



Paquet « Stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) »

Commission des institutions politiques Conseil des États – Auditions (référendum)

Prof. Dr. Andreas Glaser

Message du Conseil fédéral

26.023

Message sur le paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) »

du 13 mars 2026

4.2.2.1.3 **Référendum obligatoire en matière de traités internationaux non prévu par la Constitution (sui generis)**

Sous l'ancienne Constitution, l'Assemblée fédérale avait soumis trois traités internationaux à un référendum obligatoire, bien que la Constitution ne le prévoyait pas: l'accession à la Société des Nations (1920), l'accord de libre-échange avec la Communauté économique européenne (1972) et l'adhésion à l'EEE (1992). Le Conseil fédéral réaffirme estimer qu'il est possible de procéder de la sorte dans des cas exceptionnels, pour les traités internationaux qui ont des répercussions profondes sur la structure intérieure de la Suisse, c'est-à-dire qui touchent à l'ordre constitutionnel, ou qui entraînent un changement fondamental dans la politique étrangère de la Suisse⁹⁷⁴.

FF 2026 615 1034

Caractère constitutionnel

- CF: « Selon la pratique des autorités fédérales, il est possible de soumettre un traité international au peuple et aux cantons lorsque son importance l'élève au rang d'une norme constitutionnelle ».

→ Caractère constitutionnel

- Reprise dynamique des actes juridiques de l'Union Européenne, aussi en lien avec la méthode d'intégration
- Règlement des différends avec saisine de la CJUE
- Art. 121a al. 4 Cst.: « Aucun traité international contraire au présent article ne sera conclu ».

Reprise dynamique des actes juridiques de l'Union Européenne

Protocole institutionnel à l'accord

entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes

Art. 5 Intégration d'actes juridiques de l'Union

1. Afin de garantir la sécurité juridique et l'homogénéité du droit dans le domaine relatif au marché intérieur auquel la Suisse participe en vertu de l'accord, la Suisse et l'Union veillent à ce que les actes juridiques de l'Union adoptés dans le domaine couvert par l'accord soient intégrés dans l'accord aussi rapidement que possible après leur adoption.

4. Le comité mixte agit conformément au paragraphe 1 du présent article et adopte une décision aussi rapidement que possible pour modifier les annexes I à III de l'accord, avec les adaptations nécessaires.

FF 2026 618

Reprise dynamique des actes juridiques de l'Union Européenne

Protocole institutionnel à l'accord

entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes

Art. 6 Accomplissement d'obligations constitutionnelles par la Suisse

2. Lorsque la décision visée à l'article 5, paragraphe 4, nécessite que la Suisse accomplisse des obligations constitutionnelles pour devenir contraignante, la Suisse dispose d'un délai de deux ans au maximum à compter de la date de l'information prévue au paragraphe 1 du présent article, sauf dans le cas où une procédure référendaire est engagée, auquel cas ce délai est prolongé d'un an.

4. La Suisse notifie sans tarder l'Union, par l'intermédiaire du comité mixte, une fois qu'elle a accompli ses obligations constitutionnelles visées au paragraphe 1.

Art. 11 Mesures de compensation

FF 2026 618

Reprise dynamique → altération de la procédure législative

- Droit d'initiative
 - art. 160 al. 1 Cst.: Tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale.
 - art. 181 Cst.: Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale des projets relatifs aux actes de celle-ci.
- Commission Européenne
- Droit de proposition
 - art. 160 al. 2 Cst.: Les membres de chacun des conseils et ceux du Conseil fédéral peuvent faire des propositions relatives à un objet en délibération.
 - → Acte juridique de l'UE à reprendre sans modification → « oui » ou « non »
 - Obligation d'adopter l'acte juridique de l'UE → Obligation de dire « oui »

Méthode d'intégration

Protocole institutionnel à l'accord

entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes

Art. 5 Intégration d'actes juridiques de l'Union

2. 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.

FF 2026 618

Clause de sauvegarde dans la loi en contradiction avec l'ALCP

Protocole d'amendement de l'accord

entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes

«Art. 14 bis Clause de sauvegarde

3. Si le tribunal arbitral décide que les difficultés invoquées sont établies et qu'elles résultent de l'application du présent accord, la partie contractante à l'origine de la demande peut adopter des mesures de protection appropriées afin de remédier à ces difficultés. Si les mesures adoptées par une partie contractante conformément au présent paragraphe créent un déséquilibre entre les droits et obligations respectifs découlant du présent accord, l'autre partie contractante peut prendre des mesures de rééquilibrage appropriées dans le champ d'application du présent accord.

FF 2026 617

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)

Art. 21b Mesures de protection et de rééquilibrage dans le cadre de l'application de l'ALCP

³ Si, après une nouvelle évaluation, le Conseil fédéral estime toujours, contrairement à une décision du tribunal arbitral prise en vertu de l'art. 14^{bis}, par. 2 ou 4, ALCP, que l'application de l'ALCP entraîne des difficultés sérieuses d'ordre économique ou social et qu'il faut donc prendre des mesures de protection, il peut prendre à titre temporaire des mesures de protection prévues aux al. 6 et 7. L'ordonnance sur les mesures de protection devient caduque dans les cas suivants:

- dans les douze mois suivant l'entrée en vigueur des mesures de protection prises, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale un projet de loi qui régit ces mesures;
- l'Assemblée fédérale n'entre pas en matière sur le projet visé à la let. a ou le rejette ;
- la loi visée à la let. a entre en vigueur.

FF 2026 616

Règlement des différends

Art. 10 Procédure en cas de difficulté d'interprétation ou d'application

4. Lorsque le tribunal arbitral saisit la Cour de justice de l'Union européenne pour qu'elle statue sur une question en vertu du paragraphe 3:
 - a) la décision de la Cour de justice de l'Union européenne lie le tribunal arbitral; et
 - b) la Suisse jouit des mêmes droits que les États membres et les institutions de l'Union et fait l'objet des mêmes procédures devant la Cour de justice de l'Union européenne, *mutatis mutandis*.
5. Chaque partie contractante prend toutes les mesures nécessaires pour se conformer de bonne foi à la décision du tribunal arbitral.

FF 2026 618

→ Indépendance du Tribunal fédéral (art. 191c Cst.)?

Divergence entre le nouvel ALCP et art. 121a Cst.

- **Art. 121a**⁸⁹ Gestion de l'immigration^{90*}

¹ La Suisse gère de manière autonome l'immigration des étrangers.

² Le nombre des autorisations délivrées pour le séjour des étrangers en Suisse est limité par des plafonds et des contingents annuels. Les plafonds valent pour toutes les autorisations délivrées en vertu du droit des étrangers, domaine de l'asile inclus. Le droit au séjour durable, au regroupement familial et aux prestations sociales peut être limité.

³ Les plafonds et les contingents annuels pour les étrangers exerçant une activité lucrative doivent être fixés en fonction des intérêts économiques globaux de la Suisse et dans le respect du principe de la préférence nationale; ils doivent inclure les frontaliers. Les critères déterminants pour l'octroi d'autorisations de séjour sont en particulier la demande d'un employeur, la capacité d'intégration et une source de revenus suffisante et autonome.

⁴ Aucun traité international contraire au présent article ne sera conclu.

⁵ La loi règle les modalités.

⁸⁹ Accepté en [votation populaire du 9 fév. 2014](#), en vigueur depuis le 9 fév. 2014 (AF du 27 sept. 2013, ACF du 13 mai 2014; RO **2014** 1391; FF **2011** 5845, **2012** 3611, **2013** 279 6575, **2014** 3957).

^{90*} avec disposition transitoire
