

Thomas Pfisterer

Bilatérales III :

Garde-fous internes de la démocratie – FOCUS sur le Parlement

UNSER RECHT – Think tank suisse pour le droit et la politique

© 2026 – CC BY-NC-ND (œuvre), CC BY-SA (texte)

Éditeur : EIZ Publishing (eizpublishing.ch), Bellerivestrasse 49, 8008 Zurich,
eizpublishing@europa-institut.ch

Auteur : Thomas Pfisterer

ISBN : 978-3-03994-113-1 (imprimé – broché) ; 978-3-03994-114-8 (ePub)

DOI : <https://doi.org/10.36862/74SK-6E1R>

Version : 1.01 – 20260610

Cet ouvrage est disponible en allemand en version imprimée et sous divers formats numériques en libre accès. De plus amples informations sont disponibles à l'adresse :

<https://eizpublishing.ch/publikationen/bilaterale-iii-landesinterne-sicherungen-der-demokratie/>.

Note du traducteur

Traduction française non officielle de l'original allemand. La terminologie juridique suisse et les abréviations officielles ont été utilisées (Cst., LParl, LOGA, OLOGA, LCo, ATF, FF, etc.). Les accords des Bilatérales III n'étant pas encore conclus, les abréviations de leurs protocoles ne sont pas fixées ; le protocole institutionnel à l'ALCP est ici désigné par « PI-ALCP » (les variantes « IP-FZA » et « IL-FZA » de l'original ont été uniformisées). En cas de doute, l'original allemand fait foi.

Avant-propos

Cette contribution a été suggérée au sein de l'association UNSER RECHT, à la suite de la procédure de consultation¹ et de l'impulsion donnée par le Conseil fédéral, en particulier le 5 décembre 2025, d'« ... apporter des adaptations ». L'objectif est de présenter les garde-fous internes envisageables pour la démocratie en vue du traitement parlementaire. Il va de soi qu'il convient de s'appuyer sur le projet du Conseil fédéral figurant dans le message du 13 mars 2026. Le Parlement, respectivement ses commissions, ont entamé les délibérations correspondantes à la fin du mois de mars 2026. La rédaction de la présente contribution s'en est trouvée soumise à une certaine pression temporelle.

Ce travail a notamment bénéficié d'indications précieuses de Martin Dumermuth, Martin Graf, Ulrich Gut, Matthias Michel, Georg Müller, Niccolò Raselli, Adrian Vatter, Benedikt Würth et d'autres. Un grand merci !

Compte tenu de son but et des circonstances, la présente contribution se limite à un appareil de références minimal².

CONSEILS DE LECTURE, afin de gagner du temps et de faciliter la vérification du texte : le résumé, l'aperçu / la table des matières, ainsi que de nombreux renvois dans le texte à des sections / chiffres spécifiques, au message et aux sources de droit, souvent avec des citations, des renvois assortis de numéros (en amont / en aval) et des mises en évidence en gras. Là où cela facilite la lecture, certaines répétitions ont été acceptées.

L'annexe peut présenter un intérêt pour des suggestions d'adaptations législatives ponctuelles.

Aarau, le 8 juin 2026

Thomas Pfisterer*

* L'auteur est ancien juge fédéral, conseiller d'État et conseiller aux États. Depuis 1991 au moins, il se consacre au dossier européen et au rôle des cantons, en partie à titre officiel, sur les plans juridique, politique et scientifique : EEE, réforme de la Constitution fédérale (en particulier le rôle des cantons, traité dans le cadre de la CdC et du commentaire), Bilatérales I et II, puis en observateur extérieur, et désormais les Bilatérales III. Prof. em., Dr en droit, Dr h.c., LL.M. (Yale), avocat. (thomas.pfisterer@bluewin.ch).

¹Commentaire accompagné de la prise de position du 28 octobre 2025, <www.unser-recht.ch/das-vertragspaket-schweiz-eu>. La présente contribution se fonde pour l'essentiel sur cette prise de position, dans laquelle figurent d'autres références. Des informations ont par ailleurs été largement reprises du site du DFAE et de la littérature pertinente, <www.europa.eda.admin.ch/de>.

²Principalement les communiqués de presse du Conseil fédéral du 5 décembre 2025 et du 13 mars 2026, le rapport intermédiaire sur les résultats de la consultation du 5 décembre 2025 relatif au paquet « Stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) », ainsi que le message relatif au paquet « Stabilisation et développement des relations Suisse-UE (Bilatérales III) » du 13 mars 2026 (le message).

Résumé

Des solutions favorables à la démocratie par le renforcement du Parlement

Les Bilatérales III créent une situation inédite pour la démocratie. La balle est désormais dans le camp du Parlement. Le droit interne doit s'y préparer afin que la démocratie demeure garantie. Le Conseil fédéral est appelé à assurer à la Suisse une influence effective dans le cadre de sa participation au marché intérieur de l'UE. Le droit et la démocratie constituent des contrepoids nationaux. La démocratie repose sur les droits du Parlement. Le Parlement doit accompagner le Conseil fédéral tout au long d'un processus cohérent de reprise du droit et veiller à ce que les reprises de droit importantes soient soumises au référendum.

Dans l'ensemble, l'ordre démocratique de la Suisse doit être mis en œuvre dans le cadre de la participation au marché intérieur. C'est possible.

Trois préoccupations principales caractérisent ces garde-fous :

1. La Suisse se réfère au droit, y compris pour son engagement au sein de l'UE. La Suisse et l'UE doivent désormais garantir l'accès au marché non plus seulement par la voie politique, mais réciproquement par le droit. Les traités se limitent à un petit domaine « central » d'« accords sur le marché intérieur », et même avec des exceptions. Les traités fondent une obligation de reprise dynamique des actes juridiques de l'UE. En dehors des traités, les partenaires demeurent libres, par exemple en matière de politique du commerce extérieur.

2. La démocratie est le contrepoids national à la participation au marché intérieur. Elle doit être comprise dans son contexte international-national. La reprise du droit met à l'épreuve la prise de décision démocratique au sein d'un processus cohérent de reprise du droit, allant de l'UE jusqu'à la mise en œuvre nationale. La démocratie directe doit être prise en compte partout et en permanence, déjà en amont. Reprise du droit signifie légifération ; or, pour les décisions « importantes », le Parlement et le peuple agissent comme législateurs. La démocratie ne doit pas seulement réaliser un référendum, mais aussi un contenu : la démocratie de concordance – obtenir vers l'intérieur une adhésion aussi large que possible et, vers l'extérieur, atteindre dans la procédure législative de l'UE, par la participation aux délibérations (et non par la codécision), des solutions compatibles avec la Suisse et résistantes au référendum. Il faut savoir où, dans les traités et le droit de l'UE, s'ouvrent des « portes » permettant une influence suisse, jusqu'aux délicats processus de consensus. Pour le traité de reprise du droit, en revanche, la Suisse peut, en tant que partie contractante, codécider pleinement.

3. Le Conseil fédéral et le Parlement agissent ensemble « dans un rapport de main commune » (message Cst., p. 392), ici dans une combinaison inédite de politique extérieure et de législation ; ils sont soumis au droit et à la démocratie. Les tâches se croisent en quelque sorte : le Conseil fédéral agit vers l'extérieur comme législateur, tandis que le Parlement mène vers l'intérieur de la politique extérieure. La règle de base de cette collaboration figure à l'art. 152 LParl « Information et consultation ». En outre, la coopération interparlementaire avec le Parlement européen doit être quelque peu développée.

Garantir la démocratie signifie renforcer les contrepoids nationaux à la participation au marché intérieur et tirer des traités le meilleur pour la Suisse. De nombreux thèmes relèvent de cette garantie (recherche de partenaires, mesures de compensation, etc.). Il s'agit d'exploiter les marges de manœuvre. Avant tout, il convient d'avancer l'influence interne dans la procédure législative de l'UE et, en partie, dans la procédure de reprise. Grâce à une « transparence totale » des documents de l'UE et à une obligation (encore à créer) du Conseil fédéral d'informer de manière complète – avec détection précoce –, le Parlement, les cantons, les milieux intéressés et le public au sens

large doivent pouvoir se forger une opinion en amont et participer de manière renforcée, mais sans participation aux institutions de l'UE.

Le Conseil fédéral assume la responsabilité globale des relations avec l'UE et remplit une fonction de charnière entre la participation internationale au marché intérieur et les contrepoids nationaux que sont avant tout le droit et la démocratie, ou la participation et le travail de recherche du consensus. La participation, y compris (en pratique) celle du Parlement, se limite à soumettre des requêtes au Conseil fédéral. La participation produit autant d'effet que ce que le Conseil fédéral en fait valoir auprès de l'UE. L'association des milieux intéressés (par analogie avec la consultation) doit elle aussi être avancée dans le temps.

Le Parlement, en tant que parlement de travail indépendant doté de commissions fortes, doit être associé de manière précoce et systématique à la procédure législative de l'UE et à la procédure de reprise. Cet avancement de la participation est central pour préserver l'influence du Parlement en tant que législateur. Les commissions supportent l'essentiel de la charge de cet avancement. La coordination entre les commissions et le développement des Services du Parlement, etc., constituent des défis.

Les actes juridiques de l'UE adoptés doivent être repris dans l'accord. L'obligation de reprise du droit vaut aussi en faveur de la Suisse. Pour la reprise du droit s'applique une réserve démocratique complète, sans aucun automatisme, assortie de possibilités d'adaptation consensuelles. La reprise du droit ne devient juridiquement contraignante qu'avec l'habilitation en bonne et due forme de la représentation suisse au sein du Comité mixte (CM), y compris selon la méthode d'intégration.

Le Parlement PEUT être renforcé

Le Parlement doit jouer, sur le plan interne, un rôle-clé dans la réalisation de la démocratie et en particulier du référendum, même si une partie de la législation est prédéterminée par l'UE et que la législation est liée à la politique extérieure. Le Parlement décide si un acte juridique de l'UE dans le domaine du marché intérieur est « important » et doit, partant, être mis en œuvre sous forme de loi. Il fixe l'aiguillage entre le refus de la reprise d'un acte juridique de l'UE et une décision populaire sur son approbation.

Le Parlement peut agir en amont d'un traité de reprise du droit, avant tout par un travail renforcé des commissions à l'intention du Conseil fédéral, mais sans compétence pour négocier lui-même avec l'UE. Le Conseil fédéral négocie au niveau de l'UE (en pratique) en représentation exclusive de la Suisse. Toute participation s'opère formellement par l'intermédiaire du Conseil fédéral. Pour qu'aucun déficit démocratique ne se crée, le Conseil fédéral doit, au niveau de l'UE, outre la politique extérieure, faire valoir les exigences de la démocratie et de la législation. Il doit veiller à ce que les contenus importants soient soumis au Parlement et, le cas échéant, au peuple.

Pour renforcer le Parlement, le Conseil fédéral propose un nouvel art. 152a P-LParl relatif à l'« information et la consultation ». La participation à l'élaboration des actes juridiques de l'UE dans la procédure législative de l'UE doit être fixée, non plus au cas par cas, mais selon un déroulement régulier et structuré conforme au processus de reprise du droit, en 9 « jalons » contraignants et concrétisés, ainsi pour les CPE et les commissions thématiques compétentes. Le Parlement doit en outre pouvoir choisir lui-même s'il entend « participer sur le fond », quand et comment. Le Conseil fédéral propose à cet effet une « directive ». De nombreux arguments plaident pour ancrer les jalons dans la loi.

Un AJOUT au message : les commissions parlementaires doivent pouvoir opposer aux craintes d'une « mise hors-jeu », de la « fin de la liberté », etc., des « garanties démocratiques ». Aucun acte juridique de l'UE ne doit « passer à travers les mailles » ; le Parlement doit pouvoir, au besoin, provoquer une décision populaire. La garantie de la démocratie exige une procédure

supplémentaire. Deux droits y pourvoient : 1. un droit des commissions à être informées de l'intention du Conseil fédéral d'approuver ou de refuser une reprise du droit, et 2. (par analogie avec l'application provisoire) un droit des commissions compétentes des deux conseils d'exiger a) une suspension de la procédure au sein du CM et b), pour les dispositions « importantes », le renvoi de la reprise du droit dans la procédure ordinaire d'approbation d'un traité international par le Parlement et le peuple. Le Conseil fédéral peut céder ou engager cette procédure.

La décision de reprendre un acte juridique ou de la refuser se heurte à des traités favorables à la démocratie. Une reprise du droit requiert l'approbation du Parlement et, le cas échéant, du peuple. Le consensus nécessaire doit être élaboré comme à l'accoutumée. Le droit de refus est garanti. Un refus n'entraîne pas la fin du traité à la manière de Schengen. Les traités continuent de s'appliquer. Ils offrent le choix d'insister sur le respect du traité ou de rechercher une alternative commune, c'est-à-dire « une solution acceptable pour les deux parties », le cas échéant aussi par la Suisse seule. Comme il est normal en démocratie directe, l'autorité doit pouvoir offrir une deuxième chance pour une meilleure solution ; le public doit le lui concéder, y compris un second référendum. Les mesures de compensation peuvent être mises à profit pour des solutions consensuelles. Si la tentative d'entente échoue, chaque partie peut toujours agir seule. Au bout du compte, il s'agit de viser une coexistence raisonnable entre la Suisse et l'UE.

1. La démocratie comme contrepoids à la participation au marché intérieur

Les personnes ayant le droit de vote veulent savoir au préalable, c'est-à-dire avant la votation sur les Bilatérales III, ce qu'elles pourront codécider ensuite, c'est-à-dire après la conclusion du traité, lors de la mise en œuvre. La question est de savoir comment la démocratie sera préservée malgré les nouveaux traités Suisse-UE, respectivement si et comment elle s'en trouve mise en danger.

La balle est désormais dans le camp du Parlement. Lors de la consultation, la voie bilatérale avec l'UE a été majoritairement approuvée. Un certain scepticisme subsiste notamment quant à la participation démocratique. Les grands partis en particulier réclament un renforcement du Parlement. Le Conseil fédéral entend procéder à des « ... adaptations » en ce sens (communiqué de presse du 5 décembre 2025). Les contrepoids nationaux que sont le droit, la démocratie et la collaboration entre le Conseil fédéral et le Parlement (ci-après ch. 2) doivent être consolidés, afin de compenser les tensions susceptibles de résulter du déplacement du centre de gravité vers la scène internationale de la participation au marché intérieur³. C'est là que sont élaborés les actes juridiques de l'UE à reprendre (ci-après ch. 3) et que se concentre la position prépondérante du Conseil fédéral (ci-après ch. 4.4). Le Conseil fédéral s'efforce d'obtenir davantage de participation (ci-après ch. 4.2). Le Parlement doit accompagner efficacement le Conseil fédéral tout au long d'un processus cohérent de reprise du droit et, principalement, veiller à ce que les reprises de droit importantes soient soumises au référendum (ci-après ch. 10.1). Le Conseil fédéral doit se ménager de l'influence auprès de l'UE. Cette approche du message du Conseil fédéral promet davantage de démocratie que la « reprise autonome » actuellement pratiquée⁴. Il va de soi que les contrepoids nationaux, la participation, etc., ne doivent pas restreindre inutilement la capacité d'action de la Suisse (ci-après ch. 2.3).

2. Trois préoccupations principales : droit, démocratie et collaboration

2.1. Le droit et des reprises de droit limitées aux « accords sur le marché intérieur »

Le fondement et la limite de l'action étatique sont le droit (art. 5 al. 1 Cst.), tant vers l'intérieur que vers l'extérieur. Cela vaut aussi pour le Conseil fédéral dans son engagement dans le domaine de l'UE (ci-après ch. 4.4). Par les traités, la Suisse et l'UE s'engagent par le droit, au lieu de se contenter, comme jusqu'ici, de contacts essentiellement politiques. La Suisse mise sur la « sécurité juridique » (p. ex. art. 1 al. 1 PI-ALCP). En tant que petit État, la Suisse profite du droit dans un monde de désordre croissant. La Suisse et l'UE sont des partenaires contractuels juridiquement égaux. Elles sont liées dans la mesure où les traités le prévoient au regard du droit international. Les traités ne s'étendent pas, par exemple, aux libertés fondamentales de l'UE en général ; celles-ci ne s'appliquent donc pas dans ce contexte. Les traités partent de l'« exécution des obligations constitutionnelles par la Suisse » (p. ex. art. 6 PI-ALCP), par exemple dans le rapport entre le Conseil fédéral, le Parlement et le peuple. Les comités mixtes (CM) continuent de fonctionner (ci-après ch. 3.2). Les parties y sont représentées de manière paritaire ; les CM décident à l'unanimité. Après le CM, c'est en principe un tribunal, un tribunal (arbitral), qui tranche. Les traités n'ouvrent aucune porte à l'arbitraire ou au bon vouloir (« deals » ou « piqûres d'aiguille »), comme cela est

³De manière générale : Dani Rodrik, *Das Globalisierungs-Paradox, Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft*, Munich 2020, p. 241 ss, 256, 260 ss, 267 s.

⁴Matthias Oesch, *Schweiz – Europäische Union, Grundlagen, Bilaterale Abkommen, Autonomer Nachvollzug*, 2^e éd., EIZ Zurich 2025, p. 245 ss.

possible aujourd'hui. Les limites juridiques ne doivent pas être contournées. En dehors du champ d'application du traité concerné, la Suisse n'a pas à accepter de reprise dynamique du droit, ni de mesure de compensation qui irait au-delà. En dehors du champ d'application des traités, les parties sont libres, p. ex. la Suisse en matière de politique du commerce extérieur.

Les traités prévoient la participation au marché intérieur de l'UE (p. ex. art. 1 à 5 PI-ALCP), limitée sectoriellement aux « accords sur le marché intérieur existants et futurs ». Ils forment un « tout cohérent », mais sans lien constituant une « super-guillotine » (cf. p. ex. le préambule du PI-ALCP ; message ch. 2.1.6.1.4). En résumé, on peut parler du « domaine du marché intérieur ». C'est le domaine habituel de la mondialisation économique. Comparé à la reprise autonome du droit de l'UE aujourd'hui répandue, il ne s'agit là que du petit domaine « central » de la participation au marché intérieur, qui intéresse particulièrement la Suisse et l'UE. Les traités des Bilatérales III ne doivent s'étendre ni à l'ensemble de l'UE ni aux plus de 100 accords Suisse-UE⁵. La Suisse ne doit pas « adhérer » (de manière globale) au marché intérieur, contrairement aux États de l'EEE. Les Bilatérales III ne comprennent par exemple ni l'association à Schengen/Dublin (en bref : Schengen)⁶ ni l'accord de libre-échange (1972)⁷.

Les Bilatérales III se limitent à ce domaine des accords sur le marché intérieur existants⁸ et futurs⁹ (message ch. 1.3.4) : dans l'agriculture, seule est soumise à la reprise dynamique du droit la partie relative aux prescriptions sur les produits qui relèvent du nouvel accord sur la sécurité alimentaire (message ch. 2.1.1), ainsi que l'accord sur la santé, pour lequel les éléments institutionnels s'appliquent par analogie, dans la mesure nécessaire à son fonctionnement. Ce qui relève du champ d'application d'un traité se détermine selon les règles d'interprétation des traités internationaux (art. 31 s. de la Convention de Vienne sur le droit des traités, ainsi également le Tribunal fédéral¹⁰). Les traités circonscrivent le « domaine relatif au marché intérieur qui relève du champ d'application de l'accord » (p. ex. art. 1 al. 1 et 2 PI-ALCP). Par exemple, l'octroi de concessions ne doit d'emblée pas relever de la directive de l'accord sur l'électricité (message ch. 3.2.1.2). En cas de désaccord entre la Suisse et l'UE sur le champ d'application, le tribunal arbitral tranche définitivement, sans possibilité de recours à la CJUE (art. III.9 de l'annexe ALCP relative à la procédure arbitrale).

Les traités pertinents fondent à cet égard une obligation de reprise des actes juridiques de l'UE. Ils combinent une base statique et une reprise dynamique du droit. La base de la reprise du droit est statique (message ch. 2.1.6.2.9). Elle repose sur l'état existant à la conclusion des traités (Bilatérales I, 1999). À cette base s'ajoutent les modifications intervenues depuis lors, et ce jusqu'à la fin de 2024, moment de la conclusion matérielle des négociations (cf. p. ex. le commentaire de l'art. 32 du protocole sur les denrées alimentaires, message ch. 2.12.6).

⁵<www.europa.eda.admin.ch> Voie bilatérale, Aperçu de la voie bilatérale ; Sean Müller/Wolf Linder, Schweizerische Demokratie, Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 5^e éd., Berne 2024, p. 472 ss, 484.

⁶Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de cet État à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, RS 0.362.31. Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse, RS 0.142.392.68.

⁷Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne, RS 0.632.401.

⁸Parmi les Bilatérales I : ALCP, ATT, ATA, ARM, accord agricole (Agr).

⁹Électricité, sécurité alimentaire, en partie santé par analogie, puisqu'il s'agit d'un accord de coopération.

¹⁰ATF 151 II consid. 5.5.1, p. 475, 484 ss.

La Confédération doit effectuer un contrôle juridique préventif des actes juridiques de l'UE à reprendre à l'avenir, « afin qu'il puisse être garanti que la reprise dynamique du droit s'opère en conformité avec les dispositions constitutionnelles et légales de la Suisse et avec les procédures prévues par les accords » (message ch. 2.1.8.1, 2.1.6.10, besoins en personnel de la Confédération ch. 2.1.8.1 ; rapport du Conseil fédéral du 5 mars 2010). Le DFJP examinera de manière générale la conformité au droit et, en cas de particularités, soutiendra les offices compétents. Le contrôle juridique demeure sous la responsabilité globale du Conseil fédéral.

2.2. Démocratie et consensus : le « important » relève du Parlement et du peuple – contrepoids par la participation aux délibérations (« decision shaping » ?)

La démocratie directe (art. 34, art. 136, art. 163 s., art. 166, art. 141 Cst.) doit compenser la participation internationale au marché intérieur par des contrepoids nationaux. Elle doit, vers l'extérieur, intégrer, accompagner et contrôler, et, vers l'intérieur, rassembler les apports, les réunir et permettre des décisions (ci-après ch. 7.3, 10). La démocratie repose sur les droits du Parlement. Le Parlement doit s'engager pour le peuple et avec lui, accompagner le Conseil fédéral et s'employer à obtenir un référendum pour les reprises de droit importantes. Le Conseil fédéral est appelé à se ménager une influence effective auprès de l'UE.

Les personnes ayant le droit de vote attendent de la démocratie plus qu'un simple référendum final sur l'acte juridique présenté par l'UE. Elles attendent un contenu mis en œuvre également sur le plan interne, qui recueille une adhésion aussi large que possible. Cela suppose la confrontation politique typique de la Suisse, axée sur les solutions consensuelles, les compromis, l'entente à l'amiable¹¹ et la démocratie de consensus¹². Cette orientation est particulièrement exigeante pour les décisions de reprise du droit. Un travail interne de recherche du consensus est requis pour l'approbation ou le refus des reprises de droit (ci-après ch. 10.2). Le consensus doit être élaboré au sein d'un long processus cohérent de reprise du droit, pour l'essentiel en trois phases imbriquées : au cœur se trouve le traité international entre la Suisse et l'UE (ci-après ch. 7.2), puis la prescription émanant de l'UE (procédure législative de l'UE ; ci-après ch. 3.2), enfin son traitement en Suisse (avant tout la participation, ci-après ch. 4.2, 5–9). Tout au long du processus de reprise du droit se pose la question de la légitimation démocratique (ci-après ch. 10.1). La démocratie doit être mobilisée partout, tant de manière actuelle et ponctuelle lors de la conclusion des traités (2026/2028) pour l'affaire actuellement pendante devant le Parlement et le peuple, que sur le long terme lors des futures actualisations (ou développements). Toutes les marges de manœuvre doivent être exploitées démocratiquement (ci-après ch. 4.1), le cas échéant a posteriori (ci-après ch. 10.3).

Dans toutes ses phases, la reprise du droit constitue de la légifération. C'est dans la procédure législative qu'a lieu la confrontation publique et politique sur la question de savoir quelles décisions sont reconnues comme justes, acceptées et, partant, légitimées démocratiquement¹³. Si un acte juridique contient des dispositions « importantes »¹⁴ fixant des règles de droit, ou si sa mise en œuvre exige l'adoption ou la modification d'une loi fédérale, il s'agit en Suisse de législation ou de traités internationaux normatifs correspondants¹⁵. Un tel acte doit être soumis par le Parlement au

¹¹Georg Müller/Felix Uhlmann, *Elemente der Rechtsetzungslehre*, 4^e éd., Zurich 2024, n° 28.

¹²Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation, Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles 1968, p. 103 ss ; Leonhard Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Berne 1970, p. 287 ss, 313 ss ; Adrian Vatter, *Das politische System der Schweiz*, 5^e éd., Baden-Baden 2024, p. 51 ss.

¹³Müller et al., op. cit., nos 24 s., 28 s.

¹⁴Müller et al., op. cit., nos 231, 232 ss.

¹⁵Cf. Müller et al., op. cit., n° 538.

référendum facultatif (art. 163 s., art. 141 Cst., art. 24 al. 1 LParl). Si l'acte juridique contrevient à la Cst., il ne peut être repris, à moins que la Cst. n'ait été adaptée par référendum obligatoire (art. 140 Cst.). Pour les actes juridiques de l'UE qui contiennent des dispositions « importantes » fixant des règles de droit (art. 164, art. 141 al. 1 let. d ch. 3 Cst.) et pour leur mise en œuvre, le Parlement et le peuple sont compétents (ci-après ch. 10.1). L'importance n'est pas prédéfinie. La Constitution ne cite que des exemples (« notamment »). Le Parlement, respectivement les commissions parlementaires, peuvent intégrer un projet normatif dans un acte de rang légal lorsque, à leur avis, il requiert une légitimation démocratique correspondante. Qualifier un acte juridique d'« important » comporte une marge d'appréciation. Cette décision est aussi politiquement ambivalente : l'incertitude politique est inhérente à toute décision parlementaire ou référendaire (ci-après ch. 10.2).

Pour la légifération en amont du traité de reprise du droit, la Suisse doit disposer d'un droit de regard (p. ex. art. 4 PI-ALCP). Il est conçu comme un contrepoids à l'obligation de reprise du droit. La Suisse peut ensuite participer aux délibérations, mais non codécider, puisqu'elle n'est pas membre de l'UE (ci-après ch. 3.2). Cette démocratie anticipée doit permettre d'atteindre autant que possible des solutions compatibles avec la Suisse et résistantes au référendum. L'UE repose sur le « principe des deux piliers »¹⁶. En contrepartie du fait que la Suisse doit reprendre des décisions que l'UE arrête en amont, l'UE offre une participation aux délibérations lors de l'élaboration des actes juridiques de l'UE correspondants. Cette participation aux délibérations atteste de l'intérêt de l'UE à la participation de la Suisse au marché intérieur.

Le message emploie la notion de « decision shaping ». Cet anglicisme est évitable. Sur le fond, il s'agit de la « participation à l'élaboration » des actes juridiques de l'UE dans la procédure législative de l'UE (art. 152a P-LParl ; ci-après ch. 8.4), telle que la prévoient les traités (p. ex. art. 4 PI-ALCP ; message p. ex. ch. 2.1.6.2.1, 2.1.7.2.2). Cette participation est une étape préalable à l'élaboration du traité de reprise du droit (ci-après ch. 7.2). Là, la Suisse et l'UE négocient – comme il est d'usage pour les traités internationaux – sur un pied d'égalité étatique, et la Suisse peut codécider. Dans la procédure législative de l'UE, aucune négociation de ce type n'a lieu ; la Suisse y est traitée comme les autres participants et se limite à la participation aux délibérations. L'essentiel est que, dans les deux phases – la participation et la négociation –, le Conseil fédéral doive au final respecter les exigences de droit et de démocratie applicables à la législation interne (art. 164, art. 141 Cst. ; ci-après ch. 4.4).

2.3. La collaboration entre le Conseil fédéral et le Parlement dans une combinaison inédite de législation et de politique extérieure

Le Conseil fédéral propose un nouvel art. 152a P-LParl sur l'élaboration des actes juridiques de l'UE (ci-après ch. 8.4). Il s'agit d'une part de législation, à savoir par la participation de la Suisse à la procédure législative de l'UE et par la conclusion d'un traité international normatif (ci-avant ch. 2.2), et d'autre part de politique extérieure (message ch. 2.1.7.2.2). La reprise du droit conduit à une combinaison inédite de législation et de politique extérieure. Seule la situation de Schengen est à peu près comparable. Ce qui est nouveau, c'est l'intensité avec laquelle politique intérieure et extérieure – ou la fonction parlementaire centrale de législation (ci-après ch. 6.1 s.) et l'entretien de la participation au marché intérieur par le Conseil fédéral (ci-après ch. 4.4) – se rapprochent.

L'une et l'autre, législation et politique extérieure, sont soumises au droit et à la démocratie (art. 5 al. 1 Cst., art. 164 Cst. ; ci-avant ch. 2.1). Même les dispositions marquées par la politique

¹⁶EFTA-Bulletin 2019, p. 9 ss.

extérieure relèvent, lorsqu'elles sont « importantes » (ci-avant ch. 2.2), d'une loi fédérale ; elles constituent de la législation¹⁷.

Les apports du Conseil fédéral et du Parlement se croisent en quelque sorte et exigent une considération mutuelle intense. Le Conseil fédéral agit vers l'extérieur dans la procédure législative de l'UE ainsi que dans la procédure d'intégration ou de reprise. Il y exerce une fonction législative suisse, alors que celle-ci incombe, sur le plan interne, au Parlement et qu'il ne devrait en principe que la préparer à l'intention du projet parlementaire d'approbation et de mise en œuvre. Le Parlement apporte vers l'intérieur une part de politique extérieure, bien que celle-ci relève du Conseil fédéral et que le Parlement ne fasse que contribuer à son élaboration (art. 163 s., art. 166, art. 184 al. 1 Cst. ; art. 7 LOGA).

Pour réunir législation et politique extérieure, il s'agit d'optimiser en fonction de la qualité, de l'efficacité et de l'acceptation ; c'est l'« ancien » défi de l'aménagement de l'ordre politique et juridique¹⁸. La participation ne doit p. ex. pas retarder inutilement ; la capacité d'action de la Suisse doit être préservée (ci-après ch. 3.2, 4.2). Le Conseil fédéral apporte (1) sa fonction de direction et de conduite dans le déroulement, dans les débats parlementaires, dans la campagne de votation, voire dans l'ensemble du processus décisionnel politique, (2) sa fonction de préparation de la législation ainsi que (3) sa mise en réseau en matière de politique extérieure, son expérience de la négociation, sa pratique de la confidentialité, etc. Le Conseil fédéral doit assumer la responsabilité globale de la politique extérieure de la Suisse au sein des accords sur le marché intérieur ainsi qu'au-delà, p. ex. pour les relations générales avec les États membres de l'UE, avec des États tiers, ou pour la politique du commerce extérieur en général (ci-avant ch. 2.1). En même temps, le Conseil fédéral doit préserver les droits de participation de l'Assemblée fédérale (art. 184 al. 1 Cst.), c'est-à-dire intégrer dans sa politique extérieure au niveau de l'UE une part de législation par le Parlement (ci-après ch. 4.4). Il doit en même temps considérer que, lors de l'approbation ultérieure du traité de reprise du droit et de sa mise en œuvre, ce sont en dernier ressort le Parlement et, le cas échéant, le peuple qui décident. Le Parlement est appelé à conjuguer son rôle législatif avec la responsabilité du Conseil fédéral en matière de politique extérieure et avec sa propre participation à celle-ci. Le Parlement doit s'impliquer dès la phase préparatoire au niveau de l'UE, avec son processus décisionnel marqué par la publicité, son rôle de légitimation démocratique, sa qualité, sa capacité de compromis et la crédibilité de son travail de commission, son ancrage politique (particuliers, associations, économie, etc.) et l'incertitude inévitable quant aux décisions politiques (ci-après ch. 10.2). Le Parlement fixe les aiguillages de compétence (ci-avant ch. 2.2). Il décide si une reprise du droit est « importante » et prépare l'éventuel projet soumis au peuple (ci-après ch. 10.1).

Cette combinaison n'affaiblit ni le Conseil fédéral ni le Parlement ; elle renforce la Suisse et sa démocratie dans leur ensemble. Le Parlement est (relativement) autonome (ci-après ch. 6.1). Il n'est pas subordonné au Conseil fédéral, pas plus que le Conseil fédéral ne l'est au Parlement pour sa politique extérieure. La politique extérieure doit être réalisée par le Conseil fédéral et le Parlement en quelque sorte « dans un rapport de main commune » (message Cst., p. 392), précisément dans le lien entre politique extérieure et législation. Le Parlement et le Conseil fédéral doivent collaborer au mieux. Ils doivent contribuer ensemble au consensus sur les décisions de reprise du droit. Ils doivent aider à réunir toutes les forces en un tout sensé, en un consensus (ci-après ch. 10.2), à se retrouver de manière constructive et respectueuse, que ce soit pour ou contre une reprise du droit.

¹⁷Ehrenzeller/Portmann, St. Galler Kommentar, ad art. 54, nos 14 s.

¹⁸Robert A. Dahl, *After the Revolution? Authority in a good Society*, Yale University Press New Haven et London 1996, p. 6 ss, 42 s.

La règle de base de la collaboration entre le Conseil fédéral et le Parlement dans le contexte qui nous intéresse figure à l'art. 152 LParl relatif à l'« information et la consultation », complétée par le nouvel art. 152a P-LParl proposé (ci-après ch. 8.4). En outre, en accord avec les CPE des deux conseils, le Conseil fédéral propose de développer de manière limitée la coopération interparlementaire entre l'Assemblée fédérale et le Parlement européen (ci-après ch. 6.2).

3. Les « portes » ouvertes à la participation de la Suisse selon les traités et le droit de l'UE

3.1. Les prescriptions des traités Suisse-UE

Les dispositions des accords relatifs à la « stabilisation et au développement des relations Suisse-UE » sont semblables entre elles et, en comparaison, proches de celles de l'EEE.

Pour l'appréciation, il est central de savoir comment les traités règlent l'« alignement continu des accords sur les actes juridiques de l'Union » (p. ex. chapitre 2 PI-ALCP) en ce qui concerne la « participation ... », l'« intégration ... » (art. 5 PI-ALCP) ainsi que l'« exécution des obligations constitutionnelles de la Suisse ». Il est ici renvoyé, à titre d'exemple, le plus souvent aux seules dispositions relatives au protocole institutionnel à l'accord sur la libre circulation des personnes (« protocole institutionnel à l'accord ... sur la libre circulation des personnes », PI-ALCP).

3.2. Le cœur de la procédure législative de l'UE – une participation aux délibérations de la Suisse, limitée, précisément dans les processus de consensus

Les actes juridiques de l'UE sont « élaborés » (art. 4 PI-ALCP ; art. 152a P-LParl) principalement dans la procédure législative ordinaire de l'UE (art. 289 TFUE). Les projets d'actes juridiques de l'UE sont le plus souvent élaborés au sein des instances de la Commission européenne, en lien avec les États membres de l'UE et les forces sociales, et dans le respect du principe de subsidiarité (art. 5 al. 3 TUE ; ci-après ch. 5.5), non dans une « tour d'ivoire ». Les projets alimentent les initiatives de la Commission européenne. Ils sont délibérés et adoptés en première lecture par une décision concordante du Conseil de l'UE et du Parlement européen. Les organes de l'UE s'efforcent de parvenir à un accord aussi précoce que possible, souvent dès la première lecture, dans une procédure de consensus, le trilogue informel du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne (analogue à la procédure budgétaire de l'art. 324 TFUE). Malgré tous ses avantages, cela comporte des inconvénients. Le trilogue permet des modifications de fond étendues. Le cercle des participants s'en trouve réduit à quelques fonctionnaires, pour le Parlement européen p. ex. aux rapporteurs des commissions, etc. Les processus de consensus, avec leurs avantages et leurs inconvénients, sont familiers à la Suisse.

En amont de la procédure législative de l'UE, la Suisse doit pouvoir participer aux délibérations (ci-avant ch. 2.2). « Lorsque la Commission européenne élabore ... une proposition d'acte juridique ... dans le domaine couvert par l'accord, elle [informe] la Suisse ... » (art. 4 al. 1 PI-ALCP). « Élabore » signifie que l'information doit intervenir tôt, dans la phase de genèse, avant l'adoption par la Commission européenne. Par la suite, la Suisse doit obtenir le droit de « participer à l'élaboration des actes juridiques de l'Union [droit de regard] » (p. ex. art. 4 PI-ALCP). À l'instar des États de l'EEE, la Suisse obtient le droit à la « participation la plus large possible » en amont de la Commission européenne (message ch. 2.1.6.2.1). Celle-ci informe la Suisse et associe régulièrement ses experts (nationaux), par analogie avec les prises de position des experts des États membres de l'UE. Sur demande d'une partie, un premier échange de vues a lieu au sein du CM (ci-après ch. 7.1, 8.6), « lors des étapes importantes ... », par analogie, au sein du CM « dans le cadre d'un processus permanent d'information et de consultation » (art. 4 al. 1 s. PI-ALCP), d'abord avec le Conseil de l'UE et le Parlement européen, puis dans le cadre de la procédure

d'intégration (p. ex. art. 5 PI-ALCP ; message ch. 2.1.6.2.1 ; ci-après ch. 7). La participation à l'élaboration des actes juridiques de l'UE inclut la comitologie de la Commission européenne, c'est-à-dire les actes délégués et les actes d'exécution (rapport de consultation ch. 2.1.5.2.1, p. 72 s.). La Suisse peut en outre exercer une influence par certains contacts directs (ci-après ch. 4.4, 5.5). Les CM existants continuent en principe de fonctionner (ci-avant ch. 2.1). S'y ajoutent des possibilités d'influence informelles, par exemple par des contacts spécialisés et la mise en réseau.

Dans l'ensemble, les possibilités de participation aux délibérations sont limitées. Le centre de gravité de l'influence suisse dans la procédure législative de l'UE se situera vraisemblablement au niveau des groupes de travail, notamment des organes de la Commission européenne, des différents gouvernements des États membres de l'UE et du CM dans la procédure de reprise. Un accès de la Suisse au Conseil de l'UE, au Parlement européen ou à la Commission européenne dans son ensemble n'existe (en soi) pas, mais bien un accès à certains organes de la Commission européenne, aux différents gouvernements des États membres de l'UE ou à certains membres du Parlement européen. Le Conseil de l'UE, le Parlement européen et les processus de consensus sont, pour la Suisse et son influence, des domaines problématiques. Le rôle est également limité dans l'important trilogue. La Suisse n'est pas assise à la table des négociations. Elle doit, le cas échéant, adapter ses conceptions initiales et ne peut, en pratique, se manifester qu'indirectement : par le comité mixte, par des contacts avec des partenaires (ci-après ch. 5.5), par des milieux intéressés au niveau de l'UE, etc.

La participation aux délibérations est en outre limitée du fait que les gouvernements des États membres de l'UE ont perdu du poids. Depuis le traité de Lisbonne (2007), le Parlement européen et les parlements nationaux des États membres de l'UE ont été revalorisés. Le Parlement européen est, dans une large mesure, un colégislateur placé sur un pied d'égalité avec le Conseil de l'UE et façonne les compromis et les solutions consensuelles au même titre que ce dernier. Lors de l'adoption du pacte de l'UE sur la migration et l'asile¹⁹, une domination du Parlement européen sur le Conseil de l'UE a même semblé se manifester. De surcroît, les parlements nationaux ont obtenu directement, par le droit de l'UE, des compétences en amont de la législation de l'UE ou dans la procédure législative de l'UE. La Suisse peut, le cas échéant, exploiter ces compétences (ci-après ch. 5.5). Néanmoins – faute d'alternatives – de bonnes relations avec les États membres de l'UE, au premier chef avec leurs gouvernements, demeurent centrales pour la Suisse. Les chances de succès effectives de la participation aux délibérations dépendent de la manière – convaincante et optimisée, c'est-à-dire techniquement solide, efficace et orientée vers le consensus – dont la Suisse fait valoir ses positions (ci-après ch. 4.2, 5.5).

3.3. Autres étapes de procédure, plus rares

La deuxième lecture, la procédure de conciliation et la troisième lecture jouent en pratique un rôle secondaire.

3.4. « Intégration » ou « reprise » dans l'accord et dans l'ordre juridique suisse

Après l'adoption d'un acte juridique de l'UE suit, « aussi rapidement que possible », son intégration (p. ex. art. 5 PI-ALCP) ou sa reprise (message ch. 2.1.6.2.2) dans l'accord correspondant et dans l'ordre juridique suisse. Cela nécessite des négociations entre la Suisse et l'UE et la conclusion d'un traité international (ci-après ch. 7.2).

¹⁹Paquet UE sur la migration et l'asile, projet de la Suisse relatif à la reprise et à la mise en œuvre des bases légales du paquet UE sur la migration et l'asile de mai 2024 (développements de l'acquis de Schengen/Dublin) <www.sem.admin.ch/sem/de/home/international-rueckkehr/kollab-eu-efta/eu-migrations-asylpakt.html>.

4. Principes régissant les garde-fous internes : les participants et le rôle du Conseil fédéral

4.1. Tirer le meilleur pour la Suisse – exploiter les marges de manœuvre dans la mise en œuvre (pas en bon élève) – les délais

Les contrepoids nationaux que sont le droit, la démocratie et le potentiel de collaboration entre le Conseil fédéral et le Parlement doivent être renforcés face à la participation internationale au marché intérieur, et la prise de décision démocratique doit être intégrée dans le processus de reprise du droit (ci-avant ch. 1). À cette fin, tous les moyens internes disponibles doivent être exploités et le potentiel des traités pleinement utilisé. Il s'agit de garantir les avantages et de prévenir les inconvénients. Il convient avant tout d'exploiter les marges de manœuvre, ainsi que l'a récemment rappelé un arrêt du Tribunal fédéral relatif à l'accord sur le transport aérien²⁰.

Deux aspects méritent d'être soulignés :

Premièrement, l'UE utilise souvent, pour ses actes, des directives ; elles laissent « le choix de la forme et des moyens » aux États membres (art. 288 al. 3 TFUE). Il s'agit d'exploiter de telles marges de manœuvre lors de la mise en œuvre du droit de l'UE, comme le font certains États membres. Il importe que la Suisse identifie tôt ses possibilités d'influence et les exerce déjà lors de l'élaboration, en amont de la Commission européenne (message ch. 2.1.8.6 ; ci-avant ch. 3.2). C'est souvent ainsi que l'on obtient le plus. Au fil du processus de reprise du droit, les marges de manœuvre diminuent. À la fin, au moment de l'approbation et de la mise en œuvre (art. 166 al. 2 Cst.), il ne reste généralement que peu de marge à la Suisse. Elle ne peut alors souvent plus qu'approuver ou refuser.

Deuxièmement, la Suisse peut « exploiter à fond » les marges de manœuvre, mais sans en abuser. La Suisse ne doit ni exécuter de manière (sur)parfaite (en bonne élève) ni exagérer sur le plan interne (Swiss Finish). Il est normal que les traités ne soient pas toujours respectés « à 100 % ». La Suisse peut même accepter des procédures de l'UE, voire des mesures de compensation (ci-après ch. 5.4, 10.3). Il peut naturellement en résulter des inconvénients.

Les délais dans lesquels la Suisse doit ou peut prendre position sur des propositions dans la procédure législative de l'UE sont difficiles à estimer. Cela doit le plus souvent intervenir « aussi rapidement que possible » (p. ex. art. 5 PI-ALCP, message ch. 2.1.6.2.1). Il faut tenir compte des délais et, notamment, des exigences de procédure internes à l'UE. Si la Suisse entend s'impliquer, elle devra suivre le rythme de l'UE. Les traités accordent en règle générale à la Suisse, pour l'exécution de ses obligations constitutionnelles, « au maximum » deux ans ; le délai est prolongé d'un an « en cas de référendum » (p. ex. art. 6 al. 3 PI-ALCP ; message ch. 2.1.8.6). Ces délais supposent une planification temporelle et des priorités. Une telle pression temporelle est déjà connue de la mise en œuvre de Schengen.

4.2. Avancer l'influence pour une participation renforcée – pas de codécision

Garantir la démocratie signifie, en avançant l'influence interne dans l'élaboration du traité de reprise du droit, c'est-à-dire dans la procédure législative de l'UE et la procédure de reprise (ci-avant ch. 3.2, 3.4), compenser autant que possible la perte d'importance et de démocratie résultant de la participation au marché intérieur (ci-avant ch. 1, 2.2). À cette fin sont proposés des droits de participation renforcés du Parlement (art. 166 al. 1, art. 184 al. 1 Cst. ; art. 24 al. 1 LParl, ci-après ch. 6.2), des cantons (art. 55 Cst. ; ci-après ch. 11) et des milieux intéressés (art. 147 Cst., LCo ; ci-après ch. 5.6), ainsi que l'influence du public (message ch. 2.1.6.2.4, 2.1.7).

²⁰ATF 151 II consid. 5.5.1, p. 475, 482 ss.

La participation doit accompagner et contrôler le Conseil fédéral dans la participation au marché intérieur, et contribuer au contrepoids national ainsi qu'à la construction du consensus interne dans le processus de reprise du droit (ci-avant ch. 1, 2.2). La participation est liée au droit, y compris s'agissant du domaine de l'UE (ci-avant ch. 2.1). La participation doit être renforcée en ce qu'elle n'intervient pas seulement ponctuellement et sur demande du Conseil fédéral. Elle doit être mise en œuvre de manière régulière et systématique, avant tout au sein du Parlement (ci-après ch. 8.4). Les participants doivent pouvoir choisir eux-mêmes quand et sur quoi ils entendent participer. L'influence de la participation dépend de la marge de manœuvre (ci-avant ch. 4.1) et des possibilités pratiques (ressources, expertise, efficacité, etc.). À cette fin, les participants ont besoin des informations correspondantes (ci-après ch. 4.3).

La participation ne doit pas retarder inutilement, mais enrichir, p. ex. par des contributions au consensus (ci-avant ch. 2.3).

Ne sont pas en discussion des droits de codécision ni une participation des intéressés aux institutions de l'UE (ci-avant ch. 3.2). Les délégations parlementaires, les partis, les associations, etc., ne siègent p. ex. pas au CM. L'Assemblée fédérale n'a pas non plus de compétence de négociation à l'égard de l'UE. Elle ne peut pas s'adresser aux organes de l'UE comme le font les parlements des États membres (ci-après ch. 5.5). À l'égard de l'UE, seul le Conseil fédéral représente la Suisse (ci-après ch. 4.4).

4.3. « Transparence totale » et information complète – détection précoce

Garantir la démocratie exige transparence et information. Le Conseil fédéral propose un système d'information ancré institutionnellement. Il commence par l'obligation du département compétent de publier, dans le domaine du marché intérieur (ci-avant ch. 2.1), les « documents publics de l'Union européenne y afférents » sur une plateforme en ligne (art. 40a al. 1 P-LOGA) et de proposer un tableau d'information continuellement actualisé. Par cette publication, le public, respectivement les milieux intéressés, les cantons et le Parlement, « y compris les parlementaires, doivent être informés de tous les aspects ... de la reprise dynamique du droit » (message ch. 2.1.7.2.1, 2.1.7.3, 2.1.8.1).

Plus que cette documentation est nécessaire. La Suisse doit être informée de tout de manière si complète que le Conseil fédéral, le Parlement et le peuple, ainsi que le public en général, puissent se forger une opinion. Ils doivent apprendre ce dont ils ont besoin pour former leur volonté vers l'extérieur et vers l'intérieur. Telle est sans doute l'idée sous-jacente à l'appel du Conseil fédéral à la transparence (message ch. 2.1.7 ; ci-après ch. 8.4). Cette idée devrait être concrétisée par une obligation générale d'information du Conseil fédéral et, judicieusement, réglée par la loi (ci-après ch. 4.5), de pair avec la détection précoce. Les personnes concernées doivent pouvoir se forger elles-mêmes une opinion. Le Conseil fédéral doit obtenir et proposer de manière appropriée l'information pour le Parlement (ci-après ch. 6.3) et tous les participants, ainsi que pour le public en général, et ce sans filtre, non selon l'appréciation de l'administration, de manière précoce, continue et suffisante. En même temps, il faut mettre en garde contre une information excessive.

Le Conseil fédéral devra organiser la détection précoce. « Précoce » désigne une période antérieure à la décision de la Commission européenne, durant laquelle la proposition législative n'est encore qu'« élaborée » en groupes de travail, etc. (p. ex. art. 4 al. 1 phrase 1 PI-ALCP). « Continue » désigne les situations dans lesquelles le besoin d'information a changé, p. ex. en raison d'une décision du Conseil de l'UE, de sorte que les informations doivent être adaptées. À plus long terme, l'information de la Suisse ne réussit que si elle peut se renseigner déjà sur les plans, les

intentions issus des programmes de travail, etc.²¹. « Suffisante » exige des contenus permettant des décisions adéquates.

Sont également nécessaires des informations au niveau de l'UE, en provenance des États membres de l'UE et des pays de l'EEE (ch. 5.5). L'UE est en partie tenue d'informer en vertu des traités, p. ex. au titre du droit de regard (p. ex. art. 4 al. 1 phrase 1 PI-ALCP). Le principe de transparence de l'UE y aide en outre ; il faut l'exploiter. Le travail législatif du Parlement européen est public, de même que celui du Conseil de l'UE et, en principe, même les séances des commissions du Parlement européen (art. 15 TFUE, art. 11 al. 1 s. TUE, règlement intérieur du Parlement européen ; ci-avant ch. 3.2). Il peut en résulter, le cas échéant, des tensions, p. ex. avec la confidentialité des commissions en Suisse (ci-après ch. 6.5).

Il s'agit d'organiser cette information complète. Le traitement des informations doit être standardisé, hiérarchisé et soutenu administrativement par les Services du Parlement (ci-après ch. 6.8).

4.4. Représentation exclusive : le Conseil fédéral entre la participation au marché intérieur et le Parlement et le peuple – un problème démocratique ?

Le Conseil fédéral doit assumer la responsabilité globale des relations avec l'UE et remplir en même temps une fonction de charnière entre la participation internationale au marché intérieur et les contrepoids nationaux (ci-avant ch. 1). Son défi n'est pas un exercice d'équilibriste entre souveraineté et hétéronomie. Il doit établir le lien entre les domaines international et national et le processus de reprise du droit (représentation vers l'extérieur, conduite vers l'intérieur, prise de décision politique, etc. ; ci-avant ch. 1, 2.2).

Il incombe au Conseil fédéral, comme par le passé, de représenter seul la Suisse vers l'extérieur. Le Conseil fédéral est lié au droit et à la démocratie de la Suisse (ci-avant ch. 2.1). Il doit faire valoir suffisamment ces exigences au niveau de l'UE, sans les sacrifier aux intérêts de politique extérieure. Sinon, un déficit de droit et de démocratie menace. Ce faisant, il doit préserver les « droits de participation de l'Assemblée fédérale » (art. 184 al. 1 Cst.). Pour renforcer le Parlement, le Conseil fédéral juge des « mesures internes ... appropriées », voire nécessaires. À cet effet, il prévoit pour l'essentiel la participation (ci-avant ch. 4.2) ainsi que la transparence totale et l'information (ci-avant ch. 4.3) (message ch. 2.1.7, 2.1.7.2.1–2.1.7.2.3).

Vers l'extérieur, le Conseil fédéral doit s'efforcer d'obtenir des contenus des actes juridiques de l'UE compatibles avec la Suisse et résistants au référendum (ci-avant ch. 2.2) et négocier le traité de reprise du droit (ci-après ch. 7.1). Il doit tenir compte du fait que le Parlement ou le peuple peuvent accepter ou refuser les reprises de droit (ci-après ch. 10.3). Vers l'intérieur, le Conseil fédéral doit veiller à l'orientation continue vers l'approbation et la mise en œuvre ultérieures, donc principalement en vue du Parlement et du peuple. Il doit organiser l'intégration des contributions issues de la participation (ci-avant ch. 4.2, 6.2). Il doit, dès le début, s'efforcer de préparer des projets susceptibles de consensus (ci-après ch. 10.2). Il peut agir comme charnière parce que les contacts officiels dans le contexte Suisse-UE passent (en principe) par lui. La participation produit autant que ce que le Conseil fédéral en apporte à l'UE ou en rapporte. La participation se limite à soumettre des requêtes au Conseil fédéral. Les participants ne peuvent influencer directement que le Conseil fédéral et indirectement seulement les processus de l'UE.

Certains contacts directs avec les organes de l'UE existent, par la coopération interparlementaire (ci-avant ch. 3.2 ; ci-après ch. 6.2) ou par les relations avec divers États membres de l'UE (message

²¹P. ex. récemment la stratégie européenne quinquennale pour la gestion de l'asile et de la migration du 29 janvier 2026, home-affairs.ec.europa.eu/european-asylum-and-migration-management-strategy.

ch. 2.1.6.2.1), des organisations et d'autres partenaires, ou encore, en partie, par la coopération transfrontalière des cantons (ci-après ch. 5.5, 11).

4.5. Examen systématique d'adaptations législatives ponctuelles – favoriser la conscience publique

Afin de piloter la reprise du droit de manière conforme aux traités et démocratique, il convient de passer systématiquement au crible les projets de l'UE et le message à la recherche de besoins d'adaptation du droit suisse (ci-après annexe). Les travaux législatifs servent en outre à sensibiliser la conscience publique au contenu et à la portée des Bilatérales III.

5. Autres garde-fous dans la coopération avec l'UE

5.1. Égard aux particularités des parties

On peut attendre de l'UE qu'elle respecte les particularités constitutionnelles de la Suisse (p. ex. art. 6 PI-ALCP). Il appartient à la Suisse, par exemple, de favoriser la compréhension du référendum (ci-après ch. 10.1). Pour faciliter son influence, la Suisse a tout intérêt à se familiariser avec les institutions de l'UE (ci-avant ch. 3).

5.2. Analyse des avantages et des inconvénients

À l'information (ci-avant ch. 4.2) doit succéder une analyse aussi précoce et continue que possible des effets des reprises de droit envisageables, dès que se précisent des indices de l'émergence d'actes juridiques de l'UE. Cela relève de l'obligation d'information du Conseil fédéral (art. 152, art. 152a P-LParl ; ci-après ch. 8.1). Le Parlement peut réaliser lui-même l'analyse (avec l'aide de l'administration) ou du moins l'exiger (art. 152a al. 4 P-LParl, art. 152 al. 5, art. 68 LParl, art. 18 OLPA).

Analyse ne signifie pas prédétermination. Il faut éviter des décisions prématurées pour ou contre des reprises de droit (ci-après ch. 8.6).

5.3. Publication des documents pertinents de l'UE

Lorsque la Suisse participe, sur la base d'un accord sur le marché intérieur (ci-avant ch. 2.1), à l'élaboration d'actes juridiques de l'UE, le département compétent doit, selon la proposition du Conseil fédéral, publier à l'avenir « les documents y afférents de l'Union européenne » (art. 40a P-LOGA). Au regard du principe de transparence de l'UE (ci-avant ch. 4.2), cela n'a rien de révolutionnaire. Ce qui importe, ce sont les modalités : le moment de la publication (une première fois déjà avant la proposition législative de la Commission européenne), l'actualisation en cas de modification des documents au cours de la procédure de l'UE, ainsi que l'exhaustivité, la trouvabilité, le lien avec les dossiers suisses, la forme, etc. Une accessibilité numérique doit être garantie pour le Parlement, les cantons, les milieux intéressés et le public, afin que chacun puisse y accéder.

5.4. Gestion des mesures de compensation – marges de manœuvre et usage axé sur les solutions

Fait partie de l'analyse la question de savoir si des déséquilibres peuvent survenir, comportant le risque de mesures de compensation (message ch. 2.1.6.4.3). Cette appréciation peut évoluer au cours de la procédure ; la question doit être régulièrement réexaminée. Les mesures de compensation sont (en pratique) la seule possibilité de réaction en cas de violation des traités que ceux-ci autorisent (ci-après ch. 10.3) ; elles en sont en quelque sorte le prix.

Les mesures de compensation sont réglées juridiquement dans les traités quant à leur contenu et à leur procédure (p. ex. art. 11 PI-ALCP). Elles ne peuvent être prises que dans le cadre de l'accord sur le marché intérieur concerné ou d'un autre (ci-avant ch. 2.1) et doivent être proportionnées. Les mesures de compensation ne peuvent être utilisées que selon ces règles ; ce ne sont pas des sanctions librement mobilisables. Les mesures de compensation interviennent dans une procédure ordonnée (message, schéma ch. 2.1.6.4.3), avec règlement des différends et à la suite d'une décision arbitrale (non susceptible de recours), d'une « communication » substantielle et, le cas échéant, de longues négociations portant précisément sur la proportionnalité.

Il existe une marge de manœuvre pour des solutions consensuelles (formulation potestative « peut », art. 11 al. 1 PI-ALCP ; ci-avant ch. 4.1). Elle peut être exploitée par des entretiens entre la Suisse et l'UE. Les mesures de compensation ne sont pas le « méchant » des relations mutuelles, mais des portes d'entrée vers des approches constructives (ci-après ch. 10.3). Elles peuvent être rendues prévisibles par une entente. Des accords peuvent être recherchés de manière préventive, afin d'éviter, de limiter ou d'aménager de manière adéquate les déséquilibres et les mesures de compensation. Il peut être avantageux d'accepter des mesures de compensation (ci-après ch. 10.3).

5.5. Recherche de partenaires dans la procédure législative de l'UE

La Suisse n'est pas isolée dans les procédures de l'UE. Elle peut notamment tirer parti de la coopération avec les États membres de l'UE. Toutefois, l'importance de leurs gouvernements a diminué (ci-avant ch. 3.2).

Parce que la participation de la Suisse doit être « accordée par analogie à celle des États membres », la Suisse peut frapper à la porte des parlements nationaux des États membres de l'UE. Depuis leur revalorisation (ci-avant ch. 3.2), ils sont habilités à participer à un contrôle de subsidiarité contre les emprises de l'UE (art. 5 al. 2, art. 12 let. b TUE, protocole n° 2 ; ci-avant ch. 3.2). La Suisse peut soutenir ou susciter de telles démarches de manière informelle. Elle peut en outre tenter de participer, par une prise de position, à un « dialogue politique » (l'initiative dite Barroso). De manière analogue, les États de l'EEE participent par des « commentaires de l'AELE » (art. 79 de l'accord EEE). Par l'intermédiaire des cantons s'ouvrent en outre des contacts avec les États membres de l'UE, grâce à la coopération transfrontalière avec les régions voisines de l'UE (art. 56 Cst. ; ci-après ch. 11).

5.6. Association des milieux intéressés et du public – avancement dans le temps

Sur le plan interne, lors de la préparation de traités internationaux importants (ci-avant ch. 2.2), les milieux intéressés doivent notamment être invités à prendre position (art. 147 Cst. ; art. 3 al. 1 let. c LCo). Les États de l'EEE entretiennent de tels contacts avec les milieux intéressés avec succès. Le Conseil fédéral entend également avancer les « prises de position » des milieux intéressés et les revaloriser en tant que participation (ci-avant ch. 4.2, 4.4). Il offre « aux personnes à inviter à participer aux procédures de consultation » (cf. art. 4 al. 2 LCo) une notification de la publication des documents pertinents (art. 40a al. 2 P-LOGA).

L'association de tiers est complexe. Se fier au seul fait que les départements associeront suffisamment « leur » clientèle ne suffit pas, ni du point de vue de l'État de droit ni du point de vue démocratique. L'association des milieux intéressés et du public doit être organisée dans une procédure appropriée. Une adaptation de la législation (sur la consultation) serait judicieuse.

5.7. Contrôle de l'efficacité des traités et décisions de suivi périodiques (maintien, renégociation ou dénonciation)

Enfin, il convient d'assurer un contrôle continu de l'efficacité des traités, c'est-à-dire, en pratique, un suivi régulier du fonctionnement des éléments institutionnels (message ch. 2.1.7, 2.1.7.2.1). Le contrôle de l'efficacité relève du Parlement (art. 170 Cst. ; art. 27 LParl). Un contrôle est judicieux s'il est effectué périodiquement, p. ex. une fois par législature (art. 147a al. 1 s. P-LParl), et s'il conduit à des décisions politiques : maintien, renégociation ou dénonciation des traités.

6. Renforcer le Parlement en avançant son influence

6.1. Un parlement de travail doté de commissions fortes – auto-organisation

L'Assemblée fédérale occupe juridiquement une position prééminente à l'égard du Conseil fédéral ; elle est en principe l'autorité suprême de la Confédération (art. 148 Cst.). Elle est la scène nationale centrale pour l'arbitrage des conflits et le travail de consensus, pour la fonction législative et démocratique (art. 163 s. Cst. ; art. 22 LParl ; ci-après ch. 6.2). Sur le plan de la politique intérieure, le Parlement domine. Sur le plan international, le Conseil fédéral gagne en poids (ci-avant ch. 1, 4.4)²². Néanmoins, le profil du Parlement a été aiguisé par son rôle de coauteur de la politique extérieure (art. 166 al. 1 Cst.), notamment au regard de la politique européenne récente²³. Avec les travaux sur les Bilatérales III, l'appel à un renforcement du Parlement s'est encore accentué (ci-avant ch. 1).

Le potentiel de renforcement du Parlement réside principalement dans sa fonction de « parlement de travail » indépendant du Conseil fédéral²⁴. Il dispose de droits étendus d'information, de proposition et de consultation. Son activité est déterminée de manière essentielle par les travaux préparatoires des commissions, sur les plans juridique et politique. Les commissions développent leurs propres priorités, possèdent leurs propres compétences légales, élaborent leurs propres conceptions, ordres du jour et calendriers, y compris en matière de politique extérieure (art. 24 al. 1, art. 45 al. 1 let. a, art. 48, art. 152 LParl).

Le Parlement doit, et même se doit de, se saisir de son nouveau rôle propre dans la mise en œuvre des Bilatérales III. Des impulsions de réforme sont de toute manière en cours²⁵. La combinaison inédite de politique extérieure et de législation (ci-avant ch. 2.3) soulève des questions de modifications.

6.2. Avancer l'influence du Parlement par une participation et un travail de commission renforcés – autres mesures – coopération interparlementaire

Le Parlement doit, dans le monde des Bilatérales III aussi, assumer la responsabilité correspondant à sa position constitutionnelle²⁶. Or, par la combinaison de son rôle législatif si central avec la politique extérieure (ci-avant ch. 2.3), il a perdu de son importance pour la légitimation et le contrôle démocratiques²⁷.

²²Vatter, op. cit., p. 285 ss, p. 290, 303 ss.

²³Une voix plus récente : Leonard Flach, Mitsprache oder Mitbestimmung? Die Rolle der Bundesversammlung in der schweizerischen Aussenpolitik am Beispiel der Aushandlung des institutionellen Rahmenabkommens mit der Europäischen Union, in : GLOBAL EUROPE Basel Papers on Europe in a Global Perspective N° 124, Bâle 2023, p. 9 ss, 14 s.

²⁴Vatter, op. cit., p. 264 s., 267 ss.

²⁵Sauvegarde du droit de consultation, art. 5b OLOGA/art. 152 LParl, au Conseil national, délai prolongé jusqu'en 2027, iv. pa. CPE-N 22.482, rapport de la CPE-N du 10 février 2025.

²⁶Ehrenzeller, St. Galler Kommentar, ad art. 166, n°s 16, 15 ss.

²⁷Müller et al., op. cit., n°s 394 ss ; Vatter, op. cit., p. 288 ss.

C'est pourquoi des garde-fous internes sont nécessaires pour renforcer le Parlement – dans le processus de reprise du droit (message ch. 2.1.7.2.1 s.). Le renforcement commence par la participation au marché intérieur. Là, en amont, dans la procédure législative de l'UE et la procédure de reprise (ci-avant ch. 1), le Parlement doit pouvoir, par sa participation auprès du Conseil fédéral, influencer les contenus législativement « importants » (ci-avant ch. 2.2, 4.2) et exercer sa fonction politique d'appréciation et de contrôle. C'est précisément pour cette influence anticipée que la procédure d'« information et de consultation » doit être substantiellement renouvelée (ci-après ch. 8.4). Ainsi, le potentiel des commissions (ci-avant ch. 6.1), des CPE et des commissions thématiques compétentes, pourra davantage se déployer (art. 152a, art. 152 LParl ; ci-après ch. 8.4). De manière générale, le Parlement doit, dans le processus de reprise du droit, veiller à ce que le référendum s'applique aux dispositions importantes (ci-avant ch. 2.2 ; ci-après ch. 10.1). Pour garantir la démocratie, deux droits nouveaux sont proposés en complément du message (ci-après ch. 9.3 s.).

Outre la participation, le Parlement peut recourir à d'autres formes d'action, telles que les interventions parlementaires jusqu'à la motion et les décisions de principe ou de planification (art. 28, avant tout al. 1 let. c LParl). Pour renforcer le Parlement, la coopération interparlementaire s'offre en outre. L'Assemblée fédérale la connaît par ses relations avec les parlements des États de l'UE, de l'EEE et de l'AELE (art. 24 al. 1 et 4, art. 60 LParl ; message ch. 2.1.5.2 ; ci-après ch. 5.5). En accord avec les CPE, le Conseil fédéral propose à l'Assemblée fédérale d'approuver, sous la forme d'un arrêt fédéral non soumis au référendum, un protocole sur la coopération entre l'Assemblée fédérale et le Parlement européen (message ch. 2.15.8). Il doit instituer un CM servant principalement à l'échange. Cette coopération peut faire valoir des intérêts mutuels et expliquer les mécanismes institutionnels, p. ex. le référendum (ci-après ch. 10.1). Le CM peut exiger des parties des informations sur la mise en œuvre des accords du paquet, doit être régulièrement informé par elles des décisions et recommandations des CM des accords et peut adresser des « recommandations aux parties », c'est-à-dire au Conseil fédéral et aux organes de l'UE, p. ex. en particulier au sujet d'actes juridiques concrets de l'UE (protocole art. 4 let. c ; message ch. 2.15.1). Il s'agit là d'une exception à la représentation exclusive par le Conseil fédéral (ci-avant ch. 4.4). Le message précise que « le comité peut en particulier adresser des recommandations aux représentantes et représentants des parties du dialogue à haut niveau » (message ch. 2.15.6). Les formes d'échange entre l'Assemblée fédérale et le Parlement européen ne seraient pas de nature à réunir « de manière institutionnalisée » les membres des conseils fédéraux et du Parlement européen, comme p. ex. au sein de la commission parlementaire mixte de l'EEE (message ch. 2.15.2).

6.3. Obligation d'informer le Parlement

Juridiquement, c'est le Parlement qui détermine ce qui est « important » ou « essentiel ». À cette fin, il lui faut une information complète, vers l'extérieur et vers l'intérieur. Le Conseil fédéral est tenu d'informer (obligation d'informer spontanément : art. 7, art. 150, art. 152, art. 152a P-LParl) ; cette obligation d'information devrait être développée (ci-avant ch. 4.3). Le Conseil fédéral doit p. ex. transmettre au Parlement l'avance d'information qu'il tire de ses contacts externes ; c'est une collaboration exigée par la Constitution (ci-avant ch. 2.3). Que le Conseil fédéral soit « disposé » à informer (rapport de consultation ch. 2.1.7.7.2, p. 97) ou non est sans importance. Le Conseil fédéral doit obtenir l'information, y compris de l'UE. L'UE doit à la Suisse l'information nécessaire (p. ex. art. 4 ch. 1, art. 5 ch. 1 PI-ALCP). Les parlements des États membres de l'UE sont informés directement par l'UE (art. 12 let. a TUE ; art. 1 s., art. 5–7 protocole n° 1). La Suisse devrait chercher à obtenir que le Conseil fédéral soit servi, à l'intention de l'Assemblée fédérale – dans le domaine des accords sur le marché intérieur (ci-avant ch. 2.1) –, par analogie avec les États membres de l'UE ; la possibilité de participation doit en effet être « accordée à la Suisse par analogie à celle

des États membres ». Pour l'UE, le surcroît de travail devrait être minime. Le Parlement peut faire valoir lui-même son droit à l'information auprès du Conseil fédéral (art. 152a al. 4 P-LParl, art. 152 al. 5 LParl). La coopération interparlementaire (ci-avant ch. 6.2) et les Services du Parlement (ci-après ch. 6.8) doivent y aider.

6.4. Procédure d'accompagnement du Conseil fédéral

Le Parlement peut accompagner la participation de la Suisse aux délibérations, qui relève en principe du Conseil fédéral (art. 184 al. 1 Cst. ; ci-avant ch. 3.2, 4.4, 6.2). Le Conseil fédéral avait déjà proposé, lors du débat sur l'EEE, une procédure d'accompagnement parlementaire. La réforme du Parlement était également orientée en ce sens. C'est ainsi qu'est né le concept actuel de l'art. 152 LParl relatif à l'« information et la consultation » (ci-après ch. 8.4).

6.5. Confidentialité, publicité de l'UE et traitement des prises de position des commissions

Pour le travail des commissions s'applique en principe la confidentialité (art. 47 s. LParl). Elle sert au bon fonctionnement des commissions, à la qualité et à la capacité de consensus des délibérations et protège les positions vers l'extérieur. La confidentialité suisse se heurte à la publicité des processus de l'UE (art. 15 TFUE, art. 11 al. 1 s. TUE ; ci-avant ch. 4.3). Des informations publiques dans l'UE (p. ex. sur Internet) sont, le cas échéant, confidentielles en Suisse, y compris pour les documents de commission (art. 47a LParl). Ce champ de tension appelle des règles, p. ex. le maintien de la confidentialité au cas par cas.

En tout état de cause, les prises de position des commissions sur des affaires « importantes » (ci-avant ch. 2.2) adressées au Conseil fédéral doivent, dès leur arrivée, être transmises aux autres commissions compétentes en la matière. Il est judicieux de publier ces prises de position en règle générale (du moins lorsqu'elles doivent de toute façon être divulguées en vertu du droit), p. ex. sous forme de résumés (communiqués de presse). Elles font partie de la procédure législative en principe publique.

6.6. La contribution du Parlement à la crédibilité de la position suisse

L'association du Parlement accroît la crédibilité. Vers l'extérieur, la Suisse y gagne, car une position du Conseil fédéral soutenue par le Parlement promet des solutions politiquement plus stables et fait apparaître la Suisse comme un partenaire plus fiable. Vers l'intérieur, la position y gagne, car le Parlement, du fait de sa connaissance précoce du processus législatif de l'UE, peut mieux identifier, apprécier les majorités, les minorités et l'aptitude au référendum ou les risques référendaires, en tirer les conséquences et contribuer au travail de consensus (ci-après ch. 10.2). L'association du Parlement permet de jeter le pont entre l'extérieur et l'intérieur. Forté de cet engagement en amont, les débats en plénum des conseils fédéraux peuvent se concentrer sur l'essentiel et le contesté, et les chances d'approbation ou de refus des reprises de droit, au Parlement ou en votation populaire, peuvent être estimées plus sûrement.

6.7. Coordination et organisation – modification des structures de commission ?

Sont concernées de nombreuses commissions : outre les CPE, les commissions thématiques compétentes pour les accords sur le marché intérieur (ci-avant ch. 2.1 ; ci-après ch. 8.4). L'avancement pour différentes commissions et à différentes phases exige une coordination. Des structures existantes peuvent être renforcées (principalement les CPE), p. ex. par des sous-commissions (supplémentaires). De nouvelles organisations de politique européenne peuvent aussi être envisagées, par exemple une commission des affaires européennes dans chaque conseil (comme les commissions des affaires européennes dans d'autres pays) ou une

commission ou délégation européenne commune aux deux conseils. Outre les questions d'organisation se posent celles des effets sur le système bicaméral, sur la qualité, l'efficacité, l'acceptation, etc. (ci-avant ch. 2.3).

6.8. Charge de travail, ressources – développement des Services du Parlement – engagement des personnes

Le Conseil fédéral table sur un surcroît de charges de personnel et de biens. Il le fera examiner en temps voulu et le compensera dans le domaine propre de la Confédération (message ch. 2.1.8.1) ; des coûts supplémentaires peuvent ainsi être évités. L'avancement accroît la charge. Il met le Parlement au défi. La coopération avec l'UE signifie une pression temporelle, qualitative et de travail, en particulier pour la Suisse, dont les processus sont normalement longs et coûteux. La charge devrait être considérable, mais maîtrisable, moyennant une organisation interne optimale et judicieuse. Il faut établir des priorités de manière conséquente ; les commissions doivent être soutenues de manière professionnalisée, etc.

Un développement des Services du Parlement peut et doit faciliter le travail supplémentaire d'information et de coordination. Il est judicieux de modifier la loi à cette fin, afin de créer une conscience publique et une autorité et de garantir que les Services du Parlement soient rattachés au Parlement et directement à ses commissions, et non dépendants du Conseil fédéral. Les Services du Parlement doivent se mettre en réseau avec les institutions internationales correspondantes, p. ex. les services scientifiques du Parlement européen, de certains États membres de l'UE comme le Danemark ou d'États de l'EEE comme la Norvège (message ch. 2.1.7.2). Il existe des modèles tels que la Norvège et, bien entendu, la Conférence des gouvernements cantonaux, avec des collaborateurs au Parlement européen, respectivement à Bruxelles.

Une question centrale demeure : les parlementaires veulent-ils s'engager et, si oui, dans quelle mesure ?

7. Procédure de reprise et réserve démocratique

7.1. Obligation de reprise du droit, actualisation, cas non problématiques et problématiques – une sollicitation guère fréquente du Parlement et du peuple

L'objectif est de « ... renforcer et approfondir la participation de la Suisse au marché intérieur de l'Union sur la base des mêmes règles que celles qui régissent le marché intérieur ... » (p. ex. préambule du PI-ALCP). La participation de la Suisse doit être fondée durablement. L'actualisation ou le développement des accords en fonction de l'évolution du droit de l'UE est une obligation commune de la Suisse et de l'UE (p. ex. art. 4 ss PI-ALCP). Ainsi, la Suisse pourra à l'avenir, lorsque l'UE (comme par le passé pour les entraves techniques au commerce) est en retard dans l'actualisation d'un accord, faire valoir ses droits par la procédure de règlement des différends. Sans actualisation, les obstacles au sein du marché intérieur peuvent croître. Ils affaibliraient la participation de la Suisse, la sécurité juridique et la démocratie et pénaliseraient les acteurs économiques concernés. Les traités doivent protéger les intérêts de la Suisse (ci-avant ch. 2.1).

L'UE informe la Suisse, via le CM, d'un acte juridique de l'UE adopté dans la procédure législative de l'UE, « qui relève de l'accord » (p. ex. art. 5 al. 3 PI-ALCP ; message ch. 2.1.6.2.3). L'information déclenche l'obligation de reprise du droit lorsque l'acte juridique de l'UE concerne un « accord sur le marché intérieur » (ci-avant ch. 2.1) auquel la Suisse participe en vertu des accords, c'est-à-dire lorsqu'il relève de son champ d'application, correspond aux objectifs qui y sont fixés et ne relève pas d'une exception que la Suisse et l'UE ont négociée. L'acte juridique de l'UE doit alors être intégré dans l'accord (p. ex. art. 5 al. 1 PI-ALCP), respectivement repris (message ch. 2.1.6.2.8 s.

; ci-avant ch. 2.1). La Suisse peut, dès un premier échange de vues (ci-avant ch. 3.2), répondre à l'information de l'UE qu'il n'existe pas de cas d'application pertinent.

Selon une opinion répandue, les reprises de droit « importantes » (ci-avant ch. 2.2), qui relèvent partant du niveau du Parlement et du peuple, devraient être plutôt rares. Jusqu'ici : pour l'accord sur le transport aérien, il y a eu de nombreuses règles – selon les informations, environ 450 depuis l'entrée en vigueur, le plus souvent de nature technique et administrative ; pour l'ALCP, environ une par an ; la Suisse en a refusé une seule au final (la directive relative à la citoyenneté de l'Union). À l'avenir aussi, de nombreuses reprises de droit devraient être simplement « techniques », c'est-à-dire de faible portée (du côté suisse, au niveau de l'ordonnance), ou peu contestées politiquement, parce qu'elles correspondent, après les contributions précoces de la Suisse dans la procédure législative de l'UE (ci-avant ch. 3.2) ou autrement, à la situation juridique et aux intérêts de la Suisse – telle est en tout cas l'expérience de Schengen (p. ex. la directive sur les armes). Problématiques devraient être les cas où elles ne sont pas dans l'intérêt de la Suisse, avec des effets considérables sur les droits fondamentaux, les cantons, l'ordre économique et social, ou lorsqu'il faut compter avec un risque de mesures de compensation, ou encore lorsqu'aucune majorité suisse, et à plus forte raison aucun consensus, ne se dessine, dans la procédure législative de l'UE entre les représentations ou dans la procédure d'approbation, pour une réglementation compatible avec la Suisse et résistante au référendum, etc.

Une application provisoire du nouveau droit de l'UE n'est admise que selon les règles du droit parlementaire suisse. Si les commissions compétentes des deux conseils s'y opposent, le Conseil fédéral y renonce (art. 7b LOGA ; art. 152 al. 3ter LParl).

7.2. Procédure d'intégration ou de reprise d'un acte juridique de l'UE

Après l'information par l'UE, la procédure (d'intégration ou de reprise) est engagée (message ch. 2.1.6.2.3 s.). Pendant les discussions au sein du CM, une information et une consultation du Parlement peuvent avoir lieu (ci-après ch. 8.4). Sur demande d'une partie au sein du CM, une phase d'entretiens sur d'éventuelles adaptations (ci-après ch. 7.5) est menée. Elle est suivie, le cas échéant, de l'habilitation de la représentation suisse au sein du CM à approuver le traité ou de l'instruction de le refuser. La décision du CM qui suit éventuellement constitue le traité de reprise du droit, c'est-à-dire un traité international normatif (message ch. 2.1.6.2.4 ; ci-avant ch. 2.1) qui actualise l'accord, respectivement en adapte l'annexe (p. ex. art. 5 al. 4 PI-ALCP). La réserve démocratique s'applique (ci-après ch. 7.3). La décision du CM doit être approuvée sur le plan interne, d'abord par le Parlement, le cas échéant par le peuple (art. 166 al. 2, art. 141 Cst. ; message ch. 2.1.6.2.4 ; ci-après ch. 10.1 s.). Elle peut alors entrer en vigueur.

7.3. Codécision et réserve démocratique

La réserve démocratique est le principal moyen de réaliser la démocratie suisse dans la procédure de reprise du droit des Bilatérales III (ci-avant ch. 2.2). La reprise repose sur un traité international (ci-avant ch. 7.2). Sa conclusion requiert l'accord de la Suisse et de l'UE ; la Suisse codécide de plein droit (ci-avant ch. 2.2). La procédure de reprise relie le droit international et l'ordre constitutionnel suisse (ci-avant ch. 2.1). La Suisse n'est pas « livrée » au droit international. Elle ne reprend jamais automatiquement les actes juridiques de l'UE (message ch. 2.1.6.2.4). Les traités partent de l'« exécution des obligations constitutionnelles par la Suisse » (p. ex. art. 6 al. 1 PI-ALCP), donc toujours du principe que, pour la Suisse, l'organe compétent selon l'ordre interne (démocratique) doit approuver chaque décision individuelle (message ch. 2.1.6.2.2). C'est la réserve démocratique de la Suisse. Le CM décide à l'unanimité (ci-avant ch. 3.2). Sans habilitation en bonne et due forme de la représentation suisse au sein du CM, la reprise du droit ne devient pas juridiquement contraignante. La représentation suisse au sein du CM ne peut ni modifier le

projet de traité ni l'approuver sous réserve de modifications. Cette représentation est – sans « si » ni « mais » – liée à la réserve démocratique constitutionnelle. Ni l'UE, ni le tribunal arbitral, ni la CJUE ne peuvent ordonner unilatéralement une reprise du droit (ci-après ch. 10.3).

Il n'existe pas de légifération de l'UE contournant l'ordre juridique suisse, pas de délégation issue des traités ou de la Suisse en faveur de l'UE, pas davantage d'exécutif et d'administration « tout-puissants » de l'UE qui pourraient s'imposer. Est sans importance pour la réserve démocratique la forme juridique de l'UE que revêtent les actes juridiques de l'UE (rapport de consultation ch. 2.1.5.2.2) ou la méthode selon laquelle l'intégration doit s'opérer (ci-après ch. 7.4).

Même selon la méthode d'intégration (ci-après ch. 7.4), la reprise s'opère par une décision adoptée d'un commun accord par la Suisse et l'UE (message ch. 2.2.6.2.2). Comme pour l'ensemble du traité, l'« exécution des obligations constitutionnelles par la Suisse » (p. ex. art. 6 al. 1 PI-ALCP) va de soi. La réserve démocratique ne s'applique pas moins ici. C'est précisément pour cette problématique que sont proposées ici – en complément du message – 2 « garanties démocratiques » (ci-après ch. 9).

Qui est compétent sur le plan interne, la Suisse seule le détermine, et ce de manière autonome, sans l'accord de l'UE et sans qu'une base dans un traité soit nécessaire. Le Parlement fixe l'aiguillage. Le Parlement détermine si une reprise du droit contient des dispositions « importantes », respectivement exige la modification d'une loi fédérale ; la décision est alors réservée au Parlement ou au peuple (ci-avant ch. 2.2). Sinon, une décision départementale (rapport de consultation ch. 2.1.5.2.3, p. 79) ou une décision du Conseil fédéral suffit (art. 166 al. 2 Cst., art. 7a, art. 48a LOGA).

7.4. Méthode d'intégration et méthode d'équivalence

Les traités suivent deux voies distinctes pour intégrer les actes juridiques de l'UE (message ch. 2.1.6.2.5). La distinction entre les deux méthodes n'est pas tranchée.

Selon la méthode dite d'intégration (accord sur la libre circulation des personnes, transport aérien jusqu'ici, et désormais électricité, sécurité alimentaire et santé), les nouveaux actes juridiques de l'UE sont transférés « directement » dans l'accord par décision du CM (p. ex. art. 5 al. 4 PI-ALCP). Lorsque le CM a donné son accord, ils sont directement applicables. La décision du CM suppose, du côté suisse, qu'elle soit conforme à l'ordre juridique suisse et que la représentation suisse soit habilitée à la prendre (ci-avant ch. 7.3).

Dans la méthode d'équivalence, c'est le résultat qui prédomine. La Suisse dispose d'une certaine marge de manœuvre pour atteindre l'objectif « indirectement » par ses propres moyens (p. ex. art. 5, en particulier al. 2, PI-ARM).

7.5. Adaptations convenues

Au sein du CM, sur demande d'une partie, un échange de vues a lieu (p. ex. art. 5 al. 3 PI-ALCP ; ci-avant ch. 7.1). Dans cette phase d'entretiens (message ch. 2.1.6.2.3), la Suisse cherche à préserver sa liberté de décision et le travail de consensus dans la mise en œuvre pratique des actes juridiques de l'UE (ci-après ch. 10.1 s.). Ce faisant, la reprise du droit ne doit pas être affaiblie, mais devenir « acceptable » aussi pour la Suisse (ci-après ch. 10.3). À cette fin, il est parfois possible de convenir d'adaptations. Des marges de manœuvre peuvent être exploitées pour des « modalités transitoires » (délais, modifications supplémentaires, etc.), voire pour de « nouvelles exceptions » permettant de désamorcer des lignes de conflit, mais non pour fonder de nouvelles obligations (rapport de consultation ch. 2.1.5.2.2.5, p. 74 s.). Sont à intégrer les marges de manœuvre en matière de mesures de compensation (ci-avant ch. 5.4). L'EEE (art. 102 al. 3 de l'accord EEE) dispose d'une pratique relative à de telles « adaptations convenues ».

8. « Information et consultation » du Parlement (art. 152a P-LParl, art. 152 LParl) – renouvellement, questions et propositions

8.1. Quels effets produisent l'avancement et la participation ?

L'avancement et la participation n'atteignent que le Conseil fédéral, non le niveau de l'UE, aucune institution de l'UE (ci-avant ch. 4.4). À quoi sert la participation si le Conseil fédéral n'en fait pas valoir la substance auprès de l'UE, ne s'en tient pas à l'avis du Parlement ou n'y est pas tenu ? Quel effet produit la consultation ? Le Parlement est-il renforcé, comme le Conseil fédéral l'entend (message ch. 2.1.7.2.1 s.) ?

8.2. De quels actes juridiques de l'UE le Parlement doit-il se saisir ?

Le Parlement détermine si un acte juridique de l'UE relevant du champ d'application d'un accord sur le marché intérieur (ci-avant ch. 2.1) est « important » ou « essentiel » (art. 152a al. 1 s. P-LParl, art. 152 al. 2 s. LParl ; ci-avant ch. 2.2), de sorte que le Parlement, respectivement le peuple, doive s'en saisir. Parce que, pour les reprises de droit, la participation du Parlement doit être avancée (ci-avant ch. 6.2), il faut se demander tôt si les actes juridiques de l'UE à venir « pourraient » être importants ou si une telle portée est « prévisible » (tableau du message, ch. 2.1.7.2.3). Cela fait partie de l'analyse (ci-avant ch. 5.2). Cette question peut se poser à plusieurs reprises selon le déroulement de la procédure. Peu importe l'appréciation du Conseil fédéral ; le Parlement décide lui-même de sa compétence (ci-avant ch. 6.1).

8.3. Le contenu de la consultation – échange, rapprochement et contribution au consensus

Ce que signifie la consultation (art. 152a, art. 152 LParl)²⁸ est relativement ouvert. Déjà de manière générale, la consultation est plus qu'une transmission de connaissances ou une audition. Elle doit, sur proposition du Conseil fédéral ou à la demande d'une commission (art. 152a al. 4 P-LParl, art. 152 al. 5 LParl), conduire à la discussion et à l'échange de conseils. La consultation n'est ni un titre autorisant le Conseil fédéral à agir en solitaire, ni un moyen pour les commissions de revendiquer des obligations de suivre ou des droits de codécision. Selon la pratique, le Conseil fédéral n'est même pas tenu de rendre compte de la manière dont il a traité un avis ou une recommandation d'une commission²⁹. La consultation produit son effet lorsqu'elle donne naissance à des prises de position dotées d'un poids politique, à des attentes, voire à des recommandations que le Conseil fédéral soutient. Il s'agit aussi de parvenir ensuite à une procédure d'approbation et de mise en œuvre réussie (art. 166 al. 2 Cst.), que ce soit pour ou contre une reprise du droit.

Au regard du processus de reprise du droit, entre participation au marché intérieur et contrepoids national (ci-avant ch. 2.2), la consultation exige davantage qu'une délibération mutuelle. Le Conseil fédéral et le Parlement doivent collaborer (ci-avant ch. 2.3) afin d'atteindre ensemble un pan de législation aussi défendable que possible sur les plans de la politique extérieure et intérieure, ou précisément de le rejeter. La consultation doit contribuer à un consensus sur l'affaire de reprise du droit pertinente (ci-après ch. 10.2). La consultation doit clarifier quelles requêtes le Conseil fédéral peut et doit faire valoir, en représentation de la Suisse au niveau de l'UE, comme potentiellement soutenables sur le plan interne et couronnées de succès sur le plan externe (ci-avant ch. 4.4).

²⁸Graf/Caroni, Samuel Muralt/Florent Tripet Cordier, Commentaire LParl, art. 152, nos 26 ss, en particulier nos 28d s., 34, 39 s.

²⁹Muralt/Tripet Cordier, op. cit., n° 28e.

8.4. « Information et consultation » dans un processus concrétisé, régulier, structuré et efficace en 9 « jalons » – proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose, pour la « clarification du rôle du Parlement » (message ch. 2.1.7.2.2 ; ci-avant ch. 6.2) – en sus de l'actuel art. 152 LParl –, de créer un nouvel art. 152a LParl. Celui-ci doit être une réglementation spéciale de la participation parlementaire à l'élaboration des actes juridiques de l'UE qui « pourraient » être importants ou essentiels. Cela doit conférer (au Conseil fédéral) une marge de manœuvre politique suffisante et permettre que le Parlement soit associé à un stade précoce de la procédure législative de l'UE (message ch. 2.1.7.2.2). L'art. 152a P-LParl se limite à l'« élaboration », c'est-à-dire à la procédure législative de l'UE. Il ne porte pas sur le traité de reprise du droit (ci-avant ch. 7.2), etc., ni sur le règlement des différends ou les mesures de compensation ; l'art. 152a P-LParl est en revanche judicieusement applicable à l'élaboration d'adaptations avant la conclusion du traité (ci-avant ch. 7.5). Pour toutes les autres configurations, l'art. 152 LParl demeure applicable. Il est la norme de base (message ch. 2.1.7.2.2 ; communiqué du Conseil fédéral du 5.12.2025).

Les art. 152 et 152a P-LParl doivent, en tant qu'instrument central, régler la participation (ci-avant ch. 4.2) de manière à renforcer le Parlement par l'« information et la consultation ». Cette participation doit s'appliquer aux actes juridiques de l'UE « importants », respectivement « essentiels » (art. 152 al. 2 s. LParl ; art. 152a al. 1 s. P-LParl). Elle ne doit pas intervenir seulement au cas par cas, sur des demandes plus ou moins aléatoires du Conseil fédéral, ou lorsque le Parlement le « demande » (art. 152 al. 5 LParl). La participation doit s'appliquer efficacement, dans tous les cas pertinents, de manière régulière, systématique et structurée selon le déroulement du processus de reprise du droit. Les différents « jalons » doivent être fixés de manière contraignante et décrits de façon suffisamment déterminée ou concrétisée pour que leur application soulève le moins de questions possible. La participation doit avancer, non retarder (ci-avant ch. 4.2). La participation doit commencer tôt, c'est-à-dire dès l'élaboration de l'acte juridique de l'UE (ci-avant ch. 4.2), et non seulement lorsque la nouvelle se répand à « Berne » que l'UE crée du droit nouveau. Outre les CPE, la procédure doit associer largement, sur le fond, les commissions thématiques compétentes pour le domaine du marché intérieur (art. 147a al. 2 P-LParl ; ci-avant ch. 2.1). Il leur incombe également, dans cette mesure, d'élaborer la « position suisse » (message ch. 2.1.7.2.2).

Cette situation légale habilite en principe le Parlement ou ses commissions à déterminer eux-mêmes s'ils entendent « participer sur le fond », quand et comment, indépendamment d'une « directive » du Conseil fédéral (ci-après ch. 8.5). Le Conseil fédéral doit établir la « transparence totale » et fournir l'information correspondante (art. 152a al. 1 P-LParl, message ch. 2.1.7.2.1 ; ci-avant ch. 4.2, 6.3). Les commissions peuvent en outre exiger elles-mêmes une consultation (art. 152a al. 4 P-LParl, art. 152 al. 5 LParl). Elles peuvent aussi renoncer aux informations et consultations ou les limiter³⁰.

Proposition du Conseil fédéral pour 9 « jalons » relatifs à l'information et à la consultation

Dans ce contexte, le Conseil fédéral propose une procédure ainsi concrétisée et structurée en 9 « jalons » (« directives », tableau du message ch. 2.1.7.2.3) : pour la reprise dynamique du droit, les n° 1 à 4 ; en outre, pour la procédure de règlement des différends, les n° 5 à 7 ; et pour les mesures de compensation, les n° 8 et 9 (message ch. 2.1.7.2.3).

³⁰Muralt/Tripet Cordier, op. cit., n° 34.

Procédure	Information (nouvel art. 152a al. 1 pour le decision shaping et art. 152 al. 2 LParl pour les autres procédures)	Consultation (nouvel art. 152a al. 2 pour le decision shaping et art. 152 al. 3 LParl pour les autres procédures)
Reprise dynamique du droit		
1. Decision shaping	Oui, lorsque l'acte juridique de l'UE concerné pourrait être important, c'est-à-dire notamment lorsqu'il est prévisible que : a. la reprise de l'acte dans l'accord devra être approuvée par l'Assemblée fédérale ; b. l'acte contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ; c. la reprise de l'acte dans l'accord exigerait l'adoption ou la modification d'une loi fédérale.	Oui, lorsque l'acte juridique de l'UE concerné pourrait être essentiel, c'est-à-dire notamment lorsqu'il est prévisible que : a. l'acte contient des dispositions particulièrement importantes fixant des règles de droit ; ou b. la reprise de l'acte dans l'accord exigerait l'adoption d'une loi fédérale particulièrement importante ou une modification substantielle d'une loi fédérale.
2. Discussions au sein du CM concernant la reprise d'un acte juridique de l'UE	Oui, en particulier lorsque l'acte juridique de l'UE concerné pourrait être important (voir ch. 1 ci-dessus).	Oui, en particulier lorsque : a. l'acte de l'UE contient des dispositions particulièrement importantes fixant des règles de droit ; b. la reprise de l'acte dans l'accord exigerait l'adoption ou une modification substantielle d'une loi fédérale ; ou c. le Conseil fédéral prévoit de refuser la reprise de l'acte dans l'accord, alors que l'UE est d'avis que l'acte doit être repris. La consultation porte en particulier sur le positionnement de la Suisse au sein du CM et sur les modalités d'une éventuelle reprise de l'acte concerné de l'UE dans l'accord.
3. Décision du Conseil fédéral, d'un département ou d'un office habilitant la délégation suisse au CM à adopter une décision	Oui, lorsque l'acte juridique de l'UE a fait l'objet d'une information ou d'une consultation selon le ch. 1 ou 2 ci-dessus.	Non.
4. Approbation des décisions du CM par la Suisse et entrée en vigueur	L'approbation incombe à l'Assemblée fédérale, à moins qu'elle ne délègue cette compétence au Conseil fédéral, lequel peut à son tour, à certaines conditions, la déléguer à un département ou à un office (art. 166 al. 2 Cst.). La ratification qui s'ensuit relève du Conseil fédéral (art. 184 al. 2 Cst.).	

Tableau 2.1.7.2.3 : Information et consultation du Parlement

8.5. La forme de la concrétisation : par la loi et par une « directive »

Le Conseil fédéral décrit les jalons destinés à concrétiser l'« information et la consultation » dans des « directives relatives à la mise en œuvre ... » (message ch. 2.1.7.2.3). Ces directives « à l'intention de l'administration fédérale », sur le modèle des directives des 27 novembre 2024 / 5

décembre 2024 relatives à la mise en œuvre de l'article 152 de la loi sur le Parlement³¹, devraient être élaborées « en étroite collaboration avec le Parlement ... » (message ch. 2.1.7.2.3). Les directives du Conseil fédéral s'adressent à l'administration (art. 35 LOGA). Le Parlement n'est lié par aucune directive du Conseil fédéral. Celles-ci peuvent certes informer le Parlement du comportement de l'administration. Pour optimiser cette information, il est judicieux d'orienter le Parlement déjà lors de l'élaboration. Le Parlement n'est pas habilité à édicter des directives à l'égard de l'administration ni à participer formellement à leur adoption par le Conseil fédéral.

Pour fixer de manière contraignante ses besoins d'information ou de consultation, le Parlement n'a pas besoin de directives. À cette fin, il édicte une loi (sur le modèle de l'art. 152 al. 3 LParl) ou une ordonnance de l'Assemblée fédérale. À plus long terme, de nombreux arguments plaident pour ancrer dans une loi les concrétisations des jalons relatifs à l'information et à la consultation. Les avantages de cette voie sont évidents.

8.6. Propositions de « jalons » alternatifs pour la reprise dynamique du droit

Dans une loi, les jalons peuvent être fixés le long du déroulement du processus de reprise du droit. Lorsqu'un jalon est atteint, l'occasion se présente d'informer sur un acte juridique de l'UE projeté et de consulter à ce sujet. Cela peut concerner la procédure législative de l'UE ou la procédure de reprise. Les jalons fixés de manière générale doivent être manœuvrés avec souplesse selon les cas d'espèce, notamment pour maintenir la charge à un niveau minimal.

Dans la procédure législative de l'UE, les jalons pourraient au moins être les suivants :

Première phase : le Parlement doit être associé lors des travaux préparatoires en groupes de travail, etc., de la Commission européenne (p. ex. art. 4 al. 1 PI-ALCP), c'est-à-dire aussi tôt que possible selon le Conseil fédéral (« directive » n° 1 ; ci-avant ch. 8.4, 4.3), tandis que le groupe de travail se saisit du thème ou élabore même un premier projet. Une commission parlementaire peut, en accord avec le Conseil fédéral, entendre des experts suisses et leur transmettre des requêtes. Le rôle de ceux-ci, entre expertise et représentation du pays, doit être clarifié. Dans cette phase, sur demande d'une partie, un premier échange de vues peut avoir lieu au sein du CM (ci-avant ch. 3.2), p. ex. sur la question de savoir s'il existe un cas d'application ou une exception concernant la Suisse ; cela comporte, le cas échéant, une marge d'appréciation. Il existe à ce sujet une pratique des États de l'EEE.

Deuxième phase : le Parlement doit être associé immédiatement avant ou après l'adoption de la proposition de la Commission européenne : une première fois pendant la préparation, avant la décision de la Commission européenne, et une seconde fois lorsque la Commission européenne a adopté sa proposition, c'est-à-dire au sein du CM.

Troisième phase : pour les discussions au sein du CM sur la procédure législative devant le Conseil de l'UE et le Parlement européen, le Conseil fédéral doit associer le Parlement, le cas échéant à plusieurs reprises, afin de délibérer des positions de la Suisse, de les arrêter et de les faire valoir auprès de l'UE (p. ex. art. 4 al. 1 sous-al. 3 PI-ALCP). La présence suisse est notamment importante pour une procédure de consensus, respectivement de trilogie (ci-avant ch. 3.2). L'Assemblée fédérale a récemment appris, à propos du pacte sur la migration et l'asile (où il s'agissait de Schengen/Dublin), comment le Conseil de l'UE et le Parlement européen travaillent ensemble dans une longue procédure, avec des contenus modifiés³².

³¹FF 2024 3018/3067.

³²« Chronologie – Pacte sur la migration et l'asile » du 4.5.2016 au 14.5.2024 et évolution ultérieure <www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/timeline-migration-and-asylum-pact/>.

Quatrième phase : lors des discussions au sein du CM relatives à la procédure de reprise (p. ex. art. 5 al. 3–5 PI-ALCP), le Conseil fédéral doit en principe informer et consulter les commissions. Il s'agit d'une part des entretiens sur les possibilités d'adaptation au droit suisse (ci-avant ch. 7.5), d'autre part de la décision d'habiliter ou d'instruire un service fédéral d'approuver une décision du CM portant reprise d'un acte juridique de l'UE ou de la refuser (ci-avant ch. 7.3).

D'autres thèmes peuvent être abordés, ainsi le règlement des différends, les mesures de compensation, les questions de coopération avec des partenaires (ci-avant ch. 5.5) ou les contributions des milieux intéressés (ci-avant ch. 5.6).

Les commissions parlementaires ne doivent pas prendre prématurément (ci-avant ch. 5.2), p. ex. déjà dans la phase antérieure à la Commission européenne, une décision pour ou contre une reprise du droit. Elles doivent au contraire laisser du temps au Conseil fédéral et lui ménager des possibilités d'action. Les circonstances peuvent évoluer au cours de la procédure législative de l'UE et ouvrir de (nouvelles) chances d'actes juridiques de l'UE plus compatibles avec la Suisse, ou des solutions plus résistantes au référendum peuvent émerger. De même, le Conseil fédéral ne doit pas refuser inutilement tôt une reprise du droit sans informer et consulter les commissions. Sur la reprise du droit ou son refus, il peut en principe toujours être statué plus tard, dans la procédure de reprise ou à l'occasion de l'approbation de la reprise par l'Assemblée fédérale ou en votation populaire.

8.7. Instruments complémentaires

Le processus de consultation a déjà été partiellement réglé (art. 5b OLOGA). La réglementation pourrait être complétée, p. ex. par une obligation du Conseil fédéral d'informer ou de rendre compte des affaires sur lesquelles une commission a émis une recommandation, et par une obligation de motiver les dérogations (cf. art. 152 al. 3 phrase 2 LParl).

9. AJOUT au message : deux instruments particuliers du Parlement pour garantir la démocratie

9.1. Crainte d'une « mise hors-jeu », de la « fin de la liberté » – une réponse du Parlement est attendue

On craint parfois que la Suisse ne risque des rattachements fortuits à l'UE. La « voie silencieuse » de la consultation suscite en partie la méfiance du public. Un droit « étranger » serait accepté de manière autonome par les autorités ou « passerait à travers les mailles » involontairement, par une collaboration ratée ou l'inaction des autorités et de l'administration, sans l'accord de la Suisse. Même la plus grande transparence ou consultation ne suffirait pas comme parade.

9.2. Aucun acte juridique de l'UE ne doit « passer à travers les mailles » ; le Parlement doit pouvoir obtenir une décision populaire

Le « passage à travers les mailles » d'un acte de l'UE, c'est-à-dire une reprise sans l'accord de l'autorité compétente et, le cas échéant, du peuple, est juridiquement exclu (ci-avant ch. 7.3). Un certain danger existe toutefois en fait : information trop tardive, pression temporelle, politique ou matérielle, prédétermination, mauvaise préparation ou conduite administrative ou politique (ci-après ch. 10.2), imbrications techniques ou politiques, etc. Même la consultation est incertaine dans ses effets (ci-avant ch. 8.3).

Pour parer à ce danger (même à titre seulement préventif), il faut une nouvelle procédure adéquate. Le Conseil fédéral a perçu ce besoin d'une procédure. C'est pourquoi il a proposé l'art. 152a P-LParl. Il a p. ex. proposé une consultation, « ... en particulier lorsque : ... le Conseil fédéral prévoit

de refuser la reprise de l'acte dans l'accord, alors que l'UE est d'avis que l'acte doit être repris » (message, tableau 2.1.7.2.3, ch. 2, consultation let. c). Cette précision dans la « directive » ne suffit toutefois pas (ci-avant ch. 8.4). Les art. 152a al. 4 P-LParl et 152 al. 5 LParl ne suffisent pas davantage ; ils ne permettent aucune décision contraignante. C'est pourquoi la loi doit mettre entre les mains du Parlement, respectivement de ses commissions compétentes, une procédure conduisant à une décision contraignante du Parlement et du peuple ; à la fin, le peuple doit avoir le dernier mot.

C'est pourquoi des « garanties démocratiques » sont proposées. Il s'agit d'éléments de garantie que le Parlement peut mobiliser pour les dispositions « importantes » (ci-avant ch. 2.2). Dans le champ de tension complexe entre la collaboration au sein de l'UE, invoquée par le Conseil fédéral, et la garantie de la réserve démocratique (ci-avant ch. 4.4, 7.3), une voie médiane doit être créée. Il s'agit d'instituer une procédure afin que le Parlement et le peuple trouvent leur place et, en quelque sorte, une voix, avant que le Conseil fédéral n'ait (en pratique) clos le processus dans son rapport avec l'UE.

À cette fin pourraient servir deux droits des commissions parlementaires : un droit à l'information (ci-après ch. 9.3) et un droit de renvoi dans la procédure ordinaire (ci-après ch. 9.4). Les commissions doivent pouvoir exercer ces droits indépendamment des prises de position du Conseil fédéral. Un échange avec le Conseil fédéral avant une décision de commission serait judicieux, mais non prescrit.

L'exercice de ces droits est admissible au regard du droit constitutionnel et du droit international. La collaboration entre le Parlement et le Conseil fédéral ne doit pas être modifiée. Le Conseil fédéral ne doit pas non plus être bloqué. La capacité d'action de la Suisse demeurerait préservée (ci-avant ch. 2.3). La réglementation épuise la possibilité de participation du Parlement à la politique extérieure (art. 166 al. 1 Cst.), rien de plus. Il ne serait pas proposé de compétence d'abroger une décision du CM juridiquement en vigueur au regard du droit international. Le Parlement ne pourrait pas davantage ordonner ou interdire au Conseil fédéral une reprise du droit à l'intention d'un traité international. Les garanties démocratiques respecteraient les traités Suisse-UE et leur obligation d'intégration, y compris l'exigence temporelle. Elles partent du principe conventionnel de l'« exécution des obligations constitutionnelles par la Suisse » (p. ex. art. 6 et art. 5 PI-ALCP). L'exercice du droit de renvoi serait antérieur à la décision du CM au regard du droit international. Bien plus : la proposition ne fait que combler une lacune. Normalement, le Parlement peut – sur le plan interne – corriger a posteriori lorsque le Conseil fédéral édicte une ordonnance contraire à la volonté du Parlement. Il lui suffit pour cela de modifier la base légale de l'ordonnance. Une décision du CM, en revanche, est définitive au regard du droit international et n'est plus corrigeable sur le plan interne. Les garanties démocratiques peuvent ici intervenir. Elles réalisent la réserve démocratique (ci-avant ch. 7.3).

9.3. « Garantie démocratique 1 » : droit des commissions compétentes à être informées de l'intention du Conseil fédéral de reprendre le droit

Sur le plan interne, un droit à l'information des commissions compétentes selon l'art. 152a P-LParl est nécessaire, avec pour pendant une obligation d'information du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral doit, dans toutes les procédures de reprise du droit, informer en permanence et en temps utile, c'est-à-dire dans la procédure législative de l'UE et dans la procédure de reprise. Les commissions doivent savoir, avant la décision finale du CM, si le Conseil fédéral entend approuver ou refuser une reprise du droit (pendante). Le Conseil fédéral doit informer en temps utile et de manière motivée, afin que les commissions compétentes puissent lui faire connaître leur avis, en discuter avec lui et, le cas échéant, emprunter la voie du droit de renvoi (ci-après ch. 9.4).

Cette obligation d'information particulière n'est pas réglée (avant tout aux art. 152, 152a P-LParl), ni ailleurs dans la loi. Font notamment défaut le lien concret avec la reprise du droit et l'obligation d'informer.

9.4. « Garantie démocratique 2 » : droit des commissions compétentes des deux conseils de renvoyer une reprise de droit importante dans la procédure ordinaire d'approbation par le Parlement et le peuple

Le droit de renvoi concerne une problématique comparable. Le modèle est la réglementation relative à l'application provisoire (art. 152 al. 3bis let. a, al. 3ter LParl ; ci-avant ch. 7.1). Par analogie, il faut la décision des commissions compétentes des deux conseils selon l'art. 152a P-LParl. Si plus d'une commission devait s'estimer compétente, p. ex. une CPE et une CEATE, elles doivent s'entendre en temps utile. À défaut, un organe parlementaire, p. ex. le bureau ou un(e) président(e) de conseil, pourra et devra trancher.

Seule une procédure est proposée, non une compétence des commissions de statuer de manière contraignante sur une reprise du droit. Lorsque, après l'adoption de l'initiative de la Commission européenne et avant la conclusion du traité international Suisse-UE au sein du CM, l'adoption d'une décision de reprise du droit est pendante, les commissions compétentes des deux conseils peuvent se prononcer contre une reprise du droit. Ou bien elles peuvent appeler le Parlement et le peuple comme « arbitres ». Elles ont donc la compétence de s'impliquer, le cas échéant de manière anticipée, mais ne devraient toutefois pas le faire prématurément (ci-avant ch. 5.2, 8.6).

Le droit de renvoi habilite ces commissions à :

1. Empêcher temporairement, par l'intermédiaire du Conseil fédéral au sein du CM, que la représentation suisse au CM approuve une reprise du droit. À cette fin, le Conseil fédéral doit demander au sein du CM un échange de vues (une suspension). Le cas échéant, les commissions et le Conseil fédéral se retrouvent dans une consultation. Le Conseil fédéral peut, voire doit, le cas échéant, attirer l'attention des commissions sur une éventuelle urgence temporelle (p. ex. art. 5 PI-ALCP).

2. Si le Conseil fédéral maintient la reprise du droit, les commissions des deux conseils ne devraient certes pas être habilitées à interdire la reprise du droit. Mais elles devraient pouvoir renvoyer la décision dans la procédure ordinaire d'approbation. Le Conseil fédéral est alors placé devant un choix. Soit il renonce à la reprise du droit ; l'affaire est alors réglée sur ce point (sous réserve d'un règlement du différend, etc. ; ci-après ch. 10.3). Soit il maintient la reprise du droit. Il doit alors emprunter, avec un projet, la voie ordinaire d'approbation d'un traité international. Dans cette procédure interviennent, comme à l'ordinaire, tous les ayants droit : les organes parlementaires, les cantons, les milieux intéressés et le public au sens large, puis le plénum du Parlement et, en dernier lieu, éventuellement, avec référendum, le peuple (art. 166 al. 2, art. 141 Cst. ; ci-après ch. 10.1).

10. Décisions de reprise du droit – consensus et recherche de solutions favorables à la démocratie

10.1. Le Parlement et le peuple comme législateurs – la nature juridique du référendum

Reprise du droit signifie légifération. La légitimation démocratique se joue dans la procédure législative (ci-avant ch. 2.2)³³. Pour les dispositions « importantes » (ci-avant ch. 2.2), le Parlement et le peuple sont compétents en tant que législateurs (art. 163 s., art. 141 Cst.). Le Parlement fixe les aiguillages : il détermine si une reprise du droit est « importante » et prépare l'éventuel projet soumis au peuple (ci-avant ch. 2.2, 7.3, 9.4).

Le référendum est un instrument central de la démocratie directe suisse. Il confère au peuple le dernier mot. Il en va ainsi non seulement pour l'affaire actuellement pendante des Bilatérales III (le paquet global 2026/2028), mais aussi pour les futures reprises de droit importantes. Le référendum n'est pas qu'un frein. Il structure déjà en amont la recherche de solutions. Il oblige le Conseil fédéral et le Parlement à préparer des projets susceptibles de réunir une majorité et, si possible, un consensus (ci-après ch. 10.2). En comparaison, la France connaît un référendum d'une tout autre nature³⁴, dont la fonction n'est pas comparable à celle du référendum législatif suisse³⁵.

Le référendum a une double nature. Il est à la fois un droit populaire et une pièce maîtresse de la législation. Il incarne la tension entre l'État de fonctionnaires et l'État populaire³⁶. Il exige que l'autorité (le Conseil fédéral, le Parlement) cherche l'adhésion du peuple, et que le peuple, en retour, concède à l'autorité une certaine marge. Cette relation réciproque caractérise la démocratie directe suisse³⁷.

10.2. Le consensus – chercher la meilleure solution ensemble, incertitude comprise

La démocratie suisse est une démocratie de concordance et de consensus (ci-avant ch. 2.2). Elle vise l'adhésion la plus large possible³⁸. Le consensus n'est pas l'unanimité, mais un accord aussi étendu que possible, obtenu par la négociation, le compromis et la prise en compte des minorités³⁹. La recherche du consensus est exigeante, en particulier pour les reprises de droit (ci-avant ch. 2.2). Elle suppose la volonté de tous les acteurs de coopérer⁴⁰.

Le consensus a un prix : l'incertitude. Toute décision politique, au Parlement comme en votation populaire, comporte une part d'incertitude irréductible. On ne peut jamais prédire avec certitude si un projet réunira une majorité. Cette incertitude fait partie de la démocratie⁴¹. Elle ne doit pas

³³Niklas Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Francfort-sur-le-Main 1983, surtout p. 27 ss, 174 ss ; Müller et al., op. cit., n° 24.

³⁴Friederike V. Lange, « Direkter Ausdruck nationaler Souveränität » ? : Das Referendum in Frankreich, 2010, p. 259 ss, in : *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2009, NOMOS, <www.jstor.org/content/oa_book_edited/j.ctv941rdx>.

³⁵Vatter, op. cit., p. 383 ss ; Fernando Mendez/Mario Mendez/Vasiliki Trida, *Referendum and the European Union, A Comparative Inquiry*, Cambridge University Press Cambridge 2014, p. 7 ss.

³⁶Fritz Fleiner, *Beamtenstaat und Volksstaat*, in : Fritz Fleiner, *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zurich 1941, p. 150, p. 139 ss.

³⁷Lange, op. cit., p. 260.

³⁸Müller/Linder, op. cit., p. 344.

³⁹Giovanni Sartori, *Demokratiethorie*, traduit par Hermann Vetter, Darmstadt 1992, p. 124 s.

⁴⁰Neidhart, p. 111 ss, 390 s. ; Vatter, op. cit., p. 364 s., 379 ss, 389 ; Müller/Linder, op. cit., p. 311, 324 ss, 380 ss.

⁴¹Max Imboden, *Die politischen Systeme*, Bâle et Stuttgart 1962, p. 34, a forgé la notion de démocratie consiliaire ; de manière générale Sartori, op. cit., p. 173 ss.

conduire à renoncer par avance à des projets ambitieux, ni à se replier sur le plus petit dénominateur commun. Les élites politiques jouent un rôle dans la formation du consensus, mais elles ne peuvent pas le garantir⁴². Le peuple demeure souverain⁴³.

Pour les reprises de droit, cela signifie : le Conseil fédéral et le Parlement doivent, ensemble, chercher la meilleure solution possible pour la Suisse, tout en acceptant l'incertitude quant à son issue. Ils doivent y travailler dès la phase précoce, dans la procédure législative de l'UE (ci-avant ch. 3.2, 8.6), afin d'obtenir des contenus compatibles avec la Suisse et résistants au référendum.

10.3. Refus d'une reprise du droit – pas de fin à la manière de Schengen, mais recherche d'une « deuxième meilleure solution »

Le refus d'une reprise du droit ne signifie pas la fin de l'accord. Il n'existe pas de clause guillotine automatique pour chaque acte juridique de l'UE (ci-avant ch. 2.1). Les traités continuent de s'appliquer. En cas de refus, s'ouvre une procédure de règlement des différends, puis, le cas échéant, des mesures de compensation proportionnées (ci-avant ch. 5.4)⁴⁴. Ces mesures ne sont pas une catastrophe, mais un mécanisme prévu et encadré. La Suisse peut, en connaissance de cause, choisir d'accepter une reprise du droit ou d'assumer les conséquences d'un refus.

Un refus n'est pas un « tas de tessons » (Scherbenhaufen)⁴⁵. Il ouvre au contraire la recherche d'une « deuxième meilleure solution », c'est-à-dire d'une « solution acceptable pour les deux parties » (p. ex. art. 10 al. 1 PI-ALCP). Comme il est normal en démocratie directe, l'autorité doit pouvoir offrir une deuxième chance pour une meilleure solution ; le public doit le lui concéder, y compris un second référendum⁴⁶. Les mesures de compensation peuvent être mises à profit pour parvenir à des solutions consensuelles. Si la tentative d'entente échoue, chaque partie peut toujours agir seule.

10.4. Une coexistence raisonnable Suisse-UE – un « vivre-ensemble imparfait »

Au bout du compte, il s'agit de viser une coexistence raisonnable entre la Suisse et l'UE. Cette coexistence n'est pas un vivre-ensemble parfait, mais un « vivre-ensemble imparfait », marqué par des intérêts communs et des tensions récurrentes. Le contournement, la contrainte au consensus et la recherche permanente de solutions en font partie⁴⁷. La démocratie suisse peut, dans ce cadre, préserver son rôle et ses garde-fous, à condition que le Parlement, le Conseil fédéral, les cantons et le peuple exploitent ensemble les marges de manœuvre disponibles.

11. Les cantons, leur contribution et leur convention avec la Confédération

11.1. Le rôle des cantons dans la politique européenne

Les cantons sont concernés de multiples manières par les Bilatérales III. Ils participent à la formation de la volonté de politique extérieure de la Confédération, notamment lorsque leurs

⁴²Vatter, op. cit., p. 365 ; Alexander H. Trechsel/Pascal Scarini, Direct Democracy in Switzerland: Do elites matter? in : European Journal of Political Research 33, 1998, p. 99 ss, 107 ss ; Müller/Linder, op. cit., p. 327.

⁴³Müller/Linder, op. cit., p. 327.

⁴⁴Astrid Epiney, « Bilaterale III » und das Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht, in : Jusletter 10 mars 2025, p. 7 ss, 20 ss.

⁴⁵Oliver Diggelmann, Das Phänomen der « Scherbenhaufen »-Referenden, Jusletter 13 octobre 2008, p. 3 s.

⁴⁶Epiney, op. cit., p. 20, 26.

⁴⁷Oesch, op. cit., n^{os} 55 ss.

compétences sont touchées (art. 54 s., art. 55 Cst.). Leurs droits de participation doivent être préservés et, dans le domaine du marché intérieur, avancés de manière analogue à ceux du Parlement (ci-avant ch. 4.2). La Confédération doit tenir compte des compétences des cantons et sauvegarder leurs intérêts (art. 54 al. 3 Cst.).

Les cantons sont en outre chargés, pour une large part, de la mise en œuvre du droit de l'UE repris. La reprise du droit peut toucher à leurs compétences législatives, administratives et financières. Ils ont donc un intérêt propre à une information précoce et complète (ci-avant ch. 4.3) et à une participation effective.

11.2. La Conférence des gouvernements cantonaux et la coopération transfrontalière

La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) coordonne la position des cantons. Elle dispose d'une expérience institutionnelle, y compris d'une représentation à Bruxelles (ci-avant ch. 6.8). Les cantons entretiennent par ailleurs, grâce à la coopération transfrontalière avec les régions voisines de l'UE (art. 56 Cst.), des contacts directs qui peuvent être exploités dans l'intérêt de la Suisse (ci-avant ch. 5.5).

11.3. Une convention entre la Confédération et les cantons – le modèle de Schengen

Pour régler la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le domaine du marché intérieur, une convention peut être judicieuse, sur le modèle de la convention Confédération-cantons relative à Schengen/Dublin. Une telle convention peut concrétiser les modalités de l'information, de la participation et de la mise en œuvre, et renforcer ainsi les cantons comme contrepoids fédéraliste, en complément du contrepoids démocratique (ci-avant ch. 1).

12. Échange d'expériences – apprendre des autres !

12.1. L'expérience de l'EEE

Les États de l'EEE (Norvège, Islande, Liechtenstein) disposent, avec la reprise dynamique du droit de l'UE, d'une longue expérience dont la Suisse peut s'inspirer. Ils ont développé des pratiques éprouvées en matière de participation à l'élaboration des actes juridiques de l'UE (« commentaires de l'AELE », art. 79 de l'accord EEE ; ci-avant ch. 5.5), d'adaptations convenues (art. 102 al. 3 de l'accord EEE ; ci-avant ch. 7.5), d'association des milieux intéressés (ci-avant ch. 5.6) et de services parlementaires en réseau (ci-avant ch. 6.8). La Norvège, en particulier, offre un modèle pour l'organisation administrative et parlementaire de la reprise du droit.

Il ne s'agit pas de copier ces modèles, mais d'en tirer des enseignements et de les adapter aux particularités suisses, notamment à la démocratie directe (ci-avant ch. 5.1, 10.1).

12.2. Les parlements – modèles étrangers

Plusieurs parlements nationaux offrent des modèles d'association à la politique européenne. Le Danemark est célèbre pour sa commission des affaires européennes (Europaudvalget), qui mandate le gouvernement avant les réunions du Conseil de l'UE. La France, l'Allemagne, l'Autriche et la Norvège disposent également de commissions des affaires européennes dotées de compétences différenciées (ci-avant ch. 6.7). L'échange d'expériences entre parlements est

encouragé, au sein de l'UE, par la COSAC⁴⁸. La Suisse participe déjà à de tels échanges par l'intermédiaire de ses délégations⁴⁹ (ci-avant ch. 6.2).

Ces modèles montrent qu'une association forte du parlement à la politique européenne est possible sans compromettre la capacité d'action du gouvernement. Ils confirment que l'avancement de l'influence parlementaire (ci-avant ch. 6.2) est praticable. La Suisse peut, dans ce domaine, apprendre des autres tout en préservant ses spécificités.

⁴⁸COSAC, Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union (« Conférence des Organes Spécialisés en Affaires Communautaires »), encourage l'échange d'expériences entre les parlements des États de l'UE depuis le traité de Lisbonne.

⁴⁹Rapport annuel 2018 de la délégation, ch. 4.2.

Annexe : liste de suggestions d'adaptations législatives ponctuelles

La liste qui suit rassemble, à titre indicatif et sans prétention d'exhaustivité, des points où des adaptations législatives ponctuelles pourraient être examinées. Elle renvoie aux sections correspondantes de la présente contribution.

Loi sur le Parlement (LParl)

- Ancrer dans la loi les « jalons » relatifs à l'information et à la consultation, plutôt que dans une simple directive (ch. 8.5, 8.6).
- Créer les deux « garanties démocratiques » : droit à l'information sur l'intention de reprise du droit (ch. 9.3) et droit de renvoi dans la procédure ordinaire d'approbation (ch. 9.4).
- Développer l'obligation d'information du Conseil fédéral à l'égard du Parlement (ch. 6.3, 4.3).
- Régler le traitement et, en règle générale, la publication des prises de position des commissions (ch. 6.5).
- Examiner les structures de commission (commissions ou délégation européennes) et le développement des Services du Parlement (ch. 6.7, 6.8).
- Prévoir un contrôle périodique de l'efficacité des traités et des décisions de suivi (ch. 5.7).

Loi sur la consultation (LCo)

- Avancer et organiser l'association des milieux intéressés et du public dans le domaine du marché intérieur (ch. 5.6, 4.2).

Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)

- Concrétiser l'obligation de publication des documents pertinents de l'UE (art. 40a P-LOGA) : moment, actualisation, exhaustivité, accessibilité numérique (ch. 5.3, 4.3).
- Ancrer une obligation générale d'information et de détection précoce du Conseil fédéral (ch. 4.3).

La balle est désormais dans le camp du public et du Parlement. Les Bilatérales III créent une situation inédite pour la démocratie suisse. Le droit interne doit s'y préparer afin que la démocratie demeure garantie. Cette contribution montre comment les garde-fous internes de la démocratie peuvent être renforcés – avec un FOCUS sur le Parlement.

La démocratie est le contrepoids national à la participation au marché intérieur. Elle repose sur les droits du Parlement. Le Parlement peut être renforcé : par l'avancement de son influence dans la procédure législative de l'UE, par une information complète et une transparence totale, et par des garanties démocratiques garantissant qu'aucune reprise de droit importante ne « passe à travers les mailles » sans que le peuple puisse, au besoin, avoir le dernier mot.

UNSER RECHT – Think tank suisse pour le droit et la politique