle. La méthode d'intégration est prévue dans l'accord sur le transport aérien, dans l'accord sur la libre circulation des personnes, dans l'accord sur l'électricité, dans le protocole sur la sécurité alimentaire et dans l'accord sur la santé. Jusqu'à présent, seul l'accord sur le transport aérien était soumis à la méthode d'intégration.<sup>51</sup>

#### Méthode d'intégration

Dans le cadre de la méthode d'intégration, l'acte juridique de l'UE concerné fait directement partie de l'ordre juridique suisse dès son ajout dans l'accord.<sup>52</sup> Ainsi, l'art. 5 par. 2 du Projet du Protocole institutionnel à l'accord sur la libre circulation des personnes (PI-ALCP) stipule que : « les actes juridiques de l'Union intégrés dans l'accord conformément au paragraphe 4 du présent article font partie, du fait de leur intégration dans l'accord, de l'ordre juridique de la Suisse sous réserve, le cas échéant, des adaptations décidées par le comité mixte. »

Toutefois, le libellé de la disposition ne permet pas de déterminer clairement si, dans le cadre de la méthode d'intégration (automatique), tous les actes juridiques sont directement applicables ou si la Suisse peut procéder à sa propre évaluation de l'applicabilité directe pour chaque acte juridique de l'UE et si l'Assemblée fédérale peut continuer à adopter des actes législatifs dans le domaine du marché intérieur. Le Conseil fédéral se fonde sur cette

<sup>42</sup> Art. 5 par. 4 PI-ATT.

<sup>43</sup> Art. 5 par. 1 PI-ATT.

<sup>44</sup> Art. 6 par. 1 PI-ATT.

<sup>45</sup> Art. 6 par. 2 PI-ATT.

<sup>46</sup> Art. 6 par. 3 PI-ATT.

<sup>47</sup> Message Bilatérales III, p. 97.

<sup>48</sup> Art. 6 par. 4 PI-ATT.

<sup>49</sup> Art. 6 par. 5 PI-ATT.

<sup>50</sup> Message Bilatérales III, pp. 98 s.

<sup>51</sup> Message Bilatérales III, pp. 100 s.

<sup>52</sup> Message Bilatérales III, p. 100.

dernière hypothèse.<sup>53</sup> Si l'on suit l'avis exprimé dans le message, les actes juridiques de l'UE soumis à la méthode d'intégration ne sont directement applicables en Suisse que s'ils sont formulés de manière suffisamment claire et précise. Dans ce cas, les autorités et les tribunaux devraient appliquer directement ces dispositions.

Même si l'on suit l'avis du Conseil fédéral, de nombreux actes juridiques de l'UE devraient de toute façon être directement applicables, car : les accords contiennent un grand nombre de dispositions très détaillées, ce qui tient au fait qu'ils reposent en grande partie sur le droit communautaire existant. Celui-ci présente souvent un degré de détail élevé.<sup>54</sup> Cette tendance s'accroît de plus en plus : d'une part, l'UE recourt de plus en plus souvent à la forme juridique du règlement, qui, de par sa nature même, présente un degré élevé de détail et est directement applicable dans l'UE.<sup>55</sup> D'autre part, les directives ont également gagné en précision ces dernières années : bien qu'elles laissent en principe une marge de manœuvre aux États membres pour leur transposition, leurs prescriptions sont aujourd'hui souvent formulées de manière nettement plus concrète qu'auparavant ; les directives se rapprochent ainsi, sur le fond, de la densité normative des règlements.<sup>56</sup>

### Méthode d'équivalence

Dans le cadre de la méthode d'équivalence, la Suisse doit simplement adopter une législation qui, dans son résultat, a le même effet que le droit découlant de l'accord. Ainsi, l'art. 5 al. 2 de l'accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation et de conformité (ACRM) dispose : « La Suisse adopte ou maintient dans son ordre juridique les dispositions nécessaires en vue de parvenir au résultat à atteindre par les actes juridiques de l'Union intégrés dans l'accord conformément au paragraphe 4 du présent article, sous réserve, le cas échéant, des adaptations décidées par le Comité ». Le droit de l'UE contenu dans les accords n'est donc pas repris directement. Un acte de transposition est dans tous les cas nécessaire ; les actes juridiques de l'UE ne sont pas directement applicables.

## 4. Conséquences pour la législation suisse

Les Bilatérales III visent à garantir que les actes juridiques de l'UE soient en principe repris afin de d'assurer le bon fonctionnement des accords. Un rejet est certes possible, mais l'UE peut dans ce cas prendre des mesures de compensation. Les accords partent ainsi du principe d'une adaptation continue, qui ne peut être interrompue que dans des cas exceptionnels.

C'est précisément parce que l'adaptation des accords aux évolutions du droit de l'UE est de nature institutionnelle et obligatoire qu'il ne s'agit pas seulement de la conclusion ponctuelle d'un traité de droit international, mais d'un processus continu. Il ne s'agit certes pas d'une délégation de compétence législative, car la reprise du droit de l'UE nécessite toujours une décision du comité mixte. La procédure prévue en droit interne pour l'approbation d'un traité international s'applique également.<sup>57</sup> Néanmoins, la procédure législative évolue, car dans les domaines concernés par les accords, la reprise dynamique du droit prime la législation nationale classique.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> Message Bilatérales III, p. 100 : « Une transposition dans le droit interne demeure possible, par exemple si elle est souhaitable par souci de clarté et précision pour les citoyens, les acteurs économiques ou les praticiens du droit. »

<sup>54</sup> OESCH, Schweiz – Europäische Union, n° 9 ; TSCHANNEN, n° 1323.

<sup>55</sup> Art. 288 al. 2 TFUE.

<sup>56</sup> GLASER, Verordnung, n° 90 : HÄRTEL, § 87 n° 9 ; SCHROEDER, in: Beck'scher Kurzkommentar EUV/AEUV, art. 288 TFUE, n°s 53 s.

<sup>57</sup> Cf. EPINEY, Verfassungscharakter, p. 138. OESCH, Europarecht, n° 1049, est d'un avis différent et explique que la Suisse « a de facto délégué à l'UE le pouvoir législatif dans les domaines concernés » (traduction proposée par les auteurs).

<sup>58</sup> Cf. GLASER, Volksabstimmung, p. 30 ; SEILER, n°s 7 ss.

### III. Conséquences de la reprise dynamique du droit sur la démocratie et le fédéralisme

#### 1. Conséquences sur la procédure législative parlementaire

##### a) Déclenchement du processus législatif

Le lancement d'un processus législatif soulève la question de savoir qui peut donner l'impulsion à la création de nouvelles réglementations juridiques. Si l'on examine les possibilités de participation de l'Assemblée fédérale à ce stade, on constate une différence notable entre la législation nationale et la législation dans le cadre de la reprise dynamique du droit.

Dans le domaine de la législation nationale, l'Assemblée fédérale peut déclencher le processus législatif par le biais d'une initiative parlementaire<sup>59</sup> ou en donnant mandat (motion, postulat)<sup>60</sup>. Dans le cadre de la reprise dynamique du droit, l'impulsion pour de nouveaux actes juridiques est donnée au sein de l'UE. La Commission européenne élabore des propositions de nouveaux actes juridiques soit de sa propre initiative, soit à la demande d'autres acteurs de l'UE<sup>61</sup>. L'Assemblée fédérale n'a pas la possibilité de déclencher le processus législatif.

La participation parlementaire à la reprise dynamique du droit se distingue ainsi de celle qui s'applique à la conclusion d'autres traités de droit international public. Certes, la compétence pour entamer des négociations en vue de la conclusion de tels traités appartient au Conseil fédéral,<sup>62</sup> mais l'Assemblée fédérale peut, grâce au droit de mandat qui lui est reconnu,<sup>63</sup> au moins donner des impulsions (non contraignantes).<sup>64</sup>

À cela s'ajoute le fait que les initiatives parlementaires<sup>65</sup> perdent de leur importance dans le domaine du marché intérieur. Il reste certes possible d'en lancer une, même si elle enfreint le droit bilatéral. Il existe toutefois une forte pression pour qu'elle ne soit pas suivie d'effet dès l'examen préliminaire par la Commission<sup>66</sup> ou qu'elle soit rejetée ultérieurement par les Chambres, afin de ne pas risquer de violer le traité.

##### b) Élaboration de l'acte législatif

La deuxième phase du processus législatif concerne l'élaboration des actes juridiques de l'UE qui sont intégrés dans les accords ou dans leurs annexes par le biais de la reprise dynamique du droit. En d'autres termes, il s'agit donc de la conception du contenu des actes juridiques. Dans cette phase également, les possibilités de participation de l'Assemblée fédérale dans le cadre de la reprise dynamique du droit diffèrent nettement de celles qui existent dans le cadre de la législation interne.

En matière de législation interne, l'Assemblée fédérale dispose d'une grande marge de manœuvre dans l'élaboration des projets législatifs : elle peut modifier, rejeter ou adopter les projets de loi à sa guise.<sup>67</sup>

Dans le cadre de la reprise dynamique du droit, en revanche, l'élaboration du contenu des actes juridiques s'effectue dans le cadre du processus législatif de l'UE. Comme indiqué précédemment, la Suisse participe à

<sup>59</sup> Art. 160 al. 1 Cst.

<sup>60</sup> Art. 171 Cst.

<sup>61</sup> Art. 4 PI-ATT.

<sup>62</sup> Art. 184 Cst.

<sup>63</sup> Art. 171 Cst.

<sup>64</sup> Selon la doctrine dominante, les motions n'ont pas de caractère contraignant dans le domaine de compétence relevant directement de la Constitution et relevant exclusivement du Conseil fédéral. Étant donné que l'initiative concerne (parfois) un domaine de compétence relevant directement de la Constitution et relevant exclusivement du Conseil fédéral, la motion n'a pas de caractère contraignant dans ce domaine. Voir à ce sujet : BLUM/NAEGELI/PETERS, pp. 550 s ; EHRENZELLER, p. 25 s ; MASTRONARDI/MÄRKLI, in: SGK, art. 171 Cst., n° 18. Pour plus de détails à ce sujet : STIRNIMANN, n°s 76 ss.

<sup>65</sup> Art. 160 al. 1 Cst.

<sup>66</sup> Art. 110 LParl.

<sup>67</sup> Cf. DIGGELMANN, Internationalisierung, pp. 13 s.

l'élaboration des actes juridiques en vertu de son droit de participation consultatif dans le cadre du *decision shaping*<sup>68</sup>. La Suisse est représentée à l'extérieur par le Conseil fédéral.<sup>69</sup> La définition préalable du mandat relève des tâches opérationnelles de la politique extérieure et est donc également déterminée par le Conseil fédéral.<sup>70</sup> Il peut déléguer cette compétence à un département ou à un office fédéral.<sup>71</sup>

L'Assemblée fédérale ne dispose à cet égard que de droits d'information et de consultation. Le Conseil fédéral est tenu d'informer les commissions compétentes en matière de politique extérieure (CPE) des développements importants en matière de politique extérieure et de les consulter sur les projets essentiels.<sup>72</sup> Sur la base des résultats de la consultation et des revendications politiques correspondantes, le Conseil fédéral a annoncé en décembre son intention d'étendre les droits d'information et de consultation à toutes les commissions spécialisées concernées ; cela est inscrit à l'art. 152a P-LParl.<sup>73</sup> Pour le reste, le projet correspond à l'actuel art. 152 LParl.

L'art. 152a P-LParl prévoit ce qui suit : les présidences des Chambres, la CPE et les autres commissions compétentes sont informées de l'élaboration d'actes législatifs au sein de l'UE qui sont susceptibles d'être importants. Elles sont consultées lorsqu'il s'agit d'actes législatifs susceptibles d'être principaux. De même, lors des discussions et de la prise de décision au sein du Comité mixte, elles sont informées des actes juridiques importants et consultées pour les actes juridiques principaux ou lorsque la reprise est refusée.<sup>74</sup>

Ce qui est considéré comme important ou principal est décidé par le Conseil fédéral et l'administration fédérale. Dans la pratique, les possibilités d'influence du Parlement dépendent de l'appréciation ou de l'interprétation des critères au cas par cas.<sup>75</sup> Actuellement, suite à une initiative parlementaire, des efforts sont également déployés pour ancrer les critères de consultation au niveau législatif.<sup>76</sup>

Les commissions peuvent toutefois exiger d'être informées ou consultées si elles ne sont pas d'accord avec cette classification.<sup>77</sup> Cette possibilité n'existe toutefois que si l'Assemblée fédérale ou les commissions compétentes ont connaissance des actes législatifs classés comme « non importants » ou « non principaux ».

La distinction entre projets « importants » et « non importants », respectivement « principaux » et « non principaux », constitue ainsi – comme pour les traités internationaux en général – le levier central de la participation parlementaire. Le Conseil fédéral et l'administration fédérale disposent donc d'un pouvoir non négligeable pour influencer les possibilités de participation parlementaire.<sup>78</sup> Cela a également des répercussions sur la participation politique. Si le Parlement n'est pas informé ni consulté, la société civile se trouve également privée de toute possibilité d'exercer une influence : les préoccupations pour lesquelles la société civile fait pression au Parlement ne peuvent pas être soulevées par les parlementaires dans le cadre de la procédure de consultation.

D'autres mesures – une meilleure information des commissions de politique extérieure sur les actes juridiques de l'UE, le détachement d'un membre des Services du Parlement ainsi qu'un renforcement de la coopération parlementaire entre la Suisse et l'UE – sont proposées dans le message ; celles-ci visent principalement à améliorer l'information au sein du Parlement.<sup>79</sup> Les modalités précises de la participation parlementaire<sup>80</sup> ne seront élaborées que dans une directive.<sup>81</sup>

<sup>68</sup> Voir chapitre II.2.

<sup>69</sup> Art. 184 al. 1, 2e partie de la phrase Cst.

<sup>70</sup> SAXER/BRUNNER, in: SGK, art. 184 Cst., n<sup>os</sup> 24, 30.

<sup>71</sup> Cf. Message Bilatérales III, pp. 98 s.

<sup>72</sup> Art. 152 LParl.

<sup>73</sup> Message Bilatérales III, pp. 122 ss ; DFAE, Rapport sur les résultats de la consultation.

<sup>74</sup> Message Bilatérales III, pp. 91 ss.

<sup>75</sup> MURALT/TRIPET CORDIER, in: Kommentar Parlamentgesetz, art. 152 LParl, n<sup>o</sup> 28.

<sup>76</sup> Initiative parlementaire CPE-N 22.482.

<sup>77</sup> Art. 152a al. 4 LParl.

<sup>78</sup> De même, MURALT/TRIPET CORDIER, in: Kommentar Parlamentgesetz, art. 152 LParl, n<sup>o</sup> 28.

<sup>79</sup> Message Bilatérales III, pp. 119 ss.

<sup>80</sup> Art. 152 LParl et art. 152a P-LParl.

<sup>81</sup> Message Bilatérales III, pp. 122 ss.

En outre, l'Assemblée fédérale dispose d'instruments parlementaires.<sup>82</sup> Ces instruments n'ont toutefois pas de caractère contraignant.<sup>83</sup>

Par rapport à la législation nationale, la participation parlementaire reste nettement limitée malgré les droits de participation. Cela est d'autant plus vrai que le Conseil fédéral n'est qu'une voix parmi d'autres dans le processus législatif européen et que la participation de la Suisse se limite au *decision shaping*. En conséquence, l'influence indirecte de l'Assemblée fédérale est également extrêmement limitée.

### c) Reprise des actes juridiques de l'UE au sein du Comité mixte et approbation parlementaire

D'un point de vue formel, les possibilités de participation de l'Assemblée fédérale lors de l'intégration d'un nouvel acte juridique de l'UE dans un accord dans le cadre de la reprise dynamique du droit sont comparables à celles qui existent dans la législation nationale.

Dans la législation nationale, l'Assemblée fédérale joue un rôle central : elle décide – avec la participation des personnes ayant le droit de vote – de l'acceptation ou du rejet des modifications de lois et de la Constitution.<sup>84</sup>

Dans le cadre de la reprise dynamique du droit, l'Assemblée fédérale statue également, en principe, sur l'approbation des décisions correspondantes.<sup>85</sup> Les modifications des annexes d'un accord dans le cadre de la reprise dynamique du droit constituent des modifications de traité, et celles-ci sont, tout comme la conclusion de traités, soumises en principe à l'approbation de l'Assemblée fédérale.<sup>86</sup> Comme dans la procédure législative interne, le Parlement peut ainsi accepter ou rejeter un projet. La décision d'approbation prend la forme d'un arrêté fédéral simple lorsqu'elle n'est pas soumise au référendum.<sup>87</sup> Si elle est soumise au référendum, l'approbation prend la forme d'un arrêté fédéral.<sup>88</sup>

Sont exemptés de l'obligation d'approbation les traités internationaux et les modifications de traités dont la conclusion relève de la compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi fédérale ou d'un traité international.<sup>89</sup> Le Conseil fédéral peut donc conclure des traités et des modifications de traités de manière autonome s'il y est habilité par une loi fédérale ou par un traité international. La forme des actes juridiques de l'UE n'est pas pertinente : qu'il s'agisse d'actes juridiques de l'UE – directives, règlements, décisions – d'actes délégués ou d'actes d'exécution, cela n'a aucune incidence sur la question de l'obligation d'approbation ; seul le contenu est pertinent. La délégation de compétences au sein du gouvernement prévue dans la loi sur l'organisation de l'administration (LOGA) revêt une importance particulière : le Conseil fédéral peut conclure de manière autonome des traités de portée mineure et procéder de manière autonome à des modifications de portée mineure.<sup>90</sup> La loi cite quelques exemples : « Sont notamment considérés comme étant de portée mineure les traités et les modifications qui : a. ne créent pas de nouvelles obligations pour la Suisse ni n'entraînent de renonciation à des droits existants ; b. servent à l'exécution de traités antérieurs approuvés par l'Assemblée fédérale et se bornent à préciser des droits et des obligations ou des principes d'organisation qui sont déjà contenus dans le traité de base ; c. s'adressent aux autorités et règlent

<sup>82</sup> Art. 171 Cst.

<sup>83</sup> Selon la doctrine dominante, les motions n'ont pas de caractère contraignant dans le domaine de compétence relevant directement de la Constitution et relevant exclusivement du Conseil fédéral. Étant donné que la définition du mandat et la représentation à l'étranger relèvent (parfois) d'un domaine de compétence relevant directement de la Constitution et relevant exclusivement du Conseil fédéral, la motion n'a pas de caractère contraignant dans ce domaine. Voir à ce sujet : BLUM/NAEGELI/PETERS, pp. 550 s ; EHRENZELLER, pp. 25 s ; MASTRONARDI/MÄRKLI, in: SGK, art. 171 Cst., n° 18. Pour plus de détails à ce sujet : STIRNIMANN, n°s 76 ss.

<sup>84</sup> DIGGELMANN, Internationalisierung, pp. 18 s.

<sup>85</sup> Voir chapitre II.3.

<sup>86</sup> Art. 166 al. 2 Cst. et art. 24 al. 2 LParl. Cf. également PIRKER, n° 14.

SEILER considère à tort que les Bilatérales III entraînent une extension des compétences des commissions mixtes : en raison de la méthode d'intégration, la reprise par le comité mixte se ferait seule et non plus par un arrêté fédéral susceptible de faire l'objet d'un référendum.

<sup>87</sup> Art. 163 al. 2 Cst., art. 24 al. 3, 2e phrase LParl.

<sup>88</sup> Art. 163 al. 2 Cst., art. 24 al. 3, 1re phrase LParl.

<sup>89</sup> Art. 166 al. 2 Cst.

<sup>90</sup> Art. 7a LOGA.

des questions administratives et techniques. »<sup>91</sup> Il manque toutefois une définition de la notion de « portée mineure ».<sup>92</sup>

Ces compétences du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale s'appliquent également aux comités mixtes dans le cadre des Bilatérales III : <sup>93</sup> les Bilatérales III ne prévoient aucune délégation de compétences au Conseil fédéral ; en d'autres termes, aucun traité international ne confère de compétences supplémentaires au Conseil fédéral.<sup>94</sup> Peu importe à cet égard qu'un accord fonctionne selon la méthode de l'équivalence ou celle de l'intégration.<sup>95</sup>

D'un point de vue formel, les compétences sont donc similaires si l'on compare la législation nationale à la reprise dynamique du droit. Toutefois, comme on le verra ci-après, il apparaît que le Conseil fédéral et, à un niveau inférieur, les départements et les offices disposent d'une marge d'appréciation considérable pour déterminer quelles modifications de traités doivent être soumises à l'approbation du Parlement.<sup>96</sup>

Le Conseil fédéral est en principe compétent pour la conclusion, la modification et la dénonciation des traités internationaux.<sup>97</sup> Il peut toutefois déléguer cette compétence aux départements et aux offices fédéraux.<sup>98</sup> Les conditions régissant le transfert de compétences législatives dans les relations entre le Conseil fédéral et les départements ou les offices fédéraux s'appliquent par analogie à la délégation en matière de traités internationaux :<sup>99</sup> Le Conseil fédéral doit toutefois tenir compte de la portée des principes juridiques.<sup>100</sup> La recevabilité de la délégation dépend donc de l'importance de l'objet de la réglementation.<sup>101</sup> À cet égard, « la pratique n'a cependant pas encore dégagé de critères juridiques pour déterminer les domaines importants ; l'appréciation politique est décisive. »<sup>102</sup>

Une délégation à un office fédéral n'est possible que s'il s'agit de la conclusion d'un traité ou d'une modification de traité de portée mineure.<sup>103</sup>

Si une délégation de compétence existe déjà, le Conseil fédéral n'est pas tenu de procéder à une délégation dans chaque cas particulier.<sup>104</sup>

Le Conseil fédéral ainsi que les départements et les offices sont compétents pour envoyer la délégation suisse. À cette fin, ils doivent définir le mandat de la délégation suisse.<sup>105</sup> La définition du mandat revêt une grande importance : il convient notamment de déterminer la position que la délégation suisse doit adopter, à savoir si elle doit approuver une modification de l'accord, la rejeter ou émettre des réserves<sup>106</sup>. De même, le Conseil fédéral et l'administration fédérale doivent habiliter la délégation à signer les modifications de l'accord<sup>107</sup>.

Il convient notamment de déterminer si la modification du traité ne peut être signée dans le cadre du CM que sous réserve de l'approbation parlementaire ou si elle peut être conclue de manière autonome. Cette procédure revêt une importance capitale. Le Conseil fédéral écrit à ce sujet dans son message : « Si le Conseil fédéral, un département ou un office est compétent pour approuver la décision du CM, celle-ci entre en vigueur au moment

<sup>91</sup> Art. 7a al. 3 LOGA.

<sup>92</sup> Cf. SÄGESSER, in: SHK, art. 7a LOGA, n° 52.

<sup>93</sup> DFAE, Aide-mémoire, pp. 6 s ; Message Bilatérales III, p. 99.

<sup>94</sup> Message Bilatérales III, pp. 98 s.

<sup>95</sup> Message Bilatérales III, pp. 98 s.

<sup>96</sup> Cf. SÄGESSER, in: SHK, art. 7a LOGA, n° 52.

<sup>97</sup> Art. 48a al. 1 LOGA. DFAE, aide-mémoire, p. 6 ; Message Bilatérales III, p. 99.

<sup>98</sup> DFAE, Aide-mémoire, pp. 3, 6 ; Message Bilatérales III, p. 99 ; EPINEY/FREL, pp. 10 s.

<sup>99</sup> Message relatif à une nouvelle Cst., p. 424 ; SÄGESSER, in: SHK, art. 48a LOGA, n° 5.

<sup>100</sup> Art. 48 al. 1 LOGA.

<sup>101</sup> Message LOGA, p. 1047 ; IMHOF, n° 13 ; SÄGESSER, in: SHK, art. 48 LOGA, n° 8 s.

<sup>102</sup> Guide pratique des traités internationaux, pp. 10 s.

<sup>103</sup> Art. 48a al. 1, 2e phrase LOGA.

<sup>104</sup> DFAE, Aide-mémoire, pp. 7 s.

<sup>105</sup> Message Bilatérales III, p. 98.

<sup>106</sup> Message Bilatérales III, p. 98.

<sup>107</sup> Message Bilatérales III, p. 98.

même où elle est prise. En effet, la décision du Conseil fédéral, du département ou de l'office compétent autorisant la délégation suisse à adopter la décision du CM porte aussi sur l'approbation de cette dernière ».<sup>108</sup>

Il convient de souligner tout particulièrement le pouvoir d'appréciation dont disposent le Conseil fédéral et l'administration fédérale pour déterminer si une approbation par l'Assemblée fédérale est nécessaire ou si le Conseil fédéral peut conclure la modification du traité de manière autonome. Cette marge de manœuvre existe notamment parce que la notion de « portée mineure »<sup>109</sup> n'est pas définie par la loi.<sup>110</sup>

Il n'est par ailleurs pas clair si les droits de participation parlementaire doivent également être respectés dans ce cas. Ils n'ont toutefois aucun effet contraignant, de sorte que la décision revient au Conseil fédéral ou à l'administration fédérale. En outre, l'obligation d'information et de consultation ne s'applique pas lorsqu'il s'agit, selon le Conseil fédéral, d'actes juridiques « non importants » ou « non principaux ».

Le rôle du Parlement se limite à un contrôle a posteriori. Le Conseil fédéral présente chaque année à l'Assemblée fédérale un rapport sur les traités qu'il a conclus de manière autonome. Si l'Assemblée fédérale constate que le Conseil fédéral a conclu de manière autonome un traité ou une modification de traité alors que celui-ci aurait dû être approuvé, elle peut, par le biais d'une motion, exhorter le Conseil fédéral à lui soumettre le traité a posteriori pour approbation.<sup>111</sup>

Il est vrai que l'obligation de rendre compte chaque année constitue un contrôle parlementaire a posteriori.<sup>112</sup> Compte tenu du nombre de traités et de modifications de traités que le Conseil fédéral conclut de manière autonome chaque année, il devrait être difficile en pratique pour le Parlement d'examiner efficacement et en détail l'ensemble des modifications. Au cours des trois dernières années, les conclusions et modifications de traités effectuées de manière autonome se sont élevées à environ 700-800 par an,<sup>113</sup> soit environ 95 % du total des conclusions et modifications de traités.<sup>114</sup>

Avec l'augmentation prévisible des modifications de traités dans le cadre de la reprise dynamique du droit, le rapport de force continuera de pencher en faveur du Conseil fédéral. Le contrôle exercé par les membres du Parlement deviendra encore plus difficile.

La décision prise au sein du Comité mixte ne peut être annulée, car la déclaration a été valablement faite au sein du Comité mixte dans le cadre des relations extérieures avec l'UE. Dans le pire des cas, il ne resterait au Parlement que le pouvoir de dénoncer l'ensemble du traité.<sup>115</sup>

Il convient de souligner tout particulièrement que, en raison de la déclaration valable en droit international, l'acte juridique de l'UE s'applique déjà dès lors qu'il est directement applicable. Cela vaut donc également lorsque le Parlement exige a posteriori que la décision relative à la reprise d'un acte de l'UE soit soumise à l'obligation d'approbation.

D'un point de vue matériel, la participation parlementaire à la reprise dynamique du droit est fortement limitée par l'obligation de reprise. La reprise dynamique du droit oblige la Suisse à reprendre l'acte. L'Assemblée fédérale doit approuver la reprise. Si une reprise est refusée, l'UE peut prendre des mesures de compensation.<sup>116</sup> Cette configuration a une forte incidence sur la prise de décision. Les parlementaires restent certes libres de voter comme ils l'entendent et peuvent rejeter un acte juridique de l'UE. La décision est toutefois prise en pleine connaissance

<sup>108</sup> Message Bilatérales III, p. 97.

<sup>109</sup> Art. 7a LOGA.

<sup>110</sup> Cf. SÄGESSER, in: SHK, art. 7a LOGA, n° 52.

<sup>111</sup> Art. 48a al. 2 LOGA.

<sup>112</sup> Art. 48a al. 2 LOGA.

<sup>113</sup> Conseil fédéral, Rapport sur les traités internationaux conclus en 2024, pp. 17 s.

<sup>114</sup> LANZ, n° 365.

<sup>115</sup> On constate ici également une différence par rapport au droit interne. Certes, le Conseil fédéral peut également décider de manière autonome, au niveau interne, de régler une matière par voie d'ordonnance. Toutefois, si le Parlement n'est pas d'accord avec cela, ou s'il souhaite régler la matière au niveau d'une loi au sens formelle, il peut « passer outre » l'ordonnance en adoptant une loi, sans risquer de conséquences juridiques. Dans ses relations avec l'UE, il ne peut pas le faire en raison de la déclaration déjà valablement faite par le Conseil fédéral.

<sup>116</sup> Art. 11 PI-ATT.

de l'obligation de reprise du droit découlant du droit international ainsi que des conséquences possibles d'une non-reprise. Il en résulte une pression politique et juridique considérable qui restreint matériellement la liberté de décision du Parlement.<sup>117</sup>

#### **d) Mise en œuvre**

La mise en œuvre relève de la compétence de l'Assemblée fédérale, selon le niveau réglementaire. L'étendue de la marge de manœuvre dépend des dispositions de l'acte juridique concerné et, en particulier, de la méthode d'intégration appliquée.

Dans le cadre de la méthode d'équivalence<sup>118</sup>, la marge de manœuvre du Parlement est en principe plus grande<sup>119</sup>. Dans ce cas, la Suisse est uniquement tenue d'adopter ou de maintenir des réglementations qui, au final, produisent le même effet que le droit découlant de l'accord correspondant. Elle peut déterminer elle-même la manière d'atteindre ce résultat. En vertu de la méthode de l'équivalence, les actes juridiques de l'UE concernés ne sont pas directement applicables. Un acte législatif de l'Assemblée fédérale est donc toujours nécessaire pour transposer les dispositions requises dans le droit suisse.<sup>120</sup>

Il en va autrement avec la méthode d'intégration. Dans ce cas, les actes juridiques de l'UE font directement partie de l'ordre juridique suisse dès leur ajout dans l'accord. Comme indiqué précédemment, il n'est pas clair si tous les actes juridiques sont (automatiquement) directement applicables ou si la Suisse peut procéder à une appréciation autonome de l'applicabilité directe.<sup>121</sup>

Indépendamment de cela, on peut supposer qu'une grande partie des actes juridiques de l'UE sera directement applicable, car ceux-ci présentent souvent un degré de détail élevé. Cette tendance est encore renforcée par le recours croissant aux règlements ainsi que par la densité réglementaire croissante des directives.<sup>122</sup>

Une extension de la méthode d'intégration, telle qu'elle est prévue pour l'ALCP, signifie donc en principe une marge de manœuvre réduite pour l'Assemblée fédérale lors de la mise en œuvre au niveau national.<sup>123</sup>

L'impact réel de cette différence entre les deux méthodes dépendra également du comportement de l'Assemblée fédérale dans la pratique. Le facteur décisif est de savoir si l'Assemblée fédérale utilise la marge de manœuvre qui lui est accordée dans le cadre de la méthode de l'équivalence. Ainsi, lors de la mise en œuvre de l'ALCP, l'Assemblée fédérale a par exemple repris les actes juridiques de l'UE figurant à l'annexe II par de simples renvois, alors que l'accord de 1999 n'exigeait qu'une situation juridique équivalente, et non identique. Grâce à cette technique de renvoi, le droit de l'UE a été repris tel quel, alors qu'une conception autonome du droit suisse aurait en principe été possible.<sup>124</sup>

## **2. Conséquences sur les instruments de la démocratie directe**

### **a) Référendum**

D'un point de vue formel, la question du référendum facultatif est en principe réglée de manière parallèle pour la législation nationale et pour la reprise dynamique du droit. Les lois fédérales sont soumises au référendum facultatif.<sup>125</sup> Les traités internationaux sont également soumis au référendum facultatif, pour autant qu'ils

<sup>117</sup> Voir également GLASER, *Volksabstimmung*, pp. 31 s.

<sup>118</sup> Art. 5 par. 2 PI-ATT.

<sup>119</sup> Message Bilatérales III, p. 94.

<sup>120</sup> Voir chapitre II.3

<sup>121</sup> Voir chapitre II.3

<sup>122</sup> Voir chapitre II.3.

<sup>123</sup> Pour une évaluation des effets de ces deux méthodes, voir EPINEY, *Institutionnelle Aspekte*, n<sup>os</sup> 38 ss, et GLASER, *Volksabstimmung*, p. 30, avec des points de vue divergents.

<sup>124</sup> STIRNIMANN, n<sup>o</sup> 322.

<sup>125</sup> Art. 141 al. 1 let. a Cst.

contiennent des dispositions législatives importantes ou que leur mise en œuvre nécessite l'adoption d'une loi fédérale.<sup>126</sup> Cela concerne non seulement la conclusion de traités internationaux, mais aussi leur modification.<sup>127</sup> Les actes juridiques qui sont adoptés en vertu de la reprise dynamique du droit et qui constituent ainsi une modification d'un traité<sup>128</sup> doivent par conséquent également être soumis au référendum, pour autant qu'ils remplissent les conditions requises. Il en résulte, sur le plan formel, des possibilités de participation comparables à celles qui existent dans le cadre de la législation nationale quant à la question de savoir quand un référendum est prévu.<sup>129</sup>

La seule différence réside dans le fait qu'au niveau national, la décision se fonde uniquement sur la forme : toute loi fédérale est soumise au référendum. En revanche, pour les traités internationaux, la décision ne se fonde pas seulement sur la forme, mais aussi sur l'importance : un traité international est soumis au référendum non seulement lorsque sa mise en œuvre nécessite l'adoption d'une loi fédérale, mais aussi lorsqu'il contient des dispositions législatives importantes. On a renoncé à une réglementation selon laquelle toutes les directives et tous les règlements de l'UE seraient automatiquement soumis au référendum, c'est-à-dire en raison de leur forme juridique.

La question de savoir si la décision d'approbation de la Suisse au sein du comité mixte est soumise au référendum est tranchée – comme il est d'usage pour les traités internationaux – lors de la procédure d'approbation. La décision d'approbation de l'Assemblée fédérale contient à chaque fois une disposition précisant si la décision est soumise au référendum ou non. L'appréciation se fonde sur les dispositions de la Constitution fédérale. La décision formelle quant à l'obligation de soumettre la décision au référendum appartient à l'Assemblée fédérale.

Toutefois, celle-ci est influencée par la décision préalable du Conseil fédéral : c'est le Conseil fédéral, ou plus précisément un département ou un office fédéral, qui décide si une décision relative à la reprise d'un nouvel acte juridique de l'UE doit être soumise à l'approbation du Parlement ou si elle peut être conclue de sa propre autorité.<sup>130</sup> Cette classification a des répercussions directes sur la possibilité de référendum : si une décision n'est pas soumise à l'Assemblée fédérale pour approbation, la possibilité d'un référendum est également exclue.

Alors que les personnes ayant le droit de vote n'ont pas la possibilité de faire soumettre au référendum une décision soumise à approbation, l'Assemblée fédérale dispose d'un instrument de contrôle a posteriori. Le Conseil fédéral doit lui présenter chaque année un rapport sur les traités internationaux qu'il a conclus de manière autonome.<sup>131</sup> Si l'Assemblée fédérale estime qu'un traité ou une décision du comité mixte aurait dû être approuvé, elle peut charger le Conseil fédéral de le lui soumettre a posteriori pour approbation.<sup>132</sup> Un référendum obligatoire pourrait alors également être prévu.

En d'autres termes, le Parlement peut exiger a posteriori que la décision lui soit soumise pour approbation et soumettre cette décision d'approbation au référendum. Toutefois, à ce stade, la déclaration faite au sein du comité mixte a déjà produit ses effets à l'égard des tiers. Si le peuple rejetait la modification du traité, la seule option restante serait de dénoncer le traité.

À cela s'ajoute le fait que l'acte juridique de l'UE – en raison de la déclaration faite avec effet à l'égard des tiers – serait déjà appliqué jusqu'au refus de l'approbation ou jusqu'au rejet lors du vote référendaire, pour autant qu'il soit directement applicable, en d'autres termes qu'aucune reprise ne soit nécessaire.

Comme pour la prise de décision parlementaire, on observe également, dans le cadre du référendum, des différences de fond entre la reprise dynamique du droit et la législation nationale. Alors que le référendum fait office d'instrument de contrôle relativement libre dans la procédure législative nationale, son exercice dans le

<sup>126</sup> Art. 141 al. 1 let. d ch. 3 Cst. SÄGESSER, in: SHK, art. 7a LOGA, n<sup>os</sup> 18 s. : La question de savoir si un traité international contient des dispositions importantes de nature législative est appréciée par analogie avec les critères de l'art. 164 al. 1 Cst.

<sup>127</sup> DIGGELMANN, in: SGK, art. 141 Cst., n<sup>os</sup> 33–48, N 45 ss.

<sup>128</sup> DFAE, Aide-mémoire, p. 6.

<sup>129</sup> HANGARTNER et al., n<sup>os</sup> 990 s, 999 ; SÄGESSER, in: SHK, art. 7a LOGA, n<sup>os</sup> 18 s.

<sup>130</sup> Voir chapitre III.1.c.

<sup>131</sup> Art. 48a al. 2 LOGA.

<sup>132</sup> Art. 48a al. 2 LOGA.

contexte de la reprise dynamique du droit s'effectue sous le régime des obligations de droit international. La Suisse est tenue de reprendre le droit. Dans la pratique, la décision des personnes ayant le droit de vote lors d'un vote référendaire s'effectue sous une pression considérable. Un rejet peut entraîner des mesures de compensation de la part de l'UE. Les mesures concrètes qui seraient prises par l'UE ne sont toutefois pas claires au moment de la formation de l'opinion et du vote ; les accords prévoient simplement que ces mesures doivent être proportionnées.<sup>133</sup> Il en résulte une contrainte sensible d'accepter les modifications de l'accord bilatéral ou les décisions du comité mixte. C'est précisément l'incertitude quant à la nature et à l'étendue des mesures de compensation éventuelles qui est particulièrement déterminante. La liberté de décision des personnes ayant le droit de vote est influencée par l'obligation de reprise découlant du droit international et par l'incertitude quant aux mesures de compensation ultérieures de l'UE en cas de rejet.<sup>134</sup>

Comme cela a déjà été le cas lors du processus décisionnel parlementaire, on constate ici aussi que la liberté de décision subsiste formellement, mais qu'elle est restreinte sur le fond. OESCH affirme à cet égard que « la substance des droits démocratiques [...] est vidée de sa substance ».<sup>135</sup>

## b) Initiative populaire

Le droit d'initiative n'est formellement pas affecté par la reprise dynamique du droit. L'initiative populaire, en tant qu'instrument central de la démocratie directe, est donc pleinement maintenue.<sup>136</sup> En particulier, une contradiction avec le droit bilatéral ne constitue pas un motif d'invalidation d'une initiative populaire : les initiatives populaires sont déclarées nulles lorsqu'elles violent l'unité de la forme, l'unité de la matière ou des dispositions impératives du droit international.<sup>137</sup> Les dispositions du droit bilatéral ne relèvent pas de ces motifs de nullité. Il est donc toujours possible de lancer des initiatives qui enfreignent le droit bilatéral.<sup>138</sup>

En cas de conflits entre une initiative populaire et le droit bilatéral, des restrictions quant à l'effet de cet instrument peuvent toutefois en découler. À cet égard, il est pertinent de noter que le potentiel de conflit devrait augmenter avec la reprise dynamique du droit.

En principe, divers facteurs font déjà peser un risque élevé de conflit entre le droit créé par les initiatives populaires et le droit bilatéral.<sup>139</sup> Avec l'extension de la reprise dynamique du droit, telle qu'elle est prévue pour les accords relatifs au marché intérieur dans le nouveau paquet de traités, le risque de conflits augmente : alors que, dans le cas d'accords statiques, l'adaptation aux évolutions du droit de l'UE était facultative, la reprise dynamique du droit implique que les développements ultérieurs de l'ensemble du domaine réglementé par un accord doivent être repris. Cela signifie que – hormis les exceptions prévues dans les accords – toutes les évolutions doivent être reprises, y compris celles qui sont susceptibles d'entrer en conflit avec les préoccupations des personnes ayant le droit de vote. La réforme prévue au sein de l'UE concernant l'indemnisation des frontaliers ayant perdu leur emploi pourrait en être un exemple<sup>140</sup>. La reprise dynamique du droit devrait donc entraîner un risque accru de conflit entre les initiatives populaires et le droit bilatéral.

<sup>133</sup> Art. 11 PI-ATT.

<sup>134</sup> GLASER, *Volksabstimmung*, pp. 33 ss ; OESCH, *Europarecht*, n° 1047 ; RICHLI, pp. 30 ss. GLASER y voit une atteinte à la liberté de vote inscrite à l'art. 34 al. 2 Cst.

<sup>135</sup> OESCH, *Europarecht*, n° 1047 (traduction proposée par les auteurs).

<sup>136</sup> Cf. Message Bilatérales III, pp. 5 s : « Les présents accords garantissent les compétences constitutionnelles des cantons, de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral, des tribunaux et du peuple. Les droits d'initiative et de référendum garantis dans la Constitution fédérale (art. 136 al. 2 Cst.) seront par ailleurs pleinement préservés. Ni les différents accords ni les éléments institutionnels qu'ils contiennent n'empêcheront le lancement d'une initiative populaire contre la reprise d'un développement pertinent du droit de l'UE dans les accords concernés, pour autant que l'initiative respecte les critères de validité constitutionnels. De même, il sera toujours possible de lancer un référendum contre une telle reprise du droit, respectivement contre une nouvelle loi ou une adaptation de la loi rendue nécessaire dans ce contexte. »

<sup>137</sup> Art. 139 al. 3 Cst.

<sup>138</sup> Message Bilatérales III, p. 136.

<sup>139</sup> Voir à ce sujet, de manière détaillée, LEHNER, n° 103 ss.

<sup>140</sup> Commission européenne, communiqué de presse, « La Commission se félicite de l'étape importante qui a été franchie pour moderniser les règles de l'UE en matière de coordination de la sécurité sociale et pour renforcer la mobilité équitable de la main-d'œuvre » 29 avril 2026, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_26\\_929](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_929)> (consulté le 13 mai 2026).

Afin de pouvoir évaluer les répercussions de ce potentiel de conflit croissant sur l'instrument de l'initiative populaire, il convient tout d'abord d'examiner la pratique du Parlement lors de la mise en œuvre d'initiatives populaires qui sont en conflit avec le droit bilatéral. Une étude menée dans la thèse de LEHNER a montré que le Parlement – dans la mesure où il tente de résoudre le conflit lors de la mise en œuvre<sup>141</sup> – privilégie des solutions qui respectent autant que possible les obligations internationales de la Suisse. Lorsqu'une initiative populaire est acceptée et qu'elle est en contradiction avec le droit bilatéral, sa mise en œuvre s'effectue donc souvent de manière à ne pas enfreindre, dans la mesure du possible, le droit bilatéral. Cela s'accompagne en contrepartie d'un écart par rapport au libellé ou à l'objectif initial de l'initiative.<sup>142</sup>

Cela s'est notamment manifesté lors de la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse : celle-ci exigeait que la Suisse gère l'immigration de manière autonome – principalement par le biais de contingents et de plafonds – et que les traités internationaux contraires ne soient pas conclus ou doivent être adaptés. Cet objectif de l'initiative était en conflit avec l'ALCP. Lors de la mise en œuvre, l'ALCP a été au centre des réflexions : les deux Chambres ont clairement signalé qu'il ne fallait pas la mettre en péril. En conséquence, on a finalement opté pour une mise en œuvre qui renonçait à des plafonds et contingents contraignants et qui prévoyait que l'admission se ferait conformément à l'ALCP. La mise en œuvre s'est ainsi nettement écartée de l'orientation initiale et du texte de l'initiative.<sup>143</sup>

Deuxièmement, la jurisprudence du Tribunal fédéral est pertinente, bien qu'elle soit encore peu établie. En principe, le droit international prime sur le droit national.<sup>144</sup> Le législateur fédéral peut adopter des lois fédérales qui dérogent aux obligations découlant du droit international ; s'il le fait sciemment, on admet la primauté de la loi fédérale sur le droit international (ce qu'on appelle la jurisprudence Schubert).<sup>145</sup> Le Tribunal fédéral exclut toutefois l'ALCP de la pratique Schubert, de sorte que, malgré la dérogation délibérée du législateur, la primauté du droit international s'applique : le droit à la libre circulation prime sur une loi fédérale même lorsque le législateur s'est délibérément écarté des obligations découlant de ce droit.<sup>146</sup> Bien que de nombreuses questions relatives à cette jurisprudence ne soient pas encore clarifiées, on peut retenir ce qui suit :<sup>147</sup> Même si l'Assemblée fédérale met en œuvre une initiative populaire contraire au droit bilatéral de telle sorte que la loi fédérale enfreint elle aussi le droit bilatéral, le Tribunal fédéral part du principe que les obligations découlant du droit bilatéral prévalent, pour autant que les obligations en matière de libre circulation soient concernées. Dans la doctrine, il est jugé probable que cette jurisprudence relative aux contre-exceptions soit étendue à l'ensemble des accords des Bilatérales III, y compris leurs développements ultérieurs, en raison de la reprise dynamique du droit.<sup>148</sup> En raison des incertitudes liées à la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de libre circulation des personnes, la CER-E s'est prononcée, lors de sa séance du 27 avril 2026 consacrée à l'examen de la loi sur la surveillance des aides d'État, par 10 voix contre 3, en faveur d'une ancrage de la pratique Schubert au niveau constitutionnel.<sup>149</sup> La CIP-E et la CIP-N poursuivent cette démarche et ont chacune déposé une initiative parlementaire en ce sens en mai 2026.<sup>150</sup>

Toutefois, la Suisse a déjà repris, sur une base volontaire, de nombreuses évolutions du droit de l'UE dans le cadre des accords bilatéraux existants, qui sont pour l'essentiel de nature statique. De telles adaptations sont nécessaires pour garantir le bon fonctionnement des accords. À cet égard, il ne faut pas surestimer la différence entre la reprise

<sup>141</sup> Outre la mise en œuvre, il existe d'autres mécanismes de règlement des différends : voir à ce sujet LEHNER.

<sup>142</sup> LEHNER, n<sup>os</sup> 659 ss.

<sup>143</sup> LEHNER, n<sup>os</sup> 798 ss.

<sup>144</sup> Art. 5 al. 4 Cst.

<sup>145</sup> OESCH/BADEA, p. 98.

<sup>146</sup> ATF 142 II 35 = JdT 2016 I 35 consid. 3.2. Pour plus de détails : OESCH/BADEA, pp. 98 ss.

<sup>147</sup> EPINEY, Verhältnis Völker- und Landesrecht, n<sup>os</sup> 14 ss ; OESCH/BADEA, pp. 98 ss.

<sup>148</sup> EPINEY, Verhältnis Völker- und Landesrecht, n<sup>o</sup> 30 ; GLASER, Volksabstimmung, p. 50.

<sup>149</sup> CER-E, Communiqué de presse 26.023. Voir également à ce sujet le rapport de l'OFJ élaboré à l'intention de la CER-E : OFJ, Rapport pratique Schubert.

<sup>150</sup> Initiative parlementaire CIP-E 26.427 ; Initiative parlementaire CIP-E 26.425.

dynamique du droit et les accords statiques ; celle-ci ne devrait se faire sentir que de manière ponctuelle. Des tensions sont principalement à prévoir lorsqu'il s'agit de thèmes politiquement controversés ou d'actes juridiques qui entrent en conflit avec les préoccupations des personnes ayant le droit de vote.

Il faut également tenir compte du fait que l'instrument de l'initiative populaire ne perd pas complètement son effet, même en cas de conflit : il permet toujours d'exprimer des préoccupations et des revendications politiques.<sup>151</sup> Dans l'ensemble, il apparaît que le droit d'initiative reste formellement intact ; toutefois, son efficacité pratique risque de s'en trouver ponctuellement affaiblie par rapport aux accords statiques en raison de la reprise dynamique du droit, en cas de conflit entre la démocratie directe et les obligations internationales.

À cela s'ajoute le fait que, dans la pratique politique, les initiatives populaires visent souvent à déclencher une contre-proposition indirecte. Dans les domaines où le droit de l'UE est ou pourrait être concerné, il devrait être plus difficile d'obtenir l'élaboration d'un contre-projet. En effet, dans de telles configurations, les revendications peuvent être facilement neutralisées politiquement en invoquant d'éventuels conflits avec les obligations bilatérales ou la menace de mesures de compensation.

### 3. Conséquences sur la participation politique

#### a) Procédure de consultation

La reprise dynamique du droit a également des répercussions sur les possibilités de participation dans le cadre de la procédure de consultation. Une comparaison avec la procédure législative nationale montre que la procédure de consultation subsiste sur le plan formel, mais qu'elle perd de son importance sur le fond.

Dans la législation nationale, la procédure de consultation est un instrument central de la participation politique.<sup>152</sup> En tant que seule phase publique de la procédure préliminaire dans le processus législatif, la consultation revêt une importance particulière.<sup>153</sup> Elle offre la possibilité d'intégrer des opinions et des préoccupations dans le processus de formation de la volonté :<sup>154</sup> Les cantons, les partis politiques ainsi que les milieux intéressés sont invités à prendre position lors de la préparation d'actes législatifs importants et d'autres projets de grande portée.<sup>155</sup> Toute personne et toute organisation peut soumettre une prise de position.<sup>156</sup> Cela permet la participation tant des grandes associations que des petits groupes au processus législatif.

Une procédure de consultation peut également être menée dans le cadre de la reprise dynamique du droit. Pour les traités internationaux soumis au référendum obligatoire<sup>157</sup> ou au référendum facultatif<sup>158</sup> ou qui touchent à des intérêts essentiels des cantons, une consultation est organisée.<sup>159</sup> La disposition pertinente de la loi sur la consultation fait référence aux « traités internationaux » de manière générale et ne limite pas, dans son libellé, cette notion à la seule conclusion de traités internationaux.<sup>160</sup> En particulier, les modifications apportées aux traités internationaux – tout comme leur conclusion – peuvent être soumises au référendum.<sup>161</sup> À cet égard, une consultation doit également être menée en cas de modifications. La reprise de nouveaux actes juridiques dans un accord sur la base de la reprise dynamique du droit constitue une telle modification d'un traité international.

<sup>151</sup> Cf. GLASER, NZZ Bedeutung.

<sup>152</sup> LÜTHI/BRUNNER, in: SGK, art. 147 Cst., n° 6.

<sup>153</sup> Message LPCo, p. 498.

<sup>154</sup> Cf. SCHIESS RÜTIMANN, in: BSK, art. 147 Cst., n° 4.

<sup>155</sup> Art. 147 Cst.

<sup>156</sup> Art. 4 al. 1 LCo.

<sup>157</sup> Art. 140 al. 1 let. b Cst.

<sup>158</sup> Art. 141 al. 1 let. d ch. 3 Cst.

<sup>159</sup> Art. 3 al. 1 let. c LCo.

<sup>160</sup> Art. 3 al. 1 let. c LCo.

<sup>161</sup> BIAGGINI, in: OFK, art. 141 Cst., n° 14 ss ; DIGGELMANN, in: SGK, art. 141 Cst., n° 33–48, N 45 ss ; EPINEY/FREI/DIEZIG, in: BSK, art. 141 Cst., n° 28. Voir chapitre III.2.a.

Étant donné qu'une procédure de consultation peut être menée tant dans le cadre de la législation nationale que pour les traités internationaux, la question se pose ensuite de savoir si celle-ci se déroule de manière comparable. La loi sur la consultation détermine quand une consultation doit être menée.<sup>162</sup> Dans le cadre de la procédure législative nationale, une procédure de consultation a lieu en cas de modifications de la Constitution, de projets de loi au sens de l'art. 164 al. 1 Cst., d'ordonnances de grande portée politique, d'ordonnances qui touchent des intérêts essentiels des cantons et d'ordonnances dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale.<sup>163</sup> En ce qui concerne les traités internationaux, la consultation a lieu lorsqu'ils contiennent des dispositions législatives importantes ou que leur mise en œuvre nécessite l'adoption de lois fédérales. Une consultation doit également être menée lorsqu'un projet – y compris un traité international – a une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle<sup>164</sup> ou lorsque son exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale.<sup>165</sup> Les autorités disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer si un projet a une portée considérable.<sup>166</sup> Une consultation peut également être menée dans d'autres cas.<sup>167</sup>

Les conditions requises pour la mise en œuvre d'une procédure de consultation sont donc comparables sur le plan fonctionnel dans les deux domaines, car elles sont liées à l'importance du projet.<sup>168</sup> Selon le message relatif à la loi sur la consultation, sont soumis à consultation les actes législatifs nationaux et les traités internationaux qui conformément à l'art. 147 Cst. « sont considérés comme importants au regard de la loi ».<sup>169</sup>

Sur le plan formel, les possibilités de participation prévues pour les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés dans le cadre de l'élaboration législative interne sont donc maintenues. La procédure de consultation dans le cadre de la reprise dynamique du droit perd toutefois de son importance sur le plan matériel.

Dans le cadre de la procédure législative, un projet d'acte législatif accompagné d'un rapport explicatif est soumis aux participants à la consultation. Les destinataires peuvent soumettre leurs avis à ce sujet. Les avis reçus sont ensuite évalués par l'office compétent et résumés dans un rapport de synthèse. Sur la base de cette évaluation, l'office compétent tire des conclusions et soumet une proposition correspondante au Conseil fédéral. Ce faisant, il peut présenter au Conseil fédéral, en même temps que le rapport de consultation, un message ou des propositions concernant la suite de la procédure. Le projet initial soumis à consultation est, en fonction des résultats, soit repris tel quel, soit adapté sur le fond à la lumière des avis reçus. Le rapport est remanié pour devenir le message. Le projet est ensuite transmis, accompagné du message, à l'Assemblée fédérale, qui l'examine et se prononce à son sujet. De cette manière, les préoccupations exprimées lors de la consultation peuvent être prises en compte dans l'acte législatif, respectivement dans le projet d'acte législatif.<sup>170</sup>

Dans le cadre de la reprise dynamique du droit, le processus législatif est en revanche divisé en deux phases. L'élaboration du contenu des actes juridiques se déroule dans un premier temps au sein de la procédure législative de l'UE. La Suisse ne peut y participer que dans le cadre du *decision shaping*. À cette fin, un mandat est préalablement défini pour la représentation suisse dans le processus législatif européen. Une fois l'acte juridique de l'UE adopté, le Comité mixte décide ensuite de la reprise de cet acte dans l'accord. Vient ensuite, en deuxième phase, la mise en œuvre au niveau national par l'Assemblée fédérale.

---

<sup>162</sup> Art. 3 LCo.

<sup>163</sup> Art. 3 al. 1 let. a, b, d et e LCo.

<sup>164</sup> Art. 3 al. 1 let. d LCo.

<sup>165</sup> Art. 3 al. 1 let. e LCo. Cf. OFJ, Guide de législation, n° 458.

<sup>166</sup> BISCARO/BIEDERMANN, p. 25.

<sup>167</sup> Art. 3 al. 2 LCo.

<sup>168</sup> BRUNNER, p. 122 ; DIGGELMANN, Internationalisierung, p. 42.

<sup>169</sup> Message LPCo, p. 498.

<sup>170</sup> Voir à ce sujet OFJ, Guide de législation, n°s 195 ss.

La consultation peut être menée à différents moments dans le cas des traités internationaux. La fixation de la date relève de l'appréciation de l'entité administrative compétente. La consultation peut être menée aussi bien avant l'octroi d'un mandat de négociation qu'après la signature d'un traité sous réserve de ratification.<sup>171</sup> Le moment « qui semble le plus approprié pour remplir l'objectif de la procédure de consultation tel que défini par la loi » sera est choisi.<sup>172</sup> Une seule procédure de consultation peut être menée pour un même traité.<sup>173</sup>

Selon le moment où elle est menée, la consultation intervient à différentes phases du processus de la reprise dynamique du droit. Si la procédure de consultation est menée avant même la définition du mandat de négociation, les milieux intéressés peuvent être associés très tôt au processus. Leurs prises de position peuvent ainsi être ajoutées à la posture adoptée par la Suisse lors des négociations<sup>174</sup> et influencer l'élaboration de l'acte juridique de l'UE.<sup>175</sup> Si, en revanche, la procédure de consultation n'a lieu qu'après la signature sous réserve de ratification, l'acte juridique de l'UE concerné est déjà élaboré. Dans ce cas, la consultation porte principalement sur la reprise et la mise en œuvre de l'acte.

Dans les deux cas, l'importance de la procédure de consultation est limitée. Si elle est menée tôt et déploie ainsi son effet principalement dans le cadre de l'élaboration de l'acte juridique de l'UE, la perte d'importance réside dans le fait que la Suisse ne participe à la procédure législative européenne que dans le cadre du *decision shaping*. Le contenu de l'acte juridique est élaboré conjointement avec les États membres de l'UE. Même si la délégation suisse intègre dans le processus des préoccupations issues de la consultation, leur prise en compte dépend de l'accord des autres acteurs de la procédure législative européenne.

En revanche, si la consultation a lieu à un stade ultérieur et porte principalement sur la reprise et la mise en œuvre, elle perd de son importance, car le texte du traité est déjà fixé et la marge de manœuvre du Parlement lors de sa reprise est limitée. Lors de la mise en œuvre, l'Assemblée fédérale doit se conformer aux dispositions de l'acte juridique de l'UE repris. Contrairement à la procédure législative nationale, elle n'est pas libre de prendre en compte à sa discrétion les préoccupations exprimées lors de la consultation. Celles-ci ne peuvent en effet être prises en compte que dans la mesure où elles s'inscrivent dans le cadre des prescriptions du droit de l'Union. Cette restriction pèse particulièrement lourd, car les actes juridiques de l'UE présentent souvent un degré de détail élevé.

Même si cette perte d'importance est indépendante du moment où la consultation a lieu, le moment choisi n'en reste pas moins significatif. Si la consultation doit influencer le contenu d'un acte législatif, elle doit avoir lieu avant la définition du mandat pour le *decision shaping*. Dans ce contexte, les préoccupations exprimées peuvent être ajoutées dans la position suisse et introduites dans le processus législatif européen dans le cadre du *decision shaping*.<sup>176</sup>

En effet, pour que la Suisse puisse exercer une influence effective, le moment auquel elle fait valoir ses préoccupations dans la procédure législative de l'UE est déterminant. À mesure que la procédure avance, les possibilités d'influence diminuent. Si les préoccupations ne sont soulevées que dans le cadre d'un échange de vues au sein du comité mixte en vue d'une décision imminente sur la reprise d'un acte législatif, les chances d'obtenir des modifications substantielles sont faibles. En revanche, les chances d'exercer une influence sont nettement plus grandes tant que l'acte juridique en est encore à la phase d'élaboration, c'est-à-dire avant son adoption.<sup>177</sup> Cela signifie donc que plus la procédure de consultation est lancée tardivement, moins les préoccupations exprimées lors de la consultation seront prises en compte.<sup>178</sup>

<sup>171</sup> Guide pratique des traités internationaux, n° 32 ; OFJ, Guide de législation, n°s 460 ss.

<sup>172</sup> Guide pratique des traités internationaux, n° 33.

<sup>173</sup> OFJ, Guide de législation, n° 460. Sur l'ensemble : Message relatif à la modification de la LCo, pp. 7984 s.

<sup>174</sup> Cf. OFJ, Guide de législation, n°s 460 s ; Message relatif à la modification de la LCo, pp. 7984 s. Cf. pour l'ensemble GLASER, *Volkstimmung*, p. 31.

<sup>175</sup> Message relatif à la modification de la LCo, pp. 7984 s. : La publication du mandat peut toutefois avoir un effet négatif sur la position de négociation de la Suisse.

<sup>176</sup> Cf. DENZLER, n°s 37.

<sup>177</sup> OESCH/CAMPLI, n° 249 ; PFISTERER, p. 105.

<sup>178</sup> Dans le même sens : DENZLER, n° 37.

L'art. 40a P-LOGA ne s'avère pas, à cet égard, une mesure de compensation efficace : selon cette disposition, le département compétent publie les documents publics correspondants de l'Union européenne, dans la mesure où la Suisse participe à l'élaboration d'actes juridiques de l'Union européenne, et en informe les organisations, commissions et milieux concernés.<sup>179</sup> Cette disposition se contente de donner au public accès aux documents sur lesquels se fondent les activités de la Suisse dans le cadre du *decision shaping*, afin que « les milieux intéressés puissent suivre les développements pertinents pour leurs domaines et, le cas échéant, faire valoir leurs intérêts auprès des instances compétentes en Suisse et au sein de l'UE ».<sup>180</sup> À l'inverse, on peut en déduire qu'en règle générale, aucune procédure de consultation formelle ne doit être menée à ce stade précoce où la formation de la volonté peut encore être influencée.

Dans l'ensemble, il apparaît que la procédure de consultation dans le cadre de la reprise dynamique du droit reste formellement prévue, mais que son importance matérielle est, d'une part, limitée par les prescriptions de fond du droit de l'UE et, d'autre part, dépend du moment de sa mise en œuvre. Si une consultation peut être menée avant l'octroi du mandat de négociation, elle n'est toutefois pas obligatoirement prévue. Or, cela est déterminant pour savoir si les milieux intéressés, en particulier la société civile, peuvent participer à l'élaboration des actes juridiques concernés. Le droit de l'Union européenne ne prévoit pas non plus de procédure de consultation qui permettrait aux milieux intéressés de Suisse de participer au sens de la procédure de consultation nationale.<sup>181</sup>

## b) Lobbying

Le lobbying fait partie intégrante du processus législatif suisse. Il permet aux milieux intéressés d'influencer la formation de la volonté des décideurs et d'intégrer ainsi leurs préoccupations dans le processus de décision politique.<sup>182</sup>

Le lobbying revêt une importance particulière dans les cas où aucune procédure de consultation n'est menée. Cela concerne les traités internationaux ou leurs amendements, lorsque ceux-ci ne sont pas soumis au référendum obligatoire<sup>183</sup> ou au référendum facultatif<sup>184</sup>, lorsqu'aucun intérêt essentiel des cantons n'est en jeu ou lorsqu'ils n'ont pas de grande portée.<sup>185</sup> Dans le domaine de la reprise dynamique du droit, cela devrait souvent s'appliquer aux actes délégués et aux actes d'exécution. Même si un acte législatif ne donne pas lieu à une procédure de consultation, il peut avoir des conséquences pratiques importantes pour certains secteurs ou groupes de personnes. C'est pourquoi il est particulièrement important, notamment dans le cas de réglementations spécialisées, que les milieux concernés ou intéressés puissent faire valoir leurs préoccupations, car on ne peut pas supposer a priori que les décideurs disposent des connaissances détaillées nécessaires. En l'absence de procédure de consultation, le lobbying gagne d'autant plus en importance en tant que canal d'influence.

Pour que les milieux intéressés puissent exercer une influence efficace dans le cadre du lobbying, il faut en premier lieu qu'ils aient accès aux informations pertinentes – dans le cas de la reprise dynamique du droit, il s'agit avant tout des développements des processus législatifs de l'UE pertinents pour la Suisse.

Le Conseil fédéral accorde une grande importance à la transparence dans le domaine de la reprise dynamique du droit et du *decision shaping*. Il propose donc dans le message de donner au public, via une plateforme, accès à tous les documents publics pertinents concernant le *decision shaping*. Selon le message, la publication ne se limite pas à certaines catégories d'actes juridiques, tels que les projets importants, mais doit être exhaustive et inclure

<sup>179</sup> Art. 4 al. 2 let. b - e LCo.

<sup>180</sup> Message Bilatérales III, p. 133.

<sup>181</sup> RICHLI, p. 26.

<sup>182</sup> BISCARO/BIEDERMANN, p. 10.

<sup>183</sup> Art. 140 al. 1 let. b Cst.

<sup>184</sup> Art. 141 al. 1 let. d ch. 3 Cst.

<sup>185</sup> Voir chapitre III.3.a.

notamment les actes délégués et les actes d'exécution.<sup>186</sup> En outre, les destinataires de la procédure de consultation doivent être informés de la publication conformément à la loi sur la consultation.<sup>187</sup>

La reprise dynamique du droit modifie fondamentalement les conditions-cadres structurelles du lobbying. La législation se déplace en grande partie vers le niveau européen, ce qui entraîne également un déplacement des décideurs concernés. Ceux-ci ne se trouvent plus exclusivement au sein du système politique suisse, mais au niveau européen. Dans ce contexte, les tentatives d'influence qui s'adressent principalement aux acteurs nationaux perdent de leur efficacité. S'il reste certes possible d'exercer une influence par le biais du lobbying sur les membres de l'administration fédérale ou de l'Assemblée fédérale, l'impact sur l'élaboration des actes juridiques est toutefois nettement réduit, voire quasi inexistant. Cela tient – à l'instar des effets sur la procédure de consultation – d'une part au fait que l'élaboration de l'acte juridique se fait au sein de l'UE, la Suisse ne pouvant faire valoir sa position que dans le cadre du *decision shaping*. D'autre part, l'Assemblée fédérale est liée, lors de la mise en œuvre, aux dispositions de l'acte juridique de l'UE repris et ne dispose pas – contrairement à la procédure législative nationale – de la liberté de prendre en compte les préoccupations des lobbyistes à sa seule discrétion.<sup>188</sup>

Les lobbyistes devraient donc se voir de plus en plus contraints de déplacer leurs activités au niveau européen, par exemple en collaborant avec des organisations faitières européennes.<sup>189</sup> Cela constituera un obstacle considérable, en particulier pour les petits groupes d'intérêt et les associations, car ceux-ci ne devraient guère disposer de ressources et de contacts suffisants.

Au niveau national également, les possibilités d'influence évoluent. Si l'Assemblée fédérale reste impliquée dans le processus législatif, son rôle dans la reprise dynamique du droit est toutefois bien moins déterminant que dans la procédure législative nationale. Sa participation n'est pas contraignante, à l'exception de l'approbation et de la mise en œuvre.<sup>190</sup> La forme traditionnelle de lobbying, qui vise à exercer une influence directe sur les parlementaires, n'est donc pratiquement plus efficace. Il est certes toujours possible de s'adresser aux parlementaires, mais leur influence sur la teneur matérielle des actes juridiques est extrêmement limitée, car les orientations fondamentales s'agissant du contenu ont déjà été définies au niveau européen.

Le lobbying s'avère en revanche plus efficace lorsqu'il vise l'administration fédérale, car celle-ci prépare généralement les mandats pour l'élaboration des décisions et c'est donc là – d'un point de vue interne – que le contenu des actes législatifs peut être le plus influencé.

Toutefois, cette influence est également soumise à des restrictions considérables. Les membres de l'administration sont en principe moins réceptifs au lobbying que les parlementaires. Contrairement à ces derniers, ils ne sont pas élus et doivent donc moins tenir compte des intérêts extérieurs. Cela réduit d'emblée l'efficacité des tentatives d'influence correspondantes.

À cela s'ajoute le fait que les acteurs et les processus concernés au sein de l'administration fédérale sont nettement moins transparents que dans le milieu parlementaire. Pour les milieux intéressés, il est donc souvent difficile de savoir à quels niveaux et à quel moment il est possible ou judicieux d'exercer une influence. Ce manque de transparence complique l'accès.

Cela favorise en particulier les acteurs qui disposent de contacts existants et de réseaux établis au sein de l'administration. Les petites organisations et les réseaux informels, notamment, devraient disposer en partie de bons contacts avec certains membres du Parlement, mais pas de manière comparable avec l'administration fédérale, et risquent de perdre de l'influence en raison de ce glissement.

<sup>186</sup> Art. 40a LOGA.

<sup>187</sup> Voir à ce sujet : Message Bilatérales III, pp. 93 s et 133.

<sup>188</sup> Voir chapitre III.3.a.

<sup>189</sup> Voir également RICHLI, pp. 53 s.

<sup>190</sup> Voir le chapitre III.1.

Dans l'ensemble, on observe ainsi un changement significatif et une refonte simultanée du processus de lobbying. Premièrement, le lobbying perd de son influence, car les décisions de fond ne sont plus prises dans le cadre du processus législatif national, mais au niveau européen. Deuxièmement, le lobbying perd également de son efficacité au sein même de la Suisse, car l'influence s'exerce de plus en plus sur l'administration fédérale, qui est en principe moins réceptive aux intérêts externes que les parlementaires. Troisièmement, cette évolution devrait conduire à un aggravement des déséquilibres : les acteurs disposant de ressources importantes et de réseaux bien établis – en particulier ceux ayant accès au niveau européen ou à l'administration – devraient moins souffrir de ces changements que les groupes d'intérêt plus petits, moins bien connectés et disposant de moins de ressources.

## 4. Conséquences sur la participation des cantons

### a) Organisation de la participation des cantons

La participation des cantons à la politique extérieure est en principe régie par l'art. 55 Cst., ainsi que par la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC). Cela vaut également pour la participation à la reprise dynamique du droit ou au *decision shaping*.

Dans son message, le Conseil fédéral propose que les cantons soient « régulièrement informés et impliqués étroitement » lorsque leurs compétences ou leurs intérêts sont concernés par la reprise dynamique du droit. Les modalités doivent être fixées dans une convention entre la Confédération et les cantons.<sup>191</sup> Cette convention ayant force de loi nécessite une base dans une loi formelle ; l'Assemblée fédérale doit donc d'abord en créer une. À cette fin, le Conseil fédéral propose dans le message l'adoption de l'art. 5a P-LFPC, qui vise à conférer au Conseil fédéral la compétence nécessaire.

Le projet d'accord, qui a été approuvé par le Conseil fédéral sous réserve des résultats des délibérations parlementaires sur les Bilatérales III, prévoit ce qui suit : les cantons sont consultés sur la position suisse, en particulier au sein des comités et groupes de travail de l'UE ainsi que des CM.<sup>192</sup> Les cantons peuvent envoyer des personnes représentantes au sein des groupes de travail de la Confédération chargés des travaux préparatoires et de fond en vue des négociations au sein des comités et des groupes de travail de l'UE ainsi que des groupes de travail (CM).<sup>193</sup>

Les personnes représentantes des cantons font partie de la délégation suisse au sein des comités mixtes concernés ainsi que des comités et groupes de travail de l'UE.<sup>194</sup>

### b) Initiative cantonale

À l'instar de l'initiative parlementaire, l'initiative cantonale, qui repose également sur l'art. 160 al. 1 Cst., perd de son importance. Les cantons restent certes libres de déposer des initiatives cantonales dans le domaine du marché intérieur, même si celles-ci sont en contradiction avec des obligations bilatérales. Cependant, une pression considérable s'exerce pour que le Parlement ne donne pas suite à de telles initiatives ou les rejette, afin d'éviter toute violation des traités. Ainsi, si le droit de lancer une initiative cantonale subsiste formellement, celle-ci est soumise aux mêmes restrictions matérielles que l'initiative parlementaire.<sup>195</sup>

<sup>191</sup> Message Bilatérales III, p. 118.

<sup>192</sup> Art. 5 al. 1 du projet d'accord entre la Confédération et les cantons concernant la participation des cantons dans le cadre du paquet « Stabilisation et développement des relations entre la Suisse et l'UE (Bilatérales III) » (texte uniquement disponible en allemand).

<sup>193</sup> Art. 5 al. 2 du projet d'accord entre la Confédération et les cantons concernant la participation des cantons dans le cadre du paquet « Stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) » (texte uniquement disponible en allemand).

<sup>194</sup> Art. 5 al. 3 du projet d'accord entre la Confédération et les cantons concernant la participation des cantons dans le cadre du paquet « Stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) » (texte uniquement disponible en allemand).

<sup>195</sup> Voir à ce sujet les explications du chapitre III.1.a.

### c) Référendum cantonal

Outre le référendum facultatif, qui peut être lancé par 50 000 personnes ayant le droit de vote, le référendum cantonal offre une autre possibilité de soumettre à votation la reprise d'un acte juridique de l'UE.<sup>196</sup> Il peut être lancé dans les mêmes cas que le référendum lancé par les personnes ayant le droit de vote. D'un point de vue formel, les possibilités de participation sont donc comparables à celles de la législation nationale. Pour plus de détails, on se référera aux explications relatives au référendum populaire.

Dans certains domaines, il est peu réaliste d'envisager la tenue d'un référendum populaire. En particulier dans les régions plus petites ou spécifiquement concernées, comme les cantons de montagne, il serait difficile de réunir les 50 000 signatures requises. Cela pourrait par exemple se produire dans le domaine de l'octroi de concessions dans l'accord sur l'électricité, qui lors de la consultation s'est révélé être une préoccupation particulière des cantons de montagne.<sup>197</sup> Dans de telles configurations, le référendum cantonal revêt une importance particulière en tant que seule possibilité de référendum restante.

Toutefois, le référendum cantonal, tout comme le référendum populaire, se heurte à des limites matérielles. D'une part, même dans le cadre du scrutin lui-même, il existe une pression pour accepter les adaptations des accords – les mêmes dynamiques que celles du référendum populaire s'appliquent ici. D'autre part, il faut s'attendre à ce qu'une pression considérable s'exerce dès le début pour ne pas lancer un tel référendum cantonal.

### d) Procédure de consultation et lobbying

Les restrictions exposées au regard de l'efficacité pratique de la procédure de consultation concernent de la même manière les cantons : certes, les droits de participation des cantons dans la procédure de consultation restent formellement inchangés. Les cantons continueront d'être invités à prendre position même dans le cadre de la reprise dynamique du droit et pourront faire valoir leurs préoccupations dans le cadre de la consultation.

Cependant, la reprise dynamique du droit modifie les possibilités d'influence sur le fond. Comme pour la procédure de consultation dans son ensemble, l'efficacité des prises de position cantonales dépend du moment où elles sont formulées, ce qui entraîne toutefois dans tous les cas une perte considérable d'importance. Si la consultation a lieu suffisamment tôt dans le cadre de la définition du mandat, les cantons peuvent faire valoir leurs préoccupations dans la position suisse. Leur prise en compte dépend toutefois de l'acceptation de ces préoccupations dans le cadre de la procédure législative européenne, car la Suisse ne participe qu'à la phase de *decision shaping*. Si la consultation n'a lieu qu'en vue de la reprise et de la mise en œuvre d'un acte juridique, la perte d'importance réside dans le fait que la marge de manœuvre pour la mise en œuvre est fortement restreinte en raison des prescriptions du droit de l'Union.<sup>198</sup>

Il en résulte une diminution de l'influence des cantons sur la législation. Si la procédure de consultation est maintenue, son effet réel est toutefois relativisé. Cela pèse particulièrement lourd dans les domaines où les cantons sont responsables de l'exécution et où leur réponse à la consultation revêt une importance particulière.<sup>199</sup> Les pertes d'influence décrites concernent également les villes et les communes de manière similaire.

Ces répercussions ne devraient toutefois pas toucher tous les cantons de la même manière. On peut supposer que les cantons disposant de ressources humaines et financières plus importantes seront mieux à même de faire valoir leurs intérêts au niveau européen, tandis que les cantons aux ressources plus limitées, comme par exemple les cantons de montagne, seront davantage touchés par la perte d'influence des procédures nationales.

---

<sup>196</sup> Art. 141 Cst.

<sup>197</sup> CGCA, Prise de position relative à l'accord sur l'électricité.

<sup>198</sup> Voir chapitre III.3.a.

<sup>199</sup> Cf. SCHIESS RÜTIMANN, in: BSK, art. 147 Cst., n° 7.

En matière de lobbying également, les cantons – tout comme les autres milieux intéressés – sont touchés par l’impact limité de ce processus. La reprise dynamique du droit modifie fondamentalement les conditions générales du lobbying. Étant donné que les décisions de fond sont prises au niveau européen, l’influence exercée sur les acteurs nationaux – en particulier sur l’Assemblée fédérale – perd nettement de son efficacité. Dans l’ensemble, le lobbying reste certes possible, mais son efficacité est nettement relativisée par le déplacement des niveaux de décision et la marge de manœuvre limitée au niveau national.<sup>200</sup> Cela vaut également, de manière comparable, pour les villes et les communes qui défendent leurs intérêts par ce biais.

Après tout, contrairement à tous les autres groupes de pression, les cantons bénéficient, grâce à l’accord prévu à l’art. 5a P-LFPC, d’un accès privilégié au *decision shaping* dans leur domaine de compétence et au sein du CM.

---

<sup>200</sup> Voir chapitre III.3.b.

## IV. Bilan

La reprise dynamique du droit influence à des degrés divers les possibilités de participation des différents acteurs.

On constate des restrictions notables en matière de participation parlementaire. L'influence de l'Assemblée fédérale est particulièrement réduite lors de l'élaboration des actes juridiques, car la définition du contenu s'effectue en grande partie dans le cadre du processus législatif européen. La participation de la Suisse se limite principalement au *decision shaping*. Dans ce processus, le Conseil fédéral joue un rôle prépondérant. Le Parlement est certes associé : il dispose de droits d'information et de consultation et peut influencer le processus à l'aide des instruments parlementaires. Toutes les possibilités de participation ont toutefois un caractère non contraignant. La décision concernant la position suisse et sa représentation incombe au Conseil fédéral, respectivement aux départements et aux offices fédéraux.

Lors de l'approbation des actes juridiques, la pression en faveur de leur reprise est forte ; enfin, la marge de manœuvre de l'Assemblée fédérale dans la mise en œuvre des actes juridiques de l'UE est également limitée. La marge de manœuvre parlementaire se réduit ainsi d'une participation active et contraignante à toutes les phases du processus législatif à un simple consentement ou rejet en aval.<sup>201</sup>

Des restrictions apparaissent également dans le domaine de la démocratie directe. Le référendum subsiste formellement, mais il est influencé sur le fond par l'obligation, en vertu du droit international, de reprendre les nouveaux actes juridiques de l'UE ainsi que par les conséquences possibles d'un rejet. Une certaine pression n'est toutefois pas fondamentalement nouvelle, car les décisions politiques entraînent régulièrement des coûts. Ce qui est toutefois spécifique à la reprise dynamique du droit, c'est que d'éventuelles mesures de compensation sont prévues par la loi. Celles-ci doivent certes être proportionnées,<sup>202</sup> mais peuvent néanmoins être radicales et influencer ainsi la liberté de décision des personnes ayant le droit de vote.<sup>203</sup>

En revanche, l'initiative populaire s'avère moins fortement concernée par rapport à la situation actuelle : elle reste formellement intacte et ne subit des restrictions que de manière ponctuelle, notamment dans les cas où un conflit avec les accords bilatéraux survient.

En raison de la dynamique de reprise du droit, le potentiel de conflit devrait toutefois tendre à augmenter dans ce domaine également.<sup>204</sup>

Les restrictions sont particulièrement marquées dans le domaine de la participation politique. La procédure de consultation perd fortement de son importance. Une consultation avant l'octroi du mandat de négociation est certes possible, mais n'est pas prévue de manière contraignante. Or, c'est précisément cela qui est déterminant pour savoir si les milieux intéressés, en particulier la société civile, peuvent participer à l'élaboration des actes juridiques concernés.<sup>205</sup>

Le lobbying au Parlement subit également des restrictions. Étant donné que la législation est élaborée au niveau européen et que les acteurs nationaux ne peuvent plus exercer qu'une influence limitée sur celle-ci, toute tentative d'influencer les acteurs nationaux n'a plus qu'un poids limité. Cela favorise en particulier des acteurs tels que les associations professionnelles, qui disposent souvent déjà de réseaux au sein de l'UE. En revanche, les organisations d'intérêts à vocation plus nationale et disposant de ressources plus limitées risquent de perdre de leur influence.<sup>206</sup>

---

<sup>201</sup> Voir chapitre III.1.

<sup>202</sup> Art. 11 PI-ATT.

<sup>203</sup> Voir chapitre III.2.a.

<sup>204</sup> Voir chapitre III.2.b.

<sup>205</sup> Voir chapitre III.3.a.

<sup>206</sup> Voir chapitre III.3.b.

La participation cantonale subit également une perte d'importance. Ces effets ne devraient pas toucher tous les cantons de la même manière. Les cantons disposant de ressources plus importantes devraient pouvoir faire valoir leurs intérêts plus facilement au niveau européen, alors que cela devrait s'avérer plus difficile pour les cantons disposant de moins de ressources.

Toutefois, dans le cadre de la reprise dynamique du droit, les cantons disposent toujours de possibilités de participation relativement importantes. Ils sont notamment associés aux processus par le biais de leur représentation au sein du comité mixte ainsi que lors de la définition du mandat, dans la mesure où le projet de politique extérieure relève de la compétence des cantons.<sup>207</sup>

Dans ce contexte, la question se pose de savoir si des mesures d'accompagnement peuvent être prises pour pallier les lacunes mises en évidence.

---

<sup>207</sup> Voir chapitre III.4.

## V. Mesures d'accompagnement

### 1. Mesures d'accompagnement visant à renforcer la participation démocratique et fédérale

La notion de mesures d'accompagnement n'est pas étrangère à la politique européenne de la Suisse. Elle est notamment connue dans le domaine de la libre circulation des personnes et de la protection des salaires. Alors qu'il s'agissait là de mesures d'accompagnement en matière de politique sociale et de politique du marché du travail, ce sont ici les dispositions institutionnelles visant à renforcer la participation démocratique et fédérale qui sont au premier plan.

Les mesures examinées ci-après s'inscrivent dans le prolongement des changements et des lacunes identifiés dans les chapitres précédents. Elles ont été élaborées dans le cadre de l'analyse et affinées en concertation avec la Fondation pour la démocratie directe afin d'en garantir la pertinence pratique.

Ces sept mesures sont conçues comme des options d'action pour le Conseil fédéral et le Parlement, dont la conception et la mise en œuvre devraient faire l'objet d'une discussion approfondie. Elles visent à montrer comment les changements et les déficits identifiés pourraient être atténués ou partiellement compensés au niveau national. Ces mesures d'accompagnement ne déploient pas leurs effets isolément, mais surtout en interaction ; elles concernent différents niveaux : participation parlementaire, compétence institutionnelle en matière européenne, consultation, droits politiques et information.

### 2. Participation du Parlement

#### a) Participation à la procédure de reprise

La décision relative à la participation du Parlement dans la procédure de reprise dynamique du droit est entachée d'importantes incertitudes juridiques.

D'une part, il n'est pas clairement défini quand les droits d'information et de consultation du Parlement s'appliquent. Dans ce domaine, le Conseil fédéral et l'administration fédérale disposent d'un pouvoir d'appréciation quant à la qualification des projets comme « importants » ou « principaux ». Le Conseil fédéral indique lui-même dans son message que ces critères laissent une marge de manœuvre politique.<sup>208</sup> Cette classification est déterminante pour savoir si le Parlement doit être informé ou consulté. Il est possible que les commissions compétentes exigent une information ou une consultation si elles ne sont pas d'accord avec la classification effectuée. Dans la pratique, cela suppose toutefois que le Parlement ait connaissance d'un projet législatif correspondant de l'UE. En l'absence d'information, cette base fait défaut, de sorte qu'aucune participation plus poussée ne peut être exigée.

Il semble donc opportun d'étendre l'obligation d'information à tous les actes juridiques de l'UE pertinents pour la reprise dynamique du droit. C'est la seule façon de garantir que l'Assemblée fédérale puisse exercer efficacement ses droits de participation et exiger une consultation si nécessaire. La forme la plus appropriée pour cette information doit encore être examinée de plus près, notamment afin d'en maintenir le volume à un niveau gérable, étant donné qu'un grand nombre d'actes juridiques sont adoptés chaque année.

Le deuxième facteur d'incertitude concerne la question de savoir quelles décisions sont soumises à l'approbation du Parlement et quelles décisions doivent être considérées comme des décisions de portée limitée et relèvent donc

---

<sup>208</sup> Message Bilatérales III, p. 122.

de la compétence autonome du Conseil fédéral en matière de conclusion de traités. Cette décision a des répercussions non seulement sur la participation parlementaire, mais aussi sur la question du référendum obligatoire : le Parlement ne peut soumettre au référendum que les décisions qui nécessitent son approbation. Là encore, le Conseil fédéral et l'administration fédérale disposent d'une marge d'appréciation considérable – précisément parce que la notion de portée mineure n'est pas définie par la loi.<sup>209</sup>

Le contrôle a posteriori exercé par le Parlement s'avère insuffisant : une fois que la déclaration a été faite par le Conseil fédéral au sein du comité mixte, elle produit ses effets à l'égard des tiers et ne peut plus être annulée. Dans les cas extrêmes, il ne resterait plus que la possibilité de dénoncer l'accord.

Compte tenu de la portée de la décision, il semble opportun de prévoir une possibilité de participation contraignante du Parlement. L'Assemblée fédérale pourrait être habilitée, dès la phase préalable à une décision au sein du comité mixte, à exiger de manière contraignante que la reprise d'un acte juridique de l'UE donné soit soumise à l'obligation d'approbation, dans la mesure où son appréciation diverge de celle du Conseil fédéral. C'est précisément dans le cas des actes délégués et des actes d'exécution qu'il existe un risque qu'ils « passent inaperçus », parce qu'ils ont en principe une portée moindre alors qu'ils peuvent tout à fait revêtir une importance particulière dans certains cas.

Compte tenu de l'urgence, l'instrument de la motion, qui permet d'exiger un contrôle a posteriori, semble sans doute trop long. On pourrait par exemple envisager – comme le propose GRAF – de doter les commissions d'un droit de veto (contraignant), comparable au droit de veto en cas d'application provisoire ou de dénonciation urgente d'un traité international.<sup>210</sup>

Un tel avancement de la participation parlementaire garantirait que les orientations stratégiques ne soient pas examinées a posteriori, mais puissent être influencées dès le moment décisif.

## b) Participation par le biais d'une motion européenne

L'une des principales lacunes de la participation parlementaire réside dans l'élaboration des actes juridiques. Cela pèse particulièrement lourd, car c'est là qu'est défini le contenu du droit qui devra ensuite être repris par la Suisse. Cette élaboration a lieu, d'une part, dans le cadre du processus législatif de l'UE elle-même, auquel la Suisse participe dans le cadre du *decision shaping*. D'autre part, elle a lieu au sein du Comité mixte, lorsque la reprise ou son étendue est décidée.<sup>211</sup>

Le Parlement est ainsi associé à l'élaboration des actes juridiques de l'UE par le biais de ses droits d'information et de consultation ; ces droits n'ont toutefois pas d'effet contraignant. En d'autres termes, si les commissions peuvent certes s'exprimer dans le cadre de la consultation, le Conseil fédéral n'est toutefois pas tenu de prendre en compte ces avis. Il doit simplement les intégrer dans ses réflexions et n'est pas non plus tenu d'exposer en détail la manière dont il en tient compte.<sup>212</sup>

Les interventions parlementaires n'ont pas non plus de caractère contraignant dans ce contexte.<sup>213</sup> En particulier, la motion, par laquelle le Parlement peut en principe exercer une influence contraignante, n'est justement pas contraignante dans ce domaine.<sup>214</sup> En effet, selon la doctrine dominante, les motions n'ont pas de caractère contraignant dans la mesure où elles empiètent sur une compétence constitutionnelle directe relevant exclusivement du Conseil fédéral. Les motions visant à définir des mandats de politique extérieure concernent ce domaine et ne sont donc pas contraignantes, mais ont uniquement un caractère indicatif.<sup>215</sup>

<sup>209</sup> Voir chapitre III.1.c.

<sup>210</sup> Art. 152 al. 3<sup>bis-ter</sup> LParl. Voir à ce sujet l'analyse détaillée de GRAF.

<sup>211</sup> Voir chapitre III.1.

<sup>212</sup> MURALT/TRIPET CORDIER, in: Kommentar Parlamentsgesetz, art. 152 LParl, n° 28.

<sup>213</sup> Voir chapitre III.1.

<sup>214</sup> Cf. art. 120 al. 1 LParl : la motion charge le Conseil fédéral de présenter un projet d'acte législatif à l'Assemblée fédérale ou de prendre une mesure.

<sup>215</sup> BLUM/NAEGELI/PETERS, pp. 550 s ; EHRENZELLER, pp. 25 s ; MASTRONARDI/MÄRKLI, in: SGK, art. 171 Cst., n° 18. Pour plus de détails à ce sujet : STIRNIMANN, n°s 76 s., N 556 s.

Ainsi, le Parlement peut certes s'exprimer à plusieurs occasions et influencer la formation de la volonté ; toutefois, la prise en compte de la volonté parlementaire n'est pas obligatoire.

La question fondamentale se pose de savoir si la participation parlementaire ne devrait pas revêtir un caractère contraignant. Cela vaut en particulier parce que la législation fait partie des tâches essentielles du Parlement.

Une approche possible consiste à introduire une « motion européenne ». Celle-ci vise à élargir les possibilités d'influence de l'Assemblée fédérale dans les phases de la reprise dynamique du droit où la Suisse dispose de la plus grande marge de manœuvre : dans le domaine du *decision shaping* et de la reprise d'actes juridiques au sein du comité mixte.

L'introduction d'une motion européenne permettrait à l'Assemblée fédérale d'imposer au Conseil fédéral des obligations contraignantes quant à la définition de la position suisse. Contrairement à la situation juridique actuelle, le Parlement pourrait non seulement participer au processus de formation de la volonté, mais aussi en déterminer le résultat. Cela signifie qu'une motion européenne viserait à définir le mandat que le Conseil fédéral représente auprès de l'UE. Le Parlement pourrait exiger que le Conseil fédéral adopte certaines positions ou fasse valoir des préoccupations spécifiques dans le cadre du *decision shaping*.

Dans l'ensemble, l'introduction d'une motion européenne pourrait contribuer à compenser en partie le déficit constaté en matière de participation parlementaire, en renforçant les possibilités d'influence de l'Assemblée fédérale dans les phases décisives du début du processus législatif.<sup>216</sup>

### 3. Commission européenne

Outre l'introduction de nouvelles possibilités de participation, la question se pose de savoir comment les possibilités de participation existantes de l'Assemblée fédérale peuvent être utilisées de la manière la plus efficace possible. Dans ce contexte, il serait judicieux de créer une commission européenne par Conseil.<sup>217</sup>

Au cours des dernières décennies, l'eupéanisation du droit suisse s'est fortement intensifiée et s'est développée pour devenir un domaine autonome et complexe, sans que les structures institutionnelles de l'Assemblée fédérale n'aient été adaptées en conséquence.<sup>218</sup> Au sein du paysage actuel des commissions, cela n'est pas suffisamment pris en compte. D'autres États associés à l'UE, comme la Norvège ou le Liechtenstein, disposent d'organes parlementaires spécialisés qui traitent exclusivement des questions européennes.<sup>219</sup>

Pour que l'Assemblée fédérale puisse assumer efficacement les tâches liées à l'eupéanisation, elle a besoin de ressources suffisantes ainsi que d'une expertise solide. Un renforcement de ces capacités faciliterait donc non seulement la participation parlementaire, mais l'améliorerait et la renforcerait également.

Une telle commission pourrait notamment suivre de manière systématique les évolutions du droit de l'Union.<sup>220</sup> L'Assemblée fédérale pourrait ainsi contrer le déséquilibre d'information en faveur de l'administration fédérale.

<sup>216</sup> La participation obligatoire du Parlement aux affaires de l'UE n'est pas inconnue en Europe : ainsi, en Autriche, le Conseil fédéral et le Conseil national peuvent, par le biais d'un avis, inciter respectivement le ou la chancelier.ère fédéral.e et le ou la ministre fédéral.e à adopter une position de négociation ou de vote déterminée. Selon le contenu des avis, un écart est possible ou exclu. Voir à ce sujet Parlement autrichien, Participation aux affaires de l'UE, <<https://www.parlament.gv.at/eu-international-les/europaeische-union/mitwirkung-nr-br/mitwirkung-in-eu-angelegenheiten>> (consulté le 20 mai 2026).

<sup>217</sup> La création d'une commission européenne est également proposée dans la littérature : OESCH/CAMPI, n° 257 ; PFISTERER, pp. 132 ss.

<sup>218</sup> BIAGGINI, in: OFK, Vorbemerkungen zu Art. 174–187 Cst., n° 6 ; OESCH/CAMPI, n° 257.

<sup>219</sup> En Norvège, il s'agit du Comité consultatif européen, voir Stortinget, The European Consultative Committee, <<https://www.stortinget.no/en/In-English/In-ternational-delegations/the-european-consultative-committee/>> (consulté le 13 mai 2026) et, au Liechtenstein, la Commission EEE/Schengen, voir Landtag de la Principauté du Liechtenstein, Commission EEE/Schengen, <<https://www.landtag.li/ewr-schengen-kommission>> (consulté le 13 mai 2026).

<sup>220</sup> Si les services européens étaient mis en place, cette tâche ne devrait plus être assumée par les commissions européennes.

Il existe certes actuellement une sous-commission de la CPE au Conseil national, chargée de suivre les évolutions du droit de l'Union. Il serait toutefois souhaitable de disposer d'une commission au sein de chaque conseil.

Le renforcement du Parlement semble d'autant plus important que, avec les Bilatérales III, la charge de travail liée au traitement parlementaire des questions européennes continue d'augmenter. Or, les ressources disponibles au sein de l'Assemblée fédérale sont déjà fortement sollicitées aujourd'hui.<sup>221</sup> C'est précisément dans la pratique que l'on constate que la participation parlementaire est faible. Jusqu'à présent, les commissions de la politique extérieure (CPE) ne participent au *decision shaping* que de manière ponctuelle. Les possibilités de participation existantes sont loin d'être pleinement exploitées.<sup>222</sup> Le processus est au contraire largement marqué par l'exécutif. La création d'une commission des affaires européennes pourrait y contribuer en renforçant les ressources et en favorisant ainsi une prise en charge plus active de ces tâches.

#### 4. Mise en œuvre précoce de la procédure de consultation

Afin d'atténuer les déficits mis en évidence dans la procédure de consultation, une adaptation temporelle de la procédure de consultation devrait être envisagée. Selon le droit en vigueur, la fixation de la date relève du pouvoir d'appréciation de l'entité administrative compétente : la consultation peut avoir lieu aussi bien avant l'octroi d'un mandat de négociation qu'après la signature d'un traité ou d'un amendement. Ce qui est déterminant, c'est que le moment semble le plus opportun pour « assurer le but de la procédure de consultation tel que défini par la loi. »<sup>223</sup> Cela laisse à l'entité administrative une marge d'appréciation considérable. L'objectif d'une consultation consiste à fournir des informations sur l'exactitude factuelle, la faisabilité et l'acceptabilité d'un projet (cf. art. 2 al. 2 LCo). Cet objectif peut être atteint aussi bien à un stade précoce qu'à un stade ultérieur – selon qu'il s'agit de recueillir des avis concernant la définition du mandat ou la mise en œuvre.

Il est toutefois déterminant de noter que la marge de manœuvre dont dispose la Suisse pour intervenir de manière constructive dans le processus législatif varie en fonction du moment. Au stade du *decision shaping*, la Suisse participe à la préparation des actes juridiques de l'UE et peut faire valoir ses intérêts. C'est à ce stade que se décide le contenu des actes juridiques que la Suisse devra ensuite reprendre. À mesure que le processus législatif avance, l'efficacité des tentatives d'influence de la Suisse diminue. Une fois qu'un acte législatif a été adopté au niveau européen et que le Comité mixte discute de sa reprise dans un accord, les chances de faire valoir efficacement ses propres intérêts sont déjà nettement plus faibles.<sup>224</sup> Enfin, lors de la mise en œuvre, les possibilités d'intervention ne sont plus que marginales.

Dans ce contexte, il semble judicieux de mener impérativement la consultation avant la définition de la position suisse. Ainsi, les réponses à la consultation auraient un impact plus grand dans le cadre de la reprise dynamique du droit.

Il faudrait également envisager la mise en place de deux procédures de consultation échelonnées. Une première consultation devrait se concentrer sur la définition du mandat. Une deuxième consultation pourrait ensuite avoir lieu en vue de la reprise et de la mise en œuvre de l'acte juridique de l'UE, si le projet revêt une portée particulière. La raison de cette division en deux étapes réside dans le fait qu'une procédure unique ne peut influencer qu'un seul de ces deux niveaux : si la consultation intervient tôt, le contenu concret de l'acte juridique n'est pas encore connu, compliquant la formation d'un avis sur la mise en œuvre au niveau national. Si, en revanche, celle-ci intervient tardivement, les grandes lignes du contenu sont déjà en grande partie fixées. Une deuxième consultation est superflue s'il n'y a guère de marge de manœuvre lors de la mise en œuvre.

<sup>221</sup> EPINEY, *Beziehungen Schweiz–EU*, p. 28 ; OESCH, *Schweizerisches Europarecht*, p. 59 s. Pour des explications plus détaillées sur la proposition d'une Commission européenne : STIRNIMANN, n<sup>os</sup> 527 s.

<sup>222</sup> OESCH/CAMPLI, n<sup>os</sup> 250, 257.

<sup>223</sup> Guide pratique des traités internationaux, n<sup>o</sup> 33.

<sup>224</sup> OESCH/CAMPLI, n<sup>o</sup> 249 ; PFISTERER, p. 105. Voir chapitre III.3.a.

La procédure de consultation devrait avoir lieu avant la définition du mandat ; pour les projets de grande envergure, une deuxième procédure de consultation devrait être organisée au moment de la mise en œuvre. Cela permettrait d'exploiter au mieux les possibilités de participation restantes.

## 5. Motion populaire européenne

Avec les Bilatérales III et la reprise dynamique du droit, les personnes ayant le droit de vote perdent des possibilités tant s'agissant des droits liés à la démocratie directe que, de manière plus générale, en matière de participation politique.<sup>225</sup> Cette perte pourrait être compensée par l'introduction d'une motion populaire européenne.

Dans le domaine des droits populaires, une telle motion populaire comblerait une lacune dans les instruments démocratiques existants : le référendum est un droit de participation réactif et freineur. L'initiative populaire vise des modifications constitutionnelles. Au niveau fédéral, il n'existe à ce jour aucun instrument permettant une participation précoce et concrète des personnes ayant le droit de vote à la formation de la volonté politique en matière européenne.

La motion populaire européenne donnerait à un nombre déterminé de personnes ayant le droit de vote le droit de demander à l'Assemblée fédérale – à l'instar d'une motion parlementaire – de charger le Conseil fédéral d'élaborer un projet de loi ou de prendre une mesure. Sur le fond, elle se limiterait aux questions relatives aux relations bilatérales entre la Suisse et l'UE, par exemple en ce qui concerne les évolutions juridiques liées à la reprise dynamique du droit. L'accent serait mis sur des mesures invitant le Conseil fédéral à défendre une position déterminée au sein des comités mixtes des accords bilatéraux ou dans le cadre des procédures de consultation des institutions de l'UE.

Sur le plan procédural, la motion populaire serait traitée comme une motion du Parlement (art. 120 ss LParl). Contrairement à la motion parlementaire, elle ne serait pas déposée par des commissions, des groupes parlementaires ou des membres du Parlement, mais par des personnes ayant le droit de vote. Des modèles cantonaux existent déjà à Soleure, Schaffhouse, Fribourg, Neuchâtel et Obwald.

Au niveau fédéral également, l'introduction d'une motion populaire a déjà été proposée à plusieurs reprises. Les interventions y afférentes portaient pour certaines exclusivement sur des questions de politique européenne,<sup>226</sup> alors que d'autres allaient au-delà, en ne se limitant pas à un domaine particulier.<sup>227</sup>

## 6. Personne déléguée à la démocratie

À titre de mesure d'accompagnement à la reprise dynamique du droit, il conviendrait d'étudier la création d'un poste indépendant d'une *personne déléguée à la démocratie*. Elle serait élue par l'Assemblée fédérale réunie. La durée du mandat serait de quatre ans.

Cette fonction serait indépendante sur le plan technique, libre de toute instruction et comparable, sur le plan institutionnel, aux organes de surveillance, de conseil et d'observation indépendants existants, tels que le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ou le Surveillant des prix. Elle disposerait de son propre secrétariat, de son propre budget et de ses propres compétences en matière de personnel.

<sup>225</sup> Voir chapitres III.2 et III.3.

<sup>226</sup> Postulat Groupe socialiste 06.3288.

<sup>227</sup> Motion Minder 12.3712 ; Postulat Bally 25.4094 ; Postulat Flach 25.4096 ; Postulat Jost 25.4094 ; Postulat Klopfenstein Broggini 25.4091 ; Postulat Pamini 25.4092 ; Postulat Schläfli 25.4093.

La personne déléguée à la démocratie aurait pour mission d'observer, d'examen et de documenter systématiquement les conséquences au niveau national de la reprise dynamique du droit sur la démocratie directe, la participation parlementaire et les droits politiques. L'accent serait mis sur les droits d'initiative et de référendum, la procédures de consultation, les droits à l'information et à la transparence, ainsi que les droits de participation et de contrôle parlementaires.<sup>228</sup>

La personne déléguée à la démocratie pourrait émettre des avis, participer à des consultations, formuler des recommandations et présenter un rapport annuel à l'Assemblée fédérale, au Conseil fédéral, ainsi qu'au public. Ce rapport pourra être complété par des rapports ponctuels.

Cette entité servirait de point de contact pour le peuple souhaitant faire valoir des préoccupations liées aux accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE et à la reprise dynamique du droit. Elle compléterait les procédures et les compétences existantes du Conseil fédéral, du Parlement et de l'administration fédérale, sans les chevaucher.

## 7. Services européens

La création de services européens devrait être examinée comme mesure d'accompagnement additionnelle à la reprise dynamique du droit. En tant que service d'information et d'expertise indépendant de l'Assemblée fédérale, dans la tradition des Services du Parlement, ces services recenseraient et traiteraient systématiquement les évolutions juridiques européennes et les rendraient accessibles au Parlement ainsi qu'au grand public.

Une de leurs tâches principales consisterait à observer de manière précoce les évolutions juridiques européennes susceptibles de concerner la Suisse par le biais des accords prévoyant une reprise dynamique du droit. Les services européens présenteraient de manière compréhensible les actes juridiques, les procédures et les délais de l'UE ainsi que leurs répercussions possibles sur la Suisse, les classeraient et les mettraient à disposition dans des dossiers actualisés en permanence dans les langues officielles. Ils travailleraient de manière objective, en toute neutralité politique et sur la base de sources vérifiables.

Ainsi, ils compléteraient la publication des documents pertinents prévue par le Conseil fédéral à l'art. 40a P-LOGA. Compte tenu de la complexité du droit de l'UE et de la reprise dynamique du droit, la simple mise à disposition de documents ne suffit pas à rendre les informations accessibles et compréhensibles pour le Parlement et le public, ni ne permet une formation précoce et qualifiée de l'opinion politique.

Le Conseil fédéral et l'administration fédérale devraient être tenus de fournir aux services européens, dès que possible et de manière exhaustive, des informations et des documents relatifs aux évolutions pertinentes du droit de l'UE, en particulier dès la publication des propositions y afférentes de la Commission européenne.

Outre le soutien à l'Assemblée fédérale, les services européens auraient une fonction publique expresse. Un service d'information public (« Bureau européen ») faisant partie des services européens pourrait recevoir les demandes de particuliers, d'organisations et de professionnels des médias et les orienter vers les dossiers, documents et procédures pertinents.

---

<sup>228</sup> Les domaines de compétence de la personne déléguée à la démocratie pourraient être élargis au-delà du contexte des Bilatérales III et englober de manière générale les questions relatives à la préservation et au développement des droits politiques en Suisse. Cela vaut par exemple pour la numérisation, qui soulève de nouvelles questions concernant l'exercice et la protection des droits politiques.

## VI. Conclusion

Le point de départ de cette étude est la question de déterminer comment la reprise dynamique du droit prévue dans les Bilatérales III se répercute sur la démocratie et le fédéralisme en Suisse. La reprise dynamique du droit conduit à une reprise accrue de la Suisse dans un processus législatif continu, marqué par l'UE.

D'un point de vue formel, les droits de participation démocratiques et les possibilités d'influence fédérales sont certes maintenus à bien des égards. Sur le plan matériel, cependant, diverses restrictions apparaissant s'agissant de la participation du Parlement, du peuple et des cantons. La participation parlementaire fait toutefois exception : en raison des différences de procédure entre la reprise dynamique du droit et la législation nationale, le Parlement perd déjà, d'un point de vue formel, une part importante de son influence sur le processus législatif. Les possibilités d'influence effectives migrent d'une part vers l'UE, où sont prises les décisions centrales sur le fond, et d'autre part vers le Conseil fédéral et l'administration fédérale, dont les rôles sont renforcés.

Dans ce contexte, la question des mesures d'accompagnement revêt une importance capitale. Les résultats du rapport montrent que de telles mesures sont nécessaires pour atténuer les changements constatés. En particulier, les mesures visant à assurer une implication précoce et contraignante du Parlement, à renforcer l'information de la société civile ainsi qu'à adapter le moment de la procédure de consultation s'avèrent appropriées.

Dans l'ensemble, il apparaît clairement que les Bilatérales III entraînent, à divers égards, des restrictions à la participation démocratique et fédérale lors du processus législatif. Si des mesures d'accompagnement appropriées sont prises, l'ensemble des accords pourra produire ses effets positifs, tout en permettant d'atténuer ses inconvénients du point de vue démocratique et fédéral.

## VII. Bibliographie

- BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2017 (cité BIAGGINI, in: OFK, art. ... Cst., n° ...).
- BISCARO ALEX/BIEDERMANN DIETER, Lobbying in der Schweiz, Verdeckter Einfluss, Heikle Verflechtungen, Privilegierter Zugang, in: Transparency International Suisse (éd.), Berne 2019.
- BLUM NINA/NAEGELI VERA/PETERS ANNE, Die verfassungsmässigen Beteiligungsrechte der Bundesversammlung und des Stimmvolkes an der Kündigung völkerrechtlicher Verträge, in: ZBl 2013, p. 527 ss.
- BRUNNER BABETTE, Das Staatsvertragsreferendum: Ein Volksrecht im Wandel, thèse de doctorat 2013, Zurich 2014.
- DENZLER JANIS, Der Wichtigkeitsbegriff der Vernehmlassung in Verfassung und Gesetz, in: LeGes 2024/3.
- DIGGELMANN OLIVER, Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik, Veränderungen von Staat und Demokratie in der Schweiz, Thèse d'habilitation, Zurich 2004, Berne 2005 (cité : DIGGELMANN, Internationalisierung).
- DIGGELMANN OLIVER, Kommentierung des Art. 141 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (édit.), Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, St. Galler Kommentar, 4e éd., Zurich 2023 (cité : DIGGELMANN, in: SGK, art. 141 Cst., n<sup>os</sup> 33–48, N ...).
- EHRENZELLER BERNHARD, Das neue Parlamentsgesetz im Lichte der Staatsleitungsreform, in: LeGes 2003/2, p. 21 ss.
- EPINEY ASTRID, Beziehungen Schweiz–EU: Status quo und Perspektiven, in: Schellenbauer Patrik/Schwarz Gerhard (édit.), Bilateralismus – was sonst?, Eigenständigkeit trotz Abhängigkeit, Zurich 2015, p. 25 ss. (cité : EPINEY, Beziehungen Schweiz–EU).
- EPINEY ASTRID, „Bilaterale III“ und das Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht, in: Jusletter du 10 mars 2025 (cité EPINEY, Verhältnis Völker- und Landesrecht).
- EPINEY ASTRID, „Bilaterale III“: Zu den institutionellen Aspekten, in: Jusletter du 22 septembre 2025 (cité : EPINEY, Institutionelle Aspekte).
- EPINEY ASTRID, Zum „Verfassungscharakter“ der Bilateralen III, in: AJP 2026, p. 129 ss. (cité : EPINEY, Verfassungscharakter).
- EPINEY ASTRID/FREI NULA, Zur Reichweite der Kompetenzen des Bundesrates im Rahmen seiner Mitwirkung im Gemischten Ausschuss des Landverkehrsabkommen, in: Institut für Europarecht (édit.), Freiburger Schriften zum Europarecht n° 25, Fribourg 2019.
- EPINEY ASTRID/FREI NULA/DIEZIG STEFAN, Kommentierung des Art. 141 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (édit.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2e éd., Bâle 2025 (cité : EPINEY/FREI/DIEZIG, in: BSK, art. 141 Cst., n<sup>os</sup> ...).

- GLASER ANDREAS, „Das Parlament würde spürbar an Bedeutung verlieren“, in: NZZ du 24 janvier 2024 (cité : GLASER, NZZ Bedeutung).
- GLASER ANDREAS, Die Volksabstimmung über das Paket Schweiz–EU, Bâle 2025 (cité : GLASER, Volksabstimmung).
- GLASER ANDREAS, Verordnung, Richtlinie und Beschluss, in: Kahl Wolfgang/Ludwigs Markus (édit.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Grundstrukturen des europäischen und internationalen Verwaltungsrechts, Heidelberg 2021, p. 331 ss (cité : GLASER, Verordnung).
- GRAF MARTIN, Demokratische Legitimation der Übernahme von EU-Recht durch Mitwirkung von Parlament und Volk , in: Böhler Benjamin et al. (édit.), Mosaiksteine aus einem vielfältigen Leben, vom Verfassungsrat über Gerichte, Regierungsrat und Ständerat bis zu internationalen Aufträgen, Festschrift zum 85. Geburtstag von Thomas Pfisterer (à paraître).
- HANGARTNER YVO et al., Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2e éd., Zurich 2023.
- HÄRTEL INES, Handbuch Föderalismus, Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Berlin/Heidelberg 2012.
- IMHOF JAN, Subdelegation von Vertragsabschlusskompetenzen an Verwaltungseinheiten, in: LeGes 2021/1.
- LANZ MATTHIAS, Bundesversammlung und Aussenpolitik, Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung, thèse, Berne 2019, Zurich/Saint-Gall 2020.
- LEHNER IRINA, Die Bewältigung von Konflikten zwischen Volksinitiativen und bilateralem Staatsvertragsrecht Schweiz – EU, Verfahren – Akteure – Interaktionen, thèse (à paraître).
- LÜTHI RUTH/BRUNNER ALEXANDER, Kommentierung des Art. 147 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (édit.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4e éd., Zurich 2023 (cité : LÜTHI/BRUNNER, in: SGK, art. 147 Cst., n° ...).
- MASTRONARDI PHILIPPE/MÄRKLI BENJAMIN, Kommentierung des Art. 171 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (édit.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3e éd., Zurich 2014 (cité : MASTRONARDI/MÄRKLI, in: SGK, art. 171 Cst., n° ...).
- MURALT SAMUEL/TRIPET CORDIER FLORENT, Kommentierung des Art. 152 ParlG, in: Graf Martin/Caroni Andrea (édit.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesverfassung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, 2e éd., Bâle 2024 (cité : MURALT/TRIPET CORDIER, in: Kommentar Parlamentsgesetz, Art. 152 LParl, n° ...).
- OESCH MATTHIAS, Schweizerisches Europarecht, in: Uhlmann Felix/Höfler Stefan (édit.), Rechtsetzung im Mehrebenensystem: Gemeinden, Kantone, Bund, EU, 18. Jahrestagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Zurich/Saint-Gall 2020, p. 57 ss (cité : OESCH, Schweizerisches Europarecht).
- OESCH MATTHIAS, Europarecht, Band I: Grundlagen, Institutionen, Verhältnis Schweiz–EU, 3e éd., Berne 2024 (cité : OESCH, Europarecht).

- OESCH MATTHIAS, Schweiz – Europäische Union, Grundlagen, Bilaterale Abkommen, Autonomer Nachvollzug, 2e éd., Zurich 2025 (cité : OESCH, Schweiz – Europäische Union).
- OESCH MATTHIAS/CAMPI DAVID, Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, Voraussetzungen, Verfahren, Ausnahmen, Staatsleitung, Volksrechte, Zurich 2022.
- OESCH MATTHIAS/BADEA ALEXANDRU, Haben «mensen- oder freizügigkeitsrechtliche Verpflichtungen der Schweiz» strikt Vorrang vor Bundesgesetzen?, in: Brunner Arthur/Josuran-Binder Anja Martina/Zumsteg Patrice Martin (édit.), Der Mensch als Massstab des Rechts, Zurich 2025, p. 97 ss.
- PIRKER BENEDIKT, Zur Frage des obligatorischen Referendums für die «Bilateralen III» - Eine Replik auf Hansjörg Seiler, in: Jusletter du 17 novembre 2025.
- PFISTERER THOMAS, Ein Plus für die Demokratie, Minimalstandard für die Mitsprache von Parlament und Volk beim Rahmenabkommen oder bei weiteren Verträgen mit der EU, Zurich 2021.
- RICHLI PAUL, Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Abkommenspakets Schweiz-EU, erstattet im Auftrag des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern vom 9. April 2026, 9 avril 2026.
- SAXER URS/BRUNNER FLORIAN, Kommentierung des Art. 184 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (édit.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4e éd., Zurich 2023 (cité : SAXER/BRUNNER, in: SGK, art. 184 Cst., n° ...).
- SÄGESSER THOMAS, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, Stämpflis Handkommentar, 2e éd., Berne 2022 (cité : SÄGESSER, in: SHK, art. ... LOGA, n° ...).
- SCHROEDER WERNER, Kommentierung des Art. 288 AEUV, in: Streinz Rudolf (édit.), Beck'scher Kurzkommentar EUV/AEUV, 3e éd., Munich 2018 (cité : SCHROEDER, in: Beck'scher Kurzkommentar EUV/AEUV, art. 288 TFUE, n° ...).
- SEILER HANSJÖRG, Obligatorisches Referendum für die «Bilateralen III»? , in: Jusletter du 15 septembre 2025.
- SCHIESS RÜTIMANN PATRICIA M., Kommentierung des Art. 147 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (édit.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2e éd., Bâle 2025 (cité : SCHIESS RÜTIMANN, in: BSK, art. 147 Cst., n° ...).
- STIRNIMANN MARTINA, Die Rolle der Bundesversammlung bei der Umsetzung der bilateralen Abkommen Schweiz – EU, thèse (à paraître).
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5e éd., Berne 2021.
- WÜGER DANIEL/SCARPELLI SAMUELE, Die vernachlässigten institutionellen Aspekte der Bilateralen Verträge und die Aushandlung eines Rahmenvertrags, in: Epiney Astrid/Egbuna-Joss Andrea/Wyssling Markus (édit.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2005/2006, Berne/Zurich 2006, p. 287 ss.

## VIII. Documents officiels

Office fédéral de la justice, Le référendum en matière de traités internationaux dans le droit constitutionnel fédéral, Vue d'ensemble du droit et analyse juridique, Berne 2024 (cité : OFJ, Référendum en matière de traités internationaux).

Office fédéral de la justice, Guide de législation, Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 5e éd., Berne 2025 (cité : OFJ, Guide de législation).

Office fédéral de la justice, Rapport à l'intention de la CER-E (séance du 27 avril 2026), Possibilité d'inscrire la pratique Schubert dans le droit suisse du 20 avril 2026 (cité : OFJ, Rapport pratique Schubert).

Conseil fédéral, Message concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) du 20 octobre 1993, FF 1993 III 949 ss (cité : Message LOGA).

Conseil fédéral, Message relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996, FF 1997 I 1 ss (cité : Message relatif à une nouvelle Cst.).

Conseil fédéral, Message relatif à la loi fédérale sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation, LPCo) du 21 janvier 2004, FF 2004 485 ss (cité : Message LPCo).

Conseil fédéral, Message relatif à la modification de la loi sur la consultation du 6 novembre 2013, FF 2013 7975 (cité : Message relatif à la modification LCo).

Conseil fédéral, Avis sur l'interpellation 19.3212 « Faire la lumière sur les comités mixtes Suisse-UE » du 21 mars 2019 (cité : Conseil fédéral, Réponse à l'interpellation 19.3212).

Conseil fédéral, Message concernant le référendum obligatoire pour les traités internationaux ayant un caractère constitutionnel (Modification de l'art. 140 de la Constitution) du 15 janvier 2020, FF 2020 1195 ss (cité : Message référendum obligatoire).

Conseil fédéral, Rapport sur les traités internationaux conclus en 2024 du 14 mai 2025, FF 2025 1794 ss (cité : Conseil fédéral, Rapports sur les traités internationaux conclu en 2024).

Conseil fédéral, Message sur le paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) » du 13 mars 2026, FF 2026 615 ss (cité : Message Bilatérales III).

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), Aide-mémoire: Kompetenzen und Vorgehen für Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse der sektoriellen Abkommen Schweiz-EG du 6 septembre 2007, Berne, uniquement disponible en allemand (cité : DFAE, Aide-mémoire).

Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Guide la pratique en matière de traités internationaux, Berne 2023 (cité : Guide pratique traités internationaux).

Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE », ouverture de la procédure de consultation du 13 juin 2025, Berne (cité : DFAE, Procédure de consultation Bilatérales III).

Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) », Rapport intermédiaire sur les résultats de la consultation du 5 décembre 2025, Berne (cité : DFAE, Rapport sur les résultats de la consultation).

Motion Thomas Minder (12.3712) « Introduire la motion populaire au niveau fédéral » du 13 septembre 2012 (cité : Motion Minder 12.3712).

- Initiative parlementaire CPE-N (22.482) « Droits de participation du Parlement en matière de politique extérieure » du 18 octobre 2022 (cité : Initiative parlementaire CPE-N 22.482).
- Initiative parlementaire CIP-E (26.427) « Modification de la Constitution les Bilatérales III » du 21 mai 2026 (cité : Initiative parlementaire CIP-E 26.427).
- Initiative parlementaire CIP-E (26.425) « Modification de la Constitution les Bilatérales III » du 5 mai 2026 (cité : Initiative parlementaire CIP-E 26.425).
- Postulat du Groupe socialiste (06.3288) « Renforcement de la démocratie directe en cas d'adhésion à l'UE » du 21 juin 2006 (cité : Postulat Groupe socialiste 06.3288).
- Postulat Beat Flach (25.4096) « Pour un nouvel instrument de collaboration démocratique. La motion citoyenne au niveau fédéral » du 29 septembre 2025 (cité : Postulat Flach 25.4096).
- Postulat Delphine Klopfenstein Broggini (25.4091) « Pour un nouvel instrument de collaboration démocratique. La motion citoyenne au niveau fédéral » du 24 septembre 2025 (cité : Postulat Klopfenstein Broggini 25.4091).
- Postulat Marc Jost (25.4094) « Pour un nouvel instrument de collaboration démocratique. La motion citoyenne au niveau fédéral » du 24 septembre 2025 (cité : Postulat Jost 25.4094).
- Postulat Maya Bally (25.4095) « Pour un nouvel instrument de collaboration démocratique. La motion citoyenne au niveau fédéral » du 24 septembre 2025 (cité : Postulat Bally 25.4094).
- Postulat Nina Schläfli (25.4093) « Pour un nouvel instrument de collaboration démocratique. La motion citoyenne au niveau fédéral » du 24 septembre 2025 (cité : Postulat Schläfli 25.4093).
- Postulat Paolo Pamini (25.4092) « Pour un nouvel instrument de collaboration démocratique. La motion citoyenne au niveau fédéral » du 24 septembre 2025 (cité : Postulat Pamini 25.4092).
- Conférence gouvernementale des cantons alpins, Prise de position sur le Paquet « Stabilisation et développement des relations Suisse-UE », Accord sur l'électricité Suisse - UE du 30 octobre 2025, Coire (cité : CGCA, Prise de position relative à l'accord sur l'électricité).
- CIP-E, Auditions publiques sur le projet du Conseil fédéral (26.023) « Paquet "Stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III)" » du 27 mars 2026 (cité : CIP-E Auditions 26.023).
- CER-E, Communiqué de presse « Paquet Suisse-UE : Surveillance des aides d'État » (26.023) « Paquet "Stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III)" » du 28 avril 2026 (cité : CER-E Communiqué de presse 26.023).