



26.425

Initiative parlementaire
Modification de la Constitution concernant les Bilaté-
rales III
Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des
États

du 29 juin 2026

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la Constitution, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet ci-joint.

29 juin 2026

Pour la commission :

La présidente, Heidi Z'graggen

Condensé

Le présent projet vise à faire approuver au niveau constitutionnel les accords relatifs à la stabilisation des relations bilatérales entre la Suisse et l'UE. Il doit également permettre de clarifier la question de la constitutionnalité des modifications de l'accord sur la libre circulation des personnes.

Contexte

Différents éléments de l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des accords relatifs à la stabilisation des relations entre la Suisse et l'UE (arrêté fédéral 1 du projet 26.023 « Bilatérales III ») ont été attribués à la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) pour examen préalable. Parmi eux figurent la question de la mise en œuvre de l'arrêté dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) et celle du type de référendum auquel il doit être soumis. À la suite des auditions qu'elle a menées au sujet du référendum, la CIP-E est arrivée à la conclusion qu'une modification de la Constitution (Cst.) représentait la meilleure solution.

Contenu du projet

La création d'une disposition transitoire dans la Cst. permettrait de disposer d'une base constitutionnelle pour les accords relatifs à la stabilisation des relations entre la Suisse et l'UE. Les incertitudes de la commission concernant la constitutionnalité de la modification de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) n'auraient ainsi plus lieu d'être. L'inscription de l'approbation des accords dans la Cst. établirait clairement que l'art. 121a, al. 4, Cst. ne s'applique pas à la modification de l'ALCP. Cette nouvelle disposition constitutionnelle mettrait également un terme aux discussions sur le recours controversé à un référendum obligatoire sui generis en matière de traités internationaux.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Examen préalable du projet 26.023 (Bilatérales III)

Différents éléments de l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des accords relatifs à la stabilisation des relations entre la Suisse et l'UE (arrêté fédéral 1 du projet 26.023 « Bilatérales III ») ont été attribués à la CIP-E pour examen préalable. Parmi eux figurent la question de la mise en œuvre de l'arrêté dans la LEI et celle du type de référendum auquel il doit être soumis.

La CIP-E a entamé ses travaux à sa séance des 26 et 27 mars 2026, lors de laquelle le Conseil fédéral l'a informée des modifications qui étaient prévues dans la LEI (arrêté fédéral 1, annexe 4 : modification de la LEI, annexe comprise). Elle a également procédé à des auditions publiques afin de déterminer si l'approbation des accords devait être soumise au référendum facultatif ou au référendum obligatoire.

1.2 Initiative parlementaire 26.425

Des propositions visant à élaborer une initiative parlementaire ont été déposées en vue de la séance de la commission du 5 mai 2026. Dans les faits, ces propositions demandaient l'introduction, dans la Cst., d'une disposition transitoire devant comporter trois éléments. Cette disposition transitoire devait tout d'abord prévoir l'approbation des accords de stabilisation des relations entre la Suisse et l'UE (accords de stabilisation). Elle devait ensuite indiquer clairement que l'art. 121a, al. 4, Cst. ne s'applique pas à ces accords. Enfin, elle devait intégrer dans la législation la jurisprudence Schubert en ce qui concerne la mise en œuvre de tous les accords du paquet Suisse-UE (Bilatérales III). La CIP-E a approuvé ces propositions le 5 mai 2026 par 6 voix contre 6 et avec la voix prépondérante de sa présidente, décidant de ce fait d'élaborer l'initiative parlementaire [26.425](#).

La CIP-E a demandé à son homologue du Conseil national (CIP-N) de lui indiquer, si possible avant la session d'été, si elle approuvait cette décision. La CIP-E voulait faire avancer les travaux afin que le Conseil des États puisse prendre une décision sur le projet de modification de la Cst. lors de la session d'automne 2026, avant d'entamer les délibérations sur le projet 26.023 (Bilatérales III).

La CIP-N a examiné l'initiative le 21 mai 2026. Par 15 voix contre 10, elle a décidé d'y donner suite. Parallèlement, elle a décidé, par 16 voix contre 9, d'adresser une lettre à la CIP-E lui demandant d'examiner s'il était envisageable de soumettre l'initiative à un référendum obligatoire *sui generis*. Le Bureau du Conseil national ayant attribué la compétence de l'examen de l'initiative à la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N), cette dernière s'est également penchée sur l'initiative le 2 juin 2026 : par 15 voix contre 9, elle a décidé de ne pas se rallier à la décision de la CIP-E. Compte tenu de cette situation peu claire, la CIP-E a décidé, le 3 juin 2026, de laisser les chambres se prononcer sur l'initiative. Le 11 juin 2026, le

Conseil des États a approuvé, par 24 voix contre 20, une motion d'ordre visant à retirer l'initiative de l'ordre du jour afin de permettre à la CIP-E d'élaborer le projet en premier lieu.

1.3 Élaboration du projet et décision de ne pas mener de procédure de consultation

La CIP-E a chargé son secrétariat et l'administration de lui présenter, d'ici à sa séance des 29 et 30 juin 2026, un avant-projet accompagné d'un rapport explicatif.

La commission ayant décidé d'élaborer un projet distinct concernant la codification de la jurisprudence Schubert au niveau constitutionnel, elle a choisi de ne pas mener de consultation sur le projet relatif à l'approbation des accords. Les dispositions prévues par l'initiative correspondent, sur le fond, à ce que prévoit le projet 26.023, qui a récemment fait l'objet d'une consultation, à la différence près que la forme de l'approbation est définie par une disposition transitoire dans la Cst. La commission est donc parvenue à la conclusion qu'une nouvelle consultation n'apporterait pas d'informations supplémentaires et que, conformément à l'art. 3a, al. 1, let. b, de la loi sur la consultation, il était possible de renoncer à une telle procédure.

À sa séance des 29 et 30 juin, la commission a procédé à la discussion par article de la modification de la Cst. et a adopté le projet à l'intention de son conseil par 7 voix contre 6. Elle a simultanément transmis le projet au Conseil fédéral pour avis.

2 Contexte

2.1 Nécessité de légiférer et objectifs

2.1.1 Auditions du 27 mars 2026

Le 27 mars 2026, la CIP-E a mené des auditions publiques afin de déterminer si les accords relatifs à la stabilisation des relations entre la Suisse et l'UE devaient être soumis au référendum obligatoire ou au référendum facultatif.

Pour trancher cette question, la commission a entendu une experte et deux experts en droit public ainsi qu'un historien et un politologue. Les professeurs Astrid Epiney et Stefan G. Schmid ont estimé qu'il n'existait pas de base constitutionnelle pour un référendum *sui generis* permettant au Parlement de soumettre de son propre chef au référendum obligatoire un arrêté portant approbation d'un traité international. Selon eux, une pratique suffisante fait notamment défaut pour fonder un tel référendum sur le droit constitutionnel coutumier. Le professeur Andreas Glaser, quant à lui, a fait valoir que la reprise dynamique des actes juridiques de l'UE limitait le droit d'initiative et le droit de proposition du Parlement, et que le modèle du tribunal arbitral restreignait l'indépendance du Tribunal fédéral (TF). À ses yeux, l'arrêté fédéral revêt de ce fait un caractère constitutionnel et doit donc être soumis au référendum obligatoire. Le professeur Glaser a en outre avancé que les modifications prévues de l'ALCP ne seraient pas conformes à l'art. 121a, al. 4, Cst. relatif à la gestion de l'immigration. Le professeur Schmid a partagé cet avis. Il a recommandé de suivre la variante que le

Conseil fédéral avait examinée dans son message, mais qu’il avait toutefois rejetée¹, qui vise à opérer dans la Cst. une modification prévoyant que les accords relatifs à la stabilisation des relations Suisse-UE sont approuvés et que le Conseil fédéral est habilité à les ratifier. Cette nouvelle disposition, plus récente dans le droit constitutionnel, primerait l’art. 121a Cst. La professeure Epiney a estimé, pour sa part, qu’il n’y avait aucune incompatibilité avec l’art. 121a Cst. car cette disposition concerne uniquement les personnes ayant récemment immigré, tandis que les modifications de l’ALCP touchent principalement les droits en matière de séjour des personnes qui résident déjà en Suisse. Selon elle, l’approbation des accords dans le cadre d’une disposition transitoire de la Cst. contournerait en outre la répartition des compétences prévue par la Cst. en matière d’approbation des traités internationaux.

Le professeur Oliver Zimmer, historien, a montré l’importance historique de la majorité des cantons. Il considère que les modifications institutionnelles apportées aux accords bilatéraux I en vigueur relatifs au marché intérieur entraînent un transfert du pouvoir législatif du Parlement vers l’administration et les tribunaux, raison pour laquelle il estime qu’un référendum obligatoire est indiqué pour l’accord relatif à la stabilisation. Le professeur Adrian Vatter, politologue, a montré que la croissance démographique des cantons a évolué de telle manière que l’écart entre les cantons très peuplés et les cantons peu peuplés s’est creusé. À ses yeux, la double majorité du peuple et des cantons constitue donc un obstacle supplémentaire et toujours plus grand, puisqu’il faut aujourd’hui qu’au moins 55 % du corps électoral approuve un projet pour que celui-ci obtienne la majorité des cantons. Il a ajouté que, du fait de la majorité des cantons, le poids électoral des électrices et des électeurs des cantons à faible population est nettement plus important que celui des électrices et des électeurs des cantons à forte population.

2.2 Conclusions de la commission

Les membres de la commission sont d’avis qu’il convient de suivre la variante rejetée par le Conseil fédéral dans son message et soutenue par le professeur Stefan G. Schmid lors des auditions. Ces dernières ont en effet montré que les avis divergeaient quant à la conformité constitutionnelle d’un référendum *sui generis*, selon lequel le Parlement soumettrait la décision d’approuver les accords de stabilisation au référendum obligatoire. Le Conseil fédéral considère que le recours à un référendum *sui generis* est admissible dans des cas exceptionnels ; il estime toutefois que les critères constitutionnels ne sont pas remplis en ce qui concerne les accords de stabilisation². L’Office fédéral de la justice³ et de nombreux spécialistes du droit constitutionnel sont

¹ Message du Conseil fédéral du 13 mars 2026 sur le paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) », pp. 1036 ss

² Message du Conseil fédéral du 13 mars 2026 sur le paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) », pp. 1034 ss

³ « Le référendum en matière de traités internationaux dans le droit constitutionnel fédéral. Vue d’ensemble du droit et analyse juridique », document de l’Office fédéral de la justice du 27 mai 2024

d’avis qu’un référendum *sui generis*, non prévu par la Cst., n’est pas admissible⁴. Selon d’autres opinions exprimées dans la doctrine, un référendum *sui generis* est admissible dans le cas des Bilatérales III⁵. La question étant sujette à controverse, la commission n’a pas souhaité poursuivre dans cette direction.

La commission constate, par ailleurs, que plusieurs personnes ayant participé aux auditions ou ayant rédigé des publications à ce sujet remettent en cause la compatibilité des modifications de l’ALCP avec l’art. 121a Cst. relatif à la gestion de l’immigration⁶. Elle estime donc qu’il est nécessaire de légiférer pour lever les ambiguïtés et clarifier la situation. La modification constitutionnelle proposée par la CIP-E permet de réaliser plusieurs objectifs :

1. L’approbation des accords de stabilisation est soumise au référendum obligatoire en bonne et due forme du point de vue constitutionnel (et non au moyen d’un référendum *sui generis*).
2. La constitutionnalité des accords de stabilisation est garantie sans ambiguïté, y compris s’agissant de l’art. 121a, al. 4, Cst.

Concernant la possibilité d’appliquer la jurisprudence Schubert dans le cadre des Bilatérales III, la commission a décidé de ne pas régler cette question dans le présent projet. Elle entend plutôt élaborer un projet 2, pour lequel une consultation pourra aussi être menée.

3 **Grandes lignes du projet**

3.1 **Contenu du projet**

Il est proposé d’introduire une nouvelle disposition transitoire dans la Cst., qui comporterait essentiellement les éléments suivants :

⁴ Schmid, Stefan G. : Das «ungeschriebene» obligatorische Staatsvertragsreferendum: verfassungsrechtliche Würdigung im Hinblick auf eine Abstimmung über die zurzeit verhandelten bilateralen Verträge Schweiz–EU, in : ZBl 10/2024 ; Dumermuth, Martin : Ständemehr ohne Verfassungsgrundlage? Das Staatsvertragsreferendum und die Bilateralen III. Zürich 2026 ; Epiney, Astrid : Zum «Verfassungscharakter» der Bilateralen III. Zugleich ein Beitrag zur Frage nach der Unterstellung der «Bilateralen III» unter das obligatorische Referendum, in : PJA 2/2026 ; Winzeler, Christoph : Gebrauch und Missbrauch des Ständemehrs bei Volksabstimmungen, in : PJA 1/2026 ; Benedikt Pirker, Zur Frage des obligatorischen Referendums für die «Bilateralen III», Jusletter du 10 novembre 2025 ; Caroni, Andrea/Kühne, Daniela: Das obligatorische Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter. Eine Analyse des jüngsten Reformversuchs, in: ZBl 7/2022.

⁵ Glaser, Andreas : Die Volksabstimmung über das Paket Schweiz–EU, in : Revue de droit suisse, supplément 69, Bâle, 2025 ; Seiler, Hansjörg : Obligatorisches Referendum für die «Bilateralen III», in : Jusletter du 15 septembre 2025 ; Paul Richli, Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Abkommenspakets Schweiz–EU im Auftrag des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern, 9 avril 2026

⁶ Par ex. Schmid, mais aussi Glaser et Seiler (cf. notes de bas de page 4 et 5).

1. L'approbation des accords de stabilisation se fait au niveau constitutionnel. Le Conseil fédéral est habilité à ratifier ces accords.
2. La constitutionnalité des accords de stabilisation est garantie dès lors que leur approbation figure dans la Cst. L'art. 121a, al. 4, Cst., selon lequel aucun traité international contraire l'art. 121a Cst. ne sera conclu, ne s'applique pas aux modifications de l'ALCP.

3.2 Approbation des accords au niveau constitutionnel

Conformément à la Cst., si l'approbation des accords de stabilisation est réglée dans une disposition transitoire de la Cst., ils sont soumis au référendum obligatoire du peuple et des cantons. La discussion sur le référendum *sui generis* n'a alors plus lieu d'être.

On pourrait se demander s'il est admissible de prévoir, pour un cas isolé, l'approbation d'accords au niveau constitutionnel. Cela pourrait créer un précédent indiquant qu'à l'avenir, l'approbation des traités qui devraient être soumis au référendum obligatoire pour des raisons politiques doit être systématiquement prévue dans une disposition transitoire de la Cst. – ce qui reviendrait à contourner les dispositions de procédure relatives au référendum prévues aux art. 140 et 141 Cst.

Il convient de noter à cet égard que les dispositions concernant une révision partielle de la Cst. ne prévoient aucune restriction matérielle, à l'exception des dispositions impératives du droit international (art. 139, al. 3, 193 et 194 Cst.). Elles ne s'opposent donc pas à la création de la disposition transitoire prévue (cf. ch. 4 ci-dessous). Il faut ajouter que, dans le cas présent, la modification constitutionnelle est destinée à clarifier une question de constitutionnalité faisant controverse.

3.3 Pas d'application de l'art. 121a, al. 4, Cst.

Les accords de stabilisation doivent être compatibles avec la Cst. C'est notamment l'art. 121a Cst. qui est important ici. En vertu de l'al. 2 de cet article, il y a contradiction avec l'art. 121a si la Suisse ne peut pas limiter de manière autonome, par des plafonds et des contingents annuels, le nombre des autorisations délivrées pour le séjour des étrangers. C'est la raison pour laquelle l'al. 4 prévoit que l'on ne peut pas contracter d'engagements internationaux garantissant des autorisations de séjour pour les étrangers et étrangères sans prévoir de plafonds et contingents annuels. Or, la directive 2004/38 (directive sur la libre circulation des citoyens de l'Union), telle qu'elle est partiellement reprise dans le protocole d'amendement de l'ALCP, induit notamment une extension des droits considérés aux partenaires et à certains membres de la famille dans le cadre du partenariat enregistré, sans que des plafonds ou des contingents soient prévus.

Le Conseil fédéral ainsi que des représentantes et représentants de la doctrine font valoir qu'il s'agit d'un nombre négligeable de personnes supplémentaires qui seront autorisées à immigrer en Suisse, ce nombre pouvant par ailleurs être compensé par un contingentement pour les ressortissantes et ressortissants d'États tiers ; la gestion autonome de l'immigration n'est donc pas remise en cause, d'après eux. Ils indiquent

que l'art. 121a Cst. ne prévoit pas de plafond fixe pour l'immigration. Selon le Conseil fédéral, les accords attribuant des droits en matière d'immigration à des catégories étroitement délimitées de personnes ne remettent pas en question l'autonomie de la Suisse. Il estime par conséquent que les modifications de l'ALCP sont compatibles avec l'art. 121a, al. 4, Cst⁷.

La commission, pour sa part, est d'avis que l'art. 121a Cst. prévoit la *possibilité, au niveau juridique*, d'une gestion autonome au moyen de plafonds et de contingents annuels. Or, le protocole d'amendement de l'ALCP limite cette possibilité. Pour permettre de déterminer si un accord est compatible avec l'art. 121a, al. 4, Cst., ce ne sont donc pas les aspects quantitatifs qui sont pertinents, mais les aspects qualitatifs. Les expériences faites en matière de libre circulation des personnes montrent en outre que les prévisions en matière d'immigration comportent de nombreuses incertitudes. Il convient toutefois de mentionner que cette interprétation de l'art. 121a Cst a été effectuée en rapport avec l'ALCP, sans que cela ne crée de précédent, par ex. pour un futur accord de libre-échange.

De plus, on ne peut exclure que, du fait de la reprise dynamique du droit dans le cadre de l'ALCP, la Suisse doive faire face à de nouveaux droits en matière d'immigration. Certes, toute reprise d'un développement du droit de l'UE devra répondre au critère prévu à l'art. 121a, al. 4, Cst. et la Suisse peut refuser de reprendre un nouvel acte juridique de l'UE s'il ne répond pas aux exigences de l'art. 121a Cst. Cependant, comme l'UE pourrait prendre des mesures de compensation proportionnelles dans un tel cas, on est en droit de se demander de quelle marge de manœuvre la Suisse disposerait effectivement. La Suisse s'engage en outre à reprendre les actes juridiques de l'UE relevant du champ d'application de l'ALCP. Cet engagement déclenchera une dynamique dont les répercussions, notamment en matière d'immigration, ne peuvent pas être prévues à l'heure actuelle.

3.4 Lien avec la législation d'application

Si l'approbation des accords concernés par l'arrêté fédéral 1 du projet 26.023 intervient au moyen d'une révision de la Cst., l'arrêté fédéral 1 devra être transformé en un acte modificateur unique contenant la législation d'application des accords de stabilisation. Étant donné que la disposition constitutionnelle prévoit que cette loi n'est pas sujette au référendum, il conviendra de le préciser également dans l'acte modificateur unique. Les dispositions finales de cet acte modificateur unique devront lier l'entrée en vigueur de la disposition constitutionnelle avec celle de l'acte modificateur unique. Il conviendra en outre de prévoir que la loi n'entre en vigueur que si la modification de la Constitution est approuvée par le peuple et les cantons.

⁷ Message du Conseil fédéral du 13 mars 2026 sur le paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) », pp. 459 ss

3.5 Minorité : ne pas entrer en matière

Une minorité de la commission (Jositsch, Binder, Broulis, Maillard Pierre-Yves, Moser, Zopfi) propose, pour les raisons suivantes, de ne pas entrer en matière sur le projet.

1. Conformément à la Cst. en vigueur, les accords relatifs à la stabilisation des relations entre la Suisse et l'UE doivent faire l'objet d'un référendum facultatif (art. 140 s Cst.). Personne ne conteste cela. L'Office fédéral de la justice et une majorité des spécialistes de la doctrine considèrent qu'un référendum *sui generis* n'est pas admissible⁸. La minorité estime que la procédure proposée par la majorité de la commission contourne les règles prévues par la Cst., dans la mesure où le Parlement soumettrait, sans que la Cst. le prévoie, l'approbation des accords de stabilisation à une double majorité du peuple et des cantons, au lieu d'une simple majorité du peuple. Il en résulterait une restriction considérable des droits de vote des électrices et des électeurs des cantons très peuplés, alors qu'il n'existe pas de base constitutionnelle justifiant une telle pratique. Le principe démocratique en serait affaibli. De plus, en soumettant les droits populaires au référendum obligatoire, on leur attribuerait un caractère plébiscitaire qui ne correspondrait pas à la culture de la démocratie directe. Les Bilatérales I et II n'ont pas non plus été soumises au référendum et cette pratique, qui a fait ses preuves, s'en trouverait également modifiée. À l'époque déjà, l'instrument de la reprise dynamique du droit avait déjà été prévu avec les accords Schengen/Dublin, sans que l'on en déduise la nécessité d'un référendum obligatoire. Il convient également de noter que le peuple et les cantons s'étaient aussi déjà prononcés contre une extension du référendum obligatoire. Le 17 juin 2012, l'initiative populaire « Accords internationaux : la parole au peuple ! » a été rejetée à 75,3 % des voix et par tous les cantons. Lors de la consultation sur le présent paquet d'accords avec l'UE, 15 cantons, soit la majorité, se sont en outre prononcés contre un référendum obligatoire.
2. Les accords de stabilisation, en particulier l'ALCP, sont conformes à la Cst. Selon la pratique établie du Conseil fédéral et du Parlement, notamment lors de l'approbation d'accords de libre-échange, de nouveaux droits en matière d'immigration ne prévoyant ni plafonds ni contingents sont compatibles avec l'art. 121a Cst. pour autant qu'ils n'entraînent qu'une augmentation négligeable de l'immigration et qu'ils n'empêchent pas une gestion autonome de l'immigration. Les estimations de l'administration indiquent que, en vertu des modifications de l'ALCP, seule une dizaine de personnes (les enfants de partenaires enregistrés) n'ayant pas déjà droit à une autorisation de séjour sur la base de la LEI bénéficieraient chaque année d'un nouveau droit d'immigration. La minorité estime que cette augmentation pourrait être compensée par des contingentements pour les ressortissants d'États tiers et qu'elle ne remettrait pas en cause la gestion autonome de l'immigration. La grande majorité des spécialistes de la doctrine considère également,

⁸ Cf. la contribution de Schmid, Stefan G. : Das «ungeschriebene» obligatorische Staatsvertragsreferendum: verfassungsrechtliche Würdigung im Hinblick auf eine Abstimmung über die zurzeit verhandelten bilateralen Verträge Schweiz–EU, in : ZBl 10/2024, notes de bas de page 148 à 151.

pour ces raisons, que l'art. 121a, al. 4, Cst. ne s'applique pas au protocole d'amendement de l'ALCP⁹. La réinterprétation de l'art. 121a Cst dans le cadre du présent projet pourrait en outre avoir des effets négatifs sur la politique économique extérieure de la Suisse en soumettant les futurs accords de libre-échange à des conditions plus strictes.

3. Pour finir, la minorité relève que lors de l'examen de la disposition constitutionnelle proposée, les parlementaires ne peuvent pas exprimer véritablement leur opinion : celles et ceux qui sont favorables aux Bilatérales III mais opposés aux modifications matérielles de la Cst. proposées doivent plaider contre cette disposition lors de la procédure parlementaire, pour ensuite la soutenir en votation populaire. À l'inverse, celles et ceux qui ne sont pas favorables aux Bilatérales III doivent se prononcer en faveur de cette disposition constitutionnelle, pour ensuite la combattre en votation populaire. Il en va de même pour les électrices et les électeurs : celles et ceux qui, par exemple, approuvent les Bilatérales III mais rejettent les modifications matérielles de la Cst. proposées ne peuvent pas exprimer véritablement leur opinion dans leur vote. Une partie de la minorité souligne que cette problématique revêt une grande importance sur le plan institutionnel et qu'elle ne se poserait pas avec un référendum obligatoire *sui generis*. Cette solution serait donc préférable.

4 Commentaire des articles

L'arrêté fédéral prévoit de compléter l'art. 197 Cst. (dispositions transitoires après acceptation de la Constitution du 18 avril 1999).

Al. 1

La disposition prévoit que le Conseil fédéral ratifie les accords relatifs à la stabilisation des relations entre la Suisse et l'UE. Conformément à la Constitution en vigueur, l'Assemblée fédérale devrait approuver ces accords dans un arrêté fédéral (art. 163, al. 2 en rel. avec art. 166, al. 2, Cst.) en habilitant le Conseil fédéral à ratifier les accords. Cet arrêté fédéral serait sujet au référendum facultatif, en application de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. Pour les motifs exposés plus haut, la commission a toutefois conclu qu'il ne faut pas suivre cette procédure mais opter pour une révision partielle de la Constitution.

La disposition constitutionnelle proposée remplace l'habituel arrêté portant approbation d'un accord. Sa portée se limite à confier au Conseil fédéral le mandat de ratifier

⁹ Astrid Epiney, «Bilaterale III» und Art. 121a BV : Zur Vereinbarkeit der im Rahmen der «Bilateralen III» vorgesehenen Änderungen des Freizügigkeitsabkommens Schweiz–EU mit Art. 121a Abs. 4 BV, Jusletter du 2 juin 2025 ; Alberto Achermann/Véronique Boillet/Martin Dumermuth/Astrid Epiney/Maya Hertig Randall/Francesco Maiani/Andreas Müller/Benedikt Pirker/Christa Tobler/Peter Uebersax : Verletzen die Bilateralen III den Zuwanderungsartikel der Bundesverfassung? in : Jusletter du 18 mai 2026

les accords du volet stabilisation du paquet Suisse-UE. Elle n'affecte pas la compétence de modifier ou de dénoncer les accords concernés. L'art. 24, al. 3 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl¹⁰) lie la compétence en matière de modification et de dénonciation de traités au régime ordinaire de compétence en matière d'approbation de traités selon les art. 140, al. 1, let. b et 141, al. 1, let. d, Cst., en relation avec les art. 166 al. 2 et 184 al. 2 Cst. Cela vaut aussi pour la modification ou la dénonciation des accords du paquet Suisse-UE relatifs à la stabilisation. La disposition proposée n'implique pas que la modification ou la dénonciation de l'un de ces accords devra être soumise au référendum obligatoire, et requerra le vote du peuple et des cantons. Si un ou tous les accords figurant aux let. a à n ou un ou tous les accords des Bilatérales I devaient être modifiés ou dénoncés, il ne serait pas nécessaire d'abroger la disposition constitutionnelle proposée : elle deviendrait simplement sans objet en ce qui concerne ces accords.

Conformément à l'art. 194, al. 2, Cst. toute révision de la Constitution doit respecter le principe de l'unité de la matière et ne doit pas violer les règles impératives du droit international. Les dispositions sur la révision de la Constitution ne posent toutefois pas des exigences minimales pour déterminer si une réglementation est « digne » de figurer dans la Constitution ou non¹¹. Des actes individuels peuvent également faire l'objet d'une révision de la Constitution. Prévoir dans une disposition constitutionnelle de confier le mandat de ratifier un traité international est par conséquent autorisé. La Constitution actuelle en comporte un exemple : l'adhésion de la Suisse à l'ONU y est prévue depuis 2002 (art. 197, ch. 1, al. 1, Cst.).

La let. a de la nouvelle disposition prévoit la ratification du protocole d'amendement de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). D'après la commission, cette modification de l'ALCP entre en contradiction avec l'art. 121a Cst., qui prévoit l'interdiction de conclure un traité international contraire à cet article. La disposition proposée est une disposition spéciale plus récente ancrée au même niveau normatif que l'art. 121a, al. 4, Cst. La nouvelle disposition fait sortir le protocole d'amendement de l'ALCP du champ d'application de l'art. 121a, al. 4, Cst. Il n'est donc pas nécessaire de relativiser ou d'adapter l'art. 121a, al. 4, Cst. en vue de cette modification de l'ALCP. En revanche, les futures modifications de l'ALCP ne sont pas couvertes par la disposition proposée et elles devront respecter l'art. 121a Cst. Il en va de même pour les décisions du comité mixte concernant la reprise d'actes juridiques de l'UE entrant dans le champ d'application de l'ALCP. Une telle décision constitue un traité international indépendant modifiant une annexe de l'ALCP et requiert l'approbation de la Suisse. Les règles en matière d'approbation sont les mêmes, qu'il s'agisse de conclure un traité ou de le modifier. C'est pourquoi une telle décision du comité

¹⁰ RS 170.10

¹¹. Voir Kaspar Ehrenzeller/Bernhard Ehrenzeller, in : Bernard Ehrenzeller et al. (éd.), St. Galler Kommentar BV, 4^e éd., Zurich/Saint-Gall 2023, n° 44 de l'introduction à la révision de la Cst. ; Yvo Hangartner/Andreas Kley/Nadja Braun Binder/Andreas Glaser, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2023, n° 472; Walther Burckhardt, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3^e éd., Berne 1931, art. 121, p. 815 ; Luzius Wildhaber, in: Jean-François Aubert et al. (éd.), Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Bâle etc. 1987–1996, n° 62 ad art. 121 Cst.

mixte doit être approuvée par l'organe compétent au niveau national (art. 166, al. 2, Cst. en rel. avec art. 24, al. 2, LParl) et ne doit pas violer l'art. 121a, al. 4, Cst.

Al. 2

L'al. 2 prévoit que la législation de mise en œuvre des accords visés à l'al. 1 sera adoptée sans être sujette au référendum facultatif. Dans le même temps, la législation de mise en œuvre prévoira qu'elle ne pourra entrer en vigueur que si la disposition constitutionnelle proposée est acceptée par le peuple et les cantons. L'al. 2 déroge au principe selon lequel les lois sont édictées sous réserve du référendum facultatif (art. 141, al. 1, let. a, Cst.). En cas de votation populaire sur la disposition constitutionnelle proposée, les actes de la législation de mise en œuvre ne feront pas formellement partie de l'objet de la votation. Il est cependant possible d'indiquer aux citoyens dans les explications du Conseil fédéral qu'en raison de cet al. 2, l'acceptation de la disposition constitutionnelle proposée implique automatiquement l'acceptation de la législation de mise en œuvre. Concrètement, cette disposition a donc le même effet qu'une intégration de la législation de mise en œuvre dans l'arrêté portant approbation d'un traité international sujet au référendum facultatif (art. 141a, al. 2, Cst.). Le Conseil fédéral avait proposé de procéder de la sorte lors de l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE)¹². Au lieu de cela, le Parlement avait prévu que la législation de mise en œuvre entrerait en vigueur en même temps que l'accord EEE, mais qu'un référendum pouvait être demandé a posteriori¹³. Cette solution n'avait toutefois pour effet que d'accélérer le processus, ce qui était nécessaire dans le contexte de l'EEE¹⁴, mais elle ne signifiait pas que si les citoyens approuvaient l'accord, ils approuvaient automatiquement la législation de mise en œuvre.

5 Aspects juridiques

L'arrêté fédéral concernant la disposition constitutionnelle proposée est soumis au référendum obligatoire, soit au vote du peuple et des cantons, en application de l'art. 140, al. 1, let. a, Cst. La disposition proposée respecte les règles impératives du droit international et l'unité de la matière (art. 194, al. 2, Cst.).

¹² FF 1992 IV 1, 531

¹³ FF 1992 VI 53

¹⁴ FF 1992 IV 1, 89