



Structure du projet et référendum

De quoi s'agit-il ?

Le paquet Suisse–UE comprend la modification d'accords existants des Bilatérales I et la conclusion de nouveaux accords. Il inclut également des modifications de lois fédérales et l'adoption de nouvelles lois visant à mettre en œuvre les accords ou à introduire des mesures d'accompagnement. Font notamment partie de ces mesures d'accompagnement les mesures visant à protéger le niveau des salaires ou la mise en œuvre de la clause de sauvegarde concernant l'immigration. Les accords et la législation de mise en œuvre (y compris les mesures d'accompagnement et les modifications de lois) seront soumis à l'approbation du Parlement. À cette fin, le Conseil fédéral a dû répondre à trois questions :

1. Quels accords doivent être présentés conjointement ? (regroupement « horizontal »)
2. Les accords sont-ils soumis à un référendum facultatif ou obligatoire ?
3. La législation de mise en œuvre doit-elle être présentée conjointement avec l'accord qu'elle concerne ou séparément ? (regroupement « vertical »)

C'est dans le projet mis en consultation que le Conseil fédéral apporte sa réponse à ces trois questions. Ce projet formera la base du futur message au Parlement. Le message contiendra ainsi la proposition du Conseil fédéral au Parlement concernant ces trois questions. Le Parlement n'est toutefois pas tenu de suivre cette proposition : c'est lui qui décidera en fin de compte sous quelle forme le paquet Suisse–UE sera soumis au peuple.

Regroupement horizontal des accords

Le Conseil fédéral propose de scinder le paquet Suisse–UE en deux parties. La première comprendra tous les accords servant à *stabiliser les relations bilatérales*, à savoir les protocoles institutionnels et les protocoles d'amendement des accords existants sur la libre circulation des personnes, le transport aérien, les transports terrestres, la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (*Mutual Recognition Agreement, MRA*) et l'agriculture, les protocoles sur les aides d'État dans le domaine des accords sur les transports terrestres et sur le transport aérien, l'accord sur la contribution de la Suisse, l'accord sur la participation à l'Agence de l'UE pour le programme spatial (EUSPA) et l'accord sur la participation à divers programmes de l'UE. Une clause identique lie l'entrée en vigueur de tous ces accords et protocoles, qui doivent donc être présentés conjointement dans un même arrêté fédéral.

La deuxième partie comprendra les nouveaux accords sur la santé, l'électricité et la sécurité alimentaire. Ces trois accords, qui constituent des *développements des relations bilatérales*, seront présentés dans trois arrêtés fédéraux distincts.

Le texte des accords prévoit que ces développements ne peuvent entrer en vigueur que si le volet de stabilisation entre lui aussi en vigueur. En revanche, le peuple peut dire « oui » au volet de stabilisation et rejeter un ou plusieurs des nouveaux accords de développement des relations bilatérales. Le volet de stabilisation peut donc entrer en vigueur même si tous les nouveaux accords, ou certains d'entre eux, sont refusés.

Le Conseil fédéral présente ainsi quatre arrêtés fédéraux distincts : un pour la stabilisation des relations bilatérales et trois pour leur développement. Cette manière de procéder est conforme au principe constitutionnel de l'unité de la matière.

Le Conseil fédéral propose en outre un protocole sur la coopération parlementaire entre la Suisse et l'UE. Cet accord étant le seul du paquet à n'être pas sujet au référendum, il sera présenté au Parlement séparément.

Référendum

Le Conseil fédéral propose de soumettre au référendum facultatif les accords de stabilisation des relations bilatérales et chacun des trois accords visant à les développer. Après une analyse minutieuse du résultat des négociations, un examen approfondi de précédentes décisions dans des cas similaires et en s'appuyant sur la doctrine et les discussions avec les cantons et avec les commissions de politique extérieure, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que le référendum facultatif est la solution qui répond le mieux aux exigences constitutionnelles et qui est politiquement la plus solide.

Selon la Constitution (Cst.), les traités internationaux sont sujets au référendum facultatif lorsqu'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou lorsque leur mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.). Si le référendum est demandé contre un traité de ce genre, la majorité du peuple est requise. La Constitution prévoit en revanche un référendum obligatoire pour l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales (art. 140, al. 1, let. b, Cst.). Dans un tel cas, le traité doit être approuvé à la majorité du peuple et des cantons.

Tous les accords de stabilisation des relations bilatérales et les trois accords visant à les développer contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit et/ou exigent l'adoption de lois fédérales. Aucun de ces accords ne prévoit cependant d'adhésion à une organisation de sécurité collective ou à une communauté supranationale. Selon la Constitution actuelle, les accords de stabilisation des relations bilatérales et les trois accords visant à développer ces relations sont donc sujets au référendum facultatif.

Sous le régime de l'ancienne constitution fédérale, le Parlement avait par trois fois décidé de soumettre un traité international au référendum obligatoire bien que les dispositions constitutionnelles alors en vigueur ne l'imposaient pas (référendum obligatoire *sui generis* en matière de traités internationaux). Le Conseil fédéral réaffirme qu'il estime qu'un référendum obligatoire *sui generis* peut se justifier dans des cas exceptionnels, lorsqu'un accord modifie profondément la structure des institutions suisses, qu'il touche à l'ordre constitutionnel ou qu'il entraîne un changement fondamental dans la politique extérieure de la Suisse.

Le Conseil fédéral a toutefois constaté que ces conditions ne sont pas réunies pour les accords du paquet Suisse–UE, qui ne touchent pas à l'ordre constitutionnel et ne modifient pas en profondeur la structure institutionnelle de la Suisse. C'est aussi l'appréciation que le Conseil fédéral et le Parlement avaient faite des accords des Bilatérales I et II, bien que les accords d'association à Schengen et Dublin comportent eux aussi une obligation de reprise dynamique du droit. Dans les accords Schengen/Dublin, les conséquences de la non-reprise d'un acte de l'UE sont en outre plus graves que ce qui est prévu dans le paquet Suisse–UE. Le Conseil fédéral était néanmoins arrivé à la conclusion que « l'association à Schengen/ Dublin n'entraîne pas de modification politique fondamentale et ne touche donc pas à notre ordre constitutionnel » (FF 2004 5593, 5911). Le Parlement avait confirmé cette conclusion.

Le paquet Suisse–UE n'entraîne pas non plus une réorientation fondamentale de la politique extérieure de la Suisse. L'objectif du Conseil fédéral est au contraire de poursuivre dans la voie ouverte par les accords des Bilatérales I et II.

En optant pour le référendum facultatif, le Conseil fédéral maintient la cohérence de sa pratique et la continuité de la politique européenne de la Suisse. Il laisse en outre la plus grande marge de manœuvre possible au Parlement et aux cantons. Ce choix est par ailleurs conforme à ce qui avait été fait pour les Bilatérales I et II, et tient compte également du rejet de l'initiative populaire « Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux : la parole au peuple !) » en 2012, lorsque 75,3 % des votants avaient refusé l'idée d'étendre le référendum obligatoire aux traités internationaux contenant des dispositions importantes fixant des règles de droit. La solution retenue par le Conseil fédéral permet enfin un regroupement vertical de chaque accord avec les dispositions internes de sa mise en œuvre (voir plus bas).

Il appartiendra au final au Parlement de trancher la question du référendum lorsqu'il examinera le paquet Suisse-UE. La décision du Conseil fédéral ne préjuge pas de la question fondamentale d'un référendum obligatoire *sui generis* en matière de traités internationaux.

Regroupement vertical des accords et de la législation de mise en œuvre

La mise en œuvre du paquet d'accords exige de modifier des lois fédérales et d'en adopter de nouvelles. S'y ajoutent des mesures internes concernant la protection des salaires, l'immigration, les taxes d'études, l'électricité et les transports terrestres. Ces mesures ne sont pas obligatoires pour la mise en œuvre des accords, mais le Conseil fédéral les propose pour favoriser l'acceptation politique du paquet sur le plan interne.

Le Conseil fédéral estime que d'un point de vue démocratique, les accords, la législation de mise en œuvre, les mesures d'accompagnements et les modifications de lois forment un tout. Il propose dès lors de présenter les modifications législatives avec l'accord auquel elles se rattachent. Il a ainsi décidé que les quatre arrêtés fédéraux concernant le volet de stabilisation et les trois nouveaux développements incluraient chacun les modifications de lois liées à la mise en œuvre. Cette procédure est prévue à l'art. 141a Cst. De cette manière, les citoyens comprennent qu'un « oui » à un accord est aussi un « oui » à sa législation de mise en œuvre et à ses mesures d'accompagnement.