



26.425
15 octobre 2026

Projet 2 « variante loi » du

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

du XX yyy 2026

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet d'acte modificateur unique visant à modifier plusieurs lois fédérales, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

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

XX yyy 2026

Pour la commission :

La présidente, Heidi Z'graggen

Condensé

Le présent projet vise à inscrire au niveau de la loi la jurisprudence Schubert du Tribunal fédéral, afin de clarifier le rapport entre les lois fédérales et les accords relatifs au marché intérieur entre la Suisse et l'UE. Les dérogations, prévues expressément dans une loi fédérale, à un accord selon l'art. 147a, al. 2, du projet de modification de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (P-LParl) ne doivent pas pouvoir être examinées par les tribunaux.

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. La CIP-E a également abordé la question de l'application de la jurisprudence Schubert. La commission veut garantir que les autorités chargées d'appliquer le droit dérogent à la primauté du droit international si le législateur a sciemment édicté des dispositions contraires aux accords selon l'art. 147a, al. 2, P-LParl.

Contenu du projet

Un acte modificateur unique au niveau de la loi doit dissiper les doutes quant à l'applicabilité de la jurisprudence Schubert en ce qui concerne le rapport entre les lois fédérales et les accords relatifs au marché intérieur entre la Suisse et l'UE. Le législateur fédéral doit disposer d'une marge de manœuvre suffisante à l'échelon national pour pouvoir, si nécessaire, s'écarter de certains accords et en assumer les conséquences sur le plan du droit international.

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 loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration¹ (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 un membre du Conseil fédéral l'a informée des modifications qui étaient prévues dans la LEI (arrêté fédéral 1, annexe 4 : modification de la LEI, y compris l'annexe relative à la modification de la LEI). Elle a également entendu d'autres personnes 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. Concrètement, ces propositions demandaient l'introduction, dans la Constitution fédérale (Cst.), d'une disposition transitoire devant comporter trois éléments : la 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 ainsi 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-N a examiné l'initiative le 21 mai 2026. Par 15 voix contre 10, elle a décidé d'y donner suite.

1.3 Élaboration du projet et consultation supplémentaire

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. Elle a constaté que, dans son message, le Conseil fédéral avait certes consacré un chapitre spécifique (ch. 4.1) à la question des éventuels conflits entre les accords relatifs au marché intérieur et la législation fédérale, mais que la question de l'inscription de la

¹ RS 142.20

jurisprudence Schubert au niveau de la Cst. ou de la loi n'avait jusqu'à présent pas fait l'objet d'une consultation.

À sa séance des 29 et 30 juin 2026, la commission a donc décidé par 9 voix contre 2 et 2 abstentions, d'élaborer, dans le cadre de l'initiative parlementaire 26.425, un second projet (projet 2) concernant la codification de la jurisprudence Schubert et de le mettre en consultation.

Lors de sa séance du 15 octobre 2026, la CIP-E est entrée en matière sur le projet 2 par 7 voix contre 3 et une abstention et a décidé d'envoyer celui-ci en consultation. Six membres de la commission se sont prononcés en faveur de la variante 1 (Constitution), et cinq membres pour la variante 2 (lois). Afin que la discussion aux conseils sur ce projet puisse, dans la mesure du possible, avoir lieu parallèlement à la discussion sur l'objet 26.023 é Paquet « Stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) », la commission souhaite soumettre le projet 2 au Conseil des États lors de la session de printemps 2027. Compte tenu de cette échéance, et afin de laisser suffisamment de temps au Conseil fédéral pour prendre position, le délai de consultation doit être raccourci, il est fixé au 4 décembre 2026.

2 Contexte

2.1 Nécessité de légiférer et objectifs

Le 26 mars 2026, la CIP-E s'est penchée sur les modifications de la LEI. Dans ce contexte, elle s'est interrogée sur la procédure à suivre en cas de conflit entre une loi fédérale et les accords concernés, en particulier l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)². En ce qui concerne la clause de sauvegarde prévue par la LEI, le projet du Conseil fédéral prévoit que des mesures de sauvegarde puissent être prises même si l'activation de la clause de sauvegarde par la Suisse n'est pas approuvée dans les délais par le comité mixte et est rejetée par le tribunal arbitral saisi. Dans son message³, le Conseil fédéral explique que la manière dont les tribunaux suisses et les autres autorités chargées de l'application du droit traiteront d'éventuels conflits de normes entre l'accord international concerné et le droit suisse est déterminante au cas par cas. Le Conseil fédéral constate que, en principe, le Tribunal fédéral donne la primauté au droit international en cas de conflit, conformément à l'art. 5 al. 4 Cst, mais qu'il peut accepter certaines exceptions en faveur du droit national : exceptionnellement, lorsque l'Assemblée fédérale édicte sciemment une loi allant à l'encontre du droit international, c'est cette loi plus récente qui est déterminante aux yeux du Tribunal fédéral (ATF 99 Ib consid. 3 et 4, « jurisprudence Schubert »). Dans deux arrêts plus récents⁴, le Tribunal fédéral a cependant laissé entendre que l'ensemble de l'ALCP avait la primauté et que la jurisprudence Schubert ne s'appliquait pas au droit de la libre circulation des personnes. Dans son message, le Conseil fédéral indique par ailleurs qu'il reviendra en dernière instance au Tribunal fédéral de prendre en compte

² RS **0.142.112.681**

³ Message du 13 mars 2026 sur le paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) », FF **2026** 615, pp. 1028 ss

⁴ ATF **142** II 35 consid. 3.3 ; **148** II 169 consid. 5.2

à l'avenir, de manière adéquate, dans sa jurisprudence, la marge de manœuvre que les accords concernés accordent aux parties. Il part du principe que la marge de manœuvre laissée par ces accords jouera un rôle décisif à l'avenir dans la résolution des conflits de normes s'agissant des domaines des accords relatifs au marché intérieur. Selon lui, l'application de la jurisprudence Schubert offrirait ainsi la possibilité, même au regard des obligations en matière de libre circulation des personnes, de conserver la marge de manœuvre prévue dans l'accord concerné.

Le 5 mai 2026, la CIP-E a donc mené une audition supplémentaire sur la question de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant la primauté des accords relatifs au marché intérieur, en particulier de l'ALCP, sur le droit national. Dans les faits, l'audition a porté sur l'application de la jurisprudence Schubert. La commission a entendu deux experts en droit constitutionnel, les professeurs Hansjörg Seiler et Martin Dummermuth. Hansjörg Seiler est d'avis que selon la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral, ce dernier accorde à l'ALCP la primauté sur les futures lois et sur la Cst., sans qu'il soit toutefois possible de prévoir la position que le Tribunal fédéral adoptera à l'avenir. Il a indiqué que l'inscription de la jurisprudence Schubert dans la Cst. ne garantirait pas qu'elle soit effectivement appliquée, mais qu'il serait cependant plus probable, avec une telle inscription, que le Tribunal fédéral se réfère à une loi fédérale s'écartant délibérément du droit international. Martin Dummermuth a quant à lui souligné que dans les arrêts qu'il a rendus jusqu'à présent, y compris dans ceux concernant l'ALCP, le Tribunal fédéral n'a jamais formellement rejeté la jurisprudence Schubert. Il a ajouté que si le Tribunal fédéral avait voulu le faire, il aurait dû impliquer ses autres cours. À ce sujet, il a relevé que la pratique du Tribunal fédéral n'était pas constante ni uniforme d'une cour à l'autre. Selon lui, les Bilatérales III offrent enfin la possibilité de disposer d'un nouveau cadre juridique prévoyant un processus de règlement des différends clair assorti de mesures compensatoires en cas de violation d'un accord. Il estime que, dans ces circonstances, le Tribunal fédéral ne devrait pas s'opposer, sur des questions politiques d'une telle importance, à une décision du Parlement et du peuple. Il a notamment déconseillé que la jurisprudence Schubert soit codifiée dans la Cst., car cela limiterait de manière excessive la marge de manœuvre du Tribunal fédéral et pourrait nuire à la crédibilité de la Suisse en tant que partenaire en matière de politique étrangère.

2.2 Conclusions de la commission

Pour la commission, l'applicabilité de la jurisprudence Schubert aux accords relatifs au marché intérieur devrait être précisée. Eu égard au fait que la pratique du TF au sujet de la primauté de l'ALCP sur les futures lois et sur la Cst. n'est pas encore établie, elle estime qu'il est nécessaire d'ancrer la jurisprudence Schubert au niveau de la loi. À ses yeux, les modifications de lois prévues permettront d'établir l'applicabilité de la jurisprudence Schubert en ce qui concerne les accords avec l'UE selon l'art. 147a, al. 2, P-LParl⁵.

⁵ L'art. 147a LParl sera introduit dans le cadre du paquet « stabilisation et développement des relations entre la Suisse et l'UE (Bilatérales III) », mais il n'est pas encore entré en vigueur.

La CIP-E estime qu'une mise en œuvre au niveau de la loi (cf. ch. 5) permettrait d'établir que, étant inscrite dans une loi fédérale, une dérogation expresse aux accords selon l'art. 147a, al. 2, P-LParl ne peut pas être examinée par le Tribunal fédéral et ses instances inférieures. La commission doute toutefois de l'efficacité réelle de cette disposition car, dans le champ d'application de l'art. 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950⁶ (CEDH), le Tribunal fédéral pourrait néanmoins entrer en matière pour violation d'un accord relatif au marché intérieur, d'autant que l'ALCP prévoit un droit de recours que le Tribunal fédéral pourrait appliquer directement.

3 Résultats de la consultation

Suivront après la consultation

4 Grandes lignes du projet

4.1 Contenu du projet

Le projet vise à créer un acte modificateur unique au niveau de la loi portant essentiellement sur la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral, le code de procédure civile du 19 décembre 2008 et le code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007. Les modifications envisagées visent à ce qu'une dérogation à un accord selon l'art. 147a, al. 2, P-LParl expressément prévue par une loi fédérale ne puisse pas être examinée par un tribunal. L'objectif est de garantir que la jurisprudence Schubert s'applique aux accords visés à l'art. 147a, al. 2, P-LParl.

4.2 Application de la jurisprudence Schubert aux accords relatifs au marché intérieur conclus avec l'UE

Conformément à l'art. 5, al. 4, Cst., la Confédération et les cantons respectent le droit international. L'art. 190 Cst. spécifie en outre que le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales et le droit international. La Cst. n'indique pas comment résoudre un conflit entre la législation fédérale et le droit international dans un cas concret, pas plus qu'elle n'institue la primauté absolue du droit international. Jusqu'à présent, des conflits entre une loi fédérale et le droit international ne se sont produits que dans de rares cas, une interprétation suffisant généralement à les résoudre. Si un conflit subsiste, la norme de droit national contraire au droit international n'est en principe pas appliquée. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a développé une exception à ce principe : le droit international passe ainsi au second plan lorsque le législateur a sciemment dérogé au droit international dans une loi

⁶ RS 0.101

fédérale⁷ (jurisprudence Schubert). Par contre, si la norme de droit international contient des obligations relatives aux droits de l'homme, elle l'emporte sur la norme de droit interne (jurisprudence PKK)⁸. Cela dit, comme il n'existe guère, dans la pratique, de conflits entre les lois fédérales et le droit international, la jurisprudence Schubert n'est que rarement appliquée.

Dans son message, le Conseil fédéral explique que, dans deux arrêts, le Tribunal fédéral a laissé entendre que l'ensemble de l'ALCP avait la primauté et que la jurisprudence Schubert ne s'appliquait pas au droit de la libre circulation des personnes⁹. La commission estime que la position du Tribunal fédéral, du moins sur la base d'un arrêt datant de 2015, est plus claire que ce que décrit le Conseil fédéral.

Dans son arrêt du 26 novembre 2015, le Tribunal fédéral devait clarifier la relation entre l'art. 121a Cst. et l'ALCP avec l'UE (ATF 142 II 35). Il a alors confirmé que, dans l'application du droit, les normes de droit international priment le droit national qui leur est contraire (consid. 3.2). Ce principe n'a connu qu'une seule exception, lorsque le législateur a sciemment voulu déroger à une obligation découlant du droit international et, à ce titre, en assumer sciemment la responsabilité politique (ATF 99 Ib 39). Cette exception ne s'applique pas lorsqu'il s'agit d'obligations de la Suisse relatives aux droits de l'homme (ATF 125 II 417). Dans le contexte de l'ALCP, le Tribunal fédéral a aussi statué que l'accord avait la primauté sur le droit national qui s'en écartait sciemment. Le Tribunal fédéral a en outre précisé ce qui suit : « L'exception susmentionnée, issue de la jurisprudence Schubert, ne s'applique pas dans le cadre des relations avec l'Union européenne et des obligations en matière de libre circulation des personnes contractées par la Suisse, car il s'agit en l'occurrence, au-delà de la mise en œuvre de la liberté fondamentale partiellement reprise, d'un alignement de l'ordre juridique (participation sectorielle au marché intérieur), qui est lui-même directement applicable aux États membres de l'UE » [traduction]. Dans le regeste de l'arrêt, le Tribunal fédéral a précisé qu'il s'agit d'une « confirmation de la jurisprudence » selon laquelle la jurisprudence Schubert ne s'applique pas au droit de la libre circulation entre la Suisse et l'UE. Bien que le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 26 novembre 2015, ait finalement estimé qu'une autre considération était déterminante pour résoudre le cas d'espèce, ses considérations revêtent une importance particulière pour la commission. Celle-ci estime donc qu'il est essentiel de garantir la marge de manœuvre du Parlement en ce qui concerne l'ALCP ainsi que les autres accords relatifs au marché intérieur conclus avec l'UE. Les discussions menées au sein de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États et de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) ont montré que la question de l'applicabilité de la jurisprudence Schubert se pose également pour les accords relatifs au marché intérieur qui ne portent pas sur la stabilisation. La CER-E a adressé un courrier à ce sujet à la CIP-E.

⁷ ATF 99 Ib 39 consid. 3 et 4

⁸ ATF 125 II 417

⁹ ATF 142 II 35 consid. 3.3 ; 148 II 169 consid. 5.2

La commission a entendu Martin Dumermuth et Hansjörg Seiler sur la question de la codification de la jurisprudence Schubert dans le contexte des accords relatifs au marché intérieur conclus avec l'UE. Les deux professeurs ont exprimé des avis divergents (cf. ci-dessus, ch. 2.1).

4.3 Minorité : ne pas entrer en matière

La minorité (*Zopfi*, Jositsch, Moser) ne souhaite pas entrer en matière sur le projet, considérant qu'il est inutile et qu'il envoie un signal préjudiciable aux autres parties contractantes. Étant donné que la jurisprudence Schubert s'applique en principe déjà, elle considère qu'il n'y a pas lieu d'agir. Selon elle, adopter le projet reviendrait à renoncer à la souplesse avec laquelle les tribunaux ont appliqué cette jurisprudence jusqu'ici, au profit d'une réglementation rigide. La minorité estime que le Parlement est libre, au cas par cas, de prévoir les dispositions nécessaires dans la loi concernée. À ses yeux, une réglementation rigide et générale enverrait un signal ambigu aux autres parties contractantes, ce qui n'est pas dans l'intérêt de la Suisse si elle veut être considérée comme une partie contractante fiable.

5 Commentaire des articles

L'acte modificateur unique a pour objectif d'ancrer la jurisprudence Schubert au niveau de la loi. En application des modifications proposées, lorsque le législateur s'écarte expressément d'une disposition de certains accords conclus avec l'UE, la violation de cette disposition ne fera pas l'objet d'un examen judiciaire. À cet effet, il est prévu dans la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)¹⁰ que, dans ce cas, la violation de la norme de droit international concernée ne peut pas être invoquée devant le Tribunal fédéral, et que celui-ci ne peut pas non plus appliquer cette norme d'office. Afin de garantir une réglementation uniforme également pour les autorités précédant le Tribunal fédéral, il est prévu de restreindre de façon analogue les motifs de recours pour les procédures cantonales dans la LTF ainsi que dans la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)¹¹, dans la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)¹², dans le code de procédure civile (CPC)¹³ et dans le code de procédure pénale (CPP)¹⁴.

1. Loi sur la procédure administrative (PA)

Art. 49, al. 2

La disposition proposée restreint les motifs de recours devant le Tribunal administratif fédéral (en rel. avec l'art. 37 LTAF). Au sujet de la restriction des motifs de recours, voir le commentaire de l'art. 98, al. 2, P-LTF.

¹⁰ RS 173.110

¹¹ RS 172.021

¹² RS 173.32

¹³ RS 272

¹⁴ RS 312.0

2. Loi sur le Tribunal fédéral (LTF)

Art. 98, al. 2

Conformément à l'art. 95, let. b, LTF, un recours peut être formé devant le Tribunal fédéral pour violation du droit international. L'art. 98 LTF limite les motifs de recours lorsqu'il s'agit de recours formés contre des décisions portant sur des mesures provisionnelles : seule la violation des droits constitutionnels peut être invoquée. La disposition proposée prévoit une deuxième restriction : la violation d'une disposition d'un accord visé par l'art. 147a, al. 2, du projet¹⁵ de modification de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹⁶ ne pourra pas être invoquée comme motif de recours lorsque la loi fédérale y déroge expressément. Le nouvel art. 106, al. 1^{bis}, P-LTF prévoit en outre que le Tribunal fédéral ne pourra pas appliquer d'office la disposition de droit international concernée. Par conséquent, en cas de conflit, le Tribunal fédéral ne pourra plus évaluer si la primauté revient à l'accord ou à la loi fédérale, mais uniquement si la nouvelle restriction des motifs de recours s'applique ou non. Si la restriction est applicable, la violation de l'obligation de droit international ne sera pas justiciable. En substance, la disposition proposée ne prévoit pas de règle de primauté en cas de conflit entre droit international et droit interne. La décision du législateur de s'écarter d'un accord visé par l'art. 147a, al. 2, P-LParl est exclue des voies de recours, le pouvoir de cognition du Tribunal fédéral étant restreint par la modification proposée.

La disposition pose une condition : le législateur doit « expressément » avoir dérogé à l'accord concerné. Afin que la réglementation puisse s'appliquer, il faut que la dérogation soit prévue dans le libellé de la loi elle-même. Par exemple, le législateur pourrait faire précéder la disposition de la formulation suivante : « *En dérogation à l'article [disposition de l'accord concerné] ...* ». ¹⁷ En revanche, selon la jurisprudence Schubert du Tribunal fédéral, il suffit d'une dérogation « délibérée » de la part du législateur. Selon cette pratique, il faut que la dérogation ait été thématiquée en détail lors de l'examen de la loi par les Chambres. Il ne suffit pas que le conflit de normes ait été brièvement abordé lors des délibérations parlementaires, sans guère d'interventions approfondies à ce sujet, ou que les interventions aient été contradictoires¹⁸. En pratique, il subsiste souvent une incertitude quant à savoir si la dérogation était délibérée ou non¹⁹. Pour que la réglementation proposée s'applique, la volonté du législateur de s'écarter du droit international doit être consignée dans la loi de manière transparente et univoque. La combinaison d'une restriction des motifs de recours avec une réglementation au cas par cas dans une loi fédérale permet également de garantir que la séparation des pouvoirs entre le législateur et le Tribunal fédéral ne soit affectée que ponctuellement. Si le législateur n'a pas prévu de règle expresse, axée sur le cas

¹⁵ FF 2026 616 p. 83 s. ; FF 2026 631 p. 3 ; FF 2026 633 p. 43 ; FF 2026 635 p. 2

¹⁶ RS 171.10

¹⁷ Possibilité d'inscrire la pratique Schubert dans le droit suisse, rapport de l'Office fédéral de la justice du 20 avril 2026 à l'intention de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États, p. 5.

¹⁸ ATF 138 II 524, consid. 5.3.2

¹⁹ À l'exception du cas à l'origine de la jurisprudence Schubert (ATF 99 Ib 39), les conditions du Tribunal fédéral pour l'application de cette jurisprudence n'ont encore jamais été remplies (cf. STEFAN SCHÜRER, Hat die PKK-Rechtsprechung die Schubert-Praxis relativiert?, Zentralblatt für schweizerisches Staats- und Verwaltungsrecht 2015, p. 115 ss.).

d'espèce, concernant un accord visé par l'art. 147a, al. 2, P-LParl, le Tribunal fédéral pourrait continuer d'appliquer et de développer ses règles de conflit éprouvées.

Le champ d'application de la disposition proposée est défini par un renvoi à l'art. 147a, al. 2, P-LParl. Dans le message du 13 mars 2026 sur le paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) », le Conseil fédéral a soumis des modifications des cinq accords existants relatifs au marché intérieur conclus avec l'UE, deux nouveaux accords relatifs au marché intérieur, l'un sur l'électricité²⁰ et l'autre sur la sécurité des aliments²¹, ainsi qu'un accord de coopération dans le domaine de la santé²² à l'Assemblée fédérale pour approbation²³. Dans le projet d'arrêté fédéral portant approbation du volet stabilisation du paquet Suisse-UE, le Conseil fédéral a par ailleurs proposé de compléter la LParl par un nouvel art. 147a.²⁴ Le deuxième alinéa de cette disposition énumère les quatre accords relatifs au marché intérieur avec l'UE qui seront complétés par des protocoles institutionnels dans le paquet Suisse-UE. Il s'agit des accords suivants, tous conclus le 21 juin 1999 (Bilatérales I) : l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP²⁵), l'accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité²⁶, l'accord sur les transports terrestres²⁷ et l'accord sur le transport aérien²⁸. Les arrêtés fédéraux portant approbation des nouveaux accords relatifs au marché intérieur dans les domaines de l'électricité et de la sécurité des aliments prévoient par ailleurs que ces accords, s'ils entrent en vigueur, figureront également à l'art. 147a, al. 2, P-LParl. Il en va de même pour le nouvel accord dans le domaine de la santé qui, bien qu'il ne s'agisse pas d'un accord relatif au marché intérieur, prévoit que les éléments institutionnels s'appliqueront par analogie. Si tous les accords du paquet Suisse-UE entrent en vigueur, la nouvelle réglementation s'appliquera aux nouvelles versions de l'ALCP, de l'accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, de l'accord sur les transports terrestres et de l'accord sur le transport aérien, ainsi qu'à l'accord sur l'électricité, au protocole sur la sécurité des aliments et à l'accord sur la santé. Si, à l'avenir, la Suisse concluait de nouveaux accords relatifs au marché intérieur avec l'UE, la liste figurant à l'art. 147a, al. 2, P-LParl pourrait être complétée.

De l'avis du Conseil fédéral, la jurisprudence Schubert devrait s'appliquer aux accords visés par l'art. 147a, al. 2, P-LParl même sans la réglementation proposée²⁹. La commission partage la position adoptée par le Conseil fédéral dans le message, selon laquelle les éléments institutionnels des accords relatifs au marché intérieur du paquet Suisse-UE et de l'accord sur la santé laissent au législateur une marge de manœuvre lui permettant de s'écarter d'un accord, moyennant l'acceptation d'éventuelles mesures de compensation proportionnées. Tout comme le Conseil fédéral, la commission

20 FF 2026 631

21 FF 2026 633

22 FF 2026 635

23 Voir le message du 13 mars 2026 sur le paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) », FF 2026 615.

24 FF 2026 616, p. 83

25 RS 0.142.112.681

26 RS 0.946.526.81

27 RS 0.740.72

28 RS 0.748.127.192.68

29 Message du 13 mars 2026 sur le paquet « stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) », FF 2026 615, p. 1028 ss.

part du principe que cette nouvelle situation de droit international jouera un rôle décisif dans la résolution des conflits de normes dans le domaine des accords concernés, et que le Tribunal fédéral préservera la marge de manœuvre du législateur en appliquant la jurisprudence Schubert. Des représentants de la doctrine soutiennent également cette position³⁰. Selon cette approche, la réglementation proposée ne modifie pas fondamentalement la situation initiale, mais elle permet plutôt de la préserver, dans la mesure où les voies de recours sont exclues en cas de violation d'un des accords visés par l'art. 147a, al. 2, P-LParl lorsque le législateur a expressément dérogé à une disposition de l'un de ces accords. Dans ces cas particuliers, le Tribunal fédéral ne devra et ne pourra plus appliquer la jurisprudence Schubert.

Il est envisageable que le législateur s'écarte sciemment d'autres accords du paquet Suisse–UE, et pas uniquement de ceux visés par l'art. 147a, al. 2, P-LParl. L'accord agricole du 21 juin 1999³¹, soit le cinquième accord relatif au marché intérieur des Bilatérales I n'entre pas dans le champ d'application de la nouvelle réglementation. Les éléments de l'accord agricole qui concernent l'accès au marché intérieur sont intégrés au nouveau protocole sur la sécurité des aliments du paquet Suisse–UE. L'accord agricole ne sera donc pas complété par les mêmes éléments institutionnels que les autres accords relatifs au marché intérieur des Bilatérales I dans le paquet Suisse–UE, et ne sera pas mentionné à l'art. 147a, al. 2, P-LParl. Il semble toutefois possible de renoncer à soumettre les autres accords du paquet Suisse–UE à la réglementation proposée. D'une part, les considérants non déterminants du Tribunal fédéral mentionnés ci-dessous, qui soulèvent selon la commission des doutes quant à l'applicabilité de la jurisprudence Schubert, concernent l'ALCP, mais pas les autres accords du paquet Suisse–UE. D'autre part, les autres accords du paquet ne fondent guère de prétentions relevant des droits de l'homme : ainsi, conformément à la pratique actuelle du Tribunal fédéral, la jurisprudence Schubert s'applique de toute manière, sans la contre-exception qu'implique la jurisprudence PKK. Pour ces motifs, la commission estime qu'en cas de conflit, le Tribunal fédéral accordera la primauté aux lois fédérales dans lesquelles le législateur s'écarte sciemment d'un accord du paquet Suisse–UE qui n'est pas visé par l'art. 147a, al. 2, P-LParl.

La nouvelle règle (en rel. avec l'art. 147a, al. 2, let. a, P-LParl) s'applique également à l'ALCP. Dans deux arrêts, le Tribunal fédéral a laissé entendre que la totalité de l'ALCP prime sans exception et que la jurisprudence Schubert ne s'applique pas au droit de la libre circulation des personnes³². Dans les deux arrêts, toutefois, les considérants correspondants du Tribunal fédéral n'étaient pas déterminants pour résoudre

³⁰ En ce sens quant au résultat, voir : Astrid Epiney, «Bilaterale III» und das Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht, Jusletter du 10 mars 2025 ; Andreas Müller, Die « Erlaubnis » zum Ausscheren – Inkaufnahme von Ausgleichsmassnahmen als Gestaltungsmöglichkeit in den Beziehungen Schweiz–EU, RSSE 2024/2025, p. 525 ss. ; Matthias Oesch/Alexandru Badea, Haben «menschen- oder freizügigkeitsrechtliche Verpflichtungen der Schweiz» strikt Vorrang vor Bundesgesetzen?, in: Arthur Brunner et al. (éd.), Der Mensch als Massstab des Rechts, Liber amicorum für Regina Kiener, Zurich 2025, p. 97 ss. ; Martin Dumermuth à l'occasion de l'audition avec la CIP-E (ci-dessus, ch. 2.1) D'un autre avis : Andreas Glaser, Die Volksabstimmung über das Paket Schweiz–EU, Bâle 2025, p. 38 ss. ; Hansjörg Seiler à l'occasion de l'audition avec la CIP-E (ci-dessus, ch. 2.1).

³¹ RS **0.916.026.81**

³² ATF **142** II 35, consid. 3.3; **148** II 169, consid. 5.2.

le cas d'espèce (obiter dicta). Dans l'ATF 142 II 35, le Tribunal fédéral a rejeté l'existence d'un conflit de normes entre le droit interne et l'ALCP, étant donné l'absence d'applicabilité directe de l'art. 121a Cst. L'ATF 148 II 169 concernait le règlement Dublin III et non l'ALCP. Le Tribunal fédéral n'a jusqu'à présent jamais eu à trancher un cas concret dans lequel le législateur a sciemment voulu déroger à l'ALCP au sens de la jurisprudence Schubert, ce qui explique l'absence de jurisprudence établie sur cette question³³. Si un tel cas se présentait, la voie de droit devant le Tribunal fédéral pour une violation de l'ALCP serait exclue en vertu de la réglementation proposée. Il existe toutefois un risque que le Tribunal fédéral applique directement le droit de recours au sens de l'art. 11 ALCP, ouvrant ainsi une voie de droit (à ce sujet, voir ch. 5.2).

La nouvelle réglementation établit une relation claire avec la jurisprudence PKK du Tribunal fédéral. Cet aspect est particulièrement déterminant lorsqu'il s'agit de cas dans lesquels une disposition d'un accord visé par l'art. 147a, al. 2, P-LParl et une obligation relative aux droits de l'homme issue d'un autre accord se recoupent. Il serait par exemple envisageable que le législateur s'écarte expressément d'une disposition de l'ALCP qui confère des droits également consacrés dans la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 (CEDH)³⁴ ou dans un autre accord portant sur les droits de l'homme. Il existe à ce sujet un débat au sein de la doctrine sur la question de savoir si le droit au regroupement familial ou l'interdiction de discrimination prévus dans l'ALCP se recoupent avec la CEDH³⁵. Si le législateur dérogeait expressément à une disposition de ce type, la violation de l'ALCP ne pourrait pas être invoquée, mais il serait possible d'invoquer la violation d'une obligation relative aux droits de l'homme découlant de la CEDH. Dans cet exemple, le Tribunal fédéral pourrait continuer d'appliquer les règles de conflit existantes à la relation entre la loi fédérale et la CEDH.

Art. 106, al. 1^{bis}

Conformément à l'art. 106, al. 1, LTF, le Tribunal fédéral applique le droit d'office. En revanche, si le législateur déroge expressément à un accord visé par l'art. 147a, al. 2, P-LParl, ce conflit normatif ne sera pas justiciable. La disposition proposée prévoit que le Tribunal fédéral n'applique pas d'office, dans ce cas, la disposition de droit international concernée.

Art. 111, al. 4

La disposition prévoit que les autorités cantonales précédant le Tribunal fédéral ne peuvent pas examiner s'il y a violation d'un accord visé par l'art. 147a, al. 2, P-LParl lorsque le législateur y déroge expressément. Si cet aspect n'était pas réglé, les autorités cantonales devraient appliquer les règles de primauté du Tribunal fédéral en cas de conflit entre le droit international et des lois fédérales, sans que le Tribunal fédéral

³³ Voir Simon Mazidi, *Völkerrecht und Landesrecht: Die Lösung von Normkonflikten durch Abwägung verfassungsrechtlicher Prinzipien*, Zurich/Genève 2026, n^{os} 1136 ss.

³⁴ RS **0.101**

³⁵ Simon Mazidi, *Völkerrecht und Landesrecht: Die Lösung von Normkonflikten durch Abwägung verfassungsrechtlicher Prinzipien*, Zurich/Genève 2026, n^o 1111 et réf. cit.

ne puisse examiner la question lui-même. Cette disposition s'écarte de l'approche suivie jusqu'à présent dans la LTF. Jusqu'ici, l'art. 111 LTF ne prévoit aucune restriction pour les procédures cantonales, mais se limite à fixer des exigences minimales.

3. Loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)

Art. 37b Limitation de l'application du droit d'office

Le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office. En revanche, si le législateur déroge expressément à un accord visé par l'art. 147a, al. 2, P-LParl, cette décision ne sera pas justiciable. La disposition proposée prévoit que le Tribunal administratif fédéral (par analogie avec l'art. 106, al. 1^{bis}, P-LTF pour le Tribunal fédéral) n'applique dans ce cas pas d'office la disposition de droit international concernée.

4. Code de procédure civile (CPC)

Art. 310, al. 2, et 320, al. 2

Les dispositions proposées concrétisent la restriction des motifs de recours pour les appels et les recours en procédure civile. Au sujet de la restriction des motifs de recours, voir le commentaire de l'art. 98, al. 2, P-LTF.

5. Code de procédure pénale (CPP)

Art. 393, al. 3, et 398, al. 3^{bis}

Les dispositions proposées concrétisent la restriction des motifs de recours pour les appels et les recours en procédure pénale. Au sujet de la restriction des motifs de recours, voir le commentaire de l'art. 98, al. 2, P-LTF.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La réglementation proposée se fonde sur les art. 122 et 123 Cst. pour le droit de la procédure civile et le droit de la procédure pénale. En ce qui concerne la procédure de droit public, la Confédération est compétente, en vertu de son autonomie organisationnelle, pour régler la procédure devant les autorités fédérales. Parmi les dispositions proposées dans le domaine de la procédure de droit public, seul l'art. 111, al. 4, P-LTF ne peut pas se fonder sur cette compétence, car il concerne la procédure devant des instances cantonales. La Confédération peut régler la procédure cantonale si elle dispose d'une compétence matérielle dans le domaine et que la réglementation est nécessaire pour l'application du droit fédéral. Si la Confédération dispose d'une compétence matérielle suffisante pour édicter une loi fédérale qui déroge au droit international, alors elle a également le pouvoir de régler la mise en œuvre procédurale de cette loi dans la mesure où c'est nécessaire à la bonne exécution du droit fédéral. Il découle donc de cette compétence matérielle une compétence fédérale accessoire pour édicter la réglementation proposée à l'article 111, al. 4, P-LTF. En matière de procédure de droit public, la réglementation constitue une restriction de l'autonomie cantonale en matière d'organisation et de procédure (art. 47 Cst.).

Puisque la réglementation proposée vaut également pour les instances précédant le Tribunal fédéral, elle limite le droit qu'une cause soit jugée par une autorité judiciaire (art. 29a Cst.). Une question délicate, au regard de la garantie de l'accès au juge, réside notamment dans le fait qu'au moment de l'adoption de la réglementation proposée, il n'est pas encore possible de déterminer si et dans quelle mesure cette garantie fera l'objet de restrictions à l'avenir. La Constitution habilite toutefois le législateur à exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels (art. 29a, 2^e phrase, Cst.). Il est notamment admis que cela puisse se faire, pour des raisons de séparation des pouvoirs, au profit de décisions d'autorités politiques relevant de leur pouvoir d'appréciation. Lorsque le législateur s'écarte expressément d'une disposition d'un traité international, on est en présence d'une telle décision. La réglementation proposée restreint également la compétence du Tribunal fédéral de connaître des contestations pour violation du droit international (art. 189, al. 1, let. b, Cst.). Le législateur peut toutefois exclure l'accès au Tribunal fédéral dans des « domaines déterminés » (art. 191, al. 3, Cst.). La commission est d'avis qu'une limitation des voies de droit définie de manière étroite par rapport à la liste d'exceptions prévue à l'art. 83 LTF (seulement lorsque le législateur le prévoit expressément, et seulement au motif de la violation d'une disposition d'un accord visé par l'art. 147a, al. 2, P-LParl) est conforme à la Constitution, en vertu des art. 29a, 2^e phrase, et 191, al. 3, Cst.

La réglementation proposée n'établit pas de règle de primauté matérielle régissant la relation entre le droit national et le droit international, mais elle concerne uniquement la mise en œuvre procédurale de la primauté. Elle ne peut donc pas empêcher une autorité administrative chargée d'appliquer le droit d'accorder, dans sa décision initiale, la primauté à un accord visé par l'art. 147a, al. 2, P-LParl par rapport à une loi fédérale qui y déroge. Il existe un risque que les tribunaux ne soient pas en mesure d'uniformiser des décisions divergentes des autorités administratives (Confédération ou cantons) puisque la réglementation proposée ne permet pas dans tous les cas un examen judiciaire de la compatibilité entre une loi fédérale et un traité international. Si, malgré la réglementation légale, des autorités précédant le Tribunal fédéral entraient ponctuellement en matière au sujet de la violation d'un traité ou de la garantie de l'accès au juge, le Tribunal fédéral ne pourrait pas rectifier les jugements concernés en raison de son pouvoir de cognition limité.

L'art. 190 Cst. spécifie que le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les dispositions du droit international (et les lois fédérales). Conformément à l'art. 5, al. 4, Cst., la Confédération et les cantons doivent en outre respecter le droit international. En application de la réglementation proposée, ces autorités ne pourraient pas appliquer le droit international dans certains cas particuliers. En cas de conflit de normes entre une loi fédérale et le droit international, il est inévitable que l'un ou l'autre ne puisse pas être appliqué même si l'art. 190 Cst. les définit tous deux comme applicables. La Constitution laisse donc une marge de manœuvre pour régler ces situations de conflit au niveau législatif.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les accords concernés par la réglementation proposée, soit ceux qui sont visés par l'art. 147a, al. 2, P-LParl, prévoient pour certains des droits de recours (notamment

l'art. 11 ALCP et l'art. 29 de l'accord sur les transports terrestres). Certains des actes en annexe de ces accords prévoient également des garanties de procédure, qui incluent un droit de recours³⁶. La restriction au niveau du droit national des motifs de recours dans les lois fédérales de procédure va à l'encontre des droits de recours prévus dans les accords visés par l'art. 147a, al. 2, P-LParl. Les dispositions légales proposées constituent des dérogations délibérées du législateur à ces droits de recours, conformément à la jurisprudence Schubert. Selon la commission, il faut accorder la primauté à la restriction des motifs de recours dans les lois de procédure en cas de conflit. Il subsiste toutefois le risque que le Tribunal fédéral applique directement les droits de recours prévus dans les accords visés par l'art. 147a, al. 2, P-LParl (art. 11 ALCP et art. 29 de l'accord sur les transports terrestres) et leur accorde la primauté sur la restriction des motifs de recours qui est proposée dans le projet. Il pourrait notamment procéder de la sorte parce que ces droits de recours sont liés aux garanties procédurales prévues dans les accords relatifs aux droits de l'homme auxquels la Suisse est partie. Dans ce cas, la réglementation proposée resterait sans effet.

La CEDH prévoit elle aussi des droits de recours, à savoir le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue par un tribunal qui décidera des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil ou du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (art. 6, par. 1, CEDH), et le droit à un recours effectif (art. 13 CEDH). D'autres traités relatifs aux droits de l'homme auxquels la Suisse est partie prévoient des droits apparentés à celui garanti par l'art. 29a Cst., par exemple l'art. 14, par. 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966³⁷. Dans le champ d'application de l'art. 6, par. 1, CEDH, le Tribunal fédéral devrait, pour deux raisons, entrer en matière sur la violation d'une disposition de droit international malgré la restriction des motifs de recours prévue dans les lois fédérales de procédure. Premièrement, s'il n'entre pas en matière, un recours pour violation du droit de l'accès au juge pourrait être déposé directement devant la Cour européenne des droits de l'homme. Deuxièmement, selon la jurisprudence PKK du Tribunal fédéral, la CEDH prime les dispositions légales fédérales qui s'en écartent. Par conséquent, la restriction des motifs de recours dans les lois fédérales de procédure ne déploierait d'effet qu'en dehors du champ d'application de l'art. 6, par. 1, CEDH, que la jurisprudence interprète largement.

Les dispositions sur les aides d'État des accords concernés du paquet Suisse-UE prévoient que l'autorité de surveillance des aides d'État doit dans tous les cas contester devant une autorité judiciaire l'application d'une aide accordée par l'Assemblée fédérale qu'elle a jugée incompatible avec les dispositions en question (art. 4, al. 5 du protocole sur les aides d'État à l'accord sur les transports terrestres³⁸, art. 4, al. 5 du protocole sur les aides d'État à l'accord sur le transport aérien³⁹ et art. 14, al. 5 de l'accord sur l'électricité⁴⁰). Si l'Assemblée fédérale édictait une disposition légale sur une aide d'État qui s'écarte expressément de l'un des accords concernés en excluant

³⁶ Par ex. art. 31 de la directive 2004/38/CE (directive relative au droit des citoyens de l'Union), qui est reprise à l'annexe I de l'ALCP actualisé (FF 2026 617, p. 21)

³⁷ RS 0.103.2

³⁸ FF 2026 623

³⁹ FF 2026 626

⁴⁰ FF 2026 632

les voies de droit comme le prévoit le projet, l'équivalence du régime suisse de surveillance des aides d'État avec le régime de l'UE pourrait être remise en question.



Loi fédérale Avant-projet sur l'exclusion des voies de droit en cas de dérogation expresse à un accord relatif au marché intérieur conclu avec l'Union européenne

du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États du ...¹,
vu l'avis du Conseil fédéral du ...²,
arrête:

I

Les actes ci-après sont modifiés comme suit:

1. Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative³

Art. 49, al. 2

² Lorsqu'une loi fédérale déroge expressément à l'un des accords visés par l'art. 147a, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁴, la violation de l'accord par cette dérogation ne peut être invoquée.

2. Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral⁵

Art. 98, al. 2

² Lorsqu'une loi fédérale déroge expressément à l'un des accords visés par l'art. 147a, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁶, la violation de l'accord par cette dérogation ne peut être invoquée.

¹ FF 2026 ...

² FF ...

³ RS 172.021

⁴ RS 171.10

⁵ RS 173.110

⁶ RS 171.10

Art. 106, al. 1^{bis}

^{1bis} Lorsqu'une loi fédérale déroge expressément à l'un des accords visés par l'art. 147a, al. 2, LParl⁷, le Tribunal fédéral n'applique pas d'office les dispositions concernées de l'accord.

Art. 111, al. 4

⁴ Lorsqu'une loi fédérale déroge expressément à l'un des accords visés par l'art. 147a, al. 2, LParl⁸, la violation de l'accord par cette dérogation ne peut être invoquée devant les autorités cantonales précédentes. Celles-ci n'appliquent pas d'office les dispositions concernées de l'accord.

3. Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral⁹

Art. 37b Limitation de l'application du droit d'office

Lorsqu'une loi fédérale déroge expressément à l'un des accords visés par l'art. 147a, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹⁰, le Tribunal administratif fédéral n'applique pas d'office les dispositions concernées de l'accord.

4. Code de procédure civile¹¹

Art. 310, al. 2

² Lorsqu'une loi fédérale déroge expressément à l'un des accords visés par l'art. 147a, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹², la violation de l'accord par cette dérogation ne peut être invoquée.

Art. 320, al. 2

² Lorsqu'une loi fédérale déroge expressément à l'un des accords visés par l'art. 147a, al. 2, LParl¹³, la violation de l'accord par cette dérogation ne peut être invoquée.

⁷ RS 171.10
⁸ RS 171.10
⁹ RS 173.32
¹⁰ RS 171.10
¹¹ RS 272
¹² RS 171.10
¹³ RS 171.10

5. Code de procédure pénale¹⁴

Art. 393, al. 3

³ Lorsqu'une loi fédérale déroge expressément à l'un des accords visés par l'art. 147a, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹⁵, la violation de l'accord par cette dérogation ne peut être invoquée.

Art. 398, al. 3^{bis}

^{3bis} Lorsqu'une loi fédérale déroge expressément à l'un des accords visés par l'art. 147a, al. 2, LParl¹⁶, la violation de l'accord par cette dérogation ne peut être invoquée.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur, sous réserve de l'al. 3.

³ [Si le volet stabilisation est sujet au référendum facultatif] La loi entre en vigueur que si le délai référendaire relatif à l'arrêté fédéral du...¹⁷ portant approbation et mise en œuvre des accords relatifs à la stabilisation des relations entre la Suisse et l'UE (Bilatérales III) [titre selon projet du Conseil fédéral] est échu sans avoir été utilisé ou si cet arrêté a été accepté par le peuple.

³ [Si le volet stabilisation est soumis au référendum obligatoire] La loi entre en vigueur que si l'arrêté fédéral du...¹⁸ sur les accords relatifs à la stabilisation des relations entre la Suisse et l'UE (Bilatérales III) [titre selon l'iv. pa. 26.425] a été accepté par le peuple et les cantons.

¹⁴ RS 312.0

¹⁵ RS 171.10

¹⁶ RS 171.10

¹⁷ RO ...; FF ...

¹⁸ RO ...; FF ...