

Reprise dynamique du droit européen: Faut-il renoncer à notre souveraineté sur le plan législatif?

Entretien avec le professeur Andreas Glaser, docteur en droit*



Andreas Glaser
(photo Screenshot)

mw. Le point crucial de l'accord-cadre entre la Suisse et l'UE est ce qu'il est convenu d'appeler la «reprise dynamique du droit», c'est-à-dire l'obligation pour la Suisse de se conformer, dès aujourd'hui et à l'avenir, aux normes juridiques et la jurisprudence de l'UE. Au cours de l'entretien avec le professeur Andreas Glaser, il apparaît clairement que l'ensemble de ce dispositif, censé préserver la souveraineté de la Suisse et les droits à la démocratie directe de sa population, ne peut résister sans dommage à l'examen du regard critique du spécialiste suisse du droit constitutionnel.

Horizons et débats: Monsieur le professeur Glaser, je suis heureux de m'entre-

tenir avec vous au sujet de la prochaine votation sur les Accords avec l'UE. Jus-

qu'à présent, on nous a toujours dit que la reprise dynamique du droit commu-

naux garantissait le maintien des droits populaires suisses. Le Parlement de-

vrait simplement transposer le nouveau droit européen dans une loi fédérale sou-

mise au référendum facultatif. Or, voici qu'on nous apprend que Bruxelles a im-

posé la procédure dite «d'intégration» pour certains des Accords les plus impor-

nants en matière de politique intérieure. Selon le Conseil fédéral, les textes légis-

latifs UE seraient alors directement applicables en Suisse, sans leur transposition

en droit national. Est-ce que cela signifie qu'ainsi, les droits démocratiques di-

rects du peuple seraient supprimés?

Andreas Glaser: Sur le plan formel, le droit de référendum est lui aussi maintenu dans le cadre de la procédure d'intégration, du moins dans un premier temps. Le Comité mixte doit approuver la reprise du droit, là aussi. Dans le cas où cette décision du comité mixte serait importante au point de nécessiter l'accord du Parlement ou des électeurs, il serait alors également possible, dans un premier temps, de lancer un référendum facultatif contre la procédure d'intégration. Ce qui est exclu, c'est la deuxième étape, à savoir de lancer un référendum contre la loi de transposition, ce qui n'est pas possible dans le cadre de la procédure d'intégration, car le texte législatif de l'UE est à application directe.

Ainsi, le Parlement serait tenu de soumettre au référendum toute décision impor-

tante?

Exactement. Formellement le référendum est possible, mais le point problématique de toute cette affaire, non seulement en ce qui concerne la procédure d'intégration, mais aussi dans le cadre de l'ensemble du processus dynamique de reprise du droit, c'est que le Parlement et le peuple sont en fait tenus d'approuver la reprise du droit, sinon cela pourrait donner lieu à des «mesures compensatoires». C'est là que réside toute l'attitude paradoxale – ou la stratégie – du Conseil fédéral qui affirme que, formellement, il est toujours possible de dire non. C'est vrai, mais il n'y a en fait aucune marge de manœuvre sur le plan juridique, puisqu'il s'agit d'une transposition de la législation européenne.

Avec la procédure d'équivalence, la Suisse disposerait d'une marge de manœuvre un peu plus étendue puisque cela lui permettrait de rédiger elle-même la loi de transposition. Mais sur le fond, la reprise dynamique du droit restreint fondamentalement toute marge de manœuvre. Ou, pour reprendre les termes des opposants: dans quelle mesure y a-t-il encore une liberté? Tous les trois à cinq ans, on pourrait éventuellement se risquer à dire non, pour ensuite accepter les mesures compensatoires. Mais il est évident que la Suisse ne pourrait se permettre de toujours dire non. L'UE ne l'accepterait probablement pas.

L'influence politique du Conseil fédéral se renforcerait au détriment de celle du Parlement et du peuple

Vous suggérez de transférer le référendum à la Commission mixte. Qu'est-ce que cela changerait?

Je n'ai pas encore d'idée précise sur la forme que cela pourrait prendre. Mais je pense que si cet accord venait à entrer en vigueur, il faudrait essayer de préserver en priorité les droits des citoyens de s'y prononcer face aux urnes de votation, mais aussi ceux du Parlement, par exemple en accordant au Parlement un droit de pétition ou au peuple un droit d'initiative, avec pour message: «Attention, Conseil fédéral, prière d'y faire opposition en amont»; ou encore en signalant au Parlement: ce point soulève de considérables réserves. C'est également l'idée qui sous-tend le *Decision Shaping*¹, dont le Conseil fédéral ne cesse de souligner que la Suisse pourrait s'y impliquer très tôt.

En effet, si le Conseil fédéral, via la Commission mixte, puis le Parlement, ont déjà donné leur accord à une reprise du droit et que ce n'est qu'en toute fin de parcours, après que tous les arbitrages aient été effectués, que le peuple a enfin son mot à dire, alors la campagne référendaire va se focaliser sur une seule question: faut-il ou non adopter des mesures compensatoires, et quels vont être pour nous les conséquences négatives que nous devrions accepter?

Une telle activité, ne devrait-elle pas venir du peuple lui-même, par le biais d'une initiative, ou du Parlement? Car il est peu imaginable que le Conseil fédéral aille s'en charger, n'est-ce pas?

C'est exactement cela. Le Conseil fédéral, comme nous le constatons dans le rapport explicatif et la législation complémentaire qui vont avec le paquet européen, n'a aucun intérêt à modifier la procédure. Cela implique que sa compétence et son influence politique se renforcerait au détriment du pouvoir législatif, car il serait l'acteur principal dans cette phase décisive, celle du *Decision Shaping*. Cela signifie que ce serait au Parlement ou aux citoyens d'agir. C'est la seule voie réaliste sur le plan politique, si tant est qu'il y en ait une.

L'UE accepterait-elle que le peuple ait son mot à dire au sein de la Commission mixte?

Je pense que la répartition interne des pouvoirs entre le Conseil fédéral, le Parlement et le peuple n'aura pas tant d'importance pour l'UE, qui ne s'intéresse qu'au résultat: dans quelle mesure la reprise du droit pose-t-elle problème et dans quelle mesure se déroulera-t-elle sans heurts? En effet, la reprise dynamique du droit prévoit – et c'est pourquoi l'UE la souhaite – que la Suisse reprenne la législation européenne dans 99% des cas. Sinon, cette démarche n'aurait aucun sens.

Le Tribunal arbitral est-il vraiment indépendant ou a-t-il pour fonction de faire

respecter les normes et les intérêts de l'UE?

J'ai une question hérétique à poser à propos du Tribunal arbitral. S'agit-il vraiment d'un tribunal arbitral ou plutôt d'un instrument visant à faire respecter les normes et les intérêts de l'UE? Prenons l'exemple de l'accord sur les transports terrestres: la Suisse a le droit d'attribuer des voies ferrées non occupées par l'horaire suisse aux entreprises ferroviaires étrangères. Mais elle doit respecter le «principe de non-discrimination». Si, par exemple, l'entreprise Flixbus saisit le tribunal arbitral parce qu'elle est en désaccord avec l'attribution des voies fixée par la Suisse, n'est-ce pas finalement la CJUE (Cour de justice de l'UE) qui décidera de la manière dont le principe de non-discrimination doit être interprété?

A la base, il s'agit d'un tribunal arbitral classique, composé de manière paritaire par les deux parties, qui désignent ensuite le président. De plus, des particuliers comme Flixbus ne peuvent saisir directement le Tribunal arbitral, à la différence de l'UE. Flixbus devra donc d'abord convaincre la Commission européenne de saisir le Tribunal arbitral.

Mais là encore, il y a une exception, car le Tribunal arbitral doit par principe faire appel à la CJUE lorsqu'il s'agit d'interpréter les réglementations européennes. Il perd ainsi quelque peu son caractère de tribunal arbitral et se voit conférer une influence supranationale par la CJUE, car il y est lié par ses décisions. A première vue, il ressemble fortement à un tribunal arbitral sur le plan formel, mais sur le fond, il présente toutes les caractéristiques d'une cour supranationale.

Flixbus, dans cet exemple, devra saisir le Tribunal fédéral. La Commission européenne pourra alors déclarer: pour telle ou telle raison, cette question est très importante à nos yeux ou revêt une importance particulière pour le transport ferroviaire dans son ensemble, car elle concerne la libéralisation, etc. L'UE portera alors l'affaire devant le Tribunal arbitral, déclarant que la Suisse aura violé le droit bilatéral. Le mécanisme se mettrait alors en marche et, comme il s'agit du droit européen, la CJUE de l'Union européenne serait probablement saisie, etc. Les mesures compensatoires auraient pour effet de permettre à Flixbus d'apparaître en effet sur le trajet suisse, à un moment voulu de lui. Comme je l'ai dit, le Tribunal arbitral présente déjà certains des éléments d'un tribunal arbitral classique, mais il sert sûrement aussi à faire respecter les dispositions juridiques de l'UE. Tout reste finalement du ressort de l'appréciation politique de la Commission européenne: est-ce important pour nous, souhaitons-nous ou non déclencher un conflit avec la Suisse à ce sujet?

Selon vous, les experts auront un poids considérable lorsque la Suisse et l'UE ne parviendront pas à s'entendre au sein de la Commission mixte. Mais pour que ce potentiel nous soit profitable, ne faudrait-il pas que le Tribunal arbitral compte des représentants suisses qui défendent également les intérêts de la Suisse?

Oui, exactement. Cela pourrait par exemple concerner une décision prise par le Parlement ou le peuple, et qui ne plairait pas à l'UE. Ce Tribunal arbitral, composé de trois ou cinq membres, disposerait dans ce cas d'un pouvoir considérable, comparable, voire supérieur à celui de la *Cour européenne des droits de l'Homme*.

En théorie, un tribunal arbitral est composé de juges indépendants qui statuent de manière neutre, uniquement sur la base du droit. Il n'est donc pas prévu qu'ils prennent la défense des intérêts de la Suisse, de l'UE ou de qui que ce soit. Mais il s'agit là bien sûr d'une représentation quelque peu naïve, comme nous le voyons également à la *Cour européenne des droits de l'homme*. La procédure de nomination y est extrêmement opaque, on ne sait jamais qui a posé sa candidature ni qui figure sur la liste des trois candidats sur laquelle le Département suisse compétent se prononce en dernier instance avant que le Conseil fédéral ne l'envoie à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. On pourrait certainement veiller à améliorer cette situation au sein du Tribunal arbitral. C'est pourquoi je suggérerais de prêter une attention particulière à la manière dont les arbitres suisses seront sélectionnés.

Ils devraient bénéficier d'une légitimité nationale aussi solide que possible, à l'instar des juges fédéraux qui sont élus par le Parlement et disposent ainsi d'une légitimité indubitable.

La liste des candidats ne sera-t-elle pas établie par la Commission mixte?

En principe, ce sont l'UE et la Suisse qui proposent les candidats. La Commission mixte n'a plus ensuite qu'à accepter la liste.

Approuver des sanctions contre son propre pays?

L'un des principaux arguments des partisans de l'UE est que le Tribunal arbitral décidera si les mesures compensatoires prises par l'UE à l'encontre de la Suisse sont appropriées. Si ces mêmes partisans défendent réellement les intérêts de la Suisse, ils devraient voter contre toute mesure coercitive, en particulier lorsque la décision résulte d'une décision populaire !

Lorsqu'une affaire est portée devant le Tribunal arbitral, il s'agira uniquement de déterminer si un référendum populaire enfreint le droit européen. La Suisse devrait adopter cette nouvelle loi, mais elle ne le fait pas. Pour l'UE, la violation de sons droit est donc avérée et il ne restera plus qu'à évaluer, du Tribunal arbitral, si les mesures compensatoires sont appropriées. Ont-elles un quelconque fondement, leur montant est-il proportionné, etc. ? Je dirais qu'il est possible, pour quelqu'un qui examine la question de manière indépendante, de parvenir à une compensation appropriée, même dans le contexte des intérêts de la Suisse.

Mais bien sûr, le problème fondamental demeure: la Suisse doit adopter le droit de manière dynamique et, si elle ne le fait pas, elle se verra obliger des compensations. Et nous ne savons pas quelle pratique serait alors mise en place, si elle serait plutôt mesurée envers la Suisse ou plutôt radicale.

Vos arguments ainsi que les prises de position d'autres personnalités concernant la perte de souveraineté de la Suisse due à la reprise du droit européen m'ont donc renforcé, une fois de plus, ainsi que certainement de nombreux autres lecteurs, dans notre position critiques. Merci beaucoup.

Mon objectif est avant tout d'inciter ceux qui sont encore indécis à réfléchir et à faire réagir nos délégués parlementaires en leur disant: attention à ce que vous faites, vous aussi devez réfléchir à ce qui relève de vos compétences.

Merci beaucoup, Monsieur le Professeur, de cet entretien instructif. •

¹Decision shaping: des experts suisses (ainsi que des experts des Etats membres de l'UE) sont consultés lorsque la Commission européenne élabore de nouvelles réglementations juridiques. Rapport explicatif du Conseil fédéral, p. 72f.

* Andreas Glaser est professeur de droit constitutionnel, administratif et européen à l'Université de Zurich, spécialisé dans le domaine des Etats démocratiques.

«Il est grand temps que les partisans d'un rapprochement avec l'UE se réveillent enfin!»

«Les Suisses subissent de multiples pressions: de la part de Trump, de la part de l'UE, celles causées par les problèmes internes et par ceux qui tentent d'instrumentaliser ces pressions, en conseillant à la Suisse de se rapprocher de l'UE en raison des intimidations exercées par Trump.

Il fut un temps où ils conseillaient à la Suisse de se rapprocher de l'UE, en raison des pressions exercées par cette dernière et pour se la concilier.

Que faire alors? Quand on a le choix entre deux partenaires violents, mieux vaut rester célibataire. Les célibataires vivent particulièrement bien lorsqu'ils utilisent leur liberté pour mener une politique intelligente. [...]

Un nombre toujours croissant de représentants économiques et politiques comprennent que l'accord envisagé avec l'UE sera préjudiciable à la qualité de vie et aux opportunités qui pourraient se présenter pour la Suisse. Mais ils sont

nombreux à ne pas l'admettre ouvertement en s'enfermant dans une spirale de silence. [...]

Il est grand temps que les partisans d'un rapprochement avec l'UE se réveillent enfin. Ils devraient bien plutôt tenter de trouver des solutions aux problèmes de la Suisse et cesser de minimiser les problèmes de l'accord-cadre II en jouant aux devinettes [...].»

Reiner Eichenberger, Professeur de politique financière et économique, Université de Fribourg (Suisse)

Source: Eichenberger, Reiner. «Ein Ausweg aus der Sackgasse». Dans: Finanz und Wirtschaft du 23/08/2025

Une décision absolument scandaleuse de la Berne fédérale

mw. Après trois séances consacrées à l'Initiative sur la neutralité, la *Commission de politique extérieure du Conseil national* (CPE-N) n'a rien trouvé de mieux à faire que la publication d'un communiqué de presse parfaitement nébuleux: elle aurait «discuté en détail de la neutralité et examiné de manière approfondie l'initiative populaire et l'opportunité d'un contre-projet direct». Plus vide et incongru, ça n'existe pas!

Au lieu de prendre une décision et de transmettre l'affaire au Conseil national, la commission lance de manière aberrante une consultation sur le contre-projet direct du Conseil des Etats. Ce qui implique de déclencher un gigantesque cirque incluant des consultations fastidieuses des cantons, des partis, des associations, etc. Mesdames et Messieurs, là, vous avez affaire à une initiative po-

pulaire – et tous ces gens que vous avez l'intention de consulter (à quoi bon, d'ailleurs?) pourraient donc, eux aussi, voter lors de cette votation populaire et exprimer avec leur bulletin de vote leur opinion pour ou contre l'initiative et/ou un éventuel contre-projet.

En réalité, ceux qui profitent de cette manœuvre de retard, ce sont les partisans inconditionnels, au sein de la CPE, du rapprochement de la Suisse avec l'OTAN et l'UE. De toute évidence, ils cherchent à repousser la décision du Parlement sur l'initiative. La procédure de consultation dure généralement au moins trois mois, auxquels s'ajoute l'évaluation des réponses. Bingo! ce point a en effet été retiré de l'ordre du jour du Conseil national pour la session d'automne. •